



Habitação estatal na Colômbia e a indústria da construção revisadas a partir da atuação do Instituto de Crédito Territorial

*Vivienda estatal en Colombia e industria de la construcción
revisadas desde la labor del Instituto de Crédito Territorial*

**Simposio E1_03 - Desarrollismo en Iberoamérica: estrategias, doctrinas y formas
de los procesos de urbanización**

Victoria Eugenia Sánchez Holguín

Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín-Colombia

victoria.sanchez@upb.edu.co

Resumo: O texto examina o papel do Instituto de Crédito Territorial (ICT) na produção de habitação estatal na Colômbia entre as décadas de 1950 e 1970, compreendendo a habitação como um instrumento central de desenvolvimento econômico, em estreita relação com políticas promovidas por organismos internacionais. A partir dos anos 1950, sob a influência do paradigma desenvolvimentista impulsionado pela Missão Currie, pelo Programa Ponto IV e pelo CINVA, o ICT consolidou uma política nacional de habitação baseada no planejamento, na redução de custos por meio da autoconstrução, da habitação progressiva e da padronização, além do fortalecimento da indústria da construção. Na década de 1960, sob a égide da Aliança para o Progresso, o ICT alcançou um aumento significativo na produção habitacional, exemplificado por projetos de grande escala como a Cidade Kennedy. Nos anos 1970, a criação do sistema UPAC e a formulação das Normas Mínimas redefiniram a habitação de baixo custo a partir de padrões básicos, maiores densidades e autoconstrução, ao mesmo tempo em que facilitaram a incorporação do capital privado e deslocaram progressivamente o papel central do ICT. O texto sustenta que o ICT atuou como um articulador fundamental entre políticas de desenvolvimento, indústria da construção e produção urbana, assumindo simultaneamente as funções de planejador, regulador, financiador e construtor; contudo, também evidencia os limites estruturais desse modelo, uma vez que nem a assistência internacional nem a racionalização técnica conseguiram resolver de forma definitiva o déficit habitacional,

mantendo em aberto o dilema entre soluções completas para poucos ou soluções mínimas para muitos.

Palavras-chave: Instituto de Crédito Territorial, habitação, indústria da construção, desenvolvimento econômico, autoconstrução.

Resumen: *El texto examina el papel del Instituto de Crédito Territorial (ICT) en la producción de vivienda estatal en Colombia entre las décadas de 1950 y 1970, entendiendo la vivienda como un instrumento clave de desarrollo económico, en estrecha relación con políticas impulsadas por organismos internacionales. Desde los años cincuenta, bajo la influencia del paradigma desarrollista promovido por la Misión Currie, el programa Punto IV y el CINVA, el ICT consolidó una política nacional de vivienda basada en la planificación, la reducción de costos, mediante la autoconstrucción, la vivienda progresiva y la estandarización, además del fortalecimiento de la industria de la construcción. En los años sesenta, bajo la égida de la Alianza para el Progreso, el ICT logró un aumento significativo de la producción de vivienda, ejemplificado por proyectos de gran escala como Ciudad Kennedy. En la década de 1970, la creación del sistema UPAC y la formulación de las Normas Mínimas redefinieron la vivienda de bajo costo mediante estándares básicos, mayores densidades y autoconstrucción, al tiempo que facilitaron la incorporación del capital privado y desplazaron progresivamente el rol central del ICT. El texto sostiene que el ICT actuó como un articulador fundamental entre políticas de desarrollo, industria de la construcción y producción urbana, asumiendo simultáneamente funciones de planificador, regulador, financiador y constructor; no obstante, evidencia también los límites estructurales de este modelo, ya que ni la asistencia internacional ni la racionalización técnica lograron resolver de manera definitiva el déficit habitacional, manteniendo abierto el dilema entre soluciones completas para pocos o soluciones mínimas para muchos.*

Palabras clave: Instituto de Crédito Territorial, vivienda, industria de la construcción, desarrollo económico, autoconstrucción.

Introducción

En Colombia, la producción de vivienda estatal se canalizó a través del Instituto de Crédito Territorial (ICT) desde 1939. Inicialmente pensado para el mejoramiento de la vivienda campesina, su marco de actuación se amplió a la vivienda urbana para obreros y empleados a partir de 1942. Desde entonces, la labor del ICT estuvo ligada a la transformación de las formas de producción masiva de vivienda para la población de bajos recursos hasta su disolución en 1991. En ese proceso, la institución estableció lineamientos para el desarrollo de políticas públicas que incidieron en la transformación de las ciudades. A través de sus proyectos, publicaciones y diagnósticos sobre la construcción en el país, el Instituto creó un corpus de principios técnicos y administrativos con el que aspiraba a orientar la producción de vivienda masiva y a fortalecer la industria de la construcción para que apoyara su tarea.

Por lo anterior, la planeación y la racionalización de los procesos constructivos, los programas de autoconstrucción y la promoción de la vivienda progresiva se plantearon como estrategias para reducir los costos de producción y poder atender así a una creciente población urbana de bajos recursos. Estas estrategias se apoyaron, además, en la convicción de que la construcción de vivienda contribuiría a la generación de empleo directo e indirecto. Al no requerir mano de obra especializada, la generación de empleo directo contribuiría “a la disminución del desempleo existente especialmente en las grandes concentraciones urbanas”. (CENAC, 1975b, p. 18) De otro lado, se consideraba que, al promover la industria de la construcción, el empleo indirecto se generaría por “las industrias productoras de materiales de la construcción y las empresas abastecedora de insumos para estas últimas.” Lo que, en últimas, produciría un “mayor poder adquisitivo en los consumidores activando la demanda de los sectores productivos de la economía”. (CENAC, 1975b, p. 19)

Arku y Harris (2005, 2006) han explorado, en un contexto más amplio, la construcción de vivienda como un instrumento de desarrollo económico, y coinciden con lo planteado desde las instituciones colombianas en la medida en que se reconoce que la vivienda permite dinamizar la industria de la construcción, activar encadenamientos productivos y absorber mano de obra poco calificada. Esta no es una conversación menor en el contexto colombiano si se tiene en cuenta que, en parte del periodo revisado para este texto, la construcción de vivienda tuvo un papel bastante significativo para el sector de la construcción en general. (Tabla 1)

Participación de la construcción de vivienda en el área total	
Periodos	Participación (%)
1960-1962	74,2
1963-1965	76,8
1966-1968	82,2
1969-1971	78,1
1972-1974	75,7
Promedio 1960-1974	77,4

Tabla 1. Relevancia de la construcción de vivienda para el sector de la construcción en general. Fuente: CENAC, 1975b, p. 24.

