



colombia
politica de vivienda
y desarrollo urbano
instituto de crédito territorial

INSREDIAL - COLOMBIA



HABITAT 76 - VANCOUVER

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO

politica de vivienda
y desarrollo urbano

instituto de crédito territorial

habitat 76

Participaron en esta publicación:

Preparación:

**Asesoría de la Gerencia General
Oficina de Planeación**

Revisión y levantada de textos:

Oficina de Organización y Control

Impresión:

Publicaciones I.C.T.

PRESENTACION

Me complace presentar el informe que, para la Conferencia de Asentamientos Humanos, ha preparado el Instituto de Crédito Territorial, agencia oficial de la república de Colombia encargada de ejecutar los programas gubernamentales en el área del desarrollo y la vivienda.

En este informe se explica el contexto general de políticas para el sector. Además como un caso especial, que consideramos será de interés para dirigentes y planeadores de países amigos, se presenta un programa específico que está en ejecución para las ciudades intermedias de Colombia, es decir, aquellas cuya población supera los cien mil habitantes sin exceder los trescientos cincuenta mil.

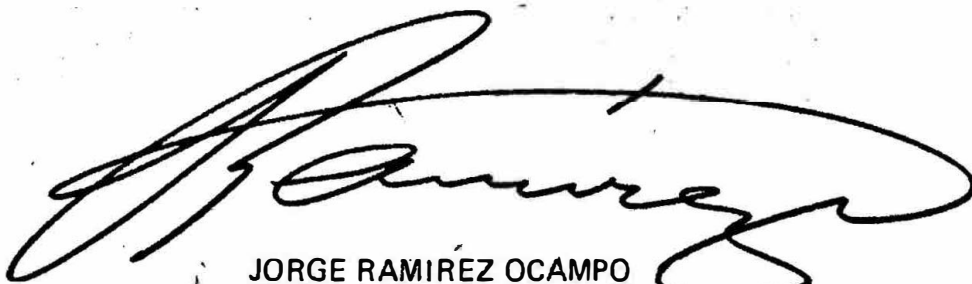
Aparte de los aspectos explícitamente mencionados en el informe, debe anotarse que han sido preocupaciones del gobierno incrementar el volumen total de los recursos financieros disponibles; notificar la distribución de estos recursos por regiones y niveles de ingreso; y, establecer un esquema de organización y administración que permita adelantar las labores previstas.

En cuanto a los recursos financieros, la labor ha estado dirigida a asegurar un crecimiento sostenido de los provenientes del ahorro a largo plazo. Para este fin, se han utilizado políticas monetarias, fiscales y tributarias cuyos saludables resultados ya pueden verse, pero creemos que no es el caso hacer referencia a ellos ahora.

En forma directa, también se ha usado como instrumento la modificación del régimen de tasas de interés, para canalizar más eficientemente el ahorro nacional hacia el desarrollo económico y en particular hacia el sector de la construcción. Se crearon además herramientas que permitirán captar una mayor parte de la riqueza producida por el desarrollo urbano, elementos que sin duda representarán grandes beneficios en el futuro.

Se ha hecho énfasis en la utilización de los recursos disponibles de acuerdo con criterios que permitan aprovecharlos para aumentar el bienestar de los grupos menos favorecidos económicamente, sin sacrificar ni el continuado equilibrio entre los asentamientos hoy existentes en términos de dinamismo económico, ni la búsqueda de inversiones social y económicamente eficientes en cada ciudad.

Finalmente, se ha realizado un gran esfuerzo en los aspectos administrativos. Las diferentes agencias financieras del gobierno trabajan en estrecha coordinación. Las entidades municipales y regionales se unen con el Instituto de Crédito Territorial para adelantar ambiciosos programas de desarrollo urbano, logrando así mayor unidad en la ejecución, al tiempo que se descentraliza la toma de decisiones y se robustece a las entidades municipales.



JORGE RAMIREZ OCAMPO
Ministro de Desarrollo Económico de Colombia

CONTENIDO

Introducción

PARTE PRIMERA

El Instituto de Crédito Territorial, política y realizaciones

	Página
1. ASPECTOS GENERALES	1
2. VIVIENDA	1
2.1 Habilitación integral de barrios	1
2.2 Construcción de viviendas para desarrollo progresivo	2
2.3 Sistemas de operación	3
3. DESARROLLO URBANO	3
4. FINANZAS DEL I.C.T.	4
4.1 "La Sopera"	5
4.2 Créditos	5
5. POLITICA FINANCIERA GENERAL	6
5.1 Organismos especializados del Estado	6
5.2 El mercado de capitales y el ICT	8
5.3 Nuevos servicios al usuario	8
5.4 La Cartera de vivienda	9
6. RESULTADO DE LAS NUEVAS POLITICAS	10
6.1 Los recursos	10
6.2 Recursos en 1.975 y 1.976	11
6.3 Las inversiones	11
6.4 Resultados físicos	11
7. LA ACCION DEL INSTITUTO	12
7.1 En términos cuantitativos	12
7.2 En términos de redistribución	12
8. DESCENTRALIZACION	12
9. DEFENSA DEL COMPRADOR DE VIVIENDAS DEL SECTOR PRIVADO	13

PARTE SEGUNDA

Desarrollo urbano – Ciudades intermedias

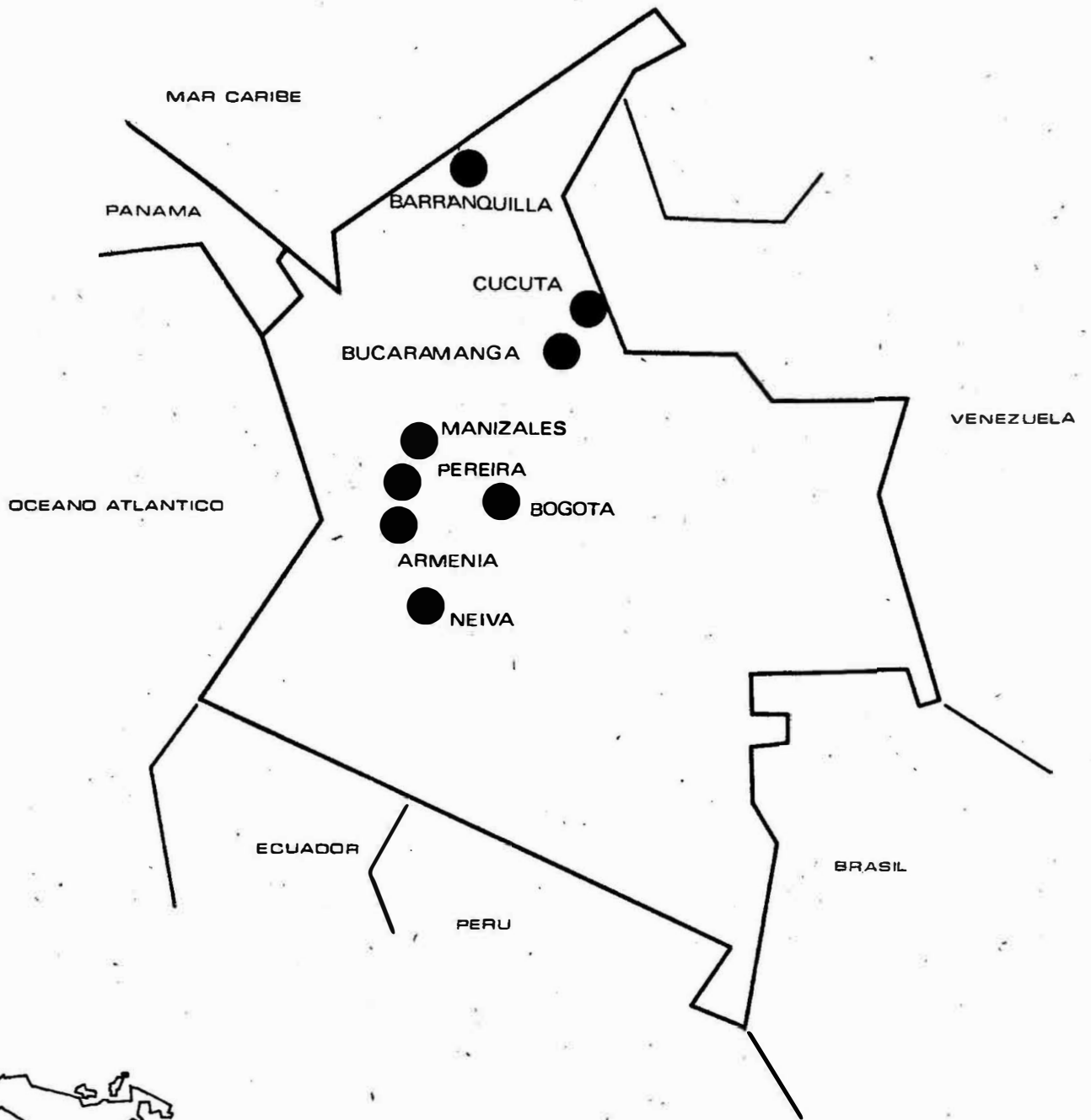
	Página
1. LAS CIUDADES PEQUEÑAS	15
2. LAS CIUDADES INTERMEDIAS	15
3. EL INSTRUMENTO	16
4. CAPTACION DE LA PLUS-VALIA	18
5. LA FINANCIACION DE LA EMPRESA	19
6. LA FINANCIACION AL USUARIO	22
7. EL ARRIENDO	23
8. LA MEZCLA SOCIAL	24
9. LA ORGANIZACION	24

INTRODUCCION

El gobierno presenta su política de desarrollo urbano como elemento íntimamente vinculado a un esfuerzo orgánico en lo social, lo económico y lo regional. Al atarse esta herramienta a la estrategia general de desarrollo, se da a lo urbano una nueva dimensión, que evita enfoques unilaterales o simplistas. Permite además conservar una visión amplia en la solución de los problemas.

Su planteamiento se inicia con dos bases muy generales. El desarrollo del campo y de los centros urbanos es complementario y no antagónico. Constituyen aspectos diferentes de un único esfuerzo. Este diseño se ve claro cuando se considera, en un caso extremo, que el llamado "pueblo" o "caserío" es centro indispensable de servicios para toda la zona rural circundante. Reforzarlo, modernizarlo, apoyarlo, constituye la mejor manera de elevar en algunos aspectos el nivel de vida del campesino.

Por otra parte, se afirma que la preocupación fundamental en la planeación no debe ser el tamaño absoluto del centro en términos de población o extensión. Más bien, el esfuerzo debe dirigirse a lograr una mejor distribución del bienestar en todo el territorio nacional. En otras palabras, es más importante procurar que el nivel de vida en ciudades pequeñas y grandes sea similar. Para este efecto se estimulará cada economía regional buscando reducir las diferencias en los ingresos y se diseñarán programas de inversión tan variados, como sea posible plantearlo en una política general, para procurar la satisfacción de las necesidades de servicios de las diferentes localidades.



COLOMBIA

SUPERFICIE : 1'138.914 Km²

POBLACION: 25'880.000 habitantes (julio 75)

PARTE PRIMERA

EL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL
POLITICA Y REALIZACIONES

1. ASPECTOS GENERALES

El Instituto fue creado hace 37 años mediante el Decreto 200 de 1.939, como organismo encargado de atender la vivienda rural en el país. Dado el creciente proceso de urbanización motivado por la rápida expansión económica de las principales ciudades, la atención a la demanda y mejoramiento de la vivienda rural se encomendó a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y mediante nuevas disposiciones, el Instituto se encauzó a la construcción de vivienda urbana de interés social y a orientar una política de desarrollo urbano en Colombia.

El Instituto de Crédito Territorial, es un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico. Su organismo máximo de dirección es la junta directiva integrada por seis miembros nombrados por el señor Presidente de la República y presidida por el señor Ministro de Desarrollo Económico.

Administrativamente la entidad se compone de una casa principal que fija, ejecuta y supervisa las políticas, objetivos, normas y procedimientos y 24 dependencias seccionales, descentralizadas, que se encargan de llevar a cabo la acción del Instituto.

2. VIVIENDA

En cuanto a la política de vivienda, la acción del Instituto, se orienta a cumplir dos objetivos fundamentales:

- a. Incorporar los asentamientos subnormales al desarrollo urbano de las ciudades, mediante un plan de habilitación de barrios.
- b. Atender la demanda de viviendas de interés social, mediante soluciones para desarrollo progresivo.

Los programas y sistemas de operación del Instituto para alcanzar estos dos objetivos, son los siguientes:

2.1 HABILITACION INTEGRAL DE BARRIOS

- a. **Asistencia técnica** a ciudades intermedias o menores que carezcan de estructura adecuada para la realización de estudios, cuantificación de problemas, formulación y desarrollo de programas.

