

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

61

**LOGROS Y DESAFÍOS DE LA FINANCIACIÓN A LA
VIVIENDA PARA LOS GRUPOS DE INGRESOS
MEDIOS Y BAJOS EN COLOMBIA**

Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda



NACIONES UNIDAS

**PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO
UNIDAD DE FINANCIAMIENTO D.C.I.T.F.**

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

**LOGROS Y DESAFÍOS DE LA FINANCIACIÓN A LA
VIVIENDA PARA LOS GRUPOS DE INGRESOS
MEDIOS Y BAJOS EN COLOMBIA**

Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda



NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO REGIONAL CONJUNTO CEPAL/PNUD
POLÍTICAS FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO**

Santiago de Chile, julio de 1997

LC/L.1039
Julio de 1997

Este trabajo fue preparado por el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, para la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, dentro del marco del Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas financieras para el desarrollo". No ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	7
I. DE LA PRODUCCION Y FINANCIACION PUBLICAS, A LA PRODUCCION Y FINANCIACION PRIVADAS DE VIVIENDA	9
A. ANTECEDENTES	9
1. El papel del sector público entre 1950 y 1971	9
2. Creación y consolidación del sistema UPAC (1972-1982)	11
II. LA DECADA DEL AJUSTE MACROECONOMICO Y DEL REPLANTEAMIENTO DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA	17
A. VIVIENDA POPULAR Y AJUSTE MACROECONÓMICO (1982-1986)	17
1. La política de vivienda de Betancourt	18
2. Resultados de la política de vivienda	19
B. CONTINUACIÓN DEL AJUSTE Y REFLEXIÓN GLOBAL SOBRE LAS ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA (1986-1990)	20
1. La política de vivienda del Presidente Barco	21
2. Principales resultados de la política de vivienda de Barco	23
3. La crisis del ICT: una oportunidad para evaluar los mecanismos de subsidio a la oferta y rediseñar las políticas de vivienda	24
C. LA GESTACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO	24
III. EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA PREOCUPACION POR LOS TEMAS SOCIALES	25
A. EL IMPULSO AL PROCESO DE APERTURA EN EL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO (1990-1994)	25
1. La revisión del papel del Estado	25

	<i>Página</i>
2. La política de vivienda social: introducción del subsidio a la demanda	26
B. EL GOBIERNO DE SAMPER (1994-1998): APERTURA Y PREOCUPACION LO SOCIAL	33
1. La política de vivienda social urbana	34
IV. LIMITACIONES Y ALTERNATIVAS DE SOLUCION	39
A. SITUACIÓN Y PROYECCIONES DEL DEFICIT HABITACIONAL URBANO	39
B. LIMITACIONES Y POSIBLES SOLUCIONES	40
1. El problema de los ingresos y los ahorros bajos	40
2. Escasez de tierras, poca participación de los municipios y cobertura limitada de servicios públicos	42
3. Falta de esquemas especiales o alternativas de financiación	43
4. Problemas en el proceso de construcción de la vivienda	44
5. Falta de organización de las comunidades	44
NOTAS	45
BIBLIOGRAFIA	47
ANEXO ESTADISTICO	51
Cuadro 1: Financiación de la vivienda en Colombia	53
Cuadro 2: Financiación e inversión en vivienda	54
Cuadro 3: Financiación de la vivienda en Colombia por institución	55
Cuadro 4: Composición de la financiación de vivienda (1950-1994)	56
Cuadro 5: Crecimiento real de la financiación en vivienda (1951-1994)	57
Cuadro 6: Unidades de vivienda producidas según formas de producción en tres ciudades 1951 - 1973	58
Cuadro 7: Déficit cuantitativo de viviendas en tres ciudades (1951-1973)	58
Cuadro 8: Unidades de viviendas construidas y financiadas por el sistema institucional	59
Cuadro 9: Importancia de las CAV	60
Cuadro 10: Inversión y beneficiarios del ICT (1980-1990)	61
Cuadro 11: Límites a la colocación por rango de vivienda (1982-1986)	62
Cuadro 12: Resumen cuatrienal de las unidades de vivienda construídas y financiadas por el sistema institucional	62
Cuadro 13: Déficit cualitativo de vivienda por tipo de atributo DNP	63
Cuadro 14: Composición porcentual del déficit	63
Cuadro 15: Déficit cualitativo de vivienda por atributo según los censos de 1985 y 1993	64

Cuadro 16: Porcentaje de distribución de las unidades de vivienda construidas y financiadas por el sistema institucional	65
Cuadro 17: Soluciones de vivienda 1991-1994	66
Cuadro 18: Colombia: número de subsidios adjudicados durante la administración Gaviria (1991-Julio de 1994)	67
Cuadro 19: Asignaciones de subsidios por el Inurbe	67
Cuadro 20: Pago de subsidios del Inurbe	68
Cuadro 21: Comportamiento de la demanda en Bogotá	68
Cuadro 22: Evolución de la demanda efectiva por vivienda en Bogotá según rangos UPAC	69
Cuadro 23: Plan la revolución pacífica, metas y resultados en adjudicación de Subsidios	69
Cuadro 24: Colombia: política de vivienda social urbana, metas físicas y financieras 1994-1998	70
Cuadro 25: Información censal sobre hogares y vivienda en Colombia	71
Cuadro 26: Estimaciones y proyecciones de hogares y viviendas en zonas urbanas	72
Gráfico 1: Inflación	73
Gráfico 2: Inflación y corrección monetaria	74
Gráfico 3: Gasto social (%) con respecto al PIB	75
Gráfico 4: Hogares: crecimiento anual promedio	76
Gráfico 5: Hogares y viviendas urbanas 1995-2050	77
Gráfico 6: Déficit habitacional urbano 1995-2050	78

RESUMEN

El objetivo principal del estudio es analizar y evaluar la experiencia colombiana en lo que respecta al acceso a la vivienda de los estratos de ingresos medio y bajo, desde la perspectiva de las políticas sectoriales o sociales que sobre vivienda se han adelantado desde la década anterior en el país. Se busca además estudiar los principales avances y obstáculos de la actual política de vivienda con miras a establecer una serie de recomendaciones sobre los elementos que deberían contemplar las futuras acciones que se dirijan a ofrecer más y mejores soluciones habitacionales para esos grupos

El trabajo se divide en cuatro partes. La primera contiene una revisión histórica de las políticas de vivienda y de la participación de los sectores público y privado en dos subperíodos (1950-1971 y 1972-1982), a fin de resaltar los instrumentos utilizados y el cambio estructural en la financiación de vivienda con la creación del sistema UPAC.

La segunda parte sintetiza las principales características de las políticas de vivienda de los gobiernos de los presidentes Belisario Betancourt Cuartas, que puso énfasis en la vivienda de interés social y Virgilio Barco Vargas, que marcó la transición hacia lo que debería ser la intervención del Estado y los instrumentos utilizados hasta ese entonces en las políticas de vivienda.

La tercera parte se refiere al programa de ajuste estructural de la administración de César Gaviria Trujillo (1990-1994) y al cambio radical en la política de vivienda por la aparición del subsidio a la demanda, la creación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y la desaparición del Instituto de Crédito Territorial (ICT). También se describe los objetivos y características de la política de vivienda del gobierno actual, presidido por Ernesto Samper Pizano, el cambio de énfasis en cuanto al uso del subsidio y la visión distinta sobre lo que debería ser la intervención del estado en la economía.

Finalmente, en la última parte se cuantifica el tamaño del déficit cuantitativo de vivienda, se estima su comportamiento futuro, se identifican los principales obstáculos que presenta la atención a la vivienda de interés social para la población de menores recursos y se plantean posibles soluciones a los mismos.



I. DE LA PRODUCCION Y FINANCIACION PUBLICAS, A LA PRODUCCION Y FINANCIACION PRIVADAS DE VIVIENDA

En esta parte del estudio se pretende, de un lado, destacar los principales rasgos de lo que ha sido la evolución de la participación del sector público y del privado en la financiación de vivienda y, de otro, proveer elementos de juicio que contribuyan a entender la razón de ser de los instrumentos que en la actualidad se utilizan y de las instituciones que en los últimos tiempos han estado vinculadas a las políticas de vivienda aplicadas por los distintos gobiernos.

A. ANTECEDENTES

Esta sección de antecedentes se subdivide en dos períodos de tiempo que corresponden a la consolidación de las instituciones oficiales que intervenían en la construcción y la financiación de vivienda (1950-1971) y a la posterior aparición y afianzamiento del sector privado en la financiación de soluciones habitacionales a través del sistema de valor constante, más comúnmente conocido como el sistema UPAC (1971-1982).

1. El papel del sector público entre 1950 y 1971

Ya en la década de los cincuenta el país se encontraba en un proceso de ampliación de su base industrial, posibilitado por el modelo de sustitución de importaciones que se había iniciado a finales de los años 30. Desde el punto de vista demográfico, Colombia se estaba enfrentando a un fuerte proceso de urbanización, producto no sólo del dinamismo económico sino también del aumento vegetativo de la población urbana y de los procesos migratorios.

Estas últimas circunstancias llevaron a que los distintos gobiernos asumieran la disminución del déficit habitacional como uno de los principales retos a enfrentar. Dado que el problema afectaba por igual a toda la sociedad, se consideró conveniente plantear la estrategia estatal de largo plazo en torno de dos frentes: uno dirigido hacia los grupos de ingresos medios y altos y el otro orientado hacia los grupos de más bajos ingresos (Jaramillo, 1994). Dicha estrategia obligó a reestructurar dos entidades oficiales, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH), sobre las cuales se hablará más adelante.

El objetivo oficial de reducir el déficit se reflejó en los recursos dirigidos a la construcción de vivienda, pues cerca del 90% (cuadro 1) de los mismos se canalizaron a través del ICT y el BCH¹ durante este período. Este hecho provocó un crecimiento paulatino de la participación de la financiación formal en la inversión total en vivienda. En efecto, en 1950 dicha participación era de apenas 11.3% del total de la inversión

realizada en vivienda en el país, hacia 1960 estaba alrededor del 23% y finalizando la década de los años sesenta superaba levemente el 38% (cuadro 2). En promedio, durante esos 22 años la financiación habitacional por parte de las distintas entidades públicas y privadas representó el 29.2% del total de la inversión en unidades habitacionales. En otras palabras, cerca de las dos terceras partes de la inversión realizada en vivienda durante este período se hizo bien con recursos propios de los interesados en adquirir una solución o con créditos obtenidos por fuera de los sistemas bancario y sectorial.

No obstante lo anterior, no se puede desconocer el impulso innovador que en temas financieros, de ingeniería, arquitectónicos y urbanísticos le imprimieron el BCH y el ICT al sector de la construcción, lo mismo que el efecto que tuvieron sobre la creación de empresas modernas de carácter privado dedicadas a la edificación de viviendas. Conviene ahora sí, detallar el papel de estas dos importantes entidades públicas.²

a) *El Instituto de Crédito Territorial (ICT)*

El ICT (creado en 1939) se concentró en atender las necesidades de los grupos de más bajos ingresos (aunque también tuvo presencia en estratos superiores) mediante actividades dirigidas a la financiación, la construcción y la promoción de vivienda.

Entre 1950 y 1971 el ICT fue el principal ente financiador de vivienda en el país (cuadros 3 y 4),³ a pesar de la inestabilidad presentada en la disponibilidad anual de recursos (cuadro 5), la cual obedeció a los problemas fiscales existentes, especialmente en los segundos quinquenios de los cincuenta y sesenta.⁴ En los años sesenta la entidad recibió créditos externos blandos a través del programa de la Alianza para el Progreso, pero las dificultades cambiarias que se presentaron a mediados de esa década encarecieron el servicio de la deuda colocando a la entidad en serios problemas financieros. La acción sectorial no podía sustraerse del devenir macroeconómico.

Volviendo a las funciones de este organismo, se encuentra que en esta época el ICT otorgaba préstamos a largo plazo con tasas de interés bajas, que se pagaban con cuotas fijas. Inicialmente, la entidad participaba directamente en la construcción de vivienda. Posteriormente, empezó a contratar empresas constructoras privadas capaces de asumir dicha función. La venta de los proyectos ofrecidos se hacía a precios que incluían un bajo margen de utilidad frente a los costos asumidos. Por consiguiente, los subsidios que otorgaba el ICT se hacían tanto a través del precio de venta, como de la tasa de interés. El monto de los mismos variaba de manera inversa con el nivel de ingresos de los demandantes. Para los estratos medios no existía prácticamente subsidio alguno.

b) *El Banco Central Hipotecario (BCH)*

Para los estratos medio y alto se consideraba que la razón primordial por la cual existía déficit habitacional radicaba en la falta de un mecanismo adecuado que permitiera la financiación a largo plazo y con un costo limitado (Jaramillo, *op. cit.*). De ahí que se acudiera a la reconversión del BCH con el fin de especializarlo en el sector, captando recursos del público que se dirigían inicialmente a los constructores y, en segunda instancia, a los compradores de vivienda. Estos últimos recibían créditos de largo plazo con tasas de interés bajas (subsidiadas) y cuotas fijas.

El BCH captaba el ahorro del público con la emisión de cédulas hipotecarias (títulos)

cuyos rendimientos eran fijos y no reflejaban las condiciones reinantes en el mercado financieros. Sin embargo, ofrecían el atractivo de tener exención tributaria y de otorgar mayores posibilidades al ahorrador de conseguir un préstamo para vivienda. El lento pero paulatino aumento de las formas de ahorro y la aceleración de la inflación le crearon problemas de competitividad a este producto.

A finales de los años sesenta el BCH emitió unas cédulas con un rendimiento superior a las de años anteriores (pero aún por debajo del mercado). Adicionalmente, en 1967 recibió parte de las reservas de las pensiones que administraba el Instituto de los Seguros Sociales. Estas circunstancias y otras, como el aumento en la recuperación de cartera, desplazaron al ICT como principal financiador de vivienda en Colombia (véanse cuadros 3 y 4).

Regresando un poco atrás en el tiempo, a fines de los cincuenta, apareció una nueva figura para financiar al sector: las inversiones forzadas para las entidades financieras. A partir de 1959 se obligó a los bancos comerciales, a las compañías de seguros y a las cajas de ahorro a suscribir cédulas emitidas por el BCH.

Una función adicional del BCH consistía en promover proyectos habitacionales e introducir innovaciones inmobiliarias con el fin de llenar los vacíos que dejara el sector privado y de servir de ejemplo en los procesos de transformación tecnológica.

c) *Principales efectos de la política estatal*

Desde el punto de vista de la oferta de vivienda se destaca el número de soluciones otorgadas por el ICT en ese período, 190 000 aproximadamente. No obstante este resultado, el fuerte aumento en la formación de hogares y el bajo dinamismo de la construcción privada impidieron que la oferta formal de vivienda se ampliara aún más, ya que se estima que constituyó apenas el 32.8% de la nueva oferta de vivienda de las tres principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali). Lo anterior significa que la demanda se suplió primordialmente a través de la autoconstrucción y la construcción "por encargo"⁵ (cuadro 6). Es muy probable que la autoconstrucción haya sido llevada a cabo por los sectores populares de la población, pues al no tener acceso a la oferta oficial se veían precisados a construir espontáneamente sus sitios de residencia.

Ahora bien, en lo que respecta al déficit habitacional, y a pesar de las anteriores limitaciones, las cifras disponibles (para las tres principales ciudades) permiten afirmar que si bien se presentó un aumento en el número de hogares sin vivienda (déficit cuantitativo absoluto), especialmente en la década de los sesenta, también es cierto que dicho monto fue representando una proporción cada vez menor con respecto al total de hogares del país (déficit cuantitativo relativo, cuadro 7).

2. Creación y consolidación del Sistema UPAC (1972-1982)

El Sistema UPAC, que es un mecanismo indexado de financiación de largo plazo, es hoy en día el principal proveedor de recursos financieros a la construcción y adquisición de vivienda en Colombia. A continuación se explican las razones de su creación, sus características primordiales, algunos de sus efectos sectoriales y macroeconómicos, lo mismo que su papel en la atención a los estratos de más bajos ingresos durante la década de los setenta y principios de los ochenta.

a) *Teoría y realidad juntas en un plan*

Durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) se lanzó el "Plan de las Cuatro Estrategias", con el propósito general de elevar y mantener la productividad y el empleo, teniendo en cuenta que Colombia era un país pobre, subdesarrollado y con problemas inflacionarios. Para lograrlo se definieron cuatro objetivos, a saber: aumentar la productividad agrícola, incrementar las exportaciones, impulsar el sector de la construcción y mejorar la distribución del ingreso (Currie, 1992).

Tales objetivos, aparentemente dispersos, se volvían coherentes y complementarios gracias a que este plan de gobierno se basó en la Teoría del Sector Líder que desarrolló el profesor Lauchlin Currie.⁶ Dicha teoría endógena del crecimiento económico establece que éste se puede impulsar identificando actividades concretas (sectoriales) que cumplan con los requisitos necesarios para dinamizar la economía.⁷ Así, mediante acciones de política económica, se pueden crear las condiciones iniciales para que dichas actividades se desarrollen obedeciendo a razones de mercado (demanda) y no a decisiones de carácter estatal. Con el tiempo, la interrelación entre oferta y demanda irá ampliando el mercado interno, la mano de obra ocupada, la demanda efectiva de la economía y el crecimiento económico.

Lo interesante fue que la construcción de vivienda era la que mejor cumplía con los requisitos establecidos por Currie dado que existía una demanda potencial del bien cuya producción requería de mano de obra no calificada e insumos de bajo contenido importado. Pero, para darle el impulso inicial se requería solucionar el problema de la financiación, con un mecanismo crediticio de largo plazo que pudiera operar en el mercado bajo un ambiente inflacionario. Ahí nació, a nivel teórico, el Sistema UPAC.

b) *Características del Sistema UPAC*

La característica esencial del sistema de valor constante colombiano es que tanto los saldos de captación como los de cartera se ajustan diariamente en consonancia con la corrección monetaria, la cual es calculada por el Banco de la República de acuerdo con una fórmula establecida por norma.⁸

La corrección monetaria mide entonces la variación nominal en pesos de la unidad de cuenta que se utiliza para mantener, en principio, el poder adquisitivo de los ahorros del público y de los préstamos que se concedan al sector de la construcción. Dicha unidad de cuenta, que se denominó Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), arrancó a mediados de septiembre de 1972 con un valor inicial de \$100.

La corrección monetaria se convirtió en el elemento variable de los rendimientos de los ahorros y de los préstamos otorgados. Si la inflación pasada aumentaba o disminuía, ésta se comportaba de igual manera. Este es el mecanismo que permite ajustar periódicamente los saldos nominales con el fin de preservar en el tiempo los saldos reales.

Aparte de este mecanismo ajustable del rendimiento, tanto los ahorros como los créditos tienen un elemento fijo que, dentro de la jerga de las entidades que manejan el sistema UPAC, las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV), se denomina tasa de interés. Luego, el monto total de intereses a pagar (a título ilustrativo, 35.3% anual) por una obligación hipotecaria contraída resulta de combinar la corrección monetaria (por decir algo, 23% anual⁹) con la tasa de interés "real" que establezca la entidad otorgante (10% anual, por ejemplo). Esta tasa de interés "real" se dice que es fija porque no puede modificarse en ningún momento durante la vigencia del respectivo crédito. Lo único que varía es la corrección monetaria.

Las CAV se crearon como intermediarios financieros especializados que captaban recursos del público y los destinaban a la actividad edificadora exclusivamente. Al BCH se le permitió abrir una sección de ahorros y préstamos en UPAC, logrando así la posibilidad de otorgar créditos a través de su línea tradicional o mediante el mecanismo de valor constante. Todas las corporaciones (8 en total sin el BCH)¹⁰ tienen el mismo tratamiento frente a la ley, independientemente de que sean oficiales o privadas. Ni las autoridades económicas ni los entes de regulación discriminan entre unas y otras.

En comparación con los sistemas de crédito de largo plazo de cuota fija, la indización permite recuperar en términos reales la totalidad del capital prestado, situación que no se lograba en Colombia bajo el mecanismo anterior a la creación del UPAC. Adicionalmente, con el nuevo esquema dicha recuperación se logra en un período de tiempo relativamente amplio. Permite además al deudor destinar inicialmente una menor proporción de sus ingresos corrientes en el pago de las cuotas del crédito adquirido, sin que ello implique un menoscabo financiero a la entidad prestamista.

c) *El papel transformador del Sistema UPAC*

El impacto del sistema UPAC no se limitó a la financiación de vivienda, pues tuvo efectos sobre la misma actividad constructora, el sistema financiero y la economía en general.

En cuanto al primer aspecto, la financiación, la transformación estructural se dio de dos maneras: en la composición y en la magnitud de la financiación. En efecto, mientras que entre 1950 y 1971 el sector público ofreció en promedio alrededor del 90% de los recursos formales destinados a la financiación de vivienda, en el período 1972-1982 dicha participación descendió a 40% (véanse los cuadros 1, 3 y 4). Es decir, el sector privado, en contraposición con lo que se había visto hasta antes de 1972, se convirtió en el principal proveedor de fondos para el sector de la construcción.

Así mismo, mientras que en el primer período la financiación formal (pública y privada) de la vivienda representó en promedio el 29% de la inversión en el sector, en el segundo se encuentra que dicha participación aumentó a 73% del total (cuadro 2). Es decir, el sistema UPAC contribuyó decisivamente a que tres cuartas partes de la inversión en vivienda realizada en el país entre 1972 y 1982 se financiara a través de mecanismos formales.

El impacto del sistema UPAC en la actividad edificadora privada también se puede apreciar en el número de soluciones construidas. En efecto, a través de él se logró financiar el 41.6% (209 690 unidades) de las nuevas soluciones de vivienda ofrecidas entre 1972 y 1982 (504 383, según el cuadro 8).

En cuanto a sus efectos sobre el sistema financiero, aunque éstos pueden verse desde varias dimensiones,¹¹ tan sólo se hará referencia a lo relacionado con su tamaño. En efecto, hacia 1973 el ahorro captado por las CAV ya representaba casi el 35% del total de cuasidineros¹² y entre ese año y 1982 su participación promedio fue de 38.8% (cuadro 9).

Desde el punto de vista cualitativo se destaca la capacidad de transformación de plazos que adquieren las CAV, al captar recursos, la mayoría de ellos a la vista, y prestarlos a plazos de hasta 15 años. Esto fue posible en virtud del comportamiento estable de los depósitos y de que las CAV eran las únicas entidades que a través de sus captaciones en UPAC podían remunerar diariamente el ahorro a la vista.

Debe anotarse que el sistema UPAC fue creado en un ambiente de fuerte represión financiera, pues todas las tasas de interés (activas y pasivas) eran fijadas por las

autoridades económicas sin tener en cuenta las condiciones del mercado (normalmente estaban por debajo de él) ni la inflación existente, lo que hacía que éstas fueran negativas en términos reales. A principios de la década de los ochenta se inició de manera tímida la liberación de las tasas de interés, con el caso concreto de los CDT (López y Téllez, 1995).

Bajo la óptica macroeconómica, el Sistema UPAC también es importante para el país. Hacia 1982 los recursos captados por las CAV representaban el 6.9% del PIB nominal (cuadro 9). Sin embargo, su mayor importancia radica, aún hoy en día, en los efectos dinámicos que genera esta financiación. Al respecto, un estudio de Fedesarrollo (1994) estimó que un aumento de 10% en la inversión en vivienda y edificaciones provoca:

- Un aumento del crecimiento económico de 0.7 puntos porcentuales, cifra nada despreciable si se tiene en cuenta que la tasa anual promedio de crecimiento del PIB es de 4.5%.
- La creación de 47.000 nuevos puestos de trabajo, entre directos e indirectos, lo cual permite reducir en cerca del 10% la tasa de desempleo urbano.
- Una elevación de 0.7% en los ingresos reales de la población.

Por último, cabe anotar que a pesar de los resultados anteriores y de las potencialidades dinamizadoras del sector de la construcción, el proceso de creación y afianzamiento del sistema UPAC no fue nada fácil, pues, por ejemplo, en los gobiernos siguientes al de Pastrana se empezaron a fijar topes a la indización con el argumento de que era una manera de reducir la presión inflacionaria (gráficos 1 y 2).

Esta situación ilustra un nuevo canal a través del cual la política económica puede afectar la actividad edificadora. En las décadas anteriores el impacto de las medidas macroeconómicas sobre el sector se sentía básicamente a través de las políticas fiscal y cambiaria. A partir de la creación del sistema UPAC, empieza también a sentirlo con disposiciones monetarias y crediticias.

d) ¿Qué les pasó a los grupos de más bajos ingresos?

Desde un principio se tenía claro que el sistema UPAC se dirigiría a atender las necesidades de vivienda de los estratos medios y altos de la población colombiana. El problema social era visto en un sentido amplio, relacionado con el grado de desarrollo del país. Al respecto decía Currie (1992):

"... Se ha dicho que el sistema [UPAC] favorecía a los ricos y no resolvía el problema de la vivienda de los pobres. A esta crítica yo respondería que el sistema no fue diseñado originalmente para vivienda social. Se diseñó para atraer el capital privado, y sobre todo para aumentar los gastos en el campo de la construcción residencial. En él no entraban elementos de subsidio pues se esperaba que desde su comienzo estaría autofinanciado. Sin embargo, en la adopción del sistema, hubo un objetivo social, aunque aparecía en forma diferente a lo que es llamado vivienda social. Dicho objetivo se traducía en la provisión de empleo, especialmente para la fuerza laboral más pobre y descalificada que en ese tiempo era abundante en las ciudades. El empleo se daba no sólo en el sitio mismo de la construcción sino en las industrias que fabricaban materiales de construcción y también en el transporte de material al sitio. Al haber una mayor disponibilidad de fondos, se esperaba que un mayor número de personas podría lograr financiación para su vivienda. Antes de 1972, el financiamiento de la vivienda privada en Colombia se otorgaba a una tasa de interés real relativamente baja, pero los fondos eran estrictamente limitados y sólo unos pocos solicitantes podían ser servidos" (pág. 41).

