



Sección. Reflexión | **Section.** Reflection | **Seção.** Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

Sistemas de financiación de vivienda en Colombia: aportes para una re-interpretación crítica de la acumulación de capital entre 1972 y 1999

Oscar Alejandro Guerrero Hurtado. Doctorante en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México y magíster en Estudios Políticos y Sociales de la misma institución. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5150-3121> Correo electrónico: oaguerrero1991@gmail.com

Recibido: 23 de febrero de 2022

Aprobado: 06 de noviembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las transformaciones en los sistemas de financiación de vivienda entre la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) en 1972 y la crisis hipotecaria de 1999, desde la perspectiva de las transformaciones en la forma de acumulación de capital en Colombia. Para ello, en la primera parte del documento se esboza brevemente el papel del Estado en el proceso de acumulación originaria de capital en el sector de la construcción a través de instituciones públicas de fomento y crédito hipotecario. En la segunda parte, se aborda la relación entre el agotamiento prematuro del proceso industrializador en Colombia y la conformación monopólica del sector capitalista de producción de vivienda, sellada por la aparición de las CAV y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), a comienzos de los años setenta. En la última sección, se estudia el significado económico del programa de subsidios a la demanda, la liquidación de organismos públicos como el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH) y la crisis hipotecaria de finales de los años noventa.

Palabras clave: financiación de vivienda, Colombia, acumulación de capital, crisis hipotecaria, subsidio.

Housing finance systems in Colombia: contributions to a critical re-interpretation of capital accumulation between 1972 and 1999

Sistemas de financiamento habitacional na Colômbia: contribuições para uma reinterpretação crítica da acumulação de capital entre 1972 e 1999

Abstract

The objective of this article is to analyze the transformations in housing finance systems between the creation of the savings and housing corporations (CAV) in 1972 and the mortgage crisis of 1999, from the perspective of changes in the form of capital accumulation in Colombia. To this end, the first part of the document briefly outlines the role of the State in the process of original capital accumulation in the construction sector through public development and mortgage credit institutions. In the second part, the relationship between the premature exhaustion of the industrialization process in Colombia and the monopolistic conformation of the capitalist housing production sector is addressed, marked by the emergence of CAV and the Constant Purchasing Power Unit (Unidad de Poder Adquisitivo Constante - UPAC) in the early 1970s. The last section studies the economic significance of the demand subsidy program, the liquidation of public agencies such as the Territorial Credit Institute (Instituto de Crédito Territorial - ICT) and the Mortgage Central Bank (Banco Central Hipotecario - BCH), and the mortgage crisis of the late 1990s.

Keywords: housing finance, Colombia, capital accumulation, mortgage crisis, subsidy.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as transformações nos sistemas de financiamento habitacional entre a criação das corporações de poupança e habitação (*Corporaciones de Ahorro y Vivienda*, CAV) em 1972 e a crise hipotecária de 1999, sob a ótica das transformações na forma de acumulação do capital na Colômbia. Para isso, a primeira parte do documento apresenta brevemente o papel do Estado no processo de acumulação de capital original no setor da construção por meio de instituições públicas de fomento e crédito hipotecário. Na segunda parte, aborda-se a relação entre o esgotamento prematuro do processo de industrialização na Colômbia e a conformação monopolista do setor capitalista de produção habitacional, selada pelo surgimento dos CAV e da Unidade de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), no início dos anos setenta. Na última seção, estudou-se o significado econômico do programa de subsídios à demanda, a liquidação de órgãos públicos como o Instituto de Crédito Territorial (ICT) e o Banco Central Hipotecário (BCH) e a crise hipotecária do final dos anos noventa.

Palavras-chave: financiamento habitacional, Colômbia, acumulação de capital, crise hipotecária, subsídio.

Introducción

El problema de la financiación de la vivienda ha sido ampliamente abordado. No obstante, a pesar de la diversidad de enfoques, existe un consenso teórico¹ que considera la incorporación de los subsidios a la demanda a comienzos de los años noventa como un cambio paradigmático en la política de vivienda del Estado colombiano. Según esta perspectiva, la nueva estrategia implicó el tránsito de un Estado garante del derecho a la vivienda a otro que asumió su papel como dinamizador del mercado inmobiliario. En otras palabras, se adoptó un esquema de provisión orientado por la lógica de la ganancia, lo que ha distorsionado el acceso a la vivienda como un derecho garantizado en los últimos 30 años.

El propósito de este artículo es ofrecer elementos para una interpretación alternativa de la historia de la financiación habitacional en el país, basada en una crítica a la economía política de la vivienda. Con este fin, se busca analizar los cambios en las formas de financiación como expresiones político-institucionales que reflejan las contradicciones generadas por la circulación de capital en la industria de la construcción de vivienda. Esta perspectiva histórica muestra cómo el Estado ha respaldado el proceso de acumulación de capital inmobiliario privado, incluso en períodos en los que predominó la financiación pública.

De esta manera, el artículo se aleja de las posturas teóricas que entienden que la actitud del Estado frente a la vivienda es un resultado del ambiente ideológico de los formuladores

de política pública o de la tensión entre sistemas públicos de financiación, garantes de derechos, y los instrumentos hipotecarios privados, controlados por el mercado.

En cambio, el enfoque teórico de esta investigación sostiene que la forma en que el Estado y las empresas del sector abordan el problema de la vivienda refleja el punto de vista del capital en un determinado nivel de desarrollo de sus contradicciones. Por lo tanto, se aproxima al problema de la financiación ubicando como criterio de periodización los cambios en la lógica de acumulación de la economía colombiana, que se encarnan en la producción de vivienda en cada momento histórico.

Dentro del régimen de producción capitalista, para que la vivienda pueda satisfacer las necesidades inherentes a su valor de uso, debe contribuir a la valorización de los capitales que participan en su sector, materializando su forma valor como trabajo realizado y apropiado en forma de ganancia. Desde este enfoque, la mercantilización de la vivienda corresponde al nivel de desarrollo material de relaciones capitalistas en su construcción y promoción, y a la forma específica que adquieren en cada período histórico. Debido a las particularidades de su proceso de producción y el grado concreto de subordinación a la lógica capitalista en cada país, la vivienda se convierte en una mercancía que se incorpora a la creciente masa de valores de uso en los que se materializa el proceso de valorización de capital (Pradilla, 1987, p. 17).