Como primera etapa, la entidad realizó un inventario de asentamientos en 69 ciudades, estableciendo y cuantificando las causas de subnormalidad por barrios, determinando las prioridades de acción como guía para los municipios y el mismo Instituto.

- b. **Legalización y redistribución de la tierra**, mediante créditos a la entidad municipal para estudios sobre posesión de la tierra, legalización y racionalización de su distribución para un mejor uso urbano.
- c. **Dotación de servicios públicos**, con base en créditos a municipios o entidades que prestan estos servicios, para la financiación de redes de acueducto, alcantarillado o energía.
- d. **Mejoramiento de viviendas**, a través de créditos individuales supervisados, para la construcción de servicios internos de la vivienda, sustitución de materiales inadecuados o ampliaciones indispensables.

Los programas comprendidos en este plan (desarrollo progresivo de barrios) benefician al sector de la población de más bajos recursos, con ingresos menores de \$2.000.00 mensuales.

El Gobierno Nacional, al considerar que el solo desarrollo físico no es suficiente para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos subnormales, ha planteado un nuevo programa complementario de la acción del Instituto, que tienen como objetivo la vinculación de los habitantes de estos barrios al plan de desarrollo social y económico.

El elemento básico del plan lo constituyen los "centros para el desarrollo vecinal", en los cuales se prestará atención a la niñez y a la familia, mediante acciones en el campo preescolar, educación primaria, educación comunitaria, actividades culturales y recreacionales, servicios médicos preventivos, odontológicos y manutención infantiles y promoción de empleo, a través de empresas comunitarias, capacitación laboral y bolsas de trabajo.

Para la realización del programa, se creó un consejo nacional integrado por el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia y los organismos que deben intervenir en el proceso, con el fin de garantizar la destinación de los recursos requeridos por cada entidad y su acción.

A nivel local, se crearán consejos seccionales que programen y desarrollen las acciones previstas y vinculen a la comunidad dentro del proceso.

En la primera etapa se prevé la construcción de 26 centros, con programas paralelos de habilitación de barrios, en igual número de ciudades.

2.2 CONSTRUCCION DE VIVIENDAS PARA DESARROLLO PROGRESIVO

Este plan se encamina, fundamentalmente, al sector de menores recursos económicos.

Con el fin de atender los requerimientos de vivienda por sectores de ingreso, el Instituto desarrolla un plan de soluciones estratificadas que se adapten a las diferentes capacidades de pago.

Las viviendas, suministradas como solución inicial, son desarrolladas progresivamente por la familia, a medida que mejoran sus ingresos.

Los programas del ICT son los siguientes:

a. Lote con servicios

Mediante el cual se otorga un lote urbanizado a familias de muy bajos recursos, (\$500.0 a \$1.000.0 de ingreso mensuales), como primer paso dentro de la adquisición de una vivienda.

Las familias beneficiadas con este programa, reciben atención del Instituto orientada a mejorar sus condiciones sociales y económicas y posteriormente un crédito adicional para el desarrollo progresivo de la vivienda incipiente que hayan realizado.

b. Soluciones mínimas

Comprende, desde un espacio mínimo habitable con servicios interiores o exteriores, hasta una construcción de 40 M² y se dirigen a familias con ingresos no mayores de \$2.500.0 mensuales.

c. Soluciones básicas, entre 41 y 60 M²., y soluciones intermedias, entre 61 y 90 M²., con precio de venta inferior a \$150.000.00, representan una gama de soluciones más conformadas, acordes con ingresos familiares entre \$2.500.0 y \$5.000.0 pesos mensuales.

d. Soluciones máximas, con precio de venta superior a \$150.000.00, se encaminan a atender la demanda de sectores medios de población y solo representan entre un 5 0/o ó un 6 0/o de los programas anuales. Como se verá más adelante al describir la política de créditos, las soluciones con costos inferiores a \$150.000.00 se adjudican dentro de un régimen de subsidios, mediante tasas de interés que fluctúan entre 10 0/o y el 14 0/o anual.*

Para las soluciones de mayor precio, el Instituto disminuye progresivamente el subsidio y cobra el costo de los recursos de acuerdo con el poder adquisitivo familiar.

* Ver capítulo 4o, numeral 4.2 (Política de Créditos).

2.3 SISTEMAS DE OPERACION

Para la construcción de las viviendas, el Instituto cuenta con los siguientes sistemas de operación:

a. Crédito supervisado a propietarios de lotes

Financiación de soluciones mínimas o básicas de vivienda a quienes poseen lote. Este programa multiplica la utilización de la infraestructura de servicios públicos ya instalados.

b. Auto-construcción dirigida

Con el fin de abaratar los costos finales en las soluciones mínimas, el Instituto financia terrenos y materiales de construcción; organiza y asesora a los adjudicatarios para que realicen la vivienda mediante el aporte de su mano de obra.

c. Contratos de construcción

Un alto porcentaje de las soluciones se construyen, mediante licitaciones públicas, escogiendo dentro de las propuestas, las de mayor conveniencia en precios, tiempos de ejecución y capacidad operativa de los proponentes, como garantía para el normal desarrollo de la programación.

d. Sistemas cofinanciados P-3

El Instituto aprovecha la experiencia, capacidad técnica y empresarial del sector privado, en la búsqueda de nuevas, mejores y más económicas soluciones de vivienda, mediante la financiación y realización con junta de programas.

Dentro de este sistema, el Instituto fija el volumen y valor máximo de las viviendas que requiere construir y selecciona aquellas propuestas que presenten menores costos por solución y mayor financiación del sector privado a corto plazo (tres años mínimo).

En términos generales, el Instituto aporta una financiación máxima del 40 % del valor del programa; el adjudicatario entre un 15 % y un 20 %, dependiendo del costo de la solución; y, un financiador particular (ej. el constructor), el resto (40 % a 45 %).

Este cofinanciador construye y vende las viviendas de acuerdo con los requisitos de adjudicación de la entidad, cancelándole el Instituto el valor de su aporte, mediante la entrega de pagarés, al término de las viviendas. El plazo de estos pagarés es de 3 años, con intereses del 16 % y vencimiento trimestral.

3. DESARROLLO URBANO

La ejecución de los programas descritos anteriormente, se llevan a cabo dentro de las metas del plan general de desarrollo urbano, regional, económico y social. Esto significa que toda inversión en vivienda popular realizada por el Instituto, contribuye a lograr los amplios objetivos de bienestar social y a conformar las ciudades equilibradas que se desea para el futuro.

El Instituto actúa atendiendo los siguientes criterios:

- a. Se prefiere adquirir y trabajar en grandes áreas de terreno dejando de lado lotes pequeños o fragmentos de manzanas, para facilitar soluciones urbanas más completas y un diseño racional, que incluya la provisión de las zonas necesarias para locales comerciales y servicios comunitarios.
- b. A pesar que los precios del terreno pueden ser más altos, se prefiere operar tan cerca como sea posible de los centros de trabajo y servicios de cada ciudad, cuidando también del aprovechamiento de las redes de acueducto, alcantarillado y energía ya existentes, para evitar extensiones costosas e innecesarias. Así se evita que el Instituto fomente la explosión del tamaño de las áreas urbanas y se contribuye a reducir costosas inversiones de los municipios.

- c. Puede y debe construirse vivienda para los grupos de bajos ingresos a lo largo y ancho de cada ciudad, no solamente en uno de sus extremos. El Instituto procura equilibrar en términos de localización a nivel urbano la división hoy existente, evitando así los corredores, apéndices o cinturones de pobreza que pueden observarse en todas nuestras ciudades y a los cuales, sin duda, contribuyó involuntariamente en el pasado.
- d. En los sitios donde sea posible, se prefiere lograr soluciones multifamiliares de vivienda. Con este criterio se logran densidades razonables en la utilización del terreno urbano, sin sacrificar la oferta de espacios libres más aptos para la comunidad en sus diferentes necesidades, que el "patio" individual del diseño tradicional.
- e. Se entiende que para contribuir a remediar el problema habitacional no basta con construir soluciones nuevas. El Instituto dedica su acción al mejoramiento de las viviendas ya construídas y ofrece apoyo tanto financiero, como de asistencia técnica, para elevar la calidad ambiental no solamente en áreas periféricas, sino también en zonas céntricas en beneficio de sus actuales moradores, sean éstos inquilinos o dueños.
- f. El Instituto no actúa solo. Ofrece su apoyo y su colaboración a cualquier entidad municipal, regional o nacional que opere con fines similares, sea mediante la forma de préstamos, asociación o simplemente colaboración y asistencia técnica.

Como puede observarse, la experiencia pasada ha sido de gran provecho para el ICT. Se sabe que debe trabajar en coordinación con las entidades municipales, especialmente las de planeación de desarrollo integral. Cada seccional del Instituto es un centro de diálogo con entidades y familias. Cada gerente seccional procura conocer los problemas urbanos de su zona y participar no solamente en el ámbito directo de su responsabilidad, sino en todas las iniciativas que conduzcan a mejorar las condiciones de la vida urbana.

Por otra parte, se ha implantado un programa de vastas proporciones para institucionalizar la colaboración ICT-Municipio y para facilitar el desarrollo equilibrado de las ciudades. Este plan se inició con un "paquete" de ciudades intermedias (Cúcuta, Bucaramanga, Armenia, Pereira, Manizales, Neiva). Dada su novedad e importancia, se explicará detalladamente más adelante.*

Al cumplir con los lineamientos descritos en este capítulo, el ICT espera lograr que su contribución a la solución de los problemas habitacionales de los grupos populares, lo sea también a los objetivos de desarrollo urbano equilibrado y racional de nuestras ciudades. Los barrios del Instituto no deben ser una antesala desagradable de la ciudad, sino un elemento valioso de ella, enriqueciéndola con el aporte de la mitad de su población.

4. FINANZAS DEL ICT.

Para alcanzar mayores realizaciones en el cumplimiento de sus objetivos y lograr un real equilibrio entre la creciente demanda de vivienda urbana y las construcciones anuales de la entidad, el Instituto requiere, cada vez, una mayor cantidad de recursos.

Históricamente, el Instituto ha dependido de los aportes del estado para mantener un régimen de viviendas subsidiadas con destino al sector de menores recursos económicos.

Como meta para 1.975, el ICT determinó la búsqueda de un nuevo orden financiero y crediticio que le permitiera acceso al mercado de capitales y con estos recursos, en su mayoría "costosos" (20 0/0, 24 0/0 ó de valor constante UPAC), continuar financiando vivienda de interés social en mayor volumen. Esto se logra al adicionarles los aportes del estado, los recursos provenientes de la recuperación de su cartera, y los tradicionales de inversión forzosa con bajo costo. Al integrar los dentro de lo que el Instituto ha denominado "La Sopera", se obtienen costos promedios del 14 0/0 al

* Ver Desarrollo urbano - Ciudades intermedias.

16 0/0, dependiendo de su composición. Mediante un nuevo sistema de créditos que suprime el concepto del subsidio indiscriminado, es posible continuar subsidiando viviendas al sector de menor ingreso y cobrando el costo real de los recursos en los sectores medios.*

Dentro de una política de redistribución, las soluciones que se destinan a los ingresos medios o altos, contribuyen a financiar los subsidios requeridos por familias de muy baja capacidad adquisitiva.

4.1 "LA SOPERA"

Para 1.976, la composición y costo de los recursos que se destinarán a las inversiones en vivienda, es la siguiente:

RECURSOS	MILLONES	COSTO FINANCIERO:
a. Aportes del Estado	471.4	0
b. Recursos propios del ICT	200.3	8.5 0/0
c. Inversión forzosa, Cías. Seguros y Capitalizadoras	230.0	11.0 0/0
d. Hasta un punto del encaje bancario	90.0	8.0 0/0
e. Caja de Ahorros Bco. Popular	50.0	12.0 0/0
f. Préstamos Bco. Central Hipotecario	600.0	21.0 0/0
g. Préstamos Fondo Nal. de Ahorro	500.0	20.0 0/0
h. Recursos de Corporaciones de Ahorro y Vivienda (UPAC)	150.0	26.9 0/0
i. Otros préstamos	30.0	18.0 0/0
j. Amortización bonos	7.5	0 0/0
TOTAL:	2.329.2	PROMEDIO: 14 0/0

4.2 CREDITOS

La utilización de los nuevos recursos a través de la "Sopera" descrita anteriormente, ha llevado al Instituto a estructurar e implantar un nuevo sistema de créditos. Su estructura básica, es la siguiente:

- Soluciones con valor de venta inferior a \$150.000.00 (mejoramiento, lotes con servicios, viviendas mínimas y básicas); se adjudican mediante créditos con tasas de interés que fluctúan entre el 10 0/0 y 14 0/0 anual.

* Ver capítulo 5o. numeral 5.2 y también capítulo 4o. numeral 4.2.

b.

