

II. RECOMENDACIONES

A nivel de política y planes nacionales de vivienda

50. La participación del proyecto en el Comité Coordinador de Política Nacional de Vivienda permitió detectar la situación global del sector vivienda, cuyo análisis resulta indispensable al proponer medidas específicas para el INVA, puesto que éste resulta totalmente condicionado a las decisiones que en el marco nacional de política de vivienda se desea implementar. No obstante la enunciación de sólidos principios de orden social y económico contenidos en el plan nacional de desarrollo 1974-1978 para aquel sector, la realidad muestra que la participación del sector vivienda, medida en términos de su contribución al PIB, no ha pasado de un promedio del 2,3% entre 1970 y 1974, porcentaje válido hasta el presente. Pero la anterior referencia cobra su verdadero significado cuando se analiza el comportamiento del subsector vivienda pública, que para el mismo período sólo implica un muy menguado 5% de la inversión total en vivienda, o lo que es lo mismo, un 0,1% del PIB, guarismo que refleja crudamente la contribución del INVA al sector vivienda en términos monetarios. Por cuanto no se estima factible un cambio dramático en los recursos destinables al sector en los próximos años, por las limitaciones generales del desarrollo del país, la próxima política de vivienda debe volcarse preferentemente a un uso más eficiente y justo de los reducidos recursos actuales y potenciales, acentuando la finalidad social de su inversión. Así, se estiman prioritarias las siguientes recomendaciones:

Recomendación No. 1. Apoyar la rápida articulación institucional del sector vivienda, creando un comité nacional de la vivienda como primera etapa hacia la estructura de un ente del más alto nivel capaz de coordinar las actividades del sector. En este comité deberá asegurarse una substancial participación del Estado, de modo de asegurar el cumplimiento de las prioridades incluídas en la política de vivienda en beneficio de los grupos sociales de menores ingresos.

51. El citado comité nacional de la vivienda ha sido suficientemente especificado en el documento "Síntesis del Marco de Referencia" (doc. No. 23), si bien quedan pendientes importantes precisiones respecto a su período de vigencia y

grado de participación del sector privado. Mientras se consolida el comité, se estima necesario avanzar especialmente en el estudio de nuevas formas de financiamiento de la vivienda de bajo costo, de modo de disminuir por una parte la dependencia del cada vez más difícil financiamiento externo, y asegurar por otra parte un flujo continuo de recursos internos que permita racionalizar una programación a corto y mediano plazo. Los estudios preliminares para la creación de un fondo social de la vivienda indican que se podría obtener a corto plazo recursos nacionales para financiar no menos de 5.000 viviendas anuales de bajo costo, lo que equivale a más que duplicar la producción actual y a aumentar sobre ocho veces la producción promedio del INVA.

Recomendación No. 2. Acelerar los estudios, mediante una comisión de alto nivel, para la operación de un fondo social de la vivienda como mecanismo central de captación de fondos, basado en erogaciones obligatorias de los trabajadores, el sector patronal y el gobierno. Un alto porcentaje del fondo deberá destinarse a viviendas urbanas y rurales para los grupos sociales de menores ingresos.

52. Se aprecia, en particular en el caso de Tegucigalpa, una crisis en la disponibilidad de terrenos de suficiente superficie y adecuada ubicación para la ejecución de proyectos de vivienda de bajo costo. Esta situación, agravada por el libre juego especulativo sobre la tierra urbana por falta de mecanismos eficientes de control, se hará más crítica en la medida que los planes de vivienda de bajo costo que se pretende impulsar cobren vigencia. Por ello, se ha incluído en las tareas del Comité Coordinador, la formulación de un juego de ideas tendientes a crear un mecanismo capaz de proveer oportunamente de terrenos urbanísticamente aptos para conjuntos de viviendas, regulando así el mercado de tierras urbanas y contribuyendo a un desarrollo integrado de las ciudades principales del país. Este organismo, discutiblemente denominado Banco de Tierras, estaría adscrito a algún organismo existente de planificación y podría contar con un porcentaje de los recursos generados por el Fondo Social de la Vivienda.