Desde esta perspectiva, el artículo propone que, entre las décadas de 1950 y 1970, la vivienda estatal en Colombia, como producto de la labor del Instituto de Crédito Territorial, se articuló con las políticas de desarrollo económico y, de forma concomitante, con los esfuerzos por consolidar

y transformar la industria de la construcción en Colombia. En este proceso, emergen las dimensiones geopolítica, económica y arquitectónica que incidieron en los lineamientos técnicos y financieros del ICT en concordancia con las expectativas de desarrollo económico del gobierno nacional apoyados por las diferentes misiones y programas de cooperación que tuvieron lugar en este periodo.

Con el fin de presentar estas interacciones, el texto se organiza en tres momentos: la década de 1950, marcada por la presencia de la Misión Currie del Banco Mundial, del Programa “Punto IV” del gobierno estadounidense, del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA) y por la formulación de la primera política de vivienda que la entendía como herramienta para avanzar en el proyecto de desarrollo económico del país. Un segundo momento, marcado por la puesta en marcha del programa de cooperación Alianza para el Progreso, a inicios de los años sesenta, se consolida un régimen de financiación y asistencia técnica que incidió en la capacidad de producción del ICT y, con ello, en la transformación de la fisonomía de un número importante de centros urbanos. Finalmente, se presenta la década de 1970, que se caracteriza por la creación del sistema UPAC (Unidades de Poder Adquisitivo Constante) para la inclusión del sector privado en la construcción de vivienda, y por la formulación y aplicación de las Normas Mínimas, como medio de racionalización y aumento de las densidades aplicada en la creación de barrios para la población de escasos recursos.

A partir de estos hitos, el texto muestra cómo la política de vivienda estatal se inscribió en la senda del desarrollo promovida por diferentes organismos internacionales a mediados del siglo XX y se argumenta que el ICT operó como un articulador entre la industria de la construcción, atravesada por condicionantes geopolíticos y económicos, y la producción de formas urbanas y arquitectónicas, influyendo decisivamente en los procesos de transformación de los centros urbanos colombianos mediante la estandarización, la racionalización y la ampliación de la capacidad de la industria de la construcción.

La década de los cincuenta: El paradigma de desarrollo y la consolidación de una política nacional de vivienda

Si bien ya desde finales de la década del 40 el ICT venía desarrollando proyectos de vivienda urbana en los que adoptó lineamientos para la racionalización de la construcción, (Sánchez Holguín, 2024) desde comienzos de los años cincuenta la labor del ICT debe ser mirada a la luz de la concreción de una idea de la vivienda como motor de desarrollo económico. En ello incidieron las propuestas de diferentes misiones económicas que actuaron en el país en esta década, instituciones panamericanas como el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA) y programas de asistencia extranjera como el Punto IV del gobierno estadounidense.

En primer lugar, la Misión Currie para Colombia, creada por el Banco Mundial en 1949, bajo la dirección de Lauchlin Currie, economista canadiense, establece el trasfondo de lo que el ICT desarrollará durante esta década ya que allí surge la vivienda como componente relevante para el desarrollo del país. La labor de la Misión se enmarca en un contexto de consolidación de la planeación como estrategia para el logro del desarrollo, de acuerdo con el paradigma imperante en el momento y de Colombia como el país con el que se inicia su implementación (Escobar, 2007). Las recomendaciones de la Misión dieron lugar a la creación de una serie de instancias para la institucionalización de la planeación, entre las cuales se destacan el Comité de Desarrollo Económico (1.950), la Oficina de Planeación [de la Presidencia de la República] (1.951), el

Consejo Nacional de Planeación (1.952) y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (1.958). (Escobar, 2007, pp. 154-155)

Específicamente, el programa propuesto por la Misión Currie planteaba que

Solo mediante un ataque generalizado a través de toda la economía sobre la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad puede romperse decisivamente el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la baja productividad. Pero una vez que se haga el rompimiento, el proceso del desarrollo económico puede volverse autosostenido. (Escobar, 2007, p. 53)

El problema de la vivienda, como herramienta para erradicar la pobreza y lograr un proceso de desarrollo económico sostenido, se convierte en uno de los elementos centrales de las políticas públicas en ese momento. De otro lado, y como afirma Escobar, “el desarrollo económico siguió siendo a los ojos de los economistas, en esencia, un proceso de acumulación de capital y de progreso técnico”; (Escobar, 2007, p. 144) para lo cual, la construcción de vivienda era una estrategia apropiada. En el espíritu de la Misión Currie, el ICT adopta la lógica del desarrollo y trabajará con todo empeño en desarrollar programas de vivienda que respondan a las lógicas de la planificación definidas en el informe de la Misión. La década cierra con otra misión dirigida por el padre Louis Joseph Lebre, director general de “Economía y Humanismo” del Centro Nacional de Investigación Científica, con sede en París, que volverá sobre las condiciones para el desarrollo de Colombia. (Cuervo Calle et al., 2022, p. 25-26; Acevedo Vélez, 2009, p. 294)

De otro lado, en 1952 se inaugura en Bogotá el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano (CINVA), que en sus primeros años tuvo una fructífera y estrecha relación con el ICT. (Pan American Union, 1962) Además, el ICT recibió una comisión de técnicos dentro del denominado Programa de los 4 puntos del gobierno de Truman (Figura 01). Este programa ofrecía asistencia técnica dirigida a modernizar sectores clave en países aliados, y Colombia era uno de ellos. (Solow, 1951) La cooperación, en ambos casos, se realiza a la luz del paradigma de desarrollo que emana desde las instituciones norteamericanas, y que tiene como referente lo realizado previamente en Puerto Rico, en el marco del plan de desarrollo económico, conocido como Operación Bootstrap.¹ (Maldonado, 1997) En este contexto, los técnicos asesores de la Comisión del Punto IV y los docentes que participaron en diferentes momentos en el CINVA promovieron la implementación de programas de autoconstrucción de vivienda. (Harris, 1998; Harris, 1999; Vázquez Calcerrada, 1960) Su presencia sirve para evidenciar en este periodo una orientación más decidida a la “asistencia al desarrollo económico de países menos avanzados en el marco del Sistema Internacional, formulado por los Estados Unidos”. (Villamizar, 2012, p. 83)

¹ Este fue un plan para fortalecer la industrialización en Puerto Rico como estrategia de modernización, bajo el liderazgo de quien fuera gobernador de la isla entre 1949 y 1965, Luis Muñoz Marín.