- b. **Soluciones con valor de venta entre \$150.000.00 y \$250.000.00.** Se adjudican mediante la aplicación de un crédito compuesto por 50 0/o de recursos al 14 0/o* y 50 0/o de recursos de valor constante (UPAC).** El costo efectivo resultante corresponde a un crédito con intereses del 7 0/o anual, más una corrección monetaria equivalente al 65.0 de la oficial, lo cual equivale al 18.7 0/o anual de interés efectivo.
- c. **Soluciones con valor de venta entre \$250.000.00 y \$350.000.00.** Se adjudican mediante créditos que incluyen solo un 25 0/o de recursos al 14 0/o* y un 75 0/o de dineros en valor constante. Esta mezcla conforma un crédito con interés del 7 0/o y una corrección monetaria del 85 0/o de la correspondiente al valor constante, lo cual equivale al 23.3 0/o anual de interés efectivo.
- d. **Las soluciones con valor de venta superior a \$350.000.00.** Se adjudican mediante créditos 100 0/o en valor constante.

En el cuadro No. 1, anexo, se describe en detalle la política de créditos por programa.

Como se desprende de la descripción anterior, las soluciones con costos inferiores a \$150.000.00 se mantienen dentro de un régimen de subsidios y este se disminuye, progresivamente, a medida que aumenta el costo de la solución y por tanto la mayor capacidad adquisitiva del sector al que van dirigidos.

Otro aspecto importante de la nueva política de créditos, es la aplicación de la cesantía anual del trabajador o su equivalente, a la amortización de los créditos, con dos objetivos:

- Disminuir el plazo en las soluciones con costo inferior a \$150.000.00 y por lo tanto, lograr una rotación más rápida del capital.
- Disminuir el monto de la cuota mensual en las soluciones de mayor precio, con el fin de atenuar los posibles efectos que la corrección monetaria (parcial o total) pueda tener sobre la composición del gasto familiar.

Es conveniente anotar, que la nueva política de amortización con cesantías, en ningún momento en la vida del crédito, compromete más del 25 0/o del ingreso para el pago de la vivienda.

5. POLITICA FINANCIERA GENERAL

Las nuevas posibilidades con que hoy cuenta el Instituto para incrementar su acción e implementar una política de desarrollo urbano en Colombia, se encuentran completamente ligadas a la política general financiera del gobierno y al plan de especialización de funciones de los organismos públicos.

5.1 ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DEL ESTADO

Durante muchos años, los expertos habían criticado la actuación independiente de los principales organismos financieros del gobierno en esta área de su acción. De hecho, funcionaban como compartimentos aislados siguiendo cada uno su propia línea de política. La reducción porcentual mencionada de los dineros provenientes de presupuesto nacional para el Instituto, unida a la vacilación temporal presentada en una de las grandes entidades hipotecarias del país, debido a la aparición del sistema de valor constante, presentaron la oportunidad para sentar las bases de la unificación de las entidades gubernamentales que financian el desarrollo del sector.

* Fluctúa de acuerdo con el promedio de la "Sopera"

** Unidades de poder adquisitivo constante

Se ha hecho explícito el criterio de especializar en lo posible a cada una de las entidades. Al Banco Central Hipotecario se encomendó la misión de actuar como organismo financiero central del desarrollo urbano y la vivienda. Esto implica la necesidad de orientarlo primordialmente hacia la captación de recursos del ahorro voluntario, a través de sus dos instrumentos principales, las conocidas cédulas y la recién establecida unidad de poder adquisitivo constante. Los recursos así obtenidos, junto con los provenientes de la recuperación de cartera y de los Bonos de valor constante del ICSS, serán utilizados para respaldar la acción de las entidades ejecutoras, básicamente el ICT y las nuevas Empresas de Desarrollo Urbano.*

Se asignó al BCH la administración del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. En esta forma su acción llega directamente a los municipios, además de los dos canales mencionados.

Adicionalmente, se ha decidido hacer énfasis en las posibilidades del Banco para descontar hipotecas tanto de las entidades gubernamentales, como del sector privado, es decir, del Sistema Colombiano de Ahorro y Vivienda. Al utilizar más ampliamente esta fuente, es posible advertir en el Central Hipotecario del futuro, el gran instrumento que permitirá al gobierno regular la acción financiera en el sector.

También significa que el Banco y el Instituto actuarán al unísono, cumpliendo los mismos objetivos, como dos herramientas igualmente importantes del gobierno, cada una especializada en una parte de su actividad.

A esa unidad debe añadirse la acción entre el Fondo Nacional de Ahorro y el ICT. El primero, al recibir y administrar las cesantías de los trabajadores oficiales, constituye una fuente importante de recursos financieros. En la práctica, el Fondo ha empezado ya a canalizar la inversión de estos recursos también a través del ICT, al aprobar a finales de 1.975 un empréstito a esta entidad por una suma superior a los 400 millones de pesos, lo cual constituye un alto porcentaje de sus disponibilidades para el presente año. En esta forma los usuarios del Fondo recibirán el beneficio de los servicios del ICT, al tiempo que contribuirán a la solución de los problemas básicos de vivienda y algunos servicios urbanos, para otros miles de familias colombianas.

Estas transacciones inter-institucionales conducen a otra etapa: la unificación en los términos de los préstamos a las familias (cuotas iniciales, plazos, intereses, sistemas de amortización). Este es el subproducto deseado de un proceso de unificación, puesto que se evitan diferencias odiosas o competencias innecesarias.

Pero aún se presenta otra ventaja de la coordinación que se ha logrado. De hecho, al sumar los esfuerzos se está fortaleciendo la acción del Estado y por lo tanto se facilitan dos aspectos básicos en la aplicación de cualquier política.**

- La eficiencia en la acción, puesto que se reduce la duplicidad de esfuerzos en los trabajos;
- La capacidad de "arrastre" o de "orientación" de los recursos del sector privado hacia las prioridades que el gobierno estime como socialmente convenientes.

En términos generales, estas prioridades han sido planteadas así para el sector: vivienda popular, complementación urbana (acción en ciudades intermedias) y desarrollos urbanos integrados ("ciudades dentro de la ciudad" en las grandes urbes). Para el gobierno, las entidades ejecutoras en estas líneas de acción serán el ICT y las Empresas de Desarrollo Urbano. Orientando hacia éstas un alto porcentaje de los recursos que el gobierno destina al sector y existiendo el deseo expreso de buscar la colaboración del sector privado, es indudable que puede canalizarse una buena parte del total del esfuerzo nacional en la edificación hacia las áreas, los grupos de ingresos o los tipos de actividad que desee una administración nacional. Así se podrá obtener una unidad, mejor lograda que en el pasado, entre los esfuerzos de los sectores público y privado.

* Ver "Desarrollo urbano — Ciudades intermedias" parte 2.

** Se estima que durante 1.976, los recursos sumados del Instituto, el Banco Central Hipotecario y el Fondo Nacional de Ahorro representarán el 30 % del total de los recursos hipotecarios del país, con destino a la edificación.

5.2 EL MERCADO DE CAPITAL Y EL ICT.

Otra conclusión, no menos importante de esta confluencia de recursos, es que hace posible la demanda, por parte de las entidades gubernamentales, de recursos provenientes del ahorro voluntario a las tasas corrientes del mercado. Dineros considerados "caros" para vivienda popular por fluctuar entre el 20 y el 25 % anual de interés, pueden ser ahora utilizados al mezclarlos con los provenientes tanto de presupuesto, como de la recuperación de cartera, de bajo costo "contable" o "aparente". Esta mezcla, denominada con frecuencia con el apelativo familiar de "sopea de recursos", permite al Banco Central Hipotecario competir en la captación con cédulas del 24 % y al ICT utilizar recursos en valor constante, sin encarecer desproporcionadamente el servicio a sus usuarios de bajos ingresos. De hecho; no solamente se logra este efecto, sino que la necesidad de usar recursos "caros" determinó la conveniencia de plantear una nueva estructura de tasas de interés y subsidios, como se presenta en los párrafos siguientes.

5.3 NUEVOS SERVICIOS AL USUARIO

Al ofrecer sus servicios al usuario, las entidades gubernamentales tienen en cuenta los siguientes criterios:

- Los préstamos se conceden no solamente para vivienda nueva, sino también para mejoramiento, reparación, ampliación o subdivisión de la misma, así como para transacciones con habitaciones ya construídas. Esto de hecho significa que se modifica la concepción sobre el préstamo hipotecario tradicional en estas instituciones. El préstamo no se otorga una sola vez en la vida de un inmueble, sino varias, tantas cuantas éste cambie de propietario. En cada oportunidad el beneficiario recibe el valor total del crédito a que se haría acreedor con la compra de una habitación nueva de condiciones similares. Con la aplicación de este criterio se amplía la posibilidad de elección tanto de compradores, como de vendedores para buscar mayor adecuación entre lo necesitado y lo comprado, logrando así utilizar más eficientemente las inversiones pasadas y las nuevas.*
- Las condiciones del crédito se ajustan a los ingresos de la familia, más que al valor de la vivienda que compra. Esto permite adecuar los subsidios, cuando sean necesarios, a las necesidades familiares sea cual fuere el inmueble que habite, en vez de atar el subsidio a una solución habitacional, no importa quien la ocupe. En otras palabras, puede decirse que el subsidio y el crédito se otorgan "a la familia y no a la vivienda".
- Adicionalmente, se procura evitar subsidios indiscriminados o innecesarios, pidiéndole a cada familia que pague según sus posibilidades, lo más cerca posible al costo de mercado de los recursos que está utilizando. En esta forma los escasos dineros disponibles para subsidios cubrirán a mayor número de familias o por lo menos a las más necesitadas. Como extensión de este criterio, en el próximo futuro se iniciará la revisión periódica de los ingresos de los beneficiarios, para determinar si en ese momento se hacen acreedores a bajas tasas de interés o si pueden lograrse pequeños aumentos, que permitirían ampliar los recursos disponibles para préstamos a los grupos menos favorecidos. En igual forma, puede preverse que se presenten modificaciones favorables en las condiciones del préstamo, cuando la familia pueda justificarlo.

El Banco Central Hipotecario y el ICT ofrecerán al usuario un sistema prácticamente igual de préstamos que, aún cuando puede variar según las condiciones económicas que presente el país, será similar al esquema siguiente:

INGRESO hasta (000)	VALOR VIV. hasta (000)	INTERES APROX. %/o	PLAZO hasta años	CUOTA INICIAL hasta %/o
3	90	14	15	20
5	150	16	15	20

7	210	18	15	20
10	300	21	15	30
12	360	24	15	30

Los sistemas de pago serán los que ha venido utilizando el Instituto de Crédito Territorial hace varios años, es decir, con cuotas fijas o incrementadas en cantidades también fijadas anuales. Los plazos varían según el programa, pero en promedio se otorgarán entre 8 y 15 años.

A partir de 1.975 se ha ampliado la posibilidad de utilización de las cesantías causadas anualmente. Su aplicación voluntaria al pago de la deuda puede hacerse para lograr la reducción del plazo o la cuota mensual de pago o como sustitutiva de esta última, durante el período deseado. Así pueden lograrse reducciones de 15 a 9 años, sin modificar la cuota mensual. O alternativamente, pueden preservarse los quince años reduciendo la cuota mensual entre un 25 y un 30 0/o.

Finalmente, debe anotarse la seria intención por parte del gobierno de iniciar esquemas de construcción de habitaciones para otorgar en arriendo. Estos programas se iniciarán como parte de la política ejecutada a través de las empresas de desarrollo urbano, recientemente creadas.*

5.4 LA CARTERA DE VIVIENDA

Los usuarios han reaccionado favorablemente al esfuerzo de las entidades hipotecarias gubernamentales. En relación con el Instituto, por ejemplo, el 84 0/o de esta cartera se encuentra teóricamente al día (máximo con 3 meses de atraso). El volumen de cartera al día es directamente proporcional al ingreso, como se puede ver a continuación:

Hasta 1.000 de ingreso	79.52 0/o
De 1.001 a 2.000	86.20 0/o
De 2.001 a 3.000	86.84 0/o
De 3.001 a 4.000	87.55 0/o
De 4.001 a 5.000	88.11 0/o
De 5.001 a 6.000	88.88 0/o
De 6.001 y más	91.20 0/o

La anterior situación es el resultado de la actitud del ICT de no permitir atrasos en los créditos concedidos a las personas con mayor ingreso, pues son ellas las más llamadas a colaborar con quienes aún no han llenado su necesidad de vivienda. El valor de la cartera en mora equivale aproximadamente a 72 millones de pesos, esto es, el 16 0/o del valor total de los créditos.

Otro de los factores que influyen en la bondad de la cartera del Instituto, es el amplio reconocimiento de las ventajas que ofrece en términos de cuotas mensuales muy bajas. Por supuesto, bajo un monto del préstamo y un plazo dados, la variable importante es el interés. El siguiente cuadro es indicativo del bajísimo costo de los préstamos del ICT para los usuarios:

* Ver Desarrollo urbano - Ciudades intermedias, parte segunda - capítulo ciudades intermedias, especialmente El arriendo.

