

Los barrios de las ciudades colombianas en el periódico El Tiempo durante los años de 1980-  
1984

Laura Kamila Flórez García

Director

Fabio Vladimir Sánchez Calderón

Doctor en historia

Universidad Industrial de Santander

Facultad de ciencias humanas

Escuela de historia

Bucaramanga

2022

**Dedicatoria**

*A mis padres y hermanos,  
Ya que, sin su amor, sacrificio y  
apoyo incondicional, este logro  
nunca hubiera sido posible.*

*A Karina, por haber estado siempre a mi lado,  
apoyándome en cada decisión tomada.*

*Por su paciencia, amor y entrega para conmigo  
durante el desarrollo de este proyecto,  
por todo ello, este logro también es suyo.*

### **Agradecimientos**

*A mi director Fabio Vladimir Sánchez Calderón,  
por creer en mí al darme la oportunidad de trabajar con él,  
además de haber sido una guía durante este proceso,  
así mismo, agradezco a mis demás maestros,  
no solo por su labor de enseñanza,  
sino también por el apoyo y consejos dados  
durante todo este proceso.*

*De otra parte, también estoy agradecida  
conmigo por creer en mis capacidades  
y no rendirme en los momentos más difíciles.*

*Finalmente, agradezco a todas aquellas  
personas que en algún momento me  
brindaron su apoyo y amistad.*

**Tabla de contenido**

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	11
1. Marco referencial.....	13
1.1 Definición .....	13
1.2 Fundamentos conceptuales y enfoque teórico .....	15
2. Caracterización del grupo de investigación.....	18
3. Caracterización de la propuesta de investigación.....	19
4. Caracterización de la experiencia .....	21
4.1 Justificación de la pasantía.....	21
4.2 Objetivos trazados.....	21
4.2.1 <i>Objetivo general</i> .....	21
4.2.2 <i>Objetivos específicos</i> .....	22
4.3 Proceso metodológico empleado .....	22
4.4 Descripción de las actividades realizadas .....	23
5. Informe técnico de los resultados .....	29
5.1 Distribución de los registros según la escala .....	36
5.2 Descripción de los registros según el grupo socioeconómico .....	40
5.3 Distribución de los registros según el actor .....	43
5.4 Conclusiones .....	45
6. La crisis de la vivienda en la primera mitad de la década de 1980 .....	46
6.1 Antecedentes de desarrollo urbano .....	47

6.2 Contexto económico y regional .....	50
6.3 La cuestión de la vivienda de 1980 a 1985.....	60
6.4 Políticas de estado, economía e instituciones. ....	75
6.4.1 <i>Enfoques y políticas de estado</i> .....	75
6.4.2 <i>Instituciones y financiamiento</i> .....	83
6.5 Conclusiones.....	94
Referencias Bibliográficas .....	99

**Lista de tablas**

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Número de periódicos por año (1980-1984).....	30
Tabla 2. Número de fichas por año (1980-1984).....	31
Tabla 3. Número de registros por departamento con su respectivo porcentaje (1980-1984) .....	32
Tabla 4. Índices de población según el censo de 1985 .....	34
Tabla 5. Índice de población por regiones tomando como referencia el censo de 1985 .....	35
Tabla 6. Número de fichas ubicados en el descriptor de Escala (1980-1985).....	36
Tabla 7. Número de fichas ubicados en el descriptor Grupo Socioeconómico. ....	40
Tabla 8. Número de fichas ubicadas en el descriptor por Actor. ....	43
Tabla 9. Índice de aumento del costo de la construcción de vivienda para el primer semestre de 1980.....	54
Tabla 10. Número de viviendas por año según Eduardo Villate. ....	63
Tabla 11. Número de viviendas ofertadas oficialmente para 1982.....	68
Tabla 12. Número de viviendas que oferto el sector oficial para 1983. ....	69
Tabla 13. Aproximado del número de viviendas construidas en 1984 entre entidades públicas y privadas. ....	72

**Lista de figuras**

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Captura de pantalla de la base de datos. ....	27
Figura 2. Porcentaje del número de periódicos con los que se contó por año (1980-1984) .....	30
Figura 3. Número de periódicos y fichas por año (1980-1984).....	31
Figura 4. Número de fichas ubicados en el descriptor de Escala (1980-1985).....	37
Figura 5. Imagen de noticia extraída de la base de datos.....	38
Figura 6. Imagen de noticia extraída de la base de datos.....	39
Figura 7. Número de fichas ubicados en el descriptor Grupo Socioeconómico .....	40
Figura 8. Imagen de noticia extraída de la base de datos.....	42
Figura 9. Número de fichas ubicadas en el descriptor por Actor.....	44
Figura 10. Imagen de noticia extraída de la base de datos.....	58

### **Lista de apéndices**

**Ver apéndices adjuntos y pueden ser consultados en la base de datos de la biblioteca UIS.**

Apéndice A. Base de datos sobre los barrios de las ciudades colombianas entre 1984-1984

## Resumen

**Título:** Los barrios de las ciudades colombianas en el periódico El Tiempo durante los años de 1980-1984. \*

**Autor:** Laura Kamila Flórez García \*\*

**Palabras claves:** vivienda, Colombia, comunidad barrial, urbanización.

### Descripción:

Considerando el fortalecimiento del crecimiento urbano que se empezó a experimentar de modo general en Colombia, principalmente desde la década de 1960, el presente trabajo busca analizar la manera en la que fue registrada en la prensa nacional el proceso de urbanización en Colombia durante la primera mitad de la década de 1980.

Simultáneamente, se indaga acerca de los principales actores involucrados en el proceso de crecimiento urbano, haciendo énfasis en los barrios como unidad básica de registro, así como la identificación de las ciudades o núcleos urbanos en los que el periódico *El Tiempo* fijó mayoritariamente su atención, todo ello sin distanciarnos o abstraernos del contexto histórico de crisis económica y social por la cual estaba atravesando el país para la década de 1980.

---

\* Trabajo de grado

\*\* Facultad de ciencias humanas. Escuela de historia. Director: Fabio Vladimir Sánchez Calderón. Doctor en Historia

### Abstract

**Title:** The neighborhoods of the Colombian cities in the newspaper *El Tiempo* during the years 1980-1984. \*

**Author:** Laura Kamila Flórez García \*\*

**Key words:** Housing, Colombia, neighborhood community, urbanization.

#### Description:

Considering the strengthening of the urban growth that began to be experienced in general in Colombia, mainly since the 1960s, the present work seeks to analyze the way in which the urbanization process in Colombia was recorded in the national press during the first half of the 1980s.

Simultaneously, its inquiries about the main actors involved in the urban growth process, emphasizing the neighborhoods as the basic unit of registration, as well as the identification of the cities or urban centers in which the newspaper *El Tiempo* focused its attention. All this without distancing we or abstracting ourselves from the historical context of economic and social crisis that the country was going through in the 1980s.

---

\* Degree work

\*\* Faculty of Human Sciences. History school. Fabio Vladimir Sánchez Calderón director. Doctor of History.

## **Introducción**

Enmarcado dentro del proyecto “La historia barrial como camino para la construcción de comunidades sostenibles en Bucaramanga y su área metropolitana”, el presente trabajo busca mediante la recolección, agrupación, clasificación y análisis de fuente primaria (prensa), específicamente del periódico EL Tiempo durante los años de 1980 a 1984, contribuir en la construcción de una narrativa descriptiva encaminada a identificar el o los múltiples procesos de urbanización llevados a cabo a nivel nacional durante la primera mitad del decenio de 1980.

Este informe de pasantía se divide en dos grandes apartados. En el primero de ellos se presenta una síntesis técnica que condensa la información arrojada tras la culminación del trabajo de archivo. Mientras que el segundo apartado (apéndice), de carácter propiamente analítico, toma como base la fuente primaria para la construcción un texto que busca dar luz acerca de las causas que llevaron a lo que se denominó por la prensa como “una crisis habitacional” durante la primera mitad del decenio, en este sentido este segundo apartado expone el papel que desarrolló el estado por medio del UPAC, el B.C.H y el I.C.T., así como las decisiones tomadas por el mismo en torno a políticas y/o planes de desarrollo.

Además de lo anterior, el trabajo entrega una base de datos que no solo contiene fichas referentes a la crisis habitacional, sino que también contiene fichas con sus respectivos resúmenes que dan cuenta de otros asuntos que hacen parte del tema urbano, como el desarrollo de infraestructura de carácter público (vías, hospitales, sistemas de alcantarillado, acueductos, etc.) y la fundación de barrios resultantes tanto de la iniciativa estatal, como de entidades privadas, o de la acción comunitaria o urbanizaciones ilegales.

Este trabajo contribuye al proyecto dentro del que se encuentra enmarcado en medida de que por una parte le nutre de fuente primaria, y por otra, porque al llevar a cabo un estudio que es de carácter nacional -la crisis habitacional- se rompe un poco con el esquema del proyecto, que es centrarse en Bucaramanga y su área metropolitana, logrando de este modo ampliar el horizonte del conocimiento de la incidencia que tuvo el estado por medio de sus instituciones, el sector privado y la comunidad, no únicamente en una región sino en todo el país, el cual a su vez es el escenario en el que se encuentra inserta Bucaramanga y su área metropolitana.

## 1. Marco referencial

### 1.1 Definición

Se tiene entendido que al igual que las demás ciencias, tanto sociales como de la naturaleza, en la historia se tiene una metodología que al ser aplicada permite explicar fenómenos de carácter social ocurridos en un espacio y tiempo determinados. Los pasos que suelen seguirse, sin importar la rama de investigación histórica, y que sugieren una buena aproximación son la observación y definición del problema, la formulación de hipótesis, la recolección de datos, el análisis y las conclusiones. Por lo que se refiere a este trabajo, la atención está centrada en dos etapas; la recolección de datos y la entrega de resultados.

En cuanto a la recolección de los datos, esta se hizo por medio de la aplicación del método *heurístico*; método implementado en todas las ciencias debido a su flexibilidad y abundancia de medios y/o estrategias que facilitan la búsqueda de soluciones a problemas. En el campo histórico la *heurística* se encarga de preguntar acerca de las fuentes dentro de la investigación, en este sentido, ella ofrece estrategias permiten determinar la idoneidad de las fuentes, así como su confiabilidad; estas estrategias según Aróstegui son el *análisis de la fiabilidad de las fuentes*, tarea propia del contexto metodológico de la observación y, *el análisis de la adecuación de las fuentes*, que está delimitado por los objetivos de la investigación (Aróstegui, 1995).

Considerando lo anteriormente expuesto, este trabajo utiliza como su fuente primaria la prensa, específicamente el periódico El Tiempo entendiendo que

“Un periódico es un archivo que guarda de todo: texto e imagen, opinión e información, revelaciones trascendentes y pequeñas minucias de la vida cotidiana, artículos de grandes personalidades y cartas de autores anónimos. Es, por tanto, un registro de la sociedad, de la historia” (Alía, 2016, p. 202).

En este marco, la recolección de la fuente primaria es una parte esencial que debe realizarse de manera metódica, obedeciendo siempre a las mismas necesidades del tema de investigación, es decir, la búsqueda debe estar condicionada siempre por el tema o problema de investigación y nunca viceversa.

Por lo que corresponde a la entrega de resultados, esto se logra por medio de la aplicación del método *hermenéutico*, el cual es considerado en la historia como

“La interpretación comprensiva, transpuesta y adaptada a las condiciones de significado de los hechos históricos; opera a través de la comprensión de signos, para obtener de ellos sucesivos significados, aproximaciones y apreciaciones” (Guerrero, 2013, p. 23).

En este orden, para lograr la interpretación de las fuentes, estas se organizaron en una base de datos la cual catalogó o clasificó a cada artículo de noticia en función de una serie de cualidades que fueron definidas desde el proyecto macro en el cual se inscribe esta pasantía (escala regional, ubicación, grupo socioeconómico, tipo de actor) esto con el fin de caracterizar cada registro (noticia) conforme a la información verbal que aquella contenía y a su vez delimitarla conforme a los objetivos de la investigación, logrando de este modo una explicación verdadera, en palabras de Aróstegui “que trascienda el orden de proposiciones que se reiteren al *cómo* de los fenómenos para dar cuenta de su *por qué...*” (Aróstegui, 1995, p. 345).

## 1.2 Fundamentos conceptuales y enfoque teórico

El primer concepto al que nos vamos a remitir aquí es el de *urbanismo*. Al igual que muchos otros conceptos que se encuentran dentro de los límites de las ciencias sociales, a este se le han otorgado diversas significaciones de acuerdo con el campo en el que se ubique, en este sentido, la geografía le ha definido como “la ocupación y transformación física del territorio debido al desarrollo de las ciudades” (López, 2015, p. 623), es decir, se entiende por urbanismo todo aquello que se encuentra asociado a la ciudad.

Otra definición es la que se ha gestado en la historia, la economía y la sociología, en donde se le define como “la concentración de la población en ciertos lugares del territorio considerados como urbanos” (López, 2015, p. 623), en este caso ya no se ve al urbanismo como todo aquello que se asocia a la ciudad, sino que se entiende como un resultado del establecimiento de un grupo de personas en un espacio determinado.

Un concepto quizás más amplio es el que le define como “el estudio y planeación de las ciudades y de las regiones donde estas se asientan” (Ducci, 1989, p. 1), esta definición obedece a una visión más amplia en la que se busca entender a la ciudad como un espacio que se encuentra relacionado de modo directo con el campo, en otras palabras, es imposible comprender las transformaciones de la ciudad sin tener un entendimiento previo de aquello que acontece en su región. No obstante, aquí se ha escapado algo fundamental y es que la urbanización a su vez es “la concepción social, económica y política de la ciudad” (Villanueva y Bedregal, 2005, como se citó en Ornés, 2009, p. 201). Partiendo de estas dos últimas concepciones tenemos entonces que el urbanismo es el estudio y planeación de las ciudades, en el que se consideran las condiciones

económicas, sociales y políticas, no solo de las mismas ciudades sino también del entorno regional en el que cada una se encuentra. En este sentido tomaremos como referencia para el desarrollo de este trabajo el concepto anteriormente establecido, considerando, a su vez, que el territorio en que se ubica cada sociedad es “un espacio de relaciones sociales, donde existe un sentimiento de pertenencia de los actores locales respecto a la identidad construida y asociada al espacio de acción colectiva y de apropiación...” (Brunet, 1990, como se citó en Flores, 2007, p. 37).

Continuando, tenemos un segundo concepto que no es menos importante que el anterior, es el de *barrio*. Al indagar acerca de su definición encontramos que este afronta problemas semejantes al caso anterior en cuanto a su definición. Según George Galster (2001)

“los científicos sociales urbanos han tratado al “barrio” de modo muy similar a como los tribunales de justicia han tratado a la pornografía: como un término difícil de definir con precisión, pero todos saben que es “eso” cuando lo ven...” (p. 211).

Esta situación ha generado ambigüedades en el campo de las políticas urbanas debido a que no se tiene una delimitación de aquello que es. Con todo, lo anterior de ninguna manera significa que no se haya tratado de delimitar o establecer una definición del concepto, de hecho, en Europa y Norteamérica las políticas urbanas destinadas a estos ‘espacios’ se definen, de acuerdo con Atkinson (como se citó en Tapia, 2015), como

“el lugar a partir del cual distribuir servicios, intervenir en función de objetos de regeneración y, lo más relevante, el barrio es aquella escala privilegiada donde los gobiernos definen sus agendas en relación con la definición y fortalecimiento de la cohesión social, capital social y ciudadanía (p. 122).

Es decir, que se toma el barrio como punto de partida para fortalecer las relaciones sociales, económicas y ciudadanas, pretendiendo con ello fomentar la participación ciudadana en el compromiso democrático y reducir la pobreza. No obstante, esto puede ser contraproducente ya que un barrio fuertemente cohesionado podría entrar en conflicto con otros barrios generando fracturas o divisiones sociales, además de que esa cohesión no necesariamente va a resultar en el fortalecimiento de la confianza de los individuos hacia las instituciones, así como tampoco el fortalecimiento del capital social implica, de alguna manera, la superación de las condiciones de pobreza (Tapia, 2013).

De otra parte, un aspecto que llama la atención es la generalización del barrio, en otros términos, la desconsideración de la existencia de diversos tipos de barrios, en donde se presentan “diferencias de contenido y forma que comportan los distintos sistemas de producción encarnados en cada una de esas formas particulares de barrio” (Ludeña, 2006), como es el caso de los barrios “marginales”\*, los cuales han desarrollado formas propias de intercambio, producción y consumo partiendo de su economía y relación con la ciudad de la cual han sido separados o distanciados.

En este orden de ideas, cuando llevamos a cabo una aproximación a nuestro caso, encontramos que la concepción sufre un cambio rotundo, que se conecta con lo establecido en el párrafo anterior, y es que en Colombia se ha sugerido que el barrio popular es un escenario de lucha cotidiana que surge como un espacio creado por millones de emigrantes (principalmente de áreas rurales) que quieren obtener unas condiciones de vida digna y reconocimiento de su

---

\* Esta denominación de “marginal” inició en la década de los años sesenta, aunque actualmente se denomina como “popular”.

ciudadanía, siendo esto, al mismo tiempo, el resultado de intereses compartidos como constructores y usuarios del espacio urbano. Todas esas acciones y/o situaciones en las que se encuentran envueltas esos grupos de personas, a su vez llevan a que los grupos creen una manera de ser propia como pobladores populares urbanos. (Torres, 1999).

En este orden de ideas, y entendiendo la existencia de diversos vacíos en cuanto a una definición del concepto, situación que trae consigo problemas al momento de generar políticas que estén acordes a las distintas situaciones, para el desarrollo del presente trabajo, considerando la concepción que se presenta en el párrafo anterior, el barrio se aborda desde una perspectiva histórica en la que se considera como “un espacio pensado y planificado previamente como construcción de ciudad, incluso cuando se trata de barrios construidos por acción espontánea de sus habitantes” (Ludeña, 2006).

## **2. Caracterización del grupo de investigación**

El grupo de investigación Políticas, Sociabilidades y Representaciones histórico-educativas (PSORHE) es un grupo fundado en el año 2000 con aval de la Universidad Industrial de Santander y la Universidad Tecnológica de Pereira, clasificado en la categoría A1 de Colciencias según la convocatoria de medición de 2019. El grupo cuenta con más de 50 miembros entre investigadores nacionales e internacionales y estudiantes, tanto de doctorado como de maestría y pregrado. La historia de la cultura, de la política y la educación son los grandes ejes de trabajo que han dado como resultado más de 900 productos entre libros, capítulos de libro, tesis de grado, ponencias y artículos. Una de las líneas de investigación del grupo es la Historia urbana

y regional, dentro de la cual se inscribe tanto el investigador principal, Fabio Vladimir Sánchez Calderón, quien es además coordinador del Semillero Geohistorias, como el coinvestigador de esta propuesta, William Buendía Acevedo, quien además ha dirigido varias investigaciones de pregrado y maestría en la Escuela de Historia, directamente relacionadas con la historia urbana y barrial de Bucaramanga.

### **3. Caracterización de la propuesta de investigación**

Este proyecto, el cual fue seleccionado dentro de la convocatoria 2020 de financiamiento interno de la Universidad Industrial de Santander (UIS) lleva por nombre “La historia barrial como camino para la construcción de comunidades sostenibles en Bucaramanga y su área metropolitana”. El proyecto se enmarca en el ODS 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y enfocado desde la historia urbana y la historia digital, desarrolla, a partir de cuatro casos puntuales, que serán identificados en la investigación, una propuesta metodológica que combina la utilización de diversas fuentes de información y que permita entender la participación de múltiples actores y dinámicas en la construcción de cada barrio. La intención es que esta propuesta sirva de base para la elaboración de otros estudios similares, de manera que se avance en el conocimiento de los procesos urbanos de Bucaramanga, y que puede aportar insumos tanto a instituciones estatales como a organismos privados, comunidades académicas y organizaciones comunitarias, por mencionar los principales usuarios.