Sin embargo, a pesar de que la construcción de viviendas se integra a la esfera del intercambio como cualquier otra mercancía capitalista,

1 En su análisis sobre la financiación de vivienda, Gilberto Arango (2001) identifica un período de transición entre 1973 y 1988. Durante este período, hubo un cambio del modelo de subsidio a la oferta liderado por el Estado entre 1945 y 1972, que consideraba la vivienda como un problema de interés público, hacia el esquema de subsidio a la demanda implementado en los años noventa. En este nuevo esquema, el Estado actúa como facilitador de la producción habitacional privada. Por otro lado, en el estudio sobre la producción formal e informal de vivienda para población de bajos ingresos en el contexto de la política neoliberal, Carlos Torres (2012) señala el deterioro de la producción formal de vivienda entre 1990 y 2010. Esta producción formal se ha ido desarticulando cada vez más de la estructura urbana y presenta deficiencias en términos de calidad. Paradójicamente, este deterioro ha desencadenado nuevos procesos informales de construcción de viviendas. Con un enfoque crítico similar, Oscar Alfonso (2012) demostró la relación entre los subsidios de vivienda y el aumento de los costos de producción. Esto ha tenido al menos dos consecuencias, por un lado, el deterioro de la calidad de la vivienda de interés social (VIS) en Bogotá y, por otro, el surgimiento de formas de microsegregación residencial relacionadas con la brecha entre subsidios para VIS y vivienda de interés prioritario (VIP).

presenta particularidades que generan contradicciones en el proceso general de producción y circulación de capital en la rama (Topalov, 1979). Debido a sus características, el período de rotación del capital en la producción de viviendas tiende a ser más prolongado en comparación con la fabricación de otros bienes duraderos de consumo. Esto implica que el capital constructor requiere una mayor cantidad de capital circulante para desarrollar la base técnica del proceso de producción, respecto con otros sectores de producción. En este sentido, el sistema de crédito juega un papel protagónico en el proceso (Jaramillo, 1981).

En el caso colombiano, se plantea la hipótesis de que la privatización gradual del sistema de financiación de viviendas, como parte de la dinámica de concentración y centralización de capitales² en el sector de la construcción civil, se inició en el contexto de la crisis mundial de acumulación que comenzó en 1968. Este proceso se desarrolla en condiciones de monopolio ya consolidadas dentro de la formación económico-social colombiana, utilizando el sistema de crédito, estructuras de ahorro público previamente privatizadas e instrumentos de inversión de capital ficticio³.

Este proceso de conformación monopólica se refiere al proceso técnico-social que aumenta la escala de producción de viviendas y acelera la concentración de valor en los capitales que ya están articulados a esquemas corporativos. Estos capitales adquieren una capacidad creciente para controlar gran parte de la cadena de valor de la vivienda, desde la financiación hasta la gestión del suelo, la producción y la promoción inmobiliaria. Sin embargo, este proceso es tendencial y no elimina los obstáculos derivados de las relaciones antagónicas entre facciones de capital en su

lucha por la apropiación de plusvalía. Estas facciones incluyen la ganancia productiva (las empresas de la construcción), la tasa de interés (bancos y otros vehículos de inversión) y la renta del suelo urbano (terratenientes urbanos).

De esta manera, alrededor de la producción capitalista de vivienda se desarrolla una trama de conflictos que el Estado colombiano debe articular y conciliar. Para ello, subordina la construcción a los intereses de la facción dominante y a su concepción del problema de la vivienda. El análisis de la función del Estado con respecto a la producción de viviendas parte del contenido de su política habitacional, la cual refleja relaciones concretas de clase. La modalidad de intervención depende del grado de acumulación de capital en cada formación económico-social. En el período actual, el propio proceso de acumulación en el sector tiende hacia a la concentración monopólica bajo el dominio del capital financiero, el cual agrupa a las facciones productivas, comerciales y bancarias en un bloque de poder con articulaciones cada vez más contradictorias (Harvey, 1990).

Desde este enfoque teórico, el artículo analiza los cambios en el sistema de financiación de vivienda entre 1972 y 1999, con el propósito de aportar elementos para una interpretación histórico-crítica del problema. Para ello, se apoya en evidencia empírica proveniente de otros autores. En la primera parte del documento, se presenta brevemente el papel del Estado en el proceso de acumulación “originaria” de capital en el sector de la construcción, a través de instituciones públicas de fomento y crédito hipotecario. En la segunda parte, se aborda la relación entre el agotamiento prematuro del proceso de industrialización en Colombia y la conformación monopólica del sector capitalista

2 En los términos de Marx (1982), la *concentración* es un proceso social y técnico de reproducción ampliada de capitales individuales, que resulta en el incremento de la escala de producción y proporción de medio de producción respecto a la mano de obra; el incremento de la productividad del trabajo y la ganancia extraordinaria que resulta del proceso atrae capitales de otras ramas, que buscan condiciones de acumulación superiores a la tasa media de ganancia, propiciando la *centralización* de capital.

3 El capital ficticio surge de la autonomización relativa del dinero respecto a la producción de plusvalía, por tanto, es capaz de acumular medios de circulación en la forma de dinero fiduciario, como bonos de Estado o acciones, sin incorporar valor al proceso general de circulación capitalista, de allí su carácter ficticio.

de producción de vivienda, que se consolidó a partir de la aparición de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) a comienzos de los años setenta. Por último, se examina el significado económico del programa de subsidios a la demanda y la liquidación de organismos públicos como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y el Banco Central Hipotecario (BCH). Esto permite desenlazar el argumento y realizar un análisis conciso de la crisis hipotecaria de finales de los años noventa.

