

Las ACTUALES NECESIDADES de COLOMBIA RESPECTO A LA VIVIENDA

Por LEONARDO URIBE URIBE

(Un breve apunte presentado al Seminario sobre Vivienda por medio de organizaciones sin fines de lucro, reunido en Copenhague el 15 de septiembre de 1954).

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto informar muy brevemente sobre la actual situación del país en relación con el movimiento cooperativo y con las actividades más importantes en todos los campos de la producción, la distribución y el consumo.

Mas que un estudio de fondo, representa la recopilación de datos que muestran el panorama de la vida nacional y un análisis sobre las posibilidades que más puedan servir al fomento de la construcción de viviendas por parte de la iniciativa privada o de las sociedades cooperativas. Para esto hemos querido tomar como base los programas de largo plazo que deben orientar la economía nacional y que podríamos resumir en los siguientes puntos:

- 1) Aumento de la producción.
- 2) Menores costos para esa producción.
- 3) Fácil distribución de los productos.
- 4) Elevación del nivel de vida.

Estos capítulos del presente trabajo, apenas tocarán pues, los distintos aspectos, pero estarán orientados siempre hacia el fomento de las cooperativas de vivienda de interés social, con énfasis especial en la producción agrícola y ganadera como un medio muy importante para llegar a obtener una suficiente producción de viviendas para la población rural, que es en muchos países de América latina, la más necesitada. No quiere esto decir que las soluciones que se obtengan no

puedan ser igualmente aplicables a la población urbana que más sufre la escasez de vivienda.

I. — La situación del país

Inestabilidad económica. — Una de las causas que más influye para entorpecer la actividad de la empresa privada y en general todas las actividades del país, es sin duda la inestabilidad económica y fiscal. Por la gran expansión de la economía, muchas veces en forma desequilibrada, el rápido desarrollo industrial, la constante emigración del campo hacia las ciudades, se ha producido una alarmante escasez de viviendas, un alza alarmante también en el precio de los víveres y en general en el costo de la vida. Si a eso se agrega una inesperada riqueza ocasionada por el precio elevado que han adquirido ciertos productos claves en la economía de un país, como el café en el caso de Colombia, entonces aquella inestabilidad se acentúa cada vez más. Aparecen entonces los primeros brotes de la inflación económica, que son tan difíciles de controlar.

En estas condiciones es fácil que el capital privado busque grandes ganancias en determinados negocios y que no sienta atractivos por las empresas de interés social. Por otra parte, según declaraciones del secretario general de la ONU, publicadas recientemente, "las dificultades que experimentan los gobiernos para mantener un alto grado de estabilidad, se aumentan por la falta de equilibrio económico en el mundo".

La escasez de habitaciones. — Hay un completo desequilibrio entre la evolución económica, que ha sido rápida, y la evolución social muy lenta, a veces demasiado lenta.

Hay un desequilibrio entre la población urbana que se ha concentrado quizás en exceso, y la despoblación alarmante de las regiones rurales. Este fenómeno demográfico ha venido a acentuar asimismo, la característica dispersión del indio en las labores del campo.

Hay un desequilibrio por otra parte, respecto al aumento demográfico, que ha dejado atrás el ritmo del suministro de viviendas. Y a tal punto es grande esta diferencia, que en algunos países se ha pensado hasta en soluciones de carácter negativo, inaceptables aun desde el punto de vista técnico. Controlar la natalidad para que alcancen las habitaciones es lo mismo, y aun peor, que destruir parte de la cosecha para que alcancen los empaques. Además es un atentado a la ley natural.

Hay además un desequilibrio bastante grande entre el costo de las viviendas y la capacidad de pago de las familias.

Todo esto, lógicamente, ocasiona la gran escasez de viviendas.

Por otra parte, el rendimiento del capital en la vivienda popular es casi nulo, no ofrece atractivos. Los gobiernos, aun movilizandolos todos los recursos a su disposición, parece que no alcanzan a suplir las necesidades en este respecto, sin el concurso de la iniciativa privada. Y por eso las miradas se dirigen hoy hacia las cooperativas, es decir, a la cooperación entre todos los interesados.

Importancia de las cooperativas. — La vivienda es costosa, y se desvaloriza cuando se hace mal uso de ella. Falta una intensa educación social en todo sentido. Muchos de los métodos para satisfacer la escasez de viviendas son equivocados. La intervención directa del Estado mediante la construcción de habitaciones en todo el país no alcanzará nunca a satisfacer la demanda.

Habría entonces que interesar al capital privado. Pero hay escasez de capitales en muchos países latinoamericanos, y hay siempre afán de lucro.

Las cooperativas en cambio, ofrecen grandes ventajas. Con ellas se puede encauzar el dinero hacia los problemas sociales. Se hace más fácil el control del crédito, y puede así aumentarse el crédito especializado. Se establecen programas de educación social, se preparan líderes que se interesen por la comunidad y se le da a ésta una mejor organización.

La producción. — El problema esencial es el aumento de la productividad, esto es, aumentar la capacidad de producción del pueblo. En otras palabras, es indispensable aumentar la producción tanto agrícola como industrial.

Existe una estrecha interdependencia entre las dos, pues la tecnificación agrícola debe ir acompañada de la industrialización, "para que esta absorba los brazos que queden excedentes en las áreas rurales, (cuando no hay recolección de cosechas, por ejemplo) y a la vez para que los mismos aumentos de la producción puedan encontrar fácil salida".

"Pero a su vez la industrialización no puede tener éxito sin un aumento simultáneo de la productividad agrícola que abra un mercado adicional para los productos industriales, y asegure a los trabajadores urbanos un suficiente aprovisionamiento de artículos alimenticios a precios razonables".

