

## EL ROL ECONOMICO DE LA VIVIENDA EN UNA ECONOMIA EN DESARROLLO

por Charles A. Frankenhoff\*

“El hogar del hombre es su castillo”. Pertenece a él, refleja su modo de vida, y le provee con un hondo sentido de seguridad. Un hombre sin albergue es de alguna manera un objeto de lástima, uno que no está viviendo una vida completamente humana.

El hogar refleja al individuo; también refleja la sociedad en que vive. Comprendo a un país mejor después de visitar sus hogares. La cultura de cada región se refleja en sus hogares.

La significación del rol social del hogar nunca ha estado en duda. A la verdad, tiende aún a obscurecer la importancia del rol económico de la vivienda, que es nuestro tema de hoy. La vivienda se convierte en hogar sin perder su carácter económico como una unidad de producción.

Nosotros estamos preocupados con el rol económico de la vivienda debido a nuestro interés en el desarrollo económico. Los servicios producidos por la unidad de vivienda y la misma producción de la unidad habitacional pertenecen esencialmente al proceso económico. De hecho, la hipótesis de este ensayo es de que la vivienda juega un rol económico crucial en una economía en desarrollo.

El enunciar esta hipótesis es entrar inmediatamente dentro de un área de moderado conflicto entre economistas. Es “moderado” porque los economistas tienden generalmente a ignorar la vivienda. Entre aquellos interesados con la vivienda y los problemas de formación de capital en una economía en desarrollo, una mayoría es de la opinión de que la inversión en la vivienda compite con el desarrollo económico. El Vice-Presidente de los

---

\* Ponencia ante el Seminario sobre Política Habitacional celebrada en abril de 1966 en la Universidad de Puerto Rico. El Dr. Frankenhoff es Profesor Asociado de Economía, miembro del Centro de Investigaciones Sociales, y dicta también cursos en el Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.

Estados Unidos, Hubert Humphrey, expresó con primor este punto de vista en un Seminario sobre Desarrollo Urbano celebrado en 1965 bajo los auspicios de la Agencia para Desarrollo Internacional. En un breve examen de actitudes pasadas aminorando el valor de la vivienda, Humphrey hizo las siguientes observaciones: "Varios años atrás había un sentimiento de vuestra parte y de la nuestra de que cosas como la vivienda eran inversiones de lujo que tendría que esperar por la construcción de más fábricas, más plantas eléctricas y más carreteras. La vivienda, así decían, no era productiva."

Sería conveniente enumerar en este momento el argumento básico, en sus diversas formas, adelantado por aquellos técnicos, que insisten que la economía en desarrollo debe seleccionar entre vivienda y otras inversiones de capital:

1. La vivienda no es una forma productiva de inversión de capital. Charles Abrams describe esta posición aptamente como el argumento "diablo-lleva-vivienda": "Ella no genera el mercado de divisas (foreign exchange), compite con la industria y la agricultura por escaso capital, retira labor y materiales necesarios, y puede hasta ser inflacionario". (*Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, página 106).

2. La vivienda produce una proporción alta de capital-producto. Jan Tinbergen estima que la vivienda necesita una inversión de \$8.20 por dólar de producción mientras que una empresa comercial necesita sólo un dólar de inversión adicional para producir otro dólar. (*La Planeación de Desarrollo*, pag. 72).

3. La vivienda es una necesidad social y es, por lo tanto, un problema social. La producción de unidades habitacionales debe depender de necesidades y presiones socio-políticas.

4. La vivienda en una economía en desarrollo juega sustancialmente el mismo rol que hace en la economía industrial madura, donde el ingreso de la vivienda es un segmento

menor de las cuentas nacionales de ingreso (national income accounts).

### **Trasfondo: La Economía del Desarrollo**

La economía en desarrollo latino-americana, llamémosle Bolívar, que es el ambiente de este análisis del rol económico de la vivienda, es muy familiar. Sus recursos de capital son limitados. Los ahorros domésticos son bajos. La proporción de inversión es baja aunque creciente. Los materiales manufacturados son relativamente escasos, costosos, y de hechura desigual. El grupo trabajador, aún mayormente, rural, es numeroso, no diestro, y sólo parcialmente empleado.

Esta economía en desarrollo sufre típicamente de la huída de capital engendrada por miedo de la inflación, contribuciones inusitadas sobre el capital, y de inestabilidad monetaria general. Existe allí un desbalance crónico en la balanza de pagos. La economía depende de la exportación de productos primarios para pagar por sus importaciones de maquinaria, drogas y productos químicos. La acumulación de divisas a través de tales exportaciones, sin embargo, no es confiable en un mundo de negociación en que los precios de los productos primarios cambian abruptamente de año a año. La incertidumbre resultante en la acumulación de divisas acentúa los déficits de los presupuestos corrientes. En esta forma un clima de inflación y de inestabilidad monetaria es generado y sostenido.