Se parte de la idea que cada barrio es un espacio construido históricamente, es decir, es un proceso, y en él participan diferentes actores, que, en principio, pueden agruparse dentro del Estado, el sector privado y la comunidad (Torres, 2009); aunque debe reconocerse que esa es una decisión más heurística que real, dado que cada uno de esos grupos es internamente heterogéneo. Adicionalmente, se entiende al barrio como un lugar, esto es, como un espacio en el que se concretan en la escala local y cotidiana, las fuerzas, dinámicas e intereses de órdenes mayores como la ciudad, el departamento, el país, e incluso el mundo mismo, como lo evidencia por ejemplo los desafíos que enfrenta hoy Bucaramanga y su área metropolitana frente a la contaminación atmosférica, la movilidad sostenible, la inclusión social y la comunicación eficiente con el resto del país.

Para el proceso investigativo se consultarán fuentes escritas, dentro de las que sobresalen documentos técnicos y políticos elaborados por instituciones estatales de orden local, departamental y nacional, así como la prensa local y regional. Adicionalmente, se dará voz a los habitantes de cada asentamiento, así como a otros actores que hayan influido en la vida de cada barrio: funcionarios estatales, párrocos, empresarios locales. De manera similar, integrarán fuentes gráficas como la fotografía y la cartografía. En ese sentido, esta propuesta de investigación incluye también la construcción de un prototipo de Sistema de Información Geográfica (SIG) barrial de Bucaramanga, el cual no se trata simplemente de un canal digital para la divulgación de los resultados investigación, sino que se planea como un ejercicio de historia digital para la investigación, interpretación y discusión de la historia barrial de la ciudad.

## **4. Caracterización de la experiencia**

### **4.1 Justificación de la pasantía**

Tomando en consideración la ausencia de estudios sistemáticos acerca de periódicos de carácter nacional en los que se aborde el proceso de urbanización popular a nivel del país, la presente propuesta, haciendo caso de la importancia que tiene la construcción del espacio dentro del desarrollo de las sociedades y su diario vivir, busca por medio de una revisión y análisis del periódico *El Tiempo*, contribuir al proyecto de investigación dentro del cual se encuentra inserta esta pasantía, con resultados que permitan ver cómo se desarrolló de modo, si se quiere general, el proceso de urbanización popular a nivel nacional en los años de 1980 a 1984, para con ello poder comparar la situación de Bucaramanga y sus particularidades con las de otras ciudades. Así mismo, esta propuesta dará a futuro la posibilidad de examinar e identificar las particularidades que tenían los periódicos regionales (como Vanguardia Liberal) y los nacionales (El Tiempo, El Espectador) para registrar este tipo de acontecimientos.

### **4.2 Objetivos trazados**

#### *4.2.1 Objetivo general*

- Analizar el modo en que fue registrado, por el periódico El Tiempo, el proceso de urbanización a nivel nacional que se llevó a cabo en la primera mitad de la década de los años ochenta en el país.

#### 4.2.2 *Objetivos específicos*

- Realizar un registro o inventario de las noticias encontradas en la prensa acerca de la urbanización a nivel nacional entre los años de 1980 y 1984.
- Identificar las regiones más destacadas o aquellas que recibieron mayor atención por parte de El Tiempo.
- Identificar el rol, en las noticias, que se le asignó a los participantes o diferentes actores sociales involucrados en el proceso de urbanización, por parte del periódico El Tiempo.

### **4.3 Proceso metodológico empleado**

Esta investigación se encuentra dividida en dos partes, en el caso de la primera se lleva a cabo un análisis de carácter cuantitativo descriptivo en el que se recogen las fuentes primarias y se presentan con claridad de manera estadística con sus respectivos descriptores. Para la segunda etapa, el análisis es de carácter cualitativo, esto debido a que el objetivo principal es indagar acerca de la manera en la que se registró por el periódico *El Tiempo* el proceso de formación y desarrollo de diversos tipos de urbanización, destacándose los barrios en diferentes ciudades de Colombia, y paralelamente identificar las regiones más destacadas, así como los principales actores involucrados y el papel que desarrollaron según la prensa.

De acuerdo con lo anterior, en esta investigación se privilegia la recolección, clasificación y sistematización de los datos, los cuales sustentan la información que se presenta dentro del marco

de la pasantía la cual a su vez se enmarca en el proyecto “La historia barrial como camino para la construcción de comunidades sostenibles en Bucaramanga y su área metropolitana”.

Por lo que se refiere a la presentación de los datos; durante el primer apéndice o apartado la información se presenta de manera cronológica y geográfica buscando siempre mantener una continuidad tanto en lo que se refiere al tiempo como al espacio, en caso del segundo apartado esta dinámica tiende a mantenerse aunque en esta se empieza a incluir una narrativa hermenéutica la cual prevalecerá en el último apartado debido a que se pretenden identificar el rol, que según la prensa, jugaron los diferentes tipos de actores (privado, estatal y comunitario).

#### 4.4 Descripción de las actividades realizadas

**Incorporación en el proyecto:** Por medio de la participación en el semillero Geohistorias, así como en otros proyectos como el libro *Memorias barriales en construcción, historia de dos barrios populares en Bucaramanga\** bajo la supervisión del profesor Fabio Sánchez, fue que se llegó a una aproximación y lectura del protocolo del proyecto “la historia barrial como camino para la construcción de comunidades sostenibles en Bucaramanga y su área metropolitana”. En este contexto, se dio paso a la revisión de estudios llevados a cabo en América Latina con el fin de afianzar conocimientos en torno a la discusión de la construcción de la vivienda, posteriormente se hizo, del mismo modo, una aproximación al caso colombiano para de este modo aterrizar finalmente en estudios hechos sobre el tema en Bucaramanga. Este proceso permitió identificar

---

\* Aquí el enlace por el que se puede acceder al libro:

<https://ediciones.uis.edu.co/index.php/publicacionesuis/catalog/book/447>

vacíos asociados en general a los estudios de historia urbana, vacíos que permitieron direccionar esta pasantía hacia el estudio del proceso de urbanización a nivel nacional por medio de la prensa.

**Identificación de la fuente:** Para la segunda mitad del siglo XX en Colombia se encontraban en circulación un número considerable de periódicos entre los que sobresalieron El Tiempo, El Espectador, El Mundo, El siglo, El Colombiano, entre otros, la mayoría de ellos aún vigentes. Por lo que se refiere a El Tiempo, este se fundó en 1911 como un periódico de corte liberal el cual se impuso a nivel nacional durante prácticamente todo el siglo XX hasta la actualidad.

En la actualidad El Tiempo conserva su posición como uno de los diarios más comercializados y leídos a nivel nacional, situación que ha generado que su producción histórica se haya conservado en archivos tanto de manera física como digital. El primero de ellos es el archivo de El Tiempo en Bogotá y el segundo es la hemeroteca virtual de El Tiempo al cual se puede acceder completamente por medio del portal Google news. Para esta investigación se seleccionó el que se encuentra digitalizado debido a su fácil acceso y por cuestiones externas (pandemia). Por lo que se refiere a una primera revisión general que se hizo de los años correspondientes a la investigación encontramos que, aunque todos están, entre años algunos meses y días están ausentes.

**Incursión en la fuente:** considerando que la investigación se enmarca en un proyecto mucho más amplio en el que se busca por medio de la historia urbana “avanzar en el conocimiento sobre las dinámicas urbanas...particularmente en el análisis del surgimiento, consolidación y la transformación de los barrios”, en este caso durante la década de 1980, la búsqueda se inició después de que el director del proyecto hiciera una delimitación que llevó a que la recolección de

datos se centrará en la primera mitad de la década de 1980. En este sentido se fichó de modo consecutivo desde 1980 a 1984 y si bien algunos años no contaban con todos sus meses, si podemos afirmar que cada uno de ellos estaba en la hemeroteca digital de El Tiempo.

**Construcción de la base de datos:** Después de ubicar la fuente primaria e iniciar con su recolección, se hizo necesario organizarla de manera que, al momento de responder a los planteamientos propuestos en el proyecto, se pudiera acceder fácilmente a cada una de las noticias. En este sentido, se generó una base de datos en formato Excel, que se encuentra anexa al informe de la pasantía, ésta se organizó de la siguiente forma: Se establecieron 17 columnas en las que se encuentra información acerca del número de fichas, día de publicación de la noticia, mes, año, número de página(s), título, descriptores, observaciones (resumen muy conciso de la noticia) y finalmente dudas y/o comentarios (espacio para registrar datos puntuales, preguntas, temas relacionados, etc.). Por lo que se refiere más claramente a los descriptores estos buscan identificar las características de cada una de las noticias con el fin de generar un orden que permita disponer de modo ágil de cada una de las noticias que darán respuesta a nuestros objetivos.

Los descriptores son los siguientes: *escala, ubicación, grupo socioeconómico y tipo de actor*. En lo que respecta a los dos primeros, estos consideran o privilegian la ubicación en la que se desarrolló el acontecimiento registrado por la prensa, en este sentido, el primer descriptor se divide en tres variables; nacional, regional y local, mientras que el segundo se divide en dos; municipio y departamento. El tercer descriptor, como su nombre lo indica se enfocó en el grupo socioeconómico de los actores involucrados en el proceso, lo que llevó a que este se dividiera en tres; alto, medio y bajo, finalmente, el último descriptor consideró el tipo de actor o actores que

participaron en la construcción y desarrollo urbano de las ciudades, en este sentido, se consideraron los siguientes tipos: privado, estatal, comunitario-habitantes.

**Figura 1.**

*Captura de pantalla de la base de datos.*

Identificación										Escala		Ubicación		Grupo		Tipo de registro, señalando temas relevantes de que trata		Dudas	
D	M	A	Página	Titulo			N	R	L	Municipio	Departamento	A	M	B	P	E	C		
1	2	1	1980	4a	¿Se puede vivir en Bogotá?			x		Bogotá	Cundinamarca	x	x	x				tanto de casas como de apartamentos en la ciudad de Bogotá para inicios de 1980. Se señala el costo tanto de los primeros como de los segundos, así como algunos de los parámetros que eran necesarios para tomar en	
2	2	1	1980	14b	La ciudad y la gente			x		Bogotá	Cundinamarca		x			x		Se expone la capacidad de acción de la comunidad frente a la limpieza de las calles y los barrios populares en Bogotá. Situación que fue bien vista y promovida por la prensa, la cual dentro de su entusiasmo suscitó a la población a	
3	3	1	1980	4a	El control de los arrendamientos			x		Bogotá	Cundinamarca	x				x		En este artículo se explica como el control del costo de alquiler no podría resolver los problemas relacionados con la demanda de vivienda. De modo más completo, se menciona que para inicios de la década la población en Se presentó una reducción del presupuesto para el programa de acción comunal, de ser de 82 millones para 1976, pasó a ser de 30 millones para este periodo, situación que se vio como	

**Límites del acopio de la información:** Debido a que dentro de los objetivos de la investigación se encontraba la identificación tanto de actores como de aquellas regiones que recibieron mayor atención por parte de la prensa durante la primera mitad de la década de 1980, la recolección de los datos se hizo a nivel nacional considerando no sólo aquellas noticias asociadas a la construcción o desarrollo de barrios, sino que se consideraron aquellas que afectaron su desarrollo, como la construcción de vías, el crecimiento de las ciudades, los programas de vivienda, la instalación de servicios básicos, la implementación de nuevas leyes o decretos entorno a la vivienda y el arrendamiento, etc.

**Trato con la fuente:** Por lo que se refiere al acercamiento, recolección de fuentes y creación de las fichas, esto dependió principalmente del estado de microfilmado en el que se encontraron las noticias en la hemeroteca. Por lo general el fondo se encontró organizado y los periódicos contaban con una muy buena calidad de imagen, por lo que fueron pocas las noticias que presentaron problemas al momento de su lectura. En cuanto al proceso de recolección, este se hizo por medio del recortado y edición de los artículos en Paint, los cuales posteriormente se archivaron como imágenes en carpetas que se dividieron por año; a cada noticia se le organizó por medio de la asignación de fecha (año, mes y día), número de página(s) y nombre, esto con el fin de facilitar su consulta.

**Informes:** Durante el todo el desarrollo del proyecto, tanto en la fase de creación de la base de datos como en la creación del escrito final, se generaron y enviaron informes de manera periódica vía e-mail al profesor y director del proyecto Fabio Vladimir Sánchez Calderón, quien

los revisó a profundidad para, a partir de ellos, generar correcciones y comentarios a lo largo del proceso.

**Informe técnico:** Después de haber concluido con la creación de fichas del periodo establecido en la pasantía, se procedió con la generación de un informe técnico en el que se presentaron datos puntuales registrados en la base de datos principalmente de forma cuantitativa, tablas y gráficas, con el propósito de facilitar la lectura y presentación de estos.

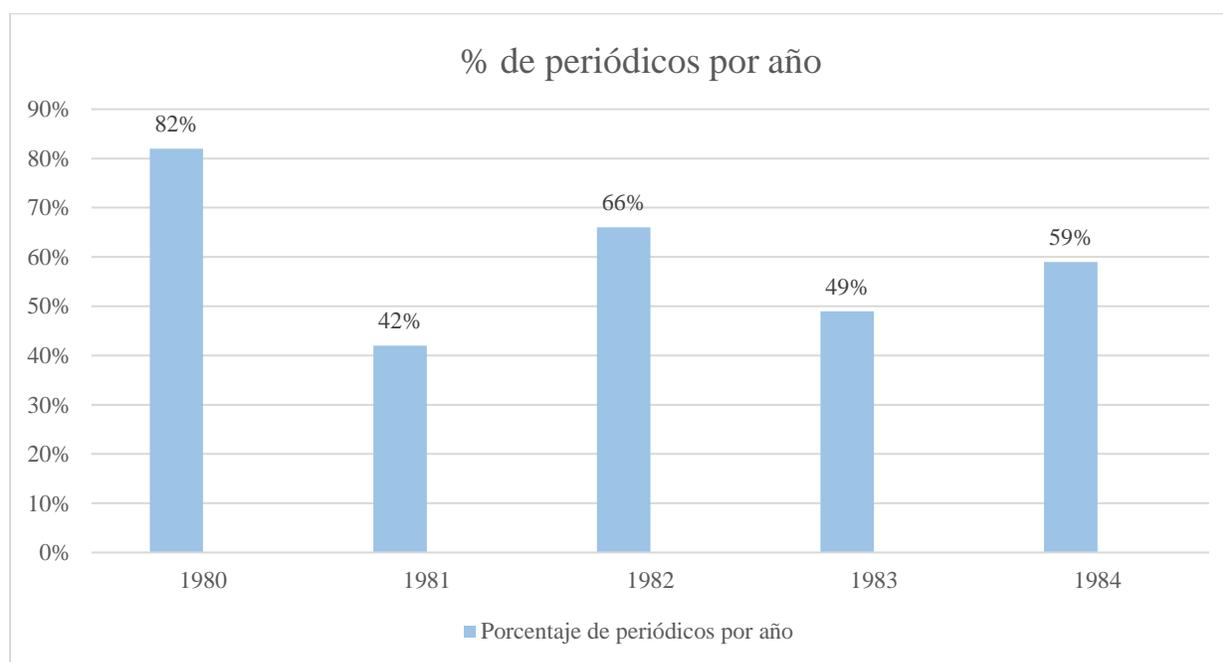
**Informe analítico:** Por último, se llevó a cabo una catalogación de artículos que sugirieron la existencia de una fase de déficit habitacional durante el periodo de 1980 a 1984. Esto con el fin de construir un texto analítico que permitiera dar cuenta de las decisiones que el estado tomó en relación con el asunto de la vivienda, para, a su vez, con ello dar cuenta de las razones que llevaron al déficit aquí sugerido por la prensa.

## 5. Informe técnico de los resultados

Después de llevar a cabo la identificación y recolección de la fuente, el primer dato que entregó la investigación fue la recolección o creación de 1,118 fichas junto con la cantidad de periódicos que están disponibles en la hemeroteca para nuestro periodo de tiempo estudiado. Por lo que se refiere al número de las fichas, la mayor parte se recogió en el año de 1980, esto debido a que, como lo muestra una tabla que se sintetizó a partir de la base de datos en la que se expuso el número de periódicos por mes en cada año, este año fue el más completo en cuanto al número de periódicos por mes, así como de periódicos completos.

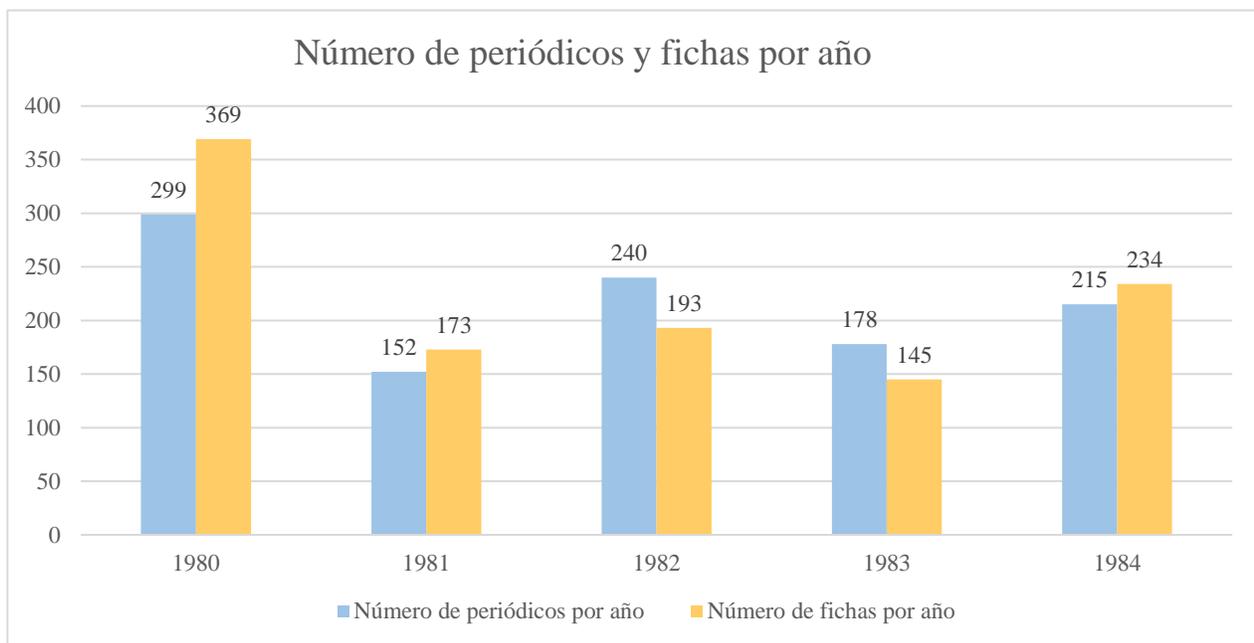
**Tabla 1.***Número de periódicos por año (1980-1984).*

<b>Año</b>	<b>Número de días disponibles</b>
1980	299
1981	152
1982	240
1983	178
1984	215
<b>Total</b>	<b>1,084</b>

**Figura 2.***Porcentaje del número de periódicos con los que se contó por año (1980-1984)*

**Tabla 2.***Número de fichas por año (1980-1984).*

<b>Año</b>	<b>Número de fichas</b>
1980	373
1981	173
1982	193
1983	145
1984	234
<b>Total</b>	<b>1,118</b>

**Figura 3.***Número de periódicos y fichas por año (1980-1984)*

Un segundo dato que arrojó la búsqueda fue la atención fijada en las diferentes regiones del país por parte del periódico. En este sentido, encontramos que, de las 32 unidades, político-administrativas que conformaban para este periodo el territorio nacional, se mencionaron 27, las cuales se encuentran ubicadas en su mayoría en la parte andina y caribe del territorio, es de resaltar que muchas de estas unidades solo se nombraron un promedio de una a cinco veces en los 5 años de estudio.

