

Santiago, 23 de julio de 1965

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL DESARROLLO ECONOMICO

* Copiado de la Revista Internacional del Trabajo, Vol. LV, N°1, enero, 1957. "El problema de la vivienda en el desarrollo económico" por E. Jay Howenstine. Solicitado por el profesor Rubén Utría.

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL DESARROLLO ECONOMICO

Por E. Jay Howenstine
Oficina Internacional del Trabajo

La cuestión de la importancia que debe darse al problema de la vivienda en los programas de desarrollo es muy discutida.^{1/} Según que se insista en los aspectos económicos, sociológicos o políticos de la cuestión, se llega a conclusiones diferentes y a veces contradictorias, aunque el objetivo es siempre el mismo: proporcionar a cada familia una vivienda suficientemente espaciosa e higiénica.

El presente estudio tiene por objeto analizar brevemente estos diferentes puntos de vista y examinar las posibilidades de conciliarlos.

En los primeros 40 años del presente siglo los países industrializados han tenido que hacer frente a tres hechos característicos en materia de vivienda: el desperdicio de la capacidad de construcción de viviendas debido al desempleo cíclico y estacional, y la falta de racionalización de la industria de la construcción; la utilización de una proporción relativamente elevada de los recursos disponibles en la industria de la construcción para satisfacer las necesidades de las pocas personas que contaban con medios para pagar un alojamiento adecuado, en lugar de las

^{1/} El problema de la vivienda en el desarrollo económico ha sido estudiado en B.I.T.: Les problèmes du logement dans les pays d'Asie (Ginebra, 1953). Informe II sometido a la tercera Conferencia Regional Asiática de la O.I.T., especialmente en el capítulo X, consagrado a la vivienda obrera en los programas nacionales de desarrollo económico. Esta Conferencia, que se reunió en Tokio en 1953, adoptó una resolución referente a la vivienda obrera, en la que se recomendaban a los gobiernos los principios que deberían tomar como base para determinar la importancia que debía asignarse a la inversión de capital para la vivienda en sus programas de desarrollo económico (O.I.T.: Boletín Oficial, vol. XXXVI, núm. 4, 30 de noviembre de 1953, págs. 84-87).

necesidades de los muchos que no podían permitirse pagar una vivienda decorosa; la persistencia de condiciones de alojamiento deplorables para la mayoría de los trabajadores que vivían de un salario bajo y sus familias. En tales circunstancias, no se pensaba generalmente que la capacidad de la industria de la construcción de viviendas podía ser insuficiente para responder a las necesidades de la nación en esta materia. Por qué había de aumentarse la capacidad cuando no se utilizaban plenamente los recursos disponibles? Por consiguiente, antes de terminar la segunda guerra mundial, la mayoría de las recomendaciones sobre política de vivienda insistían en la necesidad de tomar medidas financieras y de reducción de costos que no solamente estimularan la utilización de los recursos disponibles, sino que garantizaran la construcción de nuevas viviendas para familias de bajos ingresos.^{2/}

En los primeros años de postguerra se pidió a cierto número de expertos procedentes de los países industrializados que asesorasen en materia de construcción de viviendas a los países menos industrializados. Era evidente que la situación en Asia, el Cercano Oriente, Africa y América Latina era mucho peor que la que prevalecía en los países altamente industrializados y, por lo tanto, los expertos tendían a instar a los gobiernos a emprender importantes programas de construcción para detener el empeoramiento aterrador de las condiciones de la vivienda que se manifestaba con el aumento de la población, especialmente en las ciudades.

Sin embargo, era claro que la escasez de viviendas no era sino una de las muchas escaseces que existían en los países menos desarrollados y que no podía considerarse esta necesidad independientemente de la de invertir capital con otros fines. Desde la segunda guerra mundial se han realizado numerosos estudios sobre las condiciones y requisitos necesarios para el desarrollo económico, pero sin llegar a una opinión unánime en cuanto a la función propia de la política de la construcción en el desarrollo económico.

^{2/} Véase B.I.T.: Politique du logement (Montreal, 1945).

Para justipreciar la controversia entre los que conceden importancia primordial a las consideraciones de orden económico, social y político, respectivamente, es necesario comprender primeramente los argumentos y premisas en que basan sus convicciones. Solamente así será posible conciliar puntos de vista tan opuestos.

