

## FORMULACION DE POLITICAS NACIONALES DE VIVIENDA\*

**Una política de vivienda** supone dos cosas fundamentales: a) que hay una necesidad objetiva de una determinada acción sobre la vivienda: un problema de la vivienda y b) que el problema no se resuelve por el libre juego de la iniciativa privada de las personas que son de alguna manera afectadas por él: insuficiencia del mercado para resolver el problema de la vivienda.

No es tarea nuestra en esta ocasión justificar la necesidad de una política de vivienda, que sería justificar el principio de subsidiaridad del Estado, cuando los otros poderes de la sociedad no alcanzan a solucionar los problemas. Suponemos un consenso de que se necesita una política de vivienda y pasamos, sin más preámbulo, a elaborar los que nos parecen los rasgos fundamentales de la política de vivienda.

### **Política de Vivienda Nacional.**

No es superfluo, sin embargo, detenerse unos momentos en el concepto de que **una política de vivienda tiene que ser nacional.**

1. Esto nos indica que, sin prejuicio de la organización político-administrativa de cada país, la política de vivienda tiene que ser una política de conjunto: extensivamente, abarcando en primer lugar todo el área de la unidad político-administrativa con poder de decisión autónomo (municipio, región, estado) y además el área total de la nación. Extensivamente, también en un sentido estructural, y no meramente geográfico: la política de la vivienda debe ser parte del plan (o diseño) nacional de desarrollo, y debe integrarse a éste en los diversos sub-planes o niveles en que se desagregue el plan nacional. Esto, como esperamos mostrar más adelante, es una exigencia objetiva del problema mismo de la vivienda, que también se plantea en extensión geográfica y estructural, y no meramente una conveniencia abstracta de coordinación administrativa.

2. Nacional, también tiene una dimensión de intensidad, en cuanto implica que la política de la vivienda es responsabilidad de todos los individuos, o grupos, por privados que quieran ser, que componen la sociedad. No es una responsabilidad exclusiva del Estado, aunque, en el estado imperfecto de solidaridad social que tenemos, el Estado tiene que recordar esta responsabilidad a los particulares y tomar medidas para que no la olviden. Si se acepta esta responsabilidad compartida por toda

1

---

\* Este trabajo fue presentado a la III Conferencia Centroamericana Permanente sobre Vivienda y Desarrollo Urbano, en Julio 1974 en San Salvador. Fue publicado en las actas de conferencia, y atribuido por error al Dr. Julio Hernández Sifontes, que fue quien lo presentó.

la nación, no se presentarán objeciones de principio a ciertas medidas que el Estado tendría que tomar para resolver el problema de la vivienda.

Esta totalidad en la concepción de una política de vivienda debe basarse en una totalidad analítica del problema. Es decir, no se puede formular una política nacional de vivienda, si no se plantea el problema como un problema nacional, de conjunto, estructural, en que está involucrado el comportamiento económico y social de todos los grupos que componen la sociedad. En este sentido el problema de la vivienda es una manifestación y el resultado de la realidad total del país, con sus diferencias sociales, sus tensiones de clases, sus desequilibrios económicos, su escasez de recursos, etc... Nosotros suponemos este análisis totalizante, como condición previa para una formulación de una política nacional de vivienda.

Si se procede de otra manera, limitando, por ejemplo, el concepto de política nacional a su aceptación geográfica: vivienda urbana y vivienda rural, la acción del Estado queda empobrecida y la formulación de su "política nacional" quedaría reducida a insistir en que no se debe desatender el sector rural. Es indudable que el fallo, universalmente reconocido, de muchos gobiernos en ciertos aspectos del problema de la vivienda se debe a una concepción estrecha del problema y una formulación simplista de la política.

Esto supuesto, vamos a distinguir los niveles de intervención del Estado y las modalidades de intervención, como criterios diferentes pero concurrentes para ordenar y sistematizar las acciones que deben constituir, en nuestra opción, la política nacional de vivienda.

#### **Niveles de intervención del Estado. (Objetivos)**

- A. Establecimiento de un medio ambiente habitable.
- B. Provisión de viviendas (tierra, techo, higiene, calles, agua, luz).
- C. Desarrollo de una comunidad urbana.
- D. Crecimiento urbano.