**Tabla 3.**

*Número de registros por departamento con su respectivo porcentaje (1980-1984)*

<b>Departamento</b>	<b>Número de fichas</b>	<b>Representación en %</b>
Cundinamarca	546	49,00%
Antioquia	51	4,60%
Boyacá	30	2,70%
Valle del cauca	30	2,70%
Santander	25	2,20%
Cauca	23	2,10%
Atlántico	16	1,40%
Bolívar	11	1,00%
Meta	11	1,00%
Nariño	11	1,00%
Arauca	7	0,60%
Huila	7	0,60%
Norte de Santander	7	0,60%
Risaralda	7	0,60%
Caldas	6	0,50%
Quindío	6	0,50%
Caquetá	4	0,40%

Cesar	5	0,40%
San Andrés y providencia	4	0,40%
Tolima	4	0,40%
Casanare	3	0,30%
Guajira	3	0,30%
Sucre	3	0,30%
Córdoba	2	0,20%
Guainía	1	0,10%
Magdalena	1	0,10%
Vichada	1	0,10%
Total:	825	74.1%
Registros sin departamento asociado	293	25.9%
Registros totales:	1,118	100%

Como podemos observar, en esta tabla solo aparece el 74.1% del total de los registros (1,118), ya que con esta tabla se deseó conocer el porcentaje de noticias por departamento registrado dentro de la base de datos, es decir, acá no se contaron aquellas noticias que pertenecieron a la escala nacional, esto porque con esta tabla únicamente se quería identificar aquellos departamentos en los que la prensa fijó principalmente su atención. Aclarado lo anterior, al observar la tabla encontramos que aquellos departamentos que tuvieron mayor presencia fueron: Cundinamarca, que abarca el 49% de los registros, seguida de Antioquia con el 4,6%, Valle del cauca y Boyacá con un 2,7% y finalmente Cauca y Santander que cuentan con un 2,1% y 2,2% respectivamente.

Al examinar los datos con más detenimiento notamos que la mayor parte de la atención se fijó en la región oriental, en donde se ubica Cundinamarca, Boyacá y Santander; en la región Central que es en donde se encuentra Antioquia y, en la parte pacífica de la región andina que comprende a Valle del Cauca y Cauca. Indagando un poco acerca de las posibles causas de esa situación encontramos que, de acuerdo con el censo de 1985 llevado a cabo por el DANE, la mayoría de esos departamentos contaban con los mayores niveles de población del país.

**Tabla 4.**

*Índices de población según el censo de 1985*

<b>Departamento</b>	<b>Población</b>	<b>Porcentaje de la población con respecto al total nacional.</b>	<b>Porcentaje de noticias encontradas.</b>
Cundinamarca	5,849,077	19%	49%
Antioquia	4,138,172	14%	4,6%
Valle del Cauca	3,079,721	10%	2,7%
Boyacá	1,230,790	4%	2,7%
Cauca	872,620	3%	2,1%
Santander	1,537,591	5%	2,2%
<b>Total:</b>	<b>16,707,971</b>	<b>55%</b>	<b>60%</b>

De igual forma, encontramos que al expandir la escala a nivel regional la mayor parte de la población del país estaba asentada en aquellas regiones en las que se ubicaban los departamentos anteriormente mencionados.

**Tabla 5.***Índice de población por regiones tomando como referencia el censo de 1985*

<b>Región</b>	<b>Población</b>	<b>Porcentaje con respecto al total nacional</b>
Región andina	11,414,465	37%
Región pacífica	5,375,325	18%
Población total:	16,789,790	55%
Población total nacional:	30,583,288	100%

De acuerdo con la información extraída del DANE, tenemos entonces que, en esas dos regiones, para mediados de la década, se situaba el 55 por ciento de la población total del país, valor nada despreciable si consideramos que las dos regiones contenían 11 de los 32 departamentos que para ese momento conformaban la totalidad del territorio nacional.

A lo anterior debemos agregarle que la atención fijada por parte del periódico a esos departamentos pudo ser el resultado de una política tradicional centralista con la que el país se identificaba para ese periodo (Valencia y Karam de Chueiri, 2014) pese a que aquello no siempre fue así, ya que, en repetidas ocasiones, principalmente para la segunda mitad del siglo XX, se intentó dar participación a otras entidades en la creación de proyectos de planeación económica y social, tal fue el caso del decreto 2273 de 1978 por medio del cual se creó el Consejo para la Descentralización Administrativa o la fallida reforma de 1979 que estableció la realización de un Plan de Desarrollo Económico y Social que obedeciera a la ley para la concertación de las fuerzas económicas y sociales. (Valencia y Karam de Chueiri, 2014).

No obstante, como lo menciona Valencia y Karam de Chueiri (2014), basándose en un informe realizado por Wiesner-Bird, para 1979:

“la nación, junto con sus entidades descentralizadas por servicios, acumulaba el 84,6% de los ingresos del estado, dejando a los departamentos, intendencias y comisarías con el 9,7% y a los municipios con el 5,7%. Adicionalmente, la concentración de los recursos se evidenciaba claramente en el desarrollo de las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali)” (p. 181).

### 5.1 Distribución de los registros según la escala

Continuando con el informe técnico, tenemos que un tercer dato que surge de la cantidad de noticias ubicadas en el descriptor de Escala.

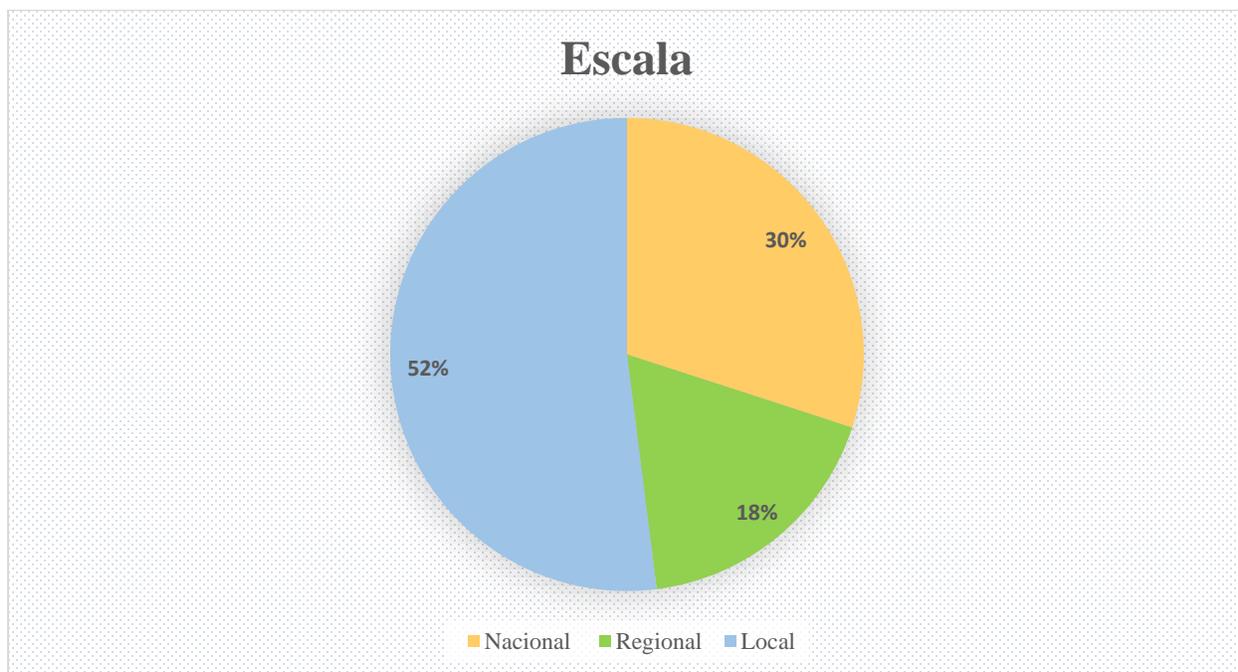
#### **Tabla 6.**

*Número de fichas ubicados en el descriptor de Escala (1980-1985)*

<b>Escala</b>	<b>Número de fichas</b>
Nacional	344
Regional	201
Local	577
<b>Total:</b>	<b>1,122</b>

**Figura 4.**

*Número de fichas ubicados en el descriptor de Escala (1980-1985)*



El descriptor de “Escala” que como ya se mencionó con anterioridad, hace referencia a la espacialidad del registro, mostró con claridad que la mayoría de las noticias correspondieron al nivel local, en donde se encontraban las capitales de los departamentos anteriormente mencionados (Bogotá, Medellín, Cali, Tunja, Popayán y Bucaramanga). Esta información guarda relación con el planteamiento realizado anteriormente en el que se considera la población de las ciudades principales, así como la política del país, igualmente esto también muestra el interés de El Tiempo por exponer las acciones del estado en torno al desarrollo y aplicación de proyectos urbanos en esas ciudades. No obstante, por lo que se refiere a las fichas de escala nacional vemos que la suma fue considerable y en general respondieron a políticas y proyectos estatales enfocados al fortalecimiento de la construcción y programas de vivienda, cabe aclarar que el número de fichas

aquí es más elevado debido a que en algunos casos las fichas poseen más de una escala. Aquí un ejemplo de una noticia a modo de ejemplo:

**Figura 5.**

*Imagen de noticia extraída de la base de datos*



*\$1.000 millones para nuevas obras viales. (16 de febrero de 1980). El Tiempo, p 11a.*

Finalmente, tenemos las noticias de escala regional que hicieron referencia principalmente a los proyectos que se estaban llevando a cabo o que se estaban planeando realizar en cada departamento. Aquí cabe agregar que el número de registros es más elevado debido a que en

algunos casos, como veremos a continuación, partiendo del contenido de las noticias se les asignó más de una escala; ejemplo:

Figura 6.

Imagen de noticia extraída de la base de datos

# Licitaciones por \$ 190 millones abre el ICT

Nuevas licitaciones por valor global de \$ 190.400.000.00 para la realización de programas de vivienda y obras de urbanismo en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Sucre y Córdoba, fueron anunciadas en Bogotá por la gerencia general del Instituto de Crédito Territorial (Inscredital).

Simultáneamente, el Inscredital abrió la licitación para la construcción del relleno faltante en el sector I de la zona suroriental de la ciudad de Cartagena, proyecto en el cual podrán participar personas naturales o jurídicas y consorcios nacionales y extranjeros. Su costo aproximado no fue revelado. El tiempo de ejecución de la obra será fijado por los proponentes.

En este paquete de licitaciones sobresale por su valor (\$ 100.000.000.00) una que comprende la construcción de obras de urbanismo para 260 lotes en Bello, Antioquia, según el proyecto Cacique Niquia, sector industrial, primera etapa.

Se encuentran también otras tres licitaciones para obras en el departamento de Bolívar, con un costo aproximado de \$ 44.300.000.00.

Las nuevas licitaciones se discriminan así:

**Antioquia**  
Construcción de obras de urbanismo para 260 lotes, según proyecto Cacique Niquia, sector industrial, primera etapa, en Bello-Antioquia.  
La licitación queda abierta el lunes 20 de octubre, será cerrada el viernes 7 de noviembre. Su presupuesto calculado es de \$ 100.000.000.00, sin incluir posibles reajustes. El plazo único de ejecución del proyecto será de 30 semanas.

**Bolívar**  
Construcción del relleno faltante en el sector primero de la zona suroriental de la ciudad de Cartagena.

**Valle del Cauca**  
Construcción de obras de urbanismo complementarias en el proyecto Rubén Cruz Vélez, de la ciudad de Tuluá.  
La licitación queda abierta el 20 de octubre y será cerrada el 3 de noviembre.  
Su presupuesto calculado es de \$ 17.000.000.00, sin incluir posibles reajustes.  
El plazo único de ejecución de las obras será de 35 semanas.  
Podrán participar las firmas que a la fecha de apertura tengan su domicilio principal dentro del área de la licitación conformada por Valle del Cauca, Risaralda, Quindío, Tolima, Nariño y Cauca.

**Sucre**  
Construcción de 4 bloques para 36 apartamentos y 8 locales, según el proyecto Antonio de la Torre y Miranda, en la ciudad de Sincelejo.  
La licitación queda abierta el 20 de octubre y será cerrada el 31 del mismo mes. El presupuesto calculado, sin incluir reajustes, es de \$ 16.100.000.00. El plazo único de ejecución de las obras será de 40 semanas.  
Podrán participar las firmas que a la fecha de apertura tengan su domicilio principal dentro del área de licitación conformada por los departamentos de Sucre, Córdoba y Bolívar.

**Córdoba**  
Construcción de 104 viviendas unifamiliares y obras complementarias de urbanismo, proyecto La Pradera, VII etapa de la ciudad de Montería.  
La licitación queda abierta el 20 de octubre y será cerrada el 31 del mismo mes. El presupuesto calculado, sin incluir reajustes, es de \$ 13.000.000.00. El plazo único para la ejecución de las obras será de 30 semanas.  
Podrán participar firmas de Córdoba, Antioquia y Sucre.

Licitaciones por \$ 190 millones abre el ICT. (20 de octubre de 1980). El Tiempo, p. 8f.

## 5.2 Descripción de los registros según el grupo socioeconómico

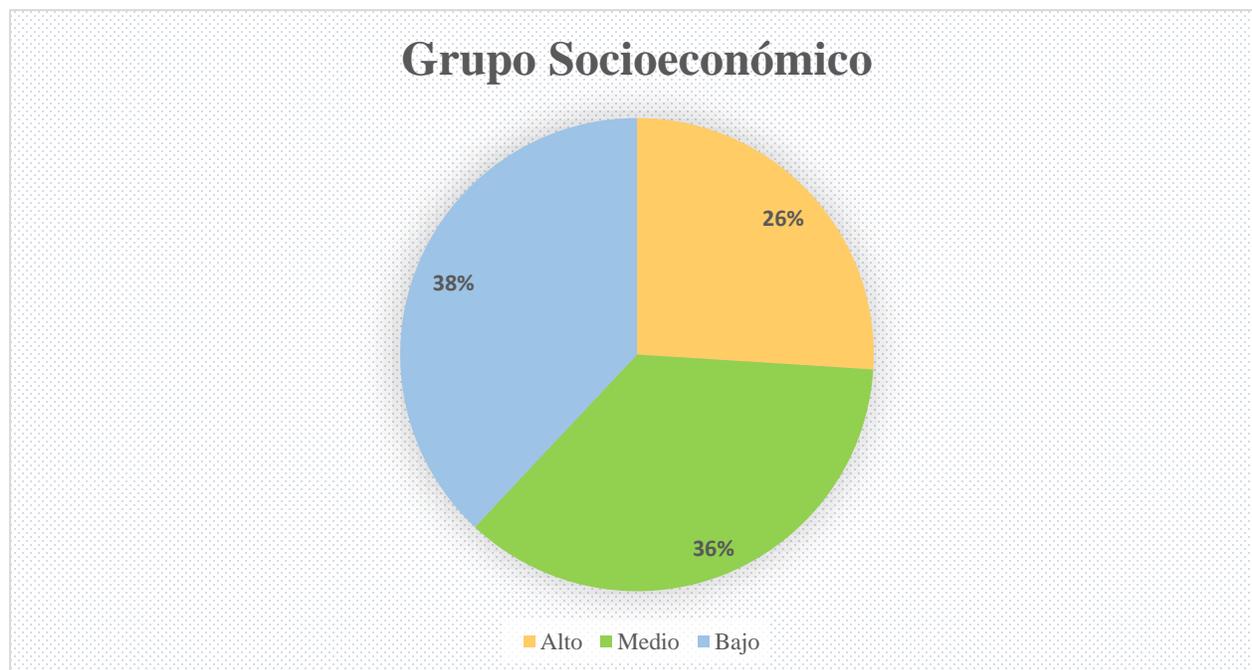
**Tabla 7.**

*Número de fichas ubicados en el descriptor Grupo Socioeconómico.*

Grupo Socioeconómico	Número de fichas
Alto	471
Medio	663
Bajo	703
Total:	1,837

**Figura 7.**

*Número de fichas ubicados en el descriptor Grupo Socioeconómico*



Este descriptor mostró que la mayoría de las noticias y, por tanto, de proyectos ya fueran de carácter estatal o social estuvieron destinados a la construcción de viviendas para los grupos socioeconómicos de bajos ingresos. Esta información tiene sentido al comprender que para este periodo el grupo socioeconómico que presentó mayor déficit de vivienda en el país fue el de menores ingresos, como veremos más adelante. Aunque debemos recalcar que a pesar de que la base de datos nos muestre un índice de noticias ‘elevado’ entorno a proyectos para la construcción de vivienda para grupos socioeconómicos de menores ingresos, como se podrá observar posteriormente, la construcción de vivienda dirigida a grupos socioeconómicos de medianos y altos ingresos seguía siendo elevada y en algunos casos desproporcionada si se considera la demanda habitacional por parte de esos dos grupos. Por lo que se refiere a la clase media, acá la cantidad de fichas tiende a disminuir debido a que esta población tenía la capacidad de acceder a un tipo de construcción que ofrecía mayores comodidades por su capacidad económica, situación que a su vez hizo que sus necesidades no fueran tan notorias como las del grupo socioeconómico de menores ingresos. Finalmente, tenemos que las noticias que se dirigieron a la clase alta fueron las más bajas y muchas de ellas fueron publicidad o políticas que les afectaban de alguna manera; aquí una noticia a modo de ejemplo:

Figura 8.

Imagen de noticia extraída de la base de datos

*"Venga a vivir en lo alto de los Cerros"*

Apartamentos

*Gratamira*

Carretera a Suba Calle 136.  
El conjunto exclusivo de Naturaleza y Modernismo

**FINANCIACION 15 años GRANAHORRA**

**NATURALEZA:**  
Amplias zonas verdes, bosques y cerros y la más hermosa panorámica de la Sabana de Bogotá, tranquilidad, aire puro y el silencio musical de los arboles.

**MODERNISMO:**  
Apartamentos de lujo de 3 alcobas, estar de alcobas y estudio; 3 baños, cocina integral, salón con chimenea, comedor; totalmente alfombrados y con uno de los diseños más agresivos y hermosos de la construcción moderna.

**SEGURIDAD:**  
Conjunto cerrado, porteria 24 horas con citófono.  
Visite su apartamento modelo y venga a:

*Gratamira* INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES S.A.  
CALLE 91 N° 13A-45 Tels: 2567770 / 71

AVENIDA 19  
AVENIDA PASEO DE LOS LIBERTADORES  
IGLESIA  
SAN FCO DE SALES  
CLUB CAMPESTRE DE COPENALCO  
AVENIDA A SUBA  
CALATRAVA

GLORIO A.C. (001)-100  
Resolución Superintendental N° 7090 del Diciembre 31/79

*Venga a vivir en lo alto de los cerros. (09 de febrero de 1980). El Tiempo, p. 8a.*

Cabe aclarar acá dos cuestiones, la primera de ellas es que al igual que en el caso anterior, el número de fichas se ve incrementado debido a que varias de las noticias tienen más de un grupo socioeconómico, y la segunda es que es posible que su baja cantidad con respecto a las fichas de las clases socioeconómicas media y baja, se debiera a que al no ser un grupo socioeconómico ‘vulnerable’ no recibió tanta atención por parte del estado, actor que desde el decenio de 1940

estableció esquemas de construcción y financiamiento para vivienda de las clases socioeconómicas media y baja que se fueron ampliando durante las tres décadas siguientes (Palacios y Safford, 2012), por medio de instituciones ya existentes (Instituto de Crédito Territorial (ICT) de 1939), y otras que fueron surgiendo (Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) en 1972); esta última tuvo un ‘protagonismo constante’, como veremos en la segunda parte del trabajo, durante nuestro periodo de tiempo examinado (1980-1984).