La dispersión del trabajo campesino. — El aislamiento característico de la familia campesina en nuestros países se presenta bajo dos aspectos distintos que se conjugan para hacer más grave el problema. Uno es la dispersión de las tierras laborables, de las zonas de explotación que son más accesibles al trabajo rudimentario y primitivo del campesino. Otro es la falta de brazos debida a la emigración hacia los centros urbanos.

Colombia tiene una densidad de población de 10.11 habitantes por Km.², de acuerdo con el censo nacional del 9 de mayo de 1951, y según las cifras más recientes aprobadas. El número de habitantes es de 11.545.372.

La superficie total del país es de 1.138.355 Kms.². Pero los 16 departamentos ocupan poco menos de la mitad del territorio, o sea exactamente 511.020 Kms.² y tienen en cambio la mayoría de la población concentrada en ellos, lo que da una densidad de 22.1 por Km.².

El resto del territorio lo ocupan las intendencias y comisarías con una población insignificante. Además se puede decir que la mayo-

ría de la población de los departamentos vive en el campo. En total tenemos:

	Pobl. urbana	Pobl. rural
1938	29.1%	mas del 70%
1954	34.3%	63.7%

Esta mayoría de la población, que habita en el campo, tiende a disminuir progresivamente con respecto a la población urbana. Es decir, que la despoblación de los campos es cada día mayor. Y el abandono del campo se traduce evidentemente en altos precios para los artículos agrícolas, que aun se producen con métodos de trabajo muy primitivos y en forma aislada. Es decir, el campesino sigue trabajando solo.

“La fuerza de su brazo —dice Samuel Hoyos Arango— con los más elementales útiles de labranza, ha destruído para fecundar; ha talado la selva para ganar horizontes; pero tanta energía creadora, tanta lucha contra la naturaleza muchas veces inóspita, apenas se ha traducido en frutos menguados”.

No cabe duda que el país cuenta con enormes territorios vírgenes aun inexplotados.

En Colombia la superficie laborable es apenas de 24.000 Kms.² que representan el 2% de la superficie total del campo. Y el total de la superficie rural explotada apenas alcanza a 67.000 Kms.².

“Es decir, que la población colombiana se dispersa sobre medio millón de Kms.² para explotar solamente 67.000”. (Dr. Miguel Foraguera: “La dispersión dispersada de Colombia”. Bogotá, 1949).

II. — Programas de gobierno

El fomento de la producción. — El gobierno se propone intensificar en forma extraordinaria el fomento agropecuario. Aumentar y tecnificar la agricultura. Importar ganado de raza para mejorar el nacional. Importar maquinaria para llevarla al campesino y al agricultor. Respecto al fomento de la producción, el señor presidente ha dicho:

“El gobierno considera que una de sus fundamentales empresas debe ser la de tecnificar la agricultura y la ganadería, para que con menores costos de producción, y mayores rendimientos, se pueda abaratar el costo de la subsistencia.

“El gobierno se propone lanzar un bono al mercado, cuyo producto se destinará exclusivamente a la importación de maquinaria e implementos agrícolas, que la Caja de Crédito Agrario distribuirá entre los campesinos a precio de costo”.

La política de inversiones. — El gobierno ha manifestado que no es su intención competir con la iniciativa privada, sino que será su colaborador más entusiasta.

“En torno a la empresa siderúrgica de Paz de Río están surgiendo una serie de pequeñas y medianas industrias particulares, para la transformación del hierro, que no hubiesen sido posibles si el

Estado, con recursos superiores, no toma a su cargo la explotación de aquellos yacimientos minerales”.

Asimismo, el gobierno ha ejecutado costosas obras de regadío que favorecerán a los agricultores del Tolima; ha adelantado un plan de vías de grandes proporciones que dará un gran desarrollo al actual sistema de transportes a fin de “facilitar y abaratar la producción y la distribución asimismo de manufacturas y alimentos”.

“Una de mis mayores ambiciones es la de contribuir en gran escala a la electrificación, no solo de la ciudad sino del campo...”

“Uno de los objetivos del reciente gravamen de las exportaciones cafeteras, y que no es un impuesto sino un ahorro en provecho exclusivo del gremio, tiende a propiciar aquellas ideas de mejoramiento campesino. Con su producto, y a través del Banco Cafetero (recién fundado) se están financiando ya en los principales departamentos productores, programas de electrificación rural y de caminos vecinales...”

El fomento industrial. — El gobierno desea sin duda estimular la iniciativa privada y así lo ha declarado. Quiere orientarla, no en forma compulsiva sino por medio de los estímulos indirectos del crédito, las facilidades para importación de bienes de capital, o las inversiones tecnológicas o comerciales, que vengán a despertar el interés de los particulares y que les sirvan de guía en la organización de sus empresas.

A este respecto la Oficina de Planificación Económica y Fiscal, en su informe anual último, se refiere al crédito a mediano y largo plazo para la expansión industrial. Dice que desde el año pasado se había expuesto la conveniencia de crear un banco de inversiones, cuya función sería la de ayudar en la financiación a mediano y largo plazo, de la expansión industrial del país.

Planificación regional y el Río Magdalena. — El gobierno de Colombia ha querido prestarle atención muy especial a la planificación en todas sus formas, tanto en lo económico como en lo social, y de igual manera en lo que respecta al planeamiento físico de las distintas regiones del país. Con el Ferrocarril del Río Magdalena, que viene a ser el eje troncal de las comunicaciones terrestres y fluviales, se abren nuevas zonas de trabajo y tiene sin duda inmensas perspectivas para el futuro desarrollo de la colonización, de las zonas agrícolas aun inexplotadas y de las zonas ganaderas. El servicio que presta el Río Magdalena es primordial para el transporte de carga, no obstante tener muchas limitaciones por el descuido que ha habido para mejorar el canal navegable, para la construcción y dotación de los puertos, la falta de mejores equipos técnicos tanto para su mantenimiento como para las embarcaciones que por él transitan.