Un tanto arbitrariamente, por razón de brevedad en la exposición, hemos elegido cuatro momentos o fases en el problema de la vivienda, considerado dinámicamente, o tal como se despliega en el tiempo. Previamente al momento de proveer viviendas, sea a través del mercado o sea de otra manera, está la creación o mantenimiento de un medio ambiente habitable. Comencemos por ahí.

#### **A. Establecimiento de un medio ambiente habitable.**

El problema de procurarse un medio ambiente habitable lo enfrenta el hombre con diversas intensidades, según tiempos y lugares, desde los albores de la humanidad. El hombre primitivo tuvo que habilitar terrenos, luchando contra la selva, el bosque o las rocas antes de plantar su choza; tuvo que buscar un terreno cerca del agua, de la caza y la pesca o cualquier otro medio de subsistencia, un terreno que le defendiera de las amenazas contra su subsistencia por parte de animales, enfermedades, catástrofes naturales, etc... El hombre moderno tiene las mismas necesidades básicas de ubicar su vivienda en un medio ambiente habitable, sano, seguro, agradable, conducente a la supervivencia y al progreso económico.

En principio, dados los avances del saber humano y la tecnología, el hombre moderno tiene los medios de procurarse, en lucha con la naturaleza, estas condiciones previas de habitabilidad. Sin embargo el hombre moderno se ha impuesto limitaciones serias a esta posibilidad abstracta y objetiva. Se ha ido obligando poco a poco a buscar su habitación en ciertos espacios, donde se concentran los demás hombres, y con ellos sus medios de producción, sus creaciones materiales y espirituales... El fenómeno de la urbanización ha hecho del medio ambiente un bien escaso en cantidad y calidad. Por otra parte la explotación agrícola capitalista ha limitado también en el campo la cantidad y calidad del medio ambiente rural.

La creación y mantenimiento de un medio ambiente habitable se ha convertido en un problema, de diferente naturaleza del que tenía el hombre primitivo, pero no menos agudo.

El problema es más grave en su manifestación urbana, aunque no debemos olvidar que también existe en el campo. En El Salvador tenemos el ejemplo de los colonos que van a ser desplazados por la presa del Cerrón Grande; su medio habitacional junto con sus viviendas van a desaparecer y la sociedad tiene la responsabilidad de crearles un nuevo medio ambiente habitable. Con esta salvedad tan importante vamos a concentrarnos en el espacio habitable de la ciudad.

Vamos a preguntarnos si esta creación de un medio ambiente habitable es una tarea del Gobierno, es decir si debe ser objetivo de una política nacional de la vivienda. Lo será en tanto que la iniciativa privada sea incapaz de asegurarlo para toda la población. Y así sucede en efecto.

Las nuevas colonias residenciales aseguran las mejores condiciones de habitabilidad, (espacio amplio, aire puro, zonas verdes, relativa tranquilidad, accesibilidad al trabajo, etc...) a los grupos sociales de ingresos más elevados. (Estas colonias nuevas, por lo general se asientan en terrenos no urbanizados anteriormente, más bien tierra agrícola. En este sentido no destruyen el medio ambiente de otras personas de menos ingresos).

El mercado se encarga de resolver este problema para quien puede pagar. Pero la mayoría no lo puede pagar. La degradación del medio habitacional sigue rigurosamente la escala descendente de ingresos, hasta los niveles en que las viviendas se ubican junto a los colectores de las ciudades, expuestas a las enfermedades, animales, inundaciones, aire irrespirable, etc...

De todas estas personas que excluye el mercado tiene que responsabilizarse el Gobierno directamente. El Gobierno tiene que proporcionar directa o indirectamente a estas personas un medio habitacional. Por lo menos tiene que procurar que estas personas tengan la posibilidad de procurarse un medio ambiente habitable. Y esto debe ser una preocupación de su política de vivienda.