Consideraciones de orden económico

Desde el punto de vista económico, el problema fundamental de la política de construcción de viviendas en los países menos industrializados puede plantearse en la forma siguiente. Existe un acuerdo casi unánime en cuanto a la conveniencia de conseguir, con la mayor rapidez, niveles de vida material lo más próximos posible a aquellos de que disfrutaban las poblaciones de los países altamente industrializados. Pero la consecución de dicho objetivo exige, entre otros factores, grandes inversiones de capital en obras de construcción. Uno de los rasgos más característicos de un país menos desarrollado es la capacidad limitada de su industria de construcción para responder a las necesidades apremiantes de todos aquellos tipos de construcción que son esenciales para el desarrollo económico, como son, por ejemplo, las fábricas, presas, centrales de energía, instalaciones portuarias, transportes y comunicaciones, etc. Esto queda demostrado por el hecho de que, incluso en el caso de que la inversión total de 1.300 millones de dólares, que se dedicó en 1953 a obras de construcción en América Latina, se hubiese destinado exclusivamente a la construcción de viviendas, esta inversión habría resultado inferior a "las inversiones absolutamente necesarias para hacer frente a las necesidades anuales de viviendas", que, según los cálculos de la Unión Panamericana, ascenderían a 1.400 millones de dólares.^{3/} Por lo tanto, es evidente que debe seguirse un criterio razonable a fin de asignar de modo adecuado los escasos recursos, según las necesidades que se experimenten en materia de construcción.

El principal criterio económico es la productividad. Como ha señalado Leo Grebler:

^{3/} Pan-American Union: Problems of Housing of Social Interest (Washington, D.C., 1954), pág. 40.

La baja productividad impide a los países insuficientemente desarrollados realizar sus posibilidades en materia de producción y nivel de vida. De hecho, el aumento de su eficiencia productiva es una condición indispensable para la mejora del nivel de vida. Se ha discutido la importancia de la productividad alegando que los programas de desarrollo deben mejorar las condiciones sociales y no la productividad, pero creo que la dicotomía entre la productividad y el bienestar social es falsa. Sólo puede alcanzarse un mayor bienestar material mediante una mayor productividad económica.^{4/}

Según este criterio, debe ahorrarse la mayor proporción posible de ingresos de la nación para dedicarla a inversiones que eleven la productividad. Aunque el nivel de productividad nacional depende también de muchos otros factores, depende en gran parte del capital disponible para ser utilizado juntamente con la mano de obra y la tierra. La cantidad de capital productivo por habitante es un determinante importante del nivel de vida. En un país en que la población aumenta es necesario crear nuevo capital productivo más rápidamente de lo que tarda en agotarse el capital existente, incluso si no se espera más que mantener la misma relación entre capital y mano de obra, y más rápidamente aún si se desea aumentar dicha relación.

La productividad del nuevo capital varía, evidentemente, según los fines a que se destine. A pesar de la falta de información relativa a los efectos comparativos de los diferentes tipos de obras de construcción en la capacidad de producción de un país, es absolutamente evidente la inferioridad general que desde este punto de vista presentan las inversiones destinadas a la construcción de viviendas, comparadas, por ejemplo, con las inversiones asignadas a la construcción de fábricas.

^{4/} Leo Grebler: Possibilities of International Financing of Housing, Housing and Economic Development (Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1955), pág. 30. Véase igualmente Max Millikan: The Economist's View of the Role of Housing, ibid., págs. 21-29.

Puede demostrarse dicha comparación mediante el siguiente ejemplo, extraordinariamente simplificado, pero fundamentalmente exacto. Supongamos que se dispone de cierta cantidad de recursos para la construcción para edificar, bien 2.500 nuevos hogares para 2.500 trabajadores a un costo medio de 2.000 dólares, o bien para construir una fábrica de cemento por valor de 5.000.000 de dólares que producirá 100.000 toneladas de cemento anuales, proporcionando pleno empleo a 800 obreros. Cuál de estos dos casos significaría una contribución mayor al aumento de la productividad de la nación?

Si los recursos de la construcción se dedican a construir viviendas para 2.500 obreros mal alojados, los efectos sobre la productividad nacional variarán según que estos obreros se encuentren en situación de subempleo o de pleno empleo. Si están en condiciones de subempleo, es decir, ganando con dificultad su vida en las ramas saturadas del comercio al por menor en la ciudad, o en la agricultura, se producirá un efecto social importante, ya que sus niveles de vida mejorarán inmediatamente. Puede también resultar de ello un efecto económico favorable al aumentar la productividad en dos formas: a) aumentando el rendimiento del trabajador por día de trabajo como consecuencia de vivir éste una vida más sana y de tener mayor estímulo para el trabajo y el ahorro, etc., y b) reduciendo el número de días de trabajo anuales al reducirse las ausencias debidas a enfermedades y a otras causas. Estos aumentos potenciales de la productividad por hombre-año podrían ascender a 10, 20 ó 30 por ciento o más -no sabemos-, pero estos obreros no podrían hacer eficaces dichos aumentos. Si se encuentran en condiciones de subempleo por falta de suficiente tierra o capital para trabajar, y si realizan más trabajo en un tiempo dado, ello sencillamente disminuirá para ellos (y para todas las personas en las mismas condiciones) las posibilidades de trabajo en el tiempo sobrante.