Recomendación No. 3. Crear un fondo de tierras a nivel central de gobierno, capacitado para la adquisición y destino de terrenos urbanos y semi-urbanos, con destino preferente para la construcción de conjuntos habitacionales de bajo costo. El fondo (o banco) deberá disponer de atribuciones legales suficientes para la expropiación fundada de terrenos y de recursos para adquirir superficies suficientes como para cubrir una demanda de mediano plazo por el sector público.

53. Las metas cuantitativas y los objetivos cualitativos de la política de vivienda no podrían cumplirse sin una participación racional y justa de las industrias de la construcción y de materiales de construcción. Estas se verán beneficiadas por el aumento de la actividad del sector, pero al mismo tiempo deben contribuir en términos de mayor productividad, racionalización de costos y mejoramiento de la calidad de la construcción a la solución del problema habitacional. El tema es por cierto muy complejo, pero desde ya se apunta a la necesidad de formular nuevas normas y reglamentos en aspectos urbanísticos, arquitectónicos y constructivos que simultáneamente aseguren el cumplimiento de estándares o niveles satisfactorios para los grupos sociales beneficiarios y faciliten la ejecución de proyectos mediante disposiciones flexibles y renovadas que innoven respecto a normas obsoletas o innecesariamente exigentes. Lo anterior requerirá de un esfuerzo concertado de los organismos de gobierno con las respectivas industrias, para lo cual se estima necesario el montaje de un organismo de investigación que podría ubicarse en el INVA y que contaría además con colaboración universitaria y externa. Por otra parte, existe una interesante propuesta del BCIE para un crédito destinado a la construcción de conjuntos experimentales, cuya evaluación posterior sería de cargo del BCIE, proyecto que daría un fuerte impulso técnico a la vivienda y amplio respaldo al INVA.

Resolución No. 4. Desarrollar la investigación de viviendas de bajo costo; revisar y proponer nuevas técnicas, evaluar materiales y sistemas constructivos, experimentar prototipos de vivienda urbana y rural, y proponer aquellos criterios convenientes para una equilibrada industrialización de la vivienda de bajo costo en el más corto plazo. Estas actividades podrían iniciarse de inmediato por parte del INVA (ver recomendación No. 14).

54. Debe señalarse una última observación de carácter nacional, relacionada con el marco regional y urbano en cuyo ámbito se asentarán las futuras viviendas. En efecto, en la forma que las medidas y estrategias de la política nacional de vivienda se cumplan en los próximos años, se acentuará la necesidad de considerar su im-

pacto físico, económico y social en las ciudades y centros poblados del país, incluyendo el sector agrario reformado. Por lo tanto resulta imprescindible una estrecha articulación y cooperación entre las actividades del sector vivienda con aquellos organismos e instituciones relacionadas con el desarrollo agrario, regional y urbano. Esta es una de las razones principales que abonan la argumentación de un futuro ministerio o secretaría de vivienda y desarrollo urbano-regional, con lo cual se busca una mejor coordinación y unidad de mando. Sin embargo, mientras se dan las condiciones para una semejante estructura institucional, el sector vivienda debe mejorar sus relaciones con aquellas instituciones de desarrollo económico y ambiental actualmente en funciones, como la Dirección de Urbanismo, las municipalidades o el Instituto Nacional Agrario.

Resolución No. 5. Insertar la política de vivienda en los planes de desarrollo económico, social y físico, avanzando en la regionalización de sus planes y programas, para lo cual el comité nacional de la vivienda deberá contar con el equipo técnico necesario para cubrir los estudios y relaciones que se requieran con otros organismos, procurando definir o coordinar planes de desarrollo integral donde se reconozca la contribución de la vivienda a la producción, el ahorro y el empleo.

A nivel del Instituto de la Vivienda

55. Como se ha destacado en las conclusiones de este informe, el INVA aparece como el instrumento principal de ejecución de los programas de vivienda urbana y rural para los próximos años. Esto coloca a la institución frente al desafío de alcanzar un nivel interno de organización y eficiencia capaz de dar debido uso a los recursos que se presume estarán a su disposición. Para ello, resulta impostergable examinar la presente estructura del INVA, así como los recursos humanos con que cuenta, a partir de lo cual proponer las modificaciones que aparezcan más urgentes. Al respecto, y considerando que la junta directiva del INVA ha acordado iniciar una primera etapa de ajustes de la institución, cabe recomendar las siguientes iniciativas de orden inmediato:

Recomendación No. 6. Considerar la necesidad de dotar al INVA en el año 1977 de una suficiente asistencia técnica en las áreas de estructuración, programación, diseño y ejecución, atendiendo a la situación de cambio que se inicia y al volumen de nuevas actividades que deberá cumplirse.