La dificultad está en la relativa escasez de espacio urbano, (aunque el espacio no urbano fácilmente se redefine como urbano) y en la apropiación privada del mismo. Esto hace que el espacio urbano no se use de la manera más conveniente para la comunidad. Parece, pues, necesario que el uso de la tierra urbana esté moderado por el Gobierno de tal manera que se satisfagan a las generaciones presentes y futuras en cuanto al medio ambiente habitacional. Esta regulación total del uso de la

tierra urbana implicaría también una regulación de la actividad de la empresa privada en este dominio, en el sentido de que la creciente oferta de soluciones a ciertos grupos no vaya sistemáticamente mermando la posibilidad de soluciones para otros grupos. Se impone, pues, en la política nacional de vivienda una planificación del uso del suelo urbano no meramente indicativa sino estrictamente preceptiva.

Pero el medio ambiente está cada vez más deteriorado para todos, aunque no en igual medida el medio ambiente habitacional. Este alarmante problema de la polución, que se caracteriza por la no internalización de los costos sociales por las empresas que los producen, no puede ser resuelto por la empresa privada y pasa automáticamente a ser responsabilidad del Gobierno, que debería tomar medidas para obligar a las empresas a evitar la polución. Para ello el método más seguro que existe es obligarlas a que internalicen los costos que causan a la sociedad. Estas medidas, tan claras en la teoría y de tan difícil aplicación en la práctica, deberían implementarse en una política de ubicación o re-ubicación de la industria, como elemento indispensable en una planificación urbana y regional.

En resumen, la creación y mantenimiento de un espacio habitable es en última instancia responsabilidad del Gobierno y debe ser el primer elemento explícito y consciente de una buena política nacional de vivienda.

#### **B. Provisión de viviendas.**

La provisión de vivienda, como la de alimentos, vestido, etc., se realiza normalmente a través de un mercado organizado al efecto. Sin embargo, mientras casi nadie se ve excluido sistemáticamente del mercado de vestido y alimentos, una gran parte de la población no puede entrar en el mercado de vivienda tal y como hoy está organizado.

El problema, claramente, es estructural; la oferta solo responde a una demanda efectiva y no responde a la demanda potencial (las necesidades no expresadas monetariamente) porque a los precios que construye la empresa privada, los grupos de menores ingresos no pueden demandar efectivamente vivienda. El problema, pues, es doble; por un lado unos ingresos muy bajos en términos absolutos (o, si se quiere, en relación con las necesidades primarias objetivas) y por otro una estructura de la industria de la construcción que sólo es rentable (y sin esto no funciona) por encima de ciertos precios mínimos. El resultado es que la oferta y la demanda no se encuentran.

La solución del problema a nivel teórico es hacer que la oferta y la demanda se encuentren. Para ello o bien se incrementa la demanda, convirtiendo la demanda potencial en demanda real, o se adapta la oferta a la demanda potencial no expresada en el mercado. La primera vía supone un aumento de ingresos de los grupos de menos ingresos. Es decir, con una política de empleo pleno (si fuera factible) y una política de redistribución de renta en favor de los económicamente débiles, se podría solucionar el problema de la vivienda (como se soluciona el "problema" de los alimentos y vestidos) sin necesidad de una política explícita de vivienda. (Este argumento muestra que la política de vivienda no puede ir separada de la política económica nacional). La segunda opción es ampliar la oferta para que se puedan ofrecer viviendas a precios menores. Esto podría hacerse o bien reduciendo costos de la empresa privada,

subvencionándola o construyendo el Gobierno y supliendo así las deficiencias de la empresa privada.

Estas alternativas se incluyen en el concepto de política de vivienda, que es a un nivel más general una política de re-distribución, y que, por lo tanto, puede ser sustituida o reforzada por otras políticas de redistribución, como veíamos en el párrafo anterior.

La intervención del Gobierno en la provisión de vivienda implica una intervención en toda la industria de la construcción a varios niveles. Esto se deduce del mero análisis de los costos de la construcción. Estos costos son principalmente: tierra, materiales, mano de obra, un premio por el riesgo.

Es evidente en toda América Latina que la rápida urbanización ha trastornado el mercado de tierra urbana; ha creado un ambiente favorable para el acaparamiento, especulación y consiguiente subida de precios. Por lo tanto, si el Gobierno pretende que se construyan viviendas adaptadas a los niveles inferiores de ingresos, tiene que mantener a un nivel bajo (nivel a definir en cada caso) el costo de tierra urbana, que es uno de los componentes más importantes del costo total. Esta acción directa o indirectamente no se puede lograr sin una política global sobre uso de suelo urbano, ya que la intervención en un sector de este mercado afecta al todo. Una política nacional de vivienda es inconcebible sin una política nacional sobre uso del suelo urbano.