Interés anual	No. de obligaciones hipotec. vigentes	% obligaciones	Saldo a capital* (millones)	% saldos
menos del 4	41.570	29.1	208	4.7
5 a 8	43.549	30.5	946	21.6
9 a 12	44.629	31.2	2.184	49.8
12 a 16	13.120	9.2	1.049	23.9
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	142.868	100.0	4.387	100.0

Finalmente, vale la pena anotar que el 93 % de los deudores del Instituto perciben ingresos menores a los \$5.000.00 mensuales (de acuerdo con los datos disponibles), según lo demuestra el siguiente cuadro:

Ingreso (\$ 1.974)	% deudores	% acumulado
Hasta 1.000	24.5	24.5
1.001 a 2.000	26.4	50.9
2.001 a 3.000	23.9	74.8
3.001 a 4.000	11.1	85.9
4.001 a 5.000	7.1	93.0
5.001 a 6.000	3.0	96.0
más de 6.000	4.0	100.0
	<hr/>	
	100.0	

6. RESULTADO DE LAS NUEVAS POLITICAS

Con el fin de demostrar el impacto de las políticas gubernamentales, e institucionales en la acción del ICT, se tomarán en cuenta únicamente dos aspectos: los recursos y las inversiones, estos últimos tanto en términos monetarios, como en resultados físicos:

6.1 LOS RECURSOS

Históricamente la entidad ha contado con recursos de diversas fuentes: aportes presupuestales, recuperación de su cartera y créditos internos y externos de varios orígenes, generalmente inestables.

Los recursos actuales se caracterizan por una gran estabilidad en las fuentes del crédito, motivada en la nueva política financiera general descrita en el capítulo anterior, en menor dependencia de los aportes del Estado y en mayor presupuesto anual para inversiones.

Si se comparan las cifras de recursos totales en precios corrientes de 1.961 con los de 1.975, se encuentra que estos pasan de 189 a 2.792 millones. Sin embargo, si se expresa esta variación en pesos constantes de 1.961, la diferencia es de 162.0 millones entre uno y otro año. Esto significa una tasa anual de crecimiento de 5.2 %, similar al crecimiento en la urbanización.

Al comparar los primeros cinco años de la década anterior, con los 5 primeros de la presente, se nota que la composición de los recursos ha permanecido más o menos constante. Los aportes del presupuesto representa-

* A diciembre 31 de 1.975.

ron en promedio durante ambos quinquenios un 21 0/o del total de los recursos. Los ingresos corrientes, compuestos principalmente por recuperación de la cartera y cuotas iniciales, han aumentado su participación de un 36 a un 38 0/o. Debe recalcar el carácter social de las inversiones del Instituto, porque si en vez de aplicar los bajos intereses descritos anteriormente, se hubiesen aplicado aquellos cercanos a los del mercado, se tendría una mayor participación de los recursos propios.

Los recursos de crédito, de otra parte, han bajado su participación del 37 al 35 0/o. Debe observarse además que ha habido una sustitución de recursos provenientes del crédito externo por recursos domésticos.

6.2 RECURSOS EN 1.975 y 1.976

Para dar una idea de estas cifras en términos de pesos, se presentó la relación de los recursos del Instituto para el año anterior y para el presente. (ver cuadros anexos).

El total de recursos de la entidad ascendía en 1.975 a 2.792 millones de pesos, de los cuales el presupuesto nacional aportó un 15 0/o. El resto por partes iguales se financió con recursos propios y crédito.

Para 1.976 se han programado 3.763 millones. La participación del presupuesto se ha reducido a un 13 0/o; los recursos propios han permanecido constantes; y, el crédito ha aumentado su participación del 41 al 46 0/o. Este incremento del crédito se ha originado en el aumento de los préstamos del Banco Central Hipotecario, Fondo Nacional de Ahorro y Sistema Colombiano de Ahorro y Vivienda (valor constante). Debe anotarse que el cambio en la composición de los recursos, ha ocasionado un aumento en el costo promedio de los mismos del 9.6 0/o al 14 0/o (ver cuadro anexo).

6.3 LAS INVERSIONES

Durante los últimos quince años, en promedio los gastos de inversión han representado las dos terceras partes de los egresos de la entidad.

Los gastos de funcionamiento propiamente dichos han representado menos del 10 0/o y el resto se ha dedicado a atender el servicio de la deuda. En términos constantes de pesos de 1.958, la inversión ha pasado de 82 millones en 1.961 a cerca de 220 millones en 1.975.

La situación para 1.975 y 1.976 se presenta como sigue: para 1.975 las inversiones ascendieron a 1.698 millones de pesos y se tienen presupuestadas inversiones para el presente año por 2.414 millones, es decir, un incremento del 42 0/o o lo que es lo mismo, un incremento en términos reales del 24 0/o.

6.4 RESULTADOS FISICOS

El Instituto construyó entre 1.942* y 1.958, es decir en 16 años, un total de 20.576 soluciones. En los 16 años siguientes, de 1.959 a 1.974, el ICT construyó 223.305 nuevas viviendas y mejoró las condiciones habitacionales de 281.562 familias, mediante programas de habilitación integral en asentamientos subnormales. En 1.975, la entidad terminó un total de 24.160 nuevas viviendas y benefició a 37.575 familias con sus programas de habilitación.

Para 1.976 se espera terminar un total de 42.000 soluciones nuevas y beneficiar a 50.000 familias con otros programas.

El incremento de los recursos con destino a las inversiones, motivado en las diferentes medidas gubernamentales e institucionales, ha permitido una atención más amplia

* Hasta 1.942 el ICT construyó solo vivienda rural.

7. LA ACCION DEL INSTITUTO

7.1 EN TERMINOS CUANTITATIVOS

Durante los 37 años de existencia, el Instituto ha construído un total de 268.695 nuevas viviendas y mejorado 315.100 en asentamientos subnormales, lo que significa un beneficio directo para 583.795 familias.

Si tomamos como promedio para Colombia, la cifra generalmente aceptada de 6 personas por familia, esto significa que 3'502.770 colombianos viven en casas construídas o mejoradas por el Instituto, que representan el 25 0/o del total de la población urbana en el país.

En muchas ciudades, el aporte del Instituto representa más del 40 0/o de las viviendas. Las familias beneficiadas con la acción total del ICT son equivalentes a la población de las ciudades de Bucaramanga, Armenia, Pereira, Manizales, e Ibagué juntas, o las dos terceras partes de su ciudad capital, Bogotá.

7.2 EN TERMINOS DE REDISTRIBUCION

El Instituto ha estado consciente de la necesidad de aplicar el criterio de la distribución regional de las inversiones. Los departamentos de Cundinamarca con su Distrito Especial Bogotá, Antioquia y Valle, que a pesar de contar con el 65 0/o de la población urbana total, representan las regiones de mayor desarrollo económico y por tanto de mejores oportunidades de acción del sector privado, solo han recibido el 47 0/o de las soluciones de vivienda construídas por el Estado.

El 53 0/o de las soluciones restantes, se ha llevado a cabo en ciudades con poco o ningún mercado de capitales, disponible para vivienda y donde solo la acción del estado, o en un alto porcentaje, representan la posibilidad de adquirir vivienda para muchas familias.

De la misma manera y por su propia razón de ser, el Instituto ha aplicado cabalmente la filosofía de otorgar soluciones a las personas de más bajos ingresos.

En 1.975, las soluciones destinadas a las familias de menores ingresos (inferiores a \$3.500.00 mensuales) representan el 87.4 0/o del total de las realizaciones; para 1.976 significarán el 95 0/o (ver cuadro No. 2 anexo).

De otra parte, las soluciones máximas (con precios entre 150.000.00 y 350.000.00 pesos) significaron en 1.975 menos del 4 0/o del total y para 1.976, representarán solo el 1 0/o (ver cuadro No. 2 anexo).

8. DESCENTRALIZACION

Desarrollar las amplias metas que se ha trazado el Instituto y obtener satisfactorios resultados a corto plazo, en la implementación de las nuevas políticas, solo es posible lograrlo dentro de una máxima agilidad administrativa y una participación regional directa en el estudio y cuantificación de sus problemas específicos, la formulación de programas y el desarrollo de los mismos.

El ICT con una estructura bastante centralista hasta 1.974, inició, en esa vigencia, un proceso progresivo de descentralización administrativa mediante amplias delegaciones, nuevas funciones y atribuciones a los gerentes regionales.

Con el plan de progresiva descentralización, el Instituto planteó dos objetivos fundamentales:

- a. Fortalecer el papel de la casa principal, como instrumento de formulación de políticas, planificación de metas generales y regionales, estructuración de normas y procedimientos internos, supervisión y evaluación de los resultados.
- b. Fortalecer la participación regional en las metas del Instituto, mediante una autonomía de las dependencias seccionales, en la formulación de sus propios programas, y en el desarrollo de los procesos técnicos y administrativos para lle-

varlos a cabo.

Como resultado final de este proceso, cada departamento cuenta hoy con una dependencia seccional del Instituto y un consejo asesor integrado por personas representativas de la comunidad, incluyendo funcionarios públicos, representantes gremiales de la construcción, de las fuerzas militares y del sector obrero.

Al suprimir completamente todos los trámites innecesarios con la casa principal y su acción directa dentro de los procesos y disminuir la ingerencia de los funcionarios centrales en la toma de decisiones de los gerentes seccionales, el Instituto, dispone hoy de una gran agilidad administrativa para llevar a cabo su acción.

9. DEFENSA DEL COMPRADOR DE VIVIENDAS DEL SECTOR PRIVADO

Otro aspecto importante y poco conocido del Instituto, es la aplicación de la ley 66 de 1.968, que regula las actividades particulares en el campo de la urbanización, la construcción y el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda.

Dos entidades desarrollan las funciones del citado estatuto legal: la Superintendencia Bancaria, que ejerce la inspección y vigilancia; y, el ICT, que actúa como agente especial del superintendente bancario cuando éste interviene los negocios, bienes y haberes de las personas naturales o jurídicas, ya sea para administrarlos o liquidarlos.

El Instituto, a través de la agencia especial para vivienda intervenida, cumple con las funciones que le asigna la ley 66 de 1.968 y procura defender a la comunidad y proteger los legítimos intereses de un gran número de personas, que aspiran a adquirir vivienda y con tal objeto entregan sus ahorros a terceros.

Esta oficina actualmente maneja en el país sesenta (60) firmas, de las cuales 38 corresponden a Bogotá. Un balance de actividades en Bogotá y su programación para el presente año se puede resumir en los siguientes aspectos:

Técnicos

De las 38 firmas intervenidas, 30 corresponden a urbanizaciones y ocho a edificios de propiedad horizontal.

Las 30 urbanizaciones ocupan casi cuatro millones de metros cuadrados de extensión y corresponden a 11.500 lotes, de los cuales 5.639 están construidos. El área está ocupada por unas 34.000 personas y la proyección para cuando estén asentadas todas las familias es de 68.940 habitantes.

Financieros

La situación de las firmas intervenidas, según balance a 31 de diciembre de 1.975, es la siguiente:

El total de los activos asciende a 600 millones de pesos; trece, con recursos limitados de 73.094.637.87 pesos; diez, con excedentes por 63 millones; dos, con déficit recuperable por 1.3 millones; y, diez, con déficit para liquidar por 102 millones.

En el resto del país existen 22 firmas intervenidas en las ciudades de Cali, Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga y se han detectado problemas similares en Manizales, Ibagué y Pereira.

Lo mismo que en Bogotá, el ICT presentará en los próximos días un alentador balance de realizaciones para éstas capitales afectadas.

Jurídicos

Las etapas legales que se cumplen, comienzan con la recepción de la firma para su intervención y en algunos casos concluyen con la devolución perfectamente saneada y con solución previa a los compradores de las viviendas.

En otros casos y cuando no es posible la organización de la empresa intervenida por falta de recursos, es necesario di-

solver la empresa y liquidarla; en este evento el promitente comprador es acreedor privilegiado de la cuarta clase.

Es importante anotar que la ley 66 de 1.968 no sólo tiene aplicación para aquellas firmas debidamente constituidas y que incurren en la violación de alguna o algunas de las causales establecidas en el estatuto legal, sino también a aquellas firmas o personas naturales dedicadas al mercado ilícito de la vivienda como urbanizadores piratas.