Al respecto, la gerencia de INVA ha presentado a consideración de CONSUPLANE y del PNUD en Honduras, un proyecto de asistencia técnica que contempla los aspectos principales donde se requiere asistencia, el cual ha quedado condicio-

nado a la resolución de CONSUPLANE, y a la disponibilidad de recursos por parte del PNUD para el próximo año. Se ha indicado la necesidad de una pronta resolución sobre la materia, considerando la conveniencia para el INVA de contar con tal asistencia desde principios de 1977 (doc. No. 67).

Recomendación No. 7. Encomendar a la junta directiva y a la gerencia de INVA la aprobación de un nuevo marco estructural de INVA que comprenda los siguientes aspectos prioritarios:

a) Nivel político directivo: Estudiar modificaciones en la estructura de la junta directiva, de manera de darle un carácter más técnico, a partir del funcionamiento del nuevo comité nacional de la vivienda, donde se fijarán las políticas sectoriales. Debe recordarse que la actual junta directiva incluye tres secretarios de Estado entre sus miembros, lo cual deja de ser necesario al existir un nivel superior de decisión en aquel comité.

b) Nivel directivo-ejecutivo: Como consecuencia de lo anterior, la gerencia pasará a tener mayores atribuciones, por lo cual se debe reforzarla mediante una fiscalía, una subgerencia que absorba parte de la labor administrativa de este nivel, y un comité técnico integrado por los jefes de divisiones y el propio gerente, de manera de coordinar claramente la aplicación de programas y proyectos del INVA.

c) Nivel directivo-técnico: Se propone cambiar la actual estructura departamental por una nueva estructura jerarquizada en un escalón superior de divisiones (planificación, administración, proyectos y construcciones) a partir del cual reagrupar los actuales departamentos, reforzando especialmente las divisiones de planificación, y de proyectos y construcciones. Se persigue así precisar responsabilidades y lograr una más clara verticalidad y unidad de mando.

d) Nivel técnico-operativo: La nueva departamentalización generará modificaciones y creaciones de secciones, las cuales deberán implementarse a medida que programas y proyectos específicos lo demanden. Se recomienda mantener el concepto de unidades de ejecución para ciertos proyectos (caso préstamos externos) de carácter especial o nuevo (caso lotes con servicios) las cuales deben ser principalmente apoyadas por el personal estable de las divisiones de proyectos y construcciones, y de administración.

56. Debe entenderse que la implementación de esta primera etapa de estructuración debiera cumplirse en un plazo no mayor de seis meses a partir de su aprobación, en función de los recursos materiales y humanos disponibles y de la necesidad de preparación y ejecución de los

proyectos aprobados para el año 1977. En la aplicación de la primera etapa de la nueva estructura, la gerencia pondrá en funcionamiento al comité técnico con el objeto de contar con su permanente colaboración, y dará cuenta periódica a la junta directiva de los progresos alcanzados. La aplicación de la estructura sugerida estará condicionada por una parte a los recursos y programas que cuenten con posibilidades reales de implementación, según se ha señalado más arriba. Sin embargo, desde un comienzo debe practicarse una cuidadosa evaluación del personal del INVA existente y, a partir de ella, resolver los movimientos de personal que fueren necesarios y las posibles nuevas contrataciones. Lo anterior obliga contar con una visión muy clara de las funciones específicas de cada división, departamento o sección, junto con una descripción de las actividades previstas, en lo posible para los próximos dos o tres años, con el objeto de disponer de un marco referencial preciso para evaluar a cada funcionario, en especial en el nivel profesional y técnico. La preparación de aquel marco debiera ser cumplida en un breve plazo por una comisión especial designada por la junta directiva, distinta de aquella que deba en último término pronunciarse sobre la evaluación a nivel individual. Se entiende que el INVA hará esfuerzos por ubicar del modo más racional posible al actual personal, promoviéndolo cuando se justifique y dando oportunidades de perfeccionamiento o capacitación en aquellos casos de funcionarios de discreto rendimiento o preparación. El reclutamiento de nuevo personal se cumpliría entonces sólo en los casos de vacantes o nuevas plazas que no puedan ser satisfactoriamente llenadas por el personal existente a la fecha de aplicación de la nueva estructura. La composición de ambas comisiones --de descripción de funcionarios y de evaluación-- debiera incluir representación del nivel político-directivo y del personal del INVA, debiendo en este último caso corresponder a funcionarios del nivel superior o igual a los cargos que se analizan.