A este respecto decía el Dr. Vicente Pizano Restrepo:

“Es realmente incomprensible esta despreocupación del país por su problema fluvial, cuando por una parte el río Magdalena sigue siendo la columna vertebral de nuestro sistema de transportes, y por otra parte el hecho de recorrer 10 de los departamentos de la república

ca hace de él una vía de carácter enteramente nacional, quitándole todo aspecto o característica regional”.

El Plan Lilienthal. — Como fruto de su viaje de estudio por Colombia, el técnico americano David E. Lilienthal ha rendido un informe sobre la planificación de regiones características del país y su futuro desarrollo económico. A este respecto ha dicho el señor presidente:

“No quiero concluir este capítulo sobre la tecnificación de nuestra producción agrícola, sin hacer también referencia especial a los proyectos esbozados por el eminente americano señor David Lilienthal sobre los valles del Cauca y del Sinú”.

En breves palabras este informe recomienda adelantar planes pilotos en varias regiones, y escoge para comenzar el valle del río Cauca. Después se debe seguir con otras comarcas, en una labor ininterrumpida a fin de que todo el país aprenda, con un programa nacional de esta naturaleza, cuáles son los métodos más modernos para la utilización sistemática de los recursos naturales.

“Aunque el Valle del Cauca —dice el señor Lilienthal— fuera la primera demostración, las labores de fomento que se encuentran en progreso en otras partes, no serían interrumpidas”.

Es decir, que se recomienda así no solamente una labor constante de desarrollo económico del país, sino que orienta la solución hacia las comarcas más fértiles y de mayores perspectivas. Es decir, aconseja la descentralización de las actividades procurando estimular el progreso regional. Creo que este es un paso importante en el progreso de los municipios y de las alejadas comunidades rurales y urbanas.

“En un país de tan diferentes climas, sería de gran conveniencia que se escogiera una región plana y de clima frío, como la Sabana de Bogotá, y otra de vertiente y clima templado como Antioquia. Se tendría de esa manera (con el Valle del Cauca) una triple universidad en que los colombianos podrían aprender cómo utilizar los recursos naturales según el medio”.

La política bancaria. — Este aspecto que es tan amplio podremos verlo con más detenimiento cuando nos refiramos al crédito con relación a la vivienda. Sin embargo bastaría señalar ahora las nuevas instituciones bancarias que se dedican a una intensa distribución del crédito barato y especializado, y cuales son los programas del gobierno en este sentido.

La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

El Banco Central Hipotecario.

El Banco Popular.

El Banco Cafetero y varias otras instituciones.

Es interesante anotar que ya el Banco Popular tiene sucursales con resultados sorprendentes, tanto en Quito como en La Paz, fuera del territorio colombiano. Sobre estos dos últimos bancos el gobierno tiene interés especial según lo ha manifestado el señor presidente. Al respecto ha dicho:

“El propósito del gobierno al autorizar la fundación del Banco Cafetero ha sido llevar el crédito hasta las zonas más bajas y apartadas de la producción para defenderlas contra la especulación y el agio.

“Igual importancia ha tenido el Banco Popular y ahora su Sección Hipotecaria, destinados a servir a las gentes de medianos recursos para iniciar una vida productiva”.

El seguro de las cosechas. — También ha establecido el gobierno el seguro para las cosechas por intermedio de la Caja Agraria. Así se ha facultado a esta institución para celebrar contratos de seguros contra los riesgos de pérdidas o de deterioro a que están expuestos tanto los agricultores en sus cosechas como los ganaderos. Esto contribuye en grado sumo a crear un clima de seguridad en el campo de la producción y a tranquilizar igualmente a los inversionistas en las labores agrícolas y ganaderas, quienes están siempre expuestos a peligros completamente ajenos a su voluntad pues dependen del medio físico en que actúan y de las variaciones climatológicas incontrolables.

Por otra parte, para las asociaciones de crédito representa mejor garantía el saber que una cosecha o un ganado están asegurados, y que el campesino sí puede responder por sus obligaciones.

III. — El movimiento cooperativo

Las cooperativas de vivienda en Colombia. — “Las cooperativas en Colombia son de reciente fundación. En 1930 el Dr. Francisco Luis Jiménez, principal propulsor del movimiento y su más autorizado representante, publicó una obra sobre cooperativas. En 1931 se expidió la ley 134 que reglamenta íntegramente la materia sobre sociedades cooperativas. Como en ese entonces no había una sola cooperativa en el país, no se tenía experiencia, y por esta causa la ley resultó un poco confusa y difusa” (1).

La ley 134 señaló el objeto de las cooperativas de vivienda en la forma siguiente:

“Tienen por objeto proporcionar a sus asociados vivienda propia o por lo menos barata, facilitándoles, bien la construcción, bien la adquisición de sus casas mediante la imposición de ahorros o cuotas, o por medio de préstamos hipotecarios garantizados por las respectivas fincas o por el capital social de la cooperativa; o bien el arrendamiento de habitaciones mediante cuotas periódicas o cánones garantizados con la responsabilidad de la sociedad, de los socios, o de algunos de ellos, distribuyendo los beneficios entre los cooperados, a prorrata de los reembolsos que hubieren efectuado”.

