

# Documentos CEDE

ISSN 1657-5334

Dos décadas de política de vivienda en Bogotá  
apostando por el mercado

**Nicolás Cuervo**  
**Samuel Jaramillo**

**31**

NOVIEMBRE DE 2009

Serie Documentos Cede, 2009-31  
ISSN 1657-5334

Noviembre de 2009

© 2009, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–Cede  
Calle 19A No. 1 – 37, Bloque W.  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 2474  
[infocede@uniandes.edu.co](mailto:infocede@uniandes.edu.co)  
<http://economia.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes  
Carrera 1 Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158  
[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

Edición, diseño de cubierta, pre prensa y prensa digital:  
Proceditor ltda.  
Calle 1C No. 27 A – 01  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfonos: 2204275, 220 4276, Fax: extensión 102  
[proceditor@etb.net.co](mailto:proceditor@etb.net.co)

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

## **DOS DÉCADAS DE POLÍTICA DE VIVIENDA EN BOGOTÁ APOSTANDO POR EL MERCADO**

Nicolás Cuervo(\*)  
Samuel Jaramillo(\*\*)

### **Resumen**

La política de vivienda que se ha desarrollado en Colombia durante las dos últimas décadas ha tenido la orientación de claros principios liberales. A comienzos de los años noventa se introdujeron dos reformas substanciales al respecto: la eliminación de las particularidades de la línea de financiamiento de la rama, que fue homologada al resto del sector financiero, bajo el principio de la multibanca; y la eliminación del promotor estatal de vivienda social, el Instituto de Crédito Territorial, y su reemplazo por un sistema de subsidios directos a la demanda. Con estas medidas se esperaba que el mercado pudiera cumplir dos metas fundamentales: combatir la penuria de vivienda de los más pobres y solidificar un sector dinámico de producción de espacio construido. En este texto se examina el desempeño de estas políticas a dos décadas de su puesta en operación, con referencia a sus resultados en la ciudad de Bogotá (los instrumentos de esta política son sobre todo del orden nacional). El balance parece ser muy poco satisfactorio: la operación del mercado con pocas restricciones arrastró al sector a una de las más profundas y prolongadas crisis de las que se tiene noticia, el nuevo sistema de promoción de la vivienda social excluye a sectores importantes de la población, ofrece productos de muy dudosa calidad, y la autoconstrucción informal ha vuelto a tener un volumen comparable a los peores momentos en la historia de la ciudad.

*Palabras clave:* vivienda, política de vivienda, desarrollo urbano, Bogotá.

*Clasificación JEL:* R21, R28, R31, R38.

(\*) Economista y magister en Economía de la Universidad de los Andes. Docente e investigador de la Universidad Autónoma de Manizales

(\*\*) Economista de la Universidad de los Andes. Doctor en Urbanismo del Instituto de Urbanismo de Parios. Universidad de Paris XII. Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico CEDE y profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá.

# **TWO DECADES OF HOUSING POLICY IN BOGOTA, RELYING ON THE VIRTUES OF THE MARKET**

## **Abstract**

The housing policy that has been developed in Colombia during the last two decades has been orientated by very neat liberal principles. Since the beginning of the nineties two substantial reforms have been introduced in this respect: the elimination of certain particularities that possessed the financial structure of this sector, which was homologated to the rest of the financial sector under the notion of multibank; and the abolition of the governmental institution charged of the promotion of social housing, and its replacement by a system of direct subsidies to the consumer. With these measures was expected that the market would accomplished two fundamental tasks: beating the housing deficit of the poor and strengthening the productive sector of housing. In this text we examine the performance of this policy during the last twenty years, with reference to the evidence of Bogota, besides the instruments in this realm co rrespond mainly to the national level. The balance does not seem very satisfactory. The operation of the market, with very few restrictions, has led the sector to one of the deepest and long lasting crisis that one has had notice; the new system of social housing excludes important sectors of the population, offer products of a very poor quality, and the informal self construction got a volume comparable with the worst periods of the city in this respect.

*Key words:* housing, housing policy, urban development, Bogota.

*JEL Classification:* R21, R28, R31, R38.

## 1. INTRODUCCIÓN

Como en otras ciudades latinoamericanas, en Bogotá durante mucho tiempo en materia de política de vivienda se ha intentado alcanzar dos objetivos que no son fácilmente conciliables: de una parte se pretende combatir la penuria habitacional, que es muy severa, particularmente en los grupos de menores ingresos, y que está asociada, entre otros determinantes, a la acentuada pobreza de esas capas y a la fuerte expansión de estas necesidades, concomitante con la celeridad del crecimiento poblacional de la ciudad; de otra parte se busca promover la construcción de vivienda como una rama productiva, que contribuya a la riqueza en general, que ofrezca oportunidades de empleo y que dinamice otros sectores económicos. Las peculiaridades de la lógica económica capitalista inhiben que esto se pueda resolver fácilmente por la vía que parece más simple al sentido común: si se quiere aumentar la actividad constructora de vivienda y se necesitan urgentemente viviendas para los más pobres, Perogrullo nos indicaría que lo que hay que hacer es construir más viviendas para los más necesitados.

Las leyes del mercado hacen otras exigencias: quienes más necesitan casas no las tienen precisamente porque no pueden pagarlas, e incluso promover la producción de vivienda para la demanda solvente exige tener en cuenta aspectos complejos relativos a las rentabilidades comparativas con otras inversiones, a prácticas especulativas que desvían la iniciativa empresarial hacia operaciones no productivas, a la creación de sistemas financieros intrincados que se adapten a las particulares condiciones de producción y de circulación de esta mercancía paradójica que es la vivienda en la economía de mercado. Y lo más inesperado es que con la mayor frecuencia esta lógica económica conduce a dicotomizar las estrategias en estas dos orillas de la política: conocemos los resultados muy irritantes desde cierto punto de vista de auges sostenidos y espectaculares de producción inmobiliaria de lujos estrambóticos, al lado de penalidades sin cuento en materia habitacional de amplios sectores de los habitantes de nuestras ciudades.

Durante prácticamente todo el Siglo XX en Bogotá en particular, y en Colombia en general, se han puesto en práctica políticas sucesivas que se han propuesto alcanzar este doble objetivo, con diversos énfasis y acudiendo a diferentes lógicas: sus logros también han sido variados y lo cierto es que podría decirse que se dista mucho de haber alcanzado una situación plenamente satisfactoria: la penuria de vivienda sigue siendo muy considerable, una porción muy importante de la población debe acudir a los procedimientos primitivos y onerosos de la autoconstrucción ilegal y la estructura productiva de espacio construido sigue sin desarrollarse plenamente, en buena parte consistente en procesos no empresariales, y con muchas limitaciones en términos de productividad y eficiencia.

Este texto pretende hacer una primera revisión de lo que ha sido el más reciente de estos intentos de enrumbar el sector de producción de vivienda en nuestro país, que podríamos denominar como liberal, pues efectivamente hace parte de las reformas neoliberales que en Colombia se echaron a andar ya de manera decidida a comienzos de los años noventa. Sus ejes fundamentales han sido dos: a) la introducción en el plano nacional de un sistema financiero de “multibanca”, que liquidó las bancas especializadas y que en el caso de la vivienda dislocó un muy interesante sistema que operaba de manera exclusiva para el sector; y b) la eliminación en materia de vivienda social de un promotor estatal que había operado por cincuenta años y su reemplazo por un sistema de subsidios al consumidor. Ambas medidas son de clara raigambre liberal que juegan todas sus cartas a que el libre funcionamiento del mercado conduzca a los objetivos buscados o declarados. Ya casi dos décadas de operación de esta nueva estrategia parecen ser un plazo prudente para preguntarnos cuáles son los alcances y las potencialidades de esta manera de actuar. Lo haremos aquí refiriéndonos a Bogotá, aunque hay que advertir que el grueso de los instrumentos avanzados son del orden nacional. El gobierno municipal solo tiene posibilidades limitadas de acción al respecto. No todos los alcaldes en este último período coinciden con la óptica gubernamental nacional en este

campo, y de manera parcial han comenzado a utilizar otros resortes administrativos que ofrecen otras piezas de la legislación nacional. Pero esto es algo incipiente que apenas comienza.

## **2. LA SITUACIÓN PREVIA A LAS REFORMAS<sup>1</sup>**

### **2.1 El sistema UPAC**

Ocupémonos inicialmente de las reformas introducidas en el sistema financiero, y para comprenderlas, echemos un rápido vistazo a lo que estaba vigente en su momento.

Hemos dicho que el sector de la construcción contaba con un interesante sistema financiero propio de la rama. Había sido puesto en operación a finales de 1972 y tenía dos rasgos importantes. El primero de ellos consistía en un dispositivo de indexación, que implicaba que tanto los depósitos de los ahorradores como las obligaciones de los deudores se contabilizaban en una unidad que iba actualizándose con el ritmo de la inflación. De allí proviene el nombre con el cual se le conoció: Sistema UPAC, por las siglas de esta unidad de cuenta, Unidad de Poder Adquisitivo Constante. Esta indexación tenía dos propósitos, muy apreciados en un entorno en el cual la tasa de inflación era ya muy considerable, con un nivel promedio de alrededor del 25% anual y con bastantes oscilaciones. El primero era garantizar a los ahorradores un rendimiento positivo real en sus depósitos, pues el sistema anterior al cual el UPAC reemplazó, que se pactaba con tasas de interés nominales, con frecuencia desembocaba en rendimientos reales negativos para los ahorradores. Con la indexación se intentaba que los ahorradores volvieran a depositar sus fondos en los bancos, de los cuales se habían ido retirando. El segundo objetivo de la indexación era la de racionalizar el desempeño de los préstamos de largo plazo, los cuales, cuando se determinaban con tasas nominales de interés fijas, con la aceleración de la inflación erosionaban los pagos del deudor de tal manera que al cabo de unos años se pagaban sumas irrisorias por estos préstamos. Esta era una fuente de serios desequilibrios para las entidades prestatarias de largo plazo: la indexación les garantizaba a la estabilidad del valor real de las obligaciones de largo plazo.

Un segundo rasgo importante de este sistema, que no siempre se destaca lo suficiente y que fue una novedad con respecto al esquema anterior, fue el hecho de que se privatizó la canalización del ahorro: el sistema anterior tenía como eje un banco estatal, el Banco Central Hipotecario. En el sistema UPAC las funciones de canalizar el ahorro y de colocar los préstamos fueron encomendadas a unas entidades financieras especializadas pero de carácter privado que fueron denominadas Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Se trataba ya de un paso hacia una lógica más liberal y menos intervencionista.

El sistema contaba además con una caja de compensación, una cuenta en el banco central (el Banco de la República en Colombia) que tenía como fin superar eventuales crisis de iliquidez, pues los fondos se captaban a corto término, pero se colocaban con plazos hasta de quince años. Los fondos de esta caja eran encajes de las mismas CAV, y eventualmente aportes del mismo Banco de la República.

Ahora bien, el punto crucial de este sistema era el siguiente: a las CAV se les otorgó el privilegio de que eran las únicas entidades financieras que otorgaban al ahorrador común de manera simultánea atractivos de liquidez y de rendimiento nominal. En otras opciones, si el ahorrador requería la disponibilidad inmediata de sus ahorros, debía someterse a una rentabilidad nominal nula, como en

---

<sup>1</sup> Para el análisis general de la estructura de producción de vivienda previa al período analizado nos basamos fundamentalmente en Jaramillo (1980) Jaramillo (1985) y Jaramillo (1993).

las cuentas corrientes de los bancos. Si quería un rendimiento financiero substancial, debía dejar sus fondos en poder de los bancos por un largo tiempo, como en los Certificados de Depósitos a Término y otros papeles. El ahorrador en UPAC podía disponer de sus fondos en cualquier momento y de todas maneras recibir la indexación, que era una remuneración al menos nominal de sus depósitos, a veces de magnitud importante, cuando la inflación era alta.

Este privilegio del sistema UPAC atrajo un volumen considerable de ahorro que por disposición legal debía destinarse al sector de la construcción, rompiendo la tendencia anterior de escasez de fondos para la rama. Y tuvo un efecto inesperado, que no estaba en los planes de sus diseñadores, pero que tuvo una enorme importancia. En el curso de su gestión, por consideraciones macroeconómicas y monetarias, en algunos períodos se decidió, en cierta manera traicionando el espíritu original del sistema, restringir la indexación a niveles inferiores a la inflación.<sup>2</sup> Esto quería decir que el ahorrador, otra vez, podía eventualmente tener remuneraciones reales negativas. Se pensó que esto iba a provocar una desbandada de depositantes y que el sistema colapsaría. No ocurrió así: este privilegio de liquidez y rendimiento nominal positivo, aún con eventuales rendimientos reales negativos, fue suficiente atractivo para un número muy importante de ahorradores que en realidad no tenían muchas otras opciones financieras que les dieran algún rendimiento positivo aunque fuera solamente nominal, y el sistema se estabilizó con un nivel de fondos apreciable.