Si bien el UPAC fue concebido desde un principio para atender preferencialmente los grupos de ingresos medios y altos, conviene hacer las siguientes precisiones. La primera es que, desde prácticamente su creación, los gobiernos han procurado que parte de los fondos de las CAV se destinen a los sectores de menores ingresos.

Se tiene, por ejemplo, que en 1972 se dispuso que estas entidades destinaran el 20% de su cartera a financiar soluciones de vivienda inferiores a 1 500 UPAC, equivalentes a US\$11 850 de hoy. En 1979 se estableció que ese 20% había que dirigirlo a préstamos de vivienda con un valor de hasta 2 500 UPAC (US\$19 750, aproximadamente). Posteriormente, en 1981, el porcentaje se redujo a 16% y al año siguiente se aumentó a 22% (de Bustamante, 1992). La otra forma de intervención en las CAV se realizaba a través de la fijación de tasas de interés a los créditos concedidos.

La segunda precisión se refiere al estancamiento de los canales públicos utilizados para financiar la vivienda. Estos siguieron siendo importantes. Pero, los programas de atención a los sectores más pobres de la población no sufrieron cambios significativos entre 1972 y 1982. Las entidades públicas del sector continuaron funcionando sin mayores modificaciones frente a como lo venían haciendo en décadas anteriores.

El BCH, por ejemplo, jugó un papel importante entre 1972 y 1982, pues a través de sus dos líneas de crédito, tradicional y UPAC, apoyó la construcción de 130 558 unidades habitacionales (representando el 25.9% del total de viviendas financiadas) para los distintos grupos de la población.

A su turno, el ICT financió en dicho período 233 235 soluciones, es decir, el 46.2% de las unidades financiadas. A pesar de la significación de este resultado, la entidad perdió importancia como ente financiador debido a la irrupción del sector privado: mientras que entre 1950 y 1971 el Instituto dispuso del 57.9% del total de los recursos de financiación del sector, entre 1972 y 1982 esta participación se redujo a 16.9%. Se desconocen los rangos de ingresos a los cuales se destinaron las soluciones otorgadas por el ICT, pero con la información disponible a partir de 1980 es posible apreciar que no toda estuvo dirigida a los estratos de menores recursos (cuadro 10).

La entrada del sector privado para atender los estratos superiores de la población, la menor participación del sector público en la financiación de vivienda y el incremento relativo de la población, hacen suponer que entre 1972 y 1982 se presentaron aumentos tanto en la informalidad del sector como en el déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) de los grupos de más bajos ingresos. Un indicador lo constituye la creación de asociaciones populares de vivienda.

En síntesis, la construcción de vivienda en este período se caracterizó por el mayor dinamismo de la financiación y construcción privadas, en comparación con el sector público. Por último, cabe mencionar que este dinamismo del mercado tuvo repercusiones en el precio de la tierra, afectando sin duda, el precio final de las soluciones.

II. LA DÉCADA DEL AJUSTE MACROECONÓMICO Y DEL REPLANTEAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

En esta parte del trabajo se presentan los principales lineamientos de política que en materia de vivienda se plantearon en los gobiernos de Belisario Betancourt Cuartas (1982-1986) y Virgilio Barco Vargas (1986-1990). Igualmente se recuerda el ambiente macroeconómico y las acciones gubernamentales adelantadas, con el fin de enmarcar las políticas de vivienda, los instrumentos utilizados en ellas y sus posibles resultados.

A. VIVIENDA POPULAR Y AJUSTE MACROECONÓMICO (1982-1986)

Existen otros elementos adicionales que hacen suponer que en la década de los setenta el problema habitacional para los grupos de más bajos ingresos se agravó. Uno de ellos, lo constituye el hecho de que los dos candidatos presidenciales de ese entonces que mayores opciones tenían de ganar (Belisario Betancourt y Alfonso López) incluyeron dentro de sus respectivos programas el tema de la vivienda popular (Jaramillo, 1994), lo cual representaba una novedad frente a campañas anteriores.

Otro indicio apareció en el diagnóstico del plan de desarrollo, "Cambio con Equidad", que el candidato ganador (Betancourt) fijó una vez posesionado. Entre 1977 y 1982 "... el 15% de las soluciones habitacionales se ha destinado a los estratos de ingresos más bajos, que representan cerca de un 40% de la población total, mientras que el 30% se dirigió a los grupos de ingresos medio-alto y alto, o sea el 10% de la población" (p. 114).

El plan de desarrollo de la administración Betancourt tenía como objetivo general impulsar el cambio social y el crecimiento económico en condiciones de mayor equidad. Pero, además, con el fin de enfrentar la difícil situación económica que encontró al comienzo de su mandato (agosto de 1982), fue necesario introducirle un objetivo que debía lograrse en el corto plazo: la reactivación. Fue bajo ese contexto que la política de vivienda apareció haciendo parte de las estrategias¹³ dirigidas a lograr este último objetivo, en virtud de su reconocida capacidad de arrastre. Se recordaba así parte de los planteamientos fijados en la teoría del sector líder de Currie.

Pero hubo algo más. Dada la preocupación que el plan tenía por los temas sociales, el gobierno creyó prudente que el sector privado (en otras palabras, el sistema UPAC) participara más en la financiación de la vivienda popular a fin de que contribuyera a la disminución de los déficit cuantitativo y cualitativo.

Este énfasis se facilitaba además por una situación que se manifestó en el país por primera vez a principios de los ochenta, como era la de una saturación del mercado de vivienda para los estratos altos. No había, entonces, incentivos para que el sector privado aumentara la producción de vivienda nueva en tales segmentos.

1. La política de vivienda de Betancourt

Con ese doble papel (económico y social) que se le asignó al sector edificador, el gobierno se impuso la meta de construir 400 000 nuevas unidades habitacionales entre 1983 y 1986 en las zonas urbanas, de las cuales el 88% (352 000) se dirigirían a los grupos de ingresos bajos y el restante 12% a los estratos medios y altos.

Para lograrlo, desde el punto de vista institucional, las autoridades le asignaron una serie de funciones a las entidades públicas y privadas dedicadas a la financiación de vivienda. Dentro de las primeras, el ICT jugaba un papel fundamental como canalizador de créditos y promotor de proyectos de construcción. Su acción se focalizaría aún más hacia los hogares de ingreso bajo y medio-bajo. Para ello se le fortalecería financieramente con recursos del presupuesto nacional y se aumentarían las inversiones forzosas del sistema financiero en dicha entidad, sin descuidar la fuente proveniente de la recuperación de cartera.

Por esta época el propio gobierno reconocía que los ingresos del Instituto venían presentando un comportamiento errático (recuérdense los cuadros 3, 4 y 5). También que la entidad se estaba descapitalizando no sólo como resultado de lo anterior, sino además porque, a nivel de sus activos financieros, se presentaba un margen negativo entre las tasas de interés activas y pasivas. Igualmente, se aceptaba que el precio al cual los terrenos eran cargados en los costos totales de la vivienda fuera inferior al que el mercado fijaría para éstos, por lo cual, su reposición, proceso en el cual el ICT debía pagar precios comerciales, era cada vez más onerosa.

El plan reconocía la existencia de tales problemas, pero los consideraba como una parte de los costos sociales y económicos que era necesario asumir al utilizar subsidios por las vías de la tasa de interés y el precio de venta de los inmuebles. Se creyó que la solución estaba en aumentar las partidas presupuestales. No se dijo nada sobre posibles acciones que debieran encaminarse a mejorar su eficiencia, aunque fuera como mínimo, en lo que se refería a su gestión financiera.

Dentro de la política de vivienda había otro elemento importante que, curiosamente, no fue mencionado expresamente en el plan de desarrollo y que tuvo un efecto altamente nocivo no sólo en la estructura financiera del ICT sino también en las de las CAV: el programa de vivienda "sin cuota inicial". Se creyó erróneamente, en ese entonces, que la solución al problema de los grupos de menores ingresos residía no tanto en el pago de la cuota mensual del crédito que se adquiría para comprar vivienda sino en el bajo ahorro previo, el cual impedía reunir la cuota inicial exigida normalmente.

Pero una política de financiación pública, con un ICT fortalecido presupuestalmente, en donde no se pedía ningún aporte con recursos propios del demandante, no era suficiente para alcanzar la meta propuesta. Se hacía necesario que otras entidades oficiales como el BCH, el Fondo Nacional de Ahorro (FNA) y la Caja de Vivienda Militar participaran en la financiación para las zonas urbanas, y que algunas del sector agropecuario apoyaran las acciones en las zonas rurales.

Aun con esta participación del sector público, se requería del sistema UPAC. En consecuencia, las corporaciones de ahorro y vivienda fueron objeto de una serie de regulaciones que limitaban su actuación como agentes privados que se movían en un mercado. Tales regulaciones fueron de distinta índole:

- Se mantuvieron las inversiones forzosas existentes, se obligó a sustituir 3.5 puntos del encaje de las CAV en bonos del ICT y se les autorizó a que pudieran invertir libremente otros dos puntos en los nuevos bonos de vivienda popular (Jaramillo, 1992).

- Se fijaron por decreto tasas de interés diferenciales a los créditos concedidos. Los préstamos para viviendas de más bajo precio tenían una tasa menor que los concedidos en rangos superiores (cuadro 11).
- Se mantuvieron, aunque con reajustes, las exigencias de distribución de la cartera según fuera el valor de la solución objeto del crédito.
- Se fijaron unos límites a la financiación, de acuerdo con el valor de venta de la solución. En los estratos superiores el tope representaba un menor porcentaje del precio final de la solución. A medida que se bajaba de rango, el límite a prestar aumentaba.

Este caso de regulación excesiva entró en contradicción con el principio de intervención establecido en el plan. Se quería impulsar la participación privada en la financiación de vivienda popular, pero en la práctica se usó un marco normativo represivo y poco flexible en lo que atañe a la participación de las CAV, que ya para ese entonces eran las principales financiadoras de vivienda del país. En 1984 las dificultades macroeconómicas se agudizaron, configurándose así una especie de estanflación. El gobierno se vio abocado a emprender una fuerte política de estabilización, recomendada por el Fondo Monetario Internacional. Esta situación afectó la política de vivienda en los dos últimos años del gobierno. La intención de reducir el déficit fiscal trajo consigo recortes en el gasto público que disminuyeron no sólo las apropiaciones destinadas a vivienda a través del ICT (cuadros 4 y 5), las cuales cayeron 63.7% en términos reales entre 1984 y 1986, sino en general las partidas presupuestales del área social (gráfico 3).

2. Resultados de la política de vivienda

Los resultados de la política de vivienda del gobierno de Betancourt hay que observarlos desde varios puntos de vista. Uno de ellos se refiere a los propósitos; es decir, a los objetivos y la meta de construir 400 000 soluciones.

Como ya se había dicho, con la política habitacional se pretendía reactivar el crecimiento económico e impulsar la vivienda de interés social. En cuanto al primero, la reactivación, es cierto que no se alcanzó el promedio de crecimiento de la década anterior (5.5% anual), pero también lo es que con respecto al gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se presentó una recuperación. Así mismo, las dificultades macroeconómicas que tuvo que enfrentar esta administración fueron las más difíciles de las que se hayan registrado entre 1970 y 1995. Los defensores de la administración Betancourt afirman que de no haberse realizado esta política de vivienda la crisis hubiera sido peor.

El segundo propósito era el de focalizar la acción hacia los grupos más pobres. En particular, se hablaba para el caso del ICT, que se concentrara en los estratos de ingresos bajo y medio-bajo. Entre 1983 y 1986, el 89.1% de la inversión realizada por el Instituto benefició a hogares de menos de 5 salarios mínimos mensuales (SM), aproximadamente US\$ 711 de hoy (véase el cuadro 10).

Esta cifra aparentemente es exitosa. Pero, mirando con más detalle, se encuentra que mientras entre 1980 y 1982 el 36.6% de la inversión del ICT favoreció a hogares de menos de 2 SM (cerca de US\$ 285), entre 1983 y 1986 este grupo recibió apenas el 22.9% de la inversión realizada durante el período por esa entidad. Lo peor fue que este gobierno, concentró en términos reales, el 51.7% del total de la inversión que el ICT realizó durante toda la década de los ochenta. En otras palabras, los

problemas fueron básicamente de focalización inadecuada (falta de eficacia) y de gestión deficiente (ineficiencia).

La meta fijada en el plan se cumplió en apariencia. En este período la financiación formal permitió la construcción anual de 106 000 soluciones nuevas en promedio; pero no es posible afirmar que se haya cumplido con lo que el plan propuso, en el sentido de destinar el 88% de esas soluciones (352 000) a los sectores populares.¹⁴

Independientemente de lo anterior, cabe reconocer que el número de viviendas nuevas construidas se duplicó con respecto al gobierno anterior (cuadro 12) y que esta fue la época de mayor producción registrada durante las décadas de los setenta y ochenta.

Con el reto de construir 400 000 soluciones nuevas se buscaba evitar que el déficit cuantitativo aumentara y, a su vez, reducir el cualitativo. Comparando los resultados del censo de 1985 con los de 1973, se encuentra que en cifras absolutas este último disminuyó 4.9% en ese período (cuadro 13) y que, paradójicamente, a pesar del aumento en el número de viviendas nuevas que se presentó, el déficit cualitativo siguió concentrándose aún más en los atributos de hacinamiento y servicios (cuadro 14).

Esto se explica porque, a pesar de la disminución, en términos de unidades, del déficit cualitativo, las soluciones otorgadas no se entregaron bajo las condiciones mínimas de adecuación exigidas para disminuir efectivamente el déficit cualitativo, lo cual parece confirmarse al revisar la experiencia del ICT con el plan de vivienda sin cuota inicial. Ante la urgencia de cumplir con las ambiciosas metas propuestas, se desconocieron las limitaciones institucionales (v.gr. procesos engorrosos para adquirir terrenos y el esquema de subcontratación) y gerenciales (falta de planeación, eficiencia y calidad en el producto final ofrecido) que tenía el ICT.

Aparte de lo anterior, el ICT no tuvo la capacidad para trabajar mancomunadamente con las asociaciones populares de vivienda. Fue una oportunidad que no se supo aprovechar. Se cree que esta situación y el aumento en los precios de la tierra desestimularon la realización de proyectos de autoconstrucción dirigida.

Finalmente, la obligación para las CAV de financiar la adquisición de vivienda de interés social sin cuota inicial se tradujo posteriormente en que un número importante de créditos otorgados en este rango entraran en mora. Incluso muchas de esas viviendas debieron ser recuperadas por las entidades financieras a través de procesos judiciales, algunos de los cuales, 10 años después, no habían concluido. Desde el punto de vista de la cartera de las corporaciones como un todo, esta situación aumentó levemente en el mediano y largo plazo los bajos índices de cartera vencida que históricamente habían presentado.

B. CONTINUACIÓN DEL AJUSTE Y REFLEXIÓN GLOBAL SOBRE LAS ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA (1986-1990)

Hacia 1986 las políticas de estabilización con corte ortodoxo continuaban pero en unas circunstancias macroeconómicas favorables en comparación con las que encontró el gobierno de Belisario Betancourt, aunque persistían las presiones inflacionarias y el desempleo todavía continuaba alto.

El "Plan de Economía Social" del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se propuso como objetivo central alcanzar de forma simultánea tasas de crecimiento económico altas y estables, y un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de toda la población, en particular de las comunidades y de las regiones en donde no existiera

presencia estatal alguna o ésta fuera muy incipiente. Para alcanzar este propósito simultáneo, el plan contempló dos grandes estrategias que, a su vez, deberían estar supeditadas a la política macroeconómica que se pretendía adelantar. En adelante, la viabilidad de las estrategias propuestas dependería entonces de su coherencia con la política de estabilización.

A diferencia del gobierno anterior, en la nueva administración se pretendía dar un mayor espacio a la iniciativa privada. La percepción de que se estaba ante una nueva visión sobre la intervención del Estado, se confirma al encontrarse que en materia de gasto público, por ejemplo, se propugnaba por su focalización en lo social y su racionalización en lo que competía a la intervención estatal en los mercados, a través de precios de sustentación y otros tipos de subsidios.

En cuanto a la estrategia social, el plan afirmaba que sus componentes debían confluir en tres programas prioritarios, a saber: el plan para erradicar la pobreza absoluta, cuyas acciones se desarrollarían en las zonas urbanas; el plan nacional de rehabilitación (PNR), dirigido a las áreas rurales con escasa o ninguna presencia estatal; y el plan de desarrollo integral campesino.

Estos programas sociales, según el plan, debían interrelacionarse con las acciones previstas a desarrollar a través de los denominados sectores prioritarios, en donde la construcción era precisamente uno de ellos.¹⁵ Con estos sectores prioritarios se pretendía alcanzar un crecimiento económico sostenido.

1. La política de vivienda del Presidente Barco

Dentro del diagnóstico realizado en el plan de desarrollo del gobierno de Barco se destacaba el hecho de que el ritmo de crecimiento del déficit cuantitativo de vivienda hubiese disminuido. Por lo tanto, dejaba de ser el objetivo primordial de la política habitacional.

Pero, en contraste con dicho descenso, en las áreas urbanas se estaba apreciando el deterioro de las condiciones habitacionales de los grupos de más bajos ingresos, como producto, según el plan, del proceso de urbanización y de la limitada capacidad de los centros urbanos para atender la demanda creciente por servicios públicos, soluciones de vivienda adecuadas y servicios sociales.

Ese mayor déficit cualitativo se manifestó en un aumento de los asentamientos subnormales con condiciones precarias de habitabilidad, ubicados generalmente en las zonas periféricas de las ciudades, asentamientos que en Colombia reciben el nombre de tugurios o cinturones de miseria.¹⁶

El censo de 1985 estimó que el déficit cualitativo del país era alrededor de 1 700 000 unidades (véase el cuadro 13), pero además encontró que el problema de la calidad de la vivienda en las ciudades era muy distinto al que se presentaba en las zonas rurales y que su magnitud era mayor en las primeras.

Este censo mostró también (véase el cuadro 14) que a nivel nacional la principal carencia se concentraba en la falta de uno o varios de los servicios públicos (acueducto, alcantarillado o energía eléctrica). Sin embargo, al distinguir el déficit entre la ciudad y el campo, se encontró que la deficiencia en la prestación de tales servicios era el principal problema de calidad habitacional en las zonas rurales (debido básicamente a la falta de redes de alcantarillado), mientras que el hacinamiento lo era en las ciudades, pues representaba el 53.3% del total del déficit urbano (cuadro 15). La limitación de la baja cobertura de los servicios públicos aparecía como el segundo mayor problema de las zonas urbanas.

En el plan de desarrollo del gobierno de Barco, la política de vivienda apareció nuevamente jugando un doble papel. De un lado, se le reconoció una vez más los efectos dinamizadores que ejerce la construcción sobre la actividad económica (estrategia económica). De otro, se propuso que, como parte de las actividades propias a desarrollar, el sector participara en el propósito de rehabilitar las zonas urbanas deprimidas y los barrios subnormales, contemplados en el programa de erradicación de la pobreza absoluta (estrategia social).

El gobierno reconocía la existencia de situaciones especiales en el mercado habitacional que generaban restricciones tanto a la oferta como a la demanda. En cuanto al primer tipo de restricciones, destacó que los costos de producción de una vivienda eran relativamente altos en razón de las tecnologías utilizadas y de la relativa escasez de tierras que existía.

Con respecto a la demanda, se encontró un problema que parecía más bien un círculo vicioso, pues "... hay franjas amplias de la población que por sus bajos niveles de ingreso no tienen fácil acceso a las distintas modalidades de financiación, pero que [a su vez] deben destinar un alto porcentaje al gasto en vivienda, que [de paso] no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad" (págs. 263 y 264, Plan de Desarrollo).

De este diagnóstico general fue del que se desprendió el objetivo primordial de la política de vivienda: mejorar la calidad habitacional de los estratos de menores ingresos (aprovechando los espacios disponibles y la infraestructura de servicios públicos existente), estabilizar los flujos de recursos hacia el sector y aumentar su productividad, con el fin de aprovechar sus capacidades de generador de ingresos y empleo.

Para lograr este objetivo se consideró conveniente promover el crecimiento urbano ordenado, garantizar una adecuada provisión de la infraestructura urbana, estimular la investigación y la transferencia tecnológica, incrementar la demanda de vivienda y consolidar los instrumentos de planeación de entidades públicas como el ICT y el Fondo Nacional de Ahorro.

De estos cinco frentes de acción establecidos en el plan, cabría resaltar dos. Uno de ellos es el de la promoción del crecimiento urbano ordenado. En concordancia con este frente de acción, el gobierno presentó un proyecto de ley que otorgaba un marco regulatorio sobre el uso eficiente de la tierra urbana, la planeación urbana e instrumentos y mecanismos de intervención en el uso del suelo urbano (bancos de tierras, procedimientos de enajenación y expropiación, etc.). Igualmente, dentro de este mismo frente se enfatizó en el uso racional de la infraestructura de servicios públicos disponible, evitando que se llevaran a cabo proyectos habitacionales que no contaran con la respectiva conexión de servicios públicos.

El otro frente de acción a resaltar es el del aumento de la demanda. Al respecto, se estableció la oportunidad de que los grupos de más bajos ingresos accedieran a soluciones y mecanismos alternativos para atender sus necesidades habitacionales, mediante la autoconstrucción, el crédito asociativo, la asistencia técnica, la financiación de centros de acopio y los programas de lotes con servicios y de mejoramiento de vivienda.

Ahora bien, esos cinco frentes se pusieron a interactuar juntos dentro de dos programas prioritarios que hacían parte del plan de lucha contra la pobreza absoluta: el programa de asentamientos humanos y el de redensificación y consolidación de las ciudades.

Con el primero se diseñaron acciones combinadas entre la nación, los municipios y las comunidades para enfrentar integralmente el problema de la baja calidad ambiental de vida. Con el segundo, se pretendía estimular el desarrollo de nuevas formas de mejoramiento (remodelación de vivienda) y ampliación de las soluciones habitacionales

(subdivisión de viviendas, lotes individuales a gran escala y compra de vivienda usada), permitiendo que las CAV participaran en la financiación de tales proyectos.

Pero el papel de las corporaciones no se quedó ahí. Dado que se las consideraba como el instrumento financiero más importante del sector, su acción -aparte de la de atender los estratos medios y altos- continuó contemplando el apoyo a la vivienda popular, otorgando créditos directos y realizando transferencias de recursos al ICT y al BCH, a través de inversiones forzosas y sustitutivas del encaje.

2. Principales resultados de la política de vivienda de Barco

A diferencia del gobierno de Belisario Betancourt, la política de vivienda del mandato de Virgilio Barco no se fijó ninguna meta específica en términos del número de unidades nuevas a construir o el monto del déficit, cuantitativo o cualitativo, que se pretendía reducir.

La participación de las entidades públicas en la financiación y construcción de vivienda continuó descendiendo durante este período presidencial (cuadros 1, 4 y 16), en parte como resultado de las políticas de estabilización y en parte por el papel creciente del sistema UPAC.

En cuanto a las entidades públicas, se tiene que el leve descenso que presentó el BCH, frente al cuatrienio anterior (véase el cuadro 12), fue producto de la disminución de su línea tradicional de crédito (en pesos) que no pudo compensarse con el aumento presentado a través de la sección UPAC del banco.

Pero la entidad que perdió más participación fue el ICT. A pesar de ese descenso, cabe destacar un hecho que ha sido poco percibido: en este cuatrienio se logró focalizar, como nunca antes en la década de los ochenta, la inversión del Instituto en los hogares con menos de dos salarios mínimos (menos de US\$ 285). Casi las tres cuartas partes de la inversión del ICT en el último período presidencial de esa década se concentró en ese grupo. El resto de la inversión se dirigió fundamentalmente a familias con ingresos mensuales entre 2 y 5 SM, es decir, hasta cerca de US\$ 711 (véase el cuadro 10).

El comportamiento de la financiación por parte del sector público fue el que determinó en últimas que el número de viviendas financiadas en este cuatrienio de manera formal (369 784) hubiera disminuido 13.1% con respecto al anterior (véase el cuadro 12). Cabe recordar que en el gobierno de Barco no existió una obsesión por alcanzar una meta predeterminada. Su preocupación giraba alrededor de los temas de déficit cualitativo y de la eficiencia en el uso de los recursos, especialmente los públicos.

Otro aspecto que cabe resaltar es el de la participación de las CAV. El número de unidades financiadas por las corporaciones durante este gobierno aumentó 12.1% (véase el cuadro 12),¹⁷ a pesar de las restricciones monetarias que se establecieron para controlar la bonanza externa de 1986-87 y de que la reforma urbana de 1989 (Ley 9a.) prohibiera al sistema UPAC financiar la vivienda de interés social (VIS).¹⁸ Este rango sólo podía recibir préstamos en pesos, pero no había alguien del sistema financiero privado que se los pudiera otorgar masivamente.

En 1988 el mercado de vivienda destinada al segmento de ingresos altos empieza a saturarse de nuevo y lo mismo le sucede más adelante al rango de ingresos medios. Al final del período la situación era crítica para la actividad edificadora: estancamiento en los estratos superiores, limitaciones legales para que el sector privado financiara la VIS y la principal entidad oficial que atendía a los grupos de ingresos medios, el ICT, en el ostracismo total.

3. La crisis del ICT: una oportunidad para evaluar los mecanismos de subsidio a la oferta y rediseñar las políticas de vivienda

El Instituto de Crédito Territorial se vio afectado, al igual que el resto de entidades que realizaban algún tipo de gasto público social, por las políticas de estabilización, pues tuvo que afrontar reducciones en la parte de su presupuesto que era financiado con aportes del gobierno nacional (gráfico 3), principalmente en los primeros años de la administración Barco.