La infraestructura de Bolívar, por ejemplo, sus carreteras, almacenes, electricidad, escuelas, centros públicos de salud, facilidades comerciales, es inadecuada y no balanceada con su desarrollo. Unas pocas ciudades están altamente desarrolladas. Otras tienen un mínimo de infraestructura económica.

A pesar de todo, nuestra típica economía latinoamericana en desarrollo está experimentando un vigoroso proceso de cambio y crecimiento. La sociología de este cambio es de la mayor significación pero sólo recientemente ha sido objeto de estudio intensivo. Parte

de este proceso, urbanización, es de especial interés para los profesionales relacionados con la vivienda. Las presiones normales del desarrollo urbano han sido aumentadas y aún distorsionadas por la migración interna en masa desde los centros poblacionales rurales a los urbanos. Las carreteras y autobuses hacen más fácil el moverse del campo, y la vida superior de la ciudad atrae al campesino.

Un resultado inevitable de este movimiento en masa del campesino pobre y del no diestro hacia la relativamente desorganizada área metropolitana es la creación de áreas decadentes ("favelas", "tugurios", "callampas", "barriadas"). Las familias y los individuos necesitan vastas cantidades de vivienda apresuradamente. Hacinándose, invadiendo terrenos sin uso, esta gente, a las que hemos de identificarnos, John Turner al llamarlos el sector popular, producen sus propios albergues. El sector comercial privado los ignora. El sector público no está preparado, debido a debilidades fiscales y de personal, para proveer la vivienda necesitada ni los controles de construcción necesarios.

Ahora volvamos atrás, después de este vistazo de cerca de la economía de Bolívar, para acentuar la clase de unidad habitacional que es relevante a este análisis del rol económico en una economía en desarrollo. Nuestro interés principal es en la vivienda de bajo costo, ya sea producida por el sector comercial privado, el sector público, o por el sector popular—por las siguientes razones:

En primer lugar, la vasta proporción de familias en Bolívar son de bajos ingresos. La clase de ingresos altos más la clase de ingresos medianos constituyen probablemente menos del 25% del total. Las familias de ingresos bajos constituyen más de dos terceras partes del total de las familias. En segundo lugar, la vivienda de bajo costo es diferente de la vivienda de alto costo en sus consecuencias económicas para el desarrollo. La vivienda de bajo costo requiere menos capital, que se puede reunir en su mayor parte de fuentes locales. La vivienda de bajo costo utiliza prontamente mano de obra relativamente no diest-

tra y materiales producidos localmente. En tercer lugar, y por vía de contraste, la vivienda para familias de ingresos altos regularmente utiliza capital que está maduro para inversión en otras empresas. También tiende a requerir mano de obra diestra y materiales importados de construcción.

### **El Concepto Económico de la Vivienda de Bajo Costo**

Será útil el no ser muy preciso en nuestra descripción de la vivienda de bajo costo. La tentación es el de ponerle límites en términos de tamaño, espacio cúbico por persona, o valor. La legislación chilena, por ejemplo, ha establecido en el pasado un máximo de 150 metros cuadrados de área de construcción para la vivienda de bajo costo. Esto difícilmente puede considerarse vivienda de bajo costo en otros países.

Como una definición operacional, podríamos caracterizar a una unidad habitacional como de bajo costo cuando aquella está dentro de la capacidad de pago de familias de bajos ingresos en el área urbana particular. Los niveles efectivos pueden fácilmente especificarse para la región particular en un momento determinado, pero rápidos cambios de precio y cambios en la disponibilidad de crédito hace académicas tales determinaciones. La vivienda, por lo tanto, puede designarse como de "bajo costo" la que en alguna forma se ajusta a los recursos de las familias de los niveles de ingreso más bajos residiendo en una área urbana.\* Típicamente, como hemos visto, las familias de ingresos más bajos constituyen por lo menos las dos terceras partes inferiores de todas las familias.

El análisis del rol económico de la vivienda de bajo costo en una economía en desarrollo puede polarizarse en dos niveles: 1) el concepto de provisión (stock) de la vivienda, y 2) el concepto de flujo (flow) de la vivienda.