### 5.3 Distribución de los registros según el actor

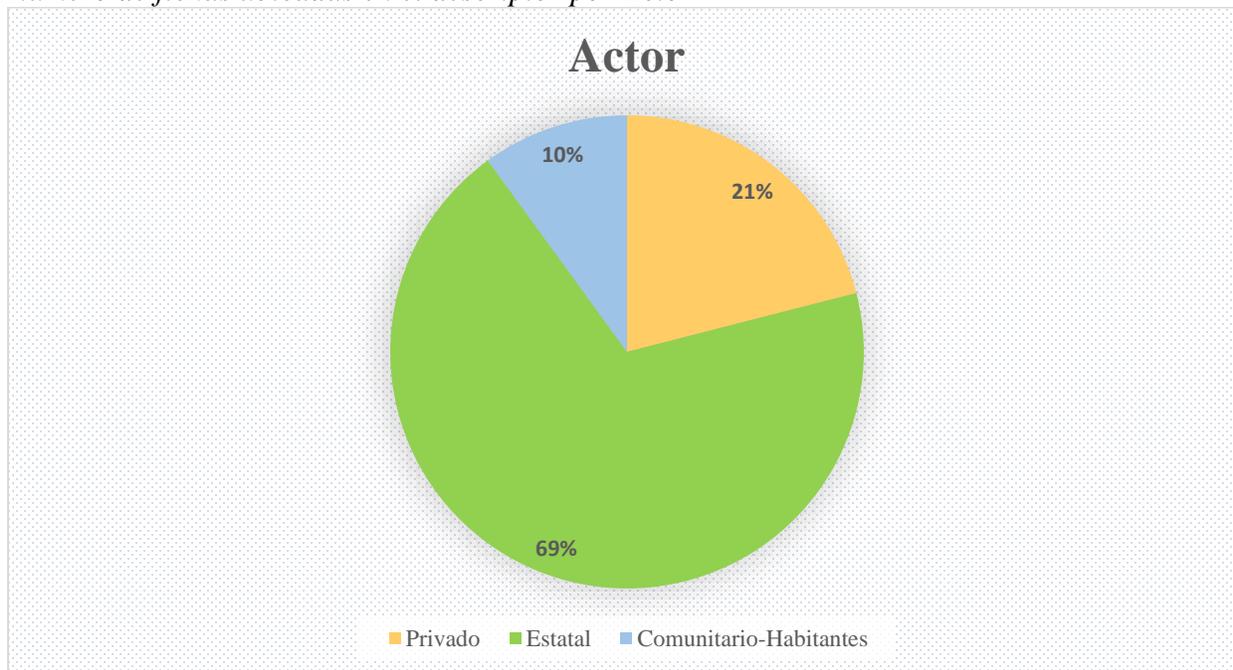
#### Tabla 8.

*Número de fichas ubicadas en el descriptor por Actor.*

<b>Actor</b>	<b>Número de fichas</b>
Privado	289
Estatad	927
Comunitario-Habitantes	135
Total	1,351

**Figura 9.**

*Número de fichas ubicadas en el descriptor por Actor*



Por lo que se refiere al descriptor de “Actor” es muy evidente que la mayoría de las fichas hacen referencia al estado como principal actor en el proceso de construcción y desarrollo urbano. Esta situación mantiene cierta relación con el descriptor anterior, “Grupo Socioeconómico”, si se considera que la mayoría de las noticias contenía información sobre proyectos o políticas estatales destinadas a solucionar el déficit de vivienda en el país, enfocándose principalmente en el grupo socioeconómico de menores ingresos, no solamente por su vulnerabilidad sino también porque se quería ‘controlar’ de algún modo el surgimiento de barrios “piratas” e “ilegales”. En lo que respecta a la participación del estado, este lo hizo por medio de acción del ICT, pero, sobre todo por medio del fortalecimiento del sistema UPAC y la participación del Banco Central Hipotecario; debe resaltarse que en muchas ocasiones los fondos para la realización de proyectos para la

construcción, ya fuera de vivienda, servicios públicos o vías, resultaron de la aprobación de empréstitos pedidos a bancos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. De otra parte, con respecto a los actores privados, estos de igual forma participaron, aunque por lo general en el levantamiento de urbanizaciones privadas para los grupos socioeconómicos de clase medianos y altos ingresos. Finalmente, tenemos la participación de la Comunidad, la cual aparece como el principal actor en el proceso de construcción de barrios “marginales ilegales” o como auto constructor de barrios que fueron financiados por el estado.

#### **5.4 Conclusiones**

En términos generales tenemos que la búsqueda de información con respecto al proceso de urbanización a nivel nacional durante la primera mitad de la década de los ochenta fue fructífera. El Tiempo mostró que durante la etapa que comprende nuestro periodo de investigación (1980-1984) se llevaron a cabo múltiples proyectos de carácter urbano por parte del estado, entidades privadas y la acción comunitaria (invasiones). En lo que concierne directamente al accionar del estado, se identificó que este participó principalmente por medio de la expedición de políticas que ‘ayudaron’ a enfrentar la cuestión habitacional en el país y sus instituciones; Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y el sistema UPAC, aunque en muchas ocasiones el mismo estado se respaldó con préstamos realizados a bancos de carácter internacional.

De otra parte, la base de datos también mostró que fueron más frecuentes las fichas asociadas a la puesta en marcha de proyectos de carácter estatal que buscaron subsanar el déficit de viviendas para los sectores socioeconómicos de más escasos recursos, mientras que las fichas

relacionadas con estratos socioeconómicos altos fueron más bajas, y obedecieron principalmente a publicidad. En este sentido podemos decir que El Tiempo en cuanto al tema de investigación aportó datos principalmente sobre “el tema de la vivienda”, enfocándose sobre todo en el accionar del estado y su papel como agente esencial en el proceso de construcción de la ciudad, así como la identificación de las entidades estatales que estuvieron mayoritariamente involucradas en los proyectos de vivienda y la situación en general por la que estaba atravesando la industria de la construcción en el país. Para finalizar, debemos resaltar que a pesar de que la base de datos nos permitió ver desde la perspectiva del El Tiempo la situación del desarrollo urbano en el país para ese periodo, debemos resaltar la necesidad de indagar o consultar otros tipos de fuentes que nos permitan apreciar y profundizar en el papel que desarrollaron los demás actores (sector privado y comunidad).

## **6. La crisis de la vivienda en la primera mitad de la década de 1980**

Para esta segunda sección del informe, que es la parte propiamente analítica del trabajo, nos centraremos en un tema, que, de acuerdo con la fuente, fue quizás el más relevante durante el periodo de tiempo aquí estudiado; ese tema fue el de la crisis habitacional que azotó al país para la primera mitad de la década de los ochenta. En este sentido, esta segunda sección se divide en cuatro apartados: el primero y el segundo de ellos abordan los antecedentes de desarrollo urbano y económico del país con el propósito de establecer un precedente sólido del problema; para la tercera parte se entra de lleno en la cuestión de la crisis habitacional entre 1980-1985, y para

finalizar, en el cuarto apartado, se identifica el accionar del Estado y sus instituciones al momento de aproximarse y afrontar el problema habitacional.

### **6.1 Antecedentes de desarrollo urbano**

Para lograr tener un mayor entendimiento de lo que fue la “crisis de la vivienda” según los datos obtenidos del periódico *El Tiempo* durante la primera mitad de la década de los ochenta del siglo XX, es conveniente dar un vistazo a lo que ocurrió en torno al tema desde mediados de siglo, ya que es este periodo el que algunos autores (Dureau y Florez (1996), Marco Palacios y Frank Safford (2012))\* identificaron como punto de quiebre en cuanto al crecimiento urbano del país.

En este orden de ideas y considerando que todo fenómeno se compone y, a su vez, es el resultado de una serie de factores (económicos, sociales, políticos) que se entrelazan en algún punto y le dan forma, empezaremos por observar que, durante este periodo, el país estaba atravesando por un conjunto de situaciones que provocaron que durante los decenios de 1950 y 1960 las ciudades sufrieran cambios ‘abruptos’ en lo que se refiere a su crecimiento.

Una primera situación que se puede calificar como favorable, fue el auge de la industria en el país desde mediados de la década de los cuarenta, fecha en la que el sector representó el 16,5%

---

\* Véase los siguientes textos: Dureau, F y Florez, E. (1996). *Dinámicas demográficas colombianas: de lo nacional a lo local*. Universidad de los Andes; Palacios, M y Safford, F. (2012). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Ediciones Universidad de los Andes, Facultad de Administración.

del total del PIB (Kalmanovitz, 2015). Hemos entendido por medio del ejemplo de los países que se catalogan como desarrollados que el progreso de la industria tendió a catapultar de manera positiva el desarrollo y/o crecimiento de las ciudades, no obstante, aquí decimos “se puede” debido a que para el caso de los países de América Latina esta situación no fue exactamente de ese modo, ya que a diferencia de los primeros (países “desarrollados”) estos desvincularon de modo parcial la industria del progreso económico, social e institucional, lo que llevó al déficit en infraestructura, recursos y regulaciones que produjeron que las ciudades crecieran marcadas por el desorden, la pobreza y la informalidad (da Cunha y Rodríguez, 2009). Es importante indicar, que de ninguna manera esto quiso decir que la industria no tuvo algún tipo de protagonismo en el desarrollo de la ciudad colombiana, ya que como lo señala el profesor Kalmanovitz (2015) durante el siglo XX una gran cantidad de población rural se movilizó hacia las ciudades para laborar en la industria, el transporte, el comercio, etc. Lo que nos sugiere que la industria tuvo que ver en el aumento y concentración de la población, principalmente, en las ciudades centrales del país (Bogotá, Medellín, Cali).

Continuando, tenemos que, paralelo a la situación anterior, entre las décadas de 1950 y 1960, especialmente en la de 1950, el país transitó por una etapa de aumento demográfico, de acuerdo con Palacios y Safford (2012) para 1951 la tasa de crecimiento anual del país fue del 3,3%, un 1,1% más si se compara con el crecimiento que se registró para 1938, año en que fue de 2,2%, ya para 1960 la tasa disminuyó a 2,7% anual, esto como resultado de cambios socioeconómicos y culturales como la pobreza y la puesta en marcha de proyectos de planificación familiar.

Si bien no podemos afirmar que estas fueron las únicas causas que incidieron en el proceso de urbanización desde mediados del siglo XX, si podemos decir, basándonos en afirmaciones

realizadas por Sánchez (2010), que éstas contribuyeron a que en 1950 tomara fuerza la cuestión de la organización de las ciudades, siendo tanto el impulso, que desde la misma presidencia se invitó a planear a los municipios tomando como ejemplo los planes de desarrollo de las ciudades centrales del país; Cali, Medellín y Bogotá (Sánchez, 2010). Cuestión más que conveniente, ya que durante el desenvolvimiento de la década de los cincuenta las tasas de crecimiento anual urbano en el país fueron superiores al 5,5% (Dureau y Florez, 1996).

Aquí, debemos mencionar que en donde más se reflejó el crecimiento urbano, fue en las principales ciudades del país (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla). Goueset (1998) nos indica que estas cuatro ciudades registraron un aumento del 5% (de ser del 40,5% pasó a ser de 45,5%) entre 1951 y 1985, aunque esto principalmente gracias a Bogotá que registró una subida de (+5,6%), a este respecto tenemos que aclarar que contrario a las demás ciudades Bogotá experimentó su mayor incremento después de mediados de 1960, ya que de 1950 a 1965 fue la que tuvo un menor ritmo de crecimiento. Esta última información es interesante para nosotros en medida de que coincide con los registros de la base de datos realizada para esta investigación, en donde se señala que los departamentos en los que se sitúan estas ciudades estuvieron dentro de los que mayor atención recibieron por parte de la prensa, resaltándose dentro de estos a Cundinamarca con Bogotá, ciudad que registró un número de 480 fichas, es decir el 43% del total de las fichas. Situación que, a su vez, nos lleva a concluir que el crecimiento de Bogotá continuó hasta mediados de la década de los ochenta e incluso hasta lo noventa, como lo sugiere Goueset (1998) cuando afirmó que el periodo de “explosión urbana” del país estuvo circunscrito entre 1940 y 1970, aunque aquello no aplicó a Bogotá, ya que a diferencia de las demás ciudades que podemos considerar

como centrales (Medellín, Cali y Barranquilla), su tasa de crecimiento siguió elevándose hasta 1990.

Ya para finalizar, tenemos que durante el decenio de los sesenta se trató de mantener el ritmo en cuanto al tema de la industria y la economía, sin embargo, después de 1956 se dio una paulatina desaceleración de la actividad económica que llevó a que durante el decenio de 1970 el país entrara en situaciones peligrosas de desempleo, inseguridad, marginalidad y criminalidad (Palacios y Safford, 2012). Este escenario, según el profesor Kalmanovitz tendió a empeorar para la década de los ochenta debido a la crisis de cuatro factores determinantes; déficit comercial, debilitamiento estructural de la industria, colapso de la intermediación financiera y finalmente un déficit fiscal resultado de la crisis y una política fraudulenta (Kalmanovitz, 2003). No obstante, por lo menos para principios de esta década no todo fue tan malo, en medida de que, durante la administración de Misael Pastrana, entre los años de 1970-1974, con su plan de gobierno “las cuatro estrategias” se dio prioridad a la industria de la construcción, posicionándole como motor de cambio económico para el país; de esto hablaremos con más profundidad más adelante.

## **6.2 Contexto económico y regional**

Aunque las crisis bancarias y financieras han sido una constante en el desarrollo de las sociedades modernas\*, en la actualidad incluso para aquellos que se consideran como países

---

\* Rinhat y Rogoff (2011), en su libro “Esta vez es distinto: ocho siglos de necesidad financiera”, exponen de modo resumido la larga historia de, lo que ellos consideran, han sido distintos tipos de crisis financieras acaecidas durante los últimos 200 años.

“desarrollados” este tema sigue siendo un auténtico calvario en vista de las complicaciones o dificultades que aún tiene la literatura moderna para explicar de manera satisfactoria las causas, mecanismos de trasmisión y alternativas de políticas para evitarlas o cambiarlas (Torres, 2011). En este contexto, y tomando en consideración todo lo que un evento de esta magnitud implica, nos disponemos durante el desarrollo de este apartado determinar en qué medida esta crisis afectó la economía nacional y por consiguiente frenó o afectó negativamente el desarrollo de la industria, en nuestro caso particular de la construcción.

La crisis económica a la que aquí no referimos se denominó como “la crisis de la deuda” y se desarrolló entre 1980 y 1990, periodo al que la Comisión Económica para América Latina (Cepal) le asignó el nombre de “década perdida” para describir con él la profunda crisis ocurrida en la región (Parodi, 2015).

De acuerdo con Ocampo (2015), la crisis fue el resultado de un agudo ciclo de auge y contracción de la financiación externa que se habría iniciado de manera modesta en algunos países para mediados de los sesenta, generalizándose en toda la región para mediados de los setenta. El problema inició, de acuerdo con este autor, para finales de los 70 debido a que hubo una interrupción brusca del financiamiento, la cual a su vez se derivó de la incapacidad que tuvieron los países de América Latina para hacer frente a las deudas que habían adquirido.

Esta incapacidad de hacer frente a las deudas se derivó de dos cuestiones: un fuerte deterioro de los precios reales de las materias primas y la decisión por parte de la junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, en 1979, respecto a elevar drásticamente las tasas de interés para frenar la aceleración de la inflación que venía experimentando ese país (Ocampo,

2015). Con estos precedentes, para 1980 estalló la crisis. El gobierno mexicano, que había sido hasta ese momento uno de los países con más acceso a la financiación externa privada y que tenía además un proceso de sobreendeudamiento (Ocampo, 2015) como resultado de ese acceso, anunció que no podía cumplir con sus pagos de deudas, lo que desencadenó que los bancos privados internacionales tomaran la decisión de no refinanciar ni prestar dinero nuevo a toda la región por temor a un contagio (Parodi, 2015).

En el caso de Colombia y a diferencia de otros países de América Latina, este afortunadamente entró de manera tardía en el auge del financiamiento externo gracias a la cantidad de reservas internacionales que se habían acumulado durante los años de la bonanza cafetera, que para 1979 eran ligeramente inferiores a la deuda externa del país, esto quiere decir, que, por primera vez en la historia moderna del país, la deuda externa era prácticamente de cero (Ocampo, 2015).

Esta situación, que podemos calificar como de excepcional, dio al país una ventaja al dotarlo con una defensa con la que no contaron los demás países, en la medida de que empezó a sufrir los efectos de la crisis de modo más leve y tardío. No obstante, aquello no duraría mucho, ya que al igual que otros productos o materias primas, el precio del café inició una fase de caída. De acuerdo con Ocampo (2015), ni la política fiscal expansiva, ni el auge del financiamiento, ni el auge crediticio que lo acompañó, significaron un mayor crecimiento económico, por el contrario, el crecimiento económico se vio interrumpido, evidenciándose esto en que el país pasó de tener un superávit de casi el 2% del PIB en 1977 a un déficit de cerca del 7% en 1983.

Sumado a todo lo anterior, la crisis coincidió en el país con el cambio de administración de Turbay a la Betancur. Al asumir este segundo el poder, el país ya estaba pasando por una paralización parcial de la economía, un alto déficit fiscal, el desencadenamiento como tal de la crisis para 1982 y una persistente inflación (Ocampo, 2015). Pese a este contexto, y aprovechando que el país aún contaba con reservas, esta administración se centró en la reactivación económica nacional por medio de la detención de la apertura comercial (aumentó en los aranceles y los subsidios de las exportaciones y una aceleración moderada del ritmo de la devaluación) y la aplicación de nuevas decisiones tributarias para el recorte de gastos, además de la instauración de un nuevo impuesto, impuesto al valor agregado (IVA) (Ocampo, 2015).

Pese a estos intentos de mantener la economía estable por medio del aprovechamiento de las reservas y la aplicación de nuevas medidas que frenaran la apertura comercial que se inició a finales de la administración de Pastrana Borrero y se fortaleció en la de Turbay, esto no duró mucho, ya que para 1983 las reservas ya estaban en números rojos (Ocampo, 2015). Esta circunstancia llevó a que durante ese año la nación tuviera que hacer frente al crecimiento de la deuda, ya no solo por medio del acentuamiento del cierre de las importaciones, sino que también por medio de un giro radical a la política macroeconómica que centró su atención en la corrección del desequilibrio externo (Ocampo, 2015).

Por lo que se refiere a la industria de la construcción, esta desde 1980 hasta mediados de 1983, se vio fuertemente afectada. En este marco, para el primer trimestre de 1980, se reveló que la industria había sufrido un grave retroceso al registrar “una disminución del 11% en el área edificada y una baja de \$2.000 millones de las inversiones” (El Tiempo, 17-05-1980, p. 8a), como resultado de la elevación en los precios de las materias primas, (cemento, acero, instalaciones

sanitarias, etc.), la falta de crédito y la disminución en el ritmo de área edificada (El Tiempo, 17-05-1980, p. 8a).

Para el caso particular de la vivienda, esta grave situación produjo un gran impacto negativo en medida de que la escasez habitacional aumentó, al tiempo que lo hizo su costo de producción. De acuerdo con un estudio realizado por el DANE y publicado en la prensa, el incremento del costo de la construcción fue de un 15.2% en las principales diez ciudades del país, como veremos a continuación:

**Tabla 9.**

*Índice de aumento del costo de la construcción de vivienda para el primer semestre de 1980.*

<b>Ciudad</b>	<b>Aumento</b>
Barranquilla	11.0%
Bogotá	15.6%
Bucaramanga	19.0%
Cali	16.4%
Cartagena	20.3%
Cúcuta	12.8%
Manizales	15.2%
Medellín	14.4%
Neiva	11.9%
Pasto	12.9%
<b>Nacional</b>	<b>15.2%</b>

*Nota: toda la información aquí presentada fue extraída de (El Tiempo, 24-07-1980, p. 7c)*

En contraste con este aumento, se reveló que el precio de los insumos para la construcción había aumentado entre 9.5% y 17.3%, mientras que el costo de la mano de obra aumentó en ciudades como Cúcuta y Cartagena entre un 9.4% y un 31.2% (El Tiempo, 24-07-1980, p. 7c).

Esta situación se repitió para el año siguiente cuando el DANE nuevamente reveló, que a pesar de una baja de casi un 1%, el costo de la construcción de vivienda seguía manteniéndose elevado con un 14.3% (El Tiempo, 10-08-1981, p.1).