Se desembocó así en una situación muy excepcional, difícil de obtener y muy favorable: el sistema podía disponer de fondos considerables y muy baratos (eventualmente con tasas reales negativas, como se ha dicho) y sin que mediase ningún subsidio estatal: el subsidio lo otorgaban realmente los ahorradores. La tasa de captación era inferior a la de los demás mercados financieros, y relativamente independiente de sus oscilaciones. Eventualmente los usuarios del sistema podían disfrutar de tasas activas relativamente bajas, a pesar de que el costo de intermediación en el sistema bancario colombiano ha sido tradicionalmente muy alto. Aunque en la imaginación popular el sistema Upac pasó a ser sinónimo de usura y de intereses leoninos, lo cierto es que las cifras muestran que los intereses que pagaron los deudores no fueron tan elevados como los del resto del mercado.

Una consecuencia de lo anterior que subrayamos es la estabilidad de la que disfrutó este dispositivo que le permitió superar incólume varias coyunturas críticas del sistema financiero como un todo, y que contrasta con la suerte de otros sistemas indexados similares en otros países latinoamericanos que colapsaron en esta época. Por esta lógica inesperada que hemos descrito, el UPAC tenía una cierta autonomía con respecto a fluctuaciones coyunturales exageradas de la tasa de interés general. Y de otro lado, una vez contraído el préstamo, su evolución para el deudor tenía una cierta previsibilidad que no se alejaba demasiado del curso de sus ingresos y del precio del inmueble adquirido, lo que defendió al sistema de *impasses* de solvencia debido a contracción de ingresos y desempleo o a aceleraciones de la inflación.

El UPAC sin embargo tuvo otras consecuencias menos evidentes, algunas de ellas no tan felices. La financiación de vivienda se concentró los sectores más altos de la demanda y moldeó la estructura de producción que desde entonces tiene un fuerte sesgo hacia la vivienda de lujo. El mismo diseño del sistema preveía esto pues se estimaba que existía una amplia demanda solvente insatisfecha por falta de financiación, y aunque esta última se amplió, fue posible imponer precios muy elevados que, unidos a los intereses relativamente bajos, aseguraban altos niveles de rentabilidad para la promoción en este segmento. La privatización de las CAV, que hizo que los grandes grupos

---

<sup>2</sup> Para una cronología y análisis de la evolución del UPAC véase: Echeverri, García y Pineda (1999).

financieros articularan la captación de ahorros con la promoción, hizo posible el acceso discriminado a estos magníficos negocios a las empresas promotoras ligadas a estos grupos: su ritmo de acumulación fue espectacular y por primera vez se evidenció una notable tendencia hacia la concentración de capital en la rama. Estas empresas que se volvieron gigantescas en muy poco tiempo, se especializaron en la vivienda de lujo, con una organización empresarial muy endeble y con muy pocas preocupaciones por progresos en eficiencia y productividad, pues operaban en un mercado protegido y especulativo.

La vivienda alcanzó precios muy elevados, pero no tanto por el efecto de la indexación, sino por el carácter semi-monopólico del mercado. Estos altos precios se transmitieron a la producción de vivienda de grupos medios, pues los promotores solo producían en estos estratos si mantenían la rentabilidad del sector de vivienda de lujo. El volumen de producción tuvo un incremento inicial, pero se mantuvo en un nivel más o menos estacionario. Esto no era incompatible con sendas de acumulación muy veloces de ciertas empresas por las dos razones siguientes: una parte de este crecimiento de los grandes promotores se dio por la eliminación de los productores pequeños que no tenían acceso privilegiado a los fondos de las CAV, y de otro lado porque el mismo sistema permitió reemplazar masivamente una forma de producción no capitalista que era muy difundida hasta el momento, la construcción por encargo. Esta modalidad en la que el usuario mandaba a construir su casa a pequeños productores (arquitectos, constructores) fue barrida con la introducción del UPAC, pues las CAV, ligadas a las grandes empresas promotoras no prestaba para este tipo de operaciones.

Una última incidencia, pero desde luego, decisiva del sistema: la promoción privada, si difícilmente producía para sectores de ingresos medios, no producía prácticamente nada para los grupos populares.

## **2.2 La promoción estatal de vivienda social**

Precisamente para atender este frente del suministro de vivienda para los sectores de población de menores ingresos que estaban excluidos de la producción de vivienda formal, financiada en lo fundamental por el UPAC, en Colombia y en Bogotá se había continuado con una larga tradición de cerca de cincuenta años, que consistía en producir vivienda para estos grupos a través de promotores oficiales.

El más importante de ellos fue el Instituto de Crédito Territorial, (ICT) organismo del orden nacional, que funcionó desde la década de los años cuarenta y cuya misión era producir vivienda para sectores desfavorecidos. Sus fondos provenían de asignaciones del presupuesto nacional, de la recuperación de los préstamos que otorgaba a sus usuarios (pues las viviendas que producía eran vendidas y a crédito, aunque con condiciones muy favorables) y además, con variaciones según la época, con préstamos externos e internos, algunos de estos últimos de manera obligatoria, pero que el ICT debía reembolsar. Las viviendas eran asignadas mercantilmente a sus beneficiarios con dos tipos de subsidios que en general eran implícitos: aunque el ICT no funcionaba a pérdida, cobraba precios mucho más bajos que los que cobrarían oferentes privados por esos inmuebles; de otro lado, estos adjudicatarios gozaban de una financiación a largo plazo para pagar estas viviendas, ofrecida por el mismo ICT con tasas también inferiores a las del mercado.

La función del ICT era la de promotor, de tal manera que subcontractaba lo que era propiamente la producción con empresas constructoras privadas. Incluso operó con esquemas de asociación con empresas privadas para la promoción misma.

El volumen de las actividades del ICT fue muy oscilante, pero en general llegó a ser muy significativo. En Bogotá este instituto produjo entre el 30% y el 40% de las viviendas construidas legalmente en la ciudad según la época, entre el 15% y el 20% del total de viviendas construidas, y en momentos excepcionales, como a comienzos de los años sesenta dentro del programa de cooperación norteamericana de la Alianza para el Progreso, se hicieron operaciones aún más ambiciosas como la de Ciudad Kennedy que implicó el desarrollo de lo que es hoy una porción importante de ciudad.

En Bogotá operaron otros promotores estatales de menor talla, pero con una lógica similar. La Caja de Vivienda Popular (CVP), del orden distrital (municipal) que inicialmente atendía a los empleados de la municipalidad. A finales de los años 70, y dado que por decisión política el ICT limitó sus operaciones en Bogotá en beneficio de otras localidades, la CVP con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo ejecutó un proyecto de vivienda popular de envergadura, denominado Ciudad Bolívar, bajo la modalidad de desarrollo progresivo, es decir, de autoconstrucción dirigida. Otros operadores menores como la Caja de Vivienda Militar promovía viviendas para los integrantes de las fuerzas militares, y el Fondo Nacional del Ahorro se orientaba hacia los trabajadores oficiales. (Jaramillo, 1992)

Varios reproches se le hacían a este sistema y al ICT en especial. El principal de ellos es el de que pese a los esfuerzos y a las realizaciones innegables de esos operadores estatales, lo cierto es que su acción fue insuficiente para cumplir las necesidades de una parte importante de la población que tampoco encontraba respuestas satisfactorias en la promoción formal y la construcción por encargo legal. Se señalaba que los promotores oficiales tenían dificultades especiales para llegar hasta los más pobres de los pobres, los cuales no tenían posibilidades de disfrutar de los subsidios que estas entidades ofrecían pues sus ingresos muy limitados y con frecuencia irregulares no les permitían responder por deudas en planes hipotecarios formales. Es claro que parte de estas insuficiencias debían atribuirse a la limitación en los fondos de los que disponían estas entidades oficiales de vivienda social, pero también existía la sospecha de que esto estaba agravado por graves ineficiencias en su gestión, por excesos burocráticos, e incluso por problemas de corrupción.

Lo cierto es que algunas cifras de comienzos de los años noventa nos muestran que para Bogotá las condiciones en materia de vivienda estaban lejos de ser satisfactorias. Entre 1973 y 1993, el 20% de las viviendas producidas en ese lapso fueron generadas a través de la autoconstrucción. Aún con el concurso de esta forma de producción irregular y precaria, en 1993 y según cifras oficiales, se considera que el 43% de los hogares bogotanos estaba en una situación habitacional catalogada como deficitaria.

### **2.3 La transición hacia una nueva política: el Plan de “Vivienda sin cuota inicial” de 1982-1986.**

Tal vez este estado de cosas y el indudable cambio en las ideas predominantes con respecto al manejo de los asuntos estatales que se vivía en el momento con la proliferación de las ideas neoliberales hubieran sido suficientes para dar un golpe de timón en la política de vivienda en Colombia y en Bogotá. Pero vale la pena hacer una breve alusión a una controvertida experiencia que se vivió a finales del período anterior, cuya percepción fue decisiva en la configuración de las nuevas formas de acción. (Jaramillo, 1985)

En 1982 el gobierno nacional de la época presidido por Belisario Betancur se propuso hacer un gran esfuerzo, bajo el esquema institucional que hemos visto, para acometer simultáneamente los objetivos de incrementar de manera decisiva la oferta de vivienda social y estimular la actividad productiva de la rama de la construcción. El sector promotor de vivienda atravesaba un período

crítico pues, y esto se volverá endémico en esta rama, la especialización en la vivienda de lujo termina por saturar esta sección de la demanda. La economía como un todo estaba en una fase de marasmo y se pensó que una aceleración en la construcción podía reactivar la actividad económica general. Las condiciones de vivienda de los más pobres se habían agravado y esto se manifestaba ya políticamente.

El gobierno diseñó un plan muy ambicioso que incluía una substancial ampliación de la financiación estatal del ICT que prácticamente duplicaba su escala de operación. Se intentó que, ya que la esfera alta de la demanda estaba saturada, los promotores privados experimentaran en este mercado de la vivienda popular y utilizaran los recursos del UPAC para este propósito. Para ello se hicieron algunas reformas en ese sistema que daba incentivos a los inversionistas y también se le exigía ciertos compromisos de colocación de cartera en este segmento a las CAV. El nombre del plan viene de la iniciativa de crear para los más pobres esquemas de financiación que no exigieran un pago inicial de consideración, requisito especialmente difícil de cumplir para ciertos hogares.

Este programa tuvo sin embargo muchos tropiezos en su ejecución. El más importante de ellos tuvo que ver con un forcejeo muy desgastante del gobierno con los banqueros y los promotores privados. Estos últimos nunca habían operado en esta faja de la demanda y estaban mal adaptados para hacerlo. Pretendieron que el gobierno asumiera todos los riesgos y que les garantizara márgenes similares de rentabilidad a los que estaban acostumbrados en la vivienda de lujo. Llegaron hasta realizar una huelga de inversiones para presionar por mejores condiciones para ellos. El gobierno, que tenía compromisos macroeconómicos importantes en esta operación, tomó una decisión muy arriesgada: tomó los depósitos en UPAC que los banqueros no querían prestar ni los promotores utilizar, y se los trasladó al ICT para que los invirtiera en vivienda popular. El impacto sobre la gestión del ICT, que ya estaba sometido a una gran tensión, fue mayúsculo pues implicó más que triplicar su operación de un año para otro.

En este trance tan difícil los directivos de este organismo cometieron muchos errores de planeación, se produjo en lugares en que la demanda no existía (el ICT nunca tuvo problemas de demanda y no tenía experiencia en su gestión) algunos programas fueron de mala calidad constructiva, y lo más importante, se encontró con que muchos beneficiarios en realidad no tenían como pagar sus casas, aun en condiciones muy favorables. La cartera del ICT que siempre fue muy buena sufrió una estampida de no pago que fracturó su estructura financiera. En medio de esta coyuntura el gobierno entró en serias dificultades fiscales y tuvo muchos problemas para cumplir con sus compromisos. Finalmente se llegó a un acuerdo con los agentes privados y se produjeron más viviendas populares que nunca. Pero el efecto sobre el ICT fue muy severo.

Aunque como puede verse esta fue una coyuntura compleja con logros y fracasos, y con responsabilidades en estos últimos de varios actores, incluyendo los agentes privados, con problemas que podrían ser solucionables con tiempo y voluntad, y algunos de naturaleza fortuita, la lectura neoliberal de este episodio fue muy simple y contundente: la raíz de estas dificultades radicaba en la naturaleza estatal del ICT que lo hacía intrínsecamente ineficaz y que debía ser reemplazado.