---

\* Un área urbana puede tomarse liberalmente como cualquier área que está conectada económicamente a una ciudad en el sentido de vender allí sus servicios de trabajo y utilizando regularmente los mercados de la ciudad

## 1) El Concepto de Provisión de la Vivienda

Una gran cantidad de discusión sobre el rol económico de la vivienda pierde su sutileza cuando la distinción entre **vivienda como provisión** y **vivienda como un flujo** no se guarda claramente en la memoria. El concepto de provisión de la vivienda se refiere a unidades habitacionales en su lugar y produciendo servicios. Es un concepto de riqueza que se mide en los censos de vivienda que ocurren a largos intervalos. El concepto de flujo se refiere simplemente a la producción de unidades habitacionales.

El planificador de la vivienda generalmente comienza con el concepto de provisión para hacer su estimado de déficit habitacional. El toma el inventario habitacional corriente, resta el número de unidades bajo normas, y lo compara con el número de núcleos familiares. Para hacer proyecciones del déficit habitacional él calculará la tasa esperada de formación de núcleos familiares y lo comparará con las unidades estándares de vivienda disponibles después de restarle las pérdidas anticipadas al inventario habitacional. (Nota: Para un ejemplo de este método coteje el Análisis de Mercado de Vivienda (**Housing Market Analysis**) para el Area Metropolitana de San Juan, Capítulo III, preparado en 1965 por la Administración de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico.)

Una vez que el déficit habitacional está establecido sobre la base de determinadas proyecciones de población entonces el planificador de vivienda comienza a pensar en términos del concepto de flujo, esto es, en términos de la producción de unidades habitacionales. Desde esta perspectiva el concepto de flujo se hace la variable dependiente con el concepto de provisión tratado como la variable relativamente independiente. Más tarde trataremos de mostrar porqué esta perspectiva no es correcta.

El planificador económico entonces toma el déficit estimado y trata de incorporar suficiente inversión de vivienda dentro de su planeamiento a corto y largo plazo para balan-

cear la formación de nuevos núcleos familiares y para ir disminuyendo el déficit existente. Su dificultad es de que tiene que justificar esta inversión en vivienda, frente a otras, aparentemente más productivas inversiones. El debe, por lo tanto, establecer prioridades y criterios de inversión. Un criterio que probablemente él use es algún tipo de coeficiente de capital para medir distintas productividades de inversión. Sobre la base de estos criterios, se le asigna generalmente a la inversión habitacional una baja prioridad económica.

Un breve análisis de un coeficiente de capital utilizado comúnmente, el índice capital-producto, puede introducirse en este punto porque ello ilustra muy bien la distorsión que ha tomado lugar al medir el rol económico de la provisión de vivienda. Comenzamos con el denominador de esta proporción, **producto**, (output).

El villano en la pieza es el procedimiento corriente de contabilidad de ingreso nacional. Bajo este procedimiento de contabilidad, la vivienda se encuentra en una posición ambigua. Desde un punto de vista, las cuentas de ingreso nacional consideran la inversión habitacional como formación de capital junto a inversión en planta y maquinaria y en otros tipos de construcción. Así, la depreciación sobre hogares ocupados por sus dueños se agrega a la cuenta de concesión de consumo de capital (capital consumption allowance account). Algunos economistas, sin embargo, prefieren considerar la vivienda como capital "no productivo" o capital "consumidor". (Cotéjese a Leo H. Slaasen y Leland S. Burns en **La Formación de Capitales para la Vivienda en América Latina**, pág. 108). Otros están de acuerdo con Simon Kuznets de que la vivienda debe tratarse como capital productivo. (Cotéjese **Capital in the American Economy**, NBER, Capítulo I). No parece haber un consenso claro en relación con este aspecto particular de las cuentas de ingreso nacional.

El problema de ambigüedad surge especialmente en el tratamiento del rendimiento de la provisión existente de vivienda. La contabi-

lidad de ingreso nacional asume "que la posesión de un hogar es un negocio produciendo servicios habitacionales que son vendidos al dueño del hogar en su capacidad como inquilino." (Cotéjese **National Income**, edición de 1954, del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Oficina de Economía de Negocios; página 46). Sobre la base de este razonamiento, el valor rental de viviendas ocupadas-por-sus-dueños se imputa al ingreso nacional. No es la imputación propiamente lo que nos concierne. Es el uso de la renta para medir la totalidad de los servicios producidos por la vivienda. La vivienda es tratada de un lado como capital productivo, como un "negocio produciendo servicios", aún hasta el grado de que los gastos para el mantenimiento de viviendas ocupadas-por-sus-dueños se clasifican como compras comerciales intermedias y son cargadas a la cuenta corriente; del otro lado, el valor total de los servicios habitacionales producidos durante el año se representan por el factor renta solamente. Ningún economista soñaría con medir la productividad de una fábrica por su renta, pero esto es lo que hace las cuentas de ingreso nacional en el caso de la vivienda.