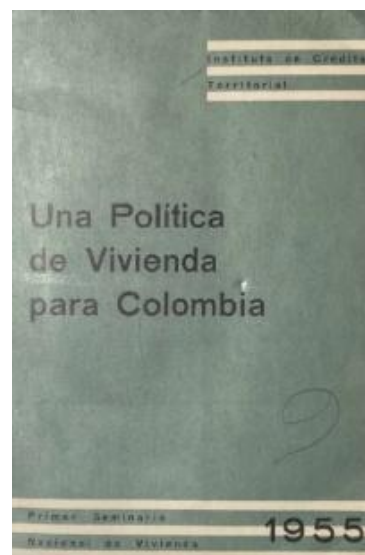


Figura 01: Reunión de técnicos del CINVA, del Punto IV con el Gerente del ICT y portada de la publicación “Una Política de Vivienda para Colombia. Fuente: Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 232.

Es en este contexto que el ICT elaboró en 1955 su primera Política de vivienda para Colombia, (Instituto de Crédito Territorial, 1956) un documento que condensa el conocimiento adquirido hasta el momento, la filosofía que rige el programa de vivienda, y en el que se puede leer la presencia de estas instancias internacionales en el país. Además, en el diagnóstico presentado en esta publicación se plantea que la industria de la construcción

no ha sido suficientemente desarrollada como para producir viviendas económicas en un grado correspondiente a la necesidad que viene acumulándose año tras año. Además, los métodos primitivos de construcción, falta de maquinaria, obreros mal preparados, ineficacia de las industrias locales de materiales de construcción y falta de “standarización” de los sistemas de producción, son otros factores que contribuyen a la construcción lenta, costosa y defectuosa. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 25)

Por lo anterior, dentro de la política de vivienda, un aspecto preponderante es el relacionado con el fortalecimiento de esta industria que,

por la importancia que representa dentro de los ejercicios económicos nacionales, exige una atención determinada y un abastecimiento de medios financieros que permitan su libre desenvolvimiento. Esto causaría efectos traducibles en menores costos de producción y menores precios de venta, lográndose una mayor atención a la progresiva demanda de vivienda. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 118)

Se alinean así, la búsqueda de modernizar el país y avanzar en su desarrollo económico con la tarea que debía cumplir el ICT. Y es que, ante la magnitud del problema identificado y cuantificado (Tabla 2), aunque siempre se resalta que no existen cifras exactas, el ICT afirma en este texto que “los programas oficiales de vivienda popular tendrían que aumentar diez veces su ritmo actual para dar alcance al aumento de población, especialmente en los grandes centros de la República”. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 24) Por lo anterior, la política de vivienda propuesta se entiende como “la manera técnica de adelantar una acción nacional” para lograr un “sistemático mejoramiento del “standard” popular a través de los recursos del Instituto”. (Instituto

de Crédito Territorial, 1956, p. 15) Aunque el reto identificado no es menor, el ejercicio de plantear una política de vivienda para el país denota una actitud optimista y una convicción profunda que las iniciativas para fortalecer la industria de la construcción y una planeación sistemática permitiría optimizar los recursos del ICT en el desarrollo de su misión.

Población total para 1951	11.300.000 habitantes
Población censal, 1951	3.006.670 habitantes
Población calculada, 1955	3.770.701 habitantes
Déficit [cuantitativo] 1955	123.219
Casas que deben ser remplazadas [Déficit cualitativo]	83.000
Total casas requeridas en entornos urbanos	206.219
Casas requeridas para “familias campesinas”	500.000

Tabla 02: magnitud del problema de la vivienda en Colombia. Fuente: elaboración propia con base en: Instituto de Crédito Territorial, 1956, pp. 28, 29, 33.

La política de vivienda de 1955 se centra en las estrategias para reducir el costo de la vivienda, las cuales están relacionadas con la implementación de “métodos de construcción que utilicen el trabajo de los propios interesados” (autoconstrucción) y de “construcciones básicas, pero higiénicamente habitables, susceptibles de mejoramiento y ampliación por el esfuerzo propio del interesado” (vivienda progresiva). (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 113) En relación con los “programas de vivienda”, la política enuncia 14 puntos en los que se abordan los diferentes planes de vivienda. Es de resaltar el énfasis que se hace en que estos planes sean el resultado investigaciones casi de corte científico, de procesos que tienen la intención de ser racionales, y experimentales, apoyándose en “los profesionales locales, de las industrias de materiales de construcción y afines, así como el aprovechamiento de todos los centros de investigación y laboratorios que se puedan utilizar con este propósito, especialmente los del Centro Interamericano de Vivienda”. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 115) A la vez, se propone lograr una producción más económica “a base de normalización, estandarización, y prefabricación de elementos en grande escala” y de la “investigación de nuevos materiales y sistemas constructivos racionalizados”. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 116) (Figura 02) Para ello la política planteaba el fortalecimiento de la Industria de la Construcción a través de diferentes estrategias, entre las que se encuentran entregar “anticipos de dineros a cuenta de una parte de la producción”, (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 220) labor que el ICT venía ya realizando con distintas empresas del sector de la construcción, tal como dan cuenta numerosas actas de la junta directiva del Instituto.²

² Algunos ejemplos que, además, dan cuenta de las estrechas, y a veces complejas, relaciones entre quienes participaron en algún momento en la junta directiva o como gerentes del ICT y el sector de la construcción: La empresa “Prefabricaciones Ltda.” solicitó en 1954 un anticipo de dinero para la entrega de elementos prefabricados, tales como vigas, dinteles, losas de entepiso y escaleras, destinados al desarrollo habitacional del barrio Quiroga, en Bogotá. Gabriel Serrano Camargo, quien se desempeñó como miembro de la junta directiva del ICT entre 1951 y 1953, era accionista de esta empresa e integraba una de las firmas de arquitectura más reconocidas del momento, “Cuéllar, Serrano, Gómez”. (Acta 695, 14 de febrero de 1954; Acta 702, 31 de marzo de 1954) Por su parte, Hernando Posada Cuéllar, gerente general de la entidad entre 1948 y 1949, ofreció en 1953 a la institución la fabricación y el suministro de bloques de cemento. No obstante, señaló que previamente debía adquirir la maquinaria necesaria para instalar la planta de producción, para lo cual solicitó un préstamo a la junta directiva, el cual le fue concedido. (Acta 667, 24 de julio de 1953) En 1954, la junta directiva aprobó la venta a Posada Cuéllar de equipos para la fabricación de ladrillo, por el valor establecido en el inventario y sin cobro de intereses. Dicho valor sería reintegrado en un “plazo prudencial” o mediante el suministro de ladrillo. (Acta 692, 18 de enero de 1954) Un mes después, Posada Cuéllar, en su calidad de gerente general de la sociedad «Macon Ltda.», solicitó un pago anticipado correspondiente al contrato vigente para el suministro de ladrillo, el cual sería compensado mediante la entrega de este material en un



Figura 02: Cubiertas prefabricadas para el Barrio Quiroga en Bogotá. Fuente: Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 134.