Sin embargo, esta situación coyuntural no era la verdadera causa de la crisis sino que, como ya se había dicho, obedecía a otras circunstancias. Hacia 1990 era claro, por ejemplo, que los subsidios otorgados a través de los créditos concedidos por el ICT no sólo resultaban excesivos sino que contribuían a su deterioro financiero. Ejercicios realizados al respecto, encontraron que, en términos reales, por cada peso de crédito otorgado por el ICT, setenta centavos no regresaban a éste (DNP, 1990). Se perdían por causa de la red de subsidios existente, los gastos administrativos y operativos, la baja recuperación de cartera y los problemas de mora.

Además los recursos de que dispuso el ICT, especialmente en los años ochenta, no se destinaron primordialmente a los estratos de más bajos ingresos. Se evidenciaba así que el alto costo no era sólo económico y financiero sino también social, pues la entidad invertía recursos en grupos de ingresos superiores a los que supuestamente debía atender. Recursos que, adicionalmente, no por haber sido suministrados a familias de mayores ingresos eran más fáciles de recuperar.

Aparte del sistema de subsidios a la oferta vía financiación, otro problema que se discutió al interior del gobierno fue el de la centralización. Las decisiones de inversión las definía el gobierno nacional sin atender las particularidades regionales y locales, las limitaciones de las autoridades territoriales para enfrentar el problema y, mucho menos, las características de las familias que estaban necesitando algún tipo de apoyo estatal.

Pero en este diagnóstico oficial había algo más de fondo, pues el mismo fue apenas una manifestación particular de algo que resultaba evidente al combinar una serie de eventos nacionales e internacionales: se imponía la necesidad de establecer un nuevo modelo de desarrollo.

C. LA GESTACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El énfasis en la estabilización macroeconómica que se hizo al inicio de la administración Barco fue sólo la "punta del iceberg" de un cambio radical que se había venido gestando poco a poco. Su manifestación oficial y plena se presentó en febrero de 1990, cuando el gobierno aprobó el plan de modernización de la economía colombiana, que no fue otra cosa que la adopción de un plan de ajuste estructural al estilo de los recomendados por los organismos multilaterales de crédito (primordialmente el Banco Mundial), y que en Colombia recibió el nombre de "apertura económica".

Este nuevo modelo de desarrollo implicaba darle un mayor espacio a la iniciativa privada y a las leyes del mercado, pues se consideró que eran estas últimas las que podían impulsar la oferta y demanda de productos. Los precios son las verdaderas señales a seguir en cuanto a la asignación eficiente de recursos se refiere. En consecuencia, esta nueva concepción condujo a una nueva delimitación del alcance de la intervención del Estado en los temas económicos y sociales y, por lo tanto, a una redefinición de las funciones de éste. Tales cambios se plasmaron realmente en la administración que asumió el poder el 7 de agosto de 1990.

III. EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA PREOCUPACION POR LOS TEMAS SOCIALES

El cambio en el modelo de desarrollo afectó también la visión que se tenía sobre el problema de la vivienda en el país y la manera de solucionarlo. Bajo este contexto fue que apareció el subsidio a la demanda y se modificó la concepción que había sobre la manera de financiar la construcción residencial. Al mismo tiempo, las reformas financieras realizadas a principios de la década del noventa generaron una serie de cambios en el mercado, que han afectado a las corporaciones de ahorro y vivienda.

A. EL IMPULSO AL PROCESO DE APERTURA EN EL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO (1990-1994)

Desde el comienzo del mandato de César Gaviria Trujillo era claro su apoyo al proceso de apertura planteado en los últimos meses de la anterior administración. Por razones de convicción sobre la conveniencia de dicho proceso y además por consideraciones macroeconómicas (aceleración inflacionaria), se eliminaron los criterios de selectividad y gradualidad establecidos inicialmente. Es decir, la apertura afectaría a todos por igual, sin consideración alguna entre sectores productivos, y se haría de manera rápida.

Desde 1990, contrariamente a lo que se esperaba, empezaron a entrar divisas que al monetizarse aumentaban la liquidez de la economía. Para controlar dicho exceso de liquidez, se acudió, inicialmente, a medidas contraccionistas típicas de una economía cerrada, medidas que por aumentar la tasa de interés doméstica, coadyuvaban, paradójicamente, a la entrada de más divisas al país. El manejo monetario se tornó más complicado.

En consecuencia, a partir de septiembre de 1991, la Junta Directiva del Banco de la República¹⁹ (JDBR) decidió cambiar de estrategia, al inducir una disminución en las tasas de interés y permitir una revaluación real de la tasa de cambio. La nueva política antiinflacionaria implicó así un aumento en la liquidez de la economía, que se mantuvo hasta finales de 1994. Tales circunstancias dinamizaron el gasto agregado de la economía, facilitaron el aumento de la financiación a la vivienda con tasas de interés bajas y contribuyeron a incrementar la rentabilidad en la producción privada de vivienda.

1. La revisión del papel del estado

El sustento teórico del plan de desarrollo del presidente Gaviria, "La revolución pacífica", se basaba en lo que se ha denominado la nueva teoría del desarrollo, la cual redefine el papel del Estado en el sentido de que no puede reemplazar al mercado, pero sí identificar sus fallas y crear las condiciones para removerlas.

Este nuevo enfoque de intervención también se extiende a la acción social del Estado, al plantear que ésta debe dirigirse a la creación de oportunidades y al fortalecimiento de las potencialidades productivas de la población más pobre, a fin de aumentar sus capacidades de generación de ingresos e integrarlos más fácilmente al mercado y a la sociedad moderna.

2. La política de vivienda social: introducción del subsidio a la demanda

Dentro de esta nueva concepción del Estado y, además, como producto de una revisión de la experiencia del país en materia de vivienda, se decidió introducir cambios, tanto al esquema institucional existente como a los instrumentos que se utilizaban para atender los requerimientos habitacionales del país.

En ese mismo sentido, la estrategia de desarrollo puesta en marcha no sólo omitía considerar a la construcción como sector líder, sino que establecía que el Estado debía limitar su intervención en dicho campo a la solución del problema de vivienda de los grupos de población de menores ingresos y de más baja capacidad de ahorro.

El censo de 1985 (véase el cuadro 13) había mostrado que si bien el porcentaje de hogares colombianos que habitaban viviendas en condiciones precarias había disminuido con respecto al medido en 1973, preocupaba de todas maneras que en términos absolutos el déficit cualitativo se conservara prácticamente igual. También evidenció, como ya se había dicho, que el principal problema en materia habitacional era distinto en las ciudades de aquel padecido por las zonas rurales (nuevamente el cuadro 15).

Este inmenso déficit cualitativo detectado obedecía, según el diagnóstico del plan de desarrollo, a razones de oferta y demanda. Desde el punto de vista de la oferta, el problema en las ciudades provenía del sistema vigente de garantías, que volvía muy riesgoso prestar en estos estratos; de la insuficiencia de servicios públicos; y de la falta de una regulación adecuada del mercado de tierras.

Desde el punto de vista de la demanda, el bajo nivel de ingresos de la población pobre, adicionado con la evidencia de que familias con ingresos inferiores a 4 SM (aproximadamente US\$ 570) carecían de una fuente estable de recursos y, en consecuencia, tenían una bajísima capacidad de ahorro, obligaban a concluir que dicho sector poblacional estaba prácticamente incapacitado para acceder a soluciones habitacionales adecuadas, entre otras razones, porque con tales características eran muy pocas las familias que podían recibir financiación de largo plazo para la adquisición de su vivienda, financiación que era ofrecida casi que exclusivamente por las CAV.

Por otro lado, al déficit cualitativo, según el diagnóstico del plan, había contribuido el sector público, pues las soluciones habitacionales ofrecidas, especialmente por el ICT en la época de la "vivienda sin cuota inicial", habían carecido de la más mínima calidad requerida. En efecto, habían sido entregadas viviendas sin dotación de servicios públicos, con deficiencias en su construcción y muchas ubicadas en zonas de riesgo.

El plan "La revolución pacífica" resumía las deficiencias de la acción estatal en el sector de vivienda, así: "En general, la inversión pública en vivienda en el pasado estuvo caracterizada por su inconveniente concentración en el nivel nacional; la utilización de un sistema ineficiente de asignación de subsidios a la oferta; y beneficios reducidos entre la población más pobre. Estas características se derivaron del tipo de actividad desarrollada por las entidades que históricamente estuvieron a cargo del sector" (pág. 241).

A la administración Gaviria también le preocupaba el impacto futuro sobre la demanda de soluciones habitacionales que ocasionaría el cambio que se venía observando

en la estructura de edades de la población, pues se preveía que entre 1991 y 1994 se constituirían cerca de 600 000 hogares en las poblaciones de más de 15 000 habitantes y de otros 200 000 en los municipios pequeños y en las áreas rurales.

Con base en este diagnóstico se estableció, entonces, el objetivo de la política de vivienda social del gobierno de Gaviria: "facilitar el acceso a soluciones de vivienda por parte de los hogares que no pueden procurárselas en el mercado formal por sus limitaciones de ingreso y ahorro" (págs. 245 y 246). Para cumplir este objetivo se diseñaron tres estrategias básicas.

La primera de ellas consistía en subsidiar la demanda de vivienda de los hogares con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos (aproximadamente US\$570 mensuales). El subsidio familiar de vivienda (SFV), que era el instrumento distintivo de la nueva política, debería aumentar la capacidad de pago del demandante y ayudar a disminuir el riesgo de las entidades prestamistas, las que al serles así remunerativo el otorgamiento de créditos para los sectores de menores ingresos, se sentirían atraídas a vincularse voluntariamente a la política del gobierno, sin que para ello fuera necesario obligarlas con normas en tal sentido, como había ocurrido en el pasado.

La segunda estrategia pretendía involucrar activamente al sector privado (financiadores y constructores) en la provisión de vivienda para este grupo de población. Como la Ley 9/89, o ley de reforma urbana, había prohibido financiar la vivienda de interés social (VIS) a través del sistema UPAC, el plan se proponía eliminar esta restricción.

Esa misma ley había establecido que el valor máximo de una vivienda de interés social en un municipio cualquiera estaría en función del tamaño poblacional. Así, para los centros urbanos de menos de 100 000 habitantes el precio máximo de venta sería en adelante de 100 salarios mínimos mensuales (cerca de US\$ 14.230), para las zonas urbanas que tuvieran entre 100 000 y 500 000 sería de 120 salarios mínimos (alrededor de US\$ 17.070) y para las de más de 500 000 habitantes el tope sería de 135 salarios mínimos (aproximadamente US\$ 19.200).

La tercera estrategia del plan se refería a la descentralización de las actividades de construcción y financiación de vivienda social por parte de las entidades oficiales. Se pretendía involucrar a los distintos niveles de la administración pública, para aumentar la capacidad de respuesta local a las necesidades concretas que en materia de vivienda tuviera la población.

Estos nuevos planteamientos trajeron consigo cambios en la estructura y funciones de las instituciones públicas. Fue así como se decidió la desaparición del ICT y la creación, a su vez, del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), el cual se encargaría de coordinar el sistema nacional de vivienda, manejar los recursos del presupuesto nacional destinados a los subsidios y apoyar técnica y gerencialmente a las organizaciones de vivienda y entidades municipales vinculadas a la vivienda social y a la reforma urbana. Además, fueron eliminadas las funciones estatales, tanto de construcción directa de proyectos habitacionales como de otorgamiento de créditos hipotecarios, que había adelantado el ICT.

En cuanto al Banco Central Hipotecario, el Fondo Nacional de Ahorro y la Caja de Vivienda Militar, se estableció que debían concentrarse primordialmente en la financiación de vivienda, dejando a un lado sus actividades de promotores y constructores directos. A la Caja Agraria se le encargó el otorgamiento de subsidios a las zonas rurales y se decidió que la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER)²⁰ la apoyara complementariamente en los programas colectivos de saneamiento básico (dotación de agua potable y disposición de excretas) y también en los planes

integrales de mejoramiento de zonas subnormales y dotación de servicios a lotes que fueran a ser adquiridos con los subsidios.

En adelante, la gestión de los programas y la determinación de las zonas destinadas a vivienda de interés social (VIS) serían adelantadas por los municipios.

En últimas, mediante este esquema, tanto el sector privado, como los municipios y las comunidades organizadas, quedaban facultados para proveer soluciones habitacionales a los más pobres. El gobierno nacional dejaba de realizar dicha función.

a) *Las clases de subsidio directo*

El subsidio familiar de vivienda (SFV) es un aporte estatal, en dinero o en especie, que complementa los recursos propios que las familias deben poseer para disponer de la capacidad de pago necesaria para pagar la cuota inicial de una solución de vivienda. Tiene la ventaja de que su valor es identificable y mensurable, lo cual le da transparencia a su manejo desde el punto de vista financiero, y además posee la virtud de beneficiar directamente a los compradores, quienes son en últimas los que escogen el tipo de solución al que pueden acceder.

El SFV se dirige, como ya se dijo, a las familias con ingresos iguales o inferiores a los 4 SM (cerca de US\$ 570 al mes) y puede ser entregado por el INURBE, la Caja Agraria y las Cajas de Compensación Familiar.²¹ Dentro de los requisitos que para obtener el subsidio se les exigen a las familias solicitantes, está el de demostrar un ahorro previo equivalente como mínimo al 5% del valor de la vivienda que la familia desea adquirir. De otro lado, la entrega efectiva del subsidio está condicionada, entre otras cosas, a la presentación por parte del adjudicatario de la escritura de compraventa debidamente registrada.

Existen tres clases de subsidio, el individual, el colectivo y el rural, los cuales han sufrido algunas modificaciones a través del tiempo. El subsidio colectivo, al igual que el individual, se puede dirigir a programas de mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda, mientras que el rural se ha destinado primordialmente para mejoramiento.

El **subsidio individual** durante el mandato de Gaviria se destinó a familias con ingresos entre 2 y 4 SM (entre US\$ 285 y US\$ 570 mensuales) para adquirir viviendas cuyo valor comercial, dependiendo del tipo de solución y del número de habitantes del municipio -en concordancia con la Ley 9/89-, fuera hasta de 135 salarios mínimos (US\$ 19 190). La oferta en general de soluciones y su correspondiente financiación provienen básicamente del sector privado (constructores y CAV).

El monto máximo del SFV individual fue establecido inicialmente en 12 SM (aproximadamente US\$ 1.706). Sin embargo, desde mediados de 1992, dicho monto dejó de expresarse en salarios mínimos para hacerlo en UPAC, con el fin de registrar, por lo menos parcialmente, el efecto inflacionario sobre el precio de la vivienda que en la anterior modalidad sólo se registraba puntualmente al principio de cada año, cuando ocurrían los ajustes salariales. En promedio, el subsidio para las soluciones más baratas representaba alrededor del 24% del precio final y el 80% de la cuota inicial y para las más costosas el 9% y el 30%, respectivamente.²²

El empeño del gobierno de Samper por concentrar esfuerzos en los hogares de menos de dos SM afectó a la población que obtiene entre 2 y 4 SM, al no contemplarlos como un grupo prioritario en materia de adjudicación de subsidios.

También, en el gobierno de Samper, se permitió a las familias de menos de 2 SM acceder al subsidio individual, pero, al mismo tiempo, se les colocó un tope al valor máximo de la solución que podían adquirir. El precio unitario de las soluciones que se

ofrezcan ha de ser inferior a 50 SM (menos de US\$ 7.106) en los municipios de menos de 100 000 habitantes, a 60 SM (US\$ 8.535) en las zonas urbanas que tengan entre 100 000 y 500 000 habitantes y a 90 SM (US\$ 12.800) en áreas con más de 500 000 habitantes.

Lo anterior significa que con este subsidio se puede cubrir la totalidad de la cuota inicial en el caso de las viviendas de más bajo precio o, como mínimo, el 80% de la misma para las viviendas de 90 SM. En comparación con el valor de la vivienda, el subsidio representa entre 31 y 24%, respectivamente. Estas proporciones han disminuido a través del tiempo debido a que hasta 1995, los precios de la vivienda estuvieron creciendo en promedio por encima de la inflación registrada.

El **subsidio colectivo** se dirigió inicialmente a grupos con ingresos familiares mensuales inferiores a 2 SM (menos de US\$ 285 mensuales) y que se hubieran organizado alrededor de un plan de autogestión para construir sus propias viviendas. A diferencia del individual, el monto del subsidio colectivo era mayor, 15 SM (cerca de US\$ 2.132), lo que equivalía como mínimo al 16.7% del valor de la solución y como máximo al 30% de dicho valor.

Bajo la nueva administración presidencial se eliminó la diferencia en monto que existía entre el subsidio individual y el colectivo y se le permitió a los hogares con ingresos entre 2 y 4 SM acceder a este subsidio. No obstante, la experiencia reciente ha mostrado que este grupo prefiere más el individual que el colectivo.

Para el caso de los hogares con menos de 2 SM se continuó con los topes establecidos a los valores máximos de la vivienda que pueden adquirir, los cuales son los mismos que se aplican para los hogares de este grupo de ingresos que solicitan un subsidio individual.

En el caso del subsidio colectivo, el esfuerzo complementario que se le exige a la comunidad se puede dar bajo la forma de ahorro previo, terrenos o trabajo. Estos subsidios inicialmente se entregaban una vez terminada la construcción, previa presentación, por parte de cada familia, de la escritura de propiedad debidamente registrada. Pero debido a las limitaciones de recursos que presentaban quienes aplicaban en esta modalidad, se permitió después la posibilidad de hacer anticipos de los mismos, siempre y cuando éstos se destinaran a actividades de inversión en el respectivo proyecto de construcción o de culminación del pago de los terrenos adquiridos.

Los **subsidios rurales** se establecieron para atender las necesidades habitacionales de las zonas rurales y los pequeños poblados, las cuales estaban relacionadas básicamente con las bajas condiciones sanitarias de las viviendas. En el gobierno de Samper (1994-1998) esta modalidad de subsidio se trasladó al programa oficial denominado desarrollo rural campesino. Por lo tanto, no aparece contemplada dentro del plan de vivienda. No obstante, el mecanismo continúa funcionando de la misma manera y para los mismos fines: un subsidio a la demanda financiado por el Fondo DRI (Desarrollo Rural Integrado), administrado por la Caja Agraria (banco) y otorgado a hogares que reciban menos de 2 SM.

b) *Dificultades y resultados de la política de vivienda de Gaviria*

El gobierno de Gaviria se impuso como meta la construcción, el mejoramiento, la titulación, ampliación y el saneamiento de 539 505 soluciones de vivienda, 443 487 en las zonas urbanas y 96 017 en las áreas rurales entre 1991 y 1994 (cuadro 17).

El 45.8% (203 205 unidades) de la meta prevista para las ciudades (354 104) se concentraba en nuevas soluciones para rangos inferiores a los 4 SM (US\$ 570) y un

25.2% más (89 383) correspondía a mejoramientos, titulaciones y ampliaciones para familias con menos de 2 SM (US\$ 285).

Al parecer, según los resultados obtenidos, la meta establecida en el plan se logró cumplir. Sin embargo, conviene revisar detenidamente los logros de esta política de vivienda, pues en el desarrollo de la misma surgieron dificultades que merecen ser identificadas.

En 1991, por ejemplo, se empezó la adjudicación de subsidios, pero como era la primera vez que se empleaban y además la divulgación no había sido la más apropiada, el público no respondió como se esperaba debido a que, a pesar del esfuerzo realizado, no se tenía claridad con respecto a su naturaleza. No se sabía si era un crédito, una donación o qué.

A pesar de lo anterior, la respuesta por el lado de la oferta de soluciones no se hizo esperar. En efecto, en ese año se declararon elegibles para el subsidio 398 planes de vivienda con 39 684 soluciones, de las cuales 24 975 (62.3% del total) se ofrecieron a un precio inferior a los 50 salarios mínimos (alrededor de US\$ 7.106 de hoy), la mayoría a través de programas asociativos o soluciones individuales de lotes con servicios. Si bien no se logró la meta programada para ese año en las zonas urbanas, se generó el 83.2% de las soluciones previstas, resultaron más planes subsidiables de los esperados y los constructores privados respondieron.

Adicional al problema descrito sobre el bajo número de postulantes al subsidio, se encontró que el tiempo que transcurría entre la adjudicación de un subsidio y el cobro efectivo de éste por parte de sus beneficiarios era superior al inicialmente previsto, lo que se traducía en un muy bajo porcentaje de entrega efectiva de los mismos frente a los montos adjudicados. De los 26 525 subsidios adjudicados hasta mediados de diciembre de 1991 (cuadro 18), sólo se había entregado efectivamente el dinero a 400 familias.

De otro lado, el bajo nivel de ahorro de los beneficiarios del subsidio que aspiraban a soluciones con un valor superior a 100 SM (cerca de US\$ 14.230), limitó las posibilidades efectivas de adquisición de vivienda. Las familias solicitantes mostraron en promedio aportes propios equivalentes al 13% del valor de la solución que, sumados al subsidio individual adjudicado, tan sólo llegaban a representar el 25% de dicho valor, proporción esta última que no alcanzaba a cubrir ni siquiera el monto de la cuota inicial. Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), tal situación se debía a que el ingreso medio de los postulantes había resultado ser inferior al de la totalidad de los hogares colombianos, que para ese año era de 3.2 salarios mínimos mensuales (aproximadamente US\$ 455 por mes) y a que durante el proceso de adjudicación no se reconocían los esfuerzos de ahorro previo realizados.

En los planes colectivos también surgieron problemas relacionados con el bajo nivel de ahorro, la escasez de terrenos, el poco capital de trabajo disponible y la carencia de un crédito puente.

Desde el punto de vista institucional, en 1991 el INURBE tenía relativamente desarrollado el mecanismo de calificación y entrega de subsidios, pero faltaba implementar el de control. Por su parte, las Cajas de Compensación Familiar también adjudicaron subsidios (9 128), pero sus resultados no alcanzaron ni siquiera el 50% de lo previsto para 1991, porque, al parecer, creyeron que el gobierno iba a modificar las normas vigentes en el sentido de permitirles a ellas construir directamente soluciones habitacionales para sus afiliados.

A pesar del bajo nivel de ingreso promedio que mostraron los beneficiarios y de que el 66% de la oferta declarada elegible bajo la modalidad de subsidio individual correspondía a viviendas con precios inferiores a 100 SM, las corporaciones de ahorro y

vivienda financiaron el 47% (11 371 unidades) de las soluciones presentadas bajo esta modalidad de subsidio.

Los municipios, en cambio, tuvieron una respuesta discreta. En 1991 tan sólo apoyaron el 26% de las viviendas ofrecidas, porcentaje que traducido en unidades de vivienda sirvió para cubrir apenas las necesidades del 5% de la población. El avance en titulación de predios fue prácticamente despreciable.

En el año siguiente, 1992, la actividad edificadora experimentó un gran dinamismo debido al surgimiento de circunstancias macroeconómicas (entrada de divisas, alta liquidez en la economía y tasas de interés bajas) y a la combinación de éstas con otros eventos como el proceso de apertura, la eliminación de la restricción a la financiación a través del sistema UPAC para los estratos más bajos, y la política gubernamental en materia de vivienda de interés social.

En lo relacionado específicamente con la política de vivienda de interés social, durante ese año el INURBE y las Cajas de Compensación asignaron 56 760 subsidios, de los cuales el 60% se destinó a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Sin embargo, los problemas de pago del subsidio continuaron a tal punto que el INURBE, por ejemplo, tan sólo pudo hacer la entrega efectiva del 22.4% del total de subsidios adjudicados en ese año (cuadros 19 y 20).

De otra parte, el otorgamiento del subsidio colectivo a los proyectos asociativos se vio entorpecido por la ausencia de divulgación de éste como camino para obtener la ayuda estatal en la solución de los problemas habitacionales de las familias de más bajos ingresos y, en cuanto a los que llegaron a asignarse, por la carencia de un plan integral y continuo de asistencia técnica dirigido a mejorar la eficiencia en la ejecución de este tipo de proyectos.

De todos los anteriores, el problema que más preocupó a las autoridades en ese momento fue quizás el de la demora en el pago de los subsidios. Ello era producto, según el DNP, no sólo de los trámites legales exigidos para obtener su pago, sino también de la ausencia de un sistema de **ahorro programado** que obligara al postulante a recurrir a los recursos complementarios al subsidio necesarios para adquirir la solución habitacional a la que pudiera aspirar.

Tal sistema de ahorro programado sólo empezó a operar efectivamente a partir de febrero de 1993, cuando las CAV, a solicitud del gobierno, lanzaron un producto de captación que originaba un aumento adicional en la calificación de las solicitudes de los postulantes que poseyeran una cuenta de ahorros de este tipo. Su comienzo fue vertiginoso, pero al cabo de poco tiempo empezó a mostrar signos de estancamiento. En diciembre de 1994 el monto de los recursos depositados por este concepto en las CAV, alcanzó la suma de \$1.979 millones (cerca de US\$ 2.4 millones), habiendo sido el saldo promedio por cuenta de \$169.333 (US\$ 204). Seis meses más tarde, o sea, a mediados de 1995, el ahorro total ascendía a \$2.026 millones (US\$ 2.3 millones), y su depósito promedio a \$172.955 (US\$ 198).

Aparte del surgimiento del ahorro programado, el primer semestre de 1993 se caracterizó además por la promulgación de una serie de medidas que pretendían adecuar más la acción de las CAV dentro de la política de vivienda. Así, por ejemplo, en enero se las autorizó a convenir libremente con los deudores los plazos para cancelar los créditos y a ofrecer sistemas de amortización con cuotas mensuales fijas durante doce meses, incrementables anualmente. La intención era ajustar los pagos mensuales de acuerdo con el nivel de ingreso de los deudores.

Posteriormente, y con el fin de adaptar los costos de la financiación a las realidades del mercado, el gobierno decidió, en abril, liberar las tasas de interés de los nuevos créditos de largo plazo que el sistema UPAC concediera, decisión que hacía parte de un

conjunto de medidas establecidas desde principios de la década de los noventa orientado a fomentar la competencia entre los diferentes intermediarios financieros a través del establecimiento de la llamada multibanca.