La vivienda está lejos realmente de ser el término muerto en el proceso de producción que implica la contabilidad del ingreso nacional. Como un centro de producción, la vivienda tiene sus **insumos (inputs)** de trabajo, materiales, y crédito. Es cierto de que generalmente el trabajo del dueño de casa y de la ama de casa son ignorados por las cuentas del ingreso nacional. Del otro lado, si el dueño alquila un mayordomo para él y un cocinero y criada para su esposa, el ingreso nacional crece consiguientemente. Un estimado reciente asigna un costo de oportunidad de \$8,000 por servicios económicos normales del ama de casa en los Estados Unidos.

En el lado de **producción**, los servicios producidos por una vivienda tienen un valor económico definido, junto, desde luego, con los imponderables sociales y psicológicos mencionados al principio de este ensayo. La economía recibe servicios hoteleros, servicios de restaurantes, recreación, servicios de almacena-



je y estacionamiento de la casa. En la economía en desarrollo, incluyendo Puerto Rico, la vivienda puede usarse frecuentemente como el centro para una pequeña empresa comercial. El uso de la renta, ya sea actual o imputada, para medir el valor de la producción de servicios residenciales es claramente inadecuada. (Nota: No estamos aquí sugiriendo que estos cambios sean incorporados en las cuentas nacionales, pero sólo de que no podemos asumir de que estas cuentas reflejan automáticamente el rol de todos los factores económicamente producidos.)

Si convenimos de que la renta no es un denominador satisfactorio para el índice capital-producto, podemos volver al concepto de capital encontrado en el numerador de esta proporción. Hay un número de dificultades relacionadas con su uso especialmente en una economía en desarrollo. (Nota: Kuznets ha llamado nuestra atención hacia un número de dificultades tecnológicas y económicas encontradas en el uso de la proporción en una economía madura. (**Capital in the American Economy**, Capítulo III). En primer lugar, mientras el concepto de inversión en vivienda, es bastante claro, la asignación efectiva de costos de urbanización al capital gastado está lejos de ser estandarizada. La urbanización del terreno requiere un número de distribuciones arbitrarias de costo. Está también el hecho de que los costos inflados de terrenos urbanos tienden a distorsionar la estructura de los costos de la vivienda. Finalmente, está la dificultad de asignar los costos de subsidios directos e indirectos a la inversión de unidades habitacionales. En cada caso, la decisión para asignar o no asignar puede cambiar sustancialmente el valor del coeficiente de capital.

En segundo lugar, está la dificultad fundamental, especialmente característica de la economía en desarrollo, de conseguir estadísticas exactas y homogéneas. Tales estadísticas pueden encontrarse en el sector de exportación debido a la dependencia de la economía sobre contribuciones de exportación-importación. No se han de encontrar en el sector de la construcción. Esto es cierto

aún en los Estados Unidos, donde las estadísticas sobre construcción son notoriamente inadecuadas. (Compare: Business and Economics Section, American Statistical Association, **Statistical Coverage of the Construction Industry: A Critique**, 1961 Proceedings, págs. 166-190). Sin tales estadísticas el cálculo de coeficientes de capital sobre una base sectorial se convierte en un ejercicio académico.

En tercer lugar, aparte de las dificultades técnicas envueltas en reunir estadísticas residenciales útiles, está la objeción fundamental que puede adelantarse en contra del uso mismo de un índice capital-producto para determinar las prioridades de inversión. (Nota: Un excelente resumen analítico de este aspecto puede encontrarse en Gerald M. Meier, **Leading Issues in Development Economics**, Oxford University Press, 1964, Parte III. (Capital Accumulation). La objeción está basada precisamente sobre los factores complementarios de **desigualdad** e **incertidumbre** que caracteriza a la economía en desarrollo.

El desarrollo desigual de la infraestructura, por ejemplo, sugiere que el capital no puede absorberse con regularidad sobre alguna base marginal. Por el contrario, se ha de encontrar una indolencia característica en instituciones sociales y económicas que tienden ya sea a sobreestimar o estimar en menos el rol productivo del capital adicional. La asignación de prioridades se hace irreal por la inestabilidad innata del índice capital-producto en una economía en desarrollo.

Desde otro punto de vista, es claro de que el uso de cualquier coeficiente de capital para medir la productividad de inversión asume que los factores no-capitales pueden colocarse por el momento en la caja de pandora de "ceteris paribus" de Alfred Marshall. La dificultad es que estos factores no-capitales, sean ellos políticos, sociales, o económicos, son precisamente los que juegan el rol principal en determinar la productividad de capital adicional. El usar un análisis de productividad marginal de capital como el que ha sugerido Rosenstein-Rodan (esto es, en que se asume de que la oferta de todos los factores,

otros que el capital, permanecen constantes) es ignorar este hecho.