Para 1982, antes de la toma del poder por parte de Betancur, la industria seguía en crisis, registrando una caída del 10.8% (El Tiempo, 19-07-1982, p. 7a), lo que aunado a la tarifa del precio de los insumos para la construcción; para ese año el cemento subió en un 35%, como resultado de las subidas en los costos de la producción (El Tiempo, 11-08-1982, p. 10a), dificultaron la construcción de viviendas y por ende su acceso, principalmente a población de recursos socioeconómicos bajos.

En este contexto, y considerando que, durante los primeros años de la crisis de la deuda la administración de Turbay implementó gran parte de las reservas internacionales recogidas durante el periodo de bonanza cafetera para tratar de frenar el ingreso de Colombia a la crisis, encontramos que, a la llegada de Betancur, Colombia, al igual que los demás países de la región, ya estaba siendo afectada por el ‘contagio’ de esta, lo que llevó a que en un primer momento este gobierno anunciara que debido “a la aguda quiebra en el que el nuevo gobierno encontró al país, se hacía imposible que el plan bandera del presidente Belisario Betancur Cuartas, las casas sin cuota inicial, se iniciara” (El Tiempo, 20-10-1982, p. 1a y 2a).

Esta situación de crisis, como ya hemos visto, obligó a que esta administración desde sus inicios se viera en la necesidad de tomar múltiples medidas que ayudarán a mitigar su impacto. Bajo estas circunstancias, para 1983, aunque no solamente gracias a las medidas que había tomado el gobierno, sino también gracias a una monitoria que realizó el Fondo Monetario Internacional, la cual evitó que el país hiciera parte de los procesos de reestructuración de la deuda, la nación experimentó una recuperación en el crecimiento económico con relación a 1982, aunque la inflación, después de tender a bajar durante 1982, retomó un camino ascendente para 1983 (Ocampo, 2015).

Pese al problema de la inflación, las medidas tomadas, en términos generales, tuvieron efectos muy positivos ya que según Ocampo (2015)

“el déficit fiscal se redujo, especialmente en el caso del gobierno central, así como el déficit externo, debido a menores importaciones en un principio; así se produjo una significativa devaluación real. Todo ello unido a la contención definitiva de la crisis financiera, permitió la transición a una senda macroeconómica más sostenible” (p.74).

Así, para finales de 1983, aunque se siguió elevando el precio de los materiales; “entre ellos el acero en un 11.81 por ciento y en 12 por ciento tanto el cemento como el concreto” (El Tiempo, 17-09-1983, p. 9b), lo que a su vez resultó en un incremento del costo de la construcción en un 3.93%, esto no frenó el proyecto de vivienda de esta administración, ya que para el primer semestre del año se reportó que “el área de vivienda representó el 74 por ciento del metraje total aprobado, superior en...un 60 por ciento al de julio del año pasado” (El Tiempo, 17-09-1983, p. 9b).

De igual forma, para finales de ese mismo año el gobierno “anunció nuevos programas de vivienda, a través del Fondo Nacional de Ahorro y reveló que para los últimos tres meses del año se daría solución a 1.726 familias en 17 ciudades con inversión de 1.820.845.000” (El Tiempo, 16-9-1983, p.9a), así como también, se creó “bajo la dirección de los parlamentarios Luis Alfredo Guerrero Estrada y Ben Levi Pechalt y la asistencia de delegaciones de todos los departamentos y territorios nacionales...la Federación de Cooperativas de Vivienda y de Autogestión Comunitaria” (El Tiempo, 08-11-1983, p.7b), que tenía como finalidad generar soluciones habitacionales populares por medio de la entrega de lotes a precios cómodos, así como facilidades de créditos para la adquisición de materiales de construcción (El Tiempo, 08-11-1983, p.7b).

Para 1984 las cosas parecieron estar mejor que el año anterior en vista de que el gobierno, por medio de algunas de sus instituciones (Fondo Nacional del Ahorro, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH))\* retomó la divulgación, mediante el uso de la prensa, de proyectos de vivienda de gran envergadura. Algunos de esos proyectos fueron 1) el aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social COMPES, de “133 mil soluciones de vivienda” de carácter popular (El Tiempo, 27-02-1984, p. 2a y 14b), que estuvo a cargo de diferentes instituciones (BCH, ICT, Fondo Nacional de Ahorro, las corporaciones de ahorro y vivienda), y 2) el dirigido por el Fondo Nacional del Ahorro, que buscó la construcción de “8.500 viviendas para sus afiliados...en todo el país” (El Tiempo, 02-03-1984, p. 10b).

---

\* El Banco Central Hipotecario (BCH) fue una institución fundada en 1932, que permaneció como una de las mayores entidades financieras del mercado hipotecario colombiano hasta su liquidación efectiva en 2001. El Instituto de Crédito Territorial (ICT) inició sus funciones en 1939, y tuvo como fin la construcción de viviendas de interés social; la entidad fue liquidada en 1991.

**Figura 10.**

*Imagen de noticia extraída de la base de datos*



*Plan de vivienda para 12 ciudades anuncia el Fondo del Ahorro. (02 de marzo de 1984). El Tiempo, p. 10b.*

Esta dinámica, a su vez fue el resultado de un cierto estado de prosperidad al que retornó la industria de la construcción; en ciudades como Bogotá se registró para los primeros meses de ese año una subida del 20.8% en actividades asociadas a este campo (El Tiempo, 14-04-1984, p. 11d), en Villavicencio, pese a que no se entregaron porcentajes, también se habló acerca del buen

momento por el que estaba pasando la construcción, principalmente la de enormes edificios (El Tiempo, 12-05-1984, p. 5f).

Aunque, dejando un poco de lado este optimismo, debemos tener presente que la crisis perduró hasta finales de la década, por lo que, sin lugar a dudas, para el periodo que nos ocupa, la industria siguió teniendo tropiezos, lo que de cierto modo provocó que en ningún momento dejará de ser una preocupación para el estado, tanto así que para finales de 1984 la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL, expuso lo siguiente: “el futuro de la construcción es “difícil” a pesar del aumento estimado del 3.0% en licencias de construcción aprobadas para todo 1984...el pésimo optimismo de la entidad radica en que las tasas mensuales de crecimiento han venido reduciéndose hasta septiembre” (El Tiempo, 06-11-1984, p. 3b).

En este sentido, llegar a afirmar que el tema de la vivienda experimentó grandes transformaciones de carácter positivo, por lo menos durante la primera mitad de la administración Betancur, sería algo equivocado, ya que si bien este trató en la medida de lo posible, como hemos visto, de poner en marcha su plan de vivienda (el cual logró gestionar en un 98% para el final de su mandato) por medio del impulsó de la industria de la construcción, esta industria, por lo menos para finales de 1984 aún no se recuperaba del duro golpe asestado por la etapa de crisis.

Así, y a modo de conclusión general de este apartado, vemos que, si bien el país no sufrió el choque de la crisis tan fuertemente como sí ocurrió con otros países de la región, gracias a su sólida posición de reservas internacionales, resultado de los años de bonanza cafetera, esto no significa de ningún modo que la nación no hubiera pasado por grandes aprietos que llevaron, por

ejemplo, a que en la fase inicial del gobierno Betancur, se comunicará la imposibilidad de iniciar con sus planes habitacionales debido a que el país se encontraba en quiebra.

Ahora, por lo que se refiere al caso particular del sector de la construcción, tenemos que, si bien este fue el campo seleccionado por Betancur para reactivar la economía nacional, durante el gobierno anterior (Turbay) no recibió el mismo apoyo, por lo que tenemos entonces dos cuestiones relevantes. La primera fue que para inicios de la década la industria ya venía en decadencia, esto como resultado de su reemplazo por la apertura comercial como motor de desarrollo de la economía del país en los planes de desarrollo de las anteriores administraciones; y la segunda, fue que a pesar de que Betancur logró cierto grado de estabilidad económica, mejorando con ello la condición de la industria constructora, esta, por lo menos para finales de 1984, nunca llegó a recuperarse por completo, siendo así una de sus características durante la primera mitad de la década su constante inestabilidad, inestabilidad que a su vez repercutió en la cuestión de la vivienda.

### **6.3 La cuestión de la vivienda de 1980 a 1985.**

Considerando los datos anteriormente señalados, y adentrándonos en nuestro tema principal de investigación, encontramos que para el primer año de la década (1980) sí existía preocupación por el tema de la vivienda por parte del estado, tan preocupante fue la situación que por medio de la prensa se hicieron algunos comunicados al respecto. El primero de ellos lo hizo el entonces viceministro de desarrollo Darío Restrepo Villa, quien afirmó que “había en el país un grave déficit de vivienda y...que se estaba estudiando un plan masivo para superar esa situación”

(El Tiempo, 02-10-1980, p. 7a), y el segundo lo hizo el presidente de turno, Julio Cesar Turbay Ayala, quien según la prensa “calificó de “alarmante” el déficit de vivienda media y popular” (El Tiempo, 03-10-1980, p. 20c). Si bien no observamos en estas primeras afirmaciones un monto que nos indique la magnitud del problema en el país, si podemos respaldar, aunque levemente, las afirmaciones de autores como Marco Palacios, Frank Safford y Kalmanovitz en las que se mencionaba una crisis en el campo de la vivienda para los ochenta.

A pesar de que no pudimos establecer un número exacto del déficit a partir de la fuente, algunas noticias nos dieron luces de la gravedad del asunto en algunas regiones del país, con lo que hemos sacado un estimado. En este sentido tenemos que para 1980 el déficit de vivienda fue de “340.000 unidades en las cinco principales ciudades” (El Tiempo, 02-10-1980, p. 7a), recordemos que para este momento las principales ciudades del territorio nacional eran Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. Un segundo artículo de noticia en el que se basaron en un estudio llevado a cabo por el Cenac (“déficit de vivienda en Colombia”) se informó por una parte que “el déficit de vivienda para Bogotá se estimó en 209.521 viviendas” (El Tiempo, 01-11-1980, p. 12d). Si comparamos este dato con el proporcionado anteriormente, tenemos que Bogotá tenía el índice de déficit más alto de las 5 ciudades con un 62% del total, esto probablemente debido a que como menciona Cardona (como se citó en Sánchez, 2008) las personas que migraban del sector rural al urbano buscaban regiones desarrolladas industrialmente, urbanizadas y con altos niveles de educación. Tengamos presente que Bogotá por ser la capital del país era una de las ciudades con mayores niveles de inversión pública, lo que puede en parte explicar que esta registrara los niveles más altos de población entre ciudades (4.309.925 personas para 1985) y por tanto el más elevado en cuanto a déficit habitacional.

De otra parte, el artículo citado con anterioridad igualmente mencionó que el “déficit de las ciudades de más de 100.000 habitantes fue para ese año de 493.000 viviendas, equivaliendo al 65% del déficit nacional” (El Tiempo, 01-11-1980, p. 12d), considerando este total junto con el anterior, tenemos ya un déficit de vivienda urbana aproximado de 833.000 viviendas en el país para 1980, aunque este monto es aproximado, si tenemos presente que ahí no entraron urbes de menos de 100.000 habitantes (poblados, corregimientos, etc.), así como tampoco el área rural en general. Vale la pena resaltar que a ese 65% (493.000) habría que añadirle las 341.000 unidades que, de acuerdo con la Federación Nacional de Lonja de Propiedad Raíz (FEDELONJAS), era el déficit de las cinco ciudades centrales del país (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga) (El Tiempo, 06-08-1980, p. 16a).

Así pues, en términos generales, basándonos en los datos anteriormente expuestos, tenemos entonces que el aproximado del déficit de vivienda urbana para 1980 fue de 833,000 viviendas, cantidad nada descabellada si consideramos que el déficit para finales de 1979 “según cálculos elaborados por el Cenac, ascendió a 793, 850 viviendas” (El Tiempo, 14-02-1980, p. 8c), sumándole a esto que el dato anterior es muy próximo al sugerido por Castrillón (1993) en donde se calculó una suma de “836, 173” unidades.

Para terminar, tenemos otro informe de prensa en el que se enseñó la cifra de unidades residenciales necesarias para 1980 junto con algunas proyecciones hechas basándose en esa cantidad para 1985. El informe lo entregó quien en esa época fue el director del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, Eduardo Villate, según los cálculos llevados a cabo bajo la entidad que él dirigía, durante toda la década de los ochenta iba a ser necesario “construir

1,532,555 viviendas” (El Tiempo, 14-02-1980, p. 8c), de acuerdo con él, para la primera mitad del decenio eran necesarias 683,518 viviendas, distribuidas de la siguiente manera:

**Tabla 10.**

*Número de viviendas por año según Eduardo Villate.*

<b>Año</b>	<b>Número de viviendas</b>
1980	125,793
1981	130,648
1982	136,497
1983	142,273
1984	148,307
<b>Total:</b>	<b>683,518</b>

*Nota: la tabla se hizo tomando los cálculos realizados por el director del Instituto de Ahorro y Vivienda Eduardo Villate, los cuales se publicaron en El Tiempo (El Tiempo, 14-02-1980, p.8c).*

Como podemos observar, estos números distan mucho de los que se han mostrado anteriormente, pero esto se debió a que dentro de esta suma no se consideró el déficit existente para ese momento (oficialmente 793, 850 viviendas para finales de 1979) así como tampoco que esté al no ser atendido, casi que, de modo automático, iba a tender a incrementarse con cada año que pasaba. En otros términos, esas cantidades hacen referencia al número de viviendas a construir basándose en el crecimiento natural de la población durante esos años, considerando lo anterior y que para 1980, en cálculos aproximados según Luis Carlos Sarmiento Angulo “las agencias del gobierno y los constructores privados solo podían ofrecer 35,367 viviendas” (El Tiempo, 13-07-1980, p. 5c), tenemos que ya para 1980, si no hubiera déficit, de todas formas la industria de la construcción, ya fuera empujada por el sector público o privado, no tenía la capacidad para

responder a la demanda habitacional del país, situación que a su vez nos puede dar cuenta de una de las razones de la crisis, aunque de este hablaremos más adelante de manera más detallada.

Para el año siguiente, 1981, no tenemos datos claros, sin embargo, basándonos en los que disponemos encontramos que la escasez de vivienda aumentó. En este contexto, hallamos que la cantidad sugerida fue bastante desmedida si la comparamos con los años anteriores (1979, 1980). De acuerdo con el gerente general del Instituto de Crédito Territorial de turno, Darío Restrepo Villa, quien el año anterior había ocupado el cargo de Viceministro de Desarrollo, “el déficit de viviendas en el país fue estimado...en cerca de un millón de unidades” (El Tiempo, 11-07-1981, p. 8b), unos meses después Tulio Echeverry Roiz, presidente de la junta directiva seccional de la cámara colombiana de la construcción (Camacol) coincidió con la cantidad anterior al afirmar que “el déficit nacional urbano acumulado para ese momento era de aproximadamente un millón de viviendas” (El Tiempo, 23-10-1981, p. 6b). Si nos basamos en estos datos tenemos que el déficit en un año (1980 a 1981) aumentó entre 163,827 y 167,000 unidades, es decir, incrementó en aproximadamente un 20%, cantidad desproporcionada si la comparamos con la obtenida entre 1979 y 1980 que fue de 5,1%.

Aunque si observamos el crecimiento de la población de acuerdo con los censos hechos por el DANE para 1973 y 1985 obtenemos datos interesantes que nos pueden ayudar a explicar el aumento. Así pues, tenemos que para 1973 la población del país fue de 23'881.851 personas, mientras que para 1985 fue de 31'593.587, al hacer las cuentas tenemos que durante el transcurso de esos doce años la población del país incrementó en 7'711.736 habitantes. Sí, de modo un tanto arbitrario distribuimos el aumento de la población de manera uniforme en los doce años, el resultado es que para cada año tendríamos que la población se acrecentó en 642,645 individuos,

esto es un 8,3% anual. Si a su vez a esa suma (642,645) le aplicamos un promedio de 6 personas\* que conformaban un núcleo familiar para 1980 según el DANE (censo de 1985) hallamos que la demanda de vivienda aumentó aproximadamente en 107,107 unidades anuales, y al agregarle a este resultado el déficit ya existente, obtenemos un promedio de 943,280 viviendas faltantes, casi un millón, suma que fue la sugerida como incremento para 1981. Cabe agregar aquí dos puntos importantes, el primero de ellos que a esta suma habría que restarle la cantidad de viviendas construidas para 1981, procedimiento que no se hizo porque no disponemos de los porcentajes o cantidades, y el segundo, que es preciso mantener presente que estas cuentas, a pesar de que se hicieron basadas en números poblacionales oficiales, no son exactas, son simplemente una aproximación, ya que consideremos que anualmente esas cantidades pudieron variar según las circunstancias económicas, políticas y culturales.

Por lo que se refiere a los tres siguientes años 1982, 1983 y 1984, no tenemos documentación que nos sugiera qué tanto se incrementó el déficit de vivienda en el país. Sin embargo, sí tenemos informes que nos permiten dar cuenta de que el problema persistió. Para 1982, que fue el año en el que Turbay Ayala entregó la administración del país a Belisario Betancur, la cuestión continuaba siendo una preocupación latente, quizás porque el “Plan de Integración Nacional” P.I.N., propuesto por Turbay, con el que se pretendió acelerar el crecimiento y aumentar la solidez económica, política y social del país (Acevedo, 2009), no fue el más apropiado para afrontar el problema habitacional; probablemente porque no contempló la seriedad de este. Dicho de un modo más contundente, el plan contempló el asunto de la vivienda de manera

---

\* Esta cantidad se obtuvo de tomar como base el índice de fecundidad propuesto por el censo de 1985 para 1980.

muy general dentro de un marco aún más general sobre el desarrollo regional y urbano del país, situación que para el final de su mandato resultó en un panorama muy sombrío en vista de que se consideró que el déficit seguiría aumentando y aquellas instituciones que estaban encargadas de regularlo tenían poco o ningún nivel de coordinación entre ellas (Castrillón, 1993). No obstante, pese a ese escenario FEDELONJAS manifestó la posibilidad que existía de “llevar a cabo un programa de vivienda tendiente a solucionar el...déficit habitacional” (El Tiempo, 03-06-1982, p.6a), pero esto ya durante la presidencia de Belisario Betancur.

A diferencia de su predecesor, Belisario Betancur sí prestó atención al problema de la vivienda, tanto así que dentro de su plan de desarrollo “Cambio con equidad”, se posicionó a la construcción de la vivienda como sector líder (Castrillón, 1993). En este sentido, lo que Betancur pretendió fue dotar de vivienda a los grupos socioeconómicos de menores ingresos debido a que era “en esos sectores en donde el déficit crecía de forma alarmante, año por año” (El Tiempo, 25-01-1982, p. 6c). Pero ¿cómo pretendió hacerlo? Pues bien, en su administración se puso en marcha un programa de vivienda que se denominó, según la prensa, como “programa de vivienda popular sin cuota inicial” (El Tiempo, 01-09-1982, p. 2a). Este programa buscó, como lo dice su nombre, ofrecer vivienda principalmente al sector popular, aunque sin cuota inicial, ya que se tenía esa administración consideraba que aquel era el principal obstáculo para la obtención de vivienda por parte de esos grupos.

En este contexto, para que el programa funcionara lo que hizo Betancur fue “reorientar...las actividades de las corporaciones de ahorro y vivienda para fortalecer el sistema UPAC como canalizador básico del ahorro hacia el cubrimiento del déficit de vivienda popular, calculado en 500 mil unidades” (El Tiempo, 12-10-1982, p. 1a y 6a). Es preciso añadir aquí que a

pesar de que el déficit nacional calculado en los años anteriores hubiera ascendido a aproximadamente un millón de viviendas, la administración de Betancur se fijó como su objetivo la construcción de 400.000 unidades residenciales (Castrillón, 1993), esto porque su blanco, como ya lo hemos mencionado, fue principalmente la población de recursos socioeconómicos más bajos, la cual representó la mitad del déficit.

