

BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD DE VALENCIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

ESPACIO URBANO Y POLITICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA

129603

Vº Bº
U

L 637493
D 63746

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Fecha de Entrega: 28 - mayo - 1996
Fecha de Lectura: 31 - mayo - 1996
Calificación: Apto "cum laude" por Unanimitad.

UNIVERSIDAD DE VALENCIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
BIBLIOTECA
Reg. de Entrada n.º 129603
Fecha: 25-XI-94
Signatura R-332.8 (043)

BID.T 633

TESIS DOCTORAL
Presentada por
DÑA. AURORA PEDRO BUENO
Dirigida por
DR. D. EMERIT BONO I MARTINEZ

UMI Number: U602956

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U602956

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

INDICE

INTRODUCCION.....	1
--------------------------	----------

PRIMERA PARTE - LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA.

CAPITULO I.- EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. EL NACIMIENTO DEL URBANISMO.....	9
--	----------

I.1.- LA CIUDAD INDUSTRIAL Y EL NACIMIENTO DEL URBANISMO MODERNO.	12
---	-----------

I.1.1.- La Denuncia de las Condiciones de Vida.....	13
--	-----------

I.1.2.- Las Primeras Intervenciones.....	17
---	-----------

I.1.3.- El Urbanismo.....	25
----------------------------------	-----------

I.2.- LOS MALES DE LA CIUDAD INDUSTRIAL. MODELOS ALTERNATIVOS A LA CIUDAD INDUSTRIAL.....	30
--	-----------

I.2.1.- La Crítica Artística.....	30
--	-----------

I.2.2.- Los Socialistas Utópicos.....	33
--	-----------

I.2.3.- Los Planificadores "Visionarios".....	37
--	-----------

I.3.- PLANIFICACION URBANA Y PLANIFICACION REGIONAL.....	47
---	-----------

I.3.1.- El "City Beautiful Movement".	47
---	-----------

I.3.2.- Patrick Geddes y la Planificación Regional.....	51
--	-----------

I.3.3.- Progresismo y Antiurbanismo.....	59
---	-----------

I.3.4.- El Antiurbanismo de Wirth. La Escuela de Chicago.	61
---	-----------

I.4.- PLANIFICACION Y VIVIENDA.....	65
--	-----------

I.4.1.- Jane Jacobs. La Crítica a la Planificación Ortodoxa.....	71
---	-----------

I.4.2.- Los Fracasos de la Planificación. La Vivienda Pública.	75
--	-----------

I.4.3.- La "Nueva Derecha" y la Política Urbana.....	79
---	-----------

I.5.- EL MARXISMO Y LA CIUDAD.....	80
---	-----------

I.5.1.- La Viena Socialista.....	81
I.5.2.- El Espacio Urbano y el Urbanismo.....	84
I.5.3.- La Cuestión Urbana.....	89
I.6.- A MODO DE CONCLUSION.....	93
I.6.1.- El Zoning ¿Instrumento Neutral?.....	96
I.6.2.- Los Problemas de la Planificación.....	99
I.6.3.- Hacia un Urbanismo Ecológico.....	104
CAPITULO II - EL CONTEXTO TEORICO DEL ANALISIS ECONOMICO DE LA VIVIENDA.....	108
II.1.- LA ECONOMIA URBANA Y LA VIVIENDA.....	109
II.1.1.- El Crecimiento de las Ciudades y los Orígenes de la Economía Urbana.....	109
II.1.2.- La Economía Urbana y la Economía.....	112
II.1.3.- Los Desarrollos Teóricos.....	116
II.2.- LOS ECOLOGOS SOCIALES Y LA TEORIA DE LA LOCALIZACION RESIDENCIAL.....	124
II.2.1.- La Propuesta de la Ecología Social.....	124
II.2.2.- Principales Críticas al Modelo.....	127
II.3.- LA ECONOMIA DEL SUELO.....	133
II.3.1.- Haig. La Sustituibilidad entre los Costes de Transporte y la Renta del Suelo.....	133
II.3.2.- Hoyt. El Modelo Sectorial de la Estructura y Crecimiento Urbano. La Teoría del "Filtrado".....	134
II.3.3.- Otras Aportaciones Teóricas.....	140
II.4.- LOS ORIGENES DE LA "NUEVA ECONOMIA URBANA".	142
II.4.1.- La Consideración del Transporte Urbano.....	143
II.4.2.- El Análisis a través de la Función de Utilidad.....	146
II.4.3.- La Inclusión del Bien "Vivienda".....	148

II.4.4.- Críticas al Modelo "Trade-off".....	150
II.4.5.- La Consideración de las Características del Vecindario.....	154
II.5.- EL ANALISIS ECONOMICO DE LA VIVIENDA.....	155

SEGUNDA PARTE - MODELOS DE INTERVENCION EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA.