En los Estados Unidos, por los últimos 150 años, la provisión de vivienda ha jugado un rol principal en la hoja de balance nacional. La vivienda ha respondido por un 25% de la riqueza reproducible total y por el 40% del valor total de las estructuras del país. Dentro del sector residencial no-agrícola, el valor de la vivienda tiende a sobrepasar al de todos los otros activos tangibles durables combinados. (Compare: Raymond Goldsmith y Robert E. Lipsey, **Studies in the National Balance Sheet of the United States**, NBER, 1963, Vol. I, Parte III, "Housing in the National Balance Sheet"). El "alcance" de la vivienda dentro de la economía ha sido de consistente importancia en los Estados Unidos y puede esperarse que juegue un rol económico no menos importante en el futuro de la economía en desarrollo.

El esfuerzo de aplicar la experiencia en vivienda de los Estados Unidos a una economía en desarrollo sería un tipo pobre de inducción pero en tanto que los hábitos familiares están concernidos parece justo decir que el tener un hogar con una hipoteca estimula a la familia a autodisciplinarse y ahorrar. Es también interesante notar de que Goldsmith y Lipsey encontraron que el ser dueño de su hogar motivara los ahorros, los dueños de hogares tendiendo a ahorrar más que los no-dueños de hogares. Puede ser que la noción tradicional de la hipoteca como una piedra molar alrededor del cuello del dueño del hogar necesita re-evaluación.

Un punto final importante relacionado al rol económico de la vivienda tomado en su concepto de provisión es el de inversión. La casa es típicamente la principal inversión de la familia, especialmente de la familia de los ingresos más bajos en la economía en desarrollo. La casa representa seguridad económica como también seguridad social. La importancia del rol de inversión de la vivienda se hace aún más claro en las economías en desarrollo que son las típicas dominadas por la inflación. Los dueños de hogares pueden dominar mejor la tormenta

de la inflación. Aún las cargas de los pagos hipotecarios se hacen más livianas en el proceso, aunque ajustes han sido intentados por ejemplo en Chile, para mantener la equidad en tales pagos.

## 2) El Concepto de Flujo (Flow Concept) en la Vivienda

Si uno considera el concepto de provisión cuantiosa (stock concept) de la vivienda a ser reflejado en la hoja de balance nacional como riqueza, entonces el concepto de flujo se ha de encontrar en las cuentas de ingreso nacional como nueva formación de capital. El concepto de flujo relaciona la producción de unidad habitacional a una demanda dinámica de vivienda. Como tal no puede ella reducirse simplemente al concepto de provisión cuantiosa.

Desafortunadamente, hay una marcada tendencia entre planificadores económicos al hacer la vivienda en su concepto de flujo una variable dependiente relativa a la provisión habitacional. El procedimiento estándar, como hemos visto, es el evaluar la provisión de viviendas a través de alguna forma de censo, proyectar las ganancias y pérdidas anticipadas, y entonces el relacionar estas proyecciones a cambios estimados en la información de núcleos familiares. El llamado déficit habitacional es el resultado de este informe mecánico.

John Turner ha de discutir más extensamente la significación del déficit habitacional en una economía en desarrollo. Lo menciono aquí porque su cálculo refleja una subordinación del concepto de flujo al concepto de provisión de vivienda. Se nos pide implícitamente (1) el aceptar el hecho de que hay unidades habitacionales de normas mínimas que la gente debe tener ahora, y (2) el rechazar la posibilidad de una solución satisfactoria desarrollada sobre un período de varios años por las propias familias. El déficit habitacional se convierte fácilmente en el albatros colgando alrededor del cuello del planificador en la economía en desarrollo. El planificador en Brasil, por ejemplo, se encuen-

tra a sí mismo con un déficit de 7,000,000 de unidades habitacionales.

En este punto me gustaría proponer que al concepto de flujo de la vivienda se le dé el status de una variable relativamente independiente en el proceso de desarrollo económico. Esta propuesta está basada sobre dos proposiciones: 1) la demanda agregada de vivienda en la economía en desarrollo es limitada, y 2) la producción de unidades habitacionales por todos los sectores hace una contribución directa y altamente importante al desarrollo económico. Al insistir sobre una cierta prioridad del concepto de flujo sobre el concepto de provisión, estamos alegando que la producción económica directa es mayor que la suma de servicios producida por la provisión disponible de vivienda. Las consecuencias económicas de esta posición para la planificación debe hacerse más explícita según analicemos estas dos proposiciones.