(1) — Dr. Francisco Luis Jiménez: “Nociones Generales sobre Cooperativismo”. Se extractan algunos apuntes de este memorandum que fue llevado por el Capitán Rubén Piedrahíta, delegado a la Conferencia de Caracas. 1953.

Las primeras cooperativas en Colombia se fundaron en 1934. En ese año se fundó la Cooperativa de Empleados de Antioquia. Y en 1936 se creó, dentro de esta cooperativa de empleados, la sección de habitaciones. En 1938 se compraron los terrenos, 5.000 varas cuadradas (una vara equivale a 0,80 cms.), se dividió dicho terreno en 450 lotes, y para su adquisición los socios debían pagar la insignificante suma de \$ 2.00 pesos semanales.

En 1939, cuando ya las obras de urbanización estaban terminadas, y se podían iniciar las construcciones, se consideró mejor y más técnico, hacer de la sección de habitaciones una cooperativa independiente.

Tal es el origen de la Cooperativa de Habitaciones de Antioquia, que construyó el barrio "Los Laureles", en la ciudad de Medellín. Actualmente cuenta con terrenos que miden 1.200.000 v2. y con 900 lotes adjudicados ya a los socios. Asimismo ha construido 480 casas con un promedio de costo de \$ 27.000 pesos. Se tiene un fondo rotatorio gracias a un préstamo a la Compañía de Seguros, que alcanzó a \$ 150.000.00 pesos. En promedio cada lote individual mide unas 500 varas cuadradas. Las edificaciones son de primera calidad y el precio promedio por vara edificada es de \$ 65.00 pesos colombianos.

Las cooperativas en general. — Muchas cooperativas, se ha dicho, "no tienen de cooperativas sino la fachada". Es decir, que se apartan de los principios fundamentales de Rochdale, presentando formas diversas que mejor se adaptan a las circunstancias del medio en que actúan, pero que infelizmente pierden su carácter esencial de servicio, para convertirse en muchos casos en simples compañías comerciales. No obstante, en ellas se ha manifestado la fuerza de la empresa privada, con resultados muy satisfactorios respecto a una mayor actividad para satisfacer la demanda tanto de habitaciones como de otros servicios.

También se ha dicho que las cooperativas no favorecen en Colombia al verdadero necesitado. Esto es verdad, en parte, cuando ellas se apartan de los principios cooperativos. En efecto, refiriéndose a la Cooperativa de Empleados de Antioquia, su gerente, el Dr. Francisco Luis Jiménez ha explicado así la situación:

"Los socios de esta cooperativa, cuando la fundaron, eran pobres, y como no podían edificar dadas las condiciones que exigía el Banco Central Hipotecario, tuvieron que vender sus lotes con primas.

"Fue esta prima la que los halagó, y entonces vinieron personas más pudientes.

"De manera que fue una necesidad económica la causa de esta situación".

En general las cooperativas tienen grandes dificultades respecto a la financiación cuando los socios pertenecen a las familias menos pudientes. Tienen que apelar a préstamos de fuera, como las instituciones bancarias, &c.

Problema de financiación. — Actualmente el Banco Central Hipotecario presta a las cooperativas, aunque en pequeña escala y a

un interés elevado, que varía entre el 7 y el 9%. Siempre exige, para hacer los préstamos que la casa esté totalmente terminada, y después presta en **cédulas**, el 40% del avalúo de la casa, quedando a cargo del socio el descuento de las cédulas en cuya operación pierde hasta un 3%. Además el 60% lo tienen que aportar los socios, muchas veces al contado antes de comenzar la construcción de la casa.

“De modo que las cooperativas de vivienda no pueden pensar en construir sino teniendo un fondo rotatorio, para terminar la casa y solicitar luego el préstamo al Banco Central Hipotecario. Últimamente, sin embargo, las cooperativas han obtenido la colaboración más amplia del Instituto de Crédito Territorial que ha resuelto reanudar los préstamos, según la autorización de la ley”.

Uno de los problemas especiales en el campo de la financiación, para las cooperativas, es que los bancos les prestan, pero la responsabilidad la asume cada socio directamente, comprometiéndose él a pagar la deuda ante el banco para lo cual pasa por encima de los servicios de la cooperativa.

La Cooperativa de Empleados de Antioquia. — Fundada en 1934. Los terrenos conseguidos valen 4 millones de pesos colombianos. Tienen hoy 1.200.000 varas cuadradas, con 900 lotes adjudicados ya a socios. El número de casas edificadas asciende a 480, de tipo unifamiliar y en su propio lote, y el promedio del costo de cada una es de \$ 27.000.00 pesos colombianos.

Esta cooperativa trabaja con el Banco Central Hipotecario. Por consiguiente el socio tiene que tener pagado íntegramente el terreno y aportar para la construcción un 50% del valor presupuestado para la misma.

Una vez terminada la casa, la misma cooperativa gestiona un préstamo del B. C. H. y entonces el socio queda deudor directo del banco. Como puede observarse esto desvirtúa en parte la acción de la cooperativa, y una vez terminada la casa y saldada su deuda, el socio no tiene más interés en ella.

Si el préstamo del banco no es suficiente para pagar la deuda a la Cooperativa, lo que quedare a deber lo pagará en un término de 2 años con interés del 9% anual.

Como se ve, los socios de esta cooperativa tienen que ser pudientes, ya que el 60% del valor de la casa lo pagan al contado, antes de construirla.

IV. — Orientación económica

El alto precio del café. — Con los elevados precios del café se ha producido un verdadero auge financiero en los países productores de este grano. Existe hoy como consecuencia, una gran abundancia de divisas. En Colombia el superavit de la balanza de pagos sumaba en julio de 1954, 65 millones de dólares.