Financiación pública y acumulación “originaria” de capital para la construcción de vivienda

Con la expansión del proceso industrializador y la rápida urbanización de la sociedad colombiana entre las décadas de 1930 y 1950, acelerada por la violencia política en zonas rurales, la escasez de viviendas se convirtió en un grave problema social para las clases populares y un obstáculo para la reproducción de capital en su conjunto. En esta etapa temprana, del capital industrial, se dio la necesidad de reducir los costos de reproducción de la fuerza laboral a través de la provisión de vivienda⁴. Al tener el control sobre el proceso general de acumulación, las facciones industriales pudieron orientar la política económica y de vivienda del Estado para que asumiera las tareas propias de formas funcionales del capital encargadas de impulsar el desarrollo de la construcción civil, poco maduras en ese período. Por lo tanto, el Estado colombiano promovió la financiación de viviendas en las primeras

etapas del proceso industrializador a través de instituciones como el ICT, a partir de 1939, y el BCH, desde 1931.

El ICT y el BCH, debido a sus características, propiciaron transformaciones en el proceso inmediato de producción con técnicas constructivas más avanzadas. Los proyectos del ICT fueron los primeros en incorporar conjuntos habitacionales en serie, ubicados en áreas periféricas de Bogotá, mientras que el BCH, en calidad de financiador y promotor indirecto, impulsó la construcción en altura a través de proyectos inmobiliarios en áreas pericentrales de Bogotá (Martínez-Toro, 2016). De esta manera, el aparato estatal de financiación de viviendas se convirtió en un catalizador para formas más desarrolladas de producción capitalista de vivienda, consolidando la concentración de capital en el sector (Jaramillo, 1981, p. 59).

Efectivamente, el Estado impulsó la acumulación inicial de capital en la industria de la construcción civil con dineros públicos que en realidad representaban capital estatal desvalorizado⁵, ya sea como promotor productivo o como capital a interés. En el primer caso, el ICT podía asumir directamente la construcción de viviendas populares para ofrecerlas a precios inferiores a los del mercado, es decir, la oferta de viviendas no estaba directamente sujeta a la lógica de acumulación. En el otro caso, cuando el BCH y el ICT actuaban como promotores inmobiliarios, subcontrataban empresas de construcción cuyos precios de producción remuneraban de manera normal la tasa media de ganancia en la industria.

A pesar de los esfuerzos del Estado por canalizar recursos hacia la construcción de viviendas, después de un último intento del gobierno para fortalecer al ICT y el BCH mediante inversiones forzosas del sector privado, el

4 Es importante tener en cuenta que la vivienda, en su calidad de valor de uso, es un bien de consumo duradero fundamental para la subsistencia humana. De esa forma, puede reducir la cantidad de trabajo social necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, aumentando por esta vía la masa de plusvalía disponible para la acumulación.

5 La noción de “capital desvalorizado” fue propuesta por Topalov (1979). El aspecto fundamental de esta forma de capital es que su reproducción individual no está directamente regulada por el efecto nivelador de la tasa media de ganancia. Por tanto, la provisión de bienes no está subordinada al criterio de acumulación y asume mayores riesgos en el desarrollo de la base técnica.

sector público perdió protagonismo en la financiación de vivienda a partir de 1968. Además del presupuesto público, instituciones como el BCH estaban diseñadas para captar ahorros privados y, principalmente, excedente de liquidez proveniente de otros sectores económicos. Debido a esto, su capacidad de financiación estaba sujeta a las determinaciones propias de la centralización de capital a nivel de toda la economía (Kalecki, 1954, p. 381), específicamente, a la capacidad de la industria de la construcción civil para generar una tasa de ganancia igual o superior a la de otros sectores.

Para evitar la bancarrota, el ICT fue respaldado con presupuesto público, pero su participación proporcional en la financiación de viviendas experimentó un declive imparable, agravado por los efectos que la devaluación del peso tuvo sobre el crédito externo que recibió de la Alianza para el Progreso a comienzos de los años sesenta (Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda [ICAV], 1997). Por su parte, el BCH superó al ICT como financiador de vivienda gracias al flujo de recursos provenientes de la emisión de Bonos de Valor Constante, adquiridos por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). Para que el esquema fuera sostenible, el BCH emitió cédulas de mayor rentabilidad, incrementando la tasa de captación por encima de la inflación, lo que implicaba elevar las tasas de interés de los créditos hipotecarios y restringir aún más la demanda solvente de vivienda.

En consecuencia, al aumentar la tasa de interés para robustecer su capacidad de captación, surgieron formas de inversión propiamente capitalistas dentro del sistema público de financiamiento, lo que desnaturalizó el propósito de la vivienda como valor de uso destinado a satisfacer las necesidades habitacionales de la porción de la clase trabajadora funcional al capital industrial, que era dominante hasta ese momento. Además, también se vieron

afectadas las burocracias oficiales, respaldadas por el ICT y el BCH, respectivamente.

Este proceso coincidió con las primeras señales de agotamiento del proceso industrializador en el país. A partir de la caída de los precios del café en 1958, se ralentizó el flujo de divisas necesario para financiar la transferencia tecnológica, lo que afectó el ritmo industrializador (Pradilla, 1973, p. 28). El alto grado de concentración de capital, que ya se observaba en las ramas industriales más avanzadas, generó excedentes de liquidez con dificultades para reincorporarse al proceso de acumulación.

En este contexto, uno de los primeros signos de la crisis de los años sesenta fue la sobreacumulación de capital circulante, junto con la subutilización de capital fijo en ramas de bienes de consumo por el tamaño relativo del mercado interno. Esto estimuló la expansión del capital bancario a partir de esa década (Misas, 1993). De esa forma, la crisis del sistema público de financiación de vivienda y el agotamiento prematuro del período de industrialización a finales de los años sesenta, que son dos aspectos del mismo proceso, sentaron las bases para el surgimiento de nuevos mecanismos de fomento y crédito hipotecario.

Deterioro del proceso industrializador y conformación monopólica del sector de la construcción

Por tanto, es necesario ubicar la privatización del sistema de financiación de vivienda en el contexto del creciente entrelazamiento de facciones productivas y comerciales del capital en los años setenta, impulsado por la progresiva penetración del gran capital trasnacional⁶. Este entrelazamiento se dio en torno a empresas que movilizaban capital-dinero o capital

6 Julio Silva-Colmenares (1977) señala que, durante los años setenta, el 44.3 % de la IED en Colombia se concentraba en la industria manufacturera, ejerciendo control directo sobre el 36 % de la producción (p. 302). Estas formas de inversión provenían de grupos financieros ya consolidados en Estados Unidos, como Rockefeller, Morgan y el First National Bank.

ficticio, como bancos, compañías de seguros, sociedades de capitalización y corporaciones financieras. Estos instrumentos permitían captar fondos para utilizarlos como capital productivo o coordinar distintas fuentes de inversión dentro de un mismo grupo empresarial (Silva-Colmenares, 1977, p. 154).