### **3. LAS REFORMAS LIBERALES**

#### **3.1 La reforma del sistema financiero**

En 1990, mediante la Ley 45 de ese año, se reformó el sistema financiero del país, que de “bancas especializadas” pasa a ser de “multibanca” o de “espacio bancario único”. No fue una medida tomada de manera particular para el sector de vivienda, se trató de un dispositivo general, pero tendrá grandes repercusiones en el sector. Su contenido es muy sencillo y así mismo su justificación. Consiste en homogeneizar la operación de todas las unidades bancarias y eliminar toda prohibición o privilegio de algunas de ellas de tal manera que todas compitan en igualdad de condiciones en un espacio único. La justificación es que precisamente esta competencia determinará la asignación de fondos entre proyectos y sectores. Es esperable que los banqueros dirijan sus fondos donde obtengan mayores intereses. Así mismo los tomadores de estos préstamos estarán dispuestos a pagar mayores intereses allí donde obtengan mayores rentabilidades en sus proyectos. Y se confía en que estas magnitudes de intereses y de rentabilidades reflejen la mejor asignación técnica de estos fondos. De esta manera la operación del mercado garantiza el mejor uso posible de esos recursos particularmente escasos en países en desarrollo.

Para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, de una parte, esto implicó el levantamiento de ciertas restricciones: de ahora en adelante podían, como cualquier otra entidad financiera, adquirir bonos estatales y manejar divisas, algo que tenían prohibido. Pero de manera consecuente las otras entidades bancarias podían ahora otorgar préstamos hipotecarios.

Sin embargo, lo más importante fue lo siguiente: con el nuevo régimen cualquier entidad bancaria podía hacer algo que previamente solamente podían hacer las CAV, ofrecer “productos financieros” que combinaran liquidez y rendimiento. Con esta medida en realidad las CAV se convertían en un banco como cualquier otro y debían disputar la captación de ahorro en igualdad de condiciones con sus competidores.

Esto tuvo como una primer consecuencia que la tasa de interés general del mercado financiero de ahí en adelante operase plenamente en el sector y se perdiese la relativa autonomía que antes se disfrutaba en términos de una tasa menor y de menores oscilaciones. El efecto inmediato fue que el rendimiento que ofrecían las CAV a sus ahorradores con su mecanismo de indexación que era claramente menor que en otras opciones financieras, ahora no se compensaba con ningún privilegio. Los ahorradores comenzaron a retirarse de manera acelerada y las autoridades monetarias tuvieron que introducir un cambio en su funcionamiento: se cambió la lógica del sistema, pues la indexación que antes se calculaba con respecto a la tasa de inflación, ahora se le ató a la tasa de interés general. Con esto se aumentó la tasa de captación de las CAV y evitó su descapitalización, pero tuvo una consecuencia adicional que se revelará como muy importante: con este procedimiento el aumento en la tasa de interés y sus eventuales fluctuaciones se les transmitió no solamente a los prestatarios nuevos de UPAC, sino al gran volumen de compradores de vivienda que tenían deudas hipotecarias con las CAV y que ahora debían responder por ellas en condiciones muy diferentes a las que regían cuando las contrajeron.

#### **3.2 La reforma del sistema de vivienda social**

La Ley 003 de 1991 da vida legal a un sistema de incentivos a la vivienda social que en realidad fue una adaptación de una experiencia que se había adelantado en Chile y que aquí se adoptó de manera aún más acendradamente liberal que su modelo. Su lógica también es simple y congruente con este ideario liberal. Desde su óptica, buena parte de los recursos que el gobierno destinaba a la vivienda

popular se desperdiciaban o no llegaban a su destino por circunstancias ligadas al carácter estatal de su operador: errores técnicos, ineficiencia burocrática, corrupción, politiquería, como a su juicio se evidenció en la aventura del Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. Si estos esfuerzos fiscales debían hacerse porque las familias pobres tenían un ingreso tan débil que no les permitía acceder a los productos del sector empresarial de vivienda, tenía más sentido entregar directamente a los usuarios los fondos estatales, y de esta manera, permitirles ingresar a esta demanda solvente. Con estos subsidios que les llegaban directamente desde el Estado estas familias podrían complementar sus ahorros, acceder a un préstamo otorgado por el sector bancario comercial, y obtener una vivienda en el mercado normal. Se obtendrían así varias ventajas: la competencia entre los promotores, que tendrían volúmenes importantes para gozar de economías de escala, permitiría hacer innovaciones y reducir los precios. El usuario final no tendría que someterse a decisiones tecnocráticas y recuperaría la “soberanía del consumidor”, escogiendo la opción del mercado que mejor se adaptara a sus necesidades. Los premios y sanciones del juego mercantil se encargarían de asignar los recursos de la mejor manera, promover la eficiencia y la innovación y castigar los errores.

Con la Ley referida se liquidó entonces al Instituto de Crédito Territorial, y se le reemplazó por otro organismo, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Reforma Urbana (INURBE) al que se le encomendó la misión principal de otorgar y administrar los subsidios. En esencia, el INURBE se ocupó de asignar los subsidios mediante un sistema de concurso en el que mediante un puntaje, se seleccionan las familias que demuestren una mayor necesidad, procurando que el sistema fuera transparente y poco discrecional, para evitar la politiquería y la corrupción, y buscando llegar efectivamente a los más necesitados, siguiendo el criterio de esta tradición ideológica de la “focalización”. El INURBE también se encargó de seleccionar y supervisar los oferentes de viviendas cuyos productos podían ser comprados con el apoyo de los subsidios, para garantizar que las viviendas cumplieran ciertos requisitos mínimos de calidad, y desde luego, que se ofrecieran a un precio determinado. Finalmente el INURBE contrató una fiducia para administrar financieramente los recursos de los subsidios durante el periodo de asignación y desembolso.

De la parte de los usuarios, se espera que la familia aporte una fracción del precio de la vivienda. Las magnitudes han cambiado con el tiempo, pero en general se espera que estos ahorros lleguen a alrededor del 10% para los grupos más pobres. El monto del subsidio se aproxima al 40% para estos usuarios. Se espera que el 50% restante sea aportado a través de un préstamo hipotecario con un plazo de quince años o más, otorgado por un banco comercial. Estas proporciones cambian de acuerdo al nivel de ingresos de los usuarios, pues siguiendo el principio de focalización, el subsidio disminuye a medida que aumentan los ingresos de las familias.

Hacemos notar algunos rasgos de estas decisiones que como hemos dichos aparecen especialmente doctrinarias con respecto al modelo liberal, incluso en comparación con otros países en que se introdujeron políticas similares.

La liquidación del ICT implicó prácticamente la eliminación abrupta de la promoción estatal, incluso para las viviendas de los más pobres. El sistema espera que virtualmente la totalidad de esta producción sea desarrollada por promotores privados. Más tarde se va a vincular al sistema unos agentes de naturaleza peculiar, privados pero no propiamente empresariales, las Cajas de Compensación Familiar, que se explicarán más adelante.

Esta misma decisión implicó la eliminación de una línea de financiación especial para los usuarios de la vivienda social, que antes proveía el ICT. En el nuevo sistema se espera que estos préstamos sean ofrecidos por la banca comercial con sus condiciones normales.

Prácticamente desaparecen las ayudas para las familias de ingresos medios. El subsidio solamente es otorgable a familias con un máximo de cuatro salarios mínimos.

Nominalmente, el sistema contempla el concurso de los municipios para complementar estos programas, como aportes de terrenos e incluso de recursos fiscales para complementar los subsidios nominales. Esto nunca estuvo muy bien reglamentado y ha sido difícil de convertir en realidad, salvo en las grandes ciudades.

Más adelante, como hemos dicho, se vinculó al sistema a las Cajas de Compensación Familiar. Estos organismos tienen un estatuto especial. En el régimen laboral colombiano se otorga a las familias de los trabajadores de menores ingresos un subsidio “familiar” (originalmente su monto estaba relacionado con el número de hijos) que pagaba el empleador. Es por lo tanto una porción del salario indirecto del trabajador. Originalmente se pagaba en efectivo al trabajador de manera directa. Pero luego se crearon estos organismos, las Cajas de Compensación Familiar, que reciben y reúnen estos aportes, y con ellos prestan servicios a los trabajadores a precios favorables. Tienen supermercados, colegios, droguerías, hoteles, lugares de recreación y deporte. Pues bien, el sistema de vivienda las ha articulado exigiéndoles (algo que ya algunas hacían de manera espontánea) que entre sus servicios incluyan el otorgamiento de subsidios de vivienda para sus afiliados, y que como son organismos poderosos, que desarrollen proyectos habitacionales en calidad de promotores. Los subsidios así otorgados los cuenta la administración como realizaciones del programa, pero no se trata de fondos fiscales: como se ha dicho, son una parte del salario de los trabajadores. Incidentalmente se les hace una exigencia aun más discutible: que extiendan estos subsidios a usuarios que no son sus afiliados.

## **4. DESARROLLO E INCIDENCIAS DEL PROGRAMA NEOLIBERAL**

### **4.1 Crisis del sector de la construcción y colapso del sistema financiero UPAC**

Uno de los efectos más importantes del desarrollo de esta política durante estos años fue la emergencia una profunda y prolongada crisis en el sector de producción de vivienda, la más profunda y prolongada desde que se tienen cifras sistemáticas, es decir en los últimos setenta años. El sistema financiero UPAC que hemos descrito, que como hemos dicho había sobrevivido a coyunturas muy desfavorables y a crisis bancarias generales, colapsa y debe ser liquidado. El gobierno tiene que intervenir masivamente en una costosísima operación de salvamento, decenas de miles de hogares perdieron sus viviendas, muchos promotores quebraron. La recuperación ha sido lenta y en ella se registran cambios profundos entre los agentes involucrados y sus prácticas.

Los primeros años de operación del nuevo sistema financiero, en que la indexación fue siendo atada de manera gradual pero creciente a la tasa de interés general, coincidieron con la introducción de otras reformas liberales generales (reducción de aranceles, liberalización comercial, privatizaciones, flexibilización laboral, etcétera) y esto, por razones inesperadas, amortiguó las incidencias estructurales de la nueva lógica. En efecto, como se ha visto en otras experiencias, en una fase inicial de un proceso de reformas liberales sobreviene un aumento súbito de la liquidez y una cierta euforia inversora en nuevas opciones de acumulación. Esto hizo que la tasa general de interés permaneciera en niveles relativamente moderados en comparación con sus precedentes inmediatos. Para los usuarios del UPAC, aunque el interés que pagaban se acercaba ya a la tasa comercial, su magnitud absoluta no era tan diferente a lo que venían pagando: el costo real de los préstamos en

UPAC en los últimos años de la década de los ochenta oscilaba alrededor del 6% anual real, similar a la tasa que tuvo hasta el año 1994, cuando ya la indexación se calculaba parcialmente con respecto a la tasa de interés general.<sup>3</sup> De otro lado, esta liquidez excepcional generó una abrupta ampliación de la demanda, especialmente de vivienda de lujo (aunque también en otras capas de la demanda: buena parte de las indemnizaciones por despido se orientó a compra de inmuebles), lo que indujo una acentuada bonanza en el sector: en la primera mitad de los años 90, las autorizaciones anuales de construcción legal de viviendas aumentaron en un 95%<sup>4</sup>. Los préstamos hipotecarios crecieron en un 117%. Esto estuvo acompañado de un acelerado crecimiento de los precios de las viviendas que se incrementaron en este lapso en un 48% en términos reales.<sup>5</sup>

Sin embargo este auge excepcional va a encontrar un techo a mediados de la década. Se reitera un patrón que ya venía exhibiendo la actividad del sector: después de unos años de producción frenética, orientada especialmente hacia los sectores de mayores ingresos, esta demanda termina por saturarse. Esto se refuerza con la desaceleración del crecimiento de la economía en general que comienza a dar muestras de estancamiento, con la caída de los ingresos de los asalariados y la proliferación de licenciamientos. Ya en 1995 las ventas de vivienda se vuelven más difíciles y los precios que habían tenido un nivel record comienzan a caer. A estas alturas la gran liquidez se ha evaporado, y la tasa de interés general se eleva golpeando plenamente al sector: para 1995 el costo de los préstamos de los usuarios del UPAC se dispara al 15% en términos reales. Los primeros damnificados son los promotores que se habían endeudado mucho para aprovechar este negocio que aparecía como magnífico: al no poder vender, teniendo que pagar sus deudas con altos intereses y con los precios de sus productos a la baja, muchos tuvieron que entregar a los bancos sus inmuebles inacabados y no vendidos, y muchos de ellos quebraron. Pero esto se agrava con un segundo movimiento: en los años siguientes el Banco de la República (el banco central en Colombia) realizó varias operaciones para defender la tasa de cambio, que dispararon la tasa de interés, lo que a su vez se repercutió en la tasa para los deudores de UPAC, que llegó a alrededor del 20%, a lo que hay que aumentar los seguros y otros costos relacionados que son considerables. Como hemos dicho, esto no solamente afectó la demanda por nuevos créditos y nuevas viviendas, que se siguió reduciendo de forma severa, sino que impactó a los deudores hipotecarios que habían contraído sus deudas en años anteriores a tasas mucho más bajas: ahora las cuotas que debían pagar por sus saldos aumentaban de manera mucho más veloz de lo que lo hacían sus ingresos. Si a esto agregamos que es un momento en que los salarios caen, aumentan el desempleo y los despidos, se comprende que la insolvencia se difunde. Muchos deudores deben entregar las viviendas a los bancos acreedores, los cuales tienen dificultades adicionales para realizar estos activos, y las mismas ofertas de los bancos de estos inmuebles hacen descender aún más sus precios. Para muchos deudores el precio de su vivienda, que se ha reducido, no alcanza a cubrir el saldo de su deuda hipotecaria, que se ha multiplicado, lo cual es un incentivo adicional para dejar de pagar las deudas y entregar las viviendas a sus acreedores.

