LA EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE PRODUCCION DE VIVIENDA Y SU RELACION CON LA ARQUITECTURA EN COLOMBIA 1930-1980

Por Samuel Jaramillo

La estructura de producción de vivienda, el papel del arquitecto y la arquitectura

Según entiendo, el propósito del presente seminario, es el de reunir investigadores que trabajan sobre distintos aspectos de nuestra historia social y cultural, para intercambiar impresiones que eventualmente permitan avanzar en la comprensión de una manifestación específica: la arquitectura. Entiendo también que tiene un carácter experimental y abierto: se trata de lanzar a la discusión algunas intuiciones y que es precisamente la reflexión colectiva la que permitirá afinar las relaciones que puedan existir entre la arquitectura y los otros aspectos de la vida social sobre los cuales algunos de nosotros trabajamos normalmente. La construcción de los puentes entre estos otros componentes de la vida social y la arquitectura, no es una tarea concluída, incluso es una tarea que apenas comienza, y de lo que se trata aquí es de dar unos pasos en esa dirección.

Es bajo esta consideración inicial que enmarco el sentido de mi intervención. En mi caso personal, una de las líneas de mi actividad como investigador es la de explorar las transformaciones que ha sufrido la estructura de producción de vivienda en Colombia durante los últimos 50 años. La pretensión de que este tema es relevante para ayudar a comprender la Arquitectura que se realiza en nuestro país en este lapso, descansa por lo menos en dos presupuestos: el primero de ellos, es el de que el papel económico y social de los arquitectos influye de alguna manera en las características del producto cultural que ellos generan; el segundo presupuesto, es el de que éste papel social de los arquitectos varía de acuerdo a las características generales de la estructura de producción en la cual están insertos. Por supuesto esto no agota, ni mucho menos, los determinantes de la Arquitectura que se realiza en ciertos momentos, pero de alguna manera sí influye en ella. Tópicos como, para quién diseña el arquitecto, quién es su cliente y qué relación guarda con él, qué secciones de la demanda se atiende, cuál es la escala de sus proyectos, a qué materiales y técnicas tiene acceso, etc., probablemente tienen alguna incidencia en el resultado cultural de la actividad arquitectónica, que claro está, tiene otras condicionantes. Invito entonces a intentar procesar estas líneas de conexión en cada fase de la evolución de la estructura de producción de vivienda en nuestro país, tomando como referencia lo más conocido que es su trayectoria en Bogotá y, en menor medida, en Medellín y en Cali.

La heterogeneidad de la producción de vivienda en Colombia

La producción de vivienda en nuestro país, como en la generalidad de los países capitalistas contemporáneos, se caracteriza por su heterogeneidad. En cada momento coexisten varias formas de producción que tienen dinámicas y naturalezas diferentes, aunque articuladas. Esto está conectado con la dificultad que tiene el capital de penetrar completamente esta actividad, lo cual implica que permanentemente existen otras maneras de producir vivienda con lógicas distintas, o al menos modificadas. Pero las relacio-

nes capitalistas tienen un proceso de desarrollo, y la articulación cualitativa y cuantitativa entre estas formas de producción en cada momento, reflejan etapas del proceso de introducción del capital en esta rama de actividad.

Esquemáticamente se puede decir que en Colombia se pueden detectar por lo menos cuatro formas de producción de vivienda: la producción capitalista normal, o "promoción capitalista", la llamada "producción por encargo", la producción estatal de interés social (o producción "capitalista desvalorizada"), y la autoconstrucción. La imbricación entre ellas y las características de cada una van a variar a lo largo de este último medio siglo en por lo menos tres grandes etapas que delineamos a continuación.

Las fases de la evolución de la estructura de producción de vivienda en Colombia

La primera etapa en la evolución de la producción de vivienda, que puede acotarse entre 1930 y 1950, se caracteriza por una gran debilidad de la producción capitalista, que es minoritaria incluso en el sector de la demanda solvente. Una de las barreras más importantes para el desarrollo del capital es la concurrencia que le hace la producción por encargo. Con técnicas muy atrasadas, la producción por encargo no sólo ofrece "precios" al consumidor comparables o más bajos que la producción capitalista, sino que puede ofrecer un producto diferenciado, a la medida del consumidor individual y, probablemente con una mayor carga simbólica. De esta manera, la promoción capitalista se ve desplazada por la producción por encargo de la parte más jugosa de la demanda, sus sectores más altos, y debe dirigirse hacia aquellos sectores que están más dispuestos a aceptar sus viviendas seriadas: las capas medias, que son muy estrechas numéricamente. Ante la ausencia de mecanismos desarrollados de financiación, en general la promoción produce fundamentalmente para clientes que arriendan las viviendas. Además, por distintas circunstancias, se especializa en la producción, en el centro de la ciudad, de pequeños edificios de apartamentos. Se trata, finalmente, de un capital muy poco concentrado.