Administrativos

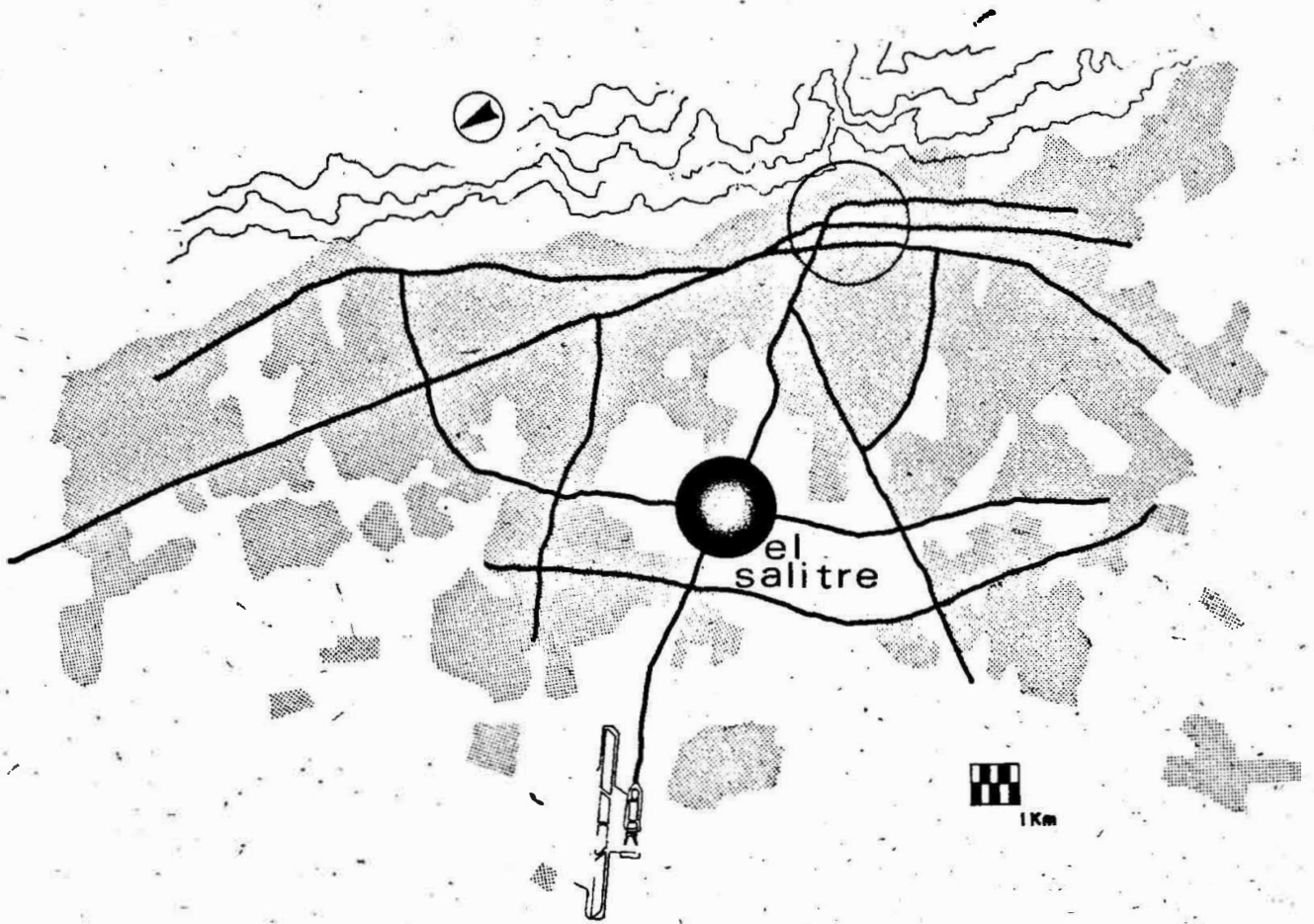
La mayoría de las firmas se reciben en completo desgreño administrativo, sin registros contables o atraso considerable en sus libros, sin definir su situación tributaria, y con un total desconocimiento de su situación financiera,

Hoy un alto porcentaje de estas firmas, está en proceso de pleno saneamiento y el ICT se encuentra en condiciones de entregar en los próximos meses, 15 de las 38 firmas.

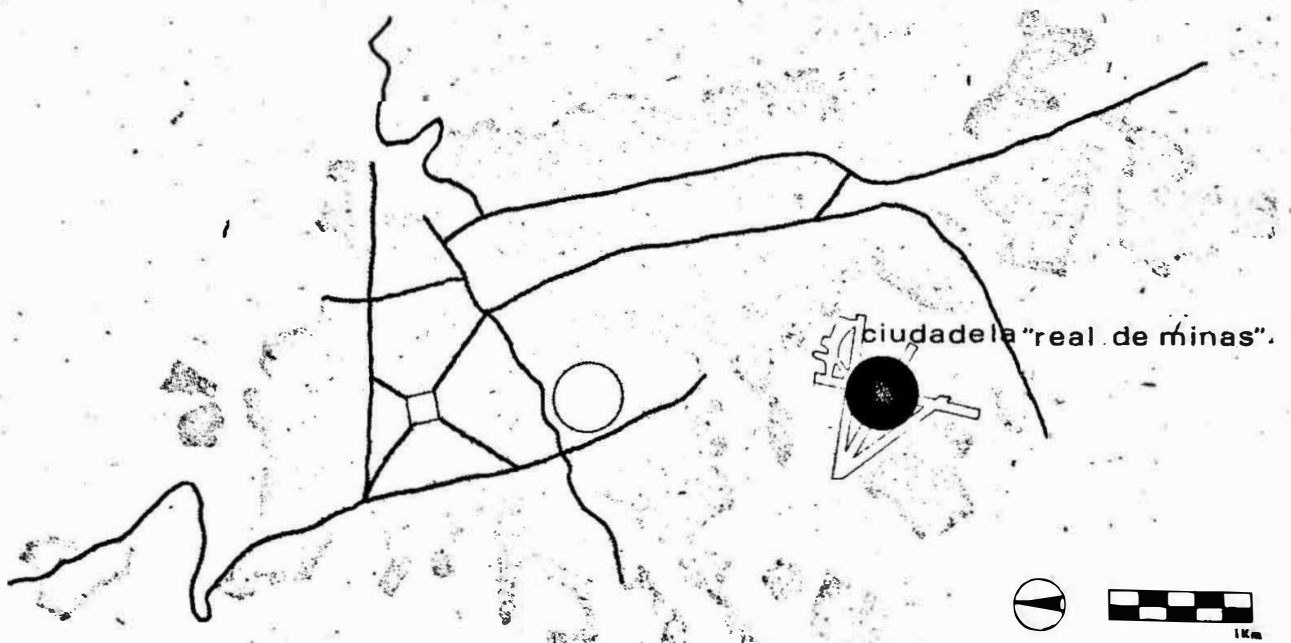
PARTE SEGUNDA

**DESARROLLO URBANO
CIUDADES INTERMEDIAS**

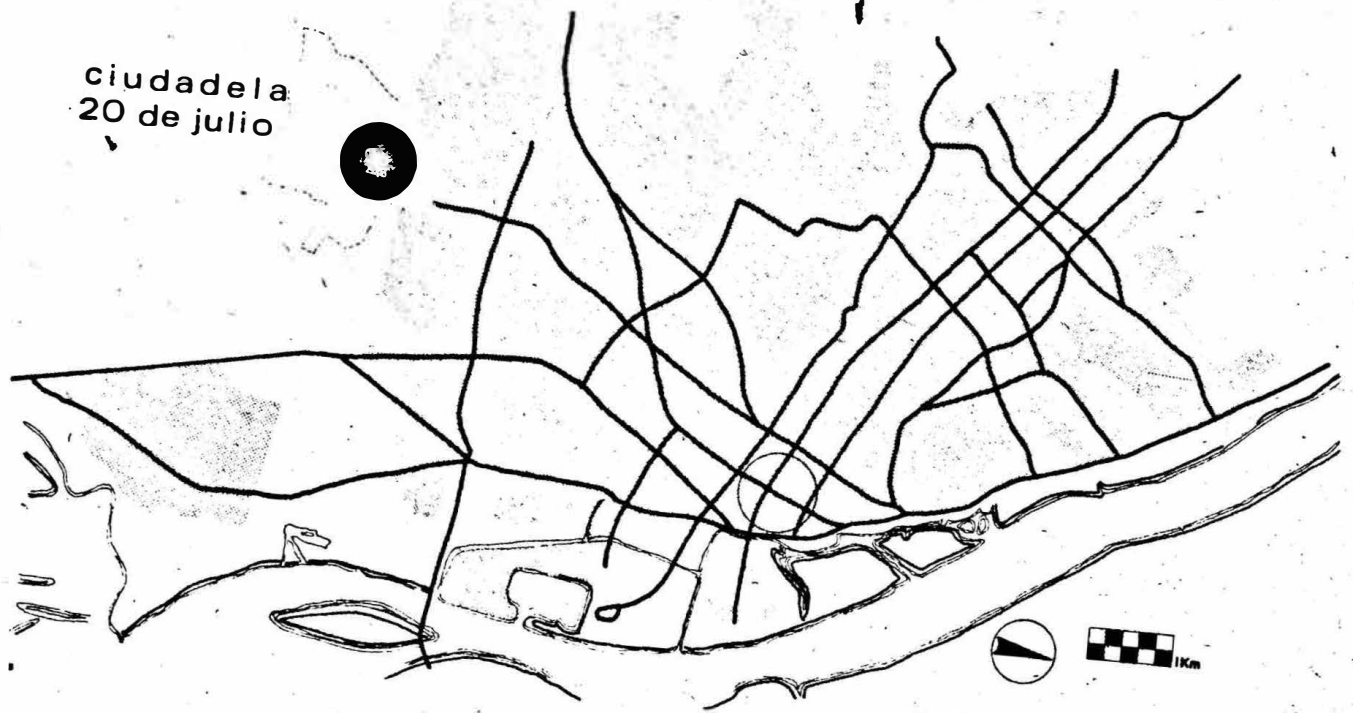
BOGOTA



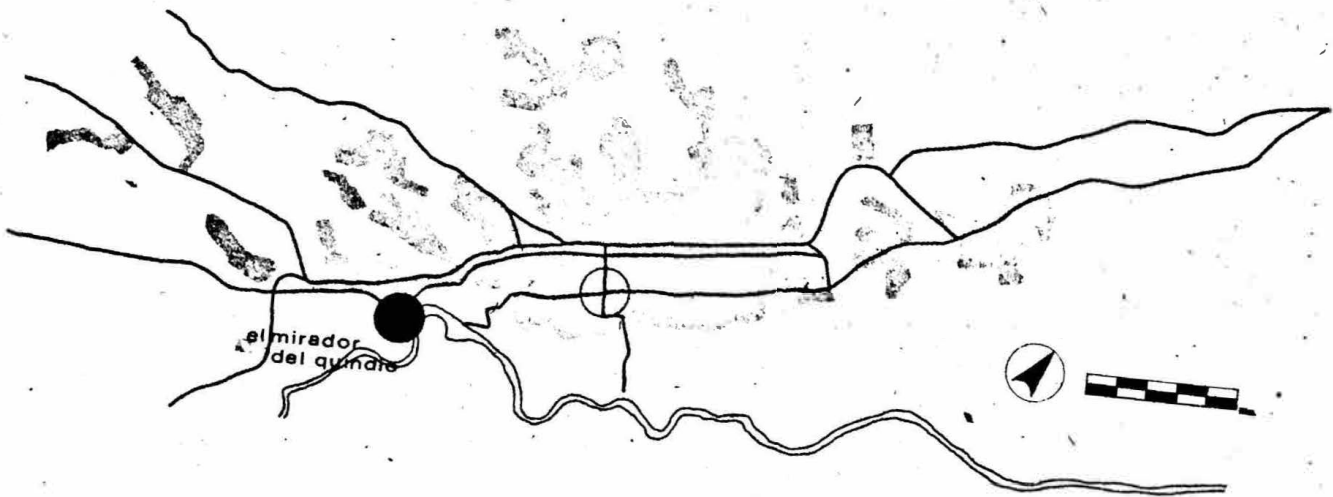
BUCARAMANGA



BARRANQUILLA



ARMENIA



1. LAS CIUDADES PEQUEÑAS

Cuando se logra satisfacer las necesidades de servicios en las diferentes localidades, el "pueblo" se convierte en el centro de apoyo de toda la región circundante. Centro a donde el campesino va a buscar mejor atención en cuanto a salud, educación y crédito; donde la acción del estado puede estar más cerca para comprender los problemas y solucionarlos en la fuente; donde se facilita la asistencia técnica o se tecnifica la recolección y la distribución de la producción.

Para que el "pueblo" pueda cumplir estas funciones, se establecen como prioridades, entre otras, el mejoramiento de la infraestructura de comunicación y de energía, así como la prestación de servicios básicos y de acueducto y alcantarillado.