Los materiales de construcción son producidos o importados en condiciones de monopolio, muy exclusivo a veces. Quizá, por condiciones técnicas no puedan producirse de otra manera; el monopolio, como estructura de producción, puede ser inevitable, pero debe ser temperado en cuanto a su política de precios por la acción del Gobierno, dada la gran incidencia social de su producto. El Gobierno podría, eso sí, comercializar una gran parte de estos materiales de producción, reduciendo así costos de distribución.

Los costos de mano de obra, no debieran sufrir el peso de la reducción de costos de la construcción, porque una política en este sentido sería contradictoria a la política de vivienda, que es en definitiva una política de redistribución. El poder de compra de los obreros de la construcción, como la de todos los asalariados, tiene que mantenerse, si no queremos que el problema se mantenga o aumente por falta de demanda efectiva.

Los riesgos de la industria de la construcción se aumentan con la falta de previsión, falta de conocimiento del mercado y con las oscilaciones de la coyuntura económica. Cuanto mayores son los riesgos, mayores los premios o compensaciones que necesitan los empresarios para entrar al negocio. Una intervención estatal en el sentido de suministrar información a la empresa privada y garantizar las condiciones en que se fijan los contratos contribuiría mucho a disminuir incertidumbre, riesgos y las compensaciones por este capítulo, que tanto elevan los costos. Creemos que en los diagnósticos y planes de desarrollo debería estimarse las condiciones futuras en los diversos sectores del mercado de vivienda, necesidades de los diversos tipos de vivienda, demanda futura, costos de producción, etc..., coordinando los sectores concurrentes, para que no cambien las condiciones de oferta y demanda. Esto nos lleva, una vez más, a concebir la política nacional de vivienda como un elemento más, pero muy importante, de la matriz de la política nacional de desarrollo económico.

La provisión directa de vivienda por el Gobierno, no excluye, sino que incluye las medidas arriba sugeridas, si no se quiere que la actividad del Gobierno sea ruinosa y perjudique a la economía nacional. Es ilusorio pensar que el Gobierno puede asegurarse por mucho tiempo un abastecimiento de tierra urbana, materiales y otros factores de producción a unos costos substancialmente inferiores a los del mercado.

Creemos que, previamente a la actividad de construir viviendas, el Gobierno debe asegurar que las condiciones generales del mercado de factores de producción para la industria de la construcción sean tales que su actividad social pueda llevarse a cabo con un mínimo de rentabilidad económica. De otra manera, el Gobierno, para evitar la ruina de sus instituciones especializadas, tendrá que seguir los mismos criterios de rentabilidad de la empresa privada. Pronto se encontrará construyendo para grupos de ingresos relativamente elevados.

### **C. Desarrollo de una comunidad urbana.**

Por vivienda escusamos decir, que entendemos no meramente la casa o el apartamento, sino también las facilidades y servicios que se juzgan indispensables en el alojamiento del hombre moderno. Una vez que ampliamos el concepto de vivienda para comprender algo más que el techo que protege de la intemperie y crea un ámbito de privacidad para la familia, no podemos detenernos hasta llegar a todo el conjunto de facilidades necesarias para el desarrollo social de los hombres (cuidados médicos, educación, abastecimiento-comercio, iglesias, etc...), pasando por los servicios de agua potable, energía eléctrica, drenajes y alcantarillados, comunicaciones, transporte, etc.

La vivienda o habitación, tiene que corresponder a la naturaleza social y sociable del hombre. Nos parece natural que la vivienda, en su ubicación, diseño, costos, etc... se adapte a las condiciones materiales y económicas de sus ocupantes; también se debe adaptar a las necesidades espirituales o por lo menos no materiales de los mismos. El mercado de vivienda se ocupa en buena medida de estas necesidades sociales, como de toda otra mercancía que se puede adquirir con dinero. Las viviendas se construyen y se venden con todo un contexto social de prestigio, vecindario y facilidades de socializar. Las soluciones espontáneas al problema de la vivienda de grupos de ingresos bajos, deficientes como son desde todo punto de vista material, suelen presentar unas características positivas de organización y vida social, solidaridad y espíritu comunitario que no fácilmente se encuentra en otros vecindarios. La superación de las condiciones materiales de la vivienda de estas personas no debe conllevar la destrucción, sino la preservación, de las condiciones sociales, y su creación cuando no existieran previamente.

