

El informe del B.I.R.D.: recomendaciones para el sector viviendas

El pasado 5 de octubre vió la luz pública el Informe sobre la Economía española que había redactado una misión de 17 miembros del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (B.I.R.D.) corrientemente llamado Banco Mundial. El Informe—auténtico *best-seller* del pasado mes—es un documento de tal importancia que no quisiéramos dejar pasar más tiempo sin comentarlo todo él en general y más particularmente el apartado dedicado a la vivienda.

En primer lugar conviene aclarar qué es y cómo funciona el B.I.R.D. Se creó el Internacional Bank for Reconstruction and Development el 27 de diciembre de 1945, fecha en la que los 28 primeros Gobiernos miembros—entre los que no figuraban Rusia, Suecia, España y Portugal—firmaron los estatutos. Hasta junio de 1946 no empezó sus actividades, consistentes principalmente en prestar dinero directamente, garantizar préstamos de otros o participar de tales préstamos, pero siempre para unos fines productivos concretos de acuerdo con sus objetivos. Estos objetivos se pueden reducir a tres principales:

1) Ayudar a la reconstrucción y al desarrollo de los territorios de los Estados miembros facilitando la inversión de capitales con fines productivos entre los que están la restauración de las economías arruinadas por la guerra, la readaptación de la producción a las necesidades de los tiempos de paz y la impulsión de las fuentes y medios de producción de los países menos adelantados.

2) Promover inversiones privadas en el extranjero por medio de garantías o de participaciones en los préstamos y otras inversiones efectuadas por capitales privados. A falta de éstos prestar de su propio capital.

3) Promover una expansión armónica a largo plazo de los cambios internacionales y de las balanzas de pa-

gos insistiendo en las inversiones internacionales consagradas al desarrollo de las fuentes productivas de los Estados miembros.

Los préstamos que hace en forma directa provienen del capital social suscrito por los Estados miembros. Dicho capital se compone de 100.000 partes, cada una de las cuales vale 100.000 dólares y sólo pueden transferirse al propio Banco. Sólo está desembolsado el 20 por 100 del capital suscrito, que es la parte del capital que puede prestarse.

Sin embargo, la asistencia del B.I.R.D. no se limita a otorgar préstamos. A petición de los Gobiernos, envía misiones de expertos de las distintas ramas de la industria y de la economía que estudian los proyectos sometidos al Banco, la situación económica general del país, su programa conjunto de desarrollo, etc.

Una de estas misiones estuvo en España durante cuatro meses, respondiendo a una petición de nuestro Gobierno. Conviene aclarar desde el principio que el Informe debería versar sobre tres demandas formuladas por el Gobierno español que eran las siguientes:

a) Hacer recomendaciones sobre política de desarrollo económico.

b) Proponer criterios para las inversiones públicas durante los cinco primeros años.

c) Sugerir cómo podría mejorarse la Administración pública cara al desarrollo. Además se convino entre ambos—Gobierno y Misión—que el Plan debería ser de tipo indicativo en lugar de compulsivo, esto es, dejando libertad inversora al sector privado.

En la elaboración de toda Política Económica es fundamental ver si las metas fijadas son compatibles entre sí. Por ello la Misión debería informar sobre si los objetivos que le señalara el Gobierno eran factibles de alcanzarse. Adelantemos que la respuesta ha sido afirmativa, declarando que no sólo son aceptables dichos

objetivos, sino compatibles. Como quiera que el conocer dichas metas puede ser útil para luego juzgar el dictamen de la Misión, los exponemos a continuación. Lograr un crecimiento de la Renta por habitante de un 5 por 100 anual, mantener la estabilidad, fomentar la competencia, fomentar el comercio exterior (hasta el punto de fundamentar el desarrollo en él), limitar las inversiones públicas sólo a los sectores de su típica competencia y lograr una utilización óptima del ahorro.

Publicado y puesto a la venta el informe (lo cual ya es un paso importante que ha permitido documentarse a la opinión pública, obligando a que las críticas que se formulan se hayan de contestar con argumentos sólidos, si los hubiera, en lugar de ignorarlas), han surgido inmediatamente plácemes y críticas, gentes que creen que el informe es la panacea para remedio de nuestros achaques y gentes que dicen que no vale para nada. Cualquiera que lea con un poco de detenimiento las casi 600 páginas de que consta el informe se dará cuenta de que no es ni una fórmula mágica que nos iguale sin esfuerzo a Europa—cosa que en ningún momento pretendió ofrecer el Informe—ni mucho menos un conjunto de literatura inservible para el momento de nuestra Patria. Para juzgar algo hay que ponerse en el medio y las condiciones en que se produjo ese algo, y en nuestro caso se trataba de formular un informe contestando a las tres demandas antes indicadas para ver de conseguir mediante un plan "indicativo" los seis objetivos también antes señalados. En estas condiciones no cabe duda de que la Misión ha hecho un buen trabajo.