Sin embargo, si las nuevas viviendas se edifican para obreros que se encuentran en condiciones de pleno empleo, las consecuencias sobre la productividad de la nación serán diferentes. Se lograría probablemente el primer efecto potencial, esto es, el aumento de la eficiencia del obrero durante la jornada de trabajo, y ello constituiría un aumento neto directo

/tanto de

tanto de la producción individual como de la nacional. No obstante, el segundo efecto potencial, a saber, el aumento del número de días de trabajo anuales, si bien sería plenamente realizado por el obrero en cuestión, se traduciría probablemente sólo de manera parcial en un aumento de la producción nacional, ya que en países con excedente de mano de obra pueden encontrarse normalmente substitutos temporales al menos para la mano de obra no especializada, resultando de ello únicamente pérdidas de tiempo y rendimiento secundarias. En algunos países, en efecto, el obrero mantiene a un substituto permanente que puede incluso alojarse en el hogar del obrero, exclusivamente para el caso en que se produzca esta contingencia.

Si, por el contrario, se destinan los recursos de construcción disponibles a edificar una fábrica de cemento en lugar de viviendas obreras, se producirá un aumento permanente anual de la capacidad productiva nacional de 100.000 toneladas de cemento, que, utilizadas a su vez para construir otras fábricas y así sucesivamente, pueden contribuir a provocar una reacción en cadena que se traducirá en un número de aumentos sucesivos de la productividad nacional (que dependerá de si se dedican los nuevos recursos a producir bienes de consumo o bienes de producción). En cuanto a los 800 trabajadores empleados en la nueva fábrica, continuarán en alojamientos pobres (hasta el momento en que se decida dedicar una parte de la producción aumentada a la construcción de viviendas obreras), pero, entretanto, disfrutarán de ingresos más elevados como resultado del acentuado aumento de su productividad.

Desde un punto de vista puramente económico, las lecciones en materia de política de construcción deducibles de este sencillo ejemplo pueden resumirse distinguiendo tres etapas en su evolución. En primer lugar, los recursos de la construcción debieran destinarse principalmente a construir fábricas y otros bienes esenciales de producción y dedicarse a la construcción de viviendas solamente en tanto que el éxito de dichas inversiones lo haga necesario; por ejemplo, en aquellos casos en que sea necesario edificar más viviendas para atraer y conservar una mano de obra

/especializada para

especializada para trabajos de gran prioridad.^{5/} En segundo lugar, como se eliminan el desempleo y el subempleo y se proporcionan a los obreros suficientes capitales y oportunidades para realizar una contribución totalmente productiva a la producción nacional, las condiciones de la vivienda deben mejorarse gradualmente hasta proporcionar al obrero el nivel mínimo de higiene y decoro; si se aplica estrictamente el criterio de productividad, debe darse prioridad en la vivienda a aquellos grupos de obreros cuya contribución a la productividad nacional se supone que aumentará en mayor proporción al disfrutar el obrero de una vivienda mejor, es decir, a aquellos que estén empleados plenamente y sean difíciles de substituir. En tercer lugar, se podrá proceder entonces a mejorar las viviendas, suponiendo que los interesados prefieran viviendas mejores a otros bienes y servicios, o a más distracciones. Parece evidente, por lo tanto, que la mayoría de los países menos industrializados se verán obligados a realizar grandes esfuerzos durante buen número de años si han de edificar aunque sea el mínimo de viviendas indispensables para realizar con plena eficacia otras clases de inversiones destinadas a mantener la capacidad nacional de producción.

Debe hacerse una reserva en cuanto al precedente análisis, de especial trascendencia para aquellos países cuya población se encuentra en condiciones inferiores al nivel óptimo. En países relativamente poco poblados, tales como, por ejemplo, Australia, Canadá y muchos países de América Latina, puede esperarse que un aumento de la población activa se traduzca en un aumento superior en proporción al de la producción nacional; en países relativamente superpoblados, como son algunos de Asia y del Medio Oriente, un aumento de la población activa con los medios técnicos actuales y los recursos de producción disponibles trae consigo generalmente un aumento inferior en proporción al de la producción nacional. Esto contribuye a explicar por qué la industrialización en muchos países de escasa población ha podido adquirir un rápido ritmo de aumento.