#### a) La Demanda Habitacional Ilimitada.

La noción de una demanda ilimitada parecerá extraña a aquellos instruídos en las tradiciones del análisis microeconómico. Es cierto que el productor en la competencia pura se visualiza como teniendo una demanda ilimitada para su producto. Sin embargo, sobre la base de cualquier análisis macroeconómico la demanda agregada nunca es completamente inelástica. ¿Qué es lo que aquí entendemos al postular una demanda habitacional ilimitada para una economía en desarrollo? ¿Puede el coeficiente de elasticidad de la demanda para vivienda ser cero en cualquier evaluación realística?

En el agregado, sí; por tipo de unidad habitacional, no. En el agregado encontramos una necesidad constantemente creciente por vivienda. Hay la necesidad relacionada con la nueva formación familiar y el influjo de nuevas familias hacia las ciudades. Está también la necesidad que está relacionada con la prosperidad creciente según el desarrollo económico realmente toma lugar. Esta necesidad dinámica total pertenece más al concepto de flujo que al concepto de provisión.

No es tan solo una pregunta de llenar algún déficit habitacional mecánico, necesariamente abstracto. Es un problema de llenar una demanda duradera y creciente por unidades habitacionales.

Este énfasis sobre la demanda habitacional como algo durable en una economía en desarrollo hace más sentido cuando uno realiza que el Presidente de los Estados Unidos ha predicho de que vivienda en la economía madura de los Estados Unidos debe ser poblada para el año 2,000.

“En lo restante de este siglo—en menos de cuarenta años la población urbana ha de duplicarse, el terreno urbano se duplicará, y tendremos que construir en nuestras ciudades tanto como todo lo que habíamos construído desde que los primeros colonizadores llegaron a nuestras playas. Es como si tuviéramos cuarenta años para reconstruir enteramente a los Estados Unidos urbanos.” (Mensaje al Congreso estableciendo el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano; marzo de 1965).

Si esta continua necesidad habitacional se predice para los económicamente maduros y prósperos Estados Unidos, puede difícilmente esperarse que la típica economía en desarrollo agote su demanda habitacional.

El “No” anteriormente mencionado se expone con referencia a la demanda por vivienda particular por tipos de precio. Aquí es donde la elasticidad, ambas, la elasticidad de precios y la elasticidad de ingresos, jugará su rol. Aunque la demanda agregada por unidades habitacionales se espera que sea dinámica y creciente, la mezcla de vivienda demandada será limitada por cambios de los precios y por crecimiento per cápita de ingresos. La elasticidad de la demanda mide la conformidad de la cantidad demandada a los cambios en el precio del producto. Los crecientes precios de la vivienda—ellos raramente bajan en cualquier país en estos tiempos—toca a diferentes segmentos de la demanda

del mercado. Los crecientes ingresos y expectativas influyen la demanda por vivienda por tipo y estilo.

Algunas consecuencias de la demanda habitacional ilimitada más la mezcla cambiante de demanda por política habitacional merecen llevar adelante mayor reflexión. En primer lugar, la política habitacional deberá distinguir entre la producción de unidades habitacionales por los tres sectores principales dentro de la economía: el sector comercial privado, el sector público y el sector popular. Una parte importante de la tesis de Turner, por ejemplo, es el reconocimiento de la significación de la producción por el sector popular. Una familia sin un hogar y sustancialmente sin ahorros o acceso al crédito construirá su propia unidad habitacional, aún cuando signifique construir en un arrabal. Ello no espera para ser declarado un déficit habitacional, pero simplemente procede para llenar su propia necesidad. Desde este punto de vista, la elasticidad de la demanda habitacional en el sector popular es completamente inelástica.

En segundo lugar, los objetivos de la política habitacional se hacen más operacionales. En vez de ser formulados en términos de amortizar un déficit habitacional estimado sin disminuir la tasa de desarrollo económico, los objetivos pueden ser fijados con referencia a satisfacer las necesidades del crecimiento económico. El responsable de hacer la política habitacional está ahora libre para preguntar, ¿Qué combinación de programas de producción de vivienda deben planearse para poder contribuir a un mejor (la palabra "óptimo" se descarta como muy abstracta) desarrollo económico?

Al otorgársele al concepto de flujo de la vivienda su independencia, el creador de la política habitacional está libre para preguntar por las credenciales económicas de cada programa, alternativo de vivienda. La política habitacional en Brasil puede decidir por el momento el limitar su producción de unidades habitacionales a una tasa de 1:1000 población; Israel a una tasa de 10:1000 pobla-

ción. En ninguno de los casos es la decisión un absoluto. Está basada principalmente sobre criterios económicos relacionados con una tasa deseada de expansión económica. Advierte cuidadosamente de que la economía de la política habitacional no impide decisiones para construir unidades habitacionales por razones puramente sociales. El punto es el estimular las decisiones de política habitacional que busquen integrar la producción de unidades de vivienda dentro del programa total económico.

