

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE PREFABRICACION DE VIVIENDAS
(Copenhague, 13 de agosto a 1° de septiembre 1967)

Política y programas de vivienda en el país

preparado por
el Arq. Hernando Vélez Sanchez, Gerente "VIDA S.A."
Medellín, Colombia

"C" Esquema de los informes

- I. Introducción: Política y programas de vivienda en el país
- 6.- Dar una visión general de la política y programas de vivienda en cuanto a su ejecución en forma continuada o sus cambios frecuentes que condicionan en forma decisiva el desarrollo tecnológico de la industria de la construcción. Qué medidas de envergadura nacional se han adoptado para estabilizar la demanda efectiva (compra) de viviendas?

Ultimamente entidades oficiales como el I.C.T. han venido programando realizaciones en forma continuada, que considero permitirán organizar más efectivamente los diversos aspectos que en la Industria intervienen. Organizaciones semi-oficiales como el Banco Central Hipotecario en programas directos a nivel más alto pero de menos envergadura, han mantenido programas en todo el País.

Ultimamente con los recientes decretos del Gobierno sobre Bonos de valor constante los recursos se han aumentado extraordinariamente y tanto sus programas de contrato directo, como las financiaciones adicionales a las Empresas Constructoras abren amplias perspectivas para los programas a esos niveles.

Las dos entidades más grandes que en el País existen en financiación de viviendas se han ido definiendo en cuanto a objetivos, considero y que con magnífica orientación:

El I.C.T. hacia programas mínimos casi de interés social ayuda mutua y autoconstrucción y el Banco Central Hipotecario desde programas de obreros y clase media hasta niveles altos con préstamos a los propietarios.

/A pesar

A pesar de que el Problema de la vivienda en Colombia es de una enorme magnitud, es de aceptarse que en los últimos años y ante las gravísimas circunstancias sociales que ello trae por un aspecto y como resultado de un mejor planteamiento de los problemas y soluciones se ha intensificado notoriamente la ejecución de programas masivos de construcción que si no reducen el déficit por lo menos casi se puede afirmar que lo estacionan o definen en cifras concretas.

7.- Analizar los aspectos concomitantes del desarrollo económico que han acelerado el aumento anual de la demanda de nuevas viviendas en los principales centros urbanos, así como aquellos que han obstaculizado el funcionamiento del mercado (como la inflación, por ejemplo).

Baste analizar las cifras de población de los últimos censos de población del País para tener una respuesta:

<u>Año</u>	<u>Total Habitantes</u>	<u>Habitantes en ciudades</u>	
1938	9 000 000	2 700 000	= 30%
1966	18 000 000	9 400 000	= 52%
(1970	20 000 000	12 000 000	= 60%)

(30 centros mayores y medianos han crecido al 5% anual en 15 años) o sea que no solo el crecimiento vegetativo, por cierto uno de los más altos del mundo 3% sino la afluencia hacia los centros Industriales, como resultado de los problemas de violencia en los campos. Y la tremenda atracción de los Centros como única forma de encontrar (o de pensar encontrar) algunas comodidades y servicios adicionales.

Como resultado de la labor de los Sindicatos obreros organizados que han logrado verdaderas conquistas en el campo social dentro de las ciudades industrializadas, ha llegado el obrero a un nivel de privilegio en comparación con la inmensa masa campesina desamparada y dispersa sin la más mínima atención ni protección. Ellos ven como un dorado como un sueño la posibilidad de desplazarse a un centro, pensando en resolver algunos de sus problemas y en conseguir un mejor futuro para sus hijos.

Pero como la Industria manufacturera en su mayoría textil no ha abierto realmente frentes de trabajo, pues durante el mismo lapso si acaso ha creado 30 ó 40 000 empleos más, se presenta el tremendo fenómeno de que todos aquellos

/que emigran

que emigran del campo difícilmente consiguen oficio estable en las ciudades y por ende sus ingresos inseguros lo imposibilitan para hacer en una inversión definida y constante a largo plazo, lo que los lleva a la formación de tugurios (Barriadas marginales).

Si la mayoría no tiene segura la alimentación mal podrá pensar en comprometerse a pagar una suma fija por un techo por mínima que ella sea.

8.- Incluir una síntesis diagnóstica de la situación y tendencias en materia de vivienda, e indicar si se han establecido los objetivos de la política habitacional y un programa nacional de construcción de viviendas y su financiamiento. Si es así, señalar las metas para la construcción de viviendas destinadas a familias de diversos niveles de ingreso en los principales centros urbanos del país.