Para enfrentar el agotamiento prematuro del proceso de industrialización, el Estado colombiano incorporó las recomendaciones formuladas por Lauchlin Currie y, a través de él, el Banco Mundial. En síntesis, este programa buscaba impulsar un modelo de industrialización de baja tecnificación en el país, capaz de generar nuevos empleos en las ciudades y acelerar la descomposición de la pequeña propiedad campesina (Pradilla, 1987). A partir de 1972, el gobierno conservador que asumió el poder oficializó esta iniciativa en el plan de gobierno de las ‘cuatro estrategias’, dentro del cual el sector de la construcción civil se convirtió en el “sector líder” debido a los encadenamientos productivos que articulaba y el crecimiento de fuerza de trabajo no calificada empleada (ICAV, 1997).

En realidad, se trata de una esfera emergente de reproducción de capital que contrarresta la caída generalizada de la tasa de ganancia mediante formas manufactureras de producción de baja participación tecnológica, propias de la actividad de la construcción. En este sentido, el período comprendido entre 1972 y 1999 representa una transición hacia formas contemporáneas de inversión inmobiliaria que, a pesar de avanzar en la desbancarización de los medios de financiación, continúan profundizando los rasgos monopólicos del modelo en la actualidad (Santana Rivas et al., 2021).

Por supuesto, la estructura de financiamiento de vivienda vigente a comienzos de los setenta constituía un límite para la centralización de capital que requería la industria. Hasta ese momento, el principal obstáculo seguía siendo la depreciación de la tasa efectiva de interés debido a los prolongados períodos del crédito hipotecario y de fomento productivo (Pizano, 2005). Siguiendo las recomendaciones

de Currie y el Banco Mundial, el gobierno colombiano estableció la UPAC, un mecanismo de corrección monetaria que permitía sumar la variación de la inflación a la tasa fija de interés del crédito hipotecario. Este esquema incrementaba la tasa de colocación, lo que implicaba que el UPAC excluyera de su alcance la financiación a la vivienda popular, que seguía siendo responsabilidad del ICT y el BCH. Para administrar este mecanismo se crearon las CAV, encargadas de captar ahorros y excedentes de capital circulante para canalizarlos hacia la industria de la construcción.

Así se creó un mecanismo de articulación entre facciones bancarias y productivas del capital, con la participación creciente de terratenientes urbanos y el gran capital trasnacional. En concreto, las CAV se establecieron en los años setenta a partir de los grandes entramados empresariales que ya controlaban buena parte de la economía colombiana.

El Grupo Bolívar, que incluía empresas como Seguros Bolívar y el Banco de Bogotá, fundó la CAV Davivienda en 1973, al unir empresas urbanizadoras como Cuellar Serrano Gómez y antiguos especuladores urbanos como Fernando Mazuera, con participación de la Corporación Financiera Mundial, del Banco Mundial. El Grupo Grancolombiano, propietario en ese momento del Banco de Colombia, creó la CAV Granahorrar, con participación minoritaria del grupo Santodomingo, que controlaba la producción cervecera del país. El Grupo Suramericana, actualmente conocido como el Grupo Empresarial Antioqueño, estableció la CAV Conavi, fortaleciendo un entramado bancario conformado por el Banco Comercial Antioqueño y Suramericana de Seguros, además de Cementos Argos, que en esa década ya estaba a la cabeza del monopolio cementero del país. Por su parte, la CAV Las Villas se convirtió en el epicentro de lo que posteriormente se convertiría en el conglomerado bancario más importante del país, el grupo AVAL, propiedad del constructor Luis Carlos Sarmiento (Silva-Colmenares, 1977).

De esa forma, la acelerada centralización de capital profundizó la integración vertical en la industria, conectando las CAV, empresas productoras de materiales de construcción, los agentes constructores y ciertas facciones de terratenientes urbanos. Todos ellos estaban articulados a través de organismos gremiales como la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) y la Lonja de Propiedad Raíz.

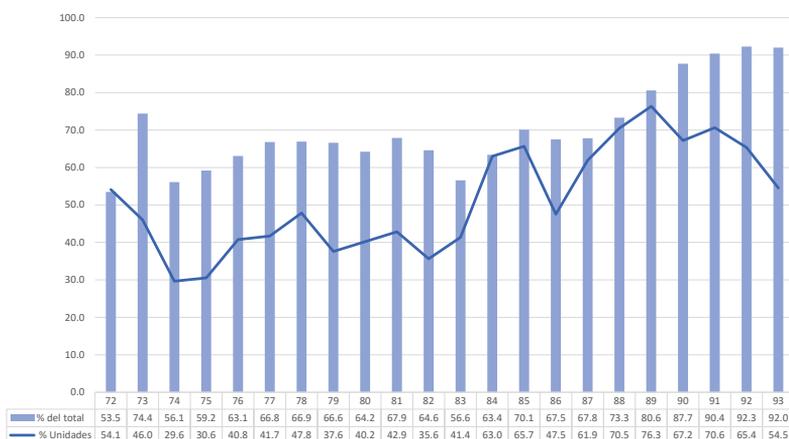
Sin embargo, debido al aumento de la rentabilidad de los créditos hipotecarios a largo plazo por la corrección monetaria, el UPAC tuvo un impacto en la estructura de precios de la vivienda, compensando la estrechez del mercado inmobiliario con tarifas más altas. Como resultado, durante el período comprendido entre 1973 y 1994, las CAV superaron al sector público de crédito en la financiación de viviendas, pero respaldaron un número relativamente menor de unidades residenciales. En 1993, las CAV representaron el 93 % de total financiado, pero solo equivalían al 54 % de las viviendas construidas (figura 1).