Tanto en el apoyo a la industria nacional de la construcción como en la optimización de los recursos para hacer más bajo el valor de las viviendas se evidencian contradicciones, pues por esta misma época el ICT importa 3.200 viviendas de aluminio desde Inglaterra para ser utilizadas en el programa de vivienda campesina y otras tantas de madera desde Finlandia, para las familias desplazadas de sus hogares en las zonas de “rehabilitación de tugurios” en Cartagena (Figura 03) y Barranquilla. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 169)

plazo de cuatro a seis meses. La junta directiva aceptó nuevamente esta solicitud. (Acta 697, 23 de febrero de 1954) La última mención de este contrato en las actas tuvo lugar a finales de abril de 1954, cuando Posada Cuéllar solicitó la ampliación del plazo para el suministro del material y la reducción de la cantidad comprometida. En esta ocasión, la junta directiva solo accedió parcialmente a sus solicitudes. (Acta 705, 29 de abril de 1954).

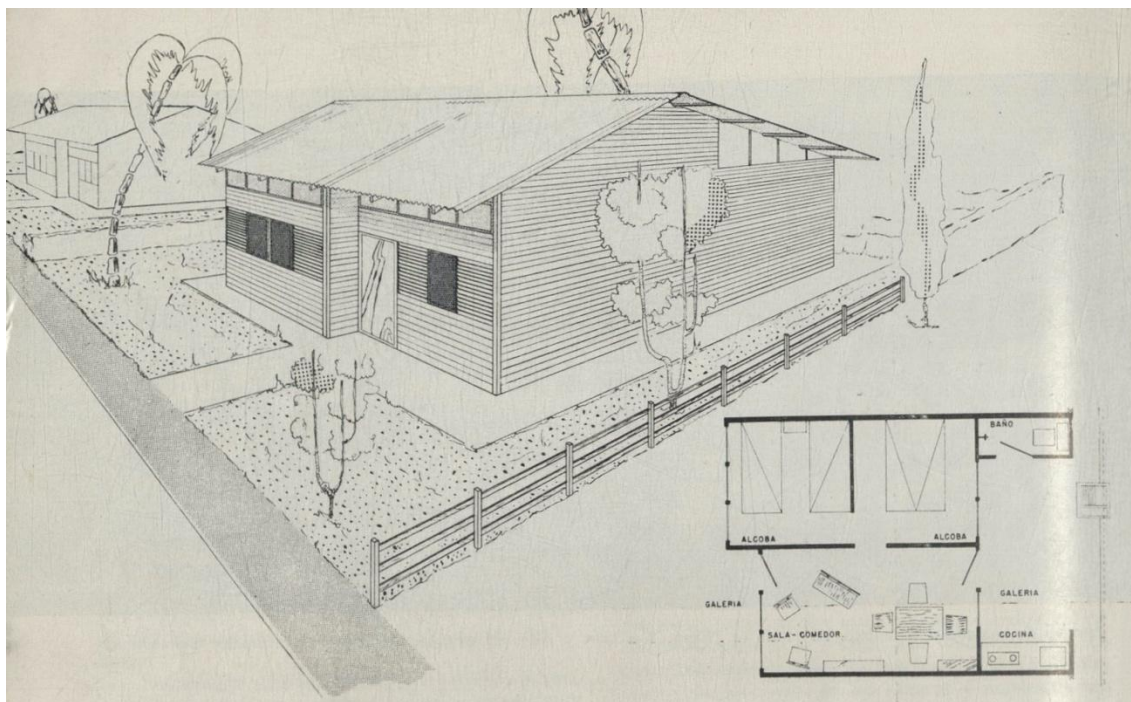


Figura 03: Casas prefabricadas para Chambacú (Cartagena). Fuente: Instituto de Crédito Territorial, ed. *Vivienda*. Vol. 2. Instituto de Crédito Territorial, 1955a.

Este documento da cuenta, de manera general, cómo el paradigma del desarrollo vigente en la década de 1950 se traduce en una mirada más tecnocrática a la vivienda en la que se enfatiza en la planeación socioeconómica, minimizando la relevancia de consideraciones arquitectónicas y de la innovación tecnológica características en los programas de vivienda urbana hacia finales de la década del 40. En otras palabras, la política articulada en esta publicación hace énfasis en una arquitectura de corte más básico que posibilite el acceso a más personas de bajos recursos, y a la vez, en la modernización del sector de la construcción como estrategia de desarrollo económico. Se trata de estrategias paralelas que se evidenciarán de manera continua en las políticas planteadas en las décadas subsiguientes.

Así mismo, la forma en que el ICT aborda el proyecto desarrollista queda plasmado en los programas de “erradicación de tugurios” planteados en el documento y que evoca una imagen inmaculada de las ciudades, formulada de manera sugerente como “rehabilitación urbana”. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 58) Como se reconoce la publicación, la “regeneración de zonas de tugurio” tiene el “doble propósito de lograr la recuperación de sectores urbanos y la rehabilitación de grupos sociales de nivel cultural y económico más bajo”. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 115) Recuperación, regeneración y rehabilitación son conceptos del lenguaje médico y hacen alusión a una enfermedad. En cierto sentido, este tipo de programas retoman este lenguaje para justificar la erradicación de viviendas de personas de bajísimos recursos, pero localizadas en lugares estratégicos de las ciudades para ser reubicados en otras zonas de los centros urbanos. Es este el caso de Cartagena (Chambacú), proyecto realizado con asesoría de técnicos del punto IV (Instituto de Crédito Territorial, 1955b, p. 73) y Barranquilla (Zona Negra), entre otros.