Con todo, y subrayando que el plan tuvo un perfil altamente social, este estuvo lejos de ser un “plan ideal” si lo que se quería era solucionar el problema de la vivienda, tema insignia durante su campaña presidencial (Castrillón, 1993). La razón de que no fuera el más apto se debió a que dicho programa no tenía una característica fundamental, que era la integralidad del mismo, en otras palabras, se entiende que al abarcar a los grupos socioeconómicos de menores ingresos se reduciría considerablemente el déficit habitacional, ya que eran esos grupos los que principalmente provocaban que la brecha se ensanchara año por año, pero esto no era justificación suficiente para que se dejara de lado la demanda de los demás grupos, puesto que aquello no permitiría dar una solución real al problema, no solo porque no se subsanaría la mitad de la demanda, sino también porque al no contar con ellos no se estaba pensando en un programa de desarrollo urbano coordinado en el que se planteara un desenvolvimiento menos desorganizado del que, como ya hemos dicho, caracterizaba a las ciudades del país.

Aun así, independientemente de los fallos o vacíos del programa tenemos que esté para finales del 1982 ya se estaba poniendo en marcha. En primera instancia se llevó a cabo una “reorientación de los recursos del sistema UPAC impuesto por el decreto 2928” (El Tiempo, 20-11-1982, p. 15a), que buscó transferir recursos de los demandantes de vivienda suntuaria hacia los demandantes de vivienda popular, mientras que de otra parte se dotó de recursos al B.C.H y al

I.C.T, el primero de ellos para ese mismo año puso en marcha “un esquema para financiar vivienda popular que se denominó como Cédulas de Desarrollo Urbano en asentamientos populares” (El Tiempo, 22-11-1982, p. 8d), cuyo objetivo fue la financiación de servicios básicos y la construcción de vivienda básica.

Pese a todo, por lo que se refiere en sí al déficit de ese año, decimos que este se mantuvo por dos razones principales: la primera de ellas el traspaso de una administración a otra, acción que muy posiblemente demandó de la reorganización o reasignación de cargos públicos, y la segunda, un poco más relevante, fue el número de soluciones de vivienda que oficialmente fueron ofertadas por las distintas entidades públicas para ese año.

**Tabla 11.**

*Número de viviendas ofertadas oficialmente para 1982.*

<b>Entidad</b>	<b>Número de viviendas</b>
Instituto de crédito territorial (ICT)	36,850
Fondo Nacional de Ahorro	6,000
Caja de vivienda popular y Caja de vivienda militar	3,300
<b>Total:</b>	<b>46,150</b>

*Nota: los datos aquí registrados se hicieron con cifras que fueron extraídas del periódico El Tiempo (El Tiempo, 06-03-1982, p. 9e).*

Si consideramos que el déficit estimado para finales del año anterior fue de un millón, la cifra que aquí se revela apenas y representó el 5% del déficit total, esto sin considerar que para ese año la suma probablemente siguió incrementándose. Es necesario precisar que aquí no aparecieron los planes de vivienda que iba a llevar a cabo el B.C.H. para ese año, detalle que nos sugiere que

seguramente la cantidad de viviendas a construir para 1982 fue mayor, aunque hubiera seguido siendo insuficiente si contemplamos que la entidad por sí sola no podía cargar con todo el peso del déficit.

Al iniciar 1983 el panorama pareció dar un gran giro al alejarse un poco del drama que se estaba viviendo desde años anteriores, esto gracias a la administración de Betancur y su política de vivienda popular. En este marco, para el primer mes del año se expuso al público por medio de la prensa que la cantidad de viviendas ofertadas oficialmente era de “120.000”, y se dividieron por instituciones de la siguiente manera:

**Tabla 12.**

*Número de viviendas que oferto el sector oficial para 1983.*

<b>Entidad</b>	<b>Número de viviendas</b>
Sistema UPAC	53.000
BCH	9.200
FNH y las cajas de Vivienda Militar del distrito	4.500
ICT	53,300
<b>Total:</b>	<b>120,000</b>

*Nota: los datos aquí registrados se hicieron con cifras que fueron extraídas del periódico El Tiempo (El Tiempo, 15-01-1983, p. 14b).*

Si comparamos esta cantidad con el número de unidades que se ofertó por cada institución del sector oficial para el año anterior (véase la tabla 13), podemos percibir desde un primer momento el incremento que se dio de un año a otro, incremento que se puede calificar como considerable y más acorde con la situación habitacional del país.

De otra parte, es claro que, si bien ese incremento en la construcción de unidades habitacionales fue muy positivo, debemos recordar que el del año anterior, si nos basamos en los datos de los que disponemos, fue realmente bajo, lo que nos da a entender que para 1982 muy posiblemente el déficit rompió la barrera de un millón de viviendas, en este sentido, si volvemos la mirada al total oficialmente ofertado (120,000) para este año (1983) podemos determinar que la cifra de unidades a construir se seguía quedando bastante corta.

Independientemente de que para este año la oferta habitacional se siguiera quedando corta, no podemos negar que el panorama para los más afectados, las clases socioeconómicas de menores ingresos, fue más favorable, no solo porque las 120,000 residencias fueron dirigidas a estos grupos, sino también porque se puso en marcha la emisión de bonos de vivienda popular, programa que buscó “canalizar ahorro nacional para la ejecución de los programas de vivienda sin cuota inicial y popular” (El Tiempo, 02-01-1983, p. 9a). Por este mismo camino, además de remover la cuota inicial los porcentajes de estas se disminuyeron a un 20% y el plazo de su vencimiento se extendió a 4 años (El Tiempo, 02-01-1983, p. 9a). Pudiendo así considerar a estos cambios como muy favorables si contemplamos que para años anteriores la cuota inicial de un inmueble oscilaba entre el “30 y el 50%” (El Tiempo, 20-11-1982, p. 16a), lo que hizo imposible, en muchos casos, el acceso a la vivienda.

Ya para finales de ese año y muy probablemente considerando que la oferta de unidades habitacionales no se ajustó a la demanda, surgieron otros proyectos que además de buscar aliviar el problema, intentaban disminuir la construcción de urbanizaciones “ilegales” o “piratas”, no solo por su naturaleza marginal, la cual propiciaba que la población ubicada en esos espacios estuviera “desprovista de todos o casi todos los servicios y tuvieran problemas jurídicos en lo referente con

la tenencia de la tierra” (El Tiempo, 31-05-1980, p. 20d), sino también porque estas eran normalmente ubicadas en zonas de alto riesgo, sumándose, que no se encontraban dentro del trazado urbano de la ciudad, lo que a su vez propiciaba la intensificación de un crecimiento desorganizado e incongruente de la ciudad como lo planteó Da Cunha y Rodríguez (2009).

Partiendo de ese punto de vista, desde mediados y finales de 1983 se puso en marcha, por medio del B.C.H., la financiación de viviendas “mediante programas de subdivisión de las soluciones existentes” (El Tiempo, 21-05-1983, p. 2d), así como “la entrega de lotes a precios cómodos y facilidades de crédito para la adquisición de materiales de construcción” (El Tiempo, 08-11-1983, p. 7b) por parte de la Federación de Cooperativas de Vivienda y de Autogestión; es de añadir aquí que estos proyectos se enfocaron en las ciudades principales debido a que eran ellas las que presentaban los mayores índices de demanda, déficit y hacinamiento.

En términos generales tenemos que, para finales de 1983, pese a que el déficit habitacional siguió estando presente, la forma en la que la administración de Betancur lo afrontó fue mucho más contundente y acertada que el modo en el que se hizo en la administración anterior, esto dado que, por una parte la vivienda fue el tema bandera de esa administración, y por otra, porque no se pensó únicamente en la construcción de viviendas para los grupos socioeconómicos de menores ingresos como la única salida del problema, sino que se contemplaron otros métodos que pudieran reducir la brecha, como lo fue la entrega de lotes con servicios incorporados junto con la facilidad de acceder a materiales de construcción económicos y, la subdivisión de soluciones existentes, que como su nombre lo indica, consistió en la maximización de la utilidad del espacio.

Bajo estos ‘buenos’ augurios entramos a 1984. Durante este año las cosas parecieron continuar su curso, por lo menos durante los primeros meses del año en la prensa se reportaron múltiples noticias que nos indican que se persistió de manera enérgica con los proyectos de vivienda popular. Un primer dato que resulta muy interesante tener presente y que no fue posible obtener para todos los años, fueron las presentaciones oficiales de datos en los que se revelaba la cantidad de viviendas que construirían por año las diversas instituciones estatales y privadas.

Aunque para este último año, por medio de la revisión de diversas noticias presentadas a lo largo de los primeros meses, pudimos obtener una serie de cifras que nos permitieron dar un aproximado de la cantidad de viviendas que fueron construidas para ese periodo.

**Tabla 13.**

*Aproximado del número de viviendas construidas en 1984 entre entidades públicas y privadas.*

<b>Institución o proyecto</b>	<b>Número de viviendas</b>
BCH	20.000
ICT	133.000
Fondo Nacional del Ahorro	8.500
Autoconstrucción (en este proyecto participaron agentes públicos y privados)	60.000
Cooperativa de habitaciones (privado)	2.751
<b>Total:</b>	<b>224,251</b>

*Nota: los datos aquí registrados se hicieron con cifras que fueron extraídas de diversas noticias publicadas durante los primeros meses del año de 1984 en el periódico El Tiempo (El Tiempo, 1984).*

Como podemos observar, para este año pasaron dos cosas interesantes, la primera de ellas fue que al basarnos en los datos ‘oficialmente’ presentados en la prensa encontramos que el número

de viviendas a construir aumentó en un 87% con respecto al año anterior (120.000), y la segunda fue el asunto de la autoconstrucción. Este tema, de acuerdo con nuestra base de datos y para nuestro periodo de estudio, empezó a tomar mayor relevancia desde mediados del año anterior (1983), cuando salieron a la luz datos sobre la puesta en marcha de múltiples proyectos que involucraban a la autoconstrucción como una de las principales herramientas para salir de la crisis habitacional, en relación con esto desde 1983 se empezó a hablar acerca de la necesidad de dar impulso a este campo por medio del crédito (El Tiempo, 19-08-1983, p. 7a). Cabe aclarar, que aquello de la autoconstrucción no era tema nuevo, ya que desde la década de los sesenta el ICT ya desarrollaba, en ciudades como Bucaramanga, proyectos bajo esta modalidad (Carreño, 2021).

Para 1984 entre el sector público y privado concertaron planes de construcción de viviendas en todo el país con el método de autoconstrucción , tanto así que se declaró a 1984 como el “año de la autoconstrucción” (El Tiempo, 05-02-1984, p.14a), pretendiendo con esto no solo dar inicio a un proceso de autoconstrucción en el que el estado participaría de modo parcial con la entrega de materiales, sino que se buscó participar en el “fortalecimiento de las organizaciones comunitarias mediante la orientación, asesoría y apoyo técnico y financiero” (El Tiempo, 05-02-1984, p.14a). Por lo que se refirió a la asesoría y apoyo técnico esto fue en parte respaldado por el SENA, institución que ofertó programas de enseñanza dirigidos principalmente a las mismas comunidades (El Tiempo, 16-06-1984, p. 1f).

Otro asunto importante fue que para este último año disminuyó el costo de la vivienda popular debido a que se “eliminó el impuesto a las ventas sobre los insumos básicos empleados en la construcción” (El Tiempo, 06-01-1984, p. 4b); tengamos presente que este factor junto con el

incremento del valor de la mano de obra son costos de producción que, en este caso, eran determinantes del precio final de la vivienda.

En lo que respecta directamente a la cifra del déficit para este año, al igual que en algunos de los años anteriores, no se mostraron índices que nos revelarán si el déficit se redujo de alguna manera o por el contrario siguió aumentando. Aunque si consideramos la información anterior, podemos deducir que el déficit persistió y muy posiblemente siguió aumentando, no solo por la cantidad de viviendas que suponemos se construyeron ese año (224,251), sino porque como hemos visto fue normal que el déficit se incrementará año por año, ya que esto estaba ligado al crecimiento poblacional y los índices de construcción en el país, los cuales si bien mejoraron para estos dos últimos años\*, no es como si de modo mágico o inmediato pudieran dar solución al problema. Acá también debemos recordar que para finales de este año (1984) se aplazaron los planes de vivienda impulsados por Betancur dada la difícil situación económica que estaba enfrentando el país para ese momento (Castrillón, 1993) como resultado de la depresión económica que azotó a toda América Latina en la década de 1980\*.

---

\* Basándonos en datos de la prensa, para 1983 se calculó por medio de licencias de construcción que se había aumentado en un “25% la actividad edificadora en las 11 principales ciudades del país” (El Tiempo, 07-04-1984, p. 12b) esto comparado con 1982, mientras que para 1984 sólo en los dos primeros meses del año ya había aumentado “en un 20.8%” (El Tiempo, 14-04-1984, p.11d) en esas mismas 11 ciudades. Es de resaltar que, a pesar del auge de la industria en estos años, esta nunca volvió a estar en las condiciones en las que se encontraba en las décadas anteriores, no solo por el impulso que se le dejó de dar en la administración Turbay, sino porque después de los años 50, en general, el proceso de industrialización en el país, como nos lo describe el profesor Kalmanovitz, prácticamente se detuvo.

Véase el siguiente texto: CEPAL. (1996) América Latina y el caribe quince años después. De la década deprimida a la transformación económica 1980-1995. Fondo de cultura económica Chile S.A.

A modo de conclusión de este apartado encontramos que en efecto sí hubo un déficit habitacional que preocupó de sobremanera al estado, el cual en su desesperación de dar alguna solución al problema puso en marcha múltiples programas que permitieran, principalmente a la población de recursos socioeconómicos más bajos, acceder a vivienda, aunque esto en la mayoría de los casos enfocado en las ciudades centrales del país que eran las que recibían la mayor cantidad de migrantes del campo en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida.

Ahora, hay un aspecto muy relevante del que aún no hemos hablado y al que le dedicaremos los siguientes apartados, y es la cuestión de conocer las razones que desencadenaron esta crisis habitacional, ya que toda esta información hasta el momento simplemente únicamente lo que hace es sugerirnos a aquellos factores (descoordinación entre instituciones estatales, la carencia de una política de vivienda ajustada a las necesidades del momento y la desaceleración del proceso de industrialización, el cual a su vez estuvo ligado a la crisis económica que golpeó a América Latina para la década de los ochenta) como los causante de la crisis.

#### **6.4 Políticas de estado, economía e instituciones.**

##### *6.4.1 Enfoques y políticas de estado*

Para poder entender el déficit habitacional que observamos en la primera mitad de la década de los ochenta en el país, es necesario revisar qué fue de las políticas de estado en torno a este tema durante la década anterior, ya que aquello no pudo ser simplemente el resultado de una mala decisión, sino que por el contrario obedeció a un posible abandono o descuido por parte del estado.

En este marco, nos remitimos a la década de los setenta porque es durante este periodo en el que se presentan múltiples coyunturas que fueron cruciales y/o determinantes para el tema de la vivienda en el país, como la fundación del sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), entidad que va a tener una gran repercusión en el campo de la vivienda como veremos más adelante.

El gobierno de Misael Pastrana (1970-1974), enmarcado dentro del plan de desarrollo “Las cuatro estrategias” asumió el problema de la vivienda como tema en general perteneciente al campo de la industria de la construcción. En este marco, su administración buscó apoyar la construcción de la vivienda tanto comercial como popular, sin abandonar en términos generales el desarrollo urbano e industrial de la construcción, ya que en este plan de desarrollo se consideró a la actividad edificadora como “un proceso continuo que debe ser apoyado mediante la provisión de servicios abiertos de tipo crediticio, legal, de asistencia técnica, etc.” (Departamento Nacional de Planeación, 1972).

En este marco, encontramos que la situación de la vivienda propiamente popular no fue tan apremiante, no obstante, se esperó que, por medio de la revitalización de la industria de la construcción, este sector se viera afectado positivamente de manera que la población de menores recursos tuviera posibilidades de acceder a vivienda propia, y esto por consiguiente generaría más demanda de vivienda (Castrillón, 1993). Por otra parte, este plan también se enfocó en dar respuesta a uno de los principales problemas sociales del momento que afectaba principalmente a la población que llegaba a las ciudades en busca de mayores oportunidades y que al no contar con ellas contribuía con el aumento del desorden y la delincuencia en las ciudades, esta fue la cuestión

del empleo. De acuerdo con este PND, la actividad constructora afectaría de manera positiva la estabilización del empleo, pero para ello era necesario

“estimular la construcción que utilice mano de obra dentro de patrones racionales, facilitar la capacitación de mano de obra de todos los niveles y asegurar por parte del sector público, que se cumplan las disposiciones del régimen laboral por parte de las empresas” (Departamento Nacional de Planeación, 1972).

Para finales de este periodo administrativo se tiene que se construyeron 133,000 soluciones habitacionales por parte de los organismos oficiales Instituto de Crédito Territorial (ICT), Banco Central Hipotecario (BCH) y el Fondo Nacional de Ahorro (FNA), por lo que respecta directamente a los grupos socioeconómicos de menores ingresos, se esperó que el déficit se redujera sustancialmente (Castrillón, 1993).

Ahora, durante esta administración se puso en marcha el sistema UPAC, este surgió bajo el sistema de valor constante, el cual buscó financiar la construcción y financiación de vivienda teniendo como ejes principales: la creación de la Unidad de Poder Adquisición Constante (UPAC), el sistema de establecimientos de crédito especializado para financiar crédito hipotecario o viviendas en UPACs, más conocidos como Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y finalmente, el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI), que operaba como un fondo de descuento en el Banco de la República, para darle liquidez a las CAVs (Serrano, 2012).

Por lo que se refiere específicamente al UPAC, este surgió de la necesidad de reactivar la economía, en tal sentido, se buscó que el sistema no fuera afectado por las variaciones del poder adquisitivo, en otras palabras, que no fuera afectado por las variaciones de la inflación; en este

marco, la entidad pretendió proteger la inversión, cubrir la inflación e incentivar el crédito, favoreciendo con ello la industria de la construcción y la financiación al generarse demanda de créditos para la compra de viviendas (Mora, 2010). De manera más clara, en palabras de Castrillón (1993)

“la entidad tuvo como objetivos, aumentar el flujo de ahorro hacia el sector mediante la garantía de intereses reales a los ahorradores y racionalizar los flujos de recuperación de cartera, pues los préstamos hipotecarios de largo plazo y que se habían pactado con tasas fijas en una economía con índices de inflación elevados, creaban inconvenientes para los usuarios y para las entidades financieras” (p.5).

El sistema fue tan relevante que rápidamente se transformó en el principal proveedor de crédito para el constructor y para la adquisición de vivienda, y no dejó de crecer hasta su desaparición en 1999 (Serrano, 2012). No obstante, pese a su papel dentro del problema habitacional, la institución por sí sola no pudo resolver el déficit de vivienda que ya se registraba para ese periodo, lo que de alguna manera nos da a entender que realmente esta no fue una transformación estructural de fondo que verdaderamente permitiera avanzar en la solución del problema.

Para 1974 bajo el plan de gobierno “Para cerrar la brecha” llegó al poder Alfonso López Michelsen, este plan de gobierno llama fuertemente nuestra atención en vista de que posiblemente significó el punto de inflexión en cuanto al asunto de la vivienda, esto porque este plan de desarrollo no estableció una política vivienda popular concreta, de hecho, la industria de la

construcción para este periodo perdió su posición como aquella encargada de impulsar la economía nacional poniéndose en su lugar al comercio exterior\*.

Lo anterior produjo que para el año siguiente de que López hubiera tomado la presidencia, el sector de la construcción decreciera de un “10,7% a un -28,1%” (Castrillón, 1993), información que a su vez nos da a entender que fue desde la puesta en marcha de este plan de gobierno que la construcción y por ende el campo de la vivienda empezaron a enfrentar serias dificultades, no solo por la ausencia de una política que estuviera directamente enfocada a resolver el problema sino porque a diferencia del plan anterior que vio a la vivienda como un asunto ‘urgente’, este simplemente lo redujo a “la integración de servicios en zonas marginales dándole una mayor relevancia a la participación comunal, que a la vivienda misma” (Departamento Nacional de Planeación, 1974), circunstancia que al mismo tiempo posicionó al estado como un actor secundario y/o ‘distante’, lo que finalmente llevó a que el programa no tuviera mayor impacto.