La producción por encargo está presente en todos los estratos de la demanda solvente, y como hemos dicho, acapara exclusivamente los estratos superiores. En ella no existe propiamente acumulación, pero está ligada a un proceso en que esta sí se presenta: el de la adecuación y fragmentación de terrenos. Es la época de florecimiento inicial de los "urbanizadores", que hacen extender extraordinariamente la ciudad y que venden sus lotes a productores por encargo.

Finalmente, los sectores populares se ven obligados a buscar soluciones para sus requerimientos de habitación, que crecen muy rápidamente en esta época de acelerada expasión de las ciudades, en la autoconstrucción. En este momento no existe una política clara de vivienda popular por parte del Estado, y ni siquiera existe un organismo nacional de producción de vivienda social. Los organismos locales que se ocupan de ésto son muy pequeños aunque desarrollan algunos proyectos aislados de alguna significación.

El siguiente período, que se extiende entre 1950 y 1970, está caracterizado precisamente por la irrupción de una política estatal enfocada a intentar responder al déficit de vivienda que había tomado para estas fechas proporciones muy considerables.

Un elemento de esta política lo constituyó la conversión del I.C.T. en el instrumento central de producción de vivienda de interés social en las ciudades a partir de 1948. Inicialmente su rango de acción dependía de los recursos fiscales, que fueron muy abundantes en la primera mitad de los años 50, cuando la primera bonanza cafetera, pero que se estancaron en la segunda mitad de esa década. Pero el impulso más importante del I.C.T. se vivió en la mitad de la década de los años 60, durante la cual con el fuerte apoyo de la Alianza para el Progreso, se desarrollaron planes de gran envergadura como el de Ciudad Kennedy en Bogotá, y cuando la actividad de este Instituto alcanzó proporciones muy importantes en las distintas ciudades: 20 por ciento de las viviendas producidas en Bogotá entre 1951 y 1964, 12 por ciento en Medellín y 26 por ciento en Cali.

El otro instrumento de la política estatal sobre la rama de la vivienda lo constituyó la conversión del Banco Central Hipotecario en el eje de un sistema financiero específico del sector. El manejo de este organismo estuvo centrado en el propósito de dinamizar la producción en otros niveles de la demanda, y aunque no discriminaba en contra de la producción por encargo, de hecho su existencia tendía a favorecer el desarrollo de la promoción capitalista. Durante estas dos décadas el capital inmobiliario progresó en forma gradual hasta alcanzar al final de los años 70 una posición ya mayoritaria en la demanda solvente en Bogotá (59 por ciento de la inversión aunque en Medellín y Cali no lograba todavía superar a la producción por encargo -17.5 por ciento y 39.5 por ciento, respectivamente-). Es de anotar que la concentración de capital no fue acentuada en este período, en parte debido a una manejo explícito en esta dirección por parte del B.C.H., y que la producción capitalista comenzó a penetrar capas un poco más elevadas de la demanda solvente y a ser desplazada por el I.C.T., de los estratos más bajos de ella. Además, se producía ya sobre todo para la venta a plazos y no para el arrendamiento.

Se pueden distinguir tres orígenes muy diferentes en este capital de promoción durante esta época, orígenes que imprimían dinámicas bastante distintas a cada fracción: en primer lugar, existía una fracción de pequeño capital, que provenía de la producción por encargo, conformada por firmas de arquitectos o constructores, las cuales tenían un tamaño reducido y construían con técnicas muy similares a la forma por encargo, pero sus productos estaban destinados al mercado. Una segunda porción, que era la más importante y desempeñaba en la estructura el papel dominante, estaba constituído por antiguos fraccionadores (urbanizadores), que decidían dar el salto, y no sólo vender sus terrenos desnudos, sino edificados. Generalmente producían viviendas en serie, y por su relación con la propiedad del suelo, construían sobre todo en la periferia. Finalmente existía otra fracción de gran capital que provenía de otros sectores de la actividad económica (industria, bancos, etc.), que pasaban solamente de manera transitoria por el sector, y que construían fundamentalmente en el centro de la ciudad.