Los que alegan peyorativamente que muchas de las cosas que el Informe dice se habían ya dicho en España y por personas de tanta o más categoría, no andan faltos de razón, pero hay que reconocer que nunca se habían expuesto esas cosas en forma tan universal, coherente y clara.

Hay dos puntos que son los que han suscitado más críticas. Son éstos, el abandono de los aspectos sociales del desarrollo y las ideas sobre el desarrollo regional. Respecto al primero de estos dos puntos puede interpretarse del Informe que la reforma de nuestra estructura social es cosa de los españoles solamente. Esta salida, que en términos futbolísticos (y perdón por el símil) se llamaría "tirar balones fuera", se ve paliada con otras afirmaciones que quieren justificar ese aparente "olvido voluntario". Arriman el ascua a su sardina cuando afirman, con razón, que no puede haber "desarrollo social" sin una base económica previa, que una equivocada política económica hace fracasar cualquier política social, y que ésta no puede ser eficaz si no se sustenta y va acorde en unos principios económicos. La postura de la Misión puede más bien interpretarse

como si nos dijese: "Estructurados como están si se imponen cierto tipo de sacrificios pueden mejorar notablemente y entonces al pensar en la redistribución tengan en cuenta que a veces medidas relumbrantes hacen menos efecto que el utilizar otras que quizá haya arrinconado cierta abulia."

El otro aspecto que se ataca con más virulencia tal vez que el anterior es el del desarrollo regional y siempre suele venir de la mano con referencias al ejemplo italiano del mezzogiorno (que dicho sea de paso ha tenido de todo).

El *leit-motir* del Informe es sin duda el constante llamar la atención sobre la racionalidad de las inversiones.

Citamos tres ejemplos:

"1. Las consecuencias de no obtener el más alto rendimiento económico de las inversiones de recursos públicos son de suma gravedad. Cuanto menor sea el rendimiento, menor será el incremento del producto nacional y, en consecuencia, menores los ahorros para inversión..."

"2. Antes de acometer un proyecto de regadío es necesario saber, entre otras cosas, qué puede producir la tierra que se va a regar, si habrá mercado para esos productos y si aquél está de acuerdo con la política agrícola general, lo cual significa que la necesidad de criterios económicos para determinar la dimensión del regadío y la conveniencia de los proyectos concretos que han de ser financiados, que siempre ha sido importante, lo es cada vez más.

"3. En diversos sectores se inician muchos proyectos con fondos limitados, con lo que requieren largo tiempo para su finalización. Son ejemplos notables de ello las obras de regadío y las líneas de ferrocarriles. La vivienda es otro ejemplo. El tiempo medio de finalización de las obras parece ser de unos tres años, que podrían reducirse a la mitad. Esto pudiera parecer una reducción no muy grande en cuanto a tiempo, pero el volumen de gastos afectados, unos 20.000 millones de pesetas, es muy elevado."

Pues bien, ¿debe interpretarse esto como una indicación de la Misión a que se dejen abandonadas algunas regiones subdesarrolladas, o sea, la mayoría de las provincias españolas, para invertir en las Vascongadas, Cataluña y Madrid, por ejemplo? Creemos que no. Lo que dice en realidad es que—y una vez más aparece el criterio de la racionalidad—la política de inversiones en las regiones menos desarrolladas ha de ser rigurosamente selectiva, pues la nación no puede permitirse el lujo de despilfarros que se amparen bajo el lema del desarrollo regional a ultranza. Ello no impide que en estas regiones pobres no se invierta, pero siempre en aquellos sectores que sean compatibles con el crecimiento de conjunto de la economía de la nación. Hoy

día casi todos los estudios provinciales que conocemos intentan convencernos de que en la provincia en cuestión podrían instalarse estas o aquellas fábricas sin ponerse a pensar cuál es, en el territorio nacional, el sitio mejor para su instalación. Y este es precisamente el problema que plantea el estudio de la Misión, que en este aspecto de la política regional de desarrollo propugna para evitar el peligro apuntado, que se seleccione un número limitado de regiones que posean mejores perspectivas de desarrollo, y que se adopten después medidas que impulsen dicho desarrollo sin interferir el crecimiento de otras ramas de la economía.

Siguiendo este razonamiento se nos puede preguntar si seleccionamos aquellas provincias que mejores perspectivas ofrezcan, ¿qué pasará con las demás? Sufrirán una grave compulsión (su renta subirá a un ritmo más lento, habrá éxodo de población, con los consiguientes problemas, etc.).