^{5/} Véase The Demand for Housing, Eastern Economist (Nueva Delhi), 20 de abril de 1956, pág. 644: "Cuál es el volumen de nuevas viviendas que deben construirse en el mayor interés de la nación? En estos momentos en que existe una gran demanda de todas las fuentes de capital, del cual gran parte se necesita urgentemente para fines de producción, el interés nacional exige que se mantenga en un mínimo la construcción de viviendas".

Por consiguiente, a este respecto, los países poco poblados no se ven obligados a tomar las mismas medidas de austeridad que deben imponerse muchos países superpoblados, y puede suponerse que podrán lograr mejoras fundamentales en materia de viviendas y de servicios comunales mucho antes que buen número de países de Asia y del Medio Oriente.^{6/}

Generalmente se estima que, si un país emprende un programa de desarrollo en el plano nacional y explota sus recursos al máximo, debería poder suprimir mediante tal esfuerzo las barriadas pobres en el campo y en las ciudades. Pero según indica el análisis económico, tal resultado, vaya o no acompañado de un rápido desarrollo económico, no puede obtenerse en un futuro próximo. Sin el desarrollo económico rápido, los recursos de la construcción no son lo suficientemente importantes para hacer posible la tarea de reconstruir y aumentar las viviendas; con un rápido desarrollo económico, sin embargo, la mayor parte de los recursos de la construcción se dedican necesariamente a la realización de proyectos urgentes que aumentan directamente la productividad económica del país, y se dispone así de relativamente pocos recursos para mejorar y aumentar las viviendas.

El desarrollo económico rápido ofrece, por lo tanto, promesas halagadoras a las futuras generaciones, pero la generación actual paga por ellas un precio muy elevado en sacrificios y miseria.

^{6/} Compárese, no obstante, la política de prudencia en materia de gastos de construcción recomendada en los siguientes informes sobre países de América Latina: INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT: The Economic Development of Mexico (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1953), pág. 17; idem: The Economic Development of Jamaica (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1952), pág. 126; idem: The Economic Development of Nicaragua (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1953), pág. 19-20; idem: Report on Cuba (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1951), pág. 514; idem: The Basis of a Development Programme for Colombia (Washington, D.C., 1950), y Joint Brazilian-United States Technical Commission: Report (Washington, D.C., United States Department of State, 1949), pág. 7.

Consideraciones de orden sociológico

Desde el punto de vista sociológico, se consideran los problemas de la vivienda esencialmente en relación con las necesidades humanas, de las cuales una vivienda decorosa es claramente una de las más fundamentales. Como declaraba la resolución relativa a la construcción de viviendas obreras, adoptada por la tercera Conferencia Regional Asiática de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Tokio en 1953:

Una vivienda adecuada con servicios conexos convenientes constituye uno de los elementos esenciales para una vida sana, una de las principales condiciones del buen rendimiento y del buen ánimo de las fuerzas trabajadoras, y la base de una vida satisfactoria para las diversas colectividades.^{7/}

Los que conceden gran importancia a estas consideraciones de orden social pueden mirar el problema fundamental de la vivienda en los países menos industrializados bajo el mismo prisma que el de los países altamente industrializados: Una vez resueltos los problemas más urgentes, después de satisfacer las necesidades de alimentación y vestido, deben dedicarse los recursos del país a proporcionar a cada persona un alojamiento adecuado. Si es cierto que la situación de la vivienda, especialmente en las grandes ciudades, empeora en lugar de mejorar, se considera que el único remedio sería conceder mayor prioridad a las inversiones para la construcción de viviendas en el programa de desarrollo económico y edificar más casas.^{8/}

7/ Boletín Oficial, op. cit., pág. 84. Véase también la resolución sobre la construcción de viviendas, adoptada por la primera Conferencia Regional Europea de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 1955), ibid., vol. XXXVIII, núm. 2, 1955, págs. 92-94.

8/ Véanse a este respecto el informe y el proyecto de recomendación del Grupo de Trabajo de las Secretarías de Viviendas y Materiales de Construcción de la Comisión Económica Para Asia y el Lejano Oriente (tercera reunión). NACIONES UNIDAS: Documento E/C.ii/I y T/117, 21 de julio de 1955, párrafos 12 y 15 (en inglés y francés).