2. LAS CIUDADES INTERMEDIAS

En las ciudades intermedias se presentan ya los problemas consecuentes con los grandes hacimientos humanos. La forma misma de la ciudad, es decir, su diseño, comienza a influir notoriamente sobre la eficiencia de las inversiones y por lo tanto, sobre el grado de éxito en la utilización de los recursos que genera la misma comunidad. Se hace indispensable comparar los costos de corto y largo plazo, que generan diferentes distribuciones de los componentes urbanos. Por ejemplo: es conveniente alejar las áreas de vivienda de las de trabajo? Qué consecuencias trae el distanciamiento entre los sitios de habitación de los diferentes grupos culturales y de ingresos?

Por otra parte, la planeación para la prestación de los servicios indispensables se va complicando a medida que aumenta el tamaño de la población y crecen las expectativas de los ciudadanos. Las sumas necesarias para cada aumento de capacidad son con frecuencia tan grandes, que requieren financiación a muy largo plazo. El problema de las tarifas adquiere niveles asombrosos de complejidad.

Se observa con claridad la frecuente incompatibilidad entre la conveniencia de una persona (o un grupo) y la conveniencia de la colectividad. Si solamente un individuo utiliza su vehículo particular para ir al trabajo, la situación es radicalmente diferente a la que se presenta cuando muchos deciden hacerlo. Una urbanización de baja densidad no es problema. Varias urbanizaciones de este estilo sí lo son y muy grave. La norma municipal diseñada para actuar en un desarrollo unitario por lote, no siempre produce resultados satisfactorios para desarrollos masivos o de uso multitudinario (por ejemplo, oficinas en el centro de la ciudad).

El tamaño de una población y la velocidad de su crecimiento, producen también dificultades en el control que las autoridades municipales deben ejercer sobre el cumplimiento de las normas de construcción. Los aportes fragmentarios de zonas verdes o libres de cada urbanizador, rara vez producen el ambiente deseado por las municipalidades.

Con estos y otros ejemplos en mente, el gobierno ha procedido a advertir a las ciudades intermedias sobre el peligro que presenta un estilo de desarrollo diseñado para otras épocas y necesidades. Solicita que se adopte, desde ahora, el desarrollo paulatinamente equilibrado de cada urbe; que se observe con cuidado cada ampliación urbana dentro de un contexto de crecimiento a largo plazo; que se produzcan instrumentos más eficaces para orientar la acción del sector privado; y, que se adviertan los costos ocultos que ocasionan a la comunidad decisiones intrascendentes en apariencia.

A este respecto, así se expresa el Plan* en varios apartes:

"Por lo tanto, se propone para las ciudades intermedias y grandes, un sistema de desarrollo urbano que sea realmente integrado en su concepción, financiación y construcción, con los siguientes objetivos:

- *Lograr una relativa autosuficiencia en servicios de los nuevos desarrollos, programando la existencia de todas las actividades necesarias para una comunidad.*

*"Para cerrar la brecha" DNP - páginas 96, 97, 98.

- Reducir la escala de segregación en la prestación de servicios comunales y de vivienda, al hacer estos accesibles a toda la población comprendida en el desarrollo, utilizando subsidios cuando fuere necesario para las familias de menores recursos.
- Mantener densidades relativamente altas que permitan disponer de mayores áreas libres de usos comunales y mejorar la prestación de los servicios comunitarios, evitando simultáneamente la expansión excesiva del área urbana en terrenos agrícolas.

Para esto, es conveniente que se contemple una disminución progresiva de la concepción unifamiliar de la vivienda y se estimule la construcción multifamiliar dentro de conjuntos residenciales.

- Reducir el costo de construcción, utilizando las ventajas ofrecidas por la industrialización y programación aplicables a proyectos de gran escala."

"Parece obvio que cualquier disminución que se logre en costos de transporte representa una oportunidad única de trasladar recursos cuantiosos a otros servicios urbanos. Por lo tanto, se planeará el desarrollo de tal manera que se minimice la longitud de los viajes, introduciendo facilidades para el transporte masivo solo cuando esto sea necesario. También se estimulará el tránsito interno peatonal y de bicicletas dándoles prelación sobre otras modalidades de transporte, al mismo tiempo que el diseño urbano condicionará a estos medios de locomoción las distancias entre las diferentes actividades. Debe entenderse que la propuesta de ciudades dentro de la ciudad no implica construir ciudades nuevas aisladas de los desarrollos existentes. Por el contrario, se busca integrar las áreas actuales a los nuevos núcleos autosuficientes, de manera que las construcciones sean complementarias a las existentes."

"Otra característica común de las ciudades intermedias y grandes es el paulatino deterioro de los centros tradicionales, y de las zonas marginales. Debe buscarse evitar el deterioro de las zonas céntricas mediante normas de planeación que las hagan deseables para la inversión no solamente en oficinas o comercio, sino también en vivienda y servicios comunitarios. Con inversiones a veces marginales se pueden recuperar manzanas enteras para vivienda u oficinas o simplemente intensificar su uso, sin incurrir en la necesidad de crear nuevas urbanizaciones. Además debe estimularse el continuo mejoramiento de los asentamientos subnormales existentes, a través de programas como el de "integración de zonas marginales urbanas" y mediante la legalización de la tenencia de la tierra y suministro de crédito para la dotación de los servicios y el mejoramiento habitacional."

EL INSTRUMENTO

El gobierno no se contenta con expresar buenas intenciones. Con el objeto de iniciar de inmediato una transformación urbana, se han ideado las ya conocidas Empresas de Desarrollo Urbano. Estas son entidades de derecho público, de responsabilidad limitada, en las cuales pueden participar como socios entidades departamentales, regionales, municipales y el Instituto de Crédito Territorial. Estas:

- "Son empresas industriales y comerciales indirectas del Estado previstas en el artículo 4o. del Decreto-Ley 3130 de 1.968.
- Se constituyen mediante una declaración de voluntad de dos o más entidades públicas, bajo la forma de sociedades comerciales. Según el número de socios, las empresas serán sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas.
- Preferentemente los socios deben representar los intereses nacionales, departamentales y municipales.
- Las empresas han sido clasificadas dentro del orden nacional debido a que existen limitaciones constitucionales para la creación de empresas industriales y comerciales del Estado del orden departamental y municipal, ya que estas pue-

den ser creadas únicamente mediante ordenanzas y acuerdos, respectivamente.

- El capital social será público en su totalidad.
- Estarán dirigidas y administradas por una junta directiva y un gerente; igualmente contarán con un equipo básico que garantice la programación y ejecución de las obras; apoyándose en entidades existentes para no duplicar funciones prestadas por otras entidades estatales.”

La junta directiva de cada empresa asegura el cumplimiento del deseo de descentralización de la actual administración. Es completamente autónoma, aunque sujeta como es lógico, a la política general del gobierno. Su constitución asegurante de cada socio, no importa cuál sea su cuota en el capital social; tres o cuatro representantes del Presidente de la República, escogidos entre personas que viven en la ciudad respectiva. El presidente de la junta se elige entre los delegados personales del Presidente de la República.

Como ejemplo de los objetivos y funciones de una de estas empresas, pueden tomarse los apartes pertinentes de la escritura de constitución de la Empresa de Desarrollo Urbano de Cúcuta:

“La Empresa de Desarrollo Urbano “El Centenario-Cúcuta Limitada” es una entidad pública, cuyo objetivo es el de contribuir al desarrollo urbano de la ciudad y sus áreas de influencia; sin embargo, cuando las políticas del gobierno nacional en materia de desarrollo urbano así lo permitan, la empresa previo visto bueno de la Asamblea de Socios podrá ampliar su radio de acción a otros municipios del departamento asociándose con ellos. Para estos efectos procurará: a) Contribuir a que se logre la autosuficiencia de servicios y empleo en la ciudad. b) Reducir la necesidad de viajes y transporte mecánico en la ciudad. c) Reducir la escala de la segregación vivienda-trabajo-servicios, o impedir que se cree. d) Fomentar la racionalización del centro de la ciudad, la descentralización y la creación de varios centros cuando se estime conveniente. e) Disponer de mayores áreas libres para uso comunal en desarrollos existentes y nuevos, mediante la utilización creciente de los multifamiliares y el incremento de las densidades de uso del terreno donde esto se estime conveniente. f) Contribuir al mejoramiento ambiental de la ciudad. g) Contribuir a mejorar la calidad y aumentar la caridad de vivienda popular en la ciudad. La empresa podrá efectuar también programas de desarrollo, habilitación rehabilitación y conservación de áreas urbanas ya desarrolladas. Para realizar su objeto social la Empresa de Desarrollo Urbano “El Centenario de Cúcuta Limitada” podrá: 1) Adquirir y transferir inmuebles construidos, urbanizados y no urbanizados. 2) Urbanizar terrenos en los lugares y según los planes determinados por la junta directiva. 3) Adquirir transferir, administrar y vender bienes muebles e inmuebles. 4) Dar en arrendamiento o a cualquier título la tenencia de bienes muebles e inmuebles. 5) Recibir y conceder empréstitos para el desarrollo de su objetivo social. 6) Planear y ejecutar la construcción de vivienda, locales comerciales, edificios, zonas de recreación y demás obras requeridas para la eficaz implementación del concepto urbanístico de desarrollos urbanos integrados. 7) Celebrar contratos o convenios con las Empresas Públicas u otras entidades para el suministro de servicios. 8) Establecer tasas para financiar los servicios especiales que preste. 9) Otorgar y aceptar garantías y gravámenes. 10) Aceptar donaciones y auxilios. 11) Pactar cláusulas resolutorias en los contratos que celebre, con el fin de preservar los usos y destinación de los inmuebles según los planes y reglamentos señalados por la empresa. 12) Formar parte de otras sociedades, sea asistiendo a su constitución o adquiriendo acciones o partes de interés social de otras ya constituidas, y fusionarse con otra u otras sociedades siempre y cuando dichas sociedades tengan objetivos afines a los de la empresa. 13) Colaborar con entidades oficiales en la preparación y ejecución de planes y programas que permitan un cumplimiento más efectivo de los objetivos de la empresa. y 14) Ejecutar los demás actos que resulten de la delegación de atribuciones de los socios.”

Con estas empresas el gobierno cumple, además, con dos de sus grandes objetivos:

- a. Robustecer la entidad municipal, a través de la inyección de capital y de la presentación de una herramienta adecuada a las necesidades actuales.
- b. Institucionalizar la responsabilidad de la colectividad municipal, a través de la junta directiva que representa el sentimiento cívico.

4. CAPTACION DE LA PLUS-VALIA

Se deduce de los párrafos anteriores que estas empresas no construirán solamente vivienda popular. Para lograr corregir los defectos que cada ciudad pueda presentar actualmente en su planeamiento y para asegurar un crecimiento equilibrado, deberá atender sucesiva o simultáneamente actividades como las siguientes:

- Renovación de los sectores céntricos
- Mejoramiento de áreas céntricas o periféricas en términos de calidad de servicios (acueducto, alcantarillado, vías, escuelas, solones comunitarios, etc.).
- Construcción de instalaciones para oficinas, comercio, industria y vivienda para todos los grupos sociales, en áreas nuevas de la ciudad.

Inversiones tan variadas y cuantiosas requerirán de cuidadosos estudios financieros, de programación de las etapas de desarrollo y de revisión continua para asegurar que la acción se enmarca dentro de los planes de crecimiento a largo plazo de la ciudad. Si estos no existen, la empresa debe promoverlos y si es del caso colaborar en su orientación y financiación.

En algunas de sus inversiones la empresa va a obtener utilidades. Es previsible que lo logre; por ejemplo, en la construcción y venta de oficinas, de locales para comercio, de viviendas para los grupos de ingresos medios y medios altos. Una buena parte de esta utilidad será reinvertida en planes similares, para asegurar una acción continua y ampliada de sus actividades. Entre las preocupaciones prioritarias estará adquirir terrenos de suficiente dimensión, para que se puedan lograr en el futuro desarrollos más integrales y autosuficientes, que absorban en forma eficiente y según las mejores soluciones urbanísticas del momento, el crecimiento de la ciudad.

Otra parte de las utilidades se aprovechará para fomentar inversiones de difícil recuperación. Ejemplos de este aspecto pueden ser las soluciones habitacionales para los grupos populares, especialmente cuando se desea ubicarlas cerca a los centros de trabajo o en los centros de las ciudades. No siempre la familia de escasos recursos podrá amortizar el precio, relativamente alto de la tierra en los sitios de alta demanda que se están planteando como un supuesto y sin embargo, desde el punto de vista de la economía urbana global estos proyectos pueden ser necesarios. Se justifica entonces el subsidio abierto por parte de la empresa en esta eventualidad.