Déficit acumulado 300 000 viviendas (cuantitativas)

Déficit anual 60 000 más

Programas I.C.T. (Informe anexo)

Programas Banco Central Hipotecario 15 000

Entidades privadas 25 000 incluye viviendas Piratas

Se han establecido objetivos de Política habitacional? Sí

Hay un programa Nacional de Construcción y financiar metas a distintos niveles en los principales Centros? Sí

Como lo anoté antes estamos viviendo un período de transición con tendencias incalculables. Las nuevas medidas del Gobierno: Incentivos de la construcción (con rebaja de tributación sobre dineros dedicados a esta Industria) y la financiación adicional que como política orientada a una remodelación urbana en nuestras ciudades, permitirá a los constructores privados intervenir fuertemente con lo que además de mejorar el déficit habitacional, se dará empleo a gran cantidad de personas que hoy no tienen oficio en nuestras ciudades.

9. Describir sumariamente la organización administrativa dentro de la cual se establecen, aplican y administran las políticas y programas de vivienda, señalando en especial los mecanismos e instrumentos administrativos mediante los cuales se pueden estimular o desalentar los diversos sistemas de prefabricación.

/El Consejo

El Consejo de Planeación Nacional fija las metas generales.

Las entidades I.C.T. - Banco Central Hipotecario, dentro de sus ámbitos y según estudios de sus Juntas y Comités Asesores fijan políticas y definen las inversiones etc.

Considero que a través de esos dos organismos se puede orientar un programa de prefabricación a nivel Nacional.

Aunque personalmente dudo mucho de que en un país en el cual cada vez habrá más campesinos en las ciudades (mientras más mecanizada y eficiente sea la agricultura) y mientras nuestros productos básicos de exportación sigan bajando de precio en el mercado mundial por la super producción (café, azúcar, banano) y veamos crecer ese montón de personas sin oficio repito en los centros, mientras la mano de obra sea tan barata, considero que nuestra Industria debe orientarse hacia la ejecución de elementos modulados standardizados y a una prefabricación liviana, en industrias anexas pero manteniendo un buen volumen de mano de obra y poca mecanización pues no encuentro justificación para la importación de costosos equipos pesados de transporte y fabricación de elementos, cuando estamos tan escasos de divisas, para a su vez quitar posibilidades de empleo a una masa que no tiene que hacer.

10. Puesto que los sistemas de crédito hipotecario para la vivienda así como otros mecanismos financieros, constituyen elementos decisivos para establecer programas de vivienda, enumerar los mecanismos existentes de carácter nacional y sus fuentes principales de fondos, estimando la magnitud relativa de los recursos provenientes del erario público y de operaciones propias del sistema (recuperaciones, intereses, comisiones, etc.) así como también los aportes del sector privado a través de sistemas de ahorros y préstamos, de colocación de bonos y de préstamos externos.

Datos estadísticos sobre crédito hipotecario

Banco Central Hipotecario:

Préstamos concedidos desde su fundación (1932) hasta marzo 31 de 1967:

72 481

Valor de los Préstamos: \$ 3 801 535 000

Valor promedio de cada Préstamo: \$ 52 449

/Instituto de

Instituto de Crédito Territorial:

Construcciones realizadas por diversos sistemas del I.C.T. entre 1939 y 1965: 124 594

Inversiones en construcción entre 1939 y 1965: \$ 1 294 884 600

11. Analizar la influencia pasada y presente de la inflación en el funcionamiento de los mecanismos financieros para la compra y construcción de viviendas, y los métodos que se están empleando para contrarrestarla. Se está aplicando el reajuste o "corrección monetaria" ? Puede la prefabricación facilitar la operación del mercado en un régimen inflacionario?

Quien en Colombia recibe un préstamo Hipotecario a largo plazo es privilegiado, que pagará con centavos los dineros (pesos) que hoy recibe. Hasta el momento no opera el reajuste o corrección, pero ya es una inquietud tan valedera que los nuevos programas de Bonos de valor constante directamente defenderán el sistema, que su nivelación periódica con monedas duras garantizará la continuidad de los programas, que han venido dificultándose constantemente por razón de la inflación.

A pesar de que en la última administración inclusive se llegó hasta a reducir al mínimo las cuotas iniciales y a ampliar hasta un 50% los plazos de amortización (sin factores de corrección que llevarían a una quiebra en los Institutos especiales) con un solo propósito demagógico mal entendido, pues es un hecho que los pocos beneficiados estaban en posición de privilegio y quedándose con los dineros de los programas que iban a paralizarse de no haberse modificado en la actual administración, ésta ya programó inclusive el establecimiento definitivo del factor de corrección.