Además, si la situación de la vivienda es más crítica en los países menos industrializados que en los más industrializados, ello es razón suficiente para que se reserve a la vivienda una parte más importante del total de inversiones en los primeros. En lugar de retardar la construcción de viviendas adecuadas de que disfrutarán generaciones futuras, como proponen ciertos economistas, sería más conveniente proporcionar a todos viviendas adecuadas y medios de bienestar comunal como condición previa al desarrollo económico.^{9/}

En vista de las condiciones que prevalecen en la mayoría de los países insuficientemente industrializados, podría parecer utópico esperar que puedan proporcionar viviendas adecuadas a todos los trabajadores durante el período de desarrollo. Una actitud más moderada sería tratar de lograr una norma mínima aceptable en materia de vivienda. A este propósito, una resolución sobre la vivienda, adoptada por la primera Conferencia Regional Europea de la Organización Internacional del Trabajo, define en los siguientes términos lo que debe ser el objetivo a este respecto:

La política nacional debería tener como objetivo garantizar a la población del país viviendas que llenaran las exigencias mínimas para el alojamiento de la población, teniendo en cuenta la composición de las familias.^{10/}

Si esto es cierto en lo que se refiere a Europa, continente compuesto en gran parte de países sumamente industrializados, lo es aun más en el caso de las regiones insuficientemente industrializadas. En vista de la escasez de recursos en ellas, es indudable que la esperanza

^{9/} Ernest Weissmann, en Importance of Physical Planning in Economic Development, Housing and Economic Development, op. cit., pág. 66, se expresa de la manera siguiente: "La vivienda adecuada y el urbanismo racional son elementos esenciales de todo desarrollo económico, lo mismo que una organización satisfactoria de los transportes y comunicaciones o de las fuentes de energía". Debe señalarse, no obstante, que en otra parte de su artículo el Sr. Weissmann no deja de reconocer las limitaciones que impone la falta de materiales de construcción.

^{10/} Boletín Oficial, vol., XXXVIII, núm. 2, 1955, pág. 93.

de llegar fácilmente a una situación satisfactoria en materia de viviendas y de construcciones para uso colectivo es enteramente vana. Las más favorecidas de estas regiones llegarán como máximo, y de acuerdo con el desarrollo económico general, a proporcionar viviendas adecuadas a una parte importante de la población obrera en condiciones que por lo menos respondan a las normas mínimas de higiene y de decoro. En efecto, en la mayoría de los casos este progreso no hará más que acompañar al desarrollo económico.

En conclusión puede decirse que el punto de vista sociológico corresponde indudablemente a un deseo unánime: la acción fundada en la reflexión sufre inevitablemente la influencia de la idea que sobre la situación se hace cada persona. Pero, de manera absoluta, este concepto parece perder mucho de su valor cuando se trata de países insuficientemente industrializados donde la elección de las necesidades esenciales que es preciso satisfacer, así como la medida en que es posible satisfacerlas y la importancia de las soluciones que se contemplan, depende estrictamente de los recursos disponibles.

Consideraciones de orden político

En los países insuficientemente industrializados intervienen consideraciones de orden político en lo que se refiere a las viviendas, que apoyan bien el punto de vista económico o bien el punto de vista sociológico.

La impaciencia que en las poblaciones de estas regiones provoca la lentitud con que se desarrolla el progreso de las condiciones de vida es el factor político más evidente. El principio del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos, los descubrimientos técnicos y los adelantos materiales de nuestra época han hecho nacer en los países insuficientemente industrializados la esperanza -y en ocasiones casi una certitud- de obtener en un futuro próximo gran número de ventajas de que disfrutaban actualmente, de manera general, las naciones altamente industrializadas. Si el gobierno no es capaz de proporcionar pruebas palpables de un progreso, ofreciendo las mayores ventajas económicas y sociales inmediatamente, es posible que la agitación y el resentimiento se generalicen hasta tal punto

/que no

que no sea posible resolver de manera pacífica y progresista las cuestiones relativas al desarrollo económico.

Las otras consideraciones de orden político se refieren a la rivalidad entre los grupos de países que desean elevar las condiciones de vida de sus poblaciones a niveles superiores a los de los países vecinos dentro de un período de unos treinta años. En efecto, los niveles de vida no pueden elevarse sin que antes se haya logrado un aumento de la productividad, aumento que exige mayores ahorros y mayores inversiones, particularmente en la esfera de la construcción.

La relación que existe entre la elevación de los niveles de vida y los coeficientes de ahorros y de inversiones fue discutida por la Comisión India de Planificación, que hizo observar que, en un país donde la población aumenta en 1,25 por ciento anualmente, el coeficiente de ahorros de los ingresos nacionales debe situarse entre 4 y 5 por ciento -es decir, aproximadamente el coeficiente de la India y de otros países insuficientemente industrializados- para que el ingreso por habitante permanezca en un nivel constante. Si durante un período de 27 años este mismo país logra elevar progresivamente el coeficiente anual de ahorros, de manera que llegue a un 20 por ciento al finalizar el décimoctavo año, y mantenerlo en ese mismo nivel en los años sucesivos, podrá duplicar sus ingresos por habitante.^{11/} La Comisión de Planificación precisó que no puede interpretarse literalmente esta generalización, y que el aumento de ingresos que resulte de la acumulación de capital depende de gran número de otros factores independientes del volumen de las inversiones. En lo que se refiere a la vivienda, la rapidez del aumento del ingreso nacional exige que se consagre solamente a la construcción de nuevas viviendas una parte relativamente limitada de los capitales disponibles.^{12/} Así, todo país que reserve a la construcción de viviendas la mayor parte de los recursos de la construcción, con el fin de mejorar inmediatamente las condiciones de vida de la población, no tiene, en igualdad de circunstancias, oportunidad alguna de lograr el objetivo más rápidamente que los países que,