La situación se agravó hasta convertirse en una verdadera crisis, que amenazó en forma alarmante la solvencia de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, y con ellas la estabilidad del sistema financiero como un todo. La cartera morosa del sistema hipotecario se duplicó en términos reales entre 1994 y 1996, y para 1998 se había multiplicado por 8. La relación entre cartera vencida y cartera bruta que hasta antes de este episodio era de alrededor del 4% en 1999 alcanza el 20%.<sup>6</sup> El gobierno intervino con una costosa operación de salvamento financiero que requirió la introducción

---

<sup>3</sup> Superintendencia Financiera.

<sup>4</sup> DANE

<sup>5</sup> CEDE-Uniandes. Observatorio del mercado del espacio construido.

<sup>6</sup> Banco de la República y Superintendencia Financiera

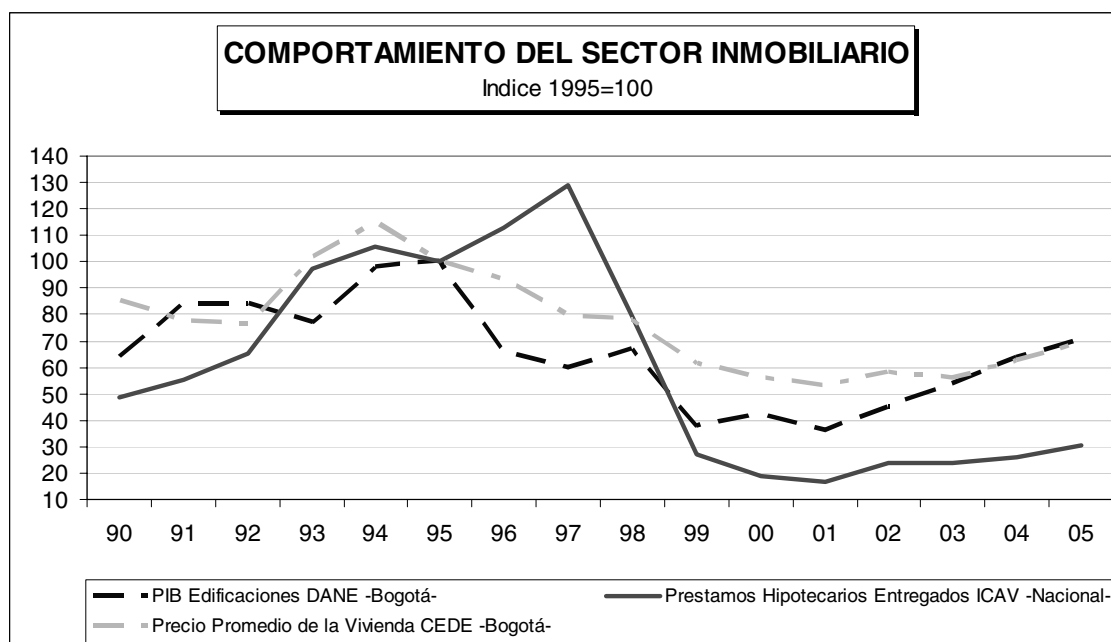
de un muy discutido impuesto a las transacciones financieras para auxiliar el auxilio estatal a los bancos.

No paro ahí el problema. A pesar de la ayuda estatal la insolvencia de los deudores hipotecarios seguía reproduciéndose, así que varias asociaciones de deudores acudieron a las altas cortes judiciales señalando la ilegalidad de la decisión de las autoridades monetarias de cambiar el sistema del cálculo la indexación del UPAC, que estaba regulado de manera estricta por la ley y señalando que el sistema mismo atentaba contra el derecho constitucional de los beneficiarios a la vivienda digna. En 1998 los jueces les dieron la razón en lo fundamental: estimaron que efectivamente el Banco de la República habían violado la ley al cobrar la indexación por encima del ritmo de inflación, y lo propio habían hecho los bancos al utilizar algunos esquemas de financiación que implicaban el cobro de intereses sobre intereses, y les ordenó reliquidar las deudas de sus clientes y devolver lo cobrado de más. De otro lado ordenó liquidar el sistema UPAC por atentar contra el acceso a la vivienda de sus usuarios y ordenó al gobierno a crear un sistema alternativo. Una condición para esto último fue la de establecer un límite a la tasa de interés para los préstamos de vivienda social que fuera equivalente a la tasa más baja del mercado.

Sin embargo y a pesar de estas medidas el impasse se prolongó durante un largo tiempo. El gobierno diseñó un sistema substitutivo al UPAC que denominó Unidad de Valor Real (UVR), y que pretendía retornar a la concepción original del UPAC: consiste en efecto en un dispositivo de indexación cuyo cálculo es estrictamente el Índice de Precios al Consumidor. Pero en el nuevo contexto de multibanca no puede operar como lo hacía el UPAC inicialmente. Además de la indexación se permite una tasa de interés complementaria, que es libre, es decir, regida por el mercado. En los años siguientes, mientras la tasa de interés general fue alta, el crédito hipotecario del UVR siguió siendo costoso y la cantidad de deudores hipotecarios insolventes continuó multiplicándose. En parte por los forcejeos jurídicos que no se resolvían en firme, y en parte por el impacto de este trance, convergieron comportamientos que confluían a un resultado muy depresivo. Los promotores que encontraban un mercado muy estrecho y tasas de interés elevadas, se mostraban reacios a invertir y, desde luego, a tomar préstamos hipotecarios. Los banqueros que habían estado al borde del descalabro tomaban muchísimas precauciones en la escogencia de sus deudores y prestaban muy poco. En especial para vivienda de ingresos bajos, estimaban que la regulación que los obligaba a ofrecer una tasa de interés limitada era impracticable y no ofrecían préstamos en este segmento. Pero los usuarios potenciales, que tenían serias dificultades de solvencia compraban muchas menos viviendas y sobre todo se resistían a contraer préstamos hipotecarios que, tal vez con razón, consideraban muy peligrosos.

Para tener una idea de la severidad de este acontecimiento miremos algunas cifras del desempeño del sector en Bogotá. El número de viviendas construidas bajo licencia en el año 2000 se redujo al 40% de lo alcanzado en 2004. En el año 2005 cuando ya se considera que se está en recuperación este número apenas es el 63% de lo construido en 2004. Algo similar sucede con los precios de las viviendas: en 2001 caen al 46% de su nivel en 2004, y en 2005 apenas recuperaban un nivel del 60%. Los préstamos hipotecarios experimentan una verdadera debacle: su punto máximo fue en 1997, pues la crisis no había alcanzado sino parcialmente al grueso de los deudores hipotecarios. En 2001 habían caído a un nivel del 13%. A pesar de todos los esfuerzos y ayudas gubernamentales, en 2005 apenas alcanzaban un nivel equivalente al 23% de ocho años antes. La Figura 1 ilustra estos comportamientos.

FIGURA 1



Fuentes:

PIB Edificaciones: DANE, Cuentas Departamentales.

Precio Promedio de Vivienda: CEDE, Observatorio del Mercado del Espacio Construido;

Prestamos Hipotecarios Entregados: Maria Mercedes Cuellar "¿A la vivienda quien la ronda?" pág. 113;

#### 4.2 La operación del sistema de subsidios a la demanda.

El funcionamiento del programa de subsidios a la demanda de vivienda social ha tenido altas y bajas, sus resultados son mucho menos reconfortantes de lo que se esperaba originalmente y ha evidenciado limitaciones y contradicciones muy preocupantes.

Un primer inconveniente que ha tenido el sistema es de tipo cuantitativo. Como se ha dicho, la modalidad de esta política adoptada en Colombia es ciertamente extrema y aún más papista que en los modelos ortodoxos en los que se inspiró, e implicó que incluso para los más pobres se eliminó cualquier otro mecanismo de ayuda: se liquidó la línea de financiamiento especial para la vivienda popular y se cerraron los promotores oficiales de vivienda social. Se esperaba que con el solo subsidio las familias más pobres podrían incorporarse plenamente a la demanda solvente de la promoción privada. Esto se ha revelado como una expectativa excesiva, o al menos no compatible con el esfuerzo fiscal que el Estado ha estado dispuesto a hacer en este rubro. El monto individual de los subsidios y la suma global que se ha orientado a este fin son insuficientes para lograr esta incorporación. En los primeros años de operación del sistema se evidenció que las familias más pobres, aquellas que tienen ingresos hasta dos salarios mínimos (en Bogotá llegan a casi el 20% de la población) con el subsidio, que originalmente tenía un monto de alrededor de 2.500 dólares, son incapaces de comprar la vivienda más barata producida por empresarios normales. (Montero 2006) No tienen capacidad de aportar el ahorro inicial ni de pagar la cuota hipotecaria periódica del préstamo complementario. En el rango de ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos se encontró un problema importante: en general, aun si estas familias pueden completar la cuota inicial, la obtención de un préstamo con la banca privada es muy difícil. Los banqueros argumentan que los préstamos para vivienda social son poco atractivos para la banca comercial y espontáneamente

cobrarían por ellos una tasa mayor que la que exigen al resto de su cartera: esto porque estos préstamos son pequeños, con costos de administración mayores y con riesgos más altos. La exigencia legal de aplicar a estos préstamos una tasa incluso inferior al promedio hace que los bancos estén muy poco dispuestos a otorgar estos préstamos si tienen otra opción, y si no existe alguna exigencia especial o algún incentivo para hacerlo. Adicionalmente las familias cuya actividad laboral es informal (más de la mitad de la fuerza laboral colombiana está en esta situación) enfrentan una dificultad adicional: incluso si la magnitud de sus ingresos no es tan baja, dado que tiende a ser fluctuante y no siempre se puede respaldar o registrar legalmente su percepción, esto les impide aspirar a un préstamo normal, pues su condición se torna incompatible con las prácticas que tradicionalmente tienen los bancos para escoger sus beneficiarios en la demanda solvente.

Esto ha conducido a situaciones muy paradójicas. Muchas familias que después de recorrer el proceso de selección, que contra toda expectativa es intrincado y dispendioso, y finalmente logran que se les asigne un subsidio, se ven obligadas a renunciar a él, pues no obtienen el préstamo complementario (existe otras razones que explicaremos más adelante). Esto no es algo marginal: ha habido momento en que esto llega al 50% de los créditos asignados, y en general oscila entre el 20% y el 30%, a pesar de las medidas que se han tomado para superar este *impasse*.

Existen otras razones que desalientan la postulación misma a este programa de subsidios, aun entre grupos muy necesitados. Ya se ha dicho que contra lo esperado, este sistema que tiene más mercado, tiene trámites interminables, costosos en términos de tiempo y de recursos para estas familias, y a menudo suponen hábitos y nociones culturales que son muy extraños para estos grupos. Incluso hay componentes que tienen lógicas contradictorias: para cumplir con los propósitos de “focalización” los aspirantes a estas ayudas deben mostrar que las necesitan de manera aguda y por lo tanto deben mostrar que sus recursos son muy limitados. Pero para obtener el crédito deben demostrar lo opuesto, que sí tienen recursos y que pueden responder por estas obligaciones. También contrariando uno de los argumentos que más se enarbolaron en su momento sus defensores se evidenció que por sí solo el nuevo sistema no era de ninguna manera inmune a la manipulación política y a la corrupción, de lo que se sindicaba al ICT por su carácter estatal. Al contrario, los subsidios a los demandantes son percibidos como un pago gratuito y conmensurable, que quien lo otorga puede en ciertas circunstancias capturar del beneficiario, y algo similar puede decirse de la calificación de los proyectos ofrecidos por los promotores. Así como formalmente los mecanismos de asignación del ICT excluían el favoritismo, pero en la práctica había trasgresiones muy frecuentes, algo similar ocurrió con los dispositivos de asignación del INURBE, incluso de manera más aguda: dos de los directores nacionales de este organismo han sido procesados por corrupción y malas prácticas administrativas, y sobre todo en algunas regiones este programa ha operado como un poderoso mecanismo de reproducción electoral. Sin duda es necesario depurar las prácticas ilegales en la gestión gubernamental, pero esto no puede lograrse evadiendo el problema mediante la liquidación de los mismos instrumentos estatales. El usuario potencial del sistema que no tiene estas conexiones políticas ve que sus posibilidades de éxito son remotas y demoradas y por ello o se retira del programa o no acude a él.