En suma, se puede ver que, si bien hay una serie de iniciativas para encaminar el quehacer del instituto por una ruta más sistemática, resultado de un proceso de planificación riguroso, su accionar se aleja las más de las veces de esta ruta que se empeña en recorrer. Coincide esto con

lo que sucede en el país, de manera general, en el sentido que se evidencia la necesidad de planificar en aras de alcanzar un desarrollo económico, principalmente, mientras que, como afirma Escobar, las acciones concretas de “planeación fueron modestas” por cuenta de “diversos factores sociales y políticos que afectaron al país durante la década,...”. (Escobar, 2007, p. 154)

Los años sesenta: La Alianza para el Progreso y la vivienda masiva

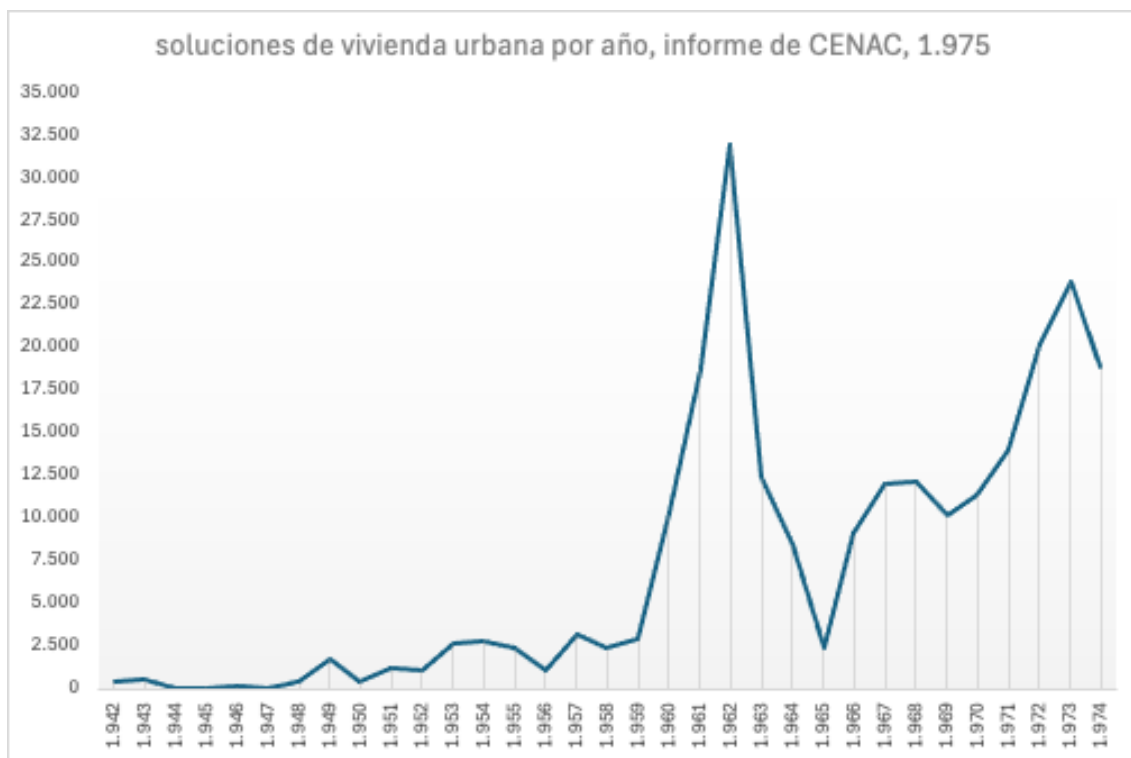
El segundo momento inicia con la instalación del programa de cooperación Alianza para el Progreso, impulsado por el gobierno de John F. Kennedy en 1961. Este programa consolidó la visión de la vivienda como estrategia de estabilidad política, modernización administrativa y reforma social. (McFarland, 1962) ya que, como evidenciaría el Banco Interamericano de Desarrollo en su primer informe sobre las ayudas en el marco de este programa,

La vivienda inadecuada constituye uno de los problemas sociales más urgentes y extendidos en América Latina. Más del 50 % de la población urbana y una proporción considerablemente mayor de la población rural residen en viviendas que no cumplen con los estándares mínimos para la habitación humana. Dado que una vivienda digna es el bien más costoso que una familia suele adquirir a lo largo de su vida, el costo de proveer vivienda satisfactoria para cubrir este déficit es extremadamente alto. (Atkeson, 1963, p. 562)

Por ello, una parte importante de los créditos otorgados en el marco de este programa estaban orientados a la financiación de programas de vivienda. Para acceder a los créditos del programa era necesario demostrar la existencia de políticas y programas de vivienda adecuados, instituciones estatales y privadas dedicadas a la financiación de vivienda y la creación o expansión de la industria de la construcción. (Atkeson, 1963, p. 562) Como Colombia cumplía con muchos de estos requisitos, el país se convirtió en el modelo para demostrar lo que podía el programa. Colombia se percibía como uno de los que más posibilidades tenía de lograr un rápido desarrollo social y económico. (Committee on Foreign Relations y United States Senate, 1969, p. 10)

En este contexto, el ICT recibió del Development Loan Fund (DLF) \$12 millones de dólares entre 1961 y 1970 para acompañar el desarrollo de programas de autoayuda. (Instituto de Crédito Territorial y Agencia para el Desarrollo Internacional, 1966, p. 3) Del 1962 al 1973 Colombia también recibió préstamos para el ICT del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del the Social Progress Trust Fund por \$15,2 millones para la financiación de programas de vivienda, de los cuales una parte estaba destinada para programas de autoconstrucción. (Atkeson, 1963, p. 584)

Que esta experiencia no terminó como se esperaba en los años iniciales del programa, marcados por un espíritu de optimismo, es parte de otro relato. De todas formas, el impacto del programa en el sector de la construcción de vivienda fue enorme, y el ICT aumentó la producción de vivienda de manera considerable en este periodo. El 71% de la vivienda realizada por el ICT desde su creación, se construyó entre 1961 y 1964. (Instituto de Crédito Territorial, 1965, p. 23) Además, 1962 fue el año de mayor producción del ICT dentro del período analizado en ese documento, 1942 – 1975 (Gráfica 01). (CENAC, 1975a, cuadro No. 17A)



Gráfica 01: Soluciones de vivienda construidas por el ICT por año 1942-1974. Fuente: elaboración propia con base en CENAC, 1975a, cuadro No. 17A.

Un aporte importante a estas cifras se centra en un proyecto realizado por el ICT en Bogotá desde 1961: Ciudad Kennedy (Figura 04). Si bien el proyecto se venía planeando desde finales de los años 50 y al momento de entrar en vigencia el programa de la Alianza para el Progreso ya se había iniciado su construcción (lo que con seguridad aportó puntos a favor para recibir los créditos disponibles), los dineros provenientes de la Alianza facilitaron y agilizaron el desarrollo de este ambicioso programa de vivienda. Ciudad Kennedy preveía la construcción de cerca 14.000 viviendas para albergar unas 100.000 personas. (Rudell, 1964, p. 8) Un número considerable de estas viviendas, 58%, estaban planteadas para ser construidas bajo el sistema de autoconstrucción. (Instituto de Crédito Territorial, 1965, s.p.)



Figura 04: Vista aérea Ciudad Kennedy. Fuente: Fondo Saúl Orduz / Colección Museo de Bogotá, MdB26838, sin fecha.