Esta abundancia de riqueza hay que saberla utilizar. Orientarla hacia el trabajo remunerador, hacia una mayor producción, procurando disminuir por lo menos el desempleo; llevarla, como es intención del gobierno, a todas las regiones campesinas del país.

Para esto es preciso tener planes adecuados. No improvisar. Es necesario un plan general, de conjunto, para que las medidas que se tomen no produzcan desconcierto y hagan esquivo el capital. Hoy existe incertidumbre en el campo de las finanzas, aunque realmente las medidas hasta ahora tomadas por el gobierno hayan sido de rigurosa emergencia para contrarrestar los primeros brotes de una fuerte inflación que se presume. Son estos, planes de emergencia y a corto plazo.

Medidas contra la inflación. — Podríamos anotar las siguientes: El alza en los precios de reintegro del café; el nuevo encaje adicional de un 20% sobre los aumentos que experimenten los depósitos bancarios y que se agrega al del 40% que existía ya.

Un 10% de ese encaje se ha destinado ahora para ser invertido en bonos de salinas que rinden un interés del 3%, orientando así el crédito hacia la formación de bienes de capital, que tanto necesita el país.

No obstante, parece que estas medidas van a afectar la libre expansión del crédito en el futuro, cuando el gobierno quiere precisamente difundirlo cada vez más entre la población rural y urbana más estática a fin de estimular la producción.

Ha habido desde luego otras medidas de indudable trascendencia, como el seguro de las cosechas, un mayor apoyo a las cooperativas con la promesa de devolverles su apropiación de 2 millones de pesos, la ampliación casi al doble, del crédito para la ganadería, la fundación del Banco Cafetero con una sección hipotecaria, &. Son estos últimos, planes de más largo plazo.

Programas a largo y a corto plazo. — Felizmente el gobierno, superada la etapa de las medidas de emergencia contra la inflación, parece que entrará a estudiar los programas de largo plazo y en general los problemas que se relacionan con la planificación económica del país. Porque no cabe duda que saber gastar los cuantiosos recursos proporcionados hoy por el café, debe ser el objetivo primordial de las actividades oficiales.

“Evitar el desbordamiento monetario y canalizar el auge financiero originado en los actuales precios del café, parecen ser —y lo son en realidad— las dos aspiraciones que alientan hoy en todos los espíritus”.

Y el mismo editorial de “El Tiempo”, agrega más adelante:

“El propósito unánime, según lo hemos repetido, es el de procurar la canalización racional de la bonanza financiera, impidiendo la especulación, impidiendo el alza del costo de la vida, y los demás fenómenos que suelen aparecer al abrigo de las tendencias inflacionistas.

“El encaje adicional para los depósitos bancarios, cumple esa misión en su aspecto negativo. Y sería vano que se pretendiera desconocerle sus naturales alcances. **Pero habiendo sido expedida en forma indiscriminada carece de proyecciones selectivas** y frena por igual tanto el crédito destinado a la producción como el crédito que puede desviarse hacia operaciones menos saludables”.

Es necesario por otra parte, no olvidar que las medidas de largo alcance “no carecen, por su índole, de eficacia inmediata” y que deben ser tomadas con criterio de planificación a fin de poder orientar los futuros desarrollos. Es decir, que no deben ser entendidas, al momento de estudiarlas, como si diese lo mismo expedirlas cuando presionan las fuerzas de la prosperidad, que en cualquier otro tiempo futuro. Entre estos planes a largo plazo, “El Tiempo” menciona los siguientes:

“... todas las disposiciones enderezadas a producir efectos perdurables: los incentivos a la producción, el incremento de la mecanización agrícola e industrial, la revisión de los depósitos previos para importar, la baja del tipo de cambio a un nivel que no afectase a los cafeteros ... y cualesquiera otras medidas que favorecieren el progreso nacional, **sin perjuicio de la iniciativa privada**”.

Vemos por lo tanto que el magno problema de los países de América Latina es sin duda el desarrollo económico. Todos los demás programas de educación, de higiene, de vivienda, serán más fáciles sobre esa base.

Recursos del crédito. — Es necesario —lo repetimos— conjugar todos los recursos del país, todos los recursos de la técnica, hacia una mayor producción. El trabajo es el que redime al campesino y al obrero, y cuando el Estado no alcanza, hay que despertar el entusiasmo por la propia iniciativa, por la ayuda propia de los mismos interesados.

Saber estimular la producción con los recursos del crédito, formando un ambiente de confianza a fin de que el esfuerzo de los gobiernos sea bien correspondido. Esto se logra con crédito abundante y barato, bien orientado; con medidas de seguridad que disminuyan al mínimo los riesgos del capital invertido, y con una asistencia técnica adecuada y suficiente.

— Hay que poner el crédito al alcance del trabajador, con un interés bajo que esté más de acuerdo con su capacidad de pago.

— Hay que crear un ambiente de seguridad, para que el inversionista, tanto en la agricultura como en la industria, no tenga miedo de comprometerse en una operación de crédito.

— Hay que poner este crédito al alcance del trabajador en todas las comarcas del territorio patrio, mediante una sabia política descentralista.

— Hay que saber combinar el crédito especializado y barato, con una asistencia técnica adecuada, a fin de que el inversionista pueda sacar el máximo provecho de su trabajo y del capital.

— Hay que apoyar más eficazmente la investigación en todos los campos. La investigación tiene que ser previa a todo programa de fomento.

— Hay que distribuir el crédito para “toda clase de actividades productivas, que van a ensanchar, ya el volumen de los mercados agrícolas, ya el número de viviendas”.