Debido al tipo de relaciones de producción y circulación que fomentaba, las formas más avanzadas de producción de viviendas

altos ingresos. Simultáneamente, las CAV contribuyeron a la descapitalización masiva de las cédulas hipotecarias del BCH, lo que llevó a que este último tuviera que enfocar sus operaciones a ciudades intermedias. A partir de ese momento, la construcción de viviendas experimentó crisis recurrentes, ocasionadas por la saturación del mercado inmobiliario de alto ingreso en 1982, 1988 y 1999, año en el que se desató la crisis inmobiliaria más profunda en la historia del país.

La consolidación del mecanismo CAV-UPAC tuvo implicaciones económicas en dos dimensiones. En primer lugar, como mecanismo de financiación de vivienda, las CAV sentaron las bases de formas contemporáneas más desarrolladas encargadas de canalizar capital circulante a través del crédito, dinamizar la colecta y asignación de fondos o la gestión indirecta del proceso inmediato de producción⁷. En segundo lugar, el mecanismo de desvalorización del capital estatal a través del BCH y el ICT es reemplazado paulatinamente por el CAV-UPAC (figura 2), que ajustó la tasa de interés a las condiciones medias de ganancia (Jaramillo, 1981, p. 104).

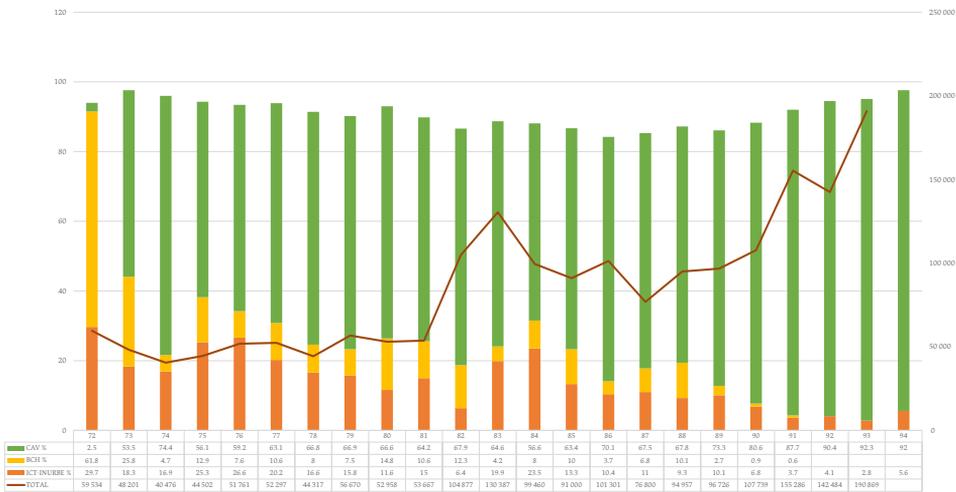
Figura 1. Financiación de vivienda por las CAV (1972-1993)



Fuente: elaboración propia con datos de ICAV (1997).

7 Se hace referencia a mecanismos como fondos de inversión, fondos inmobiliarios, administradoras de fondos pensionales y fiducias inmobiliarias.

Figura 2. Participación en la financiación de vivienda por institución (%) y total de unidades de viviendas formales construidas (1972-1994)



Fuente: elaboración propia con datos de ICAV (1997).

En segundo lugar, las CAV se consolidaron como uno de los principales vehículos de centralización de capital durante las décadas de los setenta y ochenta⁸. Estas corporaciones financieras generalizaron una forma de ganancia bancaria basada en la captación de la diferencia entre la tasa de interés de captación y la tasa de colocación del crédito hipotecario. En ese sentido, es importante analizar los cambios en la forma de acumulación de capital en la economía nacional en su conjunto. Un informe preparado por Gabriel Misas (1993) para la Comisión Económica para América Latina documenta este proceso y ofrece resultados significativos que muestran dos tendencias principales:

1. El crecimiento de la compra de activos financieros por parte de empresas industriales,

que pasó de representar el 19 % de su ahorro bruto en 1970 al 41 % en 1988. Este aumento relativo del capital sin acumulación de capital se debe a la creciente sobreacumulación de capital fijo subutilizado.

2. En consecuencia, las empresas de ramas industriales experimentaron una disminución en la tasa de autofinanciación entre 1970 y 1988. En 1988, solo el 26 % de los ingresos fueron destinados a modernización tecnológica. Al mismo tiempo, Misas (1993) constató el crecimiento proporcional de los ingresos destinados al pago de intereses, lo que indica que las empresas industriales tendieron a adoptar un esquema de financiamiento externo que les permitió operar con instrumentos financieros y adquirir otras empresas (p. 34).

8 Los datos muestran una fuerte asociación entre las coyunturas de auge inmobiliario y la proporción de captación de dinero de las CAV respecto al PIB nominal: entre 1971 y 1977, las CAV captaron el equivalente al 0.1 y el 3.8 % del PIB; en 1983, año en el que la rama experimenta la saturación del mercado inmobiliario de alto ingreso, las CAV captaron el equivalente al 8% del PIB nominal; a partir de 1985 (8.8 %) entra en un período de crecimiento acelerado de la capacidad de captación, que toca el 9.6 % en 1992 y llega a representar el equivalente al 40.5 % del PIB en 1993, época en la que inicia la desregulación bancaria del país, reduciendo la proporción de captación de la CAV respecto al PIB a un 11.7 y un 13.3 % en 1994 y 1995, respectivamente (ICAV, 1997).

Según Misas (1993), “el proceso de circulación financiera no solo es el resultado de las decisiones de maximizar beneficios a niveles de unidades de producción, sino la vía objetiva para superar las restricciones económicas, estructurales, que limitan la acumulación de capital” (p. 36).

Es importante destacar que esta forma de ganancia bancaria no se originó en Colombia con las CAV, pero se volvió dominante entre las diversas formas de rentabilidad y apropiación de riqueza social en el país desde los años ochenta⁹. En este sentido, el grado de concentración de capital impulsó la producción de vivienda (figura 2), la cual experimentó un aumento acelerado a finales de los años setenta debido a factores coyunturales como el incremento de los precios del café, y factores estructurales como el auge del narcotráfico en Colombia (Pizano, 2005). No obstante, este proceso se subordinó a la lógica de acumulación general impuesta por el capital bancario, representado en grupos monopólicos cada vez más centralizados.