Aunque Ciudad Kennedy no pasó a la historia de la arquitectura por su carácter innovador, (Arango, 1990, p. 227) y la condición básica de simplicidad en las técnicas constructivas, necesaria para hacer viable su ejecución mediante programas de autoconstrucción, no redundó en grandes innovaciones en la tecnología de la construcción de bajo costo, los enormes volúmenes de materiales requeridos para su edificación sí tuvieron un impacto significativo en la industria de la construcción. Los materiales de construcción más demandados fueron, en concordancia con los métodos constructivos empleados, el cemento y el ladrillo, seguidos por cubiertas de Eternit y algunos elementos prefabricados (ventanas y puertas metálicas).

El suministro de materiales incluyó a un gran número de actores y, en particular, el abastecimiento de cemento tuvo implicaciones, incluso, a nivel nacional. Las implicaciones que este tipo de programas podría tener para la economía del país, fue abordada en varias ocasiones por la junta directiva del ICT. En una reunión, celebrada el 4 abril de 1963, el gerente de la sucursal de Bogotá explica, a través de una misiva, cómo la escasez de cemento habría dificultado el avance de obras en Ciudad Kennedy. De manera complementaria, el gerente general del ICT señala que dicha escasez es el principal “obstáculo para el desarrollo del país y en especial para los planes del Instituto”. (Instituto de Crédito Territorial, 1963, p. 140) Sin embargo, ante las preocupaciones expresadas, el ministro de fomento de ese momento, Aníbal Vallejo Álvarez, destacó las ventajas de programas de construcción a gran escala. En primer lugar, la escasez de cemento podría estimular el desarrollo de esta industria. En segundo término, el programa absorbería la mano de obra desempleada resultante de la desaceleración de las obras públicas en ese momento (probablemente asociada a la recesión económica experimentada ese año). Finalmente, el

programa podía contribuir parcialmente a aliviar la aguda escasez de vivienda, uno de los principales problemas que enfrentaba el país. (Instituto de Crédito Territorial, 27 de mayo de 1963) Se resumen acá los tres principales aspectos en los que se esperaba que pudiera aportar el ICT al sector de la industria de la construcción y con ello a la economía del país, como se logró hacer evidente durante este periodo.

Los años setenta: el sistema UPAC y Normas Mínimas

La década de 1970 inicia con la siempre vigente intención de avanzar en los procesos de industrialización del sector de la construcción pues, a pesar de los avances realizados en la década anterior, la falta de vivienda seguía siendo una realidad para muchos habitantes de las ciudades y del campo. (Instituto de Crédito Territorial, 1969) En esta década se introduce entonces un cambio significativo para el funcionamiento del ICT y para la producción de vivienda de bajo costo, en general, con el plan de desarrollo del gobierno de Misael Pastrana, para el periodo entre 1970 y 1974, denominado “las cuatro estrategias”. Este plan contó con la asesoría de Lauchlin Currie, el mismo que dirigió la misión Currie casi 20 años atrás, y quien en 1961 había escrito un texto, en el cual formulaba que “el desarrollo urbano, con énfasis en la industria de la construcción, ... absorbería la inmigración procedente del campo y generaría empleo, estimularía el crecimiento de la producción industrial y agrícola”. (Acevedo Vélez, 2009, p. 300) En consecuencia, el plan otorgó “prioridad al sector de construcción de vivienda como sector líder del desarrollo”. (Caballero Argáez, 2008, p. 182) Esta propuesta se alinea con lo planteado por el Banco Mundial en su informe anual de 1970:

Una industria de construcción, particularmente para vivienda, puede tener importantes efectos en cuanto a la creación de empleo para los grupos de bajos ingresos y poca capacitación, creando al mismo tiempo una demanda por materiales de construcción. Las estrategias para el desarrollo urbano deben, por lo tanto, estar basadas en amplias consideraciones de desarrollo económico. (República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación, 1972a, p. 31)

Si bien en las décadas precedentes se planteaba la importancia de la industria de la construcción para el desarrollo del país, es con este plan de desarrollo que se crean las condiciones para potenciarla. En este contexto, se crea el sistema UPAC, Unidades de Poder Adquisitivo Constante, como un mecanismo orientado a dinamizar el desarrollo urbano a partir de la movilización de capital privado. Para ello se crearon las corporaciones de ahorro y vivienda, nuevas instituciones financieras responsables de canalizar el ahorro, asegurando la protección de su valor real mediante la aplicación de un reajuste conforme a la inflación. Para alcanzar el patrón de desarrollo urbano planteado en el plan, se hacía necesario “establecer un sistema de normas de urbanización, servicios, patrones de asentamiento, loteos y especificaciones de construcción” (República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación 1972b, p. 47) que permitieran dicho desarrollo urbano. Se decía que “en cada uno de estos aspectos debían fijarse parámetros mínimos y máximos para asegurar por una parte condiciones mínimas de habitabilidad y, por otra, una utilización más eficiente de los recursos”. (República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación 1972b, p. 47) En otras palabras, se planteaba la necesidad de aumentar las densidades en la construcción de nueva vivienda.

Es exactamente esto lo que plantean las Normas mínimas de urbanización, servicios públicos y comunitarios, de 1971. Un documento elaborado con el ICT como una reacción directa a la tensión entre recursos limitados y expectativas urbanas crecientes:

muchas familias quedan por fuera de toda posibilidad de solución: unas, porque no tienen capacidad económica y, otras, porque la cantidad de soluciones ofrecidas no es suficiente. Seguramente el problema de la escasez de soluciones de vivienda no quedaría eliminado con la sola disminución de costos que unas normas más austeras producirían, pero es presumible que sí se lograría una mejora sustancial en este aspecto. (Instituto de Crédito Territorial et al. 1974, p. 2)

Dado el nivel de detalle de los planteamientos de este documento, tanto a nivel urbano como arquitectónico, las Normas Mínimas se convirtieron “en su momento un instrumento muy útil en el establecimiento de los criterios de dimensionamiento y de diseño de conjuntos de vivienda”. (Corporación Colegio de Villa de Leyva et al., 1996, p. 87) A través de este documento, el Instituto asumió el rol de ente orientador de la acción planificadora nacional.