CAPITULO III.- LA INTERVENCION EN EL MERCADO INMOBILIARIO.....	161
III.1.- LA POLITICA DE VIVIENDA.....	162
III.1.1.- Objetivos e Instrumentos.....	165
III.1.2.- Planificación y Provisión de Viviendas.....	168
III.1.2.A.- Suecia.....	169
III.1.2.B.- California.....	171
III.2.- LA VIVIENDA SOCIAL.....	172
III.2.A.- EE.UU.....	181
III.2.B.- Gran Bretaña.....	183
III.2.C.- Francia.....	188
III.2.D.- Alemania.....	192
III.2.E.- Holanda.....	194
III.3.- INCENTIVOS PARA EL ACCESO A LA PROPIEDAD.....	195
III.3.1.- Intervención en los Mercados Financieros. Instituciones Financieras del Sector.....	199
III.3.1.A.- Gran Bretaña.....	202
III.3.1.B.- EE.UU.....	203
III.3.1.C.- Francia.....	204
III.3.1.D.- Suecia.....	206
III.3.1.E.- Alemania.....	207

III.3.1.F.- Holanda.....	208
III.3.2.- Los Subsidios a la Producción.....	208
III.3.3.- Beneficios Fiscales.....	210
III.3.4.- El Sector Semi-Público.	211
III.3.4.A.- Francia.	212
III.4.- LA VIVIENDA PRIVADA EN ALQUILER.....	214
III.4.1.- Principales Críticas al Control de Alquileres.....	216
III.4.2.- Discusión sobre el Alquiler Privado.	220
III.4.3.- Sistemas de Control de Alquileres.	222
III.4.3.A.- Suecia.....	222
III.4.3.B.- EE.UU.	224
III.4.4.- La Desregulación de Alquileres.....	225
III.4.4.A.- Gran Bretaña.	227
III.4.4.B.- Francia.....	231
III.5.- REHABILITACION.....	234
III.5.A.- Gran Bretaña.....	237
CAPITULO IV.- MODELOS DE INTERVENCION EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA.....	241
IV.1.- INTRODUCCION.....	242
IV.2.- EE.UU. EL MODELO DE "MERCADO".....	246
IV.2.1.- La Intervención en el Mercado de la Vivienda en los Años Treinta.	246
IV.2.2.- La Renovación Urbana de la Posguerra.....	252
IV.2.3.- La Lucha contra la Pobreza en los Años Sesenta.	256
IV.2.4.- Los Años Setenta. El Énfasis en la Eficiencia.....	259
IV.2.5.- La Presidencia de Reagan.....	261
IV.2.5.- La Política de Vivienda en EE.UU. Conclusiones.	

.....	265
IV.3.- GRAN BRETAÑA. EL MODELO DEL "ESTADO DEL BIENESTAR".	273
IV.3.1.- La Intervención Pública en los Años Veinte y Treinta	273
IV.3.2.- La Posguerra (1945-1964)	278
IV.3.3.- El Período 1964-1979.	280
IV.3.4.- La Política de Vivienda desde 1980. El Enfoque en la Iniciativa Privada.	283
IV.3.5.- Las "New Towns" en la Política de Vivienda Británica	288
IV.3.6.- La Política de Vivienda en Gran Bretaña. Conclusiones.	290
IV.4. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN FRANCIA.	296
IV.4.1. "Les Habitations à Loyer Modéré"	297
IV.4.2.- El Sector de Alquiler Privado	300
IV.4.3. Las Ayudas a la Propiedad	302
IV.4.4. La Política de Vivienda en Francia. Conclusiones.	305
IV.5. EL CRECIMIENTO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD.	307

TERCERA PARTE - ESPACIO Y VIVIENDA EN ESPAÑA.