En ese mismo sentido, se permitió a las secciones de ahorro de los bancos reconocer una remuneración diaria de los depósitos existentes, eliminándose así la exclusividad que hasta ese entonces tenían al respecto las corporaciones de ahorro y vivienda. Otras decisiones adoptadas fueron la eliminación de las inversiones forzosas en el ICT y de los topes de financiamiento que tenían las CAV para atender los rangos distintos al de la vivienda de interés social.

La autorización dada a los bancos, de remunerar diariamente los depósitos de ahorro, convirtió a aquéllos en competidores de gran significación de las CAV en la captación del ahorro. La competencia entre unos y otras se tradujo en un incremento de las tasas de interés de los depósitos por parte de estas últimas, razón por la cual se hacía insostenible mantener unas tasas de colocación controladas como había ocurrido hasta ese entonces.

El gobierno procedió, por lo tanto, a liberar las tasas de interés de los nuevos créditos de largo plazo que concedieran las CAV, basándose en la razón recientemente comentada y en la certeza, por él reconocida expresamente, de que los controles a las tasas de interés entrañaban subsidios que no ayudaban a solucionar el problema de la vivienda, pues desestimulaban el interés de las CAV por otorgar créditos de tal naturaleza. Pero, a título compensatorio por tal decisión, incrementó hasta un 23% de sus colocaciones el monto de la financiación que éstas deberían destinar a VIS.

La liberación de las tasas de interés provocó, como era apenas lógico, un alza en el costo de la vivienda de interés social (VIS), alza que, desde luego, implicaba (hoy más que antes) que los ingresos que debiera acreditar un solicitante se incrementaran proporcionalmente con aquélla, disminuyendo así la capacidad de acceso de éste al crédito deseado. Al respecto vale la pena comentar que, según estudios realizados por el ICAV, por cada punto en que se incremente la tasa de interés, el solicitante de un crédito para adquisición de una VIS deberá acreditar recursos adicionales equivalentes al 25% de 1 salario mínimo mensual, si desea que la aprobación del préstamo le sea hecha por la cuantía solicitada inicialmente.

En 1993 se mantuvieron prácticamente las mismas condiciones macroeconómicas de 1992, permitiéndose así la continuación en el auge de la actividad edificadora por estas causas. Igualmente, la respuesta de los constructores al programa de vivienda de interés social siguió siendo favorable porque, de acuerdo con estudios realizados, se había encontrado que, por ejemplo, en el caso de Bogotá, existía una demanda efectiva²³ alta en los estratos de más bajos ingresos (cuadros 21 y 22) que aún hoy en día no ha logrado ser satisfecha, debido a la presencia de circunstancias tales como la escasez de tierras, los costos de construcción y los trámites de aprobación de licencias, que han dificultado la acción privada en estos segmentos. Esta situación se complicó aún más, cuando en 1994, las tasas de interés empezaron a subir en razón de las medidas monetarias que se establecieron para controlar la inflación.

En resumen, podría decirse que no obstante las dificultades presentadas, algunas propias de la implementación, otras surgidas en situaciones relacionadas con los mercados de vivienda y financiero y de la política de estabilización, el gobierno del presidente Gaviria alcanzó (cuadro 23) las metas planteadas en cuanto al número total de unidades financiadas y de subsidios adjudicados (véase el cuadro 18).

En lo relacionado con la focalización, también se cree que logró su objetivo, pues hasta mediados de 1994 el 65% de los subsidios adjudicados por el INURBE desde su creación se concentraron en familias de menos de 2 SM y casi el 44% del total de los mismos se dirigieron a lotes con servicios.²⁴

No obstante los resultados anteriores, y si bien esta administración nunca se

propuso disminuir el déficit habitacional, cabe mencionar que, según los datos preliminares del censo de 1993, el déficit cualitativo aumentó en términos absolutos, en comparación con el registrado en 1985 (véase el cuadro 17).

Uno de los aspectos que parece explicar dicha situación está relacionado con el tipo de soluciones ofrecidas. La adecuación de un lote con servicios para que se vuelva habitable exige la realización de gastos adicionales en su mejoramiento que no son fáciles de llevar a cabo, pues las familias que los han adquirido, aparte de estar limitadas en sus ingresos, normalmente habitan en otro sitio en el cual tienen que pagar un arriendo.

Otro elemento que ayuda a explicar tal aumento del déficit cualitativo, se encuentra en el comportamiento decreciente del gasto público en vivienda, motivado por razones macroeconómicas y la redefinición del papel del Estado en la economía. En efecto, el gasto social en vivienda, que representaba el 0.53% del PIB en 1990, pasó en 1991 a 0.54%, cayó en los dos años siguientes hasta llegar a 0.33% en 1993 y en 1994 se recuperó levemente, ascendiendo a 0.34% del PIB.

En consecuencia, durante este cuatrienio presidencial continuó observándose el descenso en la participación del sector público dentro del gasto nacional en vivienda, descenso que vino a ser copado, en la medida de sus posibilidades, por el sector privado.

B. EL GOBIERNO DE SAMPER (1994-1998): APERTURA Y PREOCUPACIÓN POR LO SOCIAL

Uno de los elementos distintivos de la campaña de Ernesto Samper Pizano fue su énfasis en los problemas sociales. Se temía que dicha preocupación diera al traste con el proceso de apertura, pero desde el comienzo de su mandato el nuevo gobierno aclaró que éste era irreversible y que lo que había que hacer era controlar los efectos adversos que en términos de pobreza y distribución del ingreso pudieran haberse generado en los últimos años o surgieran en el futuro, lo cual agravaría aún más la situación social del país.

Ahora bien, desde el punto de vista conceptual se podría decir que el actual gobierno, a diferencia de los dos anteriores, que tuvieron una marcada inspiración neoliberal, se caracteriza por ser de corte neoestructuralista. Este enfoque teórico aduce, por ejemplo, que en las economías de hoy en día el Estado juega un papel importante y, por lo tanto, no se podría hablar de economías de mercado propiamente dichas sino de economías mixtas en donde el papel de los precios como asignador de recursos se mantiene, pero, al mismo tiempo, aquél hace presencia y ejerce influencia sobre el ámbito económico bajo diferentes formas (como empresario, inversionista, promotor de la inversión privada, planificador, regulador, negociador con el capital extranjero, etc.). Además estima que problemas como la concentración del ingreso y la pobreza afectan el proceso de crecimiento económico y limitan el desarrollo.²⁵

Esta visión económica se refleja en su plan de desarrollo "El salto social", plan que pretende mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población, pues, según el diagnóstico que sirvió de base para su formulación, en el país seguían reportándose tanto índices altos de pobreza en términos de ingreso como la permanencia de una fuerte concentración del mismo.²⁶

El plan le asigna la misma importancia a las políticas social, económica y ambiental. Recalca que el avance en alguna de ellas no debe darse en detrimento de las otras y establece que los criterios rectores de estas políticas deben ser los de la equidad y la solidaridad. Considera posible el que la inversión pública social aumente sin crear, a su vez, mayores problemas macroeconómicos.

El plan establece que tanto los mecanismos de mercado como la intervención estatal tienen virtudes, pero también fallas. Luego, lo que hay que hacer es intentar combinar los aspectos positivos de ambos con el fin de enfrentar la realidad económica,

social y ambiental del país. De ahí que hable de un modelo alternativo de desarrollo. Además, cree posible que el Estado intervenga en la economía como orientador del desarrollo, incluso a nivel sectorial.

1. La política de vivienda social urbana

En general, los programas sociales del gobierno de Samper se dirigen primordialmente a los grupos pobres. Pero, dada la limitada disponibilidad de recursos, decidió concentrar la mayor parte de su esfuerzo en aquellos grupos de más precario ingreso.

Esa fue la razón por la que al interior de los programas sociales se diseñó un subconjunto de acciones coordinadas, denominado Red de Solidaridad Social (DNP, 1994), que pretende atender de manera integral las diferentes carencias de los grupos de pobreza extrema, mediante la acción simultánea en frentes como el de la vivienda, la atención materno-infantil, la nutrición, la educación, los servicios públicos, etc. La población objetivo de la Red de Solidaridad Social es de 12 319 000 personas. Es decir, el 33.6% de la población del país.

En cuanto al diagnóstico del problema habitacional, el DNP estima, entre otras cosas, que el 61% de los hogares que viven en condiciones de hacinamiento corresponde al grupo de pobreza crítica, cuyos ingresos mensuales son inferiores a 2 SM (US\$ 285); otro 24% corresponde al grupo de pobreza relativa, con ingresos entre 2 y 4 SM (entre US\$ 285 y US\$ 570); y el 16% restante a hogares con ingresos mensuales superiores a los 4 SM. También calcula que el crecimiento demográfico inducirá demandas adicionales superiores a cien mil viviendas por año y que en las últimas dos décadas el 40% de la vivienda construida se ha realizado en la informalidad.

Con respecto a la política de vivienda llevada a cabo en el gobierno anterior, la nueva administración reconoció los resultados que se dieron entre 1990 y 1994, tanto los globales como los de focalización. Sin embargo, consideró pertinente destacar algunas de las dificultades que se habían presentado con los subsidios en particular y con la política de vivienda en general (DNP, 1994), con el fin de superarlas.

En lo referente a los subsidios, las dificultades giraban alrededor de los siguientes tres aspectos: el primero, que su cobro efectivo había sido de tan sólo el 73% de los subsidios adjudicados, lo que significaba que el 27% de los hogares favorecidos con el SFV no había encontrado una solución de vivienda adecuada o simplemente había renunciado a los derechos sobre el mismo; el segundo, que el tiempo promedio de cobro transcurrido entre la adjudicación del subsidio y su cobro efectivo había sido de 14 meses; y el tercero, que se habían presentado situaciones de mal uso del subsidio, pues, a pesar de recibirse para un destino exclusivo, la adquisición de vivienda, éste se había utilizado en la satisfacción de otras necesidades o simplemente se había malbaratado.

En el análisis sobre la política de vivienda del período 1990-94, la nueva administración destacaba cuatro deficiencias: a) escaso apoyo de los municipios y las organizaciones comunitarias en la ejecución de los programas municipales; b) falta de estímulos a la gestión municipal para ampliar la oferta de tierras para vivienda social; c) adjudicación excesiva de subsidios para lotes con servicios, lotes que posteriormente no se convertían en una solución efectiva de vivienda, y d) ausencia de acciones dirigidas a corregir los problemas de entorno de los barrios subnormales, que afectaban, y continúan afectando, notoriamente las condiciones de vida de la población.

Estas, entre otras consideraciones, llevaron al gobierno, por un lado, a concentrar los recursos del subsidio familiar de vivienda en la solución de los problemas habitacionales de los grupos de extrema pobreza (familias con ingresos inferiores a 2 SM) y, por el otro, a integrar la ejecución de gran parte de la política de vivienda social urbana dentro de la Red de Solidaridad Social y de los programas de mejoramiento

del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios, que también aparecen contemplados en el plan de desarrollo.

Cabe destacar que tanto el diagnóstico sobre el problema habitacional como las líneas de acción definidas para enfrentar dicho problema son expresiones del criterio integral con el que la actual administración pretende manejar los temas relacionados con la vivienda. El gobierno parte de la convicción de que la política habitacional que necesita el país no puede reducirse a la solución de un problema de construcción de unidades habitacionales, pues también deben tenerse en cuenta los aspectos ambientales, sociales, económicos y aún políticos que giran alrededor de la vivienda. A nivel social y político, por ejemplo, los procesos de habilitación o construcción de soluciones son también procesos de reafirmación o "edificación" de una sociedad urbana (de conformación del "tejido social"), cuya presencia es cada vez más notoria dentro del conjunto de la sociedad colombiana.²⁷

Fue a partir de este criterio de integralidad que se diseñaron las estrategias encaminadas a solucionar los problemas relacionados con las condiciones de vida (hábitat) de la población, especialmente de la más pobre, que es la que vive en condiciones de subnormalidad. Aparte de la política de vivienda social urbana, dichas estrategias de mejoramiento del hábitat fueron conformadas por el plan de aguas, el apoyo al desarrollo urbano, y la prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas.

Dentro de estas últimas estrategias mencionadas, llama la atención la del apoyo al desarrollo urbano, que se fundamenta en la necesidad de coordinar, respetando la autonomía local, las acciones de los distintos niveles de gobierno, por un lado, y, por el otro, de considerar como indispensable para la verdadera solución del problema habitacional, una oportuna planeación del crecimiento futuro de las ciudades, con el fin de prever y ampliar la cobertura necesaria para atender las demandas crecientes de espacio y servicios públicos de los habitantes, cuya vinculación al diseño de las ciudades y a la formación de los ciudadanos es requerimiento ineludible.

Ahora bien, dentro de los objetivos planteados en el plan de desarrollo en materia de vivienda social, aparecen los siguientes: primero, la realización de 606 000 soluciones de vivienda social urbana entre 1994 y 1998, de las cuales el 72% (436 000) se destinarán a familias con ingresos inferiores a 2 SM (US\$ 285), 500 000 soluciones contarán con subsidios y el resto con programas especiales de crédito. Segundo, impulsar la participación municipal y comunitaria. Y, tercero, promover procesos de reforma urbana que permitan habilitar tierras aptas para vivienda social. El gobierno estima que con estas acciones el déficit cuantitativo debería descender 43% y el cualitativo 39%. Además, prevé que la combinación de esta política con los programas de mejoramiento antes mencionados, beneficiarán a 1 123 000 familias colombianas.

Con la ejecución de la política de vivienda descrita, el gobierno espera otorgar 258 500 subsidios para el mejoramiento de viviendas habitadas por familias con ingresos inferiores a 2 SM y 157 740 para apoyar la adquisición de vivienda nueva por parte de familias de este mismo estrato (cuadro 24).

Para las familias entre 2 y 4 SM (de US\$ 285 a US\$ 570) se planea otorgar 83,910 subsidios, para facilitar la compra de viviendas nuevas. Sin embargo, para este estrato se proyecta la construcción de un total de 163 620 soluciones, lo que significa que cerca de 80 000 de los demandantes de estas soluciones no recibirían el apoyo estatal del subsidio familiar de vivienda.

En el primer año el gobierno concentró su acción en la solución de la demanda represada de subsidios y en la definición de líneas de acción concretas de la política de vivienda. La demanda represada estaba dada por las 150 000 solicitudes de subsidio que no habían sido atendidas, circunstancia esta que obligó al INURBE a cerrar la inscripción de nuevas solicitudes mientras se evacuaban los formularios pendientes de estudio y de definición al respecto.

Esta decisión, a pesar de haber ayudado a eliminar el rezago existente, dejó entrever que aún existe desinformación en la generalidad de la población sobre los planes y alcances del subsidio, hecho que implica la implementación de sistemas de información que permitan subsanar esta anomalía. Así mismo, se pudo comprobar la urgencia de desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas de subsidio.

En lo que respecta a la definición de los lineamientos de acción, se procedió a vincular la aprobación y entrega de subsidios con los proyectos apoyados por la Red de Solidaridad Social y a fijar las metodologías para que los municipios participaran en la Red y para que las mesas de concertación municipales concretaran proyectos habitacionales a financiar. Adicionalmente, el INURBE inició un proceso de fortalecimiento institucional dirigido a optimizar su gestión.

A pesar de estos avances, la participación de los municipios en los programas de vivienda de interés social continúa siendo baja. Esto ha llevado al propio gobierno a reconocer la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional de los programas, para facilitar el acceso de los municipios y de sus comunidades, tanto a la financiación (DNP, 1995) de tales programas como al otorgamiento de los subsidios, con el fin de darle a este proceso una mayor transparencia (Viceministerio de Vivienda, 1996).

Aparte de las anteriores limitaciones, existe otra que está relacionada con el manejo de las finanzas públicas bajo una perspectiva macroeconómica. Cabe recordar que ya se había visto que desde 1985 el sector de vivienda fue uno de los sacrificados en los momentos en que se tomaron decisiones relacionadas con la contención o el recorte del gasto social (recuérdese el gráfico 3). Pues bien, resulta que en estos momentos no hay certidumbre sobre las disponibilidades futuras de recursos, porque el gobierno, con el fin de disminuir la inflación y ser además consistente con el resto de la política económica, no descarta la posibilidad de adoptar medidas encaminadas a reducir el déficit fiscal existente, lo cual puede implicar más adelante una disminución de las partidas previstas para el otorgamiento de los subsidios. Esta posibilidad no es descartable además porque, según el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, de tiempo atrás existe la falsa creencia de que el problema de la vivienda se ha venido resolviendo adecuadamente (*ibidem*).

No obstante la limitación presupuestal existente, cabe resaltar que entre agosto de 1994 y diciembre de 1995 la administración Samper adjudicó, a través del INURBE, 103 988 subsidios, cifra que representa el 57.4% de las aprobaciones realizadas por esta misma entidad durante el cuatrienio del presidente Gaviria. Así mismo, entregó 53,966 subsidios en poco menos de año y medio, es decir, el 55.3% de los desembolsos realizados por este concepto por parte de dicha entidad en el mandato inmediatamente anterior.

Por último, en cuanto al desempeño de la actividad edificadora se refiere (léase construcción privada), existe una gran diferencia entre éste y el anterior gobierno. Recordemos que en el período del presidente Gaviria (1990-94) la construcción privada de vivienda no sólo se recuperó sino que mantuvo un crecimiento alto y sostenido durante un lapso de tiempo superior al promedio histórico registrado en épocas anteriores. Pues bien, en Colombia la actividad edificadora se caracteriza por tener un comportamiento cíclico, habiendo coincidido la iniciación de la fase descendente de dicho ciclo con la llegada al poder de la administración Samper (segundo semestre de 1994).

Este descenso fue producto no sólo de circunstancias macroeconómicas (menor entrada de divisas y disminución en el ritmo de aumento de la demanda agregada), sino también por razones de política económica (control monetario que provocó un aumento en las tasas de interés) y del mercado inmobiliario (saturación en los estratos de ingresos superiores, precios relativos altos y mayor costo de la financiación). Tal desaceleración de la actividad edificadora continuó en el año siguiente, materializándose en una caída del área construida de alrededor del 15% al final de 1995. Este descenso en la construcción también se reflejó en el segmento de la vivienda de interés social (VIS).

Ante estas circunstancias, el gobierno se vio abocado en 1995 a adoptar medidas que contribuyeran a contrarrestar la fuerte tendencia descendente que se venía observando. Dentro de esas medidas, y dado que la demanda de crédito por parte de los constructores de soluciones de VIS había disminuido, se permitió a las corporaciones de ahorro y vivienda computar los nuevos préstamos para vivienda usada hasta en un 50% del requerimiento legal exigido de destinar como mínimo el 23% de sus nuevas colocaciones para VIS. Con ello se pretendía activar el llamado "efecto de filtración", pues está comprobado que en el caso colombiano una parte importante de quienes adquieren vivienda nueva utilizan como parte de pago de ésta los recursos obtenidos por la venta de la vivienda propia que estaban habitando antes de decidirse por adquirir una nueva. Al año siguiente, el gobierno prorrogó la vigencia de esta norma hasta diciembre.

En la misma línea de búsqueda de soluciones que contrarresten la caída de la actividad edificadora, tanto los constructores como los financiadores de vivienda han manifestado inquietudes en torno del énfasis que se ha hecho en el otorgamiento de subsidios para mejoramiento dentro de la actual política de vivienda social urbana, en detrimento de la adjudicación de los mismos para adquirir vivienda nueva.²⁸ Consideran que el mecanismo del subsidio podría constituirse en un importante elemento anticíclico si se dirigiera más intensamente a la construcción de nuevas soluciones y contribuiría además a reactivar la demanda agregada y disminuir el desempleo.

IV. LIMITACIONES Y ALTERNATIVAS DE SOLUCION

El problema de la insuficiente atención a la vivienda de interés social (VIS) obedece a razones de distinta índole. Por lo tanto, un diagnóstico al respecto exige un examen tal que contemple aspectos tan variados como los económicos, financieros, tecnológicos, institucionales y aún sociales.

Lo anterior implica que las alternativas de solución que se planteen deban consultar todos estos elementos y, así mismo, ser establecidas de manera consensual, involucrando a las distintas instancias de la sociedad civil y el gobierno que participan en la construcción, promoción, financiación y adquisición de soluciones habitacionales.

En esta parte del estudio se presenta inicialmente la evolución, tanto reciente como futura, del déficit habitacional y, posteriormente, se mostrarán los factores que han impedido el que en la actualidad la población de más bajos ingresos pueda acceder a una vivienda, así como las posibles maneras de superarlos.

A. SITUACIÓN Y PROYECCIONES DEL DÉFICIT HABITACIONAL URBANO

Colombia, al igual que el resto de países latinoamericanos, ha experimentado a lo largo del siglo un continuo proceso de urbanización.²⁹ Hoy en día cerca de las tres cuartas partes de la población colombiana habita en centros urbanos.

Obviamente, esta transformación estructural ha repercutido sobre la demanda y oferta de unidades habitacionales. En efecto, el déficit cuantitativo de vivienda en las zonas urbanas, definido como la diferencia entre el número de hogares y el de viviendas, se ha casi que triplicado entre 1964 y 1993, al pasar de 293 248 a 868 437 unidades. Llama la atención que dicho aumento se haya concentrado entre 1985 y 1993 (cuadro 25).

La agudización del déficit se explica por la combinación simultánea de dos situaciones, a saber: el fuerte aumento en el número de hogares nuevos que, incluso, como se pudo observar en una sección anterior, desde principios del gobierno de Gaviria (1990-94) se esperaba que fuera a presentarse y, la segunda, los traumatismos generados por los cambios profundos que sufrió el sector institucional con la introducción del nuevo esquema de subsidios a la demanda y la prohibición a las entidades públicas para que intervinieran en la financiación de la construcción y adquisición de viviendas.

Al comparar el período intercensal 1985-93 con el de 1973-85, se encuentra que, en cifras redondas, efectivamente la oferta de vivienda pasó de un promedio de 108,700 nuevas unidades de viviendas construidas al año a 175 500, pero, al mismo tiempo, la conformación de hogares pasó de un crecimiento promedio anual de 116 100 a 222 600 en esos dos subperíodos. En otras palabras, el déficit habitacional, que entre 1973 y 1985 creció en promedio 7 400 unidades por año, se acentuó entre este último año y 1993, pues su incremento pasó a ser de 47 100 unidades anuales en promedio. Esto significó un aumento de 76.6% en el déficit habitacional entre 1985 y 1993, muy a pesar de los esfuerzos que se hicieron para incrementar la oferta de

vivienda. No resulta gratuito entonces que el tema habitacional aparezca mencionado en los programas de desarrollo de los últimos gobiernos.

El aumento en la formación de nuevos hogares urbanos surgió de la transición demográfica experimentada durante las últimas décadas: la gran explosión demográfica de los años sesenta y setenta se tradujo en que, a título ilustrativo, el 36.6% de la población colombiana estuviera entre los 15 y 34 años de edad a principios de los noventa.

La menor participación de la oferta de vivienda de origen oficial en los últimos años ya se ha comentado en secciones anteriores. Es sabido que el aumento observado en la oferta de nuevas soluciones habitacionales efectivas ha provenido primordialmente del sector privado (véase el cuadro 12).

Todo lo anterior significa, en otros términos, que el mayor déficit no ha sido ocasionado propiamente por una disminución en la producción de vivienda por parte de la empresa privada, sino más bien por la combinación de una menor presencia estatal directa en el sector, preciso en el momento en que la demanda estaba aumentando. Desde 1973, aunque es de suponer que desde mucho antes, el promedio de incremento porcentual anual de los hogares urbanos ha estado por encima del nacional e, incluso, entre 1985 y 1993, dicho crecimiento se aceleró (gráfico 4), contrastando ello con la continua disminución de la tasa global de fecundidad observada durante las últimas décadas.

Ahora bien, teniendo en cuenta las tendencias observadas tanto en materia demográfica como en cuanto a la producción de vivienda se refiere, se procedió a proyectar el número de hogares, de viviendas y, por supuesto, la posible evolución del déficit habitacional³⁰ (cuadro 26 y gráfico 5). Los resultados permiten establecer que se vislumbra, *ceteris paribus*, un aumento continuo en el déficit habitacional cuyo punto máximo llegará muy posiblemente hacia el 2015, momento a partir del cual empezará a disminuir paulatinamente hasta prácticamente desaparecer a mediados del siglo XXI (gráfico 6).

Lo anterior significa, desde el punto de vista de la política de vivienda, que en las circunstancias actuales no es posible reducir el déficit habitacional en el corto plazo, sin embargo, si lo es en el largo plazo. Pero, quizá lo más importante que hay que resaltar es que en la medida en que se superen las actuales limitaciones que afectan al mercado inmobiliario, en particular al de vivienda nueva, sería posible evitar que el problema del déficit se agudizara e incluso esperar una solución más cercana en el tiempo. Si por el contrario, se le continúan dando largas a la superación de dichas limitaciones, el problema seguirá agravándose y, en consecuencia, su posible solución se alcanzaría más allá del 2050 y no antes como sería lo deseable. Tales limitaciones, lo mismo que sus posibles soluciones, se expondrán a continuación.

B. LIMITACIONES Y POSIBLES SOLUCIONES

1. El problema de los ingresos y los ahorros bajos

El problema de los ingresos conviene verlo desde dos puntos de vista: el de su nivel y el relacionado con la forma como éste se distribuye.

La principal manifestación de los bajos niveles de ingresos de la población colombiana es la pobreza. En efecto, en 1972 el 60% de los habitantes del país estaba bajo la llamada línea de la pobreza. Es decir, sus ingresos no alcanzaban para cubrir sus gastos corrientes básicos. Hacia 1990 la población pobre representaba el 48.9% de los

habitantes del país (Sarmiento, 1991) y se cree que en lo corrido de la presente década este porcentaje no ha disminuido. Además se estima que el 62.3% de esos pobres vivían en zonas urbanas.