“Son muchos los empleados y obreros que tienen deudas contraídas con agiotistas. Negarles reducidos préstamos, e invertir en cam-

bio millones en otras actividades, es una cuestión que desvirtúa la orientación inicial.

“El país necesita crédito, pero crédito democratizado y descentralizado. Es la única forma de que la mayoría de los colombianos tenga casa propia, inicie pequeñas industrias, tecnifique e intensifique los cultivos, restaure haciendas ganaderas y haga frente a otros planes de mejorestar.

“La Caja Agraria, el Banco Popular, el Banco Cafetero, el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario, entre otros, no pueden circunscribirse a las capitales de departamento o a determinadas poblaciones. Su acción tiene que extenderse a todas las comarcas”.

— Hay que formar al individuo también —con la educación, con el estímulo, con el trabajo— para que aprenda a hacer un aprovechamiento más racional de sus recursos y pueda contribuir en forma ascendente y continua a la prosperidad económica. Este sí sería un estímulo y un complemento indispensable para la expansión de la iniciativa y el capital privados.

— Asimismo hay que procurar no solo una garantía suficiente al capital, para que esta sea retribuido, sino también el máximo aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales.

— Finalmente hay que aumentar el crédito para la vivienda. Hay que aumentar la producción de habitaciones, para cubrir primero el déficit existente, y luego para mantener el mismo ritmo del aumento vegetativo de la población.

La Misión Currie y el crédito agrícola. — Refiriéndose al crédito agrícola la Misión Currie expresaba:

“Una de las principales necesidades es el crédito en términos adecuados y favorables para la adquisición de tierras; para realizar las mejoras necesarias, y para el capital inicial de explotación.

“En general se requerirá intenso entrenamiento y preparación técnica para poner al campesino en capacidad de pagar los préstamos que reciba y para aumentar sus oportunidades de éxito...

“Recomendamos en la forma más enfática que se dote de fondos suficientes a la Caja Agraria para permitirle llenar mejor las necesidades crediticias de la agricultura.

“También se recomienda que la Caja establezca un programa de crédito a largo plazo para financiar la adquisición de fincas y para la construcción de mejoras tales como edificios, facilidades de almacenamiento y trabajos de irrigación y drenaje.

“Tales préstamos bien podrían tener vencimientos de 30 a 40 años, a tipos bajos de interés”.

La Misión Currie y el crédito a la vivienda. — “En lo que se refiere a viviendas urbanas y rurales, la Misión calculó, para el período de 1950-1955 la construcción de 351.000 casas con un costo de 1.145 millones de pesos.

“La realidad ha quedado muy atrás del programa proyectado. El crédito hipotecario se reciente de una parálisis progresiva.

“Los aumentos registrados por el Instituto de Crédito Territorial no son suficientes para compensar las necesidades incrementadas por el aumento vegetativo de la población. Puede decirse hoy que de **cada cien nuevos habitantes**, ochenta están condenados a hacinarse y aglomerarse en albergues sin condiciones necesarias de higiene, que no responden en forma alguna a las más elementales necesidades de la vida.

“El crecimiento de la cartera de los bancos hipotecarios no ha conservado el mismo ritmo que el de las operaciones comerciales” (2).

El crédito en el exterior. — También en el financiamiento de todo plan de desarrollo económico es necesario:

- a) Aprovechar al máximo los recursos financieros internos, como son los ahorros.
- b) Apelar al crédito en el exterior.
- c) Combinar ambos tipos de fondos, nacionales y extranjeros.
- d) Combinar las técnicas y la capacidad administrativa, de nacionales y extranjeros.

Parece lógico que en un país, donde la formación de capital es reducida, sea conveniente apelar al capital extranjero. Pero **asimismo**, para obtener de él un mejor aprovechamiento debe orientarse su inversión hacia la formación de bienes de capital.

Igualmente podrían hacerse estas inversiones conjugando el capital extranjero con el nacional en una empresa de fomento de la producción, o puede buscarse la inversión directa extranjera que consiste en la combinación de capitales, de técnicas, y de capacidad administrativa en una sola acción conjugada.

Es preciso pues, como también lo ha recomendado la Cepal, incrementar la capitalización a fin de mejorar la productividad. Que se preste una especial atención para incorporar al cultivo la mayor parte posible de tierras vírgenes “no solo con miras a incrementar la producción, sino también a descongestionar las zonas excesivamente pobladas”. Es decir, que la excesiva congestión de los centros urbanos ocasionada por la inmigración del campo podría hallar un escape con la provisión de nuevos centros de trabajo en zonas agrícolas inexploradas, pero de incalculable riqueza.

V. — La descentralización de actividades de la construcción

El Instituto de Crédito Territorial. — Después de esta visión, aunque muy breve, de la situación del país y de los programas del gobierno, podremos estudiar mejor los aspectos de la vivienda que se refieren al planeamiento integral y a los métodos más eficaces para obtener la mayor producción de habitaciones por medio de las cooperativas y otras organizaciones sin fines de lucro.

(2) — “Crédito Hipotecario” - Dr. Samuel Hoyos Arango - “La República”, agosto de 1954.

Actualmente el Instituto Nacional de la Vivienda, (I. C. T.) cuenta con abundante capital, que pasa de los cien millones de pesos colombianos y ha desarrollado una vasta e importante labor de construcción en todo el país. Mucha parte de sus fondos provienen del ahorro nacional que ha sido encauzado hacia la vivienda en virtud de un reciente decreto del gobierno, por el cual se le asigna al Instituto de Crédito Territorial la mayor parte del capital de las Cajas de Ahorro del país. Asimismo se le ha asignado —en fecha reciente— el porcentaje que los municipios debían invertir, de sus rentas propias, en construcción de viviendas. Este porcentaje varía entre 3% y 5%.