Al darse por concluida esta administración e iniciar la de Turbay Ayala (1978 - 1982) su plan de desarrollo “Plan de Integración Nacional” nos deja ver desde un inicio que las cosas no cambiaron, la cuestión de la vivienda siguió estando relegada a una segunda posición, de hecho, la vivienda se ubicó dentro de un marco nacional más general de construcción de infraestructura en donde se dio mucho más valor a la construcción de vías y la prestación de servicios\*; esto pese

---

\* Véase el plan de gobierno “para cerrar brecha” en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>

\* Véase el plan de gobierno “Plan de Integración Nacional” los apartados VII “construcción de infraestructura” y el X “Desarrollo Regional y Urbano”; <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antiores.aspx>

a que desde la administración anterior se puso en evidencia la penosa situación por la que pasaba el campo de la construcción y, por ende, el de la vivienda.

Durante esta administración se planteó la coordinación de diversas instituciones; B.C. H., el I.C.T., el FNA., las Empresas de Desarrollo Urbano, el INSFOPAL y las Empresas de Servicios Públicos, las cuales se encargarían del reordenamiento urbano y la vivienda en general a nivel nacional. De igual forma el programa recomendó cierto grado de especialización en los programas de inversión de cada entidad, por lo que se recomendó que el I.C.T., se hiciera cargo de la solución de vivienda para las clases socioeconómicas de menores ingresos, el B.C.H., continuara con su acción de financiamiento, respaldando proyectos de renovación y desarrollo urbano en ciudades grandes e intermedias del país, y que el FNA, se encargará de canalizar capitales por medio de entidades estatales y privadas (Departamento Nacional de Planeación, 1978).

Pese a las buenas intenciones por parte del estado de coordinar el funcionamiento de las instituciones encargadas del tema de la vivienda, para con ello alcanzar un mejor desarrollo, esto no tuvo mayor éxito debido a que para este periodo la participación del I.C.T., se redujo de 74.81% a 51.11% disminuyendo el número de construcciones con respecto al cuatrienio anterior, de 87.453 a 77.507; situación similar a la del F.N.A., que redujo su participación en comparación al periodo anterior, de 8.72% paso a 4.68% (Castrillón, 1993). En términos generales, y como mencionamos con brevedad anteriormente, al finalizar este periodo administrativo, se reveló la existencia de un gran déficit de vivienda que azotaba al país, situación que paralelamente impulsó el auge de la construcción ilegal o “pirata” de carácter marginal, esto principalmente en las grandes ciudades en medida de que estas fueron las que recibieron la mayor cantidad de población migrante de las áreas rurales.

Finalmente, tenemos la administración de Belisario Betancur Cuartas. A pesar de que en párrafos anteriores ya le hemos dedicado algunas palabras, vale la pena volver a revisar su plan de desarrollo dado que su periodo administrativo (1982-1986) cobijó gran parte de lo que es nuestro intervalo de tiempo estudiado (1980-1984), además de las repercusiones que este programa generó en el tema que aquí tratamos.

Anteriormente hemos expresado que el plan de desarrollo “Cambio con equidad” de Betancur, fue un programa que tuvo como propósito considerar las aspiraciones de la comunidad y promover su participación (Departamento Nacional de Planeación, 1982), además de que posicionó, desde el principio, a la vivienda como “un gran instrumento impulsador de la economía” (Departamento Nacional de Planeación, 1982). Este segundo aspecto es relevante al momento de compararlo con las anteriores administraciones, debido a que lo podemos calificar como un punto de inflexión, en el que la industria de la construcción se vuelve a posicionar como el máximo agente de impulso económico para el país.

En este marco, lo que hizo el gobierno de Betancur fue poner en marcha un programa de vivienda popular sin cuota inicial, el cual realmente no eliminó la cuota inicial, sino que buscó reducirla a menos del 50%. Para poder lograr esta reducción, el estado tomó la decisión de destinar el 30% de los recursos de ahorro (El Tiempo, 01-09-1982, p. 2a) a este fin, al tiempo que se expidió una reglamentación que obligó a colocar buena parte de la cartera de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) en préstamos para los estratos más bajos y que dichos créditos se colocaran financiando casas sin cuota inicial (Cepeda, 2006); mientras que, simultáneamente, se fortalecían las instituciones encargadas de gestionar los temas de vivienda en el país (B.C.H., I.C.T y el sistema UPAC); favoreciéndose principalmente al sistema UPAC, al cual, como revela la

prensa, se le aplicaron “un conjunto de medidas reformativas...las cuales estaban destinadas a aumentar la oferta de vivienda popular, facilitar la acción de las corporaciones financieras y robustecer la industria de la construcción” (El Tiempo, 01-04-1982, p. 1a y 4c).

No obstante, pese a todos estos intentos por mejorar los problemas de vivienda que aquejaban a la población de más bajos recursos, aquello al final no fue completamente posible debido a las dificultades financieras que presentaron algunos bancos como resultado de la crisis económica que llevó a que las Captaciones de Ahorro y Vivienda perdieran algo de dinamismo, resultando todo esto, para 1984, en un grave problema de cartera, pues un 57% de los créditos tenían por lo menos una cuota vencida (Pizano, 2005, como se citó en Cepeda,2006).

A modo de conclusión de este apartado, tenemos entonces que las políticas de vivienda jugaron un rol determinante en la crisis habitacional que nos sugirió la prensa para la primera mitad de la década de los ochenta, no solo porque estas fueron casi ausentes durante el desarrollo de la década anterior, sino porque no estuvieron directamente enfocadas a solucionar el problema habitacional de las clases socioeconómicas de menores ingresos que fueron las que principalmente padecieron el déficit.

Recordemos que bajo las administraciones de López y Turbay la atención no se dirigió hacia este sector, sino que se puso en los sectores socioeconómicos de medianos y altos ingresos, asunto que se hizo evidente, no solo por la abundancia de publicidad dentro de la prensa acerca de la construcción y venta de viviendas dentro de conjuntos residenciales, sino porque en ciudades como Medellín, para 1981, la prensa reveló información acerca del descenso en las ventas de viviendas para los sectores socioeconómicos de medianos y altos ingresos, esto como resultado

del elevado costo de las unidades residenciales y, porque la demanda no respondía a la oferta excesiva de vivienda, de igual forma, se indicó que contrario a lo que sucedía con los grupos socioeconómicos de medianos y altos ingresos, los grupos socioeconómicos de menores ingresos estaban afrontando serios problemas en medida de que no se estaban ofertando viviendas para subsanar sus necesidades habitacionales (El Tiempo, 28-11-1981, p. 17e).

#### *6.4.2 Instituciones y financiamiento*

Por lo que se refiere a las instituciones asociadas al tema de la vivienda, encontramos que las que mayor participación tuvieron durante nuestro periodo de estudio fueron el I.C.T., el B.C.H., y el sistema UPAC. Para el caso de la primera institución, el I.C.T., este surgió para 1939 con el propósito de mejorar la calidad de la vivienda tradicional rural; aunque este propósito fue perdiendo peso al pasar el tiempo y en su lugar, para mediados del siglo XX, empezaron a aparecer programas dirigidos a atacar el déficit de vivienda urbana, en este marco, lo que buscó el I.C.T., fue construir barrios populares en donde el valor de las viviendas ofrecidas se ajustarán a los ingresos de la población más vulnerable en términos económicos (Ramírez, 2019).

Dentro de este marco el instituto se encargó de desarrollar proyectos de gran envergadura en Bogotá, Bucaramanga, Cali, Medellín, etc., no obstante, pese a la ‘buena labor’ que había desarrollado el I.C.T. desde su fundación, encontramos que para los ochenta las cosas cambiaron negativamente debido a la puesta en marcha, bajo la administración de Betancur, del programa de vivienda popular sin cuota inicial; este programa que, como menciona el periódico, buscó que el valor de la cuota inicial de las viviendas fuera “inferior a 50 salarios mínimos (un poco menos de

\$370.000)” (El Tiempo, 01-09-1982, p. 2a), generó múltiples cambios y fisuras en el funcionamiento del I.C.T., (Ramírez, 2019), en la medida de que su política de subsidios, la cual le hacía dependiente de los recursos del presupuesto nacional, se vio afectada de manera negativa, lo que finalmente produjo su desaparición en 1991 con la expedición de la ley 3 de ese mismo año (Urrutia y Namen, 2011).

Al hacer una revisión de las publicaciones de prensa realizadas para principios de la década de los ochenta, encontramos que el I.C.T. estuvo muchas veces contra la pared al no poder, en repetidas ocasiones, concluir con los planes de construcción de vivienda popular proyectados para cada año. A este respecto en un artículo de prensa se expresó la preocupación que existía por parte de los círculos de constructores sobre las dificultades que estaba teniendo el I.C.T. para obtener los recursos suficientes que le permitiera finalizar sus proyectos para 1984 y poner en marcha los de 1985 (El Tiempo, 30-05-1984, p. 6c), es de resaltar que para nuestro periodo de tiempo estudiado, la prensa nos da a conocer que si bien el I.C.T. aún estaba participando activamente en la construcción de vivienda popular, su presencia ya no era tan fuerte como si lo llegó a ser en la década anterior, esto como ya se mencionó, como resultado de la política de vivienda sin cuota inicial impulsada por Betancur, la que a pesar de destinar más recursos a las entidades gubernamentales, llevó a que se dificultara el pago de las cuotas mensuales, situación que afectó directamente la cartera del I.C.T. (Urrutia y Namen, 2011), y por ende su capacidad para llevar a cabo proyectos.

Por lo que se refiere al B.C.H., este fue fundado en 1932 por medio del decreto 211 y su propósito inicial fue el de “hacer operaciones hipotecarias de amortización gradual a plazos no mayores de 10 años” (Patiño Roselli como se citó en Urrutia y Namen, 2011), por este camino el

B.C.H., se consolidó como la única fuente en el país que ofrecía créditos a largo plazo por medio de las famosas cédulas hipotecarias, las cuales inicialmente no tuvieron mayor atractivo por lo que el banco enfrentó problemas de captación que provocaron que el estado se viera involucrado y obligara, por medio de la emisión de la ley 81 de 1960, a otros bancos a invertir un porcentaje de sus depósitos en cédulas, así como también se modificó el impuesto a la renta y se creó el impuesto especial a la vivienda. Todas estas transformaciones fueron positivas en la medida de que el banco vio incrementados sus créditos, lo que paralelamente provocó que sus fondos no solo se destinaran hacia préstamos a individuos, sino que también se pudieron destinar a la construcción de urbanizaciones que eran vendidas a personas naturales (Urrutia y Namen, 2011).

Por este camino, para 1980 el B.C.H., tuvo una participación relevante en la construcción de vivienda por medio del crédito y las cédulas hipotecarias llegando a comunicarse que la entidad “durante los primeros ocho meses de 1980 prestó \$5.000 millones para financiar 7.944 viviendas, especialmente en el sector medio-bajo y popular” (El Tiempo, 24-09-1980, p. última c); dinámica que se repitió para el año siguiente con sumas de dinero mucho más elevadas, de acuerdo a Mario Calderón Rivera, gerente para ese momento del banco, la entidad para 1981 presupuestó la inversión de “entre \$10.000 y \$15.000 millones para construir cerca de 10.000 y 12.000 viviendas” (El Tiempo, 09-12-1980, p. 1a y 10a).

Esta dinámica de otorgamiento de créditos y construcción de viviendas por parte de la entidad se mantuvo estable durante los siguientes tres años, aunque al igual que los demás bancos e instituciones, esta se vio afectada por los estragos de la crisis económica mundial, además de que su administración se centró durante años en impulsar planes sociales, dejando a un lado la producción de utilidades (El Tiempo, 06-07-1999), lo que ocasionó que desde principios de la

década de los ochenta el banco entrara en una etapa de decadencia la cual se mantuvo hasta su cierre en 2001.

Por lo que se refiere a la última institución a la que nos remitiremos, tenemos la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC. Este sistema surgió en 1972 bajo el plan de gobierno “Las Cuatro Estrategias” de Misael Pastrana con el propósito de fomentar el crecimiento de la economía por medio del ahorro personal y/o privado, para luego canalizar estos fondos hacia la industria de la construcción, solucionando con esto un sin fin de inconvenientes asociados al tema habitacional y del trabajo (Echeverry et al., 2001).

Así, con el pensamiento de que el sistema era fácil y seguro en medida de que las personas podían pasar de pagar un arriendo a una cuota inicial con un valor igual o semejante, es decir, ya no tendrían que gastar su dinero, sino que podían invertirlo en vivienda propia (Mora, 2010) el sistema se puso en marcha, haciéndose el ahorro con la base del valor constante. Como nos lo indica Zarruk (como se citó en Cepeda, 2006), el valor constante es una medida que busca que el dinero no pierda su valor con el pasar del tiempo, por los efectos que puede causar la inflación a través de este, ejemplo: si un deudor tuviera un préstamo a largo plazo con un banco a una tasa fija, al final el deudor terminaría pagando menos de lo que realmente era el valor del préstamo. Por tanto, si se aceptase tal hipótesis, aceptaríamos entonces que se estaba creando un subsidio que favorecía a los deudores, ya que terminaban pagando menos, lo que terminaba desfavoreciendo a los prestamistas y consecuentemente al mismo sector, por lo que se hizo necesaria una variable en el préstamo que pudiera contrarrestar la inflación y de este modo se llegará a una compensación entre el deudor y el prestamista.

Esa variable fueron las tasas de interés adicionadas al valor constante de los créditos, valor que se determinaba por medio del cálculo del promedio del índice mensual del precio del consumidor (IPC) (Cepeda, 2006). Bajo esta dinámica, desde su fundación en 1972 hasta su desaparición en el 1999, el sistema fue sometido a reformas, siempre, en torno a los cálculos de la corrección monetaria que pretendían mantener estable el nivel del valor de la UPAC frente a los cambios en el índice de precios al consumidor (IPC). Ahora bien, esos cálculos tuvieron invariablemente como base, la preocupación por la capacidad de pago de los deudores, por lo que, en sí, las modificaciones giraron básicamente alrededor del número de meses que se debían tomar para hacer el cálculo de la UPAC y el monto de sus pagos (Echeverry et al., 2001).

En este escenario que cambiaba constante, y que identificó a la administración del sistema durante toda su existencia, encontramos que para 1980 el UPAC estaba llegando a su límite, un encabezado de prensa que recitó “agoniza UPAC” puso de manifiesto que el sistema estaba pasando por una etapa depresiva, resultado de la ausencia de un porcentaje mínimo de colocaciones en vivienda popular, que de haber existido, hubieran provocado que los usuarios de vivienda suntuosa subsidiarían a los de vivienda popular, sobre este particular, se propuso entonces que aquellos créditos que fueran superiores a los 2.500 UPAC (\$975.000 pesos) se les impusiera una corrección monetaria del 25% (El Tiempo, 06-08-1980, p. 16a), en otras palabras, a aquellos individuos con préstamos superiores a \$975.000 pesos sí se les iba a reconocer el efecto inflacionario, por lo que su dinero sí perdería valor con el pasar del tiempo como resultado de la inflación, y de este modo se generarían mayores ingresos que reactivarían el sistema de valor constante.

No obstante, aquello se quedó solo en una sugerencia, ya que un mes después se declamaba en un titular de prensa que “Constructores desviaban recursos de las UPAC”. De acuerdo con el artículo, el gobierno acusaba a los constructores de desviar los recursos del sistema de ahorro en valor constante, UPAC, hacía edificaciones costosas y caras (El Tiempo, 01-08-1980, p. 1a y 6a), circunstancia que además de haber sido contraria a los fines de la entidad, que en parte eran los de respaldar la construcción de vivienda popular en vista de que era el sector que más dificultades presentaba, puso en evidencia la corrupción rampante dentro de la institución.

Debido a la complicada etapa que estaba afrontando la entidad, y también por la crisis habitacional que ya para la administración de Turbay llegó a niveles escandalosos, este presidente decidió, aunque ya para el final de su periodo administrativo (mediados de 1982), establecer nuevas normas sobre el sistema UPAC, entre las que se encontraban dos que llaman nuestra atención: la primera fue la de otorgar al “sistema de valor constante \$3.000 millones más para financiamiento de vivienda e industrias productoras de materiales de construcción; y la segunda, la de reducir en 3 puntos (del 13% al 10%) el encaje de las corporaciones de ahorro y vivienda sobre los depósitos en cuentas de ahorro” (El Tiempo, 01-04-1982, p. 1a y 4c9).

Estas normas son interesantes porque si las analizamos las dos estuvieron orientadas hacia el aumento de liquidez en la institución; si bien esto era un problema que necesitaba atención urgente en medida de que el sistema estaba en crisis, carecía de sentido llevar a cabo estas reformas ya que no fueron cambios realmente de carácter estructural que impidieran, por lo menos, desde una primera instancia la fuga de capitales, que como hemos visto, era uno de los problemas que por demás tenía en crisis al sistema. Así pues, si tenemos en cuenta esto último, vemos que hacer una inversión como la anterior de \$3.000 millones además de reducir en tres puntos el encaje de

ahorro, no tenía mucho sentido ya que probablemente los dineros continuarían desviándose y los problemas en cuanto a fondos seguirían persistiendo, lo que a su vez llevaría a que a futuro fuera necesario establecer nuevas normativas, que fue lo que pasó (Echeverry et al., 2001).

A la llegada de Betancur a la presidencia en 1982, el sistema fue sometido nuevamente a modificaciones, que tenían como objetivo la promoción del plan de vivienda propuesto. Con este fin, lo que hizo el estado fue destinar el 50% de las captaciones de las corporaciones de ahorro para la construcción de viviendas populares que no excedieran los 2.500 UPAC (1 millón 470 mil pesos), a su vez la mitad de ese 50% se iba a destinar a viviendas sin cuota inicial que no excedieran los 1.000 UPAC (580 mil pesos) (El Tiempo, 05-10-1982, p. 2a). Lo interesante de estos créditos fue que -a aquellos que estuvieran entre los 1.000 y 2.500 UPAC (580 mil y 1 millón 470 mil pesos) -se les aplicaba un 7% anual de intereses más corrección monetaria (El Tiempo, 05-10-1982, p. 2a), la cual días después se dio a conocer había sido ajustada de un 21% a un 23% (El Tiempo, 07-10-1982, p. 1a y 9a).

De este modo, podemos ver que el sistema recibió una vez más modificaciones en las reglas de juego que lo regulaban, aunque, casi como un patrón, en torno a la corrección monetaria y la inyección de capitales. Finalmente, todo esto terminó por darle al sistema quizás su característica más sobresaliente: su inconsistencia a través del tiempo, lo cual a su vez pudo deberse a las diferentes concepciones que tuvieron los gobiernos entorno a la bondad de la indexación al índice de precios al consumidor (IPC) y la recurrente escogencia de la construcción como sector beneficiario del sistema (Echeverry et al., 2001).

Así las cosas, vemos cómo durante la primera mitad de la administración de Betancur el ciclo de reformas se repite hasta que en 1984 nuevamente se expresó que el sistema estaba en una etapa de declive como fruto de “la baja actividad económica, el desempleo, la falta de liquidez y la pérdida de reservas internacionales” (El Tiempo, 29-08-1984, p. 3c), por lo que para ese año se hizo una modificación a la fórmula de cálculo del UPAC, la cual, es de destacar, no había sufrido transformaciones desde el surgimiento del sistema. Esta nueva fórmula, que se mantuvo hasta 1993, se basó en “un promedio ponderado entre la inflación (normalmente la de un año anterior) y la tasa de interés para los depósitos a 90 días (normalmente del mes anterior)” (Cárdenas y Badel, s.f).