Dominio bancario y crisis del UPAC: transformaciones en las formas de intervención del Estado colombiano

El aspecto que sobresale desde finales de la década de los años ochenta es la reforma estructural del mecanismo de financiación de vivienda, que implicó la desaparición del ICT, la eliminación de las facultades del BCH como promotor de vivienda, la transformación del monopolio crediticio de las CAV y la implementación de los programas estatales de subsidio a la demanda.

Las reformas al sistema de financiación de vivienda en 1988 y al sistema financiero

en general, establecidas por la Ley 45 de 1990 (Pizano, 2005), reflejaron el ascenso de una burguesía bancaria que requería nuevas condiciones de circulación de capital. Estas reformas desvincularon el flujo de crédito del esquema de banca especializada (hipotecaria, de fomento, de inversión, etc.) y permitieron que la banca comercial otorgara créditos hipotecarios con tasas de interés desreguladas.

En ese contexto, el mecanismo de corrección monetaria del UPAC se convirtió en un obstáculo para las CAV, ya que aparentemente perdieron terreno frente a la banca comercial, que podía ofrecer tasas de captación más bajas. Además, dejaron de acceder de forma exclusiva al Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) del Banco de la República, que respaldaba las operaciones de crédito de alto riesgo. El BCH y el Fondo Nacional del Ahorro, que aún existían como mecanismos de financiación para la capa mejor remunerada de trabajadores y la burocracia oficial, se incorporaron a formas especulativas de captación al emitir Bonos de Fomento Urbano, que se negociaban como títulos públicos de deuda y tenían tasas efectivas de 4 % más la corrección monetaria del UPAC.

Sin embargo, se debe señalar que la supuesta desventaja de las CAV era solo aparente, ya que formaba parte de conglomerados monopólicos que requerían ámbitos de circulación de capital más amplios para incrementar dicha escala, estos conglomerados depredaron los activos bancarios del Estado y los grandes fondos de ahorro pensional durante los noventa. Tras las reformas introducidas por la Ley 100 de 1993, que incorporó el modelo chileno de administración privada de fondos pensionales, se crearon las AFP Porvenir del grupo AVAL, Protección del Grupo Empresarial Antioqueño (antiguo Grupo Suramericana) y Colfondos, propiedad del grupo Colpatria, pero subordinado a capital bancario canadiense de Scotiabank.

9 Este aspecto es central en el debate sobre el dominio estructural de las finanzas sobre las esferas de la producción. En un cierto nivel de abstracción, Marx considera el capital a interés como una forma funcional del capital, capaz de acelerar el ritmo de circulación, por lo que apropia una porción de plusvalía en la forma de intereses, es decir, el interés es una forma transfigurada de la plusvalía, junto a la ganancia y la renta, y su proporción relativa corresponde al ámbito de la distribución (Marx, 1982b, p. 344).

De esa forma, la porción de los salarios de los trabajadores depositada en fondos de ahorro fue captada a través de vehículos de centralización de capital de nueva generación, con montos que superan los 350 billones de pesos¹⁰.

Debido la lógica capitalista que implica, el proceso de centralización de capital eleva la escala de producción de viviendas formales al tiempo que impone restricciones a la demanda inmobiliaria solvente¹¹. Su forma de desarrollo tiende hacia la sobreproducción y la saturación del mercado. La forma emergente de acumulación en el país aceleró la desindustrialización de la economía, desmontando conquistas sindicales y creando una masa de desempleados sin capacidad de endeudamiento hipotecario, que se ven empujados al ámbito de la ciudad informal y formas de acceso basadas en la autoconstrucción o el alquiler¹². Ciertamente, la expansión de operaciones inmobiliarias especulativas y la exclusión del segmento de bajos ingresos de la oferta formal de vivienda son aspectos del mismo proceso.

Con el fin de mitigar los efectos de esta contradicción, propia de esta forma de acumulación y no solo de los cambios en la orientación ideológica de los formuladores de la política de vivienda, el Gobierno colombiano desarrolló en 1992 un esquema de financiación a través de subsidios a familias con ingresos de entre 2 y 4 salarios mínimos mensuales. Estos subsidios representaban aproximadamente el 24 % del precio final de la vivienda o el 80 % de la cuota inicial. Simultáneamente, se adoptó una política de desregulación de la tasa de interés para *vis*, derogando la prohibición impuesta por la Ley 9 de 1989, que impedía al UPAC financiar este tipo de viviendas.

Este mecanismo de financiación combina subsidios estatales y créditos hipotecarios, transformando la lógica de acumulación que se encuentra en esa mercancía y convirtiendo a la *vis* en la nueva frontera de la circulación financiera (Rolnik, 2017). Por esta razón, desde la Ley 9 de 1989, se definió jurídicamente a la *vis* en términos de intervalos de precios, en relación con el financiamiento crediticio y acceso a subsidios estatales, y no en función de las condiciones de habitabilidad socialmente necesarias (Torres, 2012).

Sin duda, la implementación del programa de subsidios a la demanda ha contribuido a expandir el mercado inmobiliario. Sin embargo, el significado económico del subsidio difiere por su grado, aunque no por su naturaleza, del capital estatal desvalorizado que anteriormente ponían en marcha el ICT o el BCH, con el fin de financiar la construcción de viviendas o créditos hipotecarios con tasas de interés por debajo de la media.

A través del subsidio, el Estado ayuda a aumentar el nivel de acumulación de capital en la industria de dos formas: 1) acelerando el ritmo de rotación del capital invertido en la construcción, contrarrestando así los efectos de la subutilización de medios de producción y materias primas sobre la tasa de ganancia; de esta manera, 2) se crea el medio material necesario, la mercancía-vivienda, para que se incorpore capital circulante en forma de créditos hipotecarios de largo plazo bajo el esquema de subsidios-crédito.

Lo realmente novedoso es que, al asignar subsidios que se incorporaban al proceso de circulación, el Estado facilita que la inversión de capital, sin recibir ninguna contraprestación en la forma de intereses de crédito o

10 Para detallar las formas de articulación de las AFP con conglomerados monopólicos y el gran capital, consultar Kalmanovitz (2021).

11 Se hace referencia al carácter *solvente* de la demanda, toda vez que la producción capitalista está orientada a la realización de ganancias a través de mercancías, por tanto, no produce para atender las necesidades de la demanda efectiva.