La autoconstrucción en este período tiene un gran empuje en todas las ciudades contribuyendo con más o menos la mitad de las viviendas producidas.

El tercer período se extiende a partir de 1970 hasta 1982, y está caracterizado porque la política estatal se centra en intentar transformar la producción de vivienda en un sector privilegiado de reproducción del capital, y sobre todo del gran capital. El principal

instrumento para ello consistió en una reforma de la estructura financiera del sector y la introducción del sistema UPAC. Este a su vez tiene dos características centrales: la más conocida, la llamada indexación o "corrección monetaria", según la cual los depósitos de ahorro y los préstamos se van reajustando al ritmo de la inflación. La segunda característica es menos publicitada, pero sin duda mucho más decisiva: consistió en la privatización de los organismos canalizadores de ahorro, conocidos entre nosotros como Corporaciones de Ahorro y Vivienda -CAV-. Este fué un factor decisivo, en primer lugar, para el avance definitivo de la promoción capitalista sobre la producción por encargo, que en menos de una década pasó a ser muy minoritaria. Y en segundo lugar, permitió que los grandes grupos financieros, que ya controlaban a importantes firmas promotoras, controlaron también las CAV, canalizadoras de los préstamos: se formó así una verdadera estructura monopólica que permitidó una veloz concentración de capital, y el crecimiento desmesurado de las grandes firmas. Es importante anotar que el UPAC tendió a homogeneizar los rasgos de esta estructura en las distintas ciudades del país: si previamente se podían distinguir evoluciones muy diferentes, ya a finales de los años 70 y principios de los 80 los rasgos de la estructura de producción de vivienda eran bastante uniformes, por lo menos en las tres ciudades más grandes del país.

Otra consecuencia muy importante del UPAC fue la fuerte reorientación de la producción hacia los sectores más altos de la demanda, penetrando por primera vez las capas más ricas. Para ello tuvo que vencer la resistencia de estos grupos a consumir la vivienda en serie que produce el capital, en lo cual sin duda tienen que ver discursos ideológicos como el de la inseguridad, etc., que favorecen el consumo de apartamentos, de conjuntos cerrados, etc. Paradójicamente, algo que se esperaría que vendría acompañando la concentración de capital y el aumento de la talla en las operaciones, y es un significativo avance en las técnicas utilizadas, ha tardado mucho en hacerse realidad. Probablemente esto tiene que ver entre otras cosas, con las fuertes fluctuaciones que tiene el sector, pero sobre todo, con el carácter monopólico y cuasi especulativo que tiene el sector, que implica que la eficiencia productiva no sea un factor determinante en la rentabilidad y en la competencia.

Durante el régimen del sistema UPAC, y por diversas razones, los organismos productores de vivienda social, y en particular el I.C.T. sufrieron un drástico estancamiento en sus recursos, a pesar del contínuo crecimiento de la demanda por vivienda popular. Entre las diversas consecuencias que ésto tuvo, destaquemos la tendencia que tuvo el I.C.T. de compensar estas restricciones mediante el recurso de acudir de manera creciente a la autoconstrucción dirigida (total o parcial), y a la drástica reducción de las áreas y el equipamiento de las viviendas.

Finalmente, debemos decir que la misma autoconstrucción espontánea vió restringida su dinámica, pues es muy vulnerable a fenómenos como el crecimiento de los precios del suelo y de los materiales de construcción, que se elevaron enormemente en esta época, sin contar la pauperización general de los grupos de menores ingresos.

No podríamos terminar sin hacer alguna referencia a lo que ha ocurrido en los últimos tiempos, bajo el gobierno de Betancur, pues parece marcar una fase ulterior en la evolución de esta estructura.

Podríamos destacar en estos últimos años la preocupación por reactivar la actividad edificadora como un todo y por reorientar sus inversiones hacia los sectores populares. El grueso de este esfuerzo lo ha llevado de nuevo el I.C.T., al menos en los dos primeros años del gobierno, ante el retraso de la inversión capitalista privada. Para lograr esto, sin embargo, se ha acentuado la austeridad en los presupuestos, y en el futuro se prevé una insistencia predominante en la autoconstrucción. Ante la saturación de los mercados de vivienda de lujo, la promoción privada también se ha acercado de nuevo hacia estratos más bajos de la demanda, lo que no parece ser incompatible con el afianzamiento de la concentración de capital, dado que no se han transformado de manera significativa los entrelazamientos del capital que son los responsables del carácter monopólico del sector.

* * *