En términos generales, al centrarnos en lo que fue la participación del UPAC durante los años de 1980 a 1984, vemos que este tuvo una variedad de problemas - inestabilidad en cuanto a normativas, fugas de capitales (corrupción)- que, aunados a la incapacidad del estado de implementar políticas de vivienda en concordancia con aspectos estructurales, dio como resultado que al final la entidad no pudiera, como se esperaba, jalonar la industria de la construcción, lo que simultáneamente produjo que el problema habitacional en el país persistiera. Pese a todas esas cuestiones, no podemos negar que el sistema permitió que muchos colombianos pudieran acceder a una vivienda “digna” gracias a las facilidades de pago, así como también contribuyó a que durante la administración de Betancur se alcanzará a cumplir en un 98% la meta trazada de construcción de viviendas; recordemos que la suma a construir fue de 400.000, de las cuales se construyeron 392.000 (Castrillón, 1993).

Ya para finalizar este apartado, consideramos que es imprescindible hablar acerca del origen de los fondos para la financiación de los múltiples proyectos. Esto en la medida de que, si

bien el sistema (UPAC) y las instituciones (BCH e ICT) anteriormente mencionadas participaron de cierto modo en la financiación de programas habitacionales, estos realmente, se valieron muchas veces de la realización de préstamos a entidades extranjeras, -en este caso al Banco Interamericano de Desarrollo- por lo que al final gran parte del trabajo de estos entes consistió en la administración y/o distribución de esos recursos que eran suministrados desde el extranjero.

Así pues, basándonos en nuestros registros de noticias identificamos que entre 1980 y 1984 la entidad extranjera que más participación tuvo en relación con la otorgación de préstamos fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta organización financiera fundada en 1959 como una asociación entre 19 países latinoamericanos, entre los que se encontraba Colombia, y Estados Unidos, tuvo como uno de sus principales lineamientos aportar fondos para proyectos productivos, no solo en el sentido tradicional, sino también para los proyectos sociales (Tussie, 1997).

Teniendo en cuenta ese lineamiento, para el caso de Colombia, durante 1980 y 1984 el BID aprobó u otorgo diversos empréstitos para impulsar programas de desarrollo urbano en el país, por lo que no solo fue la vivienda la que se vio favorecida por esos fondos, sino que esos también se destinaron para la construcción de vías y el desarrollo de proyectos asociados al levantamiento de instalaciones que servirían para la prestación de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado). Algunos ejemplos de ello fueron dos préstamos que se aprobaron para 1980; el primero de ellos por “125 millones de dólares, unos \$5.000 millones de pesos, para la construcción de la central hidroeléctrica de Guadalupe IV” (El Tiempo, 10-05-1980, p. 14e), mientras que el segundo fue por “19.6 millones de dólares, (unos \$1.000 millones) para ayudar a financiar un programa de construcción de caminos rurales” (El Tiempo, 13-12-1980, p. 7e).

Fue tan fuerte la presencia del BID en estos temas que en un artículo de prensa se declaró lo siguiente: “de particular trascendencia ha sido el apoyo financiero del BID para la modernización y mantenimiento del sistema de agua potable de Medellín, a la que el banco ha aportado nueve préstamos por un total de 82.6 millones de dólares” (El Tiempo, 31-03-1982, p. 14d). Esta afirmación no solo nos permite afianzar lo que hemos dicho con anterioridad con respecto a la participación en términos económicos de la entidad en proyectos de desarrollo urbano, sino que también revela que el banco llevaba algún tiempo desarrollando este tipo de actividades, siendo lo más interesante de todo esto que, contrario a lo que se podría creer o suponer, este organismo también operó a una escala directamente regional, es decir, la organización, como podemos comprobar en la siguiente cita, tuvo la facultad de canalizar los fondos hacía las arcas de los diferentes departamentos: “ya en 1961, su primer año de actividades, el banco canalizó 18.8 millones de dólares en cuanto a préstamos destinados a mejorar y modernizar el sistema de agua potable y alcantarillado de Medellín, Cartagena, Cali y Cúcuta (El Tiempo, 31-3-1982, p. 14d).

Ahora, por lo que se refiere específicamente al tema de la vivienda tenemos que este al ser un asunto perteneciente o relativo al ámbito urbano, no fue ajeno al suministro de fondos por parte del BID, aunque a diferencia de los casos anteriores y, en vista de que el BCH tuvo una participación fuerte y constante en lo que fue la planeación y ejecución de proyectos habitacionales a nivel nacional, los fondos que fueron destinados para programas habitacionales, en muchas ocasiones, -sino es que en todas las que nos deja ver la prensa- se encaminaron hacia las arcas de esta institución, la cual, por su parte, se encargó de canalizarlos hacia los proyectos que esta estuviera desarrollando.

En este sentido, encontramos que durante 1980 y 1984 el BID participó de manera activa en la financiación de múltiples proyectos habitacionales propuestos bajo diferentes administraciones. Algunos ejemplos de esto fueron dos créditos, el primero de ellos en compañía del Kreditanstalt Für Wiederaufbau KFW de Alemania (en español, Banco de Crédito para la reconstrucción) por un valor cercano a los US\$40 millones (unos 2.000 millones colombianos), (El Tiempo, 09-12-1980, p. 1a y 10a), para un proyecto de construcción de vivienda sin cuota inicial, y el segundo, fue por “500 mil dólares para contribuir a establecer una planta de producción de componentes de viviendas prefabricadas...” (El Tiempo, 02-11-1983, p. 11b).

Pese a que, como hemos visto, el BID fue, de acuerdo con la fuente primaria, quizás la entidad bancaria de corte extranjero con mayor presencia en cuanto a préstamos para proyectos de carácter urbano durante nuestro periodo de investigación, esto no quiere decir que no se hubiera presentado financiamiento por parte de otras entidades como el Banco Mundial, que estuvo involucrado en la reconstrucción de Popayán\* por medio de la aprobación de un crédito por “40 millones de dólares” (El Tiempo, 10-02-1984, p. 7b), o el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento BIRF, que también otorgó créditos por “80 millones de dólares” (El Tiempo, 05-05-1984, p. 8b) para la reconstrucción del mismo departamento.

A modo de conclusión de este apartado tenemos que, si bien hubo una constante participación por parte del estado por medio de diversas instituciones (BCH, ICT), las cuales, recibieron múltiples transformaciones dependiendo de la administración de turno, así como

---

\* Recordemos aquí que muchos municipios del departamento del Cauca, especialmente Popayán, quedaron devastados por un terremoto de magnitud 5,5 que tuvo lugar el 31 de marzo de 1983.

también se trató de mantener a flote el sistema de valor constante UPAC, con el fin de mantener estable y en valores “bajos” el costo de la vivienda, para que así más población de bajos recursos, que fue la más afectada por la crisis habitacional, pudiera acceder a vivienda, esto al final no terminó causando el impacto que se esperó. Por una parte, porque como ya hemos podido ver, las reformas que sufrieron las instituciones y el sistema tuvieron más un carácter superficial, es decir, si apuntaron a resolver problemas inmediatos, la cuestión es que no los resolvían de fondo, lo que produjo, como en el caso del sistema UPAC durante toda su existencia un efecto repetitivo que consistió en la expedición de nuevas normas ajustadas a las concepciones que tenía cada administración sobre cómo se debían solucionar los problemas de operación o funcionamiento del UPAC.

Al no haber sido esta situación algo exclusivo del UPAC, sino que se extendió a las instituciones, afrontar el problema se hizo cada vez más difícil, no solo porque las instituciones no operaban eficientemente sino porque sencillamente los planes de gobierno, como vimos, carecían de un carácter íntegro que lograra generar políticas de vivienda que fueran acordes a la situación de estas estructuras, las cuales al final eran las encargadas de darle vida a los proyectos de vivienda.

## **6.5 Conclusiones**

Conscientes de que la problemática en torno a la vivienda es una cuestión que suele ser constante y que requiere una permanente atención por parte de un estado, en vista de que se relaciona directamente con temas como el crecimiento demográfico, los derechos fundamentales, la industrial y la economía de una nación. Vemos como en el caso de Colombia, en términos

generales, la cuestión de la vivienda lleva ya bastante años siendo, para muchos, más una ilusión que una realidad.

En este contexto y por lo que se refiere a crisis habitacional que se experimentó en todo el país durante la primera mitad de la década de los ochenta, observamos que aquello fue el resultado de un claro descuido de casi una década por parte del estado, en cuanto al establecimiento de políticas de vivienda contundentes que fueran acordes al desarrollo industrial y el movimiento poblacional que estaba experimentando el país desde mediados del siglo XX.

En tal sentido, si bien debemos reconocer desde un primer momento que durante la década de los cincuenta y prácticamente toda la década siguiente el país atravesó por una etapa de 'florecimiento urbano', en donde ciudades principales como Bogotá, Medellín, Cali, entre otras, fueron las que mayores cambios registraron como resultado, no solo del crecimiento demográfico, sino también por el movimiento de la población desde las áreas rurales, también es claro que aquel esfuerzo o interés estatal se fue desvaneciendo poco a poco en los siguientes decenios como consecuencia del abandono dentro de los planes de desarrollo, durante prácticamente todo el decenio de los setenta, de medidas que estuvieran encaminadas a velar por el mantenimiento y el fomento de proyectos urbanos y de vivienda que se acoplaran o fueran acordes al progreso e inconvenientes por los que estaba pasando la nación en términos económicos y sociales. Sumándose a esto, el deterioro de la industria de la construcción y la crisis de la deuda de los años ochenta.

Para el caso de la industria, esta, al igual que con lo ocurrido con el tema de la vivienda, fue trasladada a un segundo plano, por lo que no recibió mayor atención durante los gobiernos que

siguieron al de Pastrana Borrero, siendo nuevamente el de Betancur el que retomó al sector, posicionándole como impulsor de la economía. Sin embargo, ese abandono, tanto de la construcción como del asunto de la vivienda durante casi una década, resultó ser un punto clave o de inflexión en la crisis habitacional que afectó a todos los grupos socioeconómicos, aunque no en igual medida. Tengamos presente que, del 100 por ciento del déficit, la mitad estaba compuesto por individuos pertenecientes a sectores socioeconómicos de bajos ingresos, los cuales en muchos casos eran provenientes de las áreas rurales y arribaban a la ciudad en busca de mejores oportunidades o simplemente porque estaban huyendo del conflicto armado, mientras que la otra mitad estuvo compuesta por las clases socioeconómicas de medianos y altos ingresos, las cuales tuvieron mayores posibilidades de acceso a vivienda en medida de que en algunas ciudades del país (Medellín, Barranquilla, Cali) si existió una gran oferta de vivienda, aunque el problema con ello fue el costo excesivo que sufrieron las unidades como resultado del aumento en los precios de los materiales de construcción, los terrenos y la mano de obra; para el caso de Cali el aumento para la primera mitad de 1984 fue de 18,23%, mientras que en Medellín y Barranquilla fue de 18,07% y 14,38% respectivamente (El Tiempo, 29-08-1984, p. 9c). Ahora, es necesario hacer hincapié en dos aspectos; el primero, que la elevación en la oferta de vivienda para los grupos socioeconómicos de mayores ingresos fue algo que ocurrió únicamente desde finales de 1982 y no durante toda la mitad de la década; el segundo aspecto fue que esto se presentó solo en algunas ciudades del país -como en Medellín, en donde las viviendas construidas para el grupo socioeconómico de altos ingresos, superaban la demanda, lo que llevó a que se recomendará frenar la construcción de este tipo de viviendas (El Tiempo, 04-12-1984, p. 10e y 11e)- ya que por lo menos en el caso de Bogotá, el déficit fue generalizado para todos los grupos socioeconómicos.

Esta situación de emergencia que se estaba viviendo tanto en la industria constructora como en la cuestión de la vivienda y de la que podemos decir que por sí sola ya era angustiante, se mantuvo durante toda la primera mitad del decenio, y terminó de agravarse cuando en 1982 el país ingresó ‘oficialmente’ a la crisis de la deuda. Crisis que el entonces nuevo presidente trató de mitigar por medio de la instauración de políticas enfocadas en la reducción del impacto que producía la apertura económica, así como la implementación de los fondos internacionales dejados por la bonanza cafetera.

Estas decisiones fueron bastante acertadas en medida de que permitieron, un año después de la toma del poder por parte de Betancur, que se pudieran poner en marcha sus programas de vivienda, al mismo tiempo que la construcción vivió una leve recuperación que se prolongó por lo menos hasta finales de 1984. No obstante, esto no quiere decir que el déficit habitacional se hubiera mitigado o reducido de alguna manera, esto por diversas razones. La primera fue la cuestión de tener que aplazar los proyectos de vivienda social que con tanta urgencia se solicitaban, y el segundo de ellos, fue la cuestión de que, si bien Betancur para el final de su mandato logró cumplir con su proyecto de vivienda popular en un 98%, recordemos que la cantidad de viviendas que ofreció (400.000) no fueron suficientes para cubrir ni la mitad del déficit que ya existía (más de 1 millón de unidades) y que se iba ensanchando año por año.

Así pues, y ya para finalizar, tenemos que la información identificada en El Tiempo mantiene gran relación con datos encontrados en fuentes secundarias que identificaron la existencia de una decaída en el área de la construcción y por ende de la vivienda para la década de los ochenta. Siendo todo esto el resultado de un cúmulo de circunstancias, tanto de carácter nacional como internacional, que, si bien de cierto modo eran posibles de predecir, no fue así, por

lo que el impacto que generaron terminó por desestabilizar la cuestión de la vivienda para la década de los ochenta en todo el país, afectado a todos los grupos socioeconómicos, aunque en especial a los de menores ingresos.

## Referencias Bibliográficas

### Fuente primaria

Hemeroteca virtual El Tiempo 1980 -1984. Archivo de noticias Google News. Bucaramanga. 2021

### Fuente secundaria

Alía, F. (2016). *Métodos de investigación histórica*. Síntesis.

Acevedo Vélez, J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista ciencias estratégicas*, 17(22), 291-308. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151313682010>

Aróstegui, J. (1995). *La investigación histórica: Teoría y Método*. CRÍTICA.

Atkinson, R., Dowling, R y McGuirk, P. (2009). Home/Neighborhood/City/+ [Casa/Barrio/Ciudad] En Tapia, V. (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de barrio? Trayectoria del concepto de barrio y apuntes sobre su problematización. *Revista antropologías del sur*, 2(3), 121-135. <http://revistas.academia.cl/index.php/rantros/article/view/835>

Brunet, R. (1990). *Le territoire dans les turbulences [El territorio en turbulencia]*. En Flores, M. (2007). La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. *Revista Opera*, (7), 35-54. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67500703>

Castrillón, G. (1993). *Impacto de las políticas de vivienda en Colombia; trabajo final*.

Carreño Jiménez, O. (2021). *La cuestión de la vivienda en Bucaramanga durante la década de los años sesenta. Aproximación al papel estatal sobre la vivienda*. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.

Cepeda Piñeres, A. (2006). *La financiación de vivienda en Colombia*. Uniandes.

da Cunha, J., y Rodríguez Vignoli, J. (2009). Crecimiento urbano y movilidad en América Latina. *Revista Latinoamericana de población*, 3(4-5), 27-64.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827368003>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1985). *La población de Colombia en 1985. Estudios de evaluación de la calidad y cobertura del XV censo nacional de población y IV de vivienda*. Bogotá, informe técnico.

Departamento Nacional de Planeación. (1972). *Las cuatro estrategias*

Departamento Nacional de Planeación. (1974). *Para cerrar la brecha. Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978*.

Departamento Nacional de Planeación. (1978). *Plan de integración nacional 1979-1982*.

Departamento Nacional de Planeación. (1982). *Cambio con equidad 1983-1986*.

Dureau, F., y Florez, C. (1996). *Dinámicas demográficas colombianas: de lo nacional a lo local*. Centro de estudios sobre desarrollo económico, Universidad de los Andes.

Ducci, M. E. (1989). *Conceptos básicos de urbanismo*. México: Trillas.

Echeverry, J., Gracia, O., y Urdinola, B. (2001). Vivienda, especulación y crisis. *Planeación y desarrollo*, (1), 35-66.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2001/pd\\_vXXXII\\_n1\\_2001\\_art.2.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2001/pd_vXXXII_n1_2001_art.2.pdf)

Galster, G. (2001). On the Nature of Neighbourhood [Sobre la naturaleza del vecindario]. *Urban Studies*, 38(12), 2111-2124. <https://doi.org/10.1080/00420980120087072>

Goueset, V. (1998). *Bogotá: nacimiento de una metrópoli: La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Lima: Institut français d'études andines.

Guerrero, M. (2013). La hermenéutica histórica y la teoría de la recepción en historiografía. *Fuentes humanísticas*, 25(46), p. 21-35.

[https://core.ac.uk/display/48393995?utm\\_source=pdf&utm\\_medium=banner&utm\\_campaign=pdf-decoration-v1](https://core.ac.uk/display/48393995?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1)

Kalmanovitz, S. (Ed). (2015). *Breve historia económica de Colombia*. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Editorial norma.

López, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León.

Ludeña Urquiza, W. (2006). Barrio y ciudad. Historiografía urbanística y la cuestión del dominio de referencia. El caso de Lima. *Bitácora Urbano Territorial*, 10(1), 82-105. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18713>

- Mora Cuartas, A. (2010). El UPAC Y LA UVR: Aspectos generales sobre el origen y desarrollo del crédito hipotecario en Colombia. *Revista MBA*, (1), 12-27.  
<https://www.eafit.edu.co/revistas/revistamba/Documents/upac-uvr.pdf>
- Ocampo, J. (2015). *Una historia del sistema financiero colombiano*. El Tiempo casa editorial.
- Palacios Rozo, M., y Safford, F. (2012). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Ediciones universidad de los Andes, Facultad de Administración.
- Parodi Trece, C. (2015). *La crisis de la deuda en América Latina de la década de los ochenta*. Universidad del pacifico, Centro de investigación.
- Patiño, A. (1981). *La prosperidad al debe y la gran crisis 1925-1935*. En Urrutia Montoya, M., y Namen, O. (2012). Historia del crédito hipotecario en Colombia. *Revista ESPE*, 30(67), 282-306. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6455>
- Pizano, E. (2005). Del Upac a la UVR. En Cepeda Piñeres, A. (2006). *La financiación de vivienda en Colombia*. Uniandes.
- Ramírez Nieto, J. (2019). Instituto de Crédito Territorial. *Credencial Historia*.  
<https://www.revistacredencial.com/historia/temas/instituto-de-credito-territorial>
- Sánchez Steiner, L. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia. Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 57-72.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18522>

Sánchez, O. (2010). *Desarrollo urbano de Bogotá en la década del 50*. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Serrano Rodríguez, J. (2012). Financiamiento de vivienda. *Revista de ingeniería*, 0(35), 61-78.  
<https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/150/102>

Tapia, V. (2013). El concepto de barrio y el problema de su delimitación: aportes de una aproximación cualitativa y etnográfica. *Bifurcaciones*, (12), 1-12.  
[http://www.bifurcaciones.cl/bifurcaciones/wp-content/uploads/2013/03/bifurcaciones\\_012\\_Tapia.pdf](http://www.bifurcaciones.cl/bifurcaciones/wp-content/uploads/2013/03/bifurcaciones_012_Tapia.pdf)

Torres Carrillo, A. (1999). Identidades barriales y subjetividades colectivas en Santafé de Bogotá. *Folios*, (10), 20-34. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/5825>

Torres G, A. (2012). La crisis colombiana de finales del siglo XX: ¿un choque real o financiero? *Perfil De Coyuntura Económica*, (18), 79-96.  
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/coyuntura/article/view/13246>

Tussie, D. (1997). El Banco Interamericano de Desarrollo. *Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires*.

Urrutia, Montoya., y Namen, O. (2012). Historia del crédito hipotecario en Colombia. *Revista ESPE*, 30(67), 282-306. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6455>

Valencia Tello, D., y Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia: La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales.

*Díkaion*, 23(1), 171-194.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-89422014000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-89422014000100007)

Villanueva, P., y Bedregal, J. (2005). *Motivos coloniales y otros escritos sobre La Paz*. En Ornés,

S. (2009). El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. *Politeia*, 32(42), 197-225.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170014942008>

Zarruk, C. (1986). *La corrección monetaria y el crédito en UPAC*. En Cepeda Piñeres, A. (2006).

*La financiación de vivienda en Colombia*. Uniandes.