En tercer término, la relativa independencia del concepto de flujo le da a la política habitacional una buena perspectiva de la data que necesita para hacer decisiones racionales. ¿Cuál es el potencial del sector comercial privado para hacer frente a las necesidades habitacionales de los niveles familiares de ingreso de moderados a limitados? ¿Puede una serie de subsidios, productores o consumidores, ser desarrollados para aumentar el alcance productivo del sector privado? ¿Es la presente asignación presupuestaria suficiente según medida sobre alguna base de costo-beneficio? ¿Está la estructura contributiva calculada para servir las necesidades por viviendas de bajo costo? ¿Qué hay sobre la factibilidad de un programa de garantía de préstamos para hogares?

Cuando se llega a la interrogante de la producción de la unidad habitacional por el sector popular los problemas se multiplican. Aún los profesionales de la vivienda pueden reclamar una gran ignorancia de este fenómeno. (Nota: En una edición clásica dedicada a "Los Recursos Habitacionales en América del Sur", la revista inglesa *Architectural Design*, (agosto de 1963) trata este problema con gran claridad. John C. Turner dirigió este estudio). ¿Cuál es el proceso por el cual el sector popular crea sus unidades habitacionales? ¿Crea ello necesariamente sólo arrabales? ¿No hay diferentes géneros de arrabales? ¿Qué contribución puede hacer el sector público hacia la formación de proyectos viables de vivienda por el sector popular?



## b) La Contribución Económica de la Producción Habitacional

Al primer rubor parece no haber algo debatable en insistir sobre la significación económica de la producción de unidades habitacionales. Ni hay mucha interrogante de que la producción de unidades de vivienda (esto es, el concepto de flujo) es más importante económicamente que la producción de servicios habitacionales. (Esto es, el concepto de provisión cuantiosa). Las dificultades surgen cuando el planificador económico piensa sobre cuánto asignar a la inversión habitacional. El siente inmediatamente y erróneamente (como ya hemos sugerido) que la inversión habitacional compite con la inversión en otros, probablemente más productivos, sectores de la economía. Esta reacción, junto con la concesión de una prioridad económica baja a la vivienda, es aún bastante común. Queremos ver aquí un poco más positivamente el porqué ello no puede justificarse.

En primer lugar, las unidades habitacionales son comparables a las fábricas en ser unidades de producción—esto desde el punto de vista del concepto de provisión cuantiosa. Sin embargo, en términos de la demanda por producción de fábricas y de la demanda por producción de unidades habitacionales, a una gran cantidad de diferencia entre las dos. La demanda por construcción de fábricas es por mucho más elástica que aquella por vivienda. La demanda habitacional es duradera y dinámica en una economía en desarrollo a un grado mayor que aquella por inversión de capital en planta. En otras palabras, una economía puede absorber casas a una tasa mayor de lo que ella puede absorber fábricas. Este punto se hace aún más cierto cuando se considera el balance de pagos. Esto quiere decir prácticamente que los contratistas de viviendas **ceteris paribus** deben tener un negocio más digno de confianza y más sustancial que el negocio de los constructores de plantas industriales.

En segundo término, la producción de vivienda envuelve esencialmente las variables económicas claves de empleo, ahorros y mate-

riales. En esta perspectiva ello no parece tan distinto de la construcción de fábricas. Pero es bastante diferente. De nuevo, con referencia al balance de pagos, la fábrica es mucho más apta para necesitar materiales manufacturados importados que la unidad habitacional. Pero aún más importante, hay diferencias entre las mismas variables claves. En vez de sólo utilizar empleo diestro, escaso, ahorros escasos, y materiales escasos, la vivienda estimula y aumenta su disponibilidad.

En empleo, la vivienda (recuérdese que nos estamos refiriendo principalmente a la vivienda de bajo costo) puede utilizar labor relativamente no diestra con un mínimo de maquinaria. Una urbanización sofisticada recientemente construida en Lima utilizó 95% de labor, esto es, sólo usando una pequeña máquina. Los trabajadores no son altamente productivos, tal vez, pero ellos están pobremente remunerados y tienden a aprender en el oficio. Esto significa que el desarrollo habitacional no está compitiendo con las fábricas por mano de obra diestra. De hecho, ello tiende más bien a agregar a su oferta. La vasta mayoría de los trabajadores de la construcción actualmente en el rápidamente creciente complejo industrial de Concepción, Chile vinieron directamente de las áreas rurales con un mínimo de destrezas de trabajo.

