

*Los artículos publicados no comprometen a la Superintendencia Bancaria de Colombia y son responsabilidad exclusiva de sus autores.*

## EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN: UN SECTOR LÍDER

Yolima Umaña Hernández  
Subdirección de Actuaría

**E**n el siglo XIX a Colombia le preocupaba su estructura colonial, las reformas del Estado estaban encaminadas a abolir la esclavitud, el diezmo y los ejidos, una forma de feudo caracterizado por la ubicación de la población en tierras comunales alrededor de los centros urbanos.

A finales del siglo XIX, se inicia la era de la industrialización acompañada del crecimiento de las ciudades. El desplazamiento de la población de las áreas agrícolas y rurales hacia las áreas urbanas desencadenó en la formación de masas de asalariados provenientes de distintas etnias. Así, la industrialización del país generó un proceso de urbanización. Desde entonces el gobierno colombiano ha estado velando por lograr el bienestar social atendiendo las prioridades que genera la urbanización, como son: dotar a la comunidad de viviendas y de áreas dedicadas a la recreación, la salud, la educación y la cultura, construir vías de comunicación, generar empleo, incentivar el ahorro y la inversión, proporcionar seguridad a los

habitantes y confianza en el gobierno y en los distintos sectores económicos, entre ellos el financiero. La Superintendencia Bancaria, durante sus 80 años de labor, ha estado presente ejerciendo funciones de inspección y vigilancia a las actividades de las entidades sometidas a su control, las cuales son partícipes en el proceso de urbanización colombiano.

Entre los sectores económicos que intervienen en la urbanización, el más destacado es el sector de la construcción.

El sector de la construcción afecta la economía en tres niveles: familia, empresa y Estado. Demanda tierra, capital, mano de obra, maquinaria, materiales, bienes, servicios, tecnología, servicios públicos, telecomunicaciones y recursos financieros. Realiza obras civiles y de edificación, que generan salarios, ingresos, utilidades, intereses e impuestos.

Un incremento en el ritmo de crecimiento del sector de la construcción propicia una acelera-

ción de los sectores restantes, que genera desarrollo y crecimiento de la economía nacional. Por esto, la construcción de obras públicas, edificaciones y en particular la construcción de vivienda se enmarca dentro de la teoría de los sectores líderes.

Esta concepción, que sigue los lineamientos de la teoría del profesor Lauchlin Currie, fue adoptada en el plan de desarrollo "Las Cuatro Estrategias". Así, en la segunda mitad del siglo XX, como una estrategia de política macroeconómica, se incentivó la captación de ahorro con destino a la financiación de vivienda.

Escogido el sector líder, se propiciaron las políticas complementarias de planeación, inversión, empleo, gasto público, crédito y controles tanto inflacionarios como monetarios.

## **MERCADO DE VIVIENDA**

La vivienda es un bien que se ofrece y demanda. En el mercado colombiano se ha ofrecido y demandado tanto vivienda nueva como usada, vivienda para alquiler o para compra, rural o urbana. Pero, ¿en los años setentas, era rentable invertir en vivienda? Por ser éste un bien durable y costoso, para incentivar su compra es imprescindible ofrecer condiciones de financiación competitivas frente al costo de oportunidad del dinero.

Como la economía colombiana presentaba altas fluctuaciones en las tasas de interés y en los precios, resultaba aventurado hacer conjeturas sobre el desarrollo de un crédito a largo plazo.

Para la época, las entidades que canalizaban la financiación de vivienda eran el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario, BCH, el cual estaba atravesando una crisis a causa de la inflación. Adicionalmente,

las tasas de captación eran muy bajas y los ahorradores perdían su poder de compra.

Surgió la necesidad de contar con una nueva unidad monetaria cuyo valor guardara relación con la cantidad de bienes y servicios que se podían comprar durante el término del ahorro o durante el plazo de un crédito.

La propuesta consistió en crear una unidad monetaria que creciera al ritmo de la inflación y que se aplicara tanto a los ahorros como a los créditos. Esta nueva unidad de cuenta se denominó Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC.

## **LA UPAC**

Mediante Decreto No. 677 de 1972 se creó la UPAC como una unidad de cuenta que se reajustaría de acuerdo con la variación del IPC certificado por el DANE. Por su parte, el Decreto No. 678 del mismo año creó las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, encargadas de captar recursos en unidades de poder adquisitivo constante con destino a la financiación de vivienda.