^{11/} Government of India, Planning Commission: The First Five-Year Plan (Nueva-Dehli, 1952), págs. 14-15 y 21.

^{12/} Ibid., págs. 18-19.

adoptando una política de restricciones voluntarias u obligatorias, consagran el volumen de sus ahorros a inversiones altamente productivas. De hecho, es posible que los primeros no obtengan más que un aumento insignificante, o ningún aumento, del ingreso por habitante, mientras que los segundos podrán duplicarlo.

A falta de criterios precisos para determinar la importancia de los recursos que es necesario dedicar a la mejora de la productividad para responder a las necesidades políticas, es posible, no obstante, deducir dos factores principales.

El primero es el grado de comprensión por parte de la población en general y de sus reacciones ante la situación. Si su comprensión de las cuestiones económicas y políticas es, en el conjunto, insuficiente, y si la población está descontenta, las reivindicaciones inmediatas serán mucho más apremiantes que en los países en que la población justiprecia los problemas esenciales del desarrollo económico o se contenta y se resigna a sus condiciones de vida.

El segundo factor reside en la naturaleza misma de los medios de control que los poderes públicos pueden ejercer sobre la población y sobre la economía. En un régimen autoritario, el gobierno puede, sin correr un excesivo riesgo político, restringir las normas de consumo y de vivienda e imponer coeficientes elevados de ahorros y de inversiones productivas de capital. Por el contrario, esto no es posible más que a costa de las mayores dificultades en los países no autoritarios en los que el gobierno debe tener más en cuenta la opinión y la voluntad del pueblo.

Influidos por las razones políticas que acaban de examinarse, los gobiernos razonan de dos maneras diferentes. Algunos muestran una tendencia a construir sobre todo alojamientos lujosos concebidos en cierto sentido como modelos de exposición y destinados, entre otras cosas, a impresionar a las masas. Es evidente que este método no satisface más que a un número muy limitado de familias. Otros tratan de resolver el problema de manera más realista y canalizan el descontento y la impaciencia de la población hacia una fuerza activa que se expresa, por ejemplo, en la pequeña construcción individual asistida por el Estado y en trabajos de desarrollo rural.

Ensayo de conciliación de los tres conceptos

La conciliación de los conceptos expuestos no puede intentarse sin precisar, antes que nada, las nociones de "prioridades" y de "recursos":

a) En los planes de desarrollo a largo plazo las listas de prioridades pueden expresar, bien la importancia relativa que debe darse a los diversos bienes de consumo, o bien el orden de importancia de los diversos tipos de inversiones necesarias para proporcionar con abundancia esos mismos bienes.

Una rúbrica como la de las viviendas puede, por lo tanto, fácilmente colocarse en el primer rango de las necesidades en el primer caso, y no merecer más que una prioridad inferior en el segundo, puesto que, en tal caso, cede en importancia a la construcción de fábricas de cemento, de siderúrgicas, de presas y de centrales eléctricas que producirán bienes de los que la población disfrutará más tarde.

b) Si se considera una industria en particular, como, por ejemplo, la de la construcción, es posible distinguir los recursos de esta industria propiamente dichos, es decir, los que ésta emplea efectivamente (mano de obra, capital, terrenos y organismos de dirección) de los que podría emplear pero no emplea (mano de obra regional que no se emplea todavía o que vive en condiciones de subempleo, recursos naturales, etc.). Ahora bien, estos últimos recursos se prestan particularmente a la utilización en la construcción. Puede entonces, en consecuencia, no concederse a la construcción más que una prioridad inferior en relación con la utilización de los recursos efectivos de la construcción y, por el contrario, concederse una prioridad muy elevada en lo que se refiere al empleo de los recursos no utilizados hasta entonces: servirán para la construcción de viviendas provisionales y de edificios para uso colectivo.

Una vez que se hacen estas distinciones, los puntos de vista económico, sociológico y político no parecen absolutamente irreconciliables.