Realmente debo reconocer que la posibilidad de construir con sistema con organización y eficiencia, contando con los elementos prefabricados técnicamente diseñados debe traer en un régimen inflacionario un factor de seguridad de operación para el sector privado, pues no estará tan sometido a las fluctuaciones del mercado pues su programación le permitirá trabajar en tiempo record y el tiempo cuenta en estos negocios.

Creo que es la más importante razón que puede aducirse en favor de la Prefabricación en contra de lo esbozado anteriormente.

12. Examinar las tendencias de la actividad constructora y explicar las causas de las grandes fluctuaciones que se observan con frecuencia en los países latinoamericanos. Existe en el país una industria de la construcción estable, bien organizada y edificiente?

Comentar brevemente sobre su estructura (Grandes y pequeñas empresas), su equipamiento, etc. y sobre las posibilidades de cambio o expansión de la industria para atender a la necesidad creciente de viviendas en el medio urbano.

La tendencia en altibajos es el reflejo de la inestabilidad de la economía.

Los negocios de propiedad raíz a pesar de ser sólidos y seguros no son de una inmediata realización. Los réditos que producen a pesar de seguros, no pueden compensarse con otros, y como no hay incentivos y la actividad no se considera como una Industria por el Gobierno ni por sus mismos directores. El primero a pesar de tener líneas especiales de crédito dirigido (hacia ganadería y agricultura) no tiene ninguna para la construcción. Y los segundos nosotros mismos los proyectistas y Directivos que no siempre presentamos soluciones acordes con las necesidades de nuestro pueblo y los productores que con un sentido de especulación (derivado del tiempo de la última guerra que permitió el enriquecimiento rápido de unos cuantos intermediarios) no han pensado nunca en función de INDUSTRIA y en mejorar sus sistemas de producción ni la calidad de sus productos ni la modulación de los mismos. Ellos no han pensado sino en hacer más dinero, aunque a la larga vaya en su contra pues lentamente van acabando con la economía. Menos mal que se vislumbra posibilidades de mejorar. La Cámara Colombiana de la Construcción y sus Comités de productores y consumidores ofrecen perspectivas de mejoramiento en estos aspectos. El Instituto Colombiano de Normas Técnicas mejorará las calidades, y el BOUW-CENTRUM mejorará esperamos la eficiencia de nuestros desarrollos futuros. En resumen no existe aun una INDUSTRIA CONSTRUCTORA ESTABLE NI ORGANIZADA NI EFICIENTE en cuanto a la estructura.

Hay empresas pequeñas, la gran mayoría de profesionales jóvenes que empiezan a ejercer su profesión y se dedican a hacer contratos individuales de casas, para amigos, familiares, etc., por ahí pasamos todos, sin programas, sin estudio, (excepto unos planos más o menos buenos en cuanto a diseño u organigrama,

/pero absurdos

pero absurdos desde el punto de vista constructivo.)

Sin organización por que a falta de una especialización todos hacen de todo y ninguna es experto en nada.

Fuera de estas existen empresas más organizadas dedicadas a contratos para entidades oficiales y semi-oficiales la ejecución de programas en serie. De éstas salvo algunas muy pocas le han dedicado al problema el tiempo que su importancia requiere y se han preocupado por aportar algún avance en los sistemas tanto en el diseño como en la programación de construcción de las obras.

Además existen unas pocas entidades privadas que preocupadas por esa situación se han agrupado para formar Sociedades grandes que con acopio de mayores capitales y experiencias mayores se han dedicado con verdadero éxito a la construcción Industrializada de vivienda para la venta y financiación a plazos.

13. Evaluar la importancia de la construcción de viviendas para la economía del país, en relación con las demandas de materiales, de mano de obra y de inversiones en las industrias directamente vinculadas a la construcción de vivienda, así como en aquellas que dicen relación con su equipamiento y alhajamiento (Muebles, artefactos eléctricos, etc.).

Según estadísticas del I.C.T. la proporción de diversos renglones en el costo de la vivienda sin incluir utilidades es así:

Valor del terreno bruto	5.5%
Gastos de urbanización	31.5%
Construcción: Mano de obra y materiales	57.5%
Otros gastos	5.5%
	<hr/>
	100.00%

El país invirtió en el año de 1966 entre particulares y Estado una suma próxima a los dos mil millones de pesos al año en construcción de viviendas.

Pero como el País tiene el déficit acumulado cuantitativo y un enorme déficit cualitativo.