CAPITULO V.- CRECIMIENTO URBANO EN ESPAÑA. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.	316
V.I.- EL PROCESO DE URBANIZACIÓN DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS.	318
V.1.1.- El Crecimiento de las Ciudades Españolas.	318
V.1.2.- Pensamiento Urbanístico y Actuaciones en la Ciudad.	321
V.1.3.- El Problema de la Vivienda. Ausencia de	

Soluciones.....	326
V.1.4.- La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).....	330
V.1.5.- La Segunda República Española.	334
V.2.- LA CIUDAD FALANGISTA.	338
V.2.1.- El "Nuevo Orden" y la Reconstrucción Nacional.	338
V.2.2.- La Ciudad Falangista.	341
V.2.3.- El Grave Problema de la Vivienda.....	345
V.2.4.- El Agotamiento del Modelo Autárquico y sus Consecuencias sobre la Ciudad.....	352
V.3.- LA DECADA DESARROLLISTA.....	359
V.3.1.- El Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976.....	364
V.3.2.- El II Plan de Desarrollo (1968-1971).	372
V.3.3.- El III Plan de Desarrollo (1972-1975).....	375
V.4.- LA CRISIS ECONOMICA DE LOS SETENTA Y LA CRISIS DEL SECTOR VIVIENDA.....	381
V.4.1.- El Contexto Político-Económico de la Crisis Española.....	381
V.4.2.- El Abandono del Modelo "Desarrollista".....	383
V.4.3.- Crisis del Sector de la Vivienda y Reestructuración.	390
V.4.4.- Urbanismo y Vivienda en las Propuestas Programáticas de los Principales Partidos Políticos Españoles.....	395
V.4.5. - Hacia un Nuevo Urbanismo.....	401
CAPITULO VI.- LA POLITICA DE VIVIENDA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA.....	406
VI.1.- LA POLITICA DE VIVIENDA. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS.....	407
VI.1.1.- Principales Problemas del Sector de la Vivienda.	407

VI.1.2.- Planificación y Provisión de Viviendas.....	412
VI.1.2.A.- Primera Etapa. 1981-1987.....	412
VI.1.2.B.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	414
VI.1.2.C.- Tercera Etapa. 1992-1995.....	416
VI.1.3.- Objetivos de la Política de Vivienda.....	418
VI.1.3.A.- Primera Etapa. 1981-1987.....	418
VI.1.3.B.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	422
VI.1.3.C.- Tercera Etapa. 1992-1995.....	423
VI.1.4.- Instrumentos de la Política de Vivienda.....	426
VI.2.- INCENTIVOS PARA EL ACCESO A LA PROPIEDAD.....	429
VI.2.1.- La Intervención en los Mercados Financieros.....	429
VI.2.1.A.- El Mercado Hipotecario.....	432
VI.2.1.B.- La Mejora de las Condiciones de Financiación.....	438
VI.2.2.- La Financiación Cualificada y las Ayudas Directas para la Compra de una VPO de Promoción Privada.....	440
VI.2.2.A.- Primera Etapa. 1981-1987.....	441
VI.2.2.B.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	447
VI.2.2.C.- Tercera Etapa. 1992-1995.....	451
VI.2.3.- Beneficios Fiscales.....	455
VI.2.3.A.- Deducciones en la cuota.....	455
VI.2.3.A.1.- Primera Etapa. 1981-1987.....	456
VI.2.3.A.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	456
VI.2.3.B.- Deducción de los Intereses.....	457
VI.2.3.B.1.- Primera Etapa. 1981-1987.....	457
VI.2.3.B.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	458
VI.2.3.C.- Otras ventajas fiscales para la VPO.....	458
VI.3.- LA VIVIENDA PUBLICA.....	459

VI.3.1.- Primera Etapa. 1981-1987.....	459
VI.3.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	459
VI.3.3.- Tercera Etapa. 1992-1995.	460
VI.4.- LA VIVIENDA PRIVADA EN ALQUILER.....	460
VI.4.1.- Financiación Cualificada y Beneficios Fiscales.....	462
VI.4.2.- La Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos.....	463
VI.5.- REHABILITACION.....	463
VI.5.1.- Primera Etapa. 1981-1987.....	464
VI.5.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	465
VI.5.3.- Tercera Etapa. 1992-1995.	466
VI.6.- SUELO.....	467
VI.6.1.- Segunda Etapa. 1988-1991.....	467
VI.6.2.- Tercera Etapa. 1992-1995.	467
CAPITULO VII.- ESPACIO Y VIVIENDA EN LA ESPAÑA DE LOS OCHENTA.....	469
VII.1.- LA POLITICA ECONOMICA A PARTIR DE 1982.....	470
VII.1.1.- Objetivos de la Política Económica.....	470
VII.1.2.- Algunas Consecuencias de la Política Económica de los Ochenta.....	477
VII.2.- EL SECTOR INMOBILIARIO.....	483
VII.2.1.- Las Ciudades frente a los Nuevos Retos Tecnológicos y Económicos.....	483
VII.2.2.- El Comportamiento del Sector Inmobiliario.	487
VII.2.3.- Características de la Expansión del Sector Inmobiliario.....	494
VII.2.3.A.- Aumento de Precios y Especulación.	495
VII.2.3.B.- Protagonismo de la Vivienda Libre.....	501
VII.2.3.C.- "Gentrification".....	504