La política de vivienda, para tomar debida cuenta de toda la complejidad del problema debe incluir medidas para el desarrollo de la vida social del microcosmos comunitario de relaciones, sin las cuales la vida del hombre es mecánica, limitada y a la larga insoportable.

### **D. Crecimiento urbano.**

Es una responsabilidad hacia las dimensiones futuras del problema de la vivienda, es una responsabilidad hacia el problema cuantitativo de la vivienda y el problema cualitativo de la habitabilidad de las ciudades.

El proceso de urbanización puede ser dirigido en su misma inevitabilidad, puede dársele unas características y otras y en todo caso se puede evitar que sea caótico e irracional.

Aquí podría dudarse si este intento de domesticar la urbanización, que más bien parece pertenecer a la provincia de la planificación regional, formaría parte de una política nacional de vivienda. La respuesta es evidentemente afirmativa, porque no se puede concebir una política nacional de vivienda sino en el marco de una política de planificación regional, (así como de desarrollo nacional).

El IV Congreso Interamericano de Vivienda, celebrado en México del 28 de octubre al 2 de noviembre de 1973, "se pronunció por un desarrollo urbano más equilibrado y recomendó establecer un sistema nacional urbano que considere la creación de "centros compensatorios" a fin de evitar la formación de megalópolis; reducir al mínimo los costos económicos y sociales del crecimiento de las ciudades... y ordenar el flujo migratorio hacia y entre las ciudades para lo cual es condición necesaria establecer una política eficiente de generación de empleo racionalizada en el plano espacial". \*

#### **Modalidades de la intervención.**

Estos son los cuatro niveles de intervención, o si se quiere, objetivos de la acción de los Poderes públicos, que designamos como política nacional de vivienda.

Pasemos con la misma brevedad que aconseja el caso, a exponer las modalidades de intervención, que son como las operaciones concretas, o instrumentos de la política. Es inevitable repetir algunos conceptos, aunque esta vez desde la perspectiva de la acción concreta.

#### **A. Intervención por el lado de la oferta.**

1. Planificación
2. Reglamentación
3. Fomento
4. Intermediación
5. Mantenimiento de los niveles de oferta
6. Procuramiento rentable de soluciones habitacionales y materiales.
7. Procuramiento no rentable: a) de soluciones tradicionales  
b) de nuevas soluciones

1. **Planificación.** Como ya hemos dicho repetidamente, una política nacional de vivienda debe comenzar por una planificación, que sea una planificación sectorial dentro del plan nacional de desarrollo (donde le hubiera) y conjunta con la planificación regional y urbana.

La planificación debe abarcar, además de las actividades constructivas de viviendas y de urbanización, el uso de la tierra urbana apta para la habitación, la producción y distribución de materiales de la cons-

---

\* Pág. 2. S.I.N.D.U. Noticiero, Enero 1974, p. 2.

trucción, la preparación de la mano de obra calificada, la provisión de agua, electricidad, comunicaciones y transporte y la dotación con infraestructura social.

Esta planificación no puede ser meramente indicativa; tiene que proponer metas obligatorias, incluso a la empresa privada, para que el Gobierno pueda cumplir las metas que fija para su acción. Puesto que el Gobierno inserta su actividad en las actividades del sector privado, no podrá cumplir sus metas, si los sectores y mercados de los que depende no se comportan según las previsiones del plan.

**2. Reglamentación.** De lo que acabamos de exponer se sigue que tiene que haber una clara reglamentación por parte del Gobierno de ciertos mercados y sub-sectores del sector privado. La planificación urbana exige una reglamentación del uso de espacios urbanos, de acuerdo a las necesidades e idiosincrasias de cada país y ciudad, entre otras cosas, para que la distribución del escaso espacio habitable sea equilibrada entre grupos de ingresos distintos.