Para superar el déficit cualitativo y cuantitativo acumulado necesita una inversión total de \$ 36.000.000.000.00 (treinta y seis mil millones de pesos)

/o sea

o sea aproximadamente \$ 1.800.000.000.00 (un mil ochocientos millones de pesos por año. Esto con base en un promedio de \$ 20.000 vivienda nueva y \$ 10.000 vivienda reformada). Para superar sus problemas en esta materia necesita mantener inversiones anuales de 4.500 a cinco mil millones de pesos por año. Para resolverlo en 20 años; si se quiere reducir a 10 años debe duplicarse la cifra, conservando precios estables de la tierra, de materiales de construcción y salarios.

Estimativo para 1965

Vivienda inadecuadas	300.000
Faltante acumulado	330.000
	<hr/>
Total	630.000

en las ciudades importantes (16).

En estas ciudades el crecimiento anual es de 60.000 familias aproximadamente (6 personas) por año (actualmente entre particulares y Estado se construyen aproximadamente unas 40.000 al año).

Luego en 15 años se mantiene el déficit por crecimiento.

$$\text{si } \frac{630.000}{15} = 42.000 \text{ viviendas año}$$

Con ello no atendemos sino lo que existe pero no queda nada para el aumento anual de 60.000 familias.

Esto sin contar con el déficit de vivienda en los campos y en las ciudades y poblaciones pequeñas.

Si el presupuesto del país en el año de 1966 fué de \$ 6.000.000 millones de pesos puede apreciarse la enorme importancia que este aspecto tiene en la economía del País pues habría de pensarse en Inversiones aproximadas equivalentes al 66% del Presupuesto Nacional en este problema.

14. Relatar experiencias concretas respecto a cambios en el rendimiento de obreros que hayan obtenido viviendas higiénicas recientemente.

El cambio más importante notado es el de mentalidad, pues el hombre con casa propia se siente arraigado, cree en su gobierno confía en el futuro, percibe una seguridad que le permite vivir más tranquilamente, no piensa ya en "revolución"

/pues se

pues se siente también propietario con algo que perder, y se da cuenta de que un ahorro organizado y orientado le permite adquirir cosas.

Piensa en dotar mejor su vivienda, con equipos nuevos más confortables cada vez, se preocupa por los problemas de su comunidad, se siente parte de ella y se va integrando cada vez más a la Sociedad.

15. Puesto que en todos los países tiene especial importancia la posible absorción directa o indirecta de mano de obra calificada por la construcción de vivienda, interesa cuantificar esta absorción a través de estimaciones de la productividad en la construcción y en las industrias derivadas, para considerarla al adoptar una política tecnológica en este campo.

Se ha comprobado estadísticamente en varios años y a diversos niveles que la mano de obra lleva un promedio del 28% del valor total de la vivienda y actualmente se invierten dos millones anuales, quiere decir que por mano de obra se perciben \$ 560.000.000 de pesos anualmente. Si se proyecta a las necesidades esa capacidad al llegar a los 6.000 millones programados tomaría \$ 1.680.000 millones al año o sea que se triplicaría el empleo, sin contar la mano de obra necesarias para producir los elementos y materiales de la construcción, ni la mano de obra necesaria para adaptár los terrenos a normas Urbanísticas y servicios públicos, y sin tener en cuenta la mano de obra, que requieren los aumentos en dotación de servicios de acueducto, alcantarillado, energía, vías, etc.

16. Analizar si la inversión en viviendas favorece o perjudica el crecimiento de la capacidad económica del país.

A pesar de que en los últimos tiempos economistas muy acatados en el país han venido insistiendo en que la inversión en viviendas es de tipo inflacionario. Tenemos la sensación de que no pueden basarse únicamente en cifras estadísticas quietas, y olvidarse del hombre como elemento que tiene derecho a llevar una existencia más confortable, agradable y segura, aunque eso aparentemente traiga algunos traumatismos financieros aparentes, que considero serán equilibrados por la tranquilidad y confianza que lentamente se va llevando a esos bajos estratos sociales.

17. Analizar la procedencia (Nacional o importada) de los materiales básicos de construcción que se emplean en el país, en particular del cemento, madera, hierro vidrio y artefactos sanitarios, o de otros de especial

/significación en

significación en el país. Se fabrican en el país materiales normalizados en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades previstas del programa de vivienda de largo plazo?

En qué medida debiera ampliarse la capacidad actual de producción?

Hay capacidades ociosas?

En qué campos y regiones?

Uno de los aspectos positivos más importantes de nuestra Industria es el avance logrado en la fabricación de implementos para ella. Para viviendas de pocos pisos se producen en el país el 98% de sus elementos, para edificios el 90% (por los ascensores y equipos especiales).