Bajo el nuevo esquema, los ahorros, los saldos, los salarios y el valor de las viviendas estaban expresados en unidades, cuyo valor mantenía el poder adquisitivo de los compradores; por su parte, las tasas de interés se expresaban en términos reales.

Después de la creación de la UPAC, el sector de la construcción presentó gran dinamismo; sin embargo, las políticas macroeconómicas cambiaron el horizonte y el sistema UPAC sufrió restricciones y cambios. En particular, la metodología de cálculo de la tasa de crecimiento de la UPAC denominada corrección monetaria fue modificada. El crecimiento de la UPAC se ató a la tasa de interés para Depósitos a

Término Fijo DTF, una tasa altamente fluctuante con un comportamiento disímil al de la inflación. El esquema se deterioró; por una parte las garantías hipotecarias y los salarios llevaban un comportamiento afín con la inflación, y de otro lado, pero el crecimiento de la UPAC llevaba un ritmo superior al concebido en su creación.

El sistema entró en crisis, la cartera de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda se deterioró, los salarios crecieron a un ritmo inferior al de las cuotas crediticias generando incapacidad de pago por parte de los deudores. Adicionalmente, la garantía hipotecaria resultó insuficiente para respaldar las deudas porque los bienes se valoraron a un ritmo inferior al crecimiento de los saldos.

Las entidades crediticias optaron por ofrecer sistemas de amortización con cuotas más bajas y plazos más amplios.

Por su parte, la Emergencia Económica decretada en 1998 trajo un alivio parcial a los deudores hipotecarios, mediante mecanismos para poner al día a los morosos; para clientes al día ofreció la posibilidad de efectuar un abono a capital vía un nuevo préstamo otorgado por el FOGAFÍN, a una tasa equivalente a la corrección monetaria y una reducción temporal en las tasas de interés. Se implementaron el seguro de desempleo para créditos de vivienda de interés social y las daciones en pago, independientemente de la suficiencia de la garantía hipotecaria.

A pesar de estas políticas, las cuotas de los sistemas de amortización no alcanzaron a cubrir los intereses de plazo generando incrementos importantes en los saldos. Los deudores tuvieron que pagar sus viviendas varias veces o entregarlas en dación de pago. Ante esta situación caótica, el Congreso de la República promulgó la Ley 546 de 1999, conocida como Ley de Vivienda.

## **LA UVR**

La ley de vivienda retomó la concepción inicial del sistema UPAC y trató de resarcir el daño causado a los deudores hipotecarios mediante un alivio por reliquidación de sus obligaciones de acuerdo con el comportamiento del IPC.

Con la Ley 546 de 1999 entró en vigencia una nueva unidad de cuenta denominada Unidad de Valor Real, UVR, cuyo cálculo se basa exclusivamente en la inflación. Convirtió las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en Bancos, prohibió las sanciones por prepagos y los sistemas de amortización con capitalización de intereses.

Con estas nuevas medidas, tanto los establecimientos de crédito como los deudores hipotecarios enfrentan menores riesgos en el otorgamiento y evolución de un crédito hipotecario para vivienda individual. Si los salarios de los deudores crecen al ritmo de la inflación, se garantiza que las cuotas mantengan una proporción fija respecto al ingreso y los clientes puedan estar al día en sus obligaciones. Adicionalmente, la Superintendencia Bancaria vela porque no se presente capitalización de intereses ni crecimiento de los saldos en términos reales. Este control permite adicionalmente que la garantía hipotecaria respalde la deuda durante el plazo.

## **¿QUÉ SIGUE?**

El actual gobierno implementó el seguro contra la inflación para nuevos créditos. Este seguro protege a los deudores ante las fluctuaciones de la inflación y permite conocer el plan de pagos con antelación, anulando la incertidumbre sobre el comportamiento de las cuotas.

Retomando la teoría del profesor Currie, se entrevé que la vivienda va a desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país. Para que esta aseveración se haga realidad resta disminuir la brecha entre arriendos y cuotas hipotecarias vía margen de intermediación. Si se reduce la tasa real de colocación, la cuota crediticia compite frente a las cuotas de arriendo, generando un incre-

mento en la demanda de vivienda con efecto multiplicador.

Dando un vistazo a los últimos 80 años, nos encontramos con un sector protagonista en la economía del país. El sector de la construcción y específicamente el sector de la vivienda, que ha estado acompañado de la regulación de la Superintendencia Bancaria.

Julio de 2003