12 En el año 2003, el 60.7 % de la población no tenía capacidad de ahorro de la cuota inicial (Pizano, 2005).

participación en la distribución de la ganancia productiva¹³.

En un momento histórico en el que el sector privado había alcanzado un nivel de acumulación que le permitía asumir por completo el proceso constructivo, el Estado centró su atención en la financiación del crédito hipotecario. Para lograr esto, se eliminó el ICT y se creó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) en 1991, el cual se encargaba de gestionar los programas de subsidios a la demanda dirigidos a trabajadores asalariados con cierta capacidad de endeudamiento hipotecario.

Basado en el crecimiento del crédito a compradores insolventes, entre 1989 y 1994 se incrementó considerablemente el ritmo de producción de vivienda en el país. A lo largo de esa década, la cartera hipotecaria pasó de 300 mil millones de pesos, en 1990, a 1.2 billones de pesos, en 1991, hasta alcanzar los 5 billones de pesos, en 1994 y, cuando colapsó la burbuja inmobiliaria en 1998, había ascendido a 15 billones de pesos, lo que representaba un tercio de la cartera total de crédito del sistema bancario (Pizano, 2005).

En 1994 se combinaron los factores que, en las condiciones coyunturales y estructurales ya descritas, aceleraron la formación de la burbuja inmobiliaria. En ese año, el Banco de la República desvinculó la UPAC de la corrección monetaria y comenzó a calcularla utilizando los Depósitos a Término Fijo (DTF), que representaban el promedio ponderado de las tasas de interés de todos los bancos. Esto desencadenó una dinámica autosostenida de crecimiento de los porcentajes de intermediación bancaria y las tasas de colocación de crédito. El efecto inmediato fue el incremento de las tasas de interés reales, que en 1996 ya alcanzaban el 11 % (Pizano, 2005), lo cual encareció el crédito para

constructores y ahorradores, elevando el precio promedio de la vivienda y, con ello, la masa de capital de crédito necesaria para mantener la demanda. Mario Calderón, expresidente del BCH, describe lo que sucedió en los siguientes términos:

Desde comienzos de los noventa, emergió un UPAC desfigurado, en manos de alianzas punibles entre grandes firmas constructoras y bancos. Porque si algo preservó la esencia original del UPAC fueron las barreras que se establecieron para no permitir que tanto constructores como bancos pudieran manipular el sistema en su beneficio. La reforma del noventa simplemente colocó al sistema UPAC, ya desnaturalizado, en la misma tabla de los intereses usurarios del resto del sector financiero, a veces por encima del 60 por ciento anual.

La verdad es que bancos y corporaciones sí supieron aprovechar semejante plato, hasta que después de los primeros años en que sus utilidades crecieron por encima de lo soñado, los deudores comenzaron a despertar a la aterradora realidad de que el saldo de su deuda se había multiplicado varias veces, en un escenario económico que perdió su dinamismo y en el cual las garantías hipotecarias rápidamente comenzaron a perder valor frente al crecimiento desorbitado de las obligaciones. Fue posiblemente el momento en que comenzó tristemente La canción de los ahorcados. (Castro Caycedo, 2003, p. 120)

De esa forma, se acentuaron los rasgos excluyentes de la producción capitalista de vivienda. Con el aumento de los precios, la proporción de financiación a través de subsidios se redujo. El crecimiento de la burbuja inmobiliaria, la sobreproducción de vivienda y la expulsión de los trabajadores de los segmentos de demanda solvente profundizaron

13 Es necesario indagar el origen de los fondos destinados a los programas de subsidios en el presupuesto público, los cuales pueden provenir de diversas fuentes. Estas incluyen fondos privatizados de ahorro de los propios trabajadores, como las cajas de compensación familiar (Historia y Fovis); el crecimiento de la deuda pública a través de líneas de crédito del gran capital bancario, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que implementan mecanismos de transferencia de valor; o en períodos de crecimiento del fondo de divisas, debido a incrementos coyunturales de los precios del petróleo.

la heterogeneidad estructural de las formas de producción de vivienda y del espacio construido. En 1995, el 61 % de los hogares con déficit cuantitativo eran pobres y, según Carlos Torres (2009), la participación porcentual de suelos destinados a vivienda informal alcanzó un máximo del 44 % en 1996.

A partir de 1996, se comenzaron a evidenciar las señales de la crisis, cuando la actividad edificadora de vivienda comenzó a perder dinamismo. No obstante, debido a las particularidades del proceso de construcción, con un período de rotación promedio de alrededor de 2 años, solo hasta 1999 colapsó el sistema. Este año, la sobreproducción de viviendas dejó en inventario 12 000 unidades residenciales, equivalentes a 1.5 billones de pesos, exacerbado por la disminución de la capacidad de pago de los deudores en medio del deterioro general de las condiciones económicas del país. Como consecuencia, los precios inmobiliarios cayeron, ubicándose en la mayoría de los casos por debajo de la deuda hipotecaria, lo que evitó que las viviendas se utilizaran como garantía de crédito y activo financiero. Esto desencadenó el colapso de la burbuja inmobiliaria y la estructura de financiación de vivienda que la rodeaba.

La primera institución en caer en esta estructura fue, naturalmente, la banca hipotecaria estatal. En 1998, el Gobierno liquidó el Banco Central Hipotecario y lo fusionó con el Fondo de Garantías Financieras de Instituciones Financieras (Fogafin), creado para respaldar operaciones crediticias de alto riesgo. Cuando estalló la crisis, el Fogafin se utilizó para contrarrestar la desvalorización de capital ficticio involucrado en actividades hipotecarias, financiando la diferencia entre el valor de la deuda y el precio de las viviendas sometidas a ejecuciones hipotecarias.

En mayo de 1999, la Corte Constitucional de Colombia intervino y declaró inconstitucional el sistema UPAC, ordenando la creación de un nuevo mecanismo de corrección monetaria, llamado la Unidad de Valor Constante (UVR). Sin embargo, al estar en una posición dominante en el proceso de toma de decisiones dentro del

Estado, el capital bancario procedió en contra de los deudores morosos en un intento por convertir las viviendas en activos líquidos y mitigar las pérdidas. Las ejecuciones hipotecarias aumentaron masivamente, pasando de 1724 desalojos en 1999 a 41 000 entre el 2000 y 2003 (Pizano, 2005). En muchos casos, por la depreciación de las viviendas, la ejecución hipotecaria no alcanzó a cubrir el valor del crédito, dejando a los usuarios del UPAC endeudados y sin vivienda.