Dos características adicionales que en materia de ingresos tiene la población pobre, están relacionadas con la inestabilidad de los mismos y con el hecho de que gran parte de ella realiza actividades informales. Se calcula que aproximadamente el 50% de la fuerza laboral colombiana está vinculada a la informalidad.

Por su parte, la concentración del ingreso prácticamente no ha cambiado en las últimas décadas. En las zonas urbanas se encuentra, por ejemplo, que en 1971 el 50% más pobre de la población recibió el 18% de los ingresos familiares generados en ese año, mientras que el 20% más rico percibió el 54.2% de dichos ingresos. Hacia 1990, el 50% más pobre recibía el 17.4% y el 20% más rico el 55.3% de los ingresos de ese año.

Bajo estas circunstancias es muy difícil que la población pobre pueda ahorrar parte alguna de sus ingresos. Se ha encontrado que el "ahorro de los hogares... está distribuido de una manera muy desigual, el 30% más pobre no tiene ahorros de ningún tipo; el 67% de la población, si ahorra, sólo lo hace en la forma de bienes de consumo durable, no en la forma de compra de activos financieros o acciones de empresas..." (Ramírez, 1992).

Hoy en día se tiene claro que para enfrentar los problemas de bajos niveles de ingreso y casi nulo ahorro en los sectores más pobres de la población, el subsidio familiar de vivienda contribuye efectivamente a aumentar su capacidad de pago en la adquisición de este bien, en contraste con los subsidios que se conceden a través de la oferta, pues es sabido que los beneficios de estos últimos no necesariamente llegan a las familias más pobres que necesitan adquirir vivienda porque fácilmente pueden desviarse hacia estratos con ingresos superiores, a los constructores o inclusive a los dueños iniciales de las tierras.

Con el fin de aumentar el impacto del subsidio a la demanda sobre las condiciones de vida de la población, sería conveniente que el porcentaje del valor de la vivienda cubierto por el subsidio a la demanda fuera incrementándose a medida que las familias presentaran menos ingresos, incluso que su alcance fuera mayor y pudiera superar el actual límite vigente como es el de favorecer a las familias con ingresos de hasta 4 salarios mínimos mensuales (US\$ 570 por mes).

A este respecto, al interior del gobierno, más exactamente en el Viceministerio de Vivienda, se ha empezado a contemplar esta posibilidad, pues considera insuficiente el monto del subsidio existente. Dicha dependencia estima que el subsidio debería representar entre el 50 y 60% del valor de la vivienda, pero supedita esta modificación, por una parte, al establecimiento de medidas (una ley de reforma urbana) que controlen el posible aumento que se presentaría en los precios de la tierra y, por otra, a que el INURBE fortalezca la asistencia técnica a los municipios y a las comunidades.

Pero, la aplicación al subsidio de un mayor porcentaje de financiación exigiría mejorar considerablemente los mecanismos de verificación de información existentes y crear los de seguimiento, con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia de este instrumento. En este sentido, el diagnóstico del Viceministerio de Vivienda va más allá, pues considera oportuno revisar en general todo el proceso de asignación de los subsidios: "... es necesario precisar y unificar los criterios de distribución territorial de subsidios y de selección de beneficiarios individuales; encontrar el camino para el establecimiento del crédito programado [sic] como condición de asignación y para disminuir el tiempo entre el momento de la asignación y el desembolso del subsidio. También se requiere diseñar un programa de acción con la comunidad que garantice transparencia y adecuada aplicación de los subsidios, previniendo posibles brotes de corrupción y usos inadecuados del mismo. Así mismo es urgente que se realice una evaluación para precisar el grado de

focalización que se está logrando. En esta evaluación no se puede omitir la complejísima manifestación de la penuria de vivienda en el país. Así, por ejemplo, existen familias de estrato 4, que viven en condiciones de pobreza habitacional, mayores que las de estratos 1 y 2" (*ibidem*, pág. 5).

Estos aspectos no se pueden descuidar. Avanzar tanto en el montaje de los mecanismos de evaluación y seguimiento de los subsidios entregados así como en el mejoramiento del proceso de asignación de los subsidios, podrían constituirse en argumentos claves para justificar la conveniencia financiera, económica y social de aumentar las partidas presupuestales destinadas al subsidio familiar de vivienda en momentos en que las autoridades económicas están pensando en controlar la expansión del gasto público, porque, en caso de alcanzarse tales logros, resultaría fácil demostrar que, por ejemplo, con la misma cantidad de recursos que se han asignado recientemente, es posible llegar a más población (eficiencia) y más oportunamente (eficacia).

Pero, no obstante las anteriores consideraciones, para el gobierno el problema de fondo está en que la combinación de distintos aspectos tales como la transformación sufrida por el sistema de valor constante, el bajo monto del subsidio, la ausencia de un mecanismo de crédito hipotecario estatal para VIS, etc., han generado, a pesar de los resultados obtenidos con su política de vivienda social, "... un rompimiento en el mercado de la vivienda del país que ha dejado en el vacío a un grupo importante de la población y que ha roto los procesos de 'filtración' que se deben promover con políticas adecuadamente diseñadas; [en consecuencia,] si se quiere que el subsidio opere a través de los mecanismos del mercado, se deben realizar reformulaciones en torno a los montos y formas de aplicación, llegando incluso a restituir los mecanismos [públicos] de financiación de largo plazo para los estratos más pobres (estratos con menos de 3 SML)" (*ibidem*, pág. 6).

En cuanto a la posibilidad de restablecer canales estatales de financiamiento a la VIS, el gobierno no aclara nada con respecto a las posibles fuentes de donde éstos se nutrirían de recursos. ¿Provendrían del presupuesto nacional, de inversiones forzosas impuestas al sector privado, de la contratación de empréstitos externos, o de las partidas asignadas al subsidio familiar de vivienda?

2. Escasez de tierras, poca participación de los municipios y cobertura limitada de servicios públicos

La bajísima oferta de tierra urbanizada y la limitada posibilidad de urbanizar aquella urbanizable (por los problemas de cobertura de servicios públicos, entre otros factores), enfrentadas a una vigorosa y creciente demanda por soluciones urbanas de vivienda, como la que se dio en los primeros años de la década de los noventa, hicieron que el precio de la tierra aumentara en las grandes ciudades muy por encima de la inflación, afectando de tal manera el precio final de las unidades ofrecidas en el mercado,³¹ que hoy en día ésta se constituye en una de las razones por las cuales la venta de inmuebles nuevos ha disminuido.

Se considera que este crecimiento abrupto en los precios, tanto de la tierra como de la vivienda, es un reflejo más de la incapacidad que han mostrado los municipios para responder a cabalidad con las responsabilidades que se les asignaron en materia de vivienda.

Al analizar esta situación desde una perspectiva de largo plazo, se encuentra que son, en últimas, la falta de una política de tierras que permita regular de alguna forma la

demanda presente y futura del suelo urbano y urbanizable y, de una manera más general, la ausencia de planeación del desarrollo urbano, las que explican el crecimiento desordenado de las ciudades y el hecho de que hoy en día existan asentamientos humanos que no reciban suministro alguno o limitado de servicios públicos básicos, e inclusive que los mismos estén ubicados en zonas urbanas o suburbanas consideradas como de alto riesgo.

Estos y otros factores adicionales condujeron a que el Congreso de la República iniciara en 1996, por iniciativa del gobierno, un proyecto de modificación a la ley de reforma urbana, que busca precisamente fortalecer la planeación municipal, reglamentar la intervención estatal en el suelo y adecuar la regulación en cuanto al mercado de la tierra, urbana y urbanizable, disponible para la vivienda de interés social.

Adicionalmente, en cuanto al problema de la limitada cobertura de los servicios públicos básicos se refiere, convendría precisar que éste obedece no sólo a la ausencia de una política de tierras o a la falta de planeación urbana sino también a circunstancias técnicas, operativas y financieras relacionadas con la prestación de dichos servicios. Se espera que el proceso de descentralización, la ley de servicios públicos aprobada en 1994 que permite, entre otras cosas, la participación del sector privado en el ofrecimiento de estos servicios, y los programas que al respecto se contemplan en el plan de desarrollo vigente, contribuyan a solucionarlo.

Sin embargo, existe algo de escepticismo para el corto y mediano plazo porque este es un problema que normalmente ha sido reconocido por los distintos gobiernos nacionales pero, al mismo tiempo, se ha encontrado que las medidas planteadas por ellos mismos para avanzar en su solución no se han podido ejecutar cabalmente.

3. Falta de esquemas especiales o alternativos de financiación

Al sistema financiero formal, que debe acomodarse a las condiciones dictadas por el mercado y que, por lo tanto, le es imposible subsidiar a su propio cargo el costo financiero de los créditos, le queda prácticamente imposible atender los requerimientos financieros de vivienda de las familias con ingresos mensuales inferiores a los tres salarios mínimos (SM), cuya ya escasa capacidad de pago se ve agravada por la inestabilidad laboral y la incapacidad de ahorrar o, cuando se encuentran en la informalidad, por no tener medios para demostrar sus ingresos. Esta situación no cambia mucho para el caso de familias con ingresos equivalentes a 4 SM, pues se ha detectado que por el sólo aumento de los precios una familia con este nivel de ingresos en 1991, hubiera necesitado demostrar en 1995 ingresos de 5.6 SM para poder adquirir la misma vivienda que estaba demandando a principios de los noventa.³²

Frente a este problema, las corporaciones de ahorro y vivienda por ejemplo, han desarrollado internamente procesos particulares de análisis de crédito, cobranzas y de manejo de garantías para las solicitudes de financiación en estos estratos. Pero la acción de ellas no es suficiente frente a la magnitud del problema de la pobreza y de las necesidades de vivienda de los grupos de más bajos ingresos.

De otro lado, hay quienes creen que instrumentos como el leasing inmobiliario y el fondo de garantías, contribuirían a aumentar el acceso a la vivienda por parte de los grupos de bajos ingresos. La verdad es que al respecto no existe un consenso favorable alrededor de dichos temas ni tampoco es mucho lo que se ha avanzado en el país en cuanto a estudios serios de factibilidad se refiere.

Dentro de esa búsqueda de soluciones al problema de la financiación y su costo, el gobierno aprobó en diciembre de 1995 la posibilidad de usar la fiducia en garantía en

la adquisición de unidades habitacionales. Se tenía la creencia equivocada de que con esta medida se ayudaría a cubrir el riesgo crediticio que hay para esos grupos. Indagaciones preliminares realizadas luego de promulgada la norma, encontraron que este mecanismo es más oneroso que el de, por ejemplo, la constitución de una hipoteca debido a los gravámenes que pesan sobre él.

Como ya se había comentado, las limitaciones existentes en materia de financiación han conducido últimamente al Viceministerio de Vivienda a plantear la posibilidad de restablecer mecanismos estatales de financiación de vivienda para los estratos de más bajos ingresos. Estas son discusiones que se están adelantando al interior del gobierno y, por lo tanto, no se puede hablar de propuestas ni mucho menos de decisiones oficiales concretas al respecto, pues ni siquiera se ha precisado la posible procedencia de los recursos que se necesitarían.

4. Problemas en el proceso de construcción de la vivienda

La participación del constructor privado también hay que considerarla en el momento de buscar soluciones efectivas al problema de la vivienda, pues un aumento de su eficiencia, que puede darse, por ejemplo, a través de la incorporación de nuevos materiales que reúnan los requisitos técnicos exigidos, ayudará a reducir el precio de venta de los inmuebles.

Aparte de lo anterior, debe tenerse en cuenta que aspectos tales como la calidad de la vivienda que se construya, el potencial de valorización que posea la solución habitacional y su diseño o especificación ajustado al segmento de mercado, son factores definitivos para atraer compradores y, posteriormente, despertar el interés del adjudicatario por conservar su inmueble.

Algunos no creen posible otorgar viviendas dignas en los estratos de menores ingresos a un bajo costo. Sin embargo, cada vez más son los casos en donde se ha comprobado que en virtud de la experiencia adquirida por el constructor privado, su mayor eficiencia y su capacidad para controlar los costos, ha sido posible construir soluciones habitacionales económicas, de calidad y que dejan un margen de ganancia (Gutiérrez, op. cit.). Este margen puede hacerse mayor en la medida en que se incorporen nuevas tecnologías y se aprovechen más las economías de escala.

5. Falta de organización de las comunidades

A pesar de la experiencia adquirida en el país en materia de organización comunitaria durante las dos anteriores décadas, todavía falta mucho por hacer. El mismo gobierno nacional admite que no se han desarrollado suficientemente los mecanismos de concertación con la comunidad, que conduzcan a la identificación de proyectos prioritarios concretos que solucionen las necesidades habitacionales. El INURBE y los municipios, por ejemplo, deberían apoyar a las comunidades en asuntos técnicos y acompañarlas en los procesos de autoconstrucción dirigida.

De otro lado, en los últimos años, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han tendido a intercambiar entre sí información y experiencias, y a coordinar sus acciones para lograr un mayor impacto. Aparte de esto, la Constitución Política de 1991 fomenta la participación de las comunidades y las formas de propiedad solidaria. Por lo tanto, la autogestión comunitaria para construir vivienda tiene un alto potencial de desarrollo.

Notas

¹ Esta cifra puede estar subestimada porque aparte del ICT y el BCH, existían otras entidades oficiales clasificadas como bancos que también apoyaban la financiación de la vivienda. Tal es el caso de la Caja de Crédito Agropecuario y Minero.

² Dentro del sector público ya existían desde esa época otras entidades que aún hoy atienden las necesidades de vivienda de la población. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la Caja de Vivienda Militar (creada en 1947), concentrada en atender a la población vinculada a las fuerzas militares; y el Fondo Nacional de Ahorro (creado en 1968) que atiende a los empleados públicos del gobierno nacional.

³ El 57.9% de los recursos formales destinados a la vivienda entre 1950 y 1971 provinieron de esta institución.

⁴ El 62% de los recursos financieros de ese período provinieron de los aportes presupuestales y de la recuperación de cartera de la entidad.

⁵ La construcción "por encargo" consiste en contratar servicios profesionales especializados para construir una vivienda, utilizando básicamente recursos propios, complementados, si fuera el caso, con algún tipo de préstamo.

⁶ Para conocer las bases de esta teoría, véase, por ejemplo, Currie (1974): "The 'Leading Sector' Model of Growth in Developing Countries". *Journal of Economic Studies*, Vol. 1, No. 1, mayo.

⁷ Las actividades que se escojan deben comportarse de una manera relativamente independiente con respecto al PIB, tener una demanda latente alta, una elasticidad ingreso de la demanda mayor que uno, demandar mano de obra no calificada y poseer un bajo componente importado.

⁸ La fórmula de cálculo de la corrección monetaria (CM) ha sido cambiada en 19 ocasiones entre 1972 y 1995. Inicialmente se estableció que para el cálculo de la CM se tendría en cuenta el comportamiento de la inflación pasada. Hoy en día dicho cálculo se hace con base en el movimiento reciente de la tasa de interés de los depósitos a término a 90 días que ofrece el sistema financiero. Independientemente de la variable utilizada, la CM recoge hechos pasados, no estimativos ni proyecciones de las mismas.

⁹ La inflación promedio anual en Colombia de los últimos 25 años está alrededor del 23%.

¹⁰ En agosto de 1996 Corpavi fue absorbida por Colpatria, reduciéndose así el número de corporaciones a ocho.

¹¹ El sistema UPAC introdujo innovaciones tecnológicas, nuevas estrategias de mercadeo y ayudó a cambiar los hábitos financieros de la población. Los conceptos de interés compuesto (anatocismo) y rendimiento real, por ejemplo, se divulgaron en Colombia gracias a la UPAC.

¹² Los cuasidinereros comprenden los depósitos de ahorro, las cuentas de ahorro en UPAC y los certificados de depósito a término, tanto en pesos (CDT) como en UPAC (CAVC), que ofrecen los intermediarios financieros.

¹³ Las otras eran la estabilización macroeconómica, la racionalización del control de precios, el crédito para la producción y la protección a la producción interna.

¹⁴ Cálculos realizados con base en el trabajo de Jaramillo (1994), permiten estimar que entre 1983 y 1986 el 41.2% del total de la financiación formal del período se destinó a la vivienda popular, lo cual podría significar la construcción de 174 800 nuevas soluciones para ese rango.

¹⁵ Los otros tres eran el agropecuario, el industrial y el de hidrocarburos y energía.

¹⁶ "Las viviendas allí localizadas se han construido por fuera de las normas legales y con materiales no permanentes, sobre áreas reducidas y carentes de servicios básicos tales como agua, alcantarillado y energía eléctrica..." (pág. 263 del Plan de Desarrollo).

¹⁷ Se pasó de 184 074 unidades en la época de Betancourt a 206 412 en el gobierno de Barco.

¹⁸ Esta prohibición se introdujo en los debates que el proyecto de ley de reforma urbana tuvo en el Congreso de la República. No fue una iniciativa gubernamental. Partía de la concepción poco fundamentada de que el problema era más del mecanismo de financiación disponible que de cualquier otra cosa.

¹⁹ La Junta Directiva de la Junta de la República se creó a partir de la Constitución de 1991, en reemplazo de la Junta monetaria. En dicha reforma constitucional se le da autonomía al banco central para que maneje las políticas monetaria, crediticia y cambiaria del país.

²⁰ FINDETER es una entidad oficial que apoya a las entidades territoriales (municipios y departamentos) con créditos destinados a financiar proyectos de inversión pública.

²¹ Las Cajas de Compensación Familiar son entidades regidas por el derecho privado, pero que manejan recursos parafiscales basados en las nóminas pagadas por las empresas públicas y privadas, cuyo destino es el otorgamiento de un subsidio familiar y la financiación de actividades dirigidas a atender las necesidades de salud, educación, recreación, etc. de las familias afiliadas a la respectiva Caja.

²² Se supone que la cuota inicial exigida equivale al 30% del valor de la vivienda.

²³ En esos estudios, la demanda efectiva se define como las familias que tienen los recursos suficientes para pagar la cuota inicial de una vivienda y además pueden destinar hasta un 30% de sus ingresos mensuales al pago periódico de un crédito hipotecario.

²⁴ Cálculos realizados con base en Salazar (1995).

²⁵ Sobre lo que es el neoestructuralismo puede verse Villarreal, René (1986), "La Contrarrevolución Monetaria", FCE, México.

²⁶ Cabe reconocer que el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) ha disminuido significativamente. En 1973 la pobreza bajo esta metodología mostró una incidencia del 70.2% de la población total y en 1993 se redujo a alrededor de la tercera parte de la población. Sobre las distintas mediciones de la pobreza en Colombia, véase, por ejemplo, el estudio del Banco Mundial (1993), en el que también aparecen algunas consideraciones sobre la distribución del ingreso.

²⁷ Al respecto, véase el libro del Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable (1995), "Ciudades y Ciudadanía".

²⁸ Véase, por ejemplo, Gutiérrez (1995).

²⁹ Según las cifras censales, hacia 1964 el 52.2% de la población se encontraba ubicada en las zonas urbanas, en 1973 dicha proporción era de 60.0%, en 1985 alcanzó 65.8% y para 1993 llegó a representar el 71.0% de la población.

³⁰ Para ello se cogieron los datos censales a partir de 1964, se estimaron series anuales hasta 1993 y, posteriormente, mediante ecuaciones logarítmicas obtenidas en regresiones, se proyectaron las distintas variables.

³¹ Así, por ejemplo, mientras el índice de precios al consumidor creció en Bogotá a un promedio anual de 23.7% entre marzo de 1993 y marzo de 1995, el de la tierra aumentó 60% anual en promedio y el precio de venta de la vivienda al 33.9% anual durante ese mismo período.

³² Viceministerio de Vivienda (1996), op. cit.

BIBLIOGRAFIA

- CAMACOL: *Estudio de oferta y demanda de edificaciones en Santafé de Bogotá*. Varios números (1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995). Santafé de Bogotá, Colombia.
- CENAC (1994), *Censo nacional de tenencia y cartera y estudio socioeconómico*. Documento realizado para el INURBE. Santafé de Bogotá, Colombia, abril.
- Currie, Lauchlin (1974), "The -Leading Sector- Model of Growth in Developing Countries", Department of Economics, University of Strathclyde, *Journal of Economic Studies. New Series*, Vol. 1, No. 1, Glasgow, Escocia, mayo.
- ____ (1993), "El Sistema UPAC después de veinte años", en Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, *El Crédito de Vivienda: Pasado, Presente y Futuro*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, Colombia, marzo.
- De Bustamante, Piedad (1992), "Las corporaciones de ahorro y vivienda y la vivienda social", Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, *La Financiación de la Vivienda en Colombia*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (1983), *Cambio con Equidad: Plan de Desarrollo 1983-1986*, Bogotá, Colombia.
- ____ (1987), *Plan de Economía Social, Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990*, Bogotá, Colombia.
- ____ (1990), "Programa de Vivienda Social". Documento *Conpes* No. 2.484-UDU, Bogotá, Colombia, septiembre.
- ____ (1990a), "Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda por Regiones y Ciudades Capitales", *Documento UDU-DIVIV*, Bogotá, Colombia, octubre.
- ____ (1991), "Subsidio familiar de vivienda: sistema de postulación y calificación". *Documento Conpes* 2520-UDU, marzo. Bogotá, Colombia.
- ____ (1991a), "Avances del Programa de Vivienda Social", *Documento Conpes* No. 2573-UDU-DIVIV, diciembre. Santafé de Bogotá, Colombia.
- ____ (1994), "La Revolución Pacífica, Programa de Vivienda: Informe de Avance". *Documento Conpes* No. 2696- DNP:UDU-DIVIV. Santafé de Bogotá, Colombia, febrero.
- ____ (1994a), "Red de Solidaridad Social", *Documento Conpes* No. 2722-DNP: UDS-Misión Social. Santafé de Bogotá, Colombia, agosto.
- ____ (1994b), "Política de Vivienda Social Urbana", *Documento Conpes* No. 2729-Mindesarrollo-DNP: UPRU, Santafé de Bogotá, Colombia, septiembre.
- ____ (1995), "Avances de la Política Social, Agosto 1994-Julio 1995", *Documento Conpes* No. 2798-DNP: DEE-UDS-UDA-UIP, Santafé de Bogotá, Colombia, agosto.
- Escobar Uribe, Andrés (1992), "La Caja de Vivienda Militar", Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, *La Financiación de la Vivienda en Colombia*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Giraldo, Fabio; Torres, Jorge; Fresneda, Oscar *et al.* (1993), "Las Necesidades Habitacionales de la Población Residente en Algunos Municipios de Colombia",

- Documento del CENAC* realizado para el INURBE, Santafé de Bogotá, Colombia, agosto.
- Giraldo, Fabio; Torres, Jorge; González, Luz y Escobar, Andrés (1993), *Estudio de Incidencia del Gasto Público Social: El Gasto Público en Vivienda de Interés Social*, documento realizado para el Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, Colombia, septiembre.
- Gómez Estrada, Guillermo (1994), "Recuperación de Créditos Hipotecarios: La Experiencia de Colombia", Uniapravi, *Recuperación de Créditos Hipotecarios y Fondos Financieros de Vivienda: Experiencias Latinoamericanas*. Lima, Perú.
- Gutiérrez Bernal, Alberto (1995), "Alternativas de Vivienda para los más Pobres", Universidad Javeriana, *Revista Javeriana*, Tomo 125, No. 616, Santafé de Bogotá, Colombia, abril.
- Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana "INURBE" (1995), "Informe Sobre la Ejecución de la Política de Vivienda de Interés Social Durante el Período Comprendido Entre los años 1991 y 1995", Santafé de Bogotá, Colombia, septiembre.
- Jaramillo, Samuel (1994), "Evolución de la Estructura Productiva de la Edificación en Colombia y de las Políticas Gubernamentales Sobre el Sector (1950-1993)", Ministerio de Desarrollo Económico-DNP, *Seminario: políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- López M., Alejandro (1995), "Las Últimas Décadas: Un Proceso Lento e Interrumpido de Liberación Financiera", *Revista del Banco de la República*, Vol. LXVIII, No. 808, Santafé de Bogotá, Colombia, febrero.
- López Restrepo, Andrés (1994), "El Cambio de Modelo de Desarrollo de la Economía Colombiana", Universidad Nacional de Colombia, *Análisis Político*, No. 21, enero-abril. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Lora, Eduardo y Polanía, Doris (1994), "Una Visión Macro del Sector Inmobiliario", Fedelonjas, *XVI Congreso Nacional de Fedelonjas, Un Nuevo Mundo para el Sector Inmobiliario*. Fedesarrollo, Santafé de Bogotá, Colombia, febrero.
- Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable (1995), *Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social*, Editorial Presencia Ltda., Santafé de Bogotá, Colombia, septiembre.
- Ocampo, José Antonio (1992), *Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia*, Santafé de Bogotá, Colombia, octubre, mimeo.
- Paredes, Oscar (1992), "Financiación de la Vivienda en Colombia. Fondo Nacional del Ahorro", Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, *La Financiación de la Vivienda en Colombia*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación (1991), *La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- _____ (1995), *El Salto Social: Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Inversiones 1994-1998*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Ramírez Gómez, Manuel (1992), "El Ahorro en Colombia", Sarmiento *et al*, *Cambios Estructurales y Crecimiento: 20 años de Experiencia Colombiana*, Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Roda F., Pablo; Piraquive G., Gabriel y Gaitán D., Fernando (1992), "Etapas de la Financiación de Vivienda en Colombia", Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, *La Financiación de la Vivienda en Colombia*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Sarmiento A., Libardo (1991), "Magnitud y Evolución de la Pobreza en Colombia 1972-1990", Fresneda, Sarmiento y Muñoz, *Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para*