En la reticencia de muchos hogares pobres a este programa también influye una práctica asumida por los promotores para llegar a estos niveles de la demanda con las reglas de juego del programa: la de reducir el tamaño de la vivienda y del terreno, hasta límites que hasta hace poco eran inimaginables en épocas recientes: lotes de 3 metros de frente o menos por seis de fondo, casas de 32 metros cuadrados, etc. No solamente es muy insuficiente para la mayoría de las familias más pobres, sino que imposibilita el desarrollo ulterior por construcción progresiva, el alquiler de cuartos o el funcionamiento de pequeños comercios o talleres, algo muy difundido y vital para estos grupos. Como existe una alternativa, la de los urbanizadores ilegales que ofrecen terrenos más

amplios, muchas familias prefieren renunciar al subsidio, y hacer el esfuerzo de comprar un lote “pirata”, pues les abre la posibilidad de desarrollos futuros.

La operación del sistema puso en evidencia otro de sus límites: la eliminación de los promotores oficiales deja al gobierno en una dependencia extrema de los empresarios privados para el suministro de la vivienda social. En repetidas ocasiones a pesar de que el gobierno ofrezca subsidios, e incluso los otorgue a los compradores potenciales, si los promotores privados tienen otra opción de inversión más atractiva, por ejemplo, en otras capas de la demanda, o hacen algún cálculo especulativo o tienen alguna incertidumbre, no producen las viviendas requeridas y el gobierno no tiene alternativa.

Por diferentes combinaciones de estos factores en reiteradas ocasiones, y a pesar de la penuria habitacional, las autoridades han encontrado dificultades para orientar los subsidios para lo que indica el espíritu de la política, es decir para ampliar la demanda solvente de la promoción formal. En los primeros años de la década de los noventa, cuando existía la referida bonanza de la producción de vivienda especialmente para los niveles de ingresos altos, hubo poca demanda por subsidios por los promotores. Estaban atraídos por estos otros submercados, el monto individual de los subsidios era particularmente bajo y los trámites eran muy dispendiosos. Paradójicamente hubo alguna producción de vivienda catalogada como popular (Vivienda de Interés Social VIS), en los bordes superiores de esta definición, extensiones de las incursiones de algunos promotores en este mercado popular en la anterior coyuntura a la que hicimos referencia en el gobierno de Betancur y que se construía mayoritariamente sin el subsidio, aprovechando precisamente indemnizaciones por licenciamientos y ahorros de estos grupos. Los subsidios asignados en Bogotá, que fueron muy limitados en número, no solamente fueron muy inferiores a las viviendas VIS construidas, sino que prácticamente fue imposible dirigirlos a los grupos más pobres: para llegar a ellos fue necesario orientarlos a opciones distintas a la compra de vivienda nueva a promotores privados, como el mejoramiento de viviendas, a actividades remediales de infraestructura y a compra de vivienda usada. Miremos algunas cifras ilustrativas: entre 1993 y 1996 se produjeron en Bogotá en promedio 9.800 viviendas clasificadas como VIS, casi todas en el límite superior de esta definición, mientras que se construyeron anualmente 24.671 para grupos ingresos más elevados (nótese que se incluyen los dos últimos años en los que la crisis de ese sector ya se manifestaba). El número anual de subsidios que se otorgaron fue de 1.880, que como ya se ha dicho, no se aplicaron sino parcialmente a la compra de producción de vivienda nueva: en otras palabras, el programa de subsidios tuvo impacto marginal en el avance hacia su objetivo central.

En el lapso más severo de la crisis, entre 1997 y 2001, la producción de vivienda para sectores medios y altos cae a un nivel promedio de 7.918 unidades anuales, es decir más o menos a un tercio del promedio del período anterior (en el año más crítico, el 2001, se produjo menos que la décima parte de lo que se construyó en este segmento en el momento de mayor auge en 1994, un 9,1%). Ante este bloqueo de esta sección de la demanda, los promotores que podían seguir invirtiendo tuvieron que reorientar sus negocios al mercado de la vivienda popular: en este lapso entre 1997 y 2001 construyeron en promedio 15.494 viviendas clasificadas como de interés social, 58% más que en el período anterior, a pesar de la contracción general de la actividad de la rama. Pero he aquí una sorpresa: este redireccionamiento relativo y forzado de la promoción privada no parece haberse apoyado en el instrumento central de la política de vivienda social, los subsidios a la demanda. Las dificultades fiscales generales por las que atravesaba el gobierno en ese momento, y los ingentes recursos que tuvieron que dedicarse al rescate de la banca hipotecaria hicieron que en estos años, en lugar de aumentar los subsidios, se redujeran drásticamente: se otorgaron en promedio 1.046, casi la mitad de lo que se movilizó en los años inmediatamente anteriores.

En el lapso de recuperación incipiente que va entre año 2002 y el 2005 el gobierno hace un esfuerzo significativo y aumenta muy sensiblemente el número de subsidios asignados: de 1.046 en promedio anual en los años anteriores se pasa a 18.539, casi 18 veces, y diez veces más que al comienzo de la década. Podría esperarse entonces que la producción de vivienda social llevada a cabo por los promotores capitalistas aumentara, y así lo hizo: paso a un promedio de 21.835 viviendas VIS por año. Sin embargo sorprende un poco el peso relativo de estos incrementos: los subsidios crecieron el 1.770% y la producción de vivienda VIS el 40%.

Para comprender mejor lo que está sucediendo en esta fase es necesario examinar las tendencias de manera temporalmente más detallada. Las cifras anuales muestran que lo que está sucediendo es un retorno de la inversión de los promotores de la vivienda popular al segmento alto de la demanda. Si se comparan los periodos como un todo este aumento es muy moderado: el número de viviendas no-VIS, como se denomina la producción para sectores medios y altos, pasa a un promedio anual de 9.586 unidades, es decir apenas un 20% más de lo que se produjo en promedio cada año entre 1997 y 2001, lo que significa un nivel de apenas el 38% de lo que se construía entre 1993 y 1996. Si se examina año por año se ve que si bien la recuperación del sector alto de la demanda es apenas incipiente, sus tendencias son más nítidas. Como hemos dicho en 2001 el año más problemático de esta coyuntura la producción cayó a menos de la décima parte del de lo producido siete años antes, con una producción de 2.974 viviendas. En 2002 aumenta la producción a 5.331 unidades, y el año siguiente asciende 11.781. Esto, como hemos dicho, después de un largo período de incertidumbre y con un sistema financiero muy perturbado.

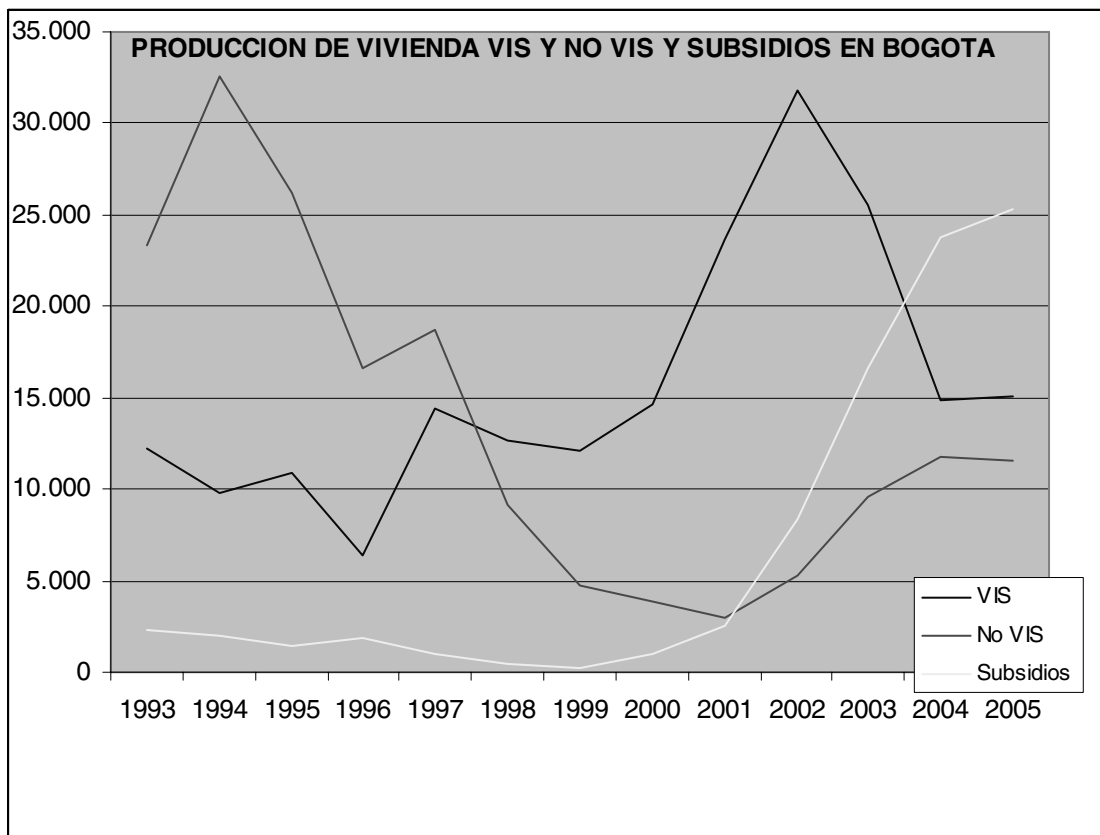
Hay que anotar que en esto debió haber influido en algo una acción de política un poco contradictoria con la insistencia en principios como la focalización: un subsidio a la vivienda de lujo. Desde el año 2000, y con la idea de que era necesario reanimar la demanda inmobiliaria que estaba tan contraída, el gobierno estableció un mecanismo para adquirir vivienda (denominado cuentas de Ahorro de Fomento a la Construcción AFC) que implica una substancial deducción tributaria a los compradores, algo que en la práctica solamente pueden aprovechar quienes declaran impuesto a la renta, es decir los más ricos, y cuyo beneficio es más que proporcional a los ingresos.

En cambio, si examinamos la producción de vivienda VIS vemos que el año en que se produjo más fue en 2001, con 31.000 viviendas. De ahí en adelante, comienza a descender: en 2002 se bajó a 25.00 y en 2005 se había reducido a 15.000 viviendas VIS, la mitad de cuatro años antes. Sin embargo, lo más sorprendente es que esta tendencia fuertemente descendente de la producción de vivienda VIS: si en 2000 se asignaron en Bogotá 996 subsidios, en 2001 esto ascendió a 2.554. En 2002 se pasó a 8.412, el año siguiente se duplicó a 16.605, en 2004 se otorgaron 23.808 y en 2005, 25.334. Pero nótese algo aún más curioso: en los dos últimos años los subsidios exceden la producción de vivienda VIS, y en proporciones considerables. En 2004 se asignaron 23.808 subsidios y solamente se produjeron 14.899 viviendas VIS. En 2005 se otorgaron 25.334 y solo se produjeron 15.072 viviendas VIS. No es un problema estadístico: ya hemos visto que las dificultades de operación del sistema conducen a que muchísimos subsidios asignados no son finalmente desembolsados. Pero esto también evidencia algo muy preocupante sobre el sistema: cuando los promotores emigran a otros sectores de la demanda, el gobierno carece de instrumentos para hacer que se produzca vivienda social, y ciertamente los subsidios son muy insuficientes. Desde luego habría que reiterar la anotación sobre la incongruencia gubernamental de en lugar de desalentar este retorno de la promoción inmobiliaria a su nicho tradicional de producción de vivienda de lujo, ofrezca incentivos, como las cuentas AFC, una política absurdamente inequitativa en términos sociales (un comprador de vivienda de lujo puede obtener deducciones tributarias equivalentes a tres o cuatro subsidios de vivienda social) y complaciente con este sesgo de la promoción inmobiliaria hacia la vivienda para los más ricos que la conduce a crisis reiteradas.