En cuanto a la calidad en muchos aspectos deficientes cada vez se va normalizando más gracias al implantamiento de normas para su control y de entidades que asesoran y ayudan en su planeamiento.

Como vivimos un receso en la Industria se nota que hay muchas industrias superproducidas y hasta ociosas. Pero su capacidad instalada dista mucho de garantizar un suministro suficiente para la demanda calculada.

Debía partirse de las metas fijadas y hacer un balance de los productos posibles para los términos fijados y de allí orientar el establecimiento ó ensanche de algunas factorías, é inclusive al cierre o derivación hacia otras líneas de algunas que se encuentran super competidas.

18. Describir la situación actual y perspectivas del empleo y desempleo en el sector de la construcción de viviendas. Existe una oferta suficiente de obreros calificados y personal técnico de todos los niveles para la construcción de viviendas? Incluye el programa del país servicios de capacitación para las actividades de construcción?

Es realmente alarmante el índice tan bajo que marca en los cuadros el ritmo de construcción en el año presente. Si tomamos los meses correspondiente a los años de 1964 y 1965 en los mismos durante los años 1966 y el presente marca un descenso de cerca del 50%.

Según cálculos muy aproximados existen en el país cerca de 40.000 obreros cesantes.

Esta Industria recibe toda la mano de obra no calificada o sin ninguna preparación que llega por el fenómeno de migración de los campos hacia las ciudades, y es teóricamente su primera experiencia ante la civilización, a

/través de

través de ella conocen sus ciudades, aprenden y se adaptan a las nuevas formas de vida.

No obstante un País tan extenso, de grupos étnicos tan diferentes no present una tendencia definida. Cuando hay ciudades donde el artesano quiere su oficio, devenga sumas suficientes para la manutención de su familia y vive orgulloso de su profesión, hasta el extremo de que acepta el que sus hijos aprendan el oficio, hay otras donde sirve la Construcción únicamente como peldaño hacia la búsqueda de algo, según ellos mejor, como es el lograr enganche en una factoría textil o similares.

Realmente ello se debe a que las fluctuaciones tan bruscas en el nivel de inversión de nuestra industria, no dan al obrero la seguridad de empleo por tiempo determinado, cosa realmente lamentable pues acaba con la especialización y mantiene bajo el nivel y rendimiento de los trabajadores.

El "SENA" (Servicio Nacional de Aprendizaje) ha iniciado la capacitación del personal de la construcción a diversos niveles pero esta labor es larga y difícil máxime cuando el elemento básico es prácticamente analfabeta.

En contraposición a ello tenemos que los nuevos sistemas implantados recientemente en cuanto a prospectación completa de los planes de trabajo con determinación exacta de funciones y tiempos para desarrollarlas, en labores repetitivas de programas en serie, nos permiten una parcial especialización que ha dado muy buenos resultados, se han conseguido rendimientos muy satisfactorios lo cual ha animado a los Directivos a contratar programas similares con entidades que preocupadas por la PRODUCTIVIDAD como el BOUWCENTRUN acaban de llegar al País con nuevas técnicas y nuevos conceptos sobre organización y control.

19. Incluir algún estudio de los costos de edificación y de los insumos en la construcción de viviendas de interés social, de preferencia aquellas consideradas como muy económicas o mínimas conforme a los patrones vigentes en el país. Comparar costos de edificación de viviendas de interés social construidas por métodos tradicionales y de prefabricación. Analizar la evolución de los costos de edificación en los últimos años, comparándola con la de otros índices, como por ejemplo, el índice de precios al consumidor. (Costo de vida).

/Anexos sobre

Anexos sobre proyectos específicos y presupuestos de construcción en los cuales gracias a nuevos métodos la incidencia en el costo de la construcción no ha sido tan alta como en otros renglones por los problemas de nuestra moneda.

Industrias de Prefabricación

Esporádicos ensayos que se han hecho en el País no han tenido resultados económicos satisfactorios.

Han faltado estudios más completos y la formación para ello de Empresas lo suficientemente grandes con gran capital que puedan llegar a tener un completo montaje y los costosísimos equipos necesarios para una eficiente maniobra.

Lo más que hemos logrado en nuestra región ha sido la Prefabricación de algunos elementos de los cuales en algunos cuadros anexos se puede analizar su tipo, costo y proporciones al costo total de la vivienda. Más que todo se debe al implantamiento de una pequeña factoría por unos jóvenes alemanes quienes empezaron hace varios años haciendo ensayos y hoy tienen una organizada Industria.