Las Normas Mínimas buscaban reducir las áreas de la vivienda, aumentar las densidades, fomentar la progresividad en la vivienda, y fijar unos estándares mínimos para servicios y urbanización. Por ello, el ICT diferencia entre diferentes tipos de vivienda y busca centrar sus recursos en la vivienda de tipo mínimo (Figura 05):

El criterio fundamental que informa las Normas Mínimas que se presentan en este estudio, consiste en que es necesario aceptar soluciones con requerimientos muy modestos que inicialmente apenas responden a un "standard" de subsistencia decorosa, con la condición de que tales soluciones contengan las previsiones que aseguren la evolución, en la medida en que mejoren las condiciones económicas de los moradores y a capacidad de inversión de la comunidad, hasta llegar a convertirse en soluciones normales. (Instituto de Crédito Territorial et al. 1974, p. 2)

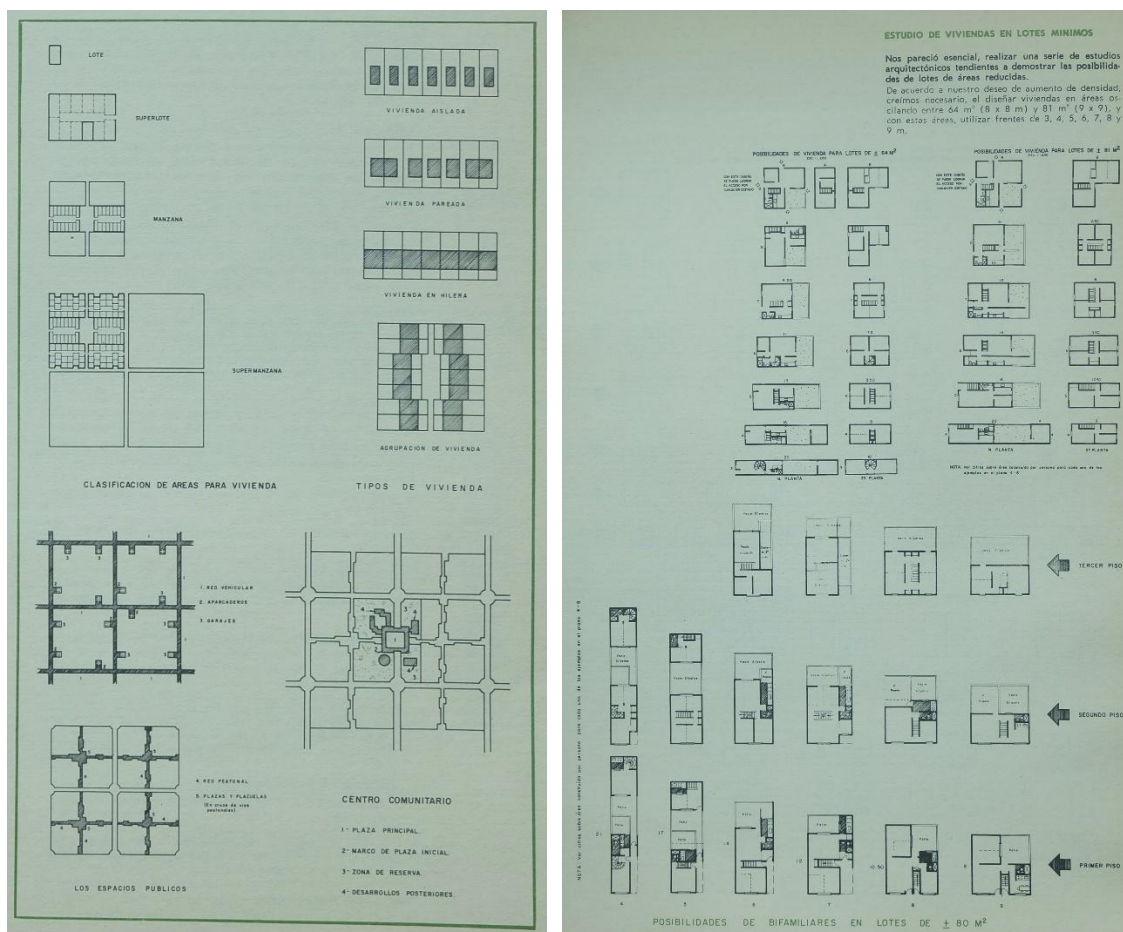


Figura 05: izquierda: Gráfico que acompaña las estrategias de diseño generales (p. 4). Derecha: Estudio de viviendas en lotes mínimos (p. 13). Fuente: Instituto de Crédito Territorial et al. 1974).

Sin embargo, la implementación del sistema UPAC tuvo un impacto en relación con el costo de la vivienda. Ya que el número de viviendas construidas aumentó, los precios de la construcción también se encarecieron: “de 1968 a 1972 los precios en la construcción oscilaron entre el 10% y el 15% anual. Sin embargo, en 1973 superaron el 20% y en 1974 alcanzaron un 42% de crecimiento”. (Centro Estadístico Nacional de la Construcción, 1975, p. 68) Además, “las corporaciones, que habrían de proliferar en los años siguientes, serían las encargadas de financiar planes y programas de vivienda producidos por el sector privado”. (Instituto de Crédito Territorial, 1995, p.18) Con ello, el liderazgo del ICT en la construcción de vivienda de bajo costo sería relegado progresivamente hasta su liquidación, en 1991.

Conclusión

En este relato presentado, el ICT emerge como articulador de políticas públicas que son a la vez reflejo de interacciones con instituciones que promueven una visión de desarrollo como se entendía desde Estados Unidos y desde diferentes instituciones internacionales, como el Banco Mundial. Pero, además, emerge un ICT que fue simultáneamente: promotor de la industria, consumidor masivo de insumos de la construcción, regulador técnico, constructor, financiador y actor urbano.

Su trayectoria revela que la búsqueda de desarrollo económico a través de los programas de vivienda en Colombia fue un proceso en el que convergieron la reducción de costos integrando el

trabajo de los futuros moradores, entregando soluciones de tipo básico (normas mínimas) para el desarrollo futuro, según las capacidades de sus dueños, y de otro lado, continua el búsqueda de fortalecer la industria de la construcción, lo cual, en contraposición a lo señalado una y otra vez en las publicaciones de la institución e informes de sus gerentes, no necesariamente se tradujo en un proceso de industrialización del proceso constructivo completo, pero sí en la consolidación de la industria de la construcción como elemento significativo en la economía del país.

Ya desde inicios años 50 el ICT venía planteando el siguiente problema que marca la primera política de vivienda para Colombia, en 1955, y que anima las Normas mínimas en los años 70: “Es conveniente beneficiar a pocos con la solución total o beneficiar a muchos con una solución intermedia? Porque es evidente que la actual capacidad financiera del ICT no permite la solución global y absoluta del problema”. (Instituto de Crédito Territorial, 1956, p. 39) Lo que se lee en el transcurso de estas tres décadas es la búsqueda de soluciones a este dilema. Un dilema que, como se observa, nunca logró resolverse de manera concluyente. Tanto la búsqueda de ayuda externa para la financiación de la vivienda, como las estrategias constructivas y de producción para reducir su costo fueron insuficientes para solucionar el creciente déficit de vivienda tanto en entornos urbanos como rurales, producido por otro tipo de factores que nunca fueron abordados en las discusiones del ICT.