En el pasado, la falta de recursos y una concepción simplista del desarrollo urbano condujeron a entidades municipales y al ICT a ofrecer soluciones populares en sitios alejados de los centros de las ciudades. El bajo costo de la tierra constituía, en este caso, un señuelo aparentemente insuperable. El esquema de acción de las nuevas empresas elimina (al menos reduce significativamente) esta necesidad. Las ganancias que se obtienen tanto de incrementos en los precios de las tierras propiedad de la empresa, como de sus demás inversiones, pueden y deben utilizarse para elevar el nivel de vida de sus grupos económicamente débiles, sin sacrificar la visión de conjunto de los requerimientos de la ciudad de hoy y del futuro. Puede pues, construirse vivienda popular aun cuando el precio de la tierra parezca alto. Los costos ocultos de las inversiones adicionales en vías, transporte y extensión de servicios cuando la vivienda se aleja mucho del trabajo, justifican los subsidios que resultaren necesarios.

El país ha entendido con claridad lo que significa el mejoramiento de barrios subnormales. La labor del ICT y de varias entidades municipales, en el sentido de legalizar la tenencia en barrios "piratas" y los pasos sucesivos de préstamos para elevar la calidad de los servicios y de la vivienda, son suficiente prueba de la afirmación, sin que se discuta la necesidad de ampliar la cobertura de esta acción y de orientarla hacia objetivos urbanos más completos y de largo plazo.

En cambio, los programas de renovación urbana carecen de antecedentes de conjunto en este país. Se ha efectuado renovación por parte del sector privado y mediante esfuerzos aislados de entidades gubernamentales. Pero en uno y otro caso puede decirse que vale la pena estudiar mejor las consecuencias de estas acciones sin coordinación. Cuando las autoridades municipales autorizan altos índices de construcción y de ocupación en los lotes céntricos de una ciudad, están invitando (de hecho sancionando) la sustitución de usos menos rentables (vivienda), por más rentables (oficinas y comercio). La consecuencia es que la vivienda se aleja del centro, al menos la de los grupos pudientes, mientras que las

zonas no requeridas para actividades comerciales caen lentamente en el descuido, hasta llegar al deterioro total. Ejemplos de esta aseveración se encuentran en vastas zonas céntricas de Bogotá, Armenia, Bucaramanga y otras ciudades del país. Contribuye a crear esta situación no solamente las circunstancias anotadas de demanda comunitaria y rentabilidad de la inversión, sino la ausencia total (hasta épocas muy recientes) de préstamos hipotecarios generosos para el mejoramiento de la vivienda, para ampliaciones, remodelaciones y subdivisiones. Cuando los préstamos de las entidades se ofrecen con aplastante preferencia para la adquisición de vivienda nueva, es indudable que se fortalece la tendencia, por una parte, a que los grupos medios y altos se alejen del centro y por otra, a que las habitaciones rezagadas se vayan deteriorando. De esta forma se abandona a su suerte una inversión muy cuantiosa representada no solamente en habitaciones de buena calidad, sino de toda la infraestructura que la acompaña.

Por otra parte, aún la acción de las entidades gubernamentales en los centros de las ciudades ha sido la de destruir lo aprovechable, para reemplazarlo por elementos nuevos. Desde el punto de vista de la edificación, esto no solamente no es siempre necesario, sino que con frecuencia constituye una tontería. Con inversiones adicionales (y, por supuesto, con una política de crédito definida) pueden mejorarse o remodelarse manzanas enteras, sin necesidad de destruirlas y variar su utilización original hacia los más diversos usos.* Esta acción puede verse muy claramente en París, Londres y muchas otras ciudades del mundo.

Pero además, en el proceso de renovación que se ha efectuado en este país, se encuentra también la tendencia a destruir el núcleo humano existente, generalmente de clase media-baja o baja, habitantes de modestos apartamentos, casas o inquilinatos, para suplantarlos por familias cultural y económicamente más pudientes. Con esto se logra mejorar el aspecto de una manzana, es verdad. Puede pensarse que es la única forma de recuperar el costo de la inversión de este esfuerzo aislado. Pero, probablemente, por cada familia pudiente que viene a ocupar la manzana, se han desplazado dos a la periferia de la ciudad, hacia asentamientos subnormales o urbanizaciones del ICT. De esta manera se pierde, desde el momento de la concepción misma del desarrollo, el principal objetivo de acercar la familia al trabajo y evitar la extensión de la ciudad.

Pero aun cuando se logre aumentar la densidad de familias pudientes que entran a reemplazar a las de menores recursos en los sectores de "renovación", difícilmente puede defenderse una acción que aleja a muchas familias pobres de una ubicación cómoda por lo cercana a todos los servicios urbanos y al trabajo, sometiéndolos en cambio a la inferior situación de la periferia, aumentando los costos de su transporte, costos que llegan a representar altos porcentajes del ingreso familiar mensual en estos estratos.

Lo anterior no quiere decir que no sea conveniente ubicar o reubicar a familias de altos ingresos en los sectores céntricos. Todo lo contrario, esto también es conveniente. Pero es claro por lo anotado que para lograrlo no deben sacrificarse otros aspectos económicos y sociales del conjunto de una política urbana. Y por lo dicho al principio de este capítulo, es probable que la acción organizada de una empresa explícitamente orientada a lograr objetivos de equilibrio social y urbano, pueda emprender con éxito nuevas acciones.

5. LA FINANCIACION DE LA EMPRESA

Hasta el momento se han creado empresas de desarrollo urbano en Cúcuta, Bucaramanga, Armenia, Pereira, Manizales y Neiva.**

Antes de finalizar el año de 1.976 se espera constituir otras en Ibagué, Pasto y Popayán.***

a. Constitución del capital social

Como se dijo anteriormente, en cada caso participa el ICT en unión con entidades municipales, regionales o departamentales. La estructura inicial del capital social en las empresas ya constituidas es como sigue:

* Ver "Para cerrar" pág. 98

** También en Barranquilla y Bogotá, pero estas obedecen a un concepto ligeramente diferente.

*** Muy probablemente, también en Cali y Medellín.

CUCUTA

MILLONES

Departamento de Norte de Santander	6,7
Municipio de Cúcuta	6,7
I.C.T.	6,6
	<hr/>
Total	20.0

BUCARAMANGA

I.C.T.	40.0
Empresas Públicas	88.9
	<hr/>
Total	128.9

ARMENIA

I.C.T.	2
Municipio	2
Lotería del Centenario	0.5
	<hr/>
Total	4.5

PEREIRA

I.C.T.	2
Dpto. de Valorización	2
Empresas Públicas	2
	<hr/>
Total	6

MANIZALES

I.C.T.	2
Valorización	2
	<hr/>
Total	4

NEIVA

I.C.T.	2
Municipio	2
	<hr/>
Total	4

El caso de la ciudad de Bucaramanga fue muy especial, porque el municipio poseía los terrenos del antiguo aeropuerto Gómez Niño (104 Ha. con valor de unos 120 millones de pesos). Al iniciar el diseño de las empresas en otros

municipios se encontró que estos no poseían la capacidad necesaria para hacer aportes cuantiosos. Se apeló entonces al Banco Central Hipotecario, el cual hizo posible la iniciación de la nueva política al aprobar la apertura de una línea de crédito hasta por 140 millones de pesos, para ser utilizada por las entidades mencionadas para sus aportes de capital. Concretamente, las sumas aprobadas fueron las siguientes:

CIUDAD	MILLONES
Cúcuta	20
Bucaramanga	40
Armenia	20
Pereira	20
Manizales	20
Neiva	20
Total	140*

Las condiciones de estos préstamos son benignas: tres años muertos e intereses, cinco a capital y quince años de plazo total. Los intereses son inicialmente del 18 % anual, pero podrán ser modificados en el futuro si las condiciones económicas del país lo permiten.

b. Funcionamiento financiero

En relación con los estudios necesarios para proyectar las inversiones de cada empresa, el Fondo Nacional de Desarrollo, Fonade, ha expresado su intención de financiarlos, también en condiciones convenientes para las nacientes entidades. Para este efecto, cada empresa recibirá adicionalmente la asistencia técnica de personal especializado del Ministerio de Desarrollo, Planeación Nacional, Instituto de Crédito Territorial y Banco Central Hipotecario.

En cuanto a tierras para desarrollos inmediatos, tanto el ICT, como los municipios mencionados poseen lotes de tamaño y localización convenientes en cada ciudad. Este es el caso de Bucaramanga (antiguo aeropuerto), Cúcuta (San Eduardo y Torcoroma, del ICT, más de 140 Ha.), Armenia (Mirador, de la L.C., 2 Ha.), Pereira (El Jardín, 4 Ha. del ICT), Manizales (La Enea, ICT, 20 Ha., varios lotes del Municipio en el área de renovación), Neiva (lotes del Municipio en varias partes de la ciudad). Será función de cada empresa determinar si conviene desarrollar estos terrenos. En caso contrario, determinar las áreas de acción deseables para proceder a nuevas adquisiciones. Si los lotes escogidos son los del ICT o de las entidades municipales, la forma escogida sería la de admitirlos como nuevos aportes de capital.

Una vez que se determine el contenido, las etapas a seguir y el valor de un primer desarrollo, se presenta el problema de la financiación de la infraestructura y edificación. Utilizar para este efecto la totalidad del capital en efectivo de la empresa, no es prudente (aun cuando fuera suficiente), porque se requiere en una segunda etapa otorgar financiación de largo plazo al usuario. La empresa no es un intermediario financiero de largo plazo. Por lo tanto, debe apelar desde el principio a las entidades especializadas existentes. El BCH y el Sistema Colombiano de Ahorro y Vivienda están facultados para financiar estas actividades.** El BCH ya aprobó una línea de crédito para las primeras inversiones del año 1.976 así:

CIUDAD	MILLONES
Bucaramanga	25

* Para Barranquilla se aprobó un préstamo del FFDU de 20 millones de pesos.

** En el caso del Sistema Colombiano de Ahorro y Vivienda, está facultado expresamente para financiar inversiones en infraestructura.

Cúcuta	25
Armenia	25
Pereira	25
Manizales	25
Neiva	25
	<hr/>
Total	150

Estos préstamos, igual que los de las CAVI, seguirán la línea de "préstamos a constructores", con los mismos plazos e intereses* que rigen para el sector privado.

Pero además, los primeros desarrollos podrán contener un aporte de capital significativo del ICT, en las áreas en que a éste le es permitido operar, mediante sistemas tipo P-3; y del sector privado, siguiendo también el modelo de P-3 que, con éxito, ha operado durante varios años en el Instituto. En algunas ciudades los mismos beneficiados pueden contribuir tempranamente con las cuotas iniciales de sus viviendas ("Plan Alcanía"), oficinas o establecimientos de comercio.

A estas posibilidades debe añadirse razonablemente el apoyo normal que daría el sistema bancario y las corporaciones financieras a proyectos de esta envergadura.

Parte del costo de las instalaciones comunitarias (escuelas, centros comunales, teatros, campos deportivos, parques, etc.), será cargado como costo al total de la operación de la empresa.

Pero una parte importante será en muchos casos financiada por las entidades municipales y nacionales pertinentes. Por ejemplo, Empresas Públicas, Loterías, ICCE, Ministerio de Educación, Coldeportes, FFDU, Insfopal, Bienestar Familiar, etc. Esto es también aplicable a los costos de operación.

c. Conclusión

Se deduce de los párrafos anteriores que cada empresa de desarrollo urbano actúa básicamente como un promotor del desarrollo de la ciudad y como un intermediario financiero, que canaliza y distribuye recursos de entidades del más diverso orden. Su operación en este sentido es muy similar a la de una promotora privada, que atrae recursos y los invierte en la mejor forma posible.

6. LA FINANCIACION AL USUARIO

Una vez construídas las oficinas, los locales comerciales y las edificaciones para la industria, el comprador (en caso de venta) dispondrá de la financiación hipotecaria de largo plazo ofrecida por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y por entidades como la Corporación Financiera Popular. En las primeras, los plazos en la práctica se extienden a ocho años (aun cuando pueden ser superiores) y la cuota inicial oscila entre el 30 y el 50 % del valor total del inmueble.

La financiación hipotecaria en venta de vivienda será asumida por el ICT, el BCH, el FNA y las CAVI, en condiciones que varían según el usuario, sus capacidades en cuanto a ingresos y el valor del inmueble, según lo planteado en el capítulo anterior.**

Sobra decir que los préstamos en valor constante, directa o indirectamente, continuarán disponibles para todos los grupos de ingresos. Las medidas adoptadas en el último año y medio han tenido la virtud de reducir la desconfianza del usuario hacia el sistema y de hacerlo accesible aún a las familias con ingresos de menores recursos. Puede preverse que

* En el caso de la línea mencionada del BCH es probable que el interés sea del 19 % anual.

** Ver capítulo IV: "Política Financiera general", numeral 3, pág. 29.

una familia con ingresos superiores a los \$12.000.00 mensuales (o un valor de vivienda superior a \$350.000.00), solamente tendrá acceso a préstamos en valor constante en todo el territorio nacional.