Para justificar esta postura hemos de situarnos en los puntos de partida y así lo hace la Misión cuando dice: "...el Gobierno ha manifestado que su objetivo primario es el ritmo máximo de crecimiento de la economía en su conjunto, y que el desarrollo regional deberá impulsarse solamente cuando no interfiera en un grado significativo con el logro de aquel objetivo". (Página 507, 2.ª edic., noviembre 1962).

En las actuales circunstancias de la economía española creemos sólo caben dos direcciones de su desarrollo. La primera, que significaría un desarrollo de planificación imperativa basada en una utilización masiva de recursos públicos invertidos en planes regionales que proporcionen el punto de partida para la coordinación de todas las iniciativas, y la segunda, que supondría un plan indicativo basado en el neocapitalismo (dinamismo de empresa, desequilibrio regional momentáneo y política activa de emigración) tendente hacia la consecución de una base fuerte para poder integrarnos en la C.E.E. Personalmente nos quedamos, como la Misión, con esta segunda, pero hasta llegar a un nivel en el que pudiendo mirar más tranquilos a la integración en la C.E.E. volvamos los ojos hacia las regiones subdesarrolladas para entonces invertir en ellas, aunque no se obtenga de esas inversiones un beneficio a corto plazo igual al que se lograría invirtiendo en las regiones prósperas, pero sin embargo, se crea una base fuerte de riqueza susceptible de dar buenos frutos a un plazo más largo. Así, pues, el Informe de la Misión no combate el desarrollo regional, sino que pospone su iniciación hasta que no se logre una renta *per capita* al menos doble de la actual.

Hasta aquí hemos visto algunos aspectos generales del Informe. Vamos a ver ahora cómo trata los problemas referentes a la vivienda. Como en otros aspectos

del mismo podrá pensarse que lo que dice ya se había dicho antes en España. Puede que sí, pero no podemos negar que con ello se ve reforzada la posición de éstos y cabe esperar se tomen medidas que supriman algunos de los impedimentos con los que hoy día tropieza la construcción de viviendas en España.

Empieza el capítulo XIX, dedicado a la vivienda, reconociendo la importancia y complejidad del mismo y apuntando la inmediata necesidad de un estudio de la demanda, estudio que se verá facilitado en cuanto se conozcan los resultados del censo de 1960. Si no un estudio a fondo de la demanda, sí una estimación cualitativa y cuantitativa de la misma se ha hecho ya en el Plan Nacional de la Vivienda. Creemos, como ya dijimos anteriormente, que exista conciencia de que la verdadera necesidad de viviendas es la de la clase más económica, y que por tanto se tenderá preferentemente a aliviar ese mal.

Al analizar la actuación del Estado en la financiación y construcción de viviendas reconoce no tuvo más remedio que fomentar la construcción e incluso construir él mismo. Sin embargo, y visto el gran volumen hoy conseguido, recomienda se abandone la política de estímulo indiscriminado, para dirigirla hacia otra más selectiva. O sea, que se dedique a favorecer a aquellas edificaciones cuya necesidad sea más imperiosa y que por su baja rentabilidad debido al bajo nivel económico de sus demandantes no sea apetecida su construcción por los particulares.

Vuelve a aparecer aquí la llamada de atención sobre la racionalidad, primero en cuanto al excesivo número de organismos públicos existentes que operan en el sector vivienda, y segundo en cuanto a la concesión de créditos, organización en la industria de la construcción, etc. Respecto a lo primero se recomienda la reducción de los organismos que operan concediendo créditos y subvenciones e incluso construyendo para la venta o alquiler. Aquí, como también hace en otros aspectos, señala el mal, pero no quiere dar la solución, mas aboga porque ésta se tome y lleve a efecto.

El segundo aspecto referente a la paralización de las construcciones por falta de fluidez en el mecanismo de concesión de créditos precisa inmediata coordinación, pues no se escapa que es fuente de desilusión para cierto tipo de promotores el ver cómo se eternizan las solicitudes primero y las subvenciones después. Esto ha sido la causa de que muchas cooperativas de viviendas dejasen de existir al poco tiempo de haber nacido, y, sin embargo, eran las únicas entidades que junto al Estado proporcionaban viviendas a precios asequibles a las clases más necesitadas. Ahora bien: si el Estado inicia esa política discriminada de concesión de ayudas para primar aquellas viviendas que son necesarias para