- la Nueva Colombia*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza-PNUD. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Salazar Echeverri, Samuel (1995), "Subsidios Directos a la Demanda por Vivienda: El Caso del Subsidio Familiar de Vivienda en Colombia", Uniapravi, *Financiamiento Habitacional y Subsidios Directos a la Demanda: Experiencias Latinoamericanas*. Lima, Perú.
- Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable (1996), *Memorando enviado al Director del Departamento Nacional de Planeación sobre los Avances de la Política de Vivienda Social Urbana*. Mimeo. Santafé de Bogotá, Colombia, marzo.
- The World Bank (1994), "Poverty in Colombia", *World Bank Country Study*, Washington, D.C.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO No. 1
FINANCIACION DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA
(Millones de Pesos de 1991)

AÑO	SECTOR	SECTOR	TOTAL	PARTICIPACION			CRECIMIENTO ANUAL		CRECIMIENTO TOTAL
				SECTOR	SECTOR	TOTAL	SECTOR	SECTOR	
	PUBLICO	PRIVADO	FINANCIACION	PUBLICO	PRIVADO	%	PUBLICO	PRIVADO	FINANCIACION
	(\$)	(\$)	(\$)	%	%	%			
1950	25,027.0	1,887.1	26,914.1	93.0	7.0	100.0	-	-	-
1951	31,916.2	1,904.8	33,821.0	94.4	5.6	100.0	27.5	0.9	25.7
1952	31,498.6	2,012.0	33,510.6	94.0	6.0	100.0	(1.3)	5.6	(0.9)
1953	46,457.2	3,377.2	49,834.4	93.2	6.8	100.0	47.5	67.9	48.7
1954	76,120.1	3,313.1	79,433.2	95.8	4.2	100.0	63.8	(1.9)	59.4
1955	72,325.6	13,994.1	86,319.7	83.8	16.2	100.0	(5.0)	322.4	8.7
1956	32,304.5	31,450.4	63,754.9	50.7	49.3	100.0	(55.3)	124.7	(26.1)
1957	64,477.7	6,679.3	71,157.0	90.6	9.4	100.0	99.6	(78.8)	11.6
1958	72,557.3	74,515.3	147,072.6	49.3	50.7	100.0	12.5	1,015.6	106.7
1959	66,350.9	6,889.1	73,240.0	90.6	9.4	100.0	(8.6)	(90.8)	(50.2)
1960	70,279.9	2,858.4	73,138.3	96.1	3.9	100.0	5.9	(58.5)	(0.1)
1961	88,028.6	5,647.7	93,676.3	94.0	6.0	100.0	25.3	97.6	28.1
1962	144,364.9	8,594.5	152,959.4	94.4	5.6	100.0	64.0	52.2	63.3
1963	126,065.8	7,303.2	133,369.0	94.5	5.5	100.0	(12.7)	(15.0)	(12.8)
1964	59,200.2	2,387.3	61,587.5	96.1	3.9	100.0	(53.0)	(67.3)	(53.8)
1965	54,755.3	11,267.9	66,023.2	82.9	17.1	100.0	(7.5)	372.0	7.2
1966	41,388.2	8,629.0	50,017.2	82.7	17.3	100.0	(24.4)	(23.4)	(24.2)
1967	61,069.1	17,707.9	78,777.0	77.5	22.5	100.0	47.6	105.2	57.5
1968	109,893.7	24,871.5	134,765.2	81.5	18.5	100.0	79.7	40.5	71.1
1969	147,094.2	2,215.6	149,309.8	98.5	1.5	100.0	33.9	(91.1)	10.8
1970	268,945.9	4,277.5	273,223.4	98.4	1.6	100.0	32.8	93.1	83.0
1971	297,687.8	10,302.6	307,990.4	96.7	3.3	100.0	10.7	140.9	12.7
1972	210,007.7	15,980.7	225,988.4	92.9	7.1	100.0	(29.5)	55.1	(26.6)
1973	180,691.4	214,440.3	395,131.7	45.7	54.3	100.0	(14.0)	1,241.9	74.8
1974	94,268.6	289,814.4	384,083.0	24.5	75.5	100.0	(47.8)	35.1	(2.8)
1975	99,403.5	136,533.5	235,937.0	42.1	57.9	100.0	9.4	(52.9)	(38.6)
1976	84,317.6	134,618.5	218,936.1	38.5	61.5	100.0	(15.2)	(1.4)	(7.2)
1977	109,925.1	200,803.3	310,728.4	35.4	64.6	100.0	30.4	49.2	41.9
1978	140,396.5	301,210.9	441,607.4	31.8	68.2	100.0	27.7	50.0	42.1
1979	98,824.6	219,925.2	318,749.8	31.0	69.0	100.0	(29.6)	(27.0)	(27.8)
1980	123,981.3	262,943.1	386,924.4	32.0	68.0	100.0	25.5	19.6	21.4
1981	165,471.9	316,708.9	482,180.8	34.3	65.7	100.0	33.5	20.4	24.6
1982	109,917.8	262,424.9	372,342.7	29.5	70.5	100.0	(33.6)	(17.1)	(22.8)
1983	216,920.2	435,551.9	652,472.1	33.2	66.8	100.0	97.3	66.0	75.2
1984	244,306.5	346,487.0	590,793.5	41.4	58.6	100.0	12.6	(20.4)	(9.5)
1985	196,410.5	380,954.3	577,364.8	34.0	66.0	100.0	(19.6)	9.9	(2.3)
1986	129,445.9	353,596.6	483,042.5	26.8	73.2	100.0	(34.1)	(7.2)	(16.3)
1987	136,144.8	340,941.4	477,086.2	28.5	71.5	100.0	5.2	(3.6)	(1.2)
1988	128,446.9	321,113.7	449,560.6	28.6	71.4	100.0	(5.7)	(5.8)	(5.8)
1989	109,482.1	397,524.2	507,006.3	21.6	78.4	100.0	(14.8)	23.8	12.8
1990	80,359.5	429,691.5	510,051.0	15.8	84.2	100.0	(26.6)	8.1	0.6
1991	65,244.6	465,662.0	530,906.6	12.3	87.7	100.0	(18.8)	8.4	4.1
1992	66,060.4	685,053.5	751,114.0	8.8	91.2	100.0	1.3	47.1	41.5
1993	81,055.2	1,046,919.8	1,127,975.0	7.2	92.8	100.0	22.7	52.8	50.2
1994	86,898.1	1,087,449.5	1,174,347.6	7.4	92.6	100.0	7.2	3.9	4.1

FUENTES: La información hasta 1991 proviene de Roda et al (1992): "Etapas de la Financiación de Vivienda en Colombia". De ahí en adelante las fuentes son Inurbe, FNA, Caja de Vivienda Militar, CAV, DANE y Cálculos del ICAV.

CUADRO No. 2
FINANCIACION E INVERSION EN VIVIENDA
(Millones de pesos de 1991)

AÑO	TOTAL FINANCIACION CONSTRUCCION VIVIENDA	INVERSION TOTAL EN VIVIENDA	PARTICIPACION (%) DE LA FINANCIACION EN LA INVERSION DE VIVIENDA	VARIACION PORCENTUAL	
				FINANCIACION	INVERSION
1950	26,914.1	238,239.8	11.3	-	-
1951	33,821.0	175,707.5	19.2	25.7	-26.2
1952	33,510.6	204,297.6	16.4	-0.9	16.3
1953	49,834.4	236,268.1	21.1	48.7	15.6
1954	79,433.2	286,298.8	27.7	59.4	21.2
1955	86,319.7	261,555.4	33.0	8.7	-8.6
1956	63,754.9	298,559.0	21.4	-26.1	14.1
1957	71,157.0	300,240.2	23.7	11.6	0.6
1958	81,944.0	298,896.0	27.4	15.2	-0.4
1959	73,240.0	357,989.3	20.5	-10.6	19.8
1960	73,138.3	322,589.2	22.7	-0.1	-9.9
1961	93,676.3	345,823.2	27.1	28.1	7.2
1962	152,959.4	393,564.9	38.9	63.3	13.8
1963	133,369.0	377,412.5	35.3	-12.8	-4.1
1964	61,587.5	373,274.3	16.5	-53.8	-1.1
1965	66,023.2	335,866.5	19.7	7.2	-10.0
1966	50,017.2	325,573.0	15.4	-24.2	-3.1
1967	78,777.0	342,053.7	23.0	57.5	5.1
1968	134,765.2	375,623.4	35.9	71.1	9.8
1969	149,309.8	385,504.5	38.7	10.8	2.6
1970	273,223.4	392,462.5	69.6	83.0	1.8
1971	307,990.4	393,794.2	78.2	12.7	0.3
1972	225,988.4	364,691.6	62.0	-26.6	-7.4
1973	395,131.7	462,200.4	85.5	74.8	26.7
1974	384,083.0	492,325.6	78.0	-2.8	6.5
1975	235,937.0	390,844.0	60.4	-38.6	-20.6
1976	218,936.1	399,491.8	54.8	-7.2	2.2
1977	310,728.4	446,593.5	69.6	41.9	11.8
1978	441,607.4	513,942.1	85.9	42.1	15.1
1979	318,749.8	480,374.1	66.4	-27.8	-6.5
1980	386,924.4	464,063.4	83.4	21.4	-3.4
1981	482,180.8	575,149.3	83.8	24.6	23.9
1982	372,342.7	500,128.4	74.4	-22.8	-13.0
1983	652,472.1	752,601.4	86.7	75.2	50.5
1984	590,793.5	649,281.1	91.0	-9.5	-13.7
1985	577,364.8	640,953.6	90.1	-2.3	-1.3
1986	483,042.5	655,706.9	73.7	-16.3	2.3
1987	477,086.2	744,287.2	64.1	-1.2	13.5
1988	449,560.6	748,169.8	60.1	-5.8	0.5
1989	507,006.3	741,225.0	68.4	12.8	-0.9
1990	510,051.0	737,673.7	69.1	0.6	-0.5
1991	530,906.6	769,733.5	69.0	4.1	4.3
1992	685,053.5	991,863.5	69.1	29.0	28.9
1993	1,046,919.8	1,107,336.9	94.5	52.8	11.6
1994	1,087,449.5	1,279,157.3	85.0	3.9	15.5

FUENTES: La información hasta 1991 proviene de Roda et al (1992): "Etapas de la Financiación de Vivienda en Colombia". De ahí en adelante las fuentes son INURBE, FNA, Caja de Vivienda Militar, CAV, DANE y Cálculos del ICAV.

CUADRO No. 3
FINANCIACION DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA POR INSTITUCION
(Millones de Pesos de 1991)

AÑO	ICT-INURBE	FONDO NACIONAL DE AHORRO	CAJAS DE VIVIENDA	BCH TRADICIONAL	CAV (1)	BANCOS COMERCIALES Y OTROS	TOTAL FINANCIACION CONSTRUCCION	INVERSION TOTAL DE VIVIENDA
1950	17,155.8	n.a.	n.a.	7,871.2	n.a.	1,887.1	26,914.1	238,239.8
1951	23,513.2	n.a.	n.a.	8,403.0	n.a.	1,904.8	33,821.0	175,707.5
1952	20,340.7	n.a.	n.a.	11,157.9	n.a.	2,012.0	33,510.6	204,297.6
1953	37,331.3	n.a.	n.a.	9,125.9	n.a.	3,377.2	49,834.4	236,268.1
1954	66,706.1	n.a.	n.a.	9,414.0	n.a.	3,313.1	79,433.2	286,298.8
1955	66,667.1	n.a.	n.a.	5,658.5	n.a.	13,994.1	86,319.7	261,555.4
1956	27,706.5	n.a.	n.a.	4,598.0	n.a.	31,450.4	63,754.9	298,559.0
1957	46,931.3	n.a.	n.a.	17,546.4	n.a.	6,679.3	71,157.0	300,240.2
1958	56,494.7	n.a.	n.a.	16,062.6	n.a.	9,386.7	81,944.0	298,896.0
1959	33,367.2	n.a.	n.a.	32,983.7	n.a.	6,889.1	73,240.0	357,989.3
1960	50,132.6	n.a.	n.a.	20,147.3	n.a.	2,858.4	73,138.3	322,589.2
1961	69,697.5	n.a.	n.a.	18,331.1	n.a.	5,647.7	93,676.3	345,823.2
1962	119,345.0	n.a.	n.a.	25,019.9	n.a.	8,594.5	152,959.4	393,564.9
1963	100,112.1	n.a.	n.a.	25,953.7	n.a.	7,303.2	133,369.0	377,412.5
1964	41,346.4	n.a.	n.a.	17,853.8	n.a.	2,387.3	61,587.5	373,274.3
1965	27,773.0	n.a.	n.a.	26,982.3	n.a.	11,267.9	66,023.2	335,866.5
1966	32,289.9	n.a.	n.a.	9,098.3	n.a.	8,629.0	50,017.2	325,573.0
1967	41,350.9	n.a.	n.a.	19,718.2	n.a.	17,707.9	78,777.0	342,053.7
1968	46,326.5	n.a.	n.a.	63,567.2	n.a.	24,871.5	134,765.2	375,623.4
1969	40,041.2	n.a.	n.a.	107,053.0	n.a.	2,215.6	149,309.8	385,504.5
1970	52,832.3	122.1	1,342.6	214,648.9	n.a.	4,277.5	273,223.4	392,462.5
1971	55,234.1	80.9	2,345.9	240,026.9	n.a.	10,302.6	307,990.4	393,794.2
1972	67,144.9	1,523.2	1,777.1	139,562.5	5,565.6	10,415.1	225,988.4	364,691.6
1973	72,453.3	3,579.1	2,682.7	101,976.3	211,367.0	3,073.3	395,131.7	462,200.4
1974	64,873.9	9,111.6	2,189.4	18,093.7	285,712.0	4,102.4	384,083.0	492,325.6
1975	59,707.5	5,476.5	3,771.7	30,447.8	132,315.4	4,218.1	235,937.0	390,844.0
1976	58,146.2	4,024.9	5,492.5	16,654.0	129,576.9	5,041.6	218,936.1	399,491.8
1977	62,770.6	12,309.4	1,978.9	32,866.2	196,029.7	4,773.6	310,728.4	446,593.5
1978	73,107.4	24,607.6	7,437.9	35,243.6	295,096.1	6,114.8	441,607.4	513,942.1
1979	50,304.5	18,970.2	5,508.6	24,041.3	213,145.9	6,779.3	318,749.8	480,374.1
1980	44,948.3	16,444.8	5,443.0	57,145.2	257,863.0	5,080.1	386,924.4	464,063.4
1981	72,536.7	37,391.4	4,623.9	50,919.9	309,387.0	7,321.9	482,180.8	575,149.3
1982	23,858.7	36,379.1	3,749.4	45,930.6	252,838.9	9,586.0	372,342.7	500,128.4
1983	130,137.4	49,563.0	9,519.1	27,700.7	421,755.5	13,796.4	652,472.1	752,601.4
1984	138,770.4	50,474.7	7,791.7	47,269.7	334,529.3	11,957.7	590,793.5	649,281.1
1985	76,611.8	46,364.7	15,737.0	57,697.0	365,993.0	14,961.3	577,364.8	640,953.6
1986	50,311.4	46,692.0	14,651.3	17,791.2	341,904.3	11,692.3	483,042.5	655,706.9
1987	52,625.6	39,621.2	11,652.0	32,246.0	321,807.2	19,134.2	477,086.2	744,287.2
1988	41,641.3	24,744.5	16,565.8	45,495.3	304,958.6	16,155.1	449,560.6	748,169.8
1989	51,432.1	28,237.3	15,990.6	13,822.1	381,915.1	15,609.1	507,006.3	741,225.0
1990	34,917.7	27,165.5	13,865.3	4,411.0	411,032.5	18,659.0	510,051.0	737,673.7
1991	19,716.0	29,711.6	12,655.0	3,162.0	465,662.0	n.d.	530,906.6	769,733.5
1992	28,332.3	29,805.8	7,922.3	n.d.	618,993.1	n.d.	685,053.5	991,863.5
1993	29,019.7	41,875.1	10,160.3	n.d.	965,864.6	n.d.	1,046,919.8	1,107,336.9
1994	60,411.9	21,123.4	5,362.9	n.d.	1,000,551.3	n.d.	1,087,449.5	1,279,157.3

(1) Incluye la sección de UPAC del BCH.

n.a. : no aplica

n.d. : no disponible

FUENTES: La información hasta 1991 proviene de Roda et al (1992): "Etapas de la Financiación de Vivienda en Colombia". De ahí en adelante las fuentes son Inurbe, FNA, Caja de Vivienda Militar, CAV, DANE y Cálculos del ICAV.

CUADRO No. 4
COMPOSICION DE LA FINANCIACION DE VIVIENDA (1950 - 1994)

AÑO	ICT-INURBE	FONDO NACIONAL DE AHORRO	CAJAS DE VIVIENDA	BCH TRADICIONAL	CAV	BANCOS COMERCIALES Y OTROS	TOTAL FINANCIACION
1950	63.7	n.a.	n.a.	29.2	n.a.	7.0	100.0
1951	69.5	n.a.	n.a.	24.8	n.a.	5.6	100.0
1952	60.7	n.a.	n.a.	33.3	n.a.	6.0	100.0
1953	74.9	n.a.	n.a.	18.3	n.a.	6.8	100.0
1954	84.0	n.a.	n.a.	11.9	n.a.	4.2	100.0
1955	77.2	n.a.	n.a.	6.6	n.a.	16.2	100.0
1956	43.5	n.a.	n.a.	7.2	n.a.	49.3	100.0
1957	66.0	n.a.	n.a.	24.7	n.a.	9.4	100.0
1958	68.9	n.a.	n.a.	19.6	n.a.	11.5	100.0
1959	45.6	n.a.	n.a.	45.0	n.a.	9.4	100.0
1960	68.5	n.a.	n.a.	27.5	n.a.	3.9	100.0
1961	74.4	n.a.	n.a.	19.6	n.a.	6.0	100.0
1962	78.0	n.a.	n.a.	16.4	n.a.	5.6	100.0
1963	75.1	n.a.	n.a.	19.5	n.a.	5.5	100.0
1964	67.1	n.a.	n.a.	29.0	n.a.	3.9	100.0
1965	42.1	n.a.	n.a.	40.9	n.a.	17.1	100.0
1966	64.6	n.a.	n.a.	18.2	n.a.	17.3	100.0
1967	52.5	n.a.	n.a.	25.0	n.a.	22.5	100.0
1968	34.4	n.a.	n.a.	47.2	n.a.	18.5	100.0
1969	26.8	n.a.	n.a.	71.7	n.a.	1.5	100.0
1970	19.3	0.0	0.5	78.6	n.a.	1.6	100.0
1971	17.9	0.0	0.8	77.9	n.a.	3.3	100.0
1972	29.7	0.7	0.8	61.8	2.5	4.6	100.0
1973	18.3	0.9	0.7	25.8	53.5	0.8	100.0
1974	16.9	2.4	0.6	4.7	74.4	1.1	100.0
1975	25.3	2.3	1.6	12.9	56.1	1.8	100.0
1976	26.6	1.8	2.5	7.6	59.2	2.3	100.0
1977	20.2	4.0	0.6	10.6	63.1	1.5	100.0
1978	16.6	5.6	1.7	8.0	66.8	1.4	100.0
1979	15.8	6.0	1.7	7.5	66.9	2.1	100.0
1980	11.6	4.3	1.4	14.8	66.6	1.3	100.0
1981	15.0	7.8	1.0	10.6	64.2	1.5	100.0
1982	6.4	9.8	1.0	12.3	67.9	2.6	100.0
1983	19.9	7.6	1.5	4.2	64.6	2.1	100.0
1984	23.5	8.5	1.3	8.0	56.6	2.0	100.0
1985	13.3	8.0	2.7	10.0	63.4	2.6	100.0
1986	10.4	9.7	3.0	3.7	70.8	2.4	100.0
1987	11.0	8.3	2.4	6.8	67.5	4.0	100.0
1988	9.3	5.5	3.7	10.1	67.8	3.6	100.0
1989	10.1	5.6	3.2	2.7	75.3	3.1	100.0
1990	6.8	5.3	2.7	0.9	80.6	3.7	100.0
1991	3.7	5.6	2.4	0.6	87.7	n.d.	100.0
1992	4.1	4.4	1.2	n.d.	90.4	n.d.	100.0
1993	2.8	4.0	1.0	n.d.	92.3	n.d.	100.0
1994	5.6	1.9	0.5	n.d.	92.0	n.d.	100.0

FUENTE: Cuadro No. 3.
Cálculos: ICAV.

CUADRO No. 5
CRECIMIENTO REAL DE LA FINANCIACION EN VIVIENDA (1951 - 1994)

AÑO	ICT-INURBE	FONDO NACIONAL DE AHORRO	CAJAS DE VIVIENDA	BCH TRADICIONAL	CAV	BANCOS COMERCIALES Y OTROS	TOTAL FINANCIACION
1951	37.1	n.a.	n.a.	6.8	n.a.	0.9	25.7
1952	-13.5	n.a.	n.a.	32.8	n.a.	5.6	-0.9
1953	83.5	n.a.	n.a.	-18.2	n.a.	67.9	48.7
1954	78.7	n.a.	n.a.	3.2	n.a.	-1.9	59.4
1955	-0.1	n.a.	n.a.	-39.9	n.a.	322.4	8.7
1956	-58.4	n.a.	n.a.	-18.7	n.a.	124.7	-26.1
1957	69.4	n.a.	n.a.	281.6	n.a.	-78.8	11.6
1958	20.4	n.a.	n.a.	-8.5	n.a.	40.5	15.2
1959	-40.9	n.a.	n.a.	105.3	n.a.	-26.6	-10.6
1960	50.2	n.a.	n.a.	-38.9	n.a.	-58.5	-0.1
1961	39.0	n.a.	n.a.	-9.0	n.a.	97.6	28.1
1962	71.2	n.a.	n.a.	36.5	n.a.	52.2	63.3
1963	-16.1	n.a.	n.a.	3.7	n.a.	-15.0	-12.8
1964	-58.7	n.a.	n.a.	-31.2	n.a.	-67.3	-53.8
1965	-32.8	n.a.	n.a.	51.1	n.a.	372.0	7.2
1966	16.3	n.a.	n.a.	-66.3	n.a.	-23.4	-24.2
1967	28.1	n.a.	n.a.	116.7	n.a.	105.2	57.5
1968	12.0	n.a.	n.a.	222.4	n.a.	40.5	71.1
1969	-13.6	n.a.	n.a.	68.4	n.a.	-91.1	10.8
1970	31.9	n.a.	n.a.	100.5	n.a.	93.1	83.0
1971	4.5	-33.7	74.7	11.8	n.a.	140.9	12.7
1972	21.6	1782.8	-24.2	-41.9	n.a.	1.1	-26.6
1973	7.9	135.0	51.0	-26.9	3697.7	-70.5	74.8
1974	-10.5	154.6	-18.4	-82.3	35.2	33.5	-2.8
1975	-8.0	-39.9	72.3	68.3	-53.7	2.8	-38.6
1976	-2.6	-26.5	45.6	-45.3	-2.1	19.5	-7.2
1977	8.0	205.8	-64.0	97.3	51.3	-5.3	41.9
1978	16.5	99.9	275.9	7.2	50.5	28.1	42.1
1979	-31.2	-22.9	-25.9	-31.8	-27.8	10.9	-27.8
1980	-10.6	-13.3	-1.2	137.7	21.0	-25.1	21.4
1981	61.4	127.4	-15.0	-10.9	20.0	44.1	24.6
1982	-67.1	-2.7	-18.9	-9.8	-18.3	30.9	-22.8
1983	445.5	36.2	153.9	-39.7	66.8	43.9	75.2
1984	6.6	1.8	-18.1	70.6	-20.7	-13.3	-9.5
1985	-44.8	-8.1	102.0	22.1	9.4	25.1	-2.3
1986	-34.3	0.7	-6.9	-69.2	-6.6	-21.8	-16.3
1987	4.6	-15.1	-20.5	81.2	-5.9	63.6	-1.2
1988	-20.9	-37.5	42.2	41.1	-5.2	-15.6	-5.8
1989	23.5	14.1	-3.5	-69.6	25.2	-3.4	12.8
1990	-32.1	-3.8	-13.3	-68.1	7.6	19.5	0.6
1991	-43.5	9.4	-8.7	-28.3	13.3	n.d.	4.1
1992	43.7	0.3	-37.4	n.d.	32.9	n.d.	29.0
1993	2.4	40.5	28.2	n.d.	56.0	n.d.	52.8
1994	108.2	-49.6	-47.2	n.d.	3.6	n.d.	3.9

n.a. : no aplica

n.d. : no disponible

FUENTE: Cuadro No. 3

Cálculos: ICAV

Cuadro 6
UNIDADES DE VIVIENDA PRODUCIDAS SEGÚN FORMAS DE
PRODUCCIÓN EN TRES CIUDADES 1951-1973

	Bogotá Unidades de vivienda	Porcentaje %	Medellín Unidades de vivienda	Porcentaje %	Cali Unidades de vivienda	Porcentaje %
Capitalista	61 133	19.4	7 337	5.5	14 279	10.6
Por encargo	46 796	14.9	36 340	27.1	32 232	23.9
Estatal	60 630	19.3	19 387	14.5	28 653	21.2
Autoconstrucción	146 003	46.4	70 976	53.0	59 925	44.4
TOTAL	314 562	100.0	134 040	100.0	135 089	100.0

Fuente: Jaramillo, (1994): "Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1959-1993)".

Cuadro 7
DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDAS EN TRES CIUDADES 1951-1973

	1951	1964	1973
Bogotá			
Hogares	121 474	313 702	530 036
Viviendas	75 559	207 055	371 457
Déficit cuantitativo absoluto ^a	45 915	106 647	158 579
Déficit cuantitativo relativo ^b	37.8	34.0	29.9
Medellín			
Hogares	75 856	178 945	253 420
Viviendas	43 823	103 041	170 521
Déficit cuantitativo absoluto ^a	32 033	75 094	82 899
Déficit cuantitativo relativo ^b	42.2	42.4	32.7
Cali			
Hogares	47 218	119 475	197 063
Viviendas	29 675	85 866	158 282
Déficit cuantitativo absoluto ^a	17 543	33 609	38 781
Déficit cuantitativo relativo ^b	37.2	28.1	19.7

Fuente: Jaramillo (1994).