Pero el Instituto, que está autorizado para hacer préstamos con el fin de apoyar toda iniciativa de construcción de viviendas, se ha limitado casi exclusivamente a la construcción directa. Es pues una iniciativa oficial con capital privado.

Esto desde luego le quita flexibilidad al apoyo estatal, limita la capacidad del Instituto y grava evidentemente los gastos de administración. Necesítanse además técnicos que estén visitando y estudiando todas las regiones, las municipalidades, las poblaciones, a fin de conocer sus problemas y estudiar los respectivos programas de construcción.

Basta mencionar al respecto, que considerando todas las organizaciones dedicadas en Colombia a la construcción de viviendas —excluyendo solamente las cooperativas— gastan en total “no menos de 30 millones de pesos al año”, lo que equivale, en términos comparativos, casi a la tercera parte del capital del Instituto.

Nuevo proyecto. — En el último Congreso Nacional de Cooperativas, reunido en Barranquilla, presentó el Dr. Alberto Villegas Lopera un interesante proyecto para agrupar en un sólo organismo todas las instituciones de vivienda, es decir, que sería una reorganización del actual Instituto de Crédito Territorial, con el objeto de ampliar su capacidad de acción y al mismo tiempo poder ayudar más eficazmente a las empresas particulares y a las cooperativas.

Según dicho proyecto, el capital para un nuevo Instituto Nacional de la Vivienda, estaría formado por:

- a) Fondos del Instituto de Crédito Territorial.
- b) Fondos de las Cooperativas de Habitaciones.
- c) Bancos Central y Popular Hipotecarios.
- d) Cajas de Ahorros y Caja Agraria Industrial y Minera.
- e) Fondos de los departamentos y municipios, para vivienda.
- f) Fondos de Federaciones de ganaderos, de cafeteros e industriales.

Entre los puntos señalados como finalidades principales de esta institución debemos hacer resaltar el siguiente:

d) Ayuda a capitales particulares vinculados a la construcción de vivienda, tanto de tipo colectivo en propiedad horizontal, como vivienda urbana y rural de tipo unifamiliar, bajo limitaciones especiales de venta o arriendo.

Una acción local. — La acción del Estado difícilmente llega hasta todos los municipios. Es por ello que hay que estimular la iniciativa del propio esfuerzo. Poner a los municipios y a todas las comunidades dispersas, en capacidad para que atiendan a su propia organización, para que resuelvan sus propios problemas, y no tengan que depender para todo del Estado. Por la extrema pobreza de algunos municipios —en realidad la mayoría— es preciso habilitarlos por todos los medios para que puedan llevar a cabo sus propios planes y sus propios programas de desarrollo. Y esto no se logra sino con la unión de esfuerzos.

Podríamos procurar la unión de varios municipios en un plan común, y tendríamos así una entidad superior más potente, dándole al mismo tiempo la indispensable personería jurídica. Actualmente en Colombia, las capitales de los departamentos hacen el mayor esfuerzo, pero los municipios de la región se quedan abandonados. Entonces una cooperativa de municipalidades puede ser muy eficaz.

En Colombia ya existe una organización de esta clase, para suministrar ciertos servicios públicos indispensables como agua, alcantarillado, escuelas, centros de salud, &c. Aun así ciertos municipios no han querido entrar a la cooperativa, ejerciendo el legítimo derecho de la libre adhesión.

También las cooperativas de producción y de consumo en cada localidad, serán sin duda el medio más efectivo para aumentar la capacidad de trabajo y facilitar así la mayor producción de viviendas.

Un planeamiento integral. — Aunque pudiera ser conveniente un cierto grado de centralización por motivos administrativos, para unificar y orientar los esfuerzos, no es menos importante, y en realidad se considera indispensable, la **descentralización de las actividades de la construcción.** Mas aún cuando se trata de la vivienda de interés social destinada a servir a las clases más necesitadas de la población. **En este caso es preciso conocer muy bien las necesidades de esta población, los recursos con que cuenta, y es en cada localidad donde hay que estudiarlos.** Solo con el desarrollo de los recursos locales y el empleo apropiado de los materiales de cada región, se llegará a obtener un costo reducido en la construcción y planeamiento de viviendas.

El plan. — Se impone por lo tanto el **planeamiento integral con base en la descentralización.**

a) Cada comunidad urbana o rural (los municipios) podría elaborar un plan general de vivienda para ser realizado tanto por la acción oficial como por el capital privado o por las cooperativas, con el concurso de sistemas basados en la iniciativa particular, como por ejemplo el de ayuda propia dirigida. Sería un plan piloto —no para las ciudades solamente— sino para todos los municipios del país. Este plan incluiría:

1 — Estudios e investigaciones socio-económicos de la población para mejor evaluar las necesidades.

2 — Estudio de los materiales de construcción existentes en la localidad y de los sistemas constructivos más apropiados según las experiencias obtenidas.

3 — Estudio de todos los recursos disponibles.

b) Estos planes locales estarían coordinados con un plan regional más amplio y aún con los planes departamentales, es decir, de cada sección del país.

c) A su vez todos estos planes estarían orientados por un plan nacional de vivienda cuyo estudio en Colombia ya se inició en colaboración con un técnico de las Naciones Unidas.

Solo así sería posible conocer todos los aspectos y los recursos con que se puede contar, para establecer las debidas prioridades, y entrar al campo de la realización sobre bases firmes.