CUADRO 1				
PRODUCCION DE VIVIENDA Y SUBSIDIOS EN BOGOTA 1993-2005 (unidades)				
	VIS	NO VIS	TOTAL	SUBSIDIOS
1993	12.182	23.318	35.499	2.770
1994	9.797	32.542	42.339	1.984
1995	10.909	26.232	37.140	1.406
1996	6.346	16.593	22.939	1.862
1997	14.400	18.754	33.163	1.044
1998	12.695	9.180	21.874	455
1999	12.132	4.778	16.910	185
2000	14.595	3.895	18.490	996
2001	23.651	2.974	26.625	2.554
2002	31.836	5.331	37.146	8.412
2003	25.535	9.623	35.158	16.605
2004	14.899	11.781	26.680	23.808
2005	15.899	11.557	26.629	25.334

Fuente: DANE Licencias de Construcción. Subsidios: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Figura 2



### 4.3 Efectos estructurales de la política de vivienda liberal

Examinemos ahora algunos de los efectos del desempeño de estos instrumentos de la política de la vivienda en este período. Uno de los más importantes es su impacto en la composición de formas de producción del sector.

Un rasgo muy importante de la estructura de producción de vivienda en los países contemporáneos, que es incluso más acentuado en los países latinoamericanos, y en esto no es una excepción ni Colombia ni Bogotá, es que no se trata de un sector homogéneo que opere con normas rigurosamente capitalistas, aún si estas relaciones sociales son las dominantes a nivel social. Esto se ha examinado para Bogotá desde hace bastante tiempo y se ha encontrado que se trata de un rasgo decisivo para entender la dinámica de conjunto. (Jaramillo 1981) Desde luego existe un sector capitalista que denominaremos *promoción capitalista*, que opera con la lógica de la acumulación privada y en esta época es el más importante. A su lado, sin embargo existen otras “formas de producción”: la *construcción por encargo*, es una de ellas y consiste en la figura en la que el mismo usuario final manda a construir una vivienda que él va a utilizar, a un prestatario de servicios (un constructor, un arquitecto) generalmente de manera individual y en un lote de su propiedad. Se trata de una práctica legal, pero no debe confundirse con la construcción capitalista: con ella no se busca acumular y su lógica y sus rasgos físicos son muy diferentes. Estas dos formas de producción, la promocional capitalista y la construcción por encargo conformarían la *construcción privada legal*. Otra forma de producción la constituye la *promoción estatal*, que opera normalmente con técnicas avanzadas y empleando trabajadores asalariados, pero tiene un elemento fundamental que es diferente a la promoción capitalista: estas instituciones estatales no buscan como objetivo central la acumulación de capital. Estas tres conformarían la *construcción legal*. Adicionalmente, y este es un rasgo muy importante en las ciudades latinoamericanas existe un sector de producción de vivienda realizado generalmente por los grupos más pobres que están excluidos de las opciones anteriores, que construyen sus propias viviendas a través de procesos de autosuministro, con técnicas muy rudimentarias y generalmente violando las normas urbanísticas y de propiedad del suelo: la *autoconstrucción*. Examinemos la evolución de estas formas de producción de vivienda durante el período de operación de la política liberal.

Veamos inicialmente el comportamiento de la promoción capitalista. Hay que decir que la política de vivienda que comienza en los años noventa prolonga un propósito implícito de la política anterior que consiste en incentivar esta forma de producción, entre otras razones, porque se considera que ella es más eficiente y más productiva que los otros procedimientos. La introducción del UPAC en los años setenta tenía esta orientación y de hecho indujo un aumento decisivo en la importancia de esta forma de producción. A partir de los años noventa se refuerza la búsqueda de este objetivo, como hemos visto, con la liquidación de los organismos de promoción estatal, cuya actividad se pretende que sea asumida por la promoción privada.

Si examinamos el peso de la promoción capitalista en la construcción legal, en este período aumenta su peso hasta coparla casi en su totalidad, pues el 92% de las viviendas legales se producen de esta forma.<sup>7</sup> Esto continúa una tendencia previa: entre 1973 y 1985 la promoción capitalista construyó solamente el 47,9% de las viviendas construidas legalmente y entre 1985 y 1993 esto ascendió al 72,8%. Esto es el resultado, de una parte, del descenso paulatino de la construcción por encargo,

---

<sup>7</sup> Estas cifras a partir de 1993 son extraídas de cálculos de Nicolás Cuervo *La vivienda en Bogotá. Reformas estructurales y heterogeneidad productiva en el cambio de milenio Bogotá*: Tesis de grado, Maestría en Economía, Universidad de los Andes, Bogotá 2007. La metodología empleada nos obliga a referirnos a períodos intercensales: 1973-85; 1985-93; 1993-2005.

que hasta los años setenta era de una magnitud similar a la promoción capitalista: la construcción por encargo entre 1973 y 1985 ya solo representaba el 23% del construcción legal y ya no era sino la mitad de la promoción capitalista, entre 1985 y 1993 baja al 16% y entre 1993 y 2005 se derrumba a un 9%. Entre otras cosas, en este efecto influye una práctica crediticia que la discrimina, pues los canalizadores del ahorro UPAC prefieren prestar a sus mismos promotores. El otro determinante de este dominio en el lapso más reciente de la promoción privada es la liquidación del ICT, que en los períodos anteriores había producido el 29% de las viviendas legales entre 1973 y 1985 y el 11% entre 1985 y 1993.

Sin embargo, si se contrastan estas cifras con otros referentes se tiene una impresión de la dinámica de la promoción capitalista que es de precariedad. Entre 1973 y 1985 el número promedio de viviendas que producían los promotores privados en Bogotá fue de 8.800 y en el período siguiente de 1985 a 1993 se amplía enormemente, a 38.000. En la fase de la política liberal, cuando se esperaba que esto se expandiera aún más, el resultado es el contrario: el ritmo de producción anual en realidad desciende a 28.600 viviendas por año, es decir cae en más de una cuarta parte, aunque las necesidades de la ciudad aumentan con su crecimiento. Si comparamos este ritmo de producción con el ritmo de formación de nuevos hogares en la ciudad tenemos un panorama similar: de una proporción de 0,860 viviendas producidas en forma capitalista por cada nuevo hogar en la ciudad, se retrocede a un nivel 0,509. Esto quiere decir que las oscilaciones inducidas por la política liberal, y desde luego, la crisis tan profunda que ella desencadenó hace que contra sus expectativas, la promoción capitalista está cada vez más distante de responder adecuadamente a las necesidades habitacionales de los bogotanos. En el período anterior la producción legal en su conjunto había llegado a producir 1,18 viviendas por cada nuevo hogar en la ciudad, es decir que por primera vez la producción formal estuvo en capacidad de hacer retroceder en algo el déficit acumulado. En este último lapso, el pobre desempeño de la promoción de ninguna manera compensa la liquidación de la producción estatal y la contracción tendencial de la construcción por encargo, y se retorna a un ritmo de construcción de la producción legal muy insuficiente, de 0,56 vivienda por cada nuevo hogar que hace esperar el retorno a una situación de aumento en la penuria habitacional.

Cuadro2

UNIDADES DE VIVIENDA CONSTRUIDAS SEGÚN FORMAS DE PRODUCCIÓN EN BOGOTÁ 1928- 2005							
			Privada Legal	Estatal	Total legal	Auto construcción	Total
	Capitalista	Por encargo					
1928-38			6.890		6.890	2.882	9.772
1938-51	11.279	8.168	19.447	2.238	21.685	25.864	47.549
1951-64	33.115	24.176	57.291	23.514	80.805	66.233	147.038
1964-73	28.018	22.620	50.638	37.116	87.754	90.080	183.834
1973-85	105.677	49.960	155.637	64.904	220.541	112.347	332.888
1985-93	304.150	68.843	372.993	44.699	417.692	56.684	474.376
1993-05	344.145	32.517	376.662		376.662	298.602	675.464

Cuadro 3

PARTICIPACIÓN DE FORMAS DE PRODUCCIÓN EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA EN BOGOTÁ 1928-2005									
	CAPITALISTA			POR ENCARGO			ESTATAL		AUTO-CONSTR
	%sobre Privada legal	%sobre Total legal	%sobre total	%sobre Privada legal	%sobre Total legal	%sobre total	%sobre Total legal	%sobre total	%sobre total
1928-38									29,49
1938-51	58,00	52,01	23,72	42,00	37,67	17,18	10,32	4,71	54,39
1951-64	57,80	40,98	22,52	42,20	29,92	16,44	29,10	15,99	45,04
1964-73	55,33	31,93	15,24	44,67	25,78	12,30	42,30	20,19	49,00
1973-85	67,90	47,92	31,75	32,10	22,65	15,01	29,43	19,50	33,75
1985-93	81,54	72,82	64,12	18,46	16,48	14,51	10,70	9,42	11,95
1993-05	91,37	91,37	50,95	8,63	8,63	4,81			44,21

Cuadro 4

RITMO DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTIVA DE VIVIENDA EN BOGOTÁ POR FORMAS DE PRODUCCIÓN 1928-2005

							TOTAL LEGAL		AUTOCONSTR		TOTAL GENERAL	
	CAPITALISTA		POR ENCARGO		ESTATAL		Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar
	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar	Anual	Por nuevo hogar						
1928-38							689	0,622	288	0,260	977	0,882
1938-51	868	0,199	628	0,144	172	0,039	1.668	0,382	1.990	0,456	3.658	0,838
1951-64	2.547	0,184	1.860	0,134	1.809	0,130	6.216	0,448	5.095	0,367	11.311	0,815
1964-73	3.113	0,125	2.513	0,101	4.124	0,166	9.750	0,392	10.676	0,430	20.426	0,822
1973-85	8.806	0,260	4.163	0,123	5.409	0,160	18.378	0,543	9.362	0,276	27.741	0,819
1985-93	38.019	0,860	8.605	0,195	5.587	0,126	52.211	1,181	7.085	0,160	59.297	1,342
1993-05	28.018	0,509	2.710	0,048			30.728	0,557	24.883	0,442	56.289	0,999

Fuente Cuadros 2,3 y 4: Dane, ICT Cálculos: hasta 1993: Jaramillo (1980); Jaramillo, Parias y Llano (1991). Para 1993-2005 y revisión de la estimaciones anteriores, Cuervo (2007).

Estas cifras nos permiten dimensionar el esfuerzo gubernamental en el otorgamiento de subsidios encaminados a apoyar la producción de vivienda social por promotores privados. En este último período se otorgaron con este fin en Bogotá 86.914 subsidios: esto representó 0,12 subsidios por cada nuevo hogar en la ciudad. Esta cifra apenas se aproxima a lo que producían los promotores estatales entre 1985 y 1993, la fase subsiguiente al plan de vivienda de Betancur, por lo tanto de contracción, que fue 0,126 por nuevo hogar. Si se compara con períodos anteriores el volumen actual de los subsidios directos se ve aún más modesto, ya que previamente lo realizado por el ICT era de más de 0,16 por cada nuevo hogar. Debe señalarse además que ese instituto otorgaba viviendas con financiación y de tallas sensiblemente mayores a las de los programas recientes.

Registremos un efecto de la crisis en la lógica de funcionamiento de la promoción capitalista que ha persistido aun en la recuperación relativa del sector y que tiene las trazas de ser algo estructural.

Hasta antes de la debacle del sistema UPAC el grueso de la producción de vivienda estaba respaldada por un préstamo hipotecario. Los desbarajustes del sistema financiero condujeron a una aguda contracción del crédito y de la actividad, como hemos visto. Pero el crédito se restringió en una proporción mucho mayor. Lo que se ha observado es que durante la fase de recuperación incipiente las nuevas operaciones de construcción parecen realizarse en una buena parte con fondos diferentes a los préstamos bancarios e hipotecarios. Antes de la crisis, nueve de cada diez viviendas producidas estaban respaldadas por un préstamo hipotecario. En el 2005 menos de tres y media viviendas de cada diez tenían este soporte. El monto promedio de estos préstamos se redujo además en un 38% en términos reales. Es decir, la reticencia a otorgar préstamos hipotecarios o a tomarlos, no se ha limitado al momento de la crisis, sino que parece haberse extendido en el tiempo, y pareciera que sobre todo la promoción capitalista se ha reconfigurado de tal manera que opera con un nivel muy restringido de apoyo bancario, algo sumamente excepcional incluso en términos internacionales.<sup>8</sup>

Algunos análisis sobre las prácticas del sector muestran que se ha difundido un esquema en el cual los promotores tratan de minimizar la contratación de préstamos bancarios y al mismo tiempo amortiguar el riesgo de la no realización de sus mercancías mediante la figura de la pre-venta o venta sobre planos a sus eventuales compradores. Solamente comienzan la construcción cuando han asegurado la colocación de de un número suficiente de viviendas y la producción la pagan fundamentalmente con los fondos adelantados por los clientes.<sup>9</sup> Esto probablemente reduce sus riesgos y sus costos financieros, pero es muy probable que también reduzca su volumen de operación y contribuya a explicar las dificultades de la recuperación.