Con referencia a los ahorros invertidos en la producción de unidades de vivienda de bajo costo, estas no necesitan estar en competencia con otras clases de inversiones, por ejemplo, en acciones y bonos. Las familias en la categoría de los ingresos más bajos en la economía en desarrollo no consideran estas alternativas más sofisticadas de inversión. Ellos sí quieren un hogar y están deseosos de ahorrar para ello. De hecho, la mayor inversión de sus vidas es típicamente el hogar. Así los ahorros domésticos son estimulados y motivados por el deseo de ser dueños de hogares, no dueños de fábricas. Más aún, la familia de ingresos bajos acepta bastante bien la disciplina de pagos regulares sobre la hipoteca. (Nota: De hecho, es generalmente aceptado que, a base de porcentaje, la familia de bajos ingresos se desempeña mejor que la de

más altos ingresos en este aspecto). Es cierto que la producción de vivienda de bajo costo envuelve a las agencias de obras públicas del sector gubernamental en inversiones necesarias de la infraestructura. Tales inversiones deben ser evaluadas sobre una base de costo-beneficio lo mismo que debe hacerse con cualquier otra inversión de la infraestructura. Aquí viene en juego el concepto de provisión de la vivienda en su producción de servicios económicamente importantes.

Los materiales de construcción pueden tomarse como una tercera variable clave. En la producción de vivienda de bajo costo su producción tiende a ser estimulada y justificada domésticamente. Un país como Perú puede tener que importar cemento temporariamente mientras su capacidad productiva se está aumentando, pero hablando generalmente la producción de unidades de vivienda de bajo costo deben resultar en una carga mínima sobre el balance de intercambio. Tal vivienda, por su misma naturaleza, demanda materiales locales. Está también el efecto multiplicador, que hemos ignorado, en el desarrollo de industrias asociadas por ejemplo, trabajo en madera, producción de ferretería, pintura y mantenimiento.

Regresando al problema de competencia mencionado anteriormente parece justo concluir que la vivienda aumenta la disponibilidad de recursos básicos mientras los utiliza. Realmente los aumenta de tal manera como para no competir con los sectores más avanzados industrialmente de la economía. Un estudio de cada país deberá hacerse pero la conclusión general que me interesa someter es que la producción fabril en la economía en desarrollo tiene poco que temer de la producción de unidades habitacionales en términos de perder variables claves, y verdaderamente tiene mucho que ganar.

### 3) Conclusión General

El entendimiento del rol económico de la vivienda en una economía en desarrollo requiere la distinción básica entre vivienda como provisión y vivienda como flujo. Vivienda como

provisión asume que la unidad habitacional es una unidad de producción, aunque no en un sentido exclusivo. Se visualiza en términos de formación de capitales como un "negocio que produce servicios." Estos servicios pueden medirse sobre una base de insumo-producto, aunque las cuentas nacionales de ingreso (national income accounts) faltan a la obligación de hacerlo. El índice capital-producto que comúnmente utiliza la renta como una medida de la productividad económica de la vivienda se rechaza como inadecuada.

El "enfoque del déficit habitacional", utilizado tradicionalmente por los planificadores económicos de inversión, debe también ser rechazado. Ello toma al concepto de provisión de la vivienda como su punto de partida e intenta determinar negativamente la inversión habitacional con referencia a reducir un déficit de vivienda en vez de hacerlo positivamente con referencia a la contribución.

El concepto de flujo es así tratado como una variable dependiente de la vivienda en relación con el concepto de la provisión de la vivienda.

Los dos factores claves pasados por alto en el "enfoque sobre el déficit de la vivienda" son: 1) el rol de la vivienda en su concepto de flujo; 2) el hecho de extensa construcción de viviendas por el sector popular.

Cuando el concepto de flujo de la vivienda se toma como la variable relativamente independiente entonces el que hace la política habitacional se encuentra a sí mismo libre para demandar las credenciales económicas de cada programa o mezcla de programas. ¿Qué clase de contribución ha de hacer cada uno al desarrollo económico actual y proyectado? El está forzado a establecer objetivos que son operacionales y criterios que le permiten conocer si estos objetivos están siendo logrados. En otras palabras, la política habitacional se hace racional; toma su lugar como parte del espectro total de la política económica a que pertenecen la política monetaria y la política fiscal.

La política habitacional está orientada no hacia el control de toda la construcción resi-

dencial pero hacia la integración del desarrollo de unidades de vivienda dentro del desarrollo económico total del país. En esta relación, una política económica de vivienda está vitalmente concernida con objetivos de empleo completo y de estabilización monetaria.

(Traducción del Profesor Osvado Ruiz Villarrubia, Programa Graduado de Planificación, Universidad de Puerto Rico).