Recomendación No. 8. Encomendar a la junta directiva, una vez sancionada la nueva estructura, la designación de dos comisiones, la primera encargada de proponer una detallada descripción de funciones y responsabilidades por componentes o unidades y por cargos, y la segunda encargada de una evaluación y calificación del personal. Corresponderá a la gerencia velar por el cumplimiento del cometido de ambas comisiones.

57. Paralelamente al proceso de implementar una nueva estructura y seleccionar el personal más idóneo, el INVA necesita atender de inmediato a sus necesidades de programación de corto plazo, con el objeto de racionalizar sus actividades y lograr un rendimiento óptimo, expresado en el cumplimiento de los programas especificados en su plan operativo anual 1977. Para ello, y en

estructura, se debe fijar a las tres divisiones propuestas la obligatoriedad de definir una rigurosa programación por proyectos que considere los elementos específicos o fases de cada proyecto (docs. Nos. 37 y 40), indicando los recursos materiales y humanos que se contemplan, y los pasos o subetapas cronológicas por cumplir, incluyendo los mecanismos de control necesarios, desde la concepción de cada proyecto hasta su realización y posterior evaluación. Para una mejor racionalización de la programación por proyectos propuesta, el actual Departamento de Planificación proporcionará el apoyo metodológico necesario, estandarizando las formas adecuadas para esta operación. Se estima necesario, al menos en el primer año de aplicación de estos mecanismos, un proceso de control y evaluación muy intensivo, el cual debiera ser practicado mensualmente por la gerencia y el comité técnico, informando periódicamente de la marcha de los proyectos a la junta directiva.

Recomendación No. 9. A partir del primer semestre de 1977, las divisiones del INVA procederán a aplicar un sistema de programación por proyecto, cuyo control y evaluación será regularmente cumplido por la gerencia y el comité técnico de la institución.

58. Parte importante de la trayectoria del INVA se ha basado históricamente en la aplicación préstamos externos para la construcción de conjuntos de viviendas. Sin embargo, aquella experiencia no ha sido convenientemente registrada o capitalizada, por lo cual nuevos préstamos obligan cada vez a un cierto grado de improvisación técnica y administrativa. Como se ha señalado más arriba, en 1975 y 1976 el INVA ha afrontado deficientemente el cumplimiento de sus compromisos con AID y BID, llevando un apreciable retraso que no sólo compromete el prestigio de la institución, sino que se traduce además en aumentos de costos y tropiezos de distinto orden. Resulta entonces necesario, tanto para los citados compromisos como para futuras acciones con financiamiento externo, disponer de un conjunto de criterios, instrucciones, normas y expedientes que racionalicen el mejor cumplimiento de estos compromisos. Por ello, se estima conveniente evaluar cuidadosamente la situación presente de los convenios AID y BID, incluyendo los puntos de vista de los personeros de aquellas instituciones para, a partir de ese análisis, tomar medidas de excepción que impliquen acelerar la ejecución de los respectivos proyectos. Lo anterior implicará un probable refuerzo y estímulo del personal profesional, técnico y administrativo destinado a tales proyectos (en el caso de vivienda rural con AID, el proyecto ha sido casi "marginal" al personal permanente del INVA), y la dictación de normas e instrucciones precisas por parte de la gerencia. En

técnico deberá comprometer un plan de acción prioritario para 1977.

Recomendación No. 10. Dar apoyo especial al cumplimiento de los convenios con AID y BID, destinando por resolución superior a todo el personal necesario para el correcto cumplimiento de ambos compromisos, aplicando incentivos y calificaciones de carácter excepcional al personal participante.