El economista se interesa principalmente en el problema de la utilización máxima de los recursos disponibles. No obstante, si el objetivo económico de los países insuficientemente industrializados es esencialmente la creación de niveles máximos de desarrollo, así como garantizar a todos, lo más pronto posible, condiciones de vida apropiadas,

/este objetivo

este objetivo puede modificarse de manera que se tengan en cuenta sentimientos humanos y valores culturales. Es innegable que en su gran mayoría los economistas admiten que la política de los Estados insuficientemente industrializados, por lo menos en las economías no planificadas^{13/}, no deben obedecer estrictamente al criterio de la productividad. Por ejemplo, en lugar de duplicar la producción nacional en 25 años, pueden consagrarse de 35 a 40 años y, entretanto, emplear una parte mayor de los ingresos nacionales para elevar más rápidamente los niveles de vida.

Otra forma de conciliar los puntos de vista económico y sociológico consiste en consagrar a la vivienda recursos no utilizados hasta ahora o utilizados insuficientemente. En efecto, para los economistas que deben decidir al mismo tiempo la prioridad que debe concederse a la vivienda en el programa de desarrollo de un país, así como la repartición de los recursos productivos de capital, el problema se plantea generalmente en términos relativamente limitados: ¿cómo deben repartirse los escasos recursos disponibles para la construcción?

Pero si existen además recursos no utilizados o utilizados insuficientemente, que pueden emplearse más eficazmente para mejorar la situación en lo que se refiere a la vivienda más bien que a otro fin, tal utilización tiene ventajas en el plano social así como en el económico.

Mientras el economista se interesa en los medios, el reformador social, y muchas veces el arquitecto, el ingeniero, el urbanista y el técnico de la construcción, se interesa en los fines —es decir, en lo que debiera ser—, lo que explica tal vez, por una parte, la indignación que le mueve en ocasiones con respecto a la "insensibilidad" de los economistas. No obstante, aunque negándose a hacer concesiones en lo que se refiere al orden de prioridades que debiera concederse a la vivienda en la escala de los valores, el reformador puede aceptar mostrarse más comprensivo en lo que se refiere al lugar que debe ocupar la vivienda en

13/ Véanse Max Millikan: The Economist's View of the Role of Housing, Housing and Economic Development, op. cit., págs. 27-28, y Paul A. Samuelson: The Dilemmas of Housing, ibid., pág. 35.

el orden de repartición de los escasos recursos de la construcción, considerando con una actitud nueva la cuestión de las normas de alojamiento y de condiciones de vida.

Es así que, frecuentemente, proyectos de urbanismo relativamente poco onerosos permiten abolir algunas de las condiciones peores que prevalecen en los barrios pobres que sufren de exceso de población. Es además posible alojar a más personas construyendo más viviendas con materiales producidos localmente y empleando la mano de obra desempleada o subempleada. Esto no exige que se recurra más que antes a los recursos de construcción propiamente dichos, y puede también permitir economizar esos recursos. Lo mismo se refiere a la mejora de los planes de urbanismo y a una política de descentralización urbana empleando más materiales menos duraderos y una mano de obra y un equipo menos onerosos.^{14/} Las condiciones de vivienda y de vida se beneficiarán de tales medidas desde muchos puntos de vista, especialmente en lo que se refiere a la higiene,^{15/} aunque este resultado se obtiene mediante el sacrificio de otras normas de vivienda, tales como la calidad de los materiales de construcción.^{16/}

No obstante, el reformador social desea más que nada remediar la situación que existe en los barrios pobres de las ciudades en plena expansión. Este problema es particularmente difícil. Sin siquiera tratar de mejorarla, simplemente para tratar de evitar que la situación empeore, en numerosos países sería necesario construir más viviendas permanentes,

^{14/} Véase Catherine Bauer: The Case for Regional Planning and Urban Dispersal, Housing and Economic Development, op. cit., págs. 39-51.

^{15/} Por ejemplo, uno de los objetivos principales del programa nacional de viviendas en Indonesia es construir 400.000 casas higiénicas al año a partir de 1961. Debe observarse que en esta etapa del desarrollo económico el objetivo es construir viviendas "higiénicas" y no viviendas permanentes. K. Hadinoto: The Housing Situation in Indonesia, documento de trabajo B.4, de 31 de julio de 1956, preparado por el Ciclo de Estudios organizado en Copenhague por las Naciones Unidas y la O.I.T. sobre la construcción de viviendas, por mediación de organizaciones con fines no lucrativos en Asia y en Extremo Oriente, pág. 2, y anexo, pág. 16.