7. EL ARRIENDO

En muchos países europeos y asiáticos la acción gubernamental en la vivienda se ejerce a través de arriendo o de formas que limitan el derecho absoluto a la compra de un inmueble. Es curioso que en Colombia esto no se haya aplicado, cuando los bajos ingresos de altos porcentajes de la población, hacen de la cuota inicial una restricción muy importante para la adquisición de vivienda.

Las empresas de desarrollo urbano van a iniciar la prestación del servicio de vivienda en arriendo, con lo cual esperan contribuir a lograr entre otros, los siguientes efectos:

- Ampliar las facilidades de habitación a familias que no disponen de cuota inicial o de un flujo mínimo previsible de recursos, que les permita adquirir una obligación hipotecaria o que simplemente no deseen comprar.
- Facilitar la cercanía vivienda-trabajo; la rotación relativamente frecuente en el empleo que se presenta en Colombia, hace que el arriendo sea una herramienta conveniente para este efecto.
- Lograr mejor correspondencia a través del tiempo entre el ingreso de la familia y su cuota para vivienda. Cuando ésta se vende, generalmente la cuota queda determinada para toda la vida del préstamo (esto es cierto aún en UPAC). En cambio, el arriendo permite mayores variaciones, sea para beneficiar el usuario (si su condición económica lo justifica) o para exigirle mayor contribución al esfuerzo comunitario (en caso de incrementos detectables en sus ingresos).
- Lograr un mayor acercamiento entre el valor del esfuerzo de la empresa y sus ingresos. Este punto se aplica especialmente a las viviendas para familias de ingresos sólidos y crecientes. Significa que, a través del tiempo, la empresa puede recobrar con mayor facilidad, a través de arriendo, el verdadero valor que va adquiriendo su inversión en comparación con la alternativa de venta, en la cual el retorno para la empresa corresponde simplemente a la demanda inicial de la comunidad sobre el inmueble.

Este último punto es válido también para inmuebles destinados a usos diferentes al de vivienda. Un local comercial adquiere mayor valor con el transcurso del tiempo, a medida que la comunidad y por lo tanto su demanda, se consolida alrededor de determinados centros. El arriendo permite recuperar las "pérdidas" que en términos de concesiones iniciales debe hacer el urbanizador de un gran desarrollo para atraer al mismo tiempo, a consumidores de "vivienda" y de "comercio".

Finalmente, la forma de tenencia en arriendo facilita a la empresa el control sobre el uso que tendrá el inmueble a través del tiempo. Conservando su propiedad, podrá asegurar su destino al uso inicialmente concebido o, por el contrario, modificarlo según las nuevas necesidades de la comunidad.

En el caso de arriendo, la empresa asume la hipoteca por el valor del inmueble respectivo, en las mismas condiciones en que lo hubiera hecho el usuario en caso de venta con cualquiera de las entidades financieras mencionadas.

La oferta de vivienda en arriendo presenta problemas administrativos bien conocidos a escala internacional. Parte del esfuerzo inicial de las empresas de desarrollo urbano y de las entidades nacionales que las respaldan, deberá orientarse a diseñar esquemas de estímulos que reduzcan estos problemas por parte del usuario y de controles que faciliten la labor de los administradores.

8. LA MEZCLA CONTINUA

Se ha especulado mucho sobre el deseo del gobierno de reducir la segregación social en las ciudades y de producir nuevos desarrollos policlasistas. Vale la pena aclarar algunos aspectos de este planteamiento.

La preocupación nace al observar la profunda separación existente en grandes urbes como Bogotá, Barranquilla o Cali, donde la línea divisoria es tajante entre los estratos altos de la sociedad y los bajos, produciendo en la práctica dos ciudades: una de escasa densidad y reducida población, con todas las ventajas y la cosmetología del mundo moderno; otra, de terrible densidad y numerosísima población pero, en cambio, con niveles de servicios muy bajos, ambientes deteriorados, ausencia de control municipal en los desarrollos. La diferencia tan profunda hace difícil lograr que las tarifas diferenciales en servicios públicos obtengan el efecto deseado. El "ghetto" generalizado y marginado contribuye poco a crear la unidad de propósitos que necesita un país para su desarrollo. Tampoco ayuda esta separación tajante a que los grupos dirigentes o más favorecidos participen en la solución de muchos problemas urbanos, puesto que no solamente no los están viviendo, sino que ni los conocen por su lejanía.

Pero además de este argumento de tipo social existe otro puramente económico. La deseada cercanía vivienda-trabajo no es posible sin la cercanía en la habitación de los diferentes grupos de ingresos, ya que prácticamente todo tipo de empresa da lugar a la generación de empleos a todos los niveles desde el ejecutivo hasta los menos calificados (celaduría, aseo, etc.).

La profunda segregación existente en las grandes ciudades, es ajena al carácter de nuestras ciudades intermedias y pequeñas. En estas existe un mayor grado de armonía, mayor continuidad en la escala social, mayores nexos entre los diversos estamentos. Esta situación constituye un activo trascendental para el futuro del país. No puede permitirse que se pierda donde hoy existe y debe crearse (o generarse de nuevo) en los lugares en que se ha perdido.

En las ciudades intermedias el propósito es entonces, conservar la unidad social y proclamar la lógica económica. En las grandes, restaurar paulatinamente a través del tiempo esta unidad social y también, dar plena relevancia a variables económicas que por haber sido ignoradas en el pasado, nos están haciendo sentir hoy su terrible impacto.

En las ciudades grandes se pretende, a través de desarrollos integrales, reproducir hasta donde sea humanamente posible el carácter del "pueblo" colombiano. Si hoy existen niveles aceptables de cercanía entre las viviendas de los diferentes grupos de ingreso en ciudades de cien o ciento cincuenta mil habitantes, no hay razón para pensar que la situación sería incómoda, por ejemplo en El Salitre, diseñado para más de doscientas mil personas. Con esto puede verse que la intención del gobierno difícilmente puede calificarse de optimista o inhumana. Por el contrario, ante la gravedad de la situación no habrá duda para muchos que el planteamiento es tímido.

El problema, por supuesto, es de escala. La intención no es por ahora que el presidente de una corporación multinacional viva pared de por medio con el mecánico de su automóvil (aun cuando puede que sí lo haga, por voluntad propia, con personas a su servicio). En una nueva ciudad o ciudadela de doscientos mil habitantes habrá sin duda barrios y supermanzanas para cada uno de los grupos de ingresos, dentro de una continuidad aceptable. Cada uno de estos barrios logrará su propia caracterización con el tiempo. Pero, en cambio, muchas áreas de recreación y de servicios serán comunes y los problemas mutuos podrán observarse más de cerca.

9. LA ORGANIZACION

a. Nivel nacional

Las Empresas de Desarrollo Urbano están adscritas al Ministerio de Desarrollo Económico, el cual desempeña su labor a través del ICT, entidad que como ya se ha visto es socia en todas ellas. Para este efecto y otros fines se utilizará el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Desarrollo Económico.*

* Ratificado por Decreto 152 de 1.976 (Reorgánico del Ministerio de Desarrollo Económico).

Funciones de este Consejo serán entre otras, la de asesorar al Ministro en la formulación de las políticas y en la aplicación de los planes y programas en el sector.

b. Nivel local

En cada empresa, la junta directiva y el gerente dispondrán de un personal mínimo para adelantar sus proyectos.* Para citar un ejemplo concreto, en Bucaramanga la junta directiva ha aprobado el nombramiento de solamente 4 funcionarios a nivel ejecutivo y 6 como asistentes administrativos (se excluye la Auditoría en la cuenta), así:

- 1 Subgerente administrativo y financiero
- 1 Subgerente técnico
- 1 Asesor técnico de gerencia (por contrato)
- 1 Asesor jurídico (por contrato)
- 1 Auditor de la Contraloría
- 1 Jefe de contabilidad
- 1 Asistente de contabilidad
- 1 Coordinador de servicios generales
- 3 Secretarías

En las demás ciudades, el personal de planta será sin duda menor, por lo menos durante los primeros años de acción, mientras se identifican programas y proyectos específicos y se inicia su ejecución. Hasta tanto se demuestre la necesidad de ampliar la planta de personal, la colaboración entre cada empresa y las entidades municipales o nacionales ya existentes será estrecha. Así dice en todos los estatutos que se han firmado:

*"La empresa utilizará en desarrollo de sus funciones prioritariamente la planta física y todos los recursos técnicos, jurídicos y operativos del Instituto de Crédito Territorial."***

También:

*"En el desempeño de sus funciones la empresa procurará colaborar con entidades oficiales en la preparación y ejecución de planes y programas que permitan un cumplimiento más efectivo de los objetivos de la empresa."***

c. Sector privado

Como puede verse a lo largo de toda la presentación sobre este programa, el sector privado participa activamente en cada una de las etapas del desarrollo de una empresa. Su labor es vital en los estudios urbanísticos y financieros, los cuales serán realizados por firmas consultoras colombianas. Lo mismo puede decirse para los aspectos de diseños arquitectónicos y de ingeniería. La construcción se efectuará, según las diversas modalidades existentes, con empresas privadas del ramo. También, como ya se mencionó,** para proyectos específicos se buscará la participación mediante aportes de capital privado. Buena parte de la financiación estará a cargo del Sistema Colombiano de Ahorro y Vivienda, cuyos accionistas son respetables empresas de larga trayectoria del sector privado. Finalmente, las ventas y si es del caso, la administración de algunos inmuebles, se hará también a través de firmas especializadas.

d. La empresa promotora

Se observa que el diseño jurídico y administrativo de estas empresas hacen de ellas entidades eminentemente promotoras del desarrollo de su área de influencia, que actúan básicamente como intermediarios administrativos y financieros en la ejecución de los planes y proyectos. La empresa estimula la generación de pensamiento creador, promueve obras, contribuye a financiarlas y coordina su ejecución y su venta o administración. En el proceso, cap-

* Sobre conformación de la junta directiva ver este mismo capítulo numeral 3: "El instrumento". El gerente es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

** Ver cualquiera de los Estatutos, generalmente en artículo primero, parágrafo y en artículo cuarto, literal 14 o similares.

*** Ver este mismo capítulo numeral 5: "La financiación de la empresa".

ta cuantiosos recursos que le permiten contribuir con obras de difícil financiación por los medios tradicionales y con las familias de escasos recursos.

ASIGNACION DE RECURSOS Y CREDITOS POR TIPOS DE SOLUCION

TIPOS DE SOLUCION	Mezcla de Recursos		COMPOSICION DEL CREDITO		TASA DE INTERES NOMINAL	SOLUCIONES DE VIVIENDA o/o
	blandos o/o	Upac o/o	Intereses o/o	corrección monetaria oficial o/o		
1. Créditos directos para mejorar viviendas en asentamientos subnormales	100	0	10	0	10	85
2. Lotes con servicios	100	0	9	0	9	
3. Soluciones mínimas hasta 40 M2.	100	0	10 a 12	0	10 a 12	
4. Soluciones básicas entre 41 M2 y 60 M2.	100	0	12 a 14	0	12 a 14	
5. Soluciones intermedias entre 61 M2 y 90 M2 con precio de venta inferior a \$150.000.oo.	100	0	14	0	14	
6. Soluciones con precios de venta de: \$150.000.oo a \$250.000.oo.	50	50	7	65	18.7	15
7. Soluciones con precios de venta de: \$250.000.oo a \$350.000.oo.	25	75	7	85	22.3	
8. Soluciones con precios de venta mayor a \$350.000.oo.	0	100	7	100	25.9	

NOTA: Estos créditos cuentan con un 2 o/o adicional por concepto de seguros.

cuadro No. 1

DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES DEL ICT POR TRAMOS DE INGRESO

(EN UNIDADES FISICAS)*

1.974 - 1.976

TIPO DE SOLUCIONES	NIVEL DE INGRESO MENSUAL	1.974		1.975		1.976	
		No.	\$ o/o	No.	\$ o/o	No.	\$ o/o
Soluciones mínimas, lotes con servicios, mejoramientos de vivienda, dotación de servicios públicos	Menos de 2.500	23.459	62.9	45.020	78.0	82.956	89.0
SOLUCIONES BASICAS	2.500 - 3.500	7.432	19.9	5.398	9.4	5.654	6.1
SOLUCIONES INTERMEDIAS	3.500 - 6.000	5.239	14.0	5.051	8.8	3.510	3.8
SOLUCIONES MAXIMAS	6.000 y más	1.174	3.2	2.229	3.8	1.029	1.1
TOTAL :		37.304	100.0	57.698	100.0	93.149	100.0

* El total de soluciones no se refiere únicamente a viviendas construídas, sino, que incluye las familias que se benefician mediante créditos directos para mejoramiento de vivienda y servicios públicos en asentamientos subnormales.

cuadro No. 2



... TERRITORIAL
...