Referencias

ACEVEDO VÉLEZ, Jhon Jairo. La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. **Revista Ciencias Estratégicas**. Medellín, v. 17, n.º 22, pp. 291-308, 2009.

ARANGO, Silvia. **Historia de la Arquitectura en Colombia**. Bogotá: Centro Editorial y Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, 1990.

ARKU, Godwin. The housing and economic development debate revisited: economic significance of housing in developing countries. **Journal of Housing and the Built Environment**. Dordrecht, v. 21, n.º 4, pp. 377–95, 2006. <https://doi.org/10.1007/s10901-006-9056-3>.

ARKU, Godwin; Richard HARRIS. Housing as a Tool of Economic Development since 1929. **International Journal of Urban and Regional Research**. v. 29, n.º 4, pp. 895–915, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00627.x>.

ATKESON, Timothy. Aid for Latin American Housing. **George Washington Law Review**. Washington, D.C. v. 31, n.º 3, pp. 547-86, 1963.

CENAC Centro Estadístico Nacional de la Construcción (Colombia), ed. **Inversión y construcciones del Instituto de Crédito Territorial, 1942-1975**. Bogotá: CENAC, 1975a.

CENAC. Centro Estadístico Nacional de la Construcción (Colombia), ed. **Estadísticas unificadas de la actividad edificadora nacional 1960-1974: Elementos para un análisis del comportamiento del sector en los últimos 15 años**. Bogotá: CENAC, 1975b.

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, y UNITED STATES SENATE. **Survey of the Alliance for Progress: Colombia, a case history of U.S. aid; a study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs, together with a report of the Comptroller General**. Washington: U.S. Govt. Print. Office, 1969.



CORPORACIÓN COLEGIO DE VILLA DE LEYVA, CEHAP, Medellín, y CITCE, Cali. **Estado, ciudad y vivienda:** urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990. Bogotá: INURBE, 1996.

CUERVO CALLE, Juan José; SÁNCHEZ HOLGUÍN, Victoria Eugenia; SAÑUDO VÉLEZ, Luis Guillermo; SCHNITTER CASTELLANOS Patricia. **Ciudad y vivienda moderna: 1940-1970.** La institucionalidad como factor de impulso para el desarrollo urbano de Medellín. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2022. <http://hdl.handle.net/20.500.11912/10473>.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo.** Construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

HARRIS, Richard. The silence of the experts. Aided self-help in the developing world, 1939-1954. **Habitat International.** Newcastle, v. 22 n.º 2, pp. 165-89, 1998.

HARRIS, Richard. Slipping through the Cracks: The Origins of Aided Self-help Housing, 1918-53. **Housing Studies.** Abingdon, Oxfordshire, v. 14, n.º 3, pp. 281-309, 1999.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL, ed. **Vivienda.** Vol. 2. Bogotá: Instituto de Crédito Territorial, 1955a.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL. **Chambacú.** Regeneración de una zona de tugurios. Bogotá: Instituto de Crédito Territorial, 1955b.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL, ed. **Una política de vivienda para Colombia:** Primer Seminario Nacional de Vivienda, 1955. Bogotá: Instituto de Crédito Territorial, 1956.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL, ed. **Ciudad Kennedy.** Una realidad, 1961-diciembre-1965. Bogotá: Instituto de Crédito Territorial, 1965.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL. **Vinculación de la industria constructora privada en programas del Instituto de Crédito Territorial.** Vivienda y desarrollo urbano. Bogotá: Instituto de Crédito Territorial. Sección de Divulgación y Publicaciones, 1969.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL. **Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989.** Bogotá: INURBE, 1995.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL. **Actas de la junta directiva.** Archivo del Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio. Sede La Fragua, Fondo ICT. Bogotá. Diferentes años.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL; AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL. **Programa de vivienda de interés social dentro de la Alianza para el progreso;** Préstamo D.L.F. No. 207, Informe final. Bogotá, 1966.

INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL; DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios. **Escala.** Bogotá, v. 65, 1974.

MALDONADO, A. W. **Teodoro Moscoso and Puerto Rico's Operation Bootstrap.** Gainesville: University Press of Florida, 1997.

MCFARLAND, M. Carter. Alliance for Progress Makes Housing Instrument of American Foreign Policy. **Journal of Housing.** v. 19, n.º 1, pp. 22-27, 1962.



PAN AMERICAN UNION, ed. **Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento**, 1952-1962. Washington: Unión Panamericana, 1962.

REPÚBLICA DE COLOMBIA; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Las Cuatro Estrategias**: Prologo. Bogotá. 1972a. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/las-cuatro-estrategias-1970-1974-misael-pastrana.aspx#:~:text=Las%20cuatro%20estrategias%E2%80%8B,para%20guiar%20las%20pol%C3%AAdticas%20espec%C3%ADficas.>

REPÚBLICA DE COLOMBIA; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Las Cuatro Estrategias**: Recursos. Bogotá. 1972b. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/las-cuatro-estrategias-1970-1974-misael-pastrana.aspx#:~:text=Las%20cuatro%20estrategias%E2%80%8B,para%20guiar%20las%20pol%C3%AAdticas%20espec%C3%ADficas.>

RUDELL, William B. **Community Development in Ciudad Kennedy**: An Examination of the Existing Programs of Social Service with Proposals for Their Coordination and Expansion. CINVA Summer Research Fellow Yale University, School of Law. Escritos y Monografías. Caja 53, carpeta 4. Colección Centro Interamericano de Vivienda –CINVA, Fondo Universidad Nacional de Colombia, 1964.

SÁNCHEZ HOLGUÍN, Victoria. Instituto de Crédito Territorial's Rural Housing and Modern Housing in Colombia. **VLC Arquitectura. Research Journal**. Valencia, v. 11, n.º 1, pp. 99-117, 2024. <https://doi.org/10.4995/vlc.2024.19950>.

SOLOW, Anatole A. Urban Progress in Latin America. "Point IV" technical assistance to help people help themselves. **The American city**. Nueva York, v. 66, n.º 2, pp. 112-13, 1951.

VÁZQUEZ CALCERRADA, P. B. **Housing in Puerto Rico under the mutual aid and self-help program**. San Juan: International Federation for Housing & Planning, 1960.

VILLAMIZAR, Juan Carlos. **La influencia de la CEPAL en Colombia 1948-1970**. PhD en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.