La provisión de vivienda para grupos de muy bajos ingresos exige que se mantengan bajos los costos de producción. La tierra urbana, componente importante de los costos, tiene que caer bajo el control del Gobierno que debe reglamentar el uso de la misma, para impedir la especulación y los altos precios que origina.

También es necesaria con el mismo fin, una regulación de los precios monopólicos de los materiales de la construcción, que, incidentalmente, deberían formar parte de la batería de medidas anti-inflacionistas. En caso necesario este control se podría llevar a cabo a través de la competencia por parte del Estado con los monopolios privados. En todo caso cabe la solución más modesta de intervenir en el proceso de distribución, si el Gobierno comprara grandes cantidades de materiales directamente al productor para venderlos a grupos a quienes quiera beneficiar.

Finalmente convendría poner al día la estructura legal, es decir la legislación concerniente a la vivienda, para adaptarla a la situación presente y a las soluciones económicamente posibles, aunque no ideales, del problema.

Estas dos fases de la política de vivienda crearían unas condiciones favorables a las intervenciones de diverso grado del Gobierno. Sin ellas toda ulterior intervención estaría, desde el comienzo, condenada al fracaso.

**3. Fomento.** Dado que la política de vivienda debe considerar a todos los estratos sociales, la intervención del Gobierno debe abarcarlos a todos aunque la intensidad de su acción deberá ser inversamente proporcional a los ingresos de los grupos distintos. La intervención previa que advocamos en los numerales anteriores, crearía unas condiciones generales favorables a todas las clases sociales y, si no hubiera otra intervención, favorecería más a los que tienen más capacidad de aprovecharse de ellas: los que tienen ahorros o acceso a un financiamiento fácil. La responsabilidad del Estado para con las clases económicamente más beneficiadas se satisfacen con mantener unas condiciones más o menos competitivas en el mercado privado de vivienda.

Con respecto a las clases medias, en toda su amplia gama, el Gobierno tendría la responsabilidad de **fomentar** la oferta de viviendas para estos sectores.

La clase media adquiere (o alquila) su vivienda a través del mercado privado. Pero aquí se pueden producir desequilibrio, si en determinadas circunstancias el mercado se especializa en viviendas más caras de las que puede adquirir la clase media. El Gobierno tendría ahí que fomentar la vivienda de clase media, procurando financiamiento, otorgando subsidios, exenciones fiscales, etc... En principio la vivienda de clase media puede estar muy descuidada, por los mismos esfuerzos de proveer vivienda a la clase de ingresos más bajos, aunque, paradójicamente las clases medias encuentran vivienda a través de programas que el Gobierno y otras agencias destinan para ingresos bajos. En general es de esperar que el mercado privado puede cubrir, con un adecuado fomento o incentivo económico, esta parte de la demanda de viviendas. Pero el Gobierno debe procurar que no se produzca aquí una "tierra de nadie" donde no actúan ni la empresa privada, ni las agencias gubernamentales.

**4. Intermediación.** Cuando hay sectores no atendidos por la empresa privada, el Estado debe tomar en sus manos la provisión de vivienda de estos sectores. Pero antes de una acción directa en este campo el Gobierno podría actuar de intermediario, creando o ayudando a crear instituciones autónomas o empresas no estatales de utilidad pública, con una manera de funcionar tal que les permita proveer vivienda a los sectores desatendidos por la empresa privada. Esta acción de intermediación debe extenderse a procurar y avalar préstamos internacionales blandos para las instituciones mencionadas, a dar ayuda técnica y administrativa y facilitar de todas formas posibles su funcionamiento y administración.

**5. Mantenimiento del nivel actual de oferta.** La vivienda que hoy ocupan amplios sectores de medianos y bajos ingresos está siendo amenazada por la expansión y transformación urbana: casas antiguas, viviendas de alquiler, situadas en terrenos estratégicos, son desocupadas o están destinadas para serlo, usando el procedimiento de elevar los alquileres por encima del precio del mercado para provocar la emigración.