De lo contrario seguiremos improvisando y desperdiciando recursos.

Coordinación con los planes nacionales. — No hay duda que la industria de la construcción y la producción de viviendas tiene que situarse dentro de los programas nacionales del país. Y como en general nuestros países se hallan empeñados en un plan de gran desarrollo económico y de aumento de la productividad, es necesario que los programas de vivienda contribuyan también, en la debida proporción y en forma simultánea, a ese desarrollo general, para elevar el nivel de vida de la población, y contribuyan igualmente al progreso económico y social.

No obstante, deben prepararse planes a corto plazo y de rápida acción para obtener una mayor producción de viviendas, sin olvidar que debe atenderse en la debida proporción a las zonas tanto urbanas como rurales, y sin olvidar tampoco que el concepto de vivienda está íntimamente ligado con el de la organización de la comunidad en todos sus aspectos, económicos, sociales, higiénicos, &.

Problemas urbanísticos. — Uno de los aspectos que más se discute es el de la densidad. Cuántas áreas deben quedar libres para servicios y zonas verdes de parque y qué proporción para áreas de habitación. Pero lo que pudiera ser más deseable no se obtiene debido al alto costo de los terrenos, sobre todo para los sitios que están más cerca del centro de la ciudad.

Y para resolver estos problemas no se encuentra más camino que procurar una mayor abundancia de terrenos, a fin de aumentar la oferta de ellos y poder disminuir su precio. Y esto se consigue previendo con anticipación suficiente el desarrollo de toda ciudad, incluyendo suficientes áreas de expansión futura y no confiándolo a la posible saturación de las áreas vecinas. Una vez que haya abundancia de terrenos debe entonces hacerse la reserva de las zonas y áreas necesarias para los servicios y para dejar por lo menos un 40% para parques y zonas verdes protectoras.

Respecto a las habitaciones, debe atenderse a las necesidades particulares de cada grupo de población, ofreciendo en toda unidad ve-

cial, diversos tipos de casas y edificios. Parece que lo más conveniente sería la suficiente variedad en los tamaños, de acuerdo con el número de las familias, y suficiente variedad también respecto al costo para que estén las viviendas al alcance de las familias, según su capacidad de pago. Al atender a la variedad en estos dos aspectos de tamaño y de costo, se consigue integrar mejor la unidad vecinal o el distrito.

La segregación en la comunidad. — Debe evitarse en lo posible todo movimiento que tienda a producir una segregación de grupos sociales. Debe evitarse que las nuevas urbanizaciones reciban desde el principio el calificativo de barrios obreros, barrios de trabajadores, barrios de profesionales. Aunque ellas pueden estar integradas por ciertos grupos sociales más específicos debido a la proximidad de una fábrica o en general con relación a su trabajo, hay que dejar suficiente libertad para que por sí solos, mediante la oferta y la demanda, los distintos grupos se integren en forma armónica. Y para esto no deben forzarse. Lo importante es que los servicios estén bien establecidos, que haya variedad en los tipos de vivienda, y que haya parques suficientes. De lo contrario estos servicios tendrían también que ser clasificados, y tendríamos tiendas para obreros, tiendas para empleados, parques para profesionales y parques para obreros...

Hay siempre dos extremos opuestos que deben evitarse, cuando se piensa en **mezclar** diversos tipos o clases sociales.

Uno sería la mezcla de "ricos con pobres", es decir, proyectar en cada unidad vecinal la casa para un rico con la casa para un pobre y tener éstas más o menos cerca. Tal mezcla produciría el disgusto de ambos ocupantes. El otro extremo, que es quizás más común, consiste en separar unidades vecinales de una misma clase. Generalmente se construyen barrios obreros y se van agrupando estos en una misma zona de la ciudad, mientras que en el otro extremo de la ciudad las urbanizaciones solo sirven para ricos porque las casas son de precio muy elevado. Entonces, pobres los ricos que no pueden vivir en los barrios obreros, y pobres éstos que no pueden tener una casa en otra zona de la ciudad.

Por esto debe buscarse el término medio. Al planear la unidad vecinal que es ya de por sí un área no muy grande y de fácil control, debe evitarse la segregación y buscar en cambio la integración armónica de diversos grupos sociales. Lo importante es que las diferencias no sean muy marcadas, tanto en lo económico como en los aspectos de cultura, que suelen ir juntos: las clases menos favorecidas económicamente no han tenido tampoco oportunidad de educarse e instruirse, y esto afecta mucho las relaciones sociales. Pero se logra una integración más fácilmente al constituir pequeños grupos uniformes que estén en contacto con otros grupos igualmente uniformes en sí mismos pero que varíen uno de otro. Así, aquellas familias de menos recursos, que vayan progresando o quieran mejorar su casa, pueden hacerlo dentro del mismo barrio e ir ascendiendo por etapas. Y en la vida social de la comunidad, en el centro cívico y en la escuela, estas familias podrán recibir estímulo para progresar y para mejorar sus relaciones sociales.

Las Actuales Necesidades de Colombia Respecto a la Vivienda

Por otra parte, dentro del área mayor del distrito, el cual agrupa varias unidades vecinales, también debe buscarse una integración armónica de diversos grupos sociales. Aquí se obtiene entonces un mayor avance en la escala de las variaciones sociales. De modo que todo depende del grado en que se mezclan los distintos grupos de familias y que esto se haga por etapas para evitar los cambios bruscos y extremos que producen siempre una reacción.

En las comunidades rurales, por lo general más uniformes, este problema no es tan grave; por lo general no se presenta, pero no quiere ello decir que no deba preverse. Siempre hay que procurar la armonía entre los vecinos y una vida social activa.