59. Sin perjuicio del cumplimiento de los proyectos mencionados en el numeral precedente, el INVA debe iniciar de inmediato los pasos necesarios para cumplir el conjunto de proyectos nuevos comprometidos en el plan operativo 1977. Para ello, en la mayoría de los casos será necesario, antes de aplicar la programación de tales proyectos en su fase de ejecución, el contar con una factibilización de éstos en un nivel de pre-inversión, actividad que recae sobre la próxima división de planificación, programación y evaluación. Con este objeto, la división deberá desarrollar una metodología de estudios pre-inversionales que incluye aspectos de orden micro-regional, económico, análisis de mercado de vivienda, oferta de recursos humanos y materiales, impacto en el desarrollo urbano o rural, etc., metodología cuyos lineamientos generales se han indicado al actual Departamento de Planificación (docs. Nos. 37 y 39). El avance en tales estudios permitirá definir aquellos proyectos susceptibles de mayor avance o cumplimiento en 1977, los cuales de inmediato serán desarrollados por la División de Proyectos y Construcción. Al mismo tiempo, se abrirá el camino para consolidar los estudios tendientes a programar los proyectos prioritarios para el año 1978.

Recomendación No. 11. Encargar a la nueva División de Planificación y Programación los estudios pre-inversionales para los proyectos contemplados en el plan operativo 1977, así como aquellos que aparezcan como prioritarios a partir de 1978. Estos estudios requerirán de la colaboración con otras entidades de gobierno y locales.

60. Entre los programas o líneas que se vislumbran como de mayor continuidad e importancia para los próximos años, figuran dos líneas que en 1976 cobraron vigencia: vivienda rural y lotes con servicios. En el primer caso, se comprende que es necesario desarrollar una intensa acción capaz de generar una actividad permanente para el medio rural, distinta del proyecto en ejecución con AID, cuyas limitaciones ya han sido expuestas. Hasta el momento, la importancia de proyectos de vivienda rural integrados a los planes de desarrollo agrario no ha sido suficientemente reconocida, ni se han dado los pasos para su programación y financiamiento. Esta tarea debe entonces ser considerada por

INVA, y más allá del INVA, como de primera importancia, y por lo tanto atenderse con los recursos humanos necesarios. De igual modo, los primeros pasos que se están dando por INVA y por otros organismos para ejecutar proyectos de lotes con servicios en las principales ciudades indican que se está frente a una tarea muy compleja que requiere de estudios y acciones variadas de orden administrativo, socio-organizativo, urbanístico y técnico, capaces de asegurar un correcto cumplimiento de este tipo de proyectos. Deberá entonces el INVA contemplar en su programación, el apoyo suficiente a este difícil programa, y las necesarias acciones de coordinación con otras instituciones y grupos sociales (docs. Nos. 13 y 6).

Recomendación No. 12. Dar prioridad a las líneas de vivienda rural y de lotes con servicios, desde el nivel político al de ejecución, destinando suficiente personal profesional y técnico y cumpliendo los estudios y pasos de coordinación indispensables con las entidades y organizaciones interesadas.

61. El INVA dispone al presente de una precaria e insuficiente experiencia técnica en diseño de viviendas y en sistemas y procesos constructivos, como consecuencia de la discontinuidad de sus principales realizaciones, la exagerada rotación de su personal profesional, y la ausencia de sistematización para acopiar y evaluar la documentación acumulada a lo largo de 21 años de existencia. Por cuanto un mayor volumen de viviendas significará a corto plazo un grave compromiso para el INVA, su nueva División Técnica de Proyectos y Construcción deberá, sin perjuicio de atender las necesidades inmediatas del plan operativo 1977, contemplar la preparación de estudios y experiencias que satisfagan los siguientes aspectos prioritarios:

a) Elaboración de tipologías regionalizadas de vivienda y equipamiento social, considerando factores geográficos, climáticos, económicos, sociales y culturales del país, a partir de las cuales poder definir tipos de vivienda para ser diseñadas y ejecutadas al menor costo posible.

b) De acuerdo con lo anterior, se prepararán estudios de prototipos racionalizados de viviendas, empleando diseños alternativos y variaciones de materiales y sistemas constructivos, prototipos que deberán cumplir una etapa experimental antes de aprobarse su ejecución en mayor escala. Se sugiere que la División afronte esta demanda, en el entendido de no disponer de personal profesional suficiente, por medio de la preparación y llamado a concurso a los arquitectos y empresas constructoras que se interesen en viviendas de bajo costo, fijando el INVA las bases programativas, técnicas y administrativas de los prototipos que

desea disponer. Este sistema de concursos podría tener carácter nacional o extenderse eventualmente al marco regional centroamericano (doc. No. 10). Por otra parte, este punto debiera estudiarse en relación con la posible utilización del citado crédito BCIE, que permitiría la ejecución de los prototipos seleccionados en un número suficiente como para incluir la evaluación de sus características por suficientes familias beneficiarias de los respectivos proyectos.