Estas decisiones no se pueden dejar a personas privadas; los planes urbanísticos para remodelar las zonas antiguas o tradicionales de habitación deben ir acompañados de planes de reubicación, para ofrecer una vivienda alternativa a las personas desalojadas. Este fenómeno es de hecho responsable de parte del déficit habitacional de los sectores de bajos ingresos, y debe ser una preocupación prioritaria el evitar que la situación no se deteriore aún más por esta causa.

**6. Procuramiento rentable de viviendas y materiales.** Cuando otras formas de intervención en la oferta de viviendas no basta para el fin pretendido, el Gobierno tendrá que pasar a la intervención directa, procurando, a través de sus agencias especializadas, vivienda, en el sentido amplio que se entiende en esta ponencia, a los que no tienen acceso a otros mercados.

Esta función la ejercen a veces instituciones privadas, como en El Salvador la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima, que son prolongaciones altruísticas y sociales del sector privado a los grupos de menores ingresos. Estas instituciones no son de lucro, pero su actividad tiene que ser lo suficientemente rentable para que pueda asegurar su existencia, dado que su financiamiento es limitado.

Lo mismo se puede justamente pedir del Gobierno: una oferta de vivienda a precios tan bajos que sólo el Gobierno puede soportar. Por supuesto que los precios bajos no deben basarse en la explotación de la mano de obra, que puede esconderse en algunos programas de "ayuda mutua", sino en la escala de producción, el diseño, el precio de la tierra y el costo de los materiales. En situaciones normales el Gobierno debería estar en condiciones de reducir costos por estos cuatro capítulos, usando adecuadamente la ventaja de ser el mejor cliente, el más grande comprador de cualquier empresa de materiales de construcción, y operar de una forma rentable para producir vivienda económica.

Sin embargo, aún habiendo pasado al procuramiento directo no será siempre necesario que produzca y venda vivienda. Hay personas de ingresos bajos que no pueden comprar su casa, pero pudieran construirla, si se les suministrara a precios económicos o "mínimos" tierra y materiales y se les facilitara un mínimo de ayuda técnica. Hacer que la gente se construya sus casas, no debiera ser una coartada para no dedicar más recursos a la vivienda económica. En este sentido algunos programas de "ayuda mutua" son una forma de ahorrarse innecesariamente costos de mano de obra calificada a expensas del trabajo entusiasta, pero no retribuido y de calidad deficiente de los propios beneficiados. Estos programas debieran ser un verdadero complemento o extensión del esfuerzo sincero y masivo de procurar, con un mínimo de rentabilidad, vivienda asequible a los grupos de ingresos bajos. Serían un último o penúltimo recurso cuando no se puede construir vivienda mínima.

**7. Procuramiento no rentable de soluciones tradicionales y soluciones nuevas.** Claramente en situaciones de emergencia y menos claras, pero igual necesariamente, en situaciones normales, el Gobierno tiene que regalar viviendas, materiales y tierras para viviendas. En caso de inundación, terremoto, guerra, no se duda en dar, sin esperar ninguna rentabilidad, vivienda o elementos para ella.

Hay también en situaciones normales personas con unos ingresos tan sumamente bajos que fuera de la más humilde champa no puede procurarse otra habitación; en casos de ancianos, mujeres, enfermos, en que ni los programas de "ayuda mutua" pueden funcionar, la única forma de obtener vivienda es por donación pura y simple. En teoría, en una sociedad donde la industria de la construcción y el uso de la tierra urbana tuvieran un claro objetivo social, apenas tendría que darse ese caso, pero por desgracia, en nuestras actuales sociedades, donde todo parece confabularse para dificultar la vivienda de los pobres, el caso es más frecuente de lo que parece. Debemos pensar que, si hay gentes que no quieren entrar en los programas de vivienda mínima, ayuda mutua, etc., que tenemos, es porque no pueden comprometerse a un pago regular y elevado (para ellos), cuando están sin trabajo estable; la champa es en esa situación una solución "óptima", en el trágico sentido de que es lo mejor que pueden lograr con sus escasos e irregulares ingresos. Sólo aceptarían otra vivienda mejor, si se la regalaran.