De esta forma, el Estado contribuyó a contener la destrucción de capitales y sentó las bases del ciclo inmobiliario que actualmente se vive en el país (2021), socializando los efectos de la crisis. Esto se logró a través del Fogafin, la implementación de impuestos como el 2x1000, creado para fortalecer la liquidez del sistema bancario, y las ejecuciones hipotecarias, que ciertamente representan medidas coercitivas de expropiación masiva de viviendas por parte del capital bancario.

Conclusiones

Se espera que este artículo haya proporcionado elementos para una interpretación crítica de la financiación de vivienda en Colombia, que explique el contenido de las estrategias de fomento y crédito hipotecario a la luz del desarrollo histórico de relaciones capitalistas en el sector. Se ha propuesto que la historia del sistema de financiación en Colombia atraviesa un período de transición en 1972, que acelera la concentración de los medios de financiación y producción inmobiliaria luego de la crisis de 1999.

Con este fin, el artículo presentó un breve antecedente del proceso “originario” de acumulación de capital en el sector, que inició en los años cincuenta. A través de organismos públicos como el ICT y el BCH el Estado promovió la modernización técnica del sector y puso en circulación capital público remunerado por debajo de la tasa media de ganancia, lo que facilitó el desarrollo de formas incipientes de capital. No obstante, el sistema público de financiación aún era rudimentario y se enfrentaba a

contradicciones insuperables, como tratar de apoyar un sistema crédito hipotecario de largo plazo y tasa fija, expuesto a la inflación, mediante mecanismos de captación a corto plazo y bajas tasas de interés, que difícilmente podían atraer ahorradores o excedentes de liquidez de otros sectores económicos.

El “pecado original” de la financiación de vivienda en Colombia tiene sus raíces en las particularidades del desarrollo capitalista dependiente. Al enfocar el análisis en las reformas al sistema introducidos a través del UPAC y las CAV, el artículo intentó mostrar la relación entre el proceso de centralización monopólica que experimentaba toda la economía y el desarrollo de instrumentos privados de financiación inmobiliaria. Aunque no impulsó la modernización tecnológica de la construcción civil, el mecanismo UPAC-CAV aumentó la escala absoluta de producción de vivienda durante los años setenta y ochenta. Sin embargo, al elevar el costo de financiación, la corrección monetaria respaldada por el UPAC orientó la producción hacia los sectores de altos ingresos, lo que generó problemas de sobreproducción y saturación del mercado inmobiliario.

En su epílogo, el artículo argumentó que las reformas a la estructura de financiación de vivienda de inicios de los noventa, incluida la liquidación de organismos como el ICT, fueron resultado de la crisis y recomposición del proceso general de acumulación de capital en Colombia. Esto marcó el fin del proceso industrializador y favoreció la expansión del capital bancario y ficticio, que aprovechó a su favor el mecanismo de corrección monetaria del UPAC hasta que finalmente colapsó en una burbuja inmobiliaria en 1999.

En síntesis, la tensión fundamental desde la perspectiva del capital reside en la lógica de acumulación que implica la producción de viviendas, ya sea para reducir los costos de manutención de la fuerza laboral en las décadas de los cincuenta y sesenta, o como medio de circulación de capital bancario. Ambas situaciones requieren la intervención decisiva del Estado. La propuesta teórica presentada aquí sostiene

que el nivel de mercantilización de la vivienda está determinado por el grado de acumulación de capital en el sector de la construcción. En este sentido, los programas públicos con orientación neoliberal, como los subsidios a la demanda, profundizan y reproducen la lógica de capitales cada vez más centralizados y especulativos. Estas facciones del capital se han vuelto dominantes en la formulación de políticas públicas de vivienda. Por ejemplo, hasta 2022, los funcionarios del Ministerio de Vivienda como intermediarios entre los gremios bancarios y de la construcción.

Referencias

- Alfonso, O. (2012). ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120409105540/gthi2-1.pdf>
- Arango Escobar, G. (2001). La vivienda en Colombia en el cambio de siglo: herencias y retos. En P. C. Brand (ed.), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado* (pp. 227-266). Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/12177>
- Castro Caycedo, G. (2003). *Sin tregua*. Editorial Planeta.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV). (1997). Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia. *Serie Financiamiento del Desarrollo*. Cepal, (61). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5257>
- Jaramillo, S. (1981). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Universidad de los Andes.

- Kalecki, M. (1954). El problema del financiamiento del desarrollo económico. *El Tri-mest্রে Económico*, 21(84), 381-401.
- Kalmanovitz, S. (2021, julio 4). Nuestro ahorro pensional. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/salomon-kalmanovitz/nuestro-ahorro-pensional/>
- Martínez-Toro, P. (2016). El conjunto residencial cerrado como tipología urbanística instrumentalizada por la financiarización. *Perspectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención*, (21), 25-55. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i21.919>
- Marx, K. (1982). *El capital: crítica de la economía política* (Tomo 1). Siglo XXI Editores.
- Misas, G. (1993): *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración nacional de Colombia, una síntesis*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29952?show=full>
- Pizano, E. (2005). *Del UPAC al UVR: vivienda en Colombia 1970-2005*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Pradilla, E. (1973). La política urbana del Estado colombiano. En M. Castells, (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina* (pp. 16-110). Ediciones SIAP.
- Pradilla, E. (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. Editorial Fontamar.
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- Santana Rivas, L. D., Ortiz Núñez, S. y Cardona Trujillo, H. (2021). ¿Y la producción capitalista de vivienda en Medellín (2009-2017)? Siguiendo pistas de financiarización. *Revista INVI*, 36(103), 235-267. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63383>
- Silva-Colmenares, J. (1977). *Los verdaderos dueños del país: oligarquía y monopolios en Colombia*. Fondo Editorial Suramérica.
- Torres, C. (2009): *La ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, C. (2012). Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de políticas neoliberales (1990-2010). *Ciudades*, 15(1). 227-255. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1156/990>
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Edicol.