Cuadro 5

<b>Financiamiento hipotecario y producción de vivienda</b>		
	Viviendas Financiadadas/ Aprobadas	Valor real Promedio del Credito
1995-98	0,912	40,394
1999	0,440	25,771
2000	0,371	20,363
2001	0,328	19,312
2002	0,314	19,044
2003	0,377	20,321
2004	0,336	25,182
2005	0,340	24,300

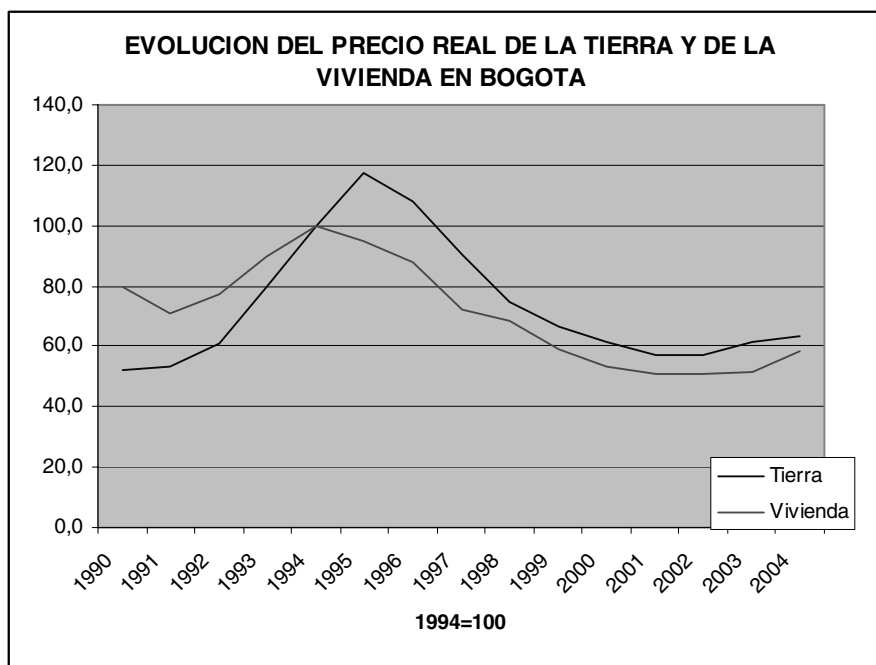
Fuente: DANE

<sup>8</sup> A propósito de esta ruptura cuantitativa entre la actividad constructora y los préstamos hipotecarios hay un ejercicio estadístico sistemático en Ramírez Manuel y Jesús Otero, “Determinantes de los desembolsos de crédito hipotecario”, Documento realizado para el ICAV, Bogotá, 2004. .

<sup>9</sup> Nieto San Juan, Paula. “La financiación de la construcción de vivienda en Bogotá 2000-2006”. Bogotá: Tesis de grado, Administración de Empresas, Universidad de los Andes, 2007. En este texto se afirma que en el 70% de los proyectos emprendidos por promotores bogotanos a partir del año 2000, utilizaban esta figura.

Algo similar parece haber ocurrido en las relaciones de los promotores con los propietarios de los terrenos. Uno de los rasgos del reciente episodio de auge y crisis del sector es que tuvo un reflejo claramente especulativo en los precios del suelo: su crecimiento fue aun más acentuado que los precios de los inmuebles, siguieron aumentando por lo menos un año más cuando las ventas de viviendas eran ya difíciles y sus precios correspondientes empezaban ya a caer. Posteriormente los precios de la tierra se desploman en forma aún más aguda que los precios de los inmuebles. Entre 1990 y 1994 los precios de la vivienda aumentaron en un 25% en términos reales, mientras que en ese período los precios de los lotes lo hicieron en un 91%. Al año siguiente alcanzaron un nivel del 124% con respecto al principio de la década. En su descenso para 1991 los precios de la vivienda habían caído a un nivel del 51% de lo alcanzado en su momento cumbre. Los precios de la tierra habían descendido a un 49%.<sup>10</sup> Esto es especialmente agudo con respecto a sus antecedentes, pues mientras los precios de la vivienda en un período largo habían tenido oscilaciones y una tendencia general ligeramente a la baja, los precios del suelo mostraban una fuerte tendencia ascendente y prácticamente nunca se habían contraído de manera significativa. En la fase ascendente, el acelerado aumento de los precios de la tierra llevó a muchos promotores a comprar terrenos en una proporción mucho mayor que la usual, para favorecerse de estos incrementos y para asegurar la expansión ulterior de su producción. El derrumbe posterior de esos precios agravó enormemente la situación de los promotores en dificultades, pues buena parte de sus activos estaban representados en lotes que se habían desvalorizado en grado sumo. La reacción de los promotores en este período posterior ha sido la de, de nuevo, tratar de minimizar riesgos: en lugar de comprar terrenos a los terratenientes, procuran asociarlos a las operaciones, pidiéndoles que aporten los lotes y remunerándolos a posteriori, a menudo en especie (se les da algunas de las viviendas construidas). De nuevo, esto aminora los requerimientos de préstamos para formar el capital inicial y permite compartir los riesgos, pero también limita para el promotor las posibilidades de captura de incrementos en los precios del suelo, que en el pasado eran una fuente importante, aunque no siempre segura, de rentabilidad.

FIGURA 3



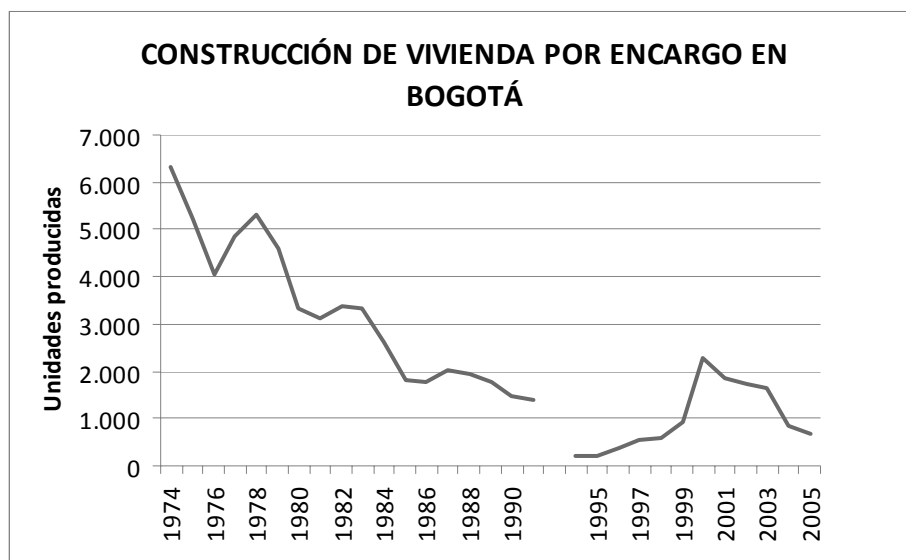
Fuente: CEDE- Observatorio del mercado del espacio construido en Bogotá

<sup>10</sup> Observatorio del Mercado de Espacio Construido. CEDE Universidad de los Andes.

Examinemos brevemente lo que ocurre con la construcción por encargo. En las cifras por períodos intercensales se muestra que esta forma tiene una tendencia a la retracción que se acelera abruptamente en el último período. Una mirada año por año nos permite ver aspectos más detallados y algunos inesperados. En efecto, como puede verse en la Figura 4 y el Cuadro 6, la construcción por encargo, que tenía un volumen de producción considerable a mediados de los años 70 (alrededor de 5.000 viviendas por año) y que representaba cerca del 40% de la producción privada legal de vivienda, pierde terreno de manera acelerada tanto en términos absolutos y relativos. Hemos mencionado que tal vez la razón principal de ello haya sido su exclusión de la financiación bancaria e hipotecaria, pues las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, que durante el período del UPAC tenían el dominio exclusivo de estas operaciones discriminaban contra la construcción por encargo y privilegiaban la asignación de fondos a promotores de su propio grupo financiero. A comienzos de los años noventa esto ya era muy agudo, pues la construcción por encargo producía alrededor de 1.400 viviendas anuales y su peso se había reducido a alrededor del 6% o 7% de la construcción legal. Tras un breve lapso en que no tenemos datos, a mediados de los años noventa, cuando empieza la política liberal este declive se ha convertido en derrumbe: la construcción por encargo apenas supera las doscientas viviendas por año en el momento del auge de la promoción capitalista y llega a representar solamente un poco más del dos por ciento de la producción legal de vivienda.

Sin embargo con la crisis se observa algo interesante: la construcción por encargo en el momento más agudo de la contracción general recupera algo de su volumen y se llega a producir alrededor de 2.000 viviendas anuales por este sistema, alcanzando en su punto más alto una participación del 19% de la construcción legal. Todo parece indicar entonces que el bloqueo de la financiación hipotecaria y el temor de los adquirientes potenciales de vivienda llevaron a una porción de ellos a volver a utilizar la construcción por encargo, que permite extender en el tiempo los pagos. Cuando el mercado hipotecario comienza a regularizarse difícilmente, la construcción por encargo parece perder de nuevo volumen de actividad.

FIGURA 4



La autoconstrucción muestra un comportamiento sumamente sorprendente. A partir de los años 70, cuando había alcanzado una proporción muy considerable en la producción total, 49% entre 1964 y 1973, esta forma de producción había venido cediendo en importancia, con una participación del 34 % entre 1973 y 1985 y 12% entre 1985 y 1993. En el período más reciente, entre 1993 y 2005, que coincide con la política liberal vuelve a adquirir un peso enorme, de 44,2% de la producción total de vivienda en la ciudad. En términos de unidades producidas alcanza un nivel de 24.000 viviendas producidas al año, dos veces y media más alto que el momento de mayor actividad de la construcción ilegal en los años sesenta. Estas cifras mostrarían un retroceso tremendo en la lucha contra la ilegalidad, que es un objetivo central de la política de vivienda en la ciudad desde siempre y mostraría un fracaso espectacular de la política neoliberal.

No nos cabe duda de que esta política de vivienda exhibe fuertes limitaciones, como lo hemos visto en los análisis previos. Sin embargo nos surge alguna duda sobre la magnitud de la actividad autoconstruccionista como tal, y su volumen, que desde cierta perspectiva puede aparecer exagerado, puede estar alterado por razones estadísticas. En efecto, la manera de calcular esta actividad es de tipo residual: a grandes rasgos, consiste en comparar el stock de viviendas en la ciudad entre dos censos; su incremento, con algunas correcciones, debe equivaler a la producción total de vivienda en ese período. A este total se le resta la actividad constructora legal que está registrada en las licencias de construcción: el residuo sería la actividad autoconstruccionista.<sup>11</sup> Este cálculo, sin embargo, es muy sensible a la exactitud, y, sobre todo, a la compatibilidad entre las cifras censales. Como se explicará más adelante, tenemos la sospecha de que el censo de 2005 puede sobreestimar el stock de vivienda en Bogotá para ese año, por lo tanto la producción global en el período, y consecuentemente, el número de viviendas autoconstruccionadas.

---

<sup>11</sup> Para una explicación más detallada de esta metodología, ver Jaramillo 1981 y Cuervo 2008.

Cuadro 6

Construcción de vivienda por encargo en Bogotá 1974-2005		
	Unidades Producidas	Sobre Const Legal
1974	6.332	37,5%
1975	5.236	42,9%
1976	4.066	31,5%
1977	4.867	30,1%
1978	5.303	36,0%
1979	4.581	43,0%
1980	3.343	25,0%
1981	3.113	23,6%
1982	3.393	20,7%
1983	3.312	15,6%
1984	2.634	9,8%
1985	1.814	6,3%
1986	1.785	6,1%
1987	2.013	6,2%
1988	1.946	7,7%
1989	1.771	8,4%
1990	1.495	8,9%
1991	1.378	4,7%
1994	224	3,7%
1995	206	2,1%
1996	362	2,8%
1997	535	2,8%
1998	592	3,4%
1999	934	8,7%
2000	2.297	18,9%
2001	1.840	16,5%
2002	1.741	15,4%
2003	1.641	14,3%
2004	854	10,4%
2005	692	9,3%

Fuente Dane. Calculos 1974-1991:  
Jaramillo, Parias, Llano 1993  
1994-2005 Cuervo 2007

#### 4.4 Impacto sobre las condiciones habitacionales.

Un aspecto decisivo para juzgar lo adecuado de una política de vivienda es, desde luego, la evolución de las condiciones habitacionales de la población. Se sabe que para medir este último aspecto existe una gran diversidad de criterios, y el mismo organismo encargado de producir las estadísticas oficiales y de hacer los censos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, ha cambiado de criterios. Las cifras que al respecto ha producido recientemente el referido organismo, sobre la base del censo de 2005 muestra algo desconcertante (Cuadro 7): los hogares considerados en situación de déficit habitacional cae en términos proporcionales (frente al

total de hogares en la ciudad) de manera muy sensible, de 44,3% en 1993 a 19,2% en 2005. En términos absolutos aparece una disminución muy apreciable, pues se pasa de 555.500 hogares deficitarios en 1993 a 369.874 en 2005, es decir una reducción del déficit absoluto de un tercio.