Las soluciones espontáneas pueden indicar a los planificadores y técnicos nuevas líneas de solución. Del conjunto de condiciones físicas que componen la vivienda en sentido amplio, las más fáciles de conseguir espontáneamente: techo, muros, son las que más fácilmente se ofrecen y en cambio, aquellas que no hay forma de conseguir espontánea-

mente, como drenajes, agua corriente, sanitación, etc... se ofrecen menos. Claramente, si no se pueden ofrecer en condiciones adaptadas a los ingresos mínimos, **todos** los elementos que componen una habitación digna, se deben ofrecer primero aquellos que la gente de ningún modo se puede procurar, como drenajes, tierra, etc.

## **B. Intervención por el lado de la demanda.**

Las intervenciones en la oferta de vivienda son más inmediatas y evidentemente medidas que tradicionalmente se caracterizan como política de vivienda. Las intervenciones por parte de la demanda son menos obviamente medidas de una política de vivienda, sin embargo, en la forma amplia como entendemos una política nacional de vivienda, inserta en el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo regional, estas medidas a largo plazo van también encaminadas a resolver el problema de la vivienda.

**1. Estabilización de la demanda actual.** Es decir control y estabilización de los flujos migratorios hacia las ciudades y entre ciudades. Esto supone medidas para remediar el desequilibrio económico y social entre el campo y la ciudad: en cuanto a las posibilidades de empleo, niveles de ingresos, educación y salud, seguridad social y legal, etc. Reconocemos que estos objetivos son ambiciosos y a largo plazo, pero necesarios si se quiere evitar un crecimiento de la población urbana, superior al crecimiento natural de la población total y especialmente un crecimiento desproporcionado de los sectores llamados marginales de las ciudades. En este contexto parece inevitable una reforma de la tenencia y uso de la tierra agrícola, en la dirección de crear más empleo en la agricultura y una mejor distribución de los ingresos que genera. El problema de la vivienda es una vez más un problema de tierra.

**2. Trasformar la demanda potencial en demanda efectiva.** En otras palabras: hacer que la demanda potencial se exprese monetariamente en el mercado. Como ya hemos dicho, esto supone una política o políticas de redistribución de renta en favor de los grupos de ingresos más bajos. Esta política de redistribución puede tomar muchas formas, por ejemplo, una política que tienda a maximizar la creación de empleo de las actividades económicas, más que otros índices de eficiencia o productividad, que producen beneficios mal repartidos. Otro modo sería subvencionando substancialmente la construcción de viviendas mínimas; políticas salariales que vincularan directamente los aumentos de salarios a los aumentos de utilidades ordinarias y extraordinarias, etc... Hay muchas y variadas formas de aumentar el poder de compra de los más pobres. Este esfuerzo para redistribuir la renta, ahorraría esfuerzos para solucionar el problema de la vivienda, porque el mercado debidamente apoyado se iría encargando paulatinamente de solucionarlo.

**3. Controlar el crecimiento natural de la población** en el contexto de una política nacional de población. La estabilización de la demanda supone, claro está, que ésta crece al ritmo natural de toda la población, y no más rápidamente; este crecimiento es todavía excesivo, dadas las posibilidades reales de acumulación de capital del país. Un crecimiento más lento de la población urbana, un objetivo relativamente más fácil de lograr que para la población rural, supondría una menor presión sobre los recursos destinados o destinables para vivienda.

**4. Cambio cualitativo de demanda.** Una política nacional de vivienda no es simplemente una política de emergencia, ni una política contra la miseria. A largo plazo tiene que ser una política de promoción social, en el sentido que debe contener elementos para la mejora progresiva de la calidad de vida de los ciudadanos. Hoy este objetivo parecerá demasiado ambicioso, dados los objetivos inmediatos a corto plazo todavía no alcanzados... Pero la política debe mirar al futuro, que se condiciona no pocas veces por el pensamiento y la acción del presente.

La vivienda debe educar y promover al hombre para que mejore siempre su suerte, debe servirle para aumentar sus posibilidades y opciones a través del aumento de sus ingresos, su educación, sus relaciones, a través de un empleo mejor, etc. Este proceso de educación y promoción por la vivienda tiene necesariamente que abocar a una necesidad de mejor vivienda. Esta mejora o aumento cualitativo de la demanda de vivienda será el mejor indicador del éxito de una política nacional de vivienda.