^a Se define como número de hogares menos número de unidades de vivienda.

^b Se define como déficit cuantitativo absoluto/número total de hogares.

Cuadro 8
UNIDADES DE VIVIENDA CONSTRUIDAS Y FINANCIADAS
POR EL SISTEMA INSTITUCIONAL

Año	ICT-INURBE	Fondo nacional de ahorro	Cajas de vivienda	BCH tradicional	CAV ^a	Total
1970	11 404	10	n.d.	n.d.	n.a.	11 414
1971	13 997	22	n.d.	1	n.a.	14 020
1972	20 190	646	800	5 581	n.a.	27 217
1973	23 887	1 251	800	1 376	32 220	59 534
1974	18 926	1 305	900	4 900	22 170	48 201
1975	20 268	808	600	6 800	12 000	40 476
1976	22 287	2 515	900	5 200	13 600	44 502
1977	22 214	3 269	1 178	4 000	21 100	51 761
1978	22 684	3 613	1 000	3 200	21 800	52 297
1979	15 906	3 811	900	2 500	21 200	44 317
1980	26 415	4 255	1 100	3 600	21 300	56 670
1981	21 958	5 500	1 000	3 200	21 300	52 958
1982	18 500	5 082	1 385	5 700	23 000	53 667
1983	52 926	7 739	735	6 100	37 377	104 877
1984	63 078	8 110	1 179	4 100	53 920	130 387
1985	20 506	7 470	1 352	7 472	62 660	99 460
1986	18 956	6 580	2 111	4 597	58 756	91 000
1987	35 810	6 619	750	9 960	48 162	101 301
1988	19 972	3 902	1 044	4 329	47 553	76 800
1989	19 678	4 706	1 248	2 369	66 956	94 957
1990	14 940	5 267	1 386	1 297	73 836	96 726
1991	24 983	7 470	920	1 984	72 382	107 739
1992	39 732	4 990	876	n.d.	109 688	155 286
1993	41 309	6 512	1 528	n.d.	93 135	142 484
1994	82 803	3 406	495	n.d.	104 165	190 869

Fuentes: La información hasta 1991 proviene de Roda et al (1992): "Etapas de la financiación de la vivienda en Colombia". De ahí en adelante las fuentes son INURBE, FNA, Caja de Vivienda Militar, CAV, DANE y cálculos del ICAV.
^a Incluye la sección de UPAC del BCH.
n.a. No aplica.
n.d. No disponible.

Cuadro 9
IMPORTANCIA DE LAS CAV

Año	Participación Porcentual		Número de ahorradores
	Captación/PIB nominal %	Captación/Cuasidineros %	
1972	0.1	3.1	
1973	1.8	34.8	57 024
1974	2.6	40.4	165 429
1975	3.3	43.4	305 079
1976	3.7	43.2	399 053
1977	3.4	39.4	538 718
1978	3.8	34.7	696 133
1979	4.5	42.1	889 354
1980	5.3	39.3	1 130 677
1981	6.2	32.8	1 471 170
1982	6.9	38.2	1 845 712
1983	8.0	40.3	2 395 557
1984	7.9	40.2	3 039 896
1985	8.8	42.0	3 516 193
1986	8.1	39.4	3 754 397
1987	7.7	38.9	3 912 474
1988	7.8	42.6	4 256 397
1989	7.8	40.9	4 770 181
1990	8.0	41.3	5 290 178
1991	9.2	45.5	5 903 593
1992	9.6	44.2	6 541 690
1993	10.5	41.6	7 504 632
1994	11.7	41.6	8 648 211
1995	13.2	45.6	9 687 411

Fuentes: Banco de la República, DANE, DNP e ICAV.

Cuadro 10
INVERSIÓN Y BENEFICIARIOS DEL ICT
1980 - 1990

INVERSIÓN EN PRECIOS DE 1991 (Millones)				
	1980-1982	1983-1986	1987-1990	Total
Menos 2 SMML	57 435	81 049	125 407	263 891
2-5 SMML	74 429	233 565	46 206	354 200
Más 5 SMML	25 252	38 385	743	64 380
TOTAL	157 116	352 999	172 356	682 471
POBLACIÓN BENEFICIADA POR RANGO DE INGRESO FAMILIAR (Distribución porcentual)				
	1980-1982	1983-1986	1987-1990	Total
Menos 2 SMML	36.6	23.0	72.8	38.7
2-5 SMML	47.4	66.2	26.8	51.9
Más 5 SMML	16.1	10.9	0.4	9.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIADA POR NIVEL DE INGRESO SEGÚN CADA PERÍODO PRESIDENCIAL				
	1980-1982	1983-1986	1987-1990	Total
Menos 2 SMML	8.4	11.9	18.4	38.7
2-5 SMML	10.9	34.2	6.8	51.9
Más 5 SMML	3.7	5.6	0.1	9.4
TOTAL	23.0	51.7	25.3	100.0

Fuente: DNP.
Cálculos: ICAV.

Cuadro 11
LÍMITES A LA COLOCACIÓN POR RANGO DE VIVIENDA (1982-1986)

Decreto 2928/82		Decreto 1325/83		Decreto 272/86		Tasa %
Rango ^a en UPAC	Rango ^a en US\$	Rango en UPAC	Rango ^a en US\$	Rango en UPAC	Rango ^a en US\$	
0-1 000	0-7 900	0-1 300	0-10 270	0-1 300	0-10 270	5.0
1 001-5 000	7 901-39 500	1 301-5 000	10 278-39 500	1 301-5 000	10 278-39 500	6.5
5 001-15 000	39 508-118 500	5 001-10 000	39 508-79 000	5 001-10 000	39 508-79 000	7.0
Lotes		10 001-15 000 Lotes	79 008-118 500	10 001-15 000 Lotes con servicios	79 008-118-500	10.0
						6.5

Fuente: ICAV.

^a El valor de la UPAC que se utilizó fue de \$7 900 y el de la tasa de cambio de \$1 000 por dólar.

^b Estas tasas se adicionan a la corrección monetaria vigente en el momento.

Cuadro 12
RESUMEN CUATRIENAL DE LAS UNIDADES DE VIVIENDA CONSTRUIDAS Y FINANCIADAS POR EL SISTEMA INSTITUCIONAL

Año	ICT-INURBE	Fondo Nacional de Ahorro	Cajas de Vivienda	BCH Tradicional	BCH UPAC	CAV ^a	Total	Variación Total Cuatrenio
1971-1974	77 000	3 224	2 500	11 858	12 100	42 290	148 972	---
1975-1978	87 453	10 205	3 678	19 200	25 900	42 600	189 036	26.9
1979-1982	82 779	18 648	4 385	15 000	46 500	40 300	207 612	9.8
1983-1986	155 466	29 899	5 377	22 269	28 639	184 074	425 724	105.1
1987-1990	90 400	20 494	4 428	17 955	30 095	206 412	369 784	-13.1
1991-1994	188 827	22 378	3 819	n.d.	n.d.	379 370	594 394	60.7

Fuente: Cuadro 8.

^a En el período 1991-1994 incluye la sección UPAC del BCH.

Cuadro 13
DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA POR TIPO DE AGRIBUTO DNP

Tipo de carencia	1973 Total		1985 Total		1993 Total		Variación Porcentual		
	%	No. Hogares	%	No. Hogares	%	No. Hogares	73-85	85-93	73-93
	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares			
Sólo hacinamiento	15.6	537 571	11.8	611 335	8.2	612 427	13.7	0.2	13.9
Sólo servicios	15.4	531 635	12.3	638 249	10.3	772 028	20.1	21.0	45.2
Sólo estructura	1.3	43 041	0.5	27 814	0.5	34 906	-35.4	25.5	-18.9
Hacinamiento-servicio	15.4	530 390	5.8	287 782	4.1	308 859	-43.9	3.7	-41.8
Estructura-servicio	1.6	55 331	1.1	56 078	1.3	94 982	1.4	69.4	71.7
Estructura-hacinamiento	1.0	33 208	0.6	28 756	0.6	41 501	-13.4	44.3	25.0
Hacinamiento-servicios-estructura	2.2	76 149	1.1	59 094	1.1	79 047	-22.4	33.8	3.8
TOTAL	52.5	1 807 325	33.2	1 719 108	26.0	1 943 750	-4.9	13.1	7.5

Fuente: DANE y DNP.

° Porcentaje con respecto del total de hogares en el país.

Cuadro 14
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL DÉFICIT

Tipo de Carencia	1973		1985		1993	
	%	No. Hogares	%	No. Hogares	%	No. Hogares
Sólo Hacinamiento	29.7		35.6		31.5	
Sólo servicios	29.4		37.1		39.7	
Sólo estructura	2.4		1.6		1.8	
Hacinamiento-servicio	29.3		17.3		15.9	
Estructura-servicio	3.1		3.3		4.9	
Estructura-hacinamiento	1.8		1.7		2.1	
Hacinamiento-servicios-estructura	4.2		3.4		4.1	
TOTAL	100.0		100.0		100.0	

Fuente: DANE y DNP.

Cálculos: ICAV.

Cuadro 15
DÉFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA POR ATRIBUTO
SEGÚN LOS CENSOS DE 1985 Y 1993^a
 (En porcentajes)

Tipo de carencia	1985			1993		
	Nacional	Zonas urbanas	Zonas rurales	Nacional	Zonas urbanas	Zonas rurales
Sólo hacinamiento	35.6	53.3	18.1	31.5	38.0	15.8
Sólo servicios	37.1	18.8	55.2	39.7	16.1	57.6
Sólo estructura	1.6	3.2	0.2	1.8	22.5	1.6
Hacinamiento-servicio	17.3	9.4	25.1	15.9	7.0	23.0
Estructura-servicio	1.7	3.2	0.1	4.9	7.1	1.1
Estructura-hacinamiento	3.3	5.8	0.7	2.1	3.4	0.2
Hacinamiento-servicios-estructura	3.4	6.3	0.6	4.1	6.0	0.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: DANE.

^a Los datos del censo de 1993 son preliminares.

Cálculos: DNP-UPRU-DIVISEP.

Cuadro 16
**PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DE LAS UNIDADES DE VIVIENDA CONSTRUIDAS
 Y FINANCIADAS POR EL SISTEMA INSTITUCIONAL**
 (En porcentajes)

Año	ICT- INURBE	Fondo Nacional de Ahorro	Cajas de Vivienda	BCH Tradicional	CAV ^a	Total
1970	99.9	0.1	n.a	n.d	n.a	100.0
1971	99.8	0.2	n.a	n.d	n.a	100.0
1972	74.2	2.4	2.9	20.5	0.0	100.0
1973	40.1	2.1	1.3	2.3	54.1	100.0
1974	39.3	2.7	1.9	10.2	46.0	100.0
1975	50.1	2.0	1.5	16.8	29.6	100.0
1976	50.1	5.7	2.0	11.7	30.6	100.0
1977	42.9	6.3	2.3	7.7	40.8	100.0
1978	43.4	6.9	1.9	6.1	41.7	100.0
1979	35.9	8.6	2.0	5.6	47.8	100.0
1980	46.6	7.5	1.9	6.4	37.6	100.0
1981	41.5	10.4	1.9	6.0	40.2	100.0
1982	34.5	9.5	2.6	10.6	42.9	100.0
1983	50.5	7.4	0.7	5.8	35.6	100.0
1984	48.4	6.2	0.9	3.1	41.4	100.0
1985	20.6	7.5	1.4	7.5	63.0	100.0
1986	20.8	7.2	2.3	5.1	64.6	100.0
1987	35.4	6.5	0.7	9.8	47.5	100.0
1988	26.0	5.1	1.4	5.6	61.9	100.0
1989	20.7	5.0	1.3	2.5	70.5	100.0
1990	15.4	5.4	1.4	1.3	76.3	100.0
1991	23.2	6.9	0.9	1.8	67.2	100.0
1992	25.6	3.2	0.6	n.d	70.6	100.0
1993	29.0	4.6	1.1	n.d	65.4	100.0
1994	43.4	1.8	0.3	n.d	54.6	100.0

Fuente: Cuadro 8.

^a Incluye la sección de UPAC del BCH.

Cálculos: ICAV.

Cuadro 17
SOLUCIONES DE VIVIENDA 1991-1994

Unidades	Total de Soluciones	Participación 91/94 (%)
Total soluciones	539 505	100
I. Soluciones de vivienda urbana	443 487	82
1. Viviendas nuevas	354 104	66
Rango < 2 S.M.M.	67 642	13
INURBE-Municipios-O.N.G.		
Cajas de compensación	53 326	
F.N.A.	7 484	
Caja de vivienda militar	6 832	
Rango 2 - 4 S.M.M.	135 563	25
INURBE-Municipios-O.N.G.	120 276	
F.N.A.	11 118	
B.C.H. tradicional	1 907	
Caja de vivienda militar	2 262	
Rango > 4 S.M.M.	150 899	28
CAV	142 454	
F.N.A.	1 493	
B.C.H. tradicional	5 339	
Caja de vivienda militar	1 613	
2. Mejoramientos	89 383	17
Rango < 2 S.M.M.		
Titulaciones	45 317	
Estructura	29 377	
Ampliaciones	14 689	
II. Vivienda rural	96 017	18
Rango < 4 S.M.M.		
1. Nuevas viviendas	5 418	
2. Mejoramiento estructura	33 711	
3. Saneamiento	56 888	

Fuente: Plan de Desarrollo la Revolución Pacífica.

Cuadro 18
COLOMBIA: NÚMERO DE SUBSIDIOS ADJUDICADOS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN GAVIRIA
 1991 - JULIO DE 1994

Entidades	Años				Acumulado
	1991	1992	1993	1994	
INURBE	17 397	39 732	41 309	82 803	181 241
Cajas de compensación familiar	9 128	17 028	22 066	11 978	60 200
Caja Agraria	---	20 241	34 563	47 736	102 540
TOTAL	26 525	77 001	97 938	142 517	343 981

Fuente: Salazar E. Samuel, 1995, "Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del subsidio familiar de vivienda en Colombia".
 Cálculos: ICAV.

Cuadro 19
ASIGNACIONES DE SUBSIDIOS POR EL INURBE
 1991 - JULIO DE 1995

Año	Colectivas		Individuales		Total	
	Número	Valor \$ Mill.	Número	Valor \$ Mill.	Unidades número	Valor \$ Mill.
1991	8 856	6 813	8 541	5 551	17 397	12 364
1992	19 469	18 379	20 263	17 076	39 732	35 455
1993	23 502	26 764	17 807	17 761	41 309	44 525
1994	54 403	76 620	28 400	37 009	82 803	113 629
1995	30 905	47 171	4 437	6 071	35 342	53 242
TOTAL	137 135		79 448		216 583	

Fuente: INURBE.
 Cálculos: ICAV.

Cuadro 20
PAGO DE SUBSIDIOS DEL INURBE

Año	Número de SFV	Valor millones \$	Número Pagados/adjudicados
1992	8 912	7 705	22.4%
1993	28 690	30 290	69.5%
1994	38 398	47 394	46.4%
1995	21 645	25 511	10.0%
TOTAL	97 645		

Fuente: INURBE.
Cálculos: ICAV.

Cuadro 21
COMPORTAMIENTO DE LA DEMANDA EN BOGOTÁ

Año	Oferta Total	(V.I.S.)	Demanda Efectiva		% VIS/Total	Total Demanda Insatisfecha
			(sin V.I.S.)	Total		
1989	33 740	26 508	25 355	51 863	78.6	18 123
1990	31 650	22 405	19 535	41 940	70.8	10 290
1991	29 884	44 255	21 176	65 431	148.1	35 547
1992	34 129	45 325	34 325	79 650	132.8	45 521
1993	45 202	57 551	38 648	96 199	127.3	50 997
1994	47 420	46 137	61 664	107 801	97.3	60 381
1995	54 605	40 890	57 165	98 055	74.9	43 450

Fuente: CAMACOL.
Cálculos: ICAV.

Cuadro 22
EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA EFECTIVA POR VIVIENDA EN BOGOTÁ SEGÚN RANGOS UPAC

Precio Vivienda		Número de Demandantes Efectivos en:						
UPAC	US\$	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Hasta 2 187	Hasta 17 496	26 508	22 405	44 255	45 315	57 551	46 137	40 890
2 187 - 3 000	17 497 - 24 000	11 674	9 915	7 361	12 999	16 165	19 004	18 690
3 000 - 4 000	24 001 - 32 000	6 908	3 430	4 474	9 660	8 477	24 529	16 247
4 000 - 5 000	32 001 - 40 000	2 036	984	2 483	3 340	4 194	9 151	9 152
5 000 - 8 000	40 001 - 64 000	2 819	3 218	4 554	4 952	5 528	4 120	9 756
8 000 - 10 000	64 001 - 80 000	919	1 416	1 314	920	2 049	2 844	1 416
Más de 10 000	Más de 80 001	999	572	990	2 454	2 135	2 016	1 904
TOTAL	TOTAL	51 863	41 940	65 431	79 650	96 199	107 801	98 055

Fuente: Camacol Cundinamarca.

Cuadro 23
PLAN LA REVOLUCIÓN PACÍFICA - METAS Y RESULTADOS EN ADJUDICACIÓN DE SUBSIDIOS
(En millones de pesos de 1994)

	1991 - 1994					
	Metas			Adjudicados		
	Número	Valor	Número	Valor	Valor	
SUBSIDIOS						
Inurbe	129 558	127 889	151 013		198 646	
Cajas de Compensación	83 342	96 750	60 200		51 948	
Subtotal	212 900	224 640	211 213		250 594	
CRÉDITO						
F.N.A.	18 602	198 381	23 417		384 868	
Caja de Vivienda Militar	9 094	76 153	8 314		92 933	
CAVs ^a	96 150	673 053	125 507		1 037 272	
Subtotal	123 846	947 587	157 238		1 515 073	
TOTAL	253 404	1 172 226	308 251		1 765 667	

Fuente: Documento Conpes 2729, septiembre 1994.

^a El número total de beneficiarios de las Cajas de Compensación está también contabilizado, en las metas y adjudicaciones, como recibiendo crédito de las CAV. Igualmente, en las metas de beneficiarios de las CAV están incluidos 13 000 que han recibido ya el subsidio del Inurbe y 18 800 más a los que se les han adjudicado.

Cuadro 24
COLOMBIA: POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA
METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS 1994 - 1998

	Número de hogares subsidios	Número de hogares beneficiados ^a	Millones de dólares
I. PROGRAMA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA			
1. Programa de la Red (0-2 SML)	416 190	933 090	1 009
a. Mejoramiento de vivienda y entorno	258 450	775 350	685
b. Vivienda nueva	157 740	157 740	324
2. Programa fuera de la Red para vivienda nueva (2-4 SML)	83 910	83 910	215
Subtotal programa de subsidios	500 100	1 017 000	1 224
II. VIVIENDA CON CRÉDITO			
1. Fondo Nacional de Ahorro ^b	42 060	42 060	526
a. Para hogares de ingresos (0-2 SML)	21 030	21 030	263
b. Para hogares de ingresos (2-4 SML)	21 030	21 030	263
2. Otras fuentes de crédito ^c	148 000	148 000	1 262
Subtotal programas con crédito	190 060	190 060	1 788
TOTAL	606 190	12 123 090	3 012

Fuente: Salazar, 1995.

^a Se estima que por cada subsidio familiar adjudicado en el programa de vivienda y entorno, los recursos del FIS, FIU, Red de Solidaridad Social y los municipios permiten beneficiar a tres familias.

^b El 80% del crédito se destina a vivienda usada y el 20% a vivienda nueva.

^c Las familias beneficiadas con subsidio del programa no cubierto por la Red para viviendas nuevas reciben al mismo tiempo crédito; por lo tanto, están también incluidas en el total de beneficiarios por otras fuentes de crédito. Para evitar doble contabilización se excluyen del total.

Cuadro 25
INFORMACIÓN CENSAL SOBRE HOGARES Y VIVIENDA EN COLOMBIA

Año	Número de Hogares		Número de Viviendas		Déficit Cuantitativo	
	Cabecera	Total	Cabecera	Total	Cabecera	Total
1964	1 504 907	n.d.	1 211 659	n.d.	293 248	n.d.
1973	2 210 511	3 476 102	1 870 887	3 047 379	402 624	428 723
1985	3 603 886	5 176 082	3 112 228	4 651 305	491 658	524 777
1993	5 384 656	7 159 842	4 516 219	6 503 036	868 437	656 806
PORCENTAJES DE VARIACIÓN PARA DISTINTOS SUBPERÍODOS (En porcentajes)						
Año	Número de Hogares		Número de Viviendas		Déficit Cuantitativo	
	Cabecera	Total	Cabecera	Total	Cabecera	Total
1973/1964	46.89	n.d.	49.21	n.d.	37.30	n.d.
1985/1973	63.03	48.90	72.15	52.63	22.11	22.40
1993/1985	49.41	38.33	45.11	39.81	76.63	25.16
1993/1973	143.59	105.97	149.81	113.40	115.69	53.20
1993/1964	257.81	n.d.	272.73	n.d.	196.14	n.d.
VARIACIONES ABSOLUTAS PROMEDIO POR AÑO PARA DISTINTOS SUBPERÍODOS						
Año	Número de Hogares		Número de Viviendas		Déficit Cuantitativo	
	Cabecera	Total	Cabecera	Total	Cabecera	Total
1973/1964	78 400	n.d.	66 248	n.d.	12 153	n.d.
1985/1973	116 115	141 665	108 695	133 661	7 420	8 005
1993/1985	222 596	247 970	175 499	231 466	47 097	16 504
1993/1973	158 707	184 187	135 417	172 783	23 291	11 404
1993/1964	133 784	n.d.	113 950	n.d.	19 834	n.d.

Fuente: DNP (1990): "Déficit Cuantitativo y Calitativo de Vivienda por Regiones y Ciudades Capitales".

DANE: Censos de 1964 y 1993.

Cálculos de los autores.

Cuadro 26
ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE HOGARES Y VIVIENDAS EN ZONAS URBANAS

Año	Número de Hogares	Número de Viviendas	Déficit Cuantitativo	Nuevas Unidades Anuales de		Crecimiento Porcentual Anual			
				Hogares	Viviendas	Hogares	Viviendas	Déficit	
1995	5 752 485	4 856 759	895 728	186 262	172 776	13 486	3.35	3.69	1.53
1996	5 943 577	5 034 705	908 873	191 091	177 946	13 145	3.32	3.66	1.47
1997	6 139 636	5 217 983	921 653	196 059	183 278	12 780	3.30	3.64	1.41
1998	6 340 805	5 406 761	934 044	201 169	188 778	12 391	3.28	3.62	1.34
1999	6 547 231	5 601 212	946 019	206 426	194 451	11 975	3.26	3.60	1.28
2000	6 759 064	5 801 513	957 551	211 833	200 301	11 532	3.24	3.58	1.22
2005	7 904 897	6 897 389	1 007 508	241 273	232 417	8 856	3.15	3.49	0.89
2010	9 210 966	8 169 541	1 041 425	275 138	269 872	5 266	3.08	3.42	0.51
2015	10 701 264	9 647 208	1 054 056	314 062	313 532	530	3.02	3.36	0.05
2020	12 403 231	11 364 380	1 038 851	358 772	364 405	(5 632)	2.98	3.31	-0.54
2025	14 348 254	13 360 558	987 696	410 102	423 659	(13 557)	2.94	3.27	-1.35
2030	16 572 232	15 681 642	890 590	469 003	492 653	(23 650)	2.91	3.24	-2.59
2035	19 116 226	18 380 955	735 270	563 563	572 960	(36 397)	2.89	3.22	-4.72
2040	22 027 202	21 520 439	506 762	614 027	666 407	(52 380)	2.87	3.20	-9.37
2045	25 358 875	25 172 028	186 847	702 820	775 114	(72 295)	2.85	3.18	-27.90
2050	29 172 679	29 419 247	(246 568)	804 567	901 539	(96 972)	2.84	3.16	64.82

Fuente: Cálculos de los autores.