Pero este panorama tan halagador no parece ser compatible con las cifras de producción de vivienda que hemos evocado. Recuérdese que habíamos mencionado que el número total de viviendas producidas, incluyendo la altísima proporción de viviendas autoconstruidas fue de 675.414 unidades, casi la misma cifra que los nuevos hogares que se formaron en el período, que fue de 676.281. No se ve cómo se pudo reducir el déficit anterior de manera tan significativa.

Pero hagamos un cálculo un poco más detallado. Según estas cifras el incremento absoluto de hogares que están en situación habitacional satisfactoria, fue de 861.907. Las cifras del DANE desagregan el déficit global en ciertos rubros: imaginémosnos que lo que se progresa en términos de viviendas con servicios públicos, que fue de 37.820, no tienen por qué reflejarse en producción de nueva vivienda, porque pudo consistir en aumentos en cobertura por parte de las empresas proveedoras de estos servicios. Digamos que algo similar puede decirse en los progresos en viviendas con estructuras deficientes, que pudieron haber sido mejoradas sin que implique producción de nuevas viviendas, y que fueron 7.289. Aun así habría que explicar cómo se proveyó a 861.907 nuevos hogares con viviendas adecuadas. La producción total, como se ha dicho fue solamente de 675.414 unidades, pero de ellas habría que descontar las viviendas nuevas que reemplazan las pérdidas del stock por demoliciones o cambios de uso. Un cálculo muy conservador sobre el volumen del stock inicial nos da un número de 57.229. Eso quiere decir que las viviendas construidas que deben atender los nuevos hogares fueron apenas de 618.235. La diferencia con la cifra anterior de 816.798 nuevos hogares con habitabilidad satisfactoria es muy grande, de 198.563 nuevos hogares que aparentemente obtienen viviendas satisfactorias pero que no se explica cómo fueron provistas. Recuérdese, por otra parte, que la totalidad de producción legal en el período apenas llegó a 376.000 unidades, 440.000 menos que el incremento en hogares nuevos servidos cabalmente: si la política de vivienda se proponía que la totalidad o una parte sustancial de estas necesidades se surtiera a través de la producción formal, pues el balance es más que insatisfactorio. Y tendría que decirse además, que si no hubiera existido

Lo más probable entonces es que exista algún error estadístico, quizás de comparabilidad entre los dos censos, ya sea en las definiciones o en los procedimientos de recolección o procesamiento. Llama la atención, por ejemplo, la caída muy notable de los hogares que comparten vivienda (“déficit por cohabitación”) una de las formas privilegiadas de manifestación de la penuria habitacional en la ciudad entre los más pobres. En un período en que se construye tan poco, esta práctica se reduce del 30,4% al 13,2%. Así mismo extraña que lo que se cataloga como “déficit por hacinamiento” sea tan bajo (en cálculos previos para la misma fecha de 1993 era mucho más elevado) e incluso caiga en 2005, cuando las nuevas viviendas producidas son sensiblemente más pequeñas, tanto en la promoción capitalista como en la autoconstrucción.

Cuadro 7

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN BOGOTÁ 1993-2005					
	1993		2005		93/05
		%		%	Δ
Total hogares	1'255.091		1'931.372		676.281
Hogares sin déficit	699.591	55,7	1'561.498	80,8	861.907
Hogares con déficit	555.500	44,3	369.874	19,2	-185.626
Déficit por cohabitación	381.328	30,4	254.992	13,2	-126.336
Déficit por hacinamiento	35.421	2,8	48.268	2,5	12.847
Déficit por estructura deficiente	20.121	1,6	12.332	0,6	-7289
Déficit por servicios insuficientes	78.217	6,2	40.327	2,1	-37.820
Déficit por ausencia de cocina	13.720	1,1	7.649	0,4	6.071
Stock de viviendas	1'144.573		1'762.808		618.235
Producción de viviendas					675.414

Fuente: DANE

## 5. La política local de vivienda.

Mencionemos brevemente lo que corresponde a la política de vivienda en el nivel municipal. Como se ha advertido, los instrumentos fundamentales de la política en el sector son del resorte nacional y el gobierno municipal solamente puede movilizar herramientas muy marginales. Los alcaldes de la ciudad en los últimos tiempos no han coincidido siempre con las orientaciones del gobierno nacional, pero su margen de acción es muy restringido.

Entre las herramientas que ha avanzado la administración municipal merece destacarse una institución denominada Metrovivienda que apunta a ofrecer tierra urbanizada a bajo precio, con el fin de apoyar a los promotores privados para que ofrezcan viviendas a grupos populares a precios razonables y con una mínima calidad. El principio que ilumina su acción es interesante: con frecuencia los promotores privados tienen muchas dificultades de tipo administrativo para urbanizar sus terrenos, y si su talla es limitada, no pueden disfrutar de las ventajas productivas de la escala, que en estas tareas son muy considerables. Además, a menudo la acción espontánea de los promotores individuales no tiene coherencia espacial y es muy mezquina en cuanto a diseño urbano, espacio público y equipamiento complementario. Metrovivienda acopia terrenos, englobándolos hasta completar un área considerable, produce la infraestructura en una escala favorable, proporciona un esquema espacial integral y pone a disposición de promotores, o incluso de organizaciones de vivienda, terrenos equipados para que ellos desarrollen programas de vivienda más pequeños, con precios preferenciales. Metrovivienda exige que el precio de las viviendas tenga un límite y exige estándares de calidad. Incluso esto es compatible con el uso de los subsidios a la demanda.

Pero la acción de Metrovivienda ha tenido muchas limitaciones. Una de ellas es que no ha hecho uso de los dispositivos que otorga la legislación colombiana para la gestión del suelo que eventualmente le hubiera permitido recuperar las plusvalías generadas por su propia acción y obtener tierras a bajo precio o de manera gratuita. En cambio, hasta el momento ha adquirido los terrenos que equipa en el mercado normal, lo que ha permitido que los propietarios originales del suelo anticipen el incremento en el precio de la tierra generada por la misma acción de este

organismo estatal: los precios a los que ha comprado estos terrenos son muy elevados. De otra parte, y esto con un indudable inspiración liberal, se le prohíbe a este organismo hacer operaciones que no sean recuperables financieramente en términos estrictos: combinado con lo anterior, esto desemboca en precios de venta de lotes elevados con consiguiente peso en el precio de las viviendas. Para amortiguar esto en parte se ha adoptado la misma práctica espontánea de los promotores, de reducir severamente las dimensiones de los lotes y de las casas, lo que le resta competitividad en el mercado popular frente a la oferta de los urbanizadores ilegales. Para el 2007 las hectáreas habilitadas fueron 163, cuando la meta para los cuatro primeros años de operación era de 2000. En estos terrenos se han construido 11.667 viviendas, el 1,65% del total de viviendas producidas entre 1993 y 2005. Casafranco y Arcos(2007).

Ante la percepción de la insuficiencia de los subsidios nacionales, el Distrito asigna algunos subsidios locales, que originalmente tenían un manejo casi idéntico al programa nacional. Recientemente se le ha dado más flexibilidad para llegar a familias con actividades informales. Pero el grueso de estos recursos, que son limitados, y la actividad de un pequeño promotor oficial que prácticamente había desaparecido y ahora se intenta recuperar, está orientado a atender una obligación acuciante, pero de naturaleza remedial y relativamente puntual: el auxilio a los damnificados de catástrofes de deslizamientos e inundaciones que son el resultado precisamente de la precariedad en la provisión de terrenos y de viviendas para los más pobres. Tal vez habría que contar entre las acciones importantes del Distrito que son concurrentes en la búsqueda de mejorar estas condiciones habitacionales, las importantes iniciativas para intervenir el mercado de tierras, ya que esto es percibido como uno de los mayores obstáculos emergentes en este propósito. Bogotá ha tomado el liderazgo en la implementación de instrumentos de gestión del suelo que existen en la legislación colombiana pero que se requiere traducirlos a realidades operativas, entre las que se destacan el cobro de incrementos en los precios del suelo (Participación en plusvalías, cobro de cargas generales), la lucha contra la retención de tierras (régimen de desarrollo prioritario), etcétera. La Operación Nuevo Usme es un programa muy interesante que implica la utilización masiva de varios de estos instrumentos para generar terreno urbanizado en gran escala para vivienda social. Pero a pesar de que está diseñado desde hace tiempo, ha tardado en materializarse y por lo tanto sigue en el estatuto de propuesta. (Maldonado 2003)

## **6. Conclusiones**

De manera muy resumida podemos concluir en lo siguiente: la política liberal de vivienda en Bogotá parecen haber generado desventajas reconocidamente ligadas del funcionamiento del mercado y pocas de sus promesas positivas. Destacamos la profundización de las oscilaciones en esta actividad, con todo lo que implica en desperdicio y penalidades para los agentes en ellas involucradas, tanto productores como usuarios, el sesgo de la producción hacia la vivienda de lujo y las dificultades para atender las necesidades muy agudas de amplios sectores de la población. Estos veinte años de experiencia parecen indicar que no parece conveniente limitarse a pensar la corrección de detalle del funcionamiento de este sistema, sino que parece urgente replantearse el mismo esquema, que como mínimo requiere complementos importantes que implican mayor involucramiento del Estado y entender la actividad constructiva popular como un recurso y no solamente un problema.

## BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS, Mauricio y BADEL, Alejandro. “La crisis de financiamiento hipotecario en Colombia: causas y consecuencias”. Bogotá: Informe de Consultoría, 2003.

CASAFRANCO ROLDÁN María Virginia y ARCOS PALMA Oscar, “10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat” Bogotá, PNUD – UN Habitat - Alcaldía Mayor de Bogotá – Metrovivienda, 2007.

CHIAPPE DE VILLA María Luisa, “La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa”. Santiago de Chile: Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 80, CEPAL, 1999.

CUELLAR María Mercedes. *¿A la vivienda quien la ronda?: situación y perspectivas de la política de vivienda en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda –ICAV-, Universidad Externado de Colombia, 2006.

CUERVO, Nicolás. *La vivienda en Bogotá. Reformas estructurales y heterogeneidad productiva en el cambio de milenio* Bogotá: Tesis de grado, Maestría en Economía, Universidad de los Andes, 2007.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) “Déficit de vivienda” [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

Dureau Françoise & Delaunay Daniel, “Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993): resultados preliminares” En: Gouëset Vincent, Cuervo Luis Mauricio, Lulle Thierry y Coing Henry (coords), *Hacer Metrópoli, La Región Urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

ECHEVERRI, Juan Carlos; GARCIA, Orlando y PINEDA, Beatriz. *UPAC: evolución y crisis de un modelo de desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Macroeconomía No. 128, 1999.

Instituto de Crédito Territorial –ICT-, Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –INURBE-, “Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989”, INURBE, Bogotá, 1995.

JARAMILLO, Samuel. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 1980.

\_\_\_\_\_. *Entre el UPAC y la autoconstrucción: comentarios y sugerencias a la política de vivienda*. Bogotá: CINEP, Serie Controversia No. 123-124, 1985.

\_\_\_\_\_. *La vivienda en Bogotá: evolución de las condiciones habitacionales y de la estructura de producción de vivienda*. Bogotá: Documento CEDE No 87, Uniandes, 1992.

\_\_\_\_\_. “Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993)”. En: DNP, Ministerio de Desarrollo Económico y Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas, *Seminario políticas e instituciones para el desarrollo urbano futura en Colombia*. Bogotá: DNP, 1994.

JARAMILLO, Samuel, PARIAS, Adriana, LLANO, María Clara

MALDONADO, Maria Mercedes (Editora). *Reforma urbana y desarrollo territorial experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, Universidad de los Andes, 2003.

MONTERO, Oscar. *Política de vivienda y mercado de capitales*. Bogotá: Memoria de Grado, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2006.