c) Definición de normas mínimas y reglamentaciones de carácter urbanístico, arquitectónico, estructural y constructivo para conjuntos y viviendas urbanas y rurales. Estas normas deberán compatibilizarse con los instrumentos legales y reglamentarios vigentes en el país, logrando si fuera del caso las correspondientes modificaciones o excepciones.

Recomendación No. 13. El INVA deberá acelerar en 1977 la preparación de estudios tipológicos y diseños de prototipos de vivienda urbana y rural, junto a las normas y reglamentaciones que permitan racionalizar sus programas de ejecución a lo largo del país.

62. INVA dispuso en el pasado de una sección dedicada al diseño y experimentación de viviendas, incluyendo el ensayo de materiales, elementos y sistemas constructivos, la cual dejó de funcionar por falta de una programación consistente. La apertura de nuevas líneas de acción como la vivienda rural o los sistemas de ejecución con participación del beneficiario en el caso de lotes con servicios, así como la posible inclusión de viviendas multifamiliares en Tegucigalpa y San Pedro Sula, constituyen casos que obligan a un completo proceso de diseño y experimentación antes de ejecutar masivamente alguno de los tipos mencionados. Por otra parte, la ampliación cuantitativa de los programas del INVA obligará a una máxima racionalización de sus proyectos, en especial en aspectos funcionales y constructivos, de modo de aprovechar al máximo una capacidad instalada industrial y una mano de obra que se presumen insuficientes y de discreto nivel técnico. Lo anterior significa que será necesario impulsar avances en la industria de materiales de construcción y en la organización de las empresas constructoras del país, para lo cual resulta indispensable la realización de investigaciones y experimentaciones de variada naturaleza. Se estima necesario entonces abrir nuevamente una línea de investigación y experimentación en el INVA, la cual debiera buscar y obtener el apoyo del medio profesional e industrial del país, así como del universitario, para consolidar un buen nivel de investigaciones. A partir de una estructura básica de investigación que es posible implementar desde ya en INVA, se podría buscar recursos y asesoría externa donde se puede incluir la ya mencionada oferta del BCIE para la ejecución de un conjunto de viviendas experimentales.

Recomendación No. 14. Considerar el desarrollo en INVA de una Unidad de Investigación y Experimentación, dependiente de la División Técnica de Proyectos y Construcción, cuya primera labor consistirá en someter a experimentación el juego de prototipos de vivienda que elabore la división.

63. Los análisis practicados por el Comité Coordinador de la Política Nacional de Vivienda, así como la experiencia habitual del INVA, coinciden en señalar que este sector de la vida nacional no recibe suficiente atención por parte de las autoridades y de la opinión pública, no obstante la reconocida gravedad que presenta el inventario habitacional del país. Por esta razón, resulta necesario para el INVA, como instrumento ejecutor de programas de viviendas de bajo costo que deben cubrir las necesidades de los grupos sociales de menores ingresos, contar con medios de divulgación y extensión de sus expectativas, problemas, realizaciones y proyectos, de manera de lograr en primer tér-

mino, diseminar el conocimiento de su acción a la ciudadanía y, en segundo término, recibir la reacción y colaboración de aquella a sus proposiciones y programas. Con este objeto, se estima conveniente que el INVA cuente con un grupo de trabajo capacitado para mantener líneas de publicaciones técnicas y de información de exposiciones móviles, de conferencias, etc., de manera de lograr una eficaz divulgación al medio de sus iniciativas, aspecto importante, pero que se tiende a olvidar, para una institución en contacto directo con un amplio sector de la población.

Resolución No. 15. Crear en el INVA una Unidad de Divulgación y Extensión, con el objeto de desarrollar líneas de comunicación y asesoría al público en general, sobre los planes, programas y proyectos del INVA, contribuyendo a una necesaria información al país sobre las actividades y propósitos de la institución.