**GRAFICO No. 1
INFLACION**

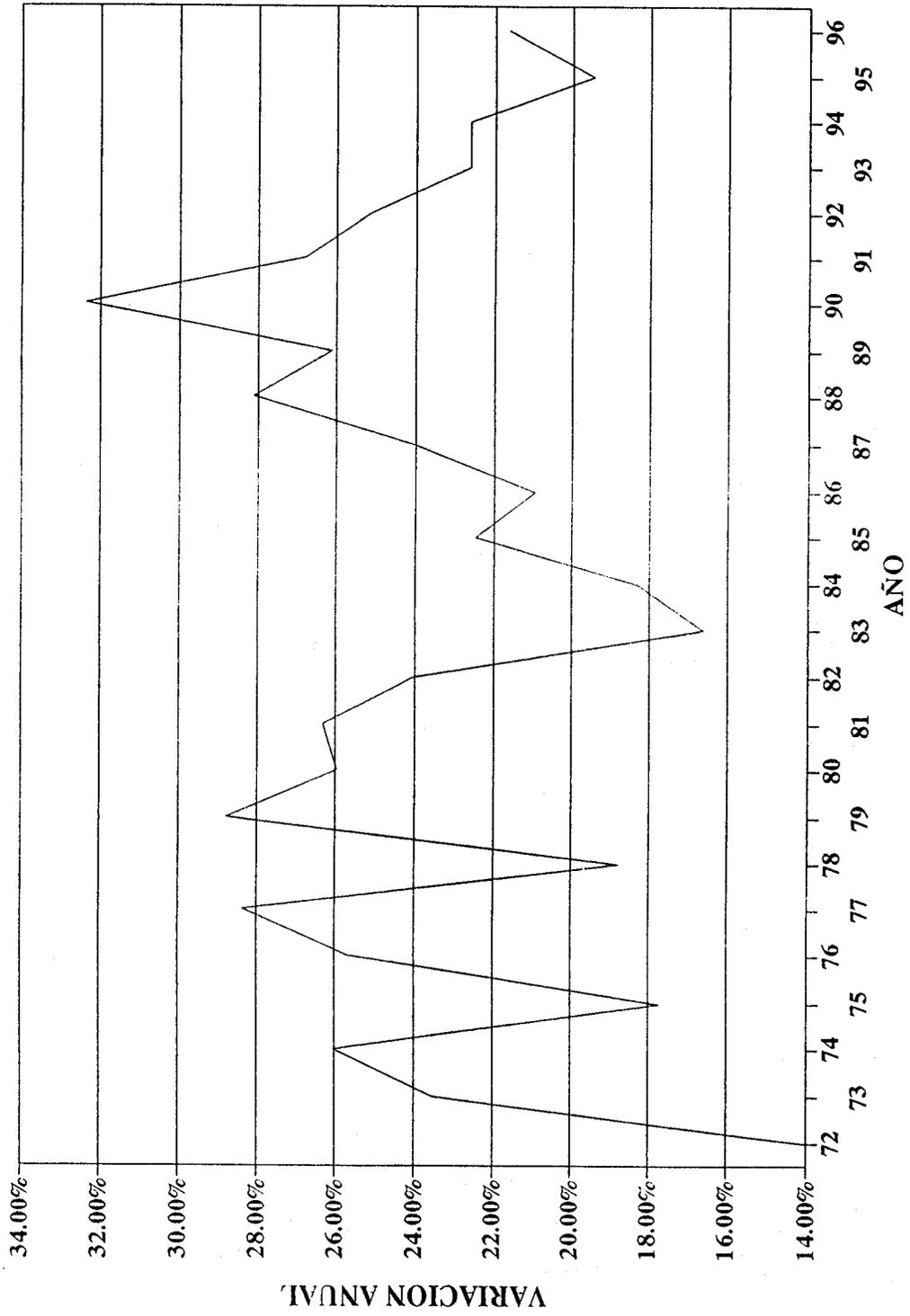


GRAFICO No. 2
INFLACION Y CORRECCION MONETARIA

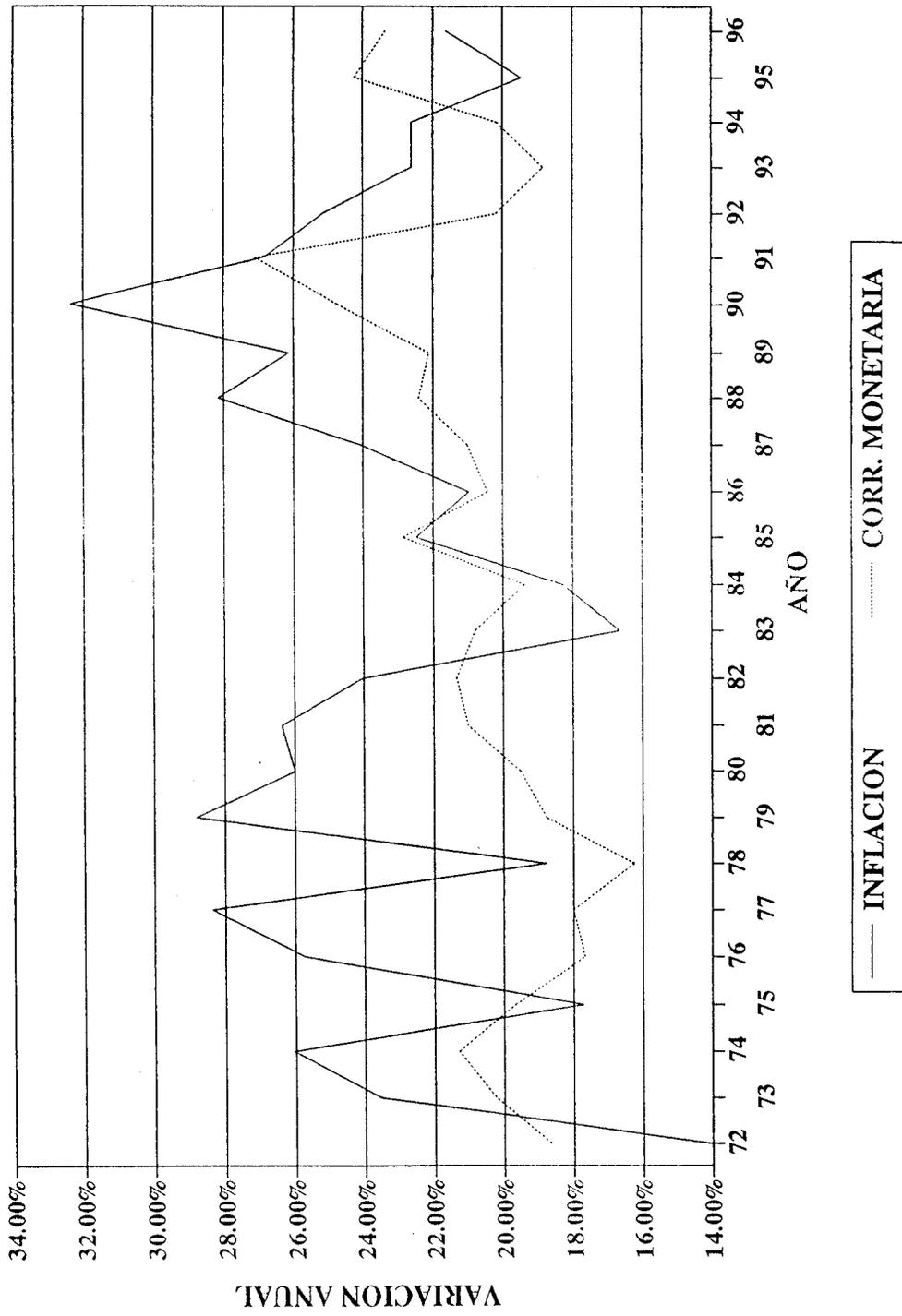
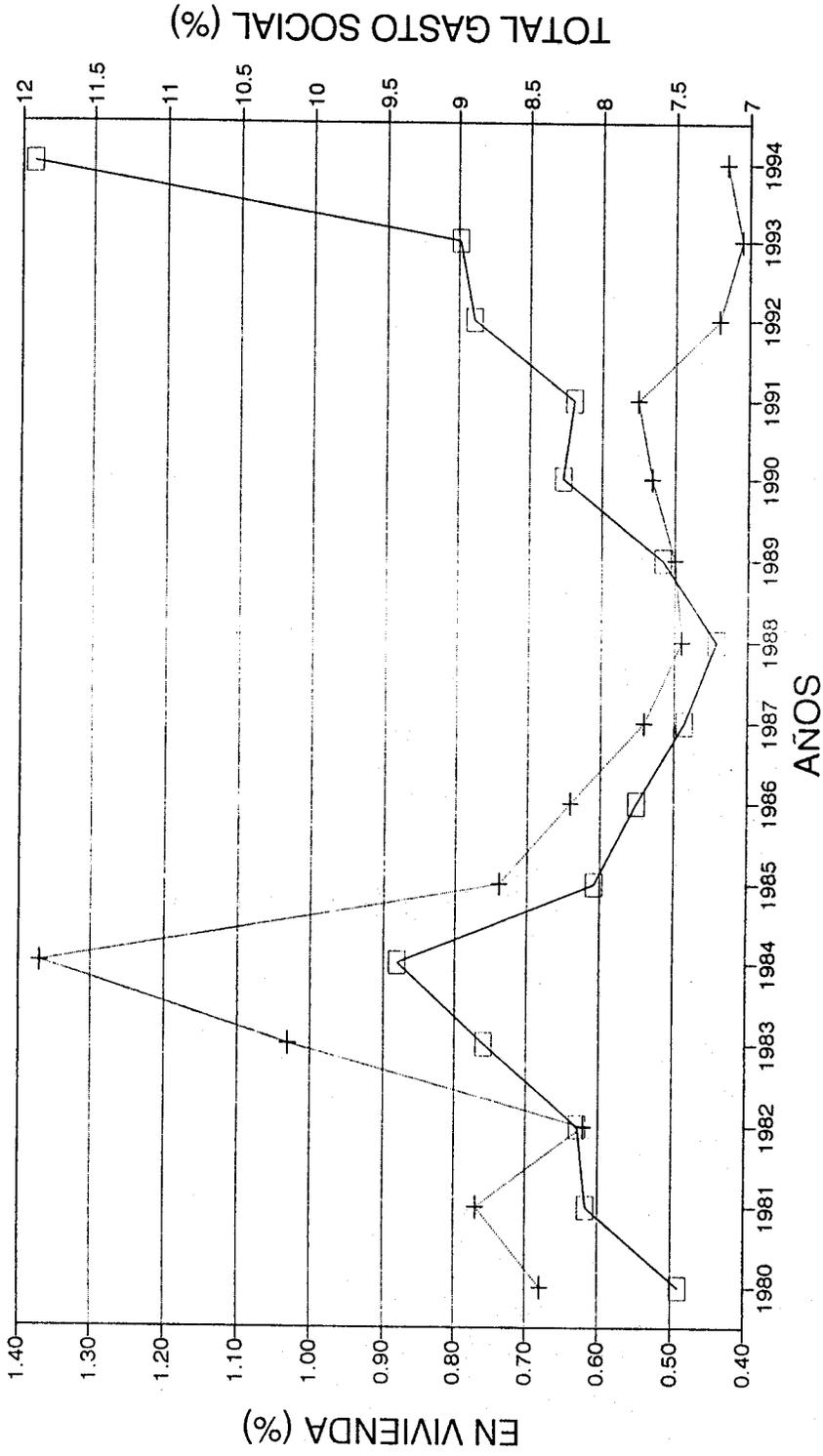


GRAFICO No. 3
GASTO SOCIAL (%) CON RESPECTO AL PIB



—+— GASTO SOC. VIVIENDA —□— GASTO SOC. TOTAL

Fuente: Sarmiento Libardo (1991) "Magnitud y Evolución de la Pobreza en Colombia, 1972-1990 p.250 y EL TIEMPO OCT-22-95, p.5C

GRAFICO No. 4
 HOGARES: CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO

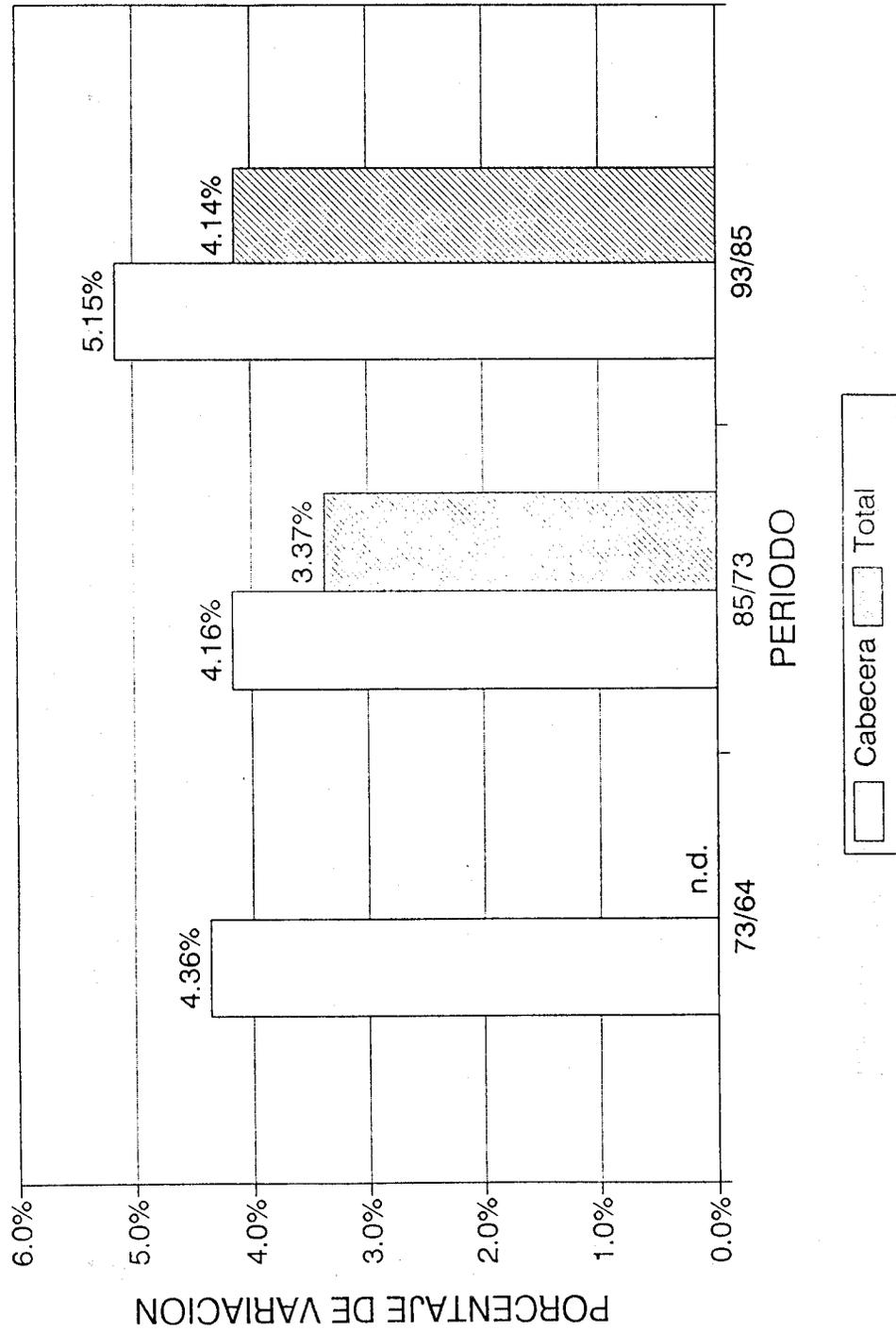


GRAFICO No. 5
HOGARES Y VIVIENDAS URBANAS 1995 - 2050

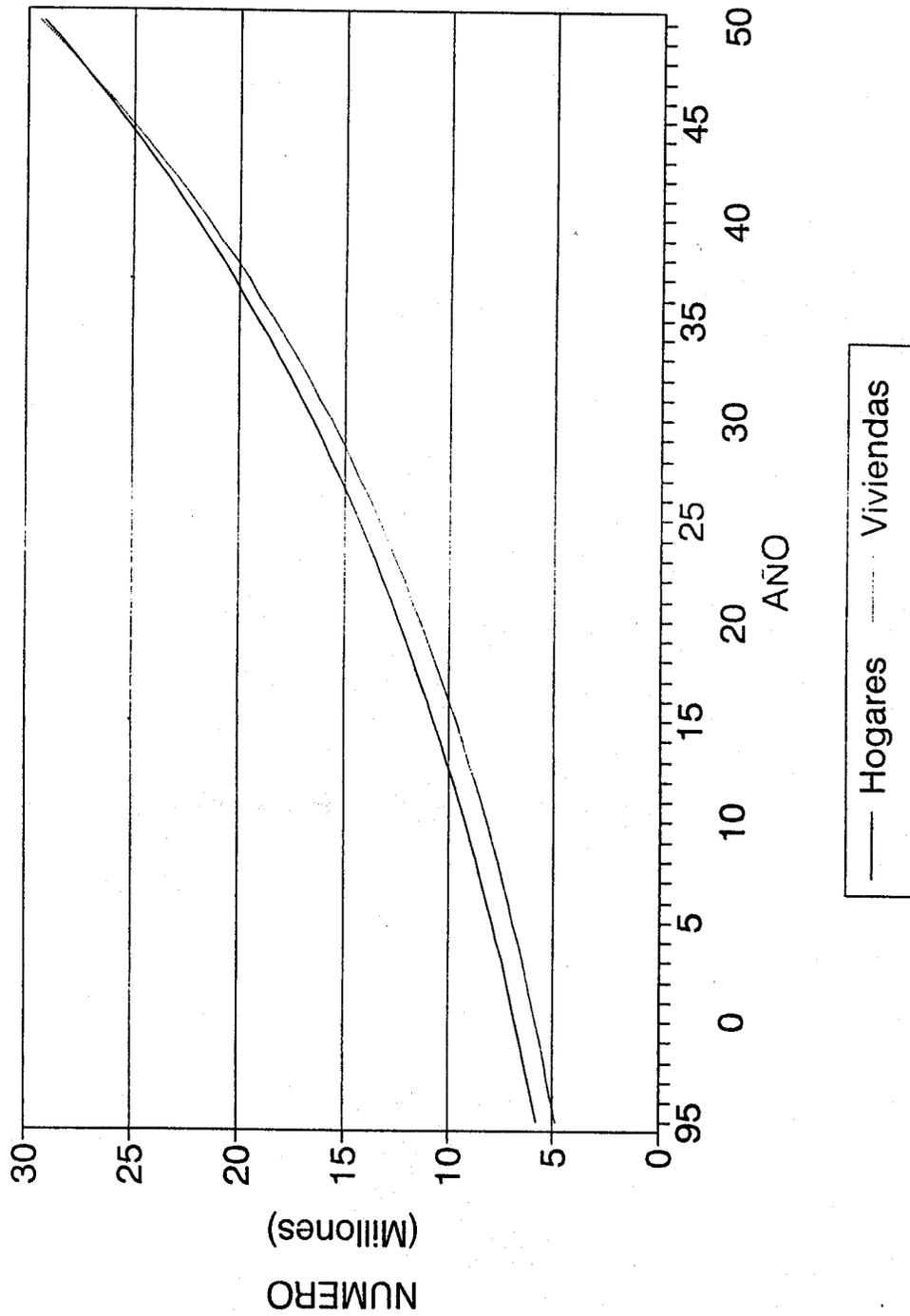
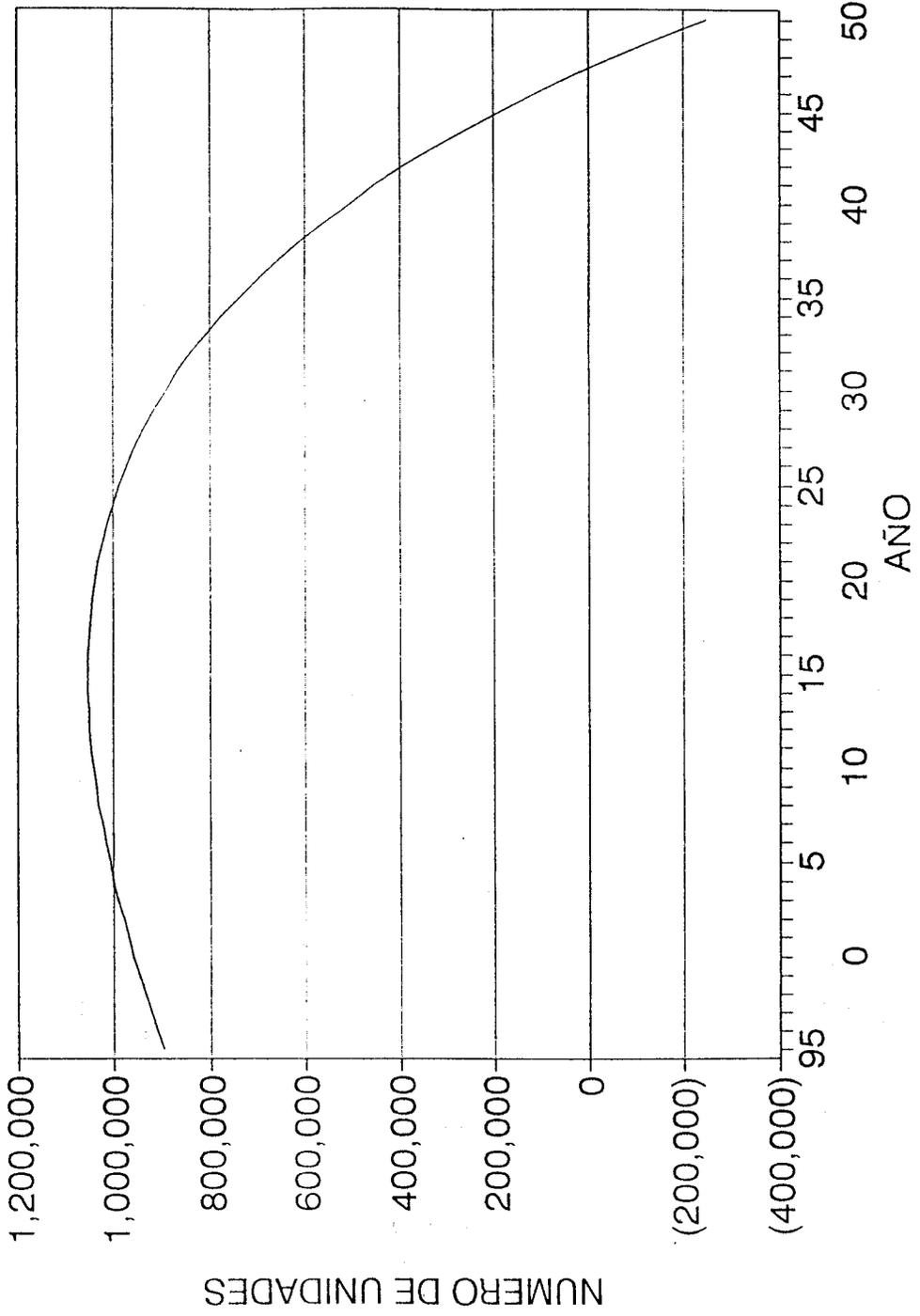


GRAFICO No. 6
DEFICIT HABITACIONAL URBANO 1995 - 2050



Serie Financiamiento del Desarrollo *

- | No. | Título |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)" (LC/L.522), noviembre de 1989 |
| 2 | "Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987" (LC/L.526), diciembre de 1989 |
| 3 | "Los determinantes del ahorro en México" (LC/L.549), febrero de 1990 |
| 4 | "Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones" (LC/L.553), abril de 1990 |
| 5 | "La cooperación regional en los campos financiero y monetario" (LC/L.603), noviembre de 1990 |
| 6 | "Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pasivos: experiencias de América Latina" (LC/L.609), enero de 1991 |
| 7 | "El leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina" (LC/L.652), noviembre de 1991 |
| 8 | "Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras" (LC/L.655), noviembre de 1991 |
| 9 | "Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma" (LC/L.656), noviembre de 1991 |
| 10 | "¿Existe aún una crisis de deuda latinoamericana?" (LC/L.664), diciembre de 1991 |
| 11 | "La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno" (LC/L.721), noviembre de 1992 |
| 12 | "Las monedas comunes y la creación de liquidez regional" (LC/L.724), diciembre de 1992 |
| 13 | "Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política" (LC/L.755), junio de 1993 |
| 14 | "Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores" (LC/L.768), julio de 1993 |

* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 15 "Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño" (LC/L.833), mayo de 1994
- 16 "El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia" (LC/L.834), mayo de 1994
- 17 "La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica" (LC/L.835), mayo de 1994
- 18 "Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México" (LC/L.843), junio de 1994
- 19 "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993" (LC/L.839), mayo de 1994
- 20 "Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador" (LC/L.830), junio de 1994
- 21 "Integración de las bolsas de valores en Centroamérica" (LC/L.856), agosto de 1994
- 22 "La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos" (LC/L.853), agosto de 1994
- 23 "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile" (LC/L.854), agosto de 1994
- 24 "Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos" (LC/L.855), agosto de 1994
- 25 "El movimiento de capitales en la Argentina" (LC/L.857), agosto de 1994
- 26 "Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas" (LC/L.859), agosto de 1994
- 27 "Flujos de capital: el caso de México" (LC/L.861), agosto de 1994
- 28 "El financiamiento latinoamericano en los mercados de capital de Japón" (LC/L.862), agosto de 1994
- 29 "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe" (LC/L.879), febrero de 1995
- 30 "Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia" (LC/L.901), julio de 1995
- 31 "Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador" (LC/L.903), septiembre de 1995

- 32 "Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas" (LC/L.907), septiembre de 1995
- 33 "Private international capital flows to Brazil" (LC/L.909), octubre de 1995
- 34 "Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina" (LC/L.911), octubre de 1995
- 35 "Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica" (LC/L.914), octubre de 1995
- 36 "Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993" (LC/L.940), mayo de 1996
- 37 "Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta" (LC/L.949), julio de 1996
- 38 "Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia" (LC/L.965), agosto de 1996
- 39 "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994" (LC/L.984), octubre de 1996
- 40 "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa" (LC/L.1002), abril de 1997
- 41 "Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México" (LC/L.1003), abril de 1997
- 42 "Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986" (LC/L.1004), junio de 1997
- 43 "Choques, respostas de politica economica e distribuição de renda no Brasil" (LC/L.1005), junio de 1997
- 44 "Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas" (LC/L.1006), mayo de 1997
- 45 "Pension reforms in Central and Eastern Europe: necessity, approaches and open questions" (LC/L.1007), abril de 1997
- 46 "Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena" (LC/L.1008), mayo de 1997
- 47 "La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada" (LC/L.1009), mayo de 1997
- 48 "On economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions" (LC/L.1012), junio de 1997

- 49 "Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno" (LC/L.1030), julio de 1997
- 50 "La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile" (LC/L.1031), julio de 1997
- 51 "Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia" (LC/L.1032), julio de 1997
- 52 "A comparative study of health care policy in United States and Canada: what policymakers in Latin America might and might not learn from their neighbors to the North" (LC/L.1033), julio de 1997
- 53 "Reforma al sector salud en Argentina" (LC/L.1035), julio de 1997
- 54 "Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile" (LC/L.1036), julio de 1997
- 55 "El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia" (LC/L.1037), julio de 1997
- 56 "Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile" (LC/L.1038), julio de 1997
- 57 "Gasto y financiamiento en salud en Argentina" (LC/L.1040), julio de 1997
- 58 "Mujer y Salud" (LC/L.1041), julio de 1997
- 59 "Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina" (LC/L.1042), julio de 1997
- 60 "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina" (LC/L.1043), julio de 1997
- 61 "Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia" (LC/L.1039), julio de 1997