las familias con niveles de renta bajos, la Misión opina que debe tomar él las riendas y ejecutar las obras en lugar de servirse de intermediarios. Pasarán varios años —advierte—antes que se solucione el problema y debería expresarse su programación a un plazo medio (cinco o seis años) como parte del plan Nacional de desarrollo. Ahora bien: si se suprime la subvención a los tipos de vivienda que no vayan dirigidas a las clases económicamente débiles, ¿qué va a pasar con el sector privado de la construcción? Es claro que el Estado no debe abandonar este sector, sino dirigirlo a los fines que considera primordiales. Por un lado la racionalidad de las inversiones de los fondos públicos aconseja dirigir las hacia aquellas viviendas que sean más urgentes (a las familias de ingresos bajos), y por otro, hay que conceder a los promotores privados ventajas para que puedan financiar los demás tipos de viviendas necesarias. Y estas ventajas serán: la concesión de créditos principalmente; facilitar dinero a los promotores directa e indirectamente. Indirectamente en cuanto la supresión de ciertas trabas que gravan a ciertas instituciones financieras (cajas de ahorros, compañías de seguros, bancos privados, etc.) permitirá a éstas disponer de dinero para prestar al sistema que antes obligatoriamente debían invertir en cédulas públicas o de complejos industriales para-estatales. Esto, unido a que al ir aumentando progresivamente el nivel de vida habrá más ahorro privado, y hará que se ponga a disposición de los promotores particulares una masa de dinero bastante más grande que la hasta hoy existente. Así, pues, el sistema de concesión de préstamos en primeras hipotecas parece asegurado.

La ayuda directa del Estado que propone la Misión se desdobra en dos aspectos. El primero estableciendo un sistema nacional de seguros de hipotecas privadas. Esta medida, que garantiza a las entidades prestatarias el reembolso de las hipotecas fallidas, facilitará en gran medida la concesión de las primeras hipotecas. Viene empleándose ya con éxito en varios países. El segundo aspecto es conceder dinero mediante un sistema de segundas hipotecas. La cantidad a conceder sería proporcional al coste total de la vivienda o del bloque de viviendas. Sin embargo, existe una modalidad en este préstamo propuesto, frente a los que anteriormente otorgaba el Estado, y es que la amortización del mismo ha de hacerse a los intereses normales del mercado. "El objetivo del Estado—dice el Informe—debería ser inyectar capital público en el mercado privado, en el que éste puede ser sumamente efectivo como complemento de la iniciativa privada, no como subvención al consumidor. El mecanismo del crédito público puede montarse para servir objetivos sociales en otras formas. Por ejemplo, el período de amortización puede ser

ampliado en el caso de aquellas menos capaces de efectuar un reembolso rápido."

No podía faltar en el informe la llamada hacia una normalización progresiva de los alquileres. Ello servirá de aliento a los particulares para invertir en viviendas o para hacer las obras de conservación necesarias para evitar el anormal envejecimiento de los edificios. Llama, pues, la atención en los dos sentidos. Revisión de alquileres, sí, pero condicionada a una reglamentación que regule las obligaciones de la propiedad en lo que respecta a la conservación y entretenimiento de los inmuebles. Es interesante la modalidad que apunta sobre la posibilidad de hacer el desbloqueo de alquileres por zonas, a medida que vaya desapareciendo la escasez de viviendas, y también que éste se haga atendiendo a la modalidad de las viviendas a descongelar, pudiendo ir más rápido en aquellas que por su superficie o lujo fuesen susceptibles de soportarlo sin causar un grave perjuicio económico a sus inquilinos.

Lo que sí se desprende del tratamiento de este aspecto es que cualquier solución que se tome debe hacerse tras un estudio meditado. Lo importante es que se afirme la conciencia de que hay que hacerlo, y se pongan manos a la obra, bien sea a través de una de las secciones de uno de los Ministerios afectados, bien por estudios contratados con grupos de técnicos especialistas en cuantas materias intervienen en una revisión de este tipo.

Con respecto a los planes de urbanismo es criterio de la Misión el que debiera descargarse parte del peso que recae sobre la Gerencia de Urbanización, el Banco de Crédito local y la Oficina de Planes Provinciales de la Presidencia, capacitando y exigiendo a las corporaciones locales. A nuestro modo de ver se lograría un gran avance con sólo exigir ese criterio de racionalidad que se pide para el Estado, a todos los organismos locales a la hora de programar sus inversiones. Casos muy loables nos han ofrecido las corporaciones locales del área de Bilbao al mancomunarse con fines de planificación y establecimiento de servicios sobre una base metropolitana.

Por último, el Informe llama la atención sobre la importancia de la investigación y adiestramiento en este sector. El volumen que la vivienda ha alcanzado (y seguirá creciendo) hace necesario que se dedique atención especial a la investigación no sólo en cuanto a procedimientos especiales de conservación, construcción, uso, etc., sino también en cuanto al estudio de los aspectos sociales y económicos de la misma. Es en este aspecto donde más podemos contribuir cuantos técnicos intervenimos en este sector, ya sean arquitectos, ingenieros, economistas o sociólogos.