^{16/} Sobre este aspecto de la conciliación de los puntos de vista sociológico y económico, véase E. Jay Howenstine: Workers' Housing in Asia, Asian Labour (Nueva Dehli), marzo de 1952, págs. 14 y siguientes.

y en el momento actual es ésta una solución materialmente superior a las capacidades de la mayoría de los países insuficientemente industrializados. Comprometería además, sobre todo en las regiones superpobladas, la posibilidad de mejorar en el futuro la situación de la vivienda.

Por último, en lo que se refiere a los aspectos políticos de la cuestión de la vivienda, es preciso poner de manifiesto tres ideas principales. En primer lugar, existen numerosas razones por las cuales debiera limitarse severamente la construcción de viviendas lujosas. Cuando se desperdician los escasos recursos de construcción en edificios no esenciales, los trabajadores se consideran justificados en hacer demandas que pueden ser difíciles desde el punto de vista político y, en todo caso, poco realistas. Una política de austeridad puede aplicarse más fácilmente si todos comparten los mismos sacrificios.

En segundo lugar, debiera hacerse lo posible para que las ventajas que resultan de un aumento de la productividad debido a un desarrollo económico acelerado sean compartidas con los trabajadores y los consumidores por medio, por ejemplo, de aumentos de salarios (una parte de los cuales podría dedicarse de una manera o de otra -voluntariamente o no- a las inversiones necesarias) y disminución de los precios. Las restricciones impuestas en el consumo actual en beneficio de las generaciones futuras serán afectadas más fácilmente si durante el período de desarrollo es el conjunto de la población, y no solamente algunos privilegiados, quien disfruta de las ligeras mejoras obtenidas.

En tercer lugar, por muy ineficaz que resulte el programa de viviendas adoptado por el gobierno para afrontar las necesidades en un futuro inmediato, la forma de enfocar este problema tiene una importancia fundamental. Si el gobierno es profundamente sensible a la gravedad de las necesidades en materia de vivienda; si se impone objetivos razonables a largo plazo; si ataca el problema inmediato con valor, energía e imaginación; si hace entrar en juego todos los recursos latentes en la comunidad; si ofrece a los habitantes métodos y medios específicos de ayuda mutua, en colaboración con las autoridades centrales y locales, empleadores, sindicatos, etc., puede surgir una gran fe en el porvenir, y el descontento con el actual estado de cosas convertirse en una fuerza positiva en lugar de negativa.

/No obstante,

No obstante, es necesario admitir el hecho de que las complejas fuerzas sociales y políticas que hoy se manifiestan en el mundo han provocado en los pueblos deseos -frecuentemente inconscientes- contradictorios. Se querría que el desarrollo económico fuera lo más rápido posible, con el fin de lograr cuanto antes un mejoramiento de las condiciones de vida. Se querría también que inmediatamente se estuviese mejor alojado y pudiese consumirse más. Por lo tanto, un gobierno consciente de sus responsabilidades y obligaciones tiene el deber de ayudar a la población a comprender los límites impuestos por los recursos de que se dispone. Aunque puedan obtenerse mejoras considerables inmediatamente, particularmente gracias a la utilización de recursos que hasta ahora no se utilizaban o se utilizaban mal, es inevitable concluir que en las primeras etapas del desarrollo económico, por lo menos en los países de gran densidad demográfica, el exceso de población en los centros urbanos en plena expansión no se atenuará y, en algunos casos, hasta aumentará.

Conclusión

Lo importante, sin duda alguna, no es tanto el punto exacto en que se funden los razonamientos de orden económico, sociológico y político para poder determinar el volumen de los recursos que deben asignarse a la vivienda en un país determinado, sino más bien la necesidad, para la población de ese país, de comprender por qué los tres conceptos se funden en ese punto. Cada país habrá de decidir esta cuestión teniendo en cuenta su propia situación. Pero si decide asignar más recursos a la vivienda de lo que justifican las exigencias de la productividad, es necesario que los dirigentes y la población sepan que para aumentar el número de viviendas disponibles deben resolverse a aceptar un desarrollo económico menos rápido. Esto puede servir para hacer que la población admita la necesidad de adoptar un ritmo de desarrollo económico más lento, sobre todo en comparación con los mayores progresos que puedan realizarse en otros países que prefieren la otra solución y construyen menos viviendas para poder acelerar en mayor medida el ritmo de su desarrollo económico.

/Por último,

Por último, es importante que los que consideran la cuestión de la vivienda con excesivo entusiasmo aprendan a considerarlo en el conjunto de los problemas que se plantean en los países insuficientemente industrializados desde el punto de vista de la distribución de los escasos recursos entre las diversas ramas de la construcción. Los programas nacionales de vivienda pueden concebirse y realizarse con la energía y la habilidad necesarias para obtener un máximo de resultados con el mínimo de recursos disponibles sólo con un perfecto conocimiento de los hechos.