VII.2.3.D.- Penalización de la Entrada.....	505
VII.2.3.E.- Predominio de la Propiedad.	507
VII.2.3.F.- Expansión Basada en la Nueva Construcción.....	511
VII.2.3.G.- Exclusión de las Familias con Menores Recursos de los Principales Mecanismos de Intervención.	516
VII.3.- CUESTIONAMIENTO DEL MODELO DE INTERVENCION.....	521
VII.3.1.- El "Problema de la Vivienda" a Principios de los Noventa.....	521
VII.3.2.- El Cuestionamiento del "Modelo de VPO".....	524
VII.3.3.- La Reivindicación de la Planificación.....	527
VII.3.4.- El Suelo como Problema Principal.....	532
VII.3.5.- La Insatisfacción por la Reforma de la Ley del Suelo de 1990.....	535
CAPITULO VIII.- RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	543
VIII.1.- LA CIUDAD Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.....	544
VIII.2.- LOS MODELOS TRADICIONALES DE INTERVENCION Y SU REESTRUCTURACION EN LAS DECADAS RECIENTES.....	548
VIII.3.- LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA HASTA FINALES DE LOS AÑOS SETENTA.	551
VIII.3.1.- Las Soluciones a los Problemas Urbanos y de Vivienda durante el Siglo XIX y Primeras Décadas del Siglo XX.....	551
VIII.3.2.- Las Soluciones a los Problemas Urbanos y de Vivienda durante la Autarquía.....	554
VIII.3.3.- Las Soluciones a los Problemas Urbanos y de Vivienda durante la Etapa Desarrollista.	557
VIII.3.4.- El Modelo de Intervención Franquista. Síntesis y Valoración.....	559
VIII.3.5.- La Segunda Mitad de los Setenta. La Transición.	

.....	562
VIII.4.- LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS OCHENTA.	563
VIII.4.1.- Los Objetivos de la Política de Vivienda.	563
VIII.4.2.- La Estrategia Seguida en Materia de Vivienda en los Años Ochenta.	565
VIII.4.2.A.- El Énfasis en la Propiedad como Forma de Tenencia Principal.	566
VIII.4.2.B.- El Fracaso de la Política de Alquileres.	568
VIII.4.2.C.- La Política de Vivienda como Política Anticíclica.	569
VIII.4.2.D.- El Papel Marginal de la Vivienda Pública.	571
VIII.4.2.E.- El Escaso Éxito de la Rehabilitación.	571
VIII.4.3.- Los Resultados de la Política de Vivienda.	572
VIII.4.3.A.- El "Problema de la Vivienda" a Principios de los Noventa.	572
VIII.4.3.B.- ¿"Escasez" de Suelo?	573
VIII.4.4.- Las Propuestas de Actuación.	576
BIBLIOGRAFIA	580

INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido desarrollado desde la perspectiva de analizar la política de vivienda a la luz de los problemas residenciales y de espacio que se dan en la ciudad. Parte, por tanto, de una primera idea: vincular vivienda y espacio. El interés por las soluciones desarrolladas en torno al problema del alojamiento popular exige detenernos en las formas en que se ha actuado sobre la ciudad.

El objetivo principal del trabajo es el análisis de la intervención desarrollada en materia de vivienda en España durante los años ochenta y principios de los noventa. Se ha descartado realizar un análisis parcial del mercado que nos ocupa, centrado en estimaciones aisladas de la oferta o la demanda, a diferencia de algunos de los estudios realizados recientemente en nuestro país. Dada la complejidad que encierra la cuestión de la vivienda, un tratamiento de este tipo supone marginar variables fundamentales a la hora de explicar el comportamiento de este mercado.

Puesto que nuestra finalidad es valorar la forma que ha adoptado la intervención pública, intentamos definir el problema de la vivienda, situándolo en el proceso de desarrollo económico. Y puesto que la vivienda va ligada al suelo debemos considerar tanto la forma de creación y regulación del mismo como la teoría que explica estos procesos. La valoración de la coherencia y la racionalidad de la intervención en materia de vivienda nos obliga a detenernos en la consideración de algunas cuestiones fundamentales, como el régimen de tenencia, la forma de financiación, la política de vivienda como política anticíclica, etc. La variedad de medidas que encierran los programas públicos desarrollados en este mercado exige realizar un esfuerzo de sistematización para conseguir una mejor comprensión de las mismas y de sus efectos. La ausencia de un cuerpo teórico suficiente que nos permita valorar la actuación pública implica que debemos detenernos en la consideración de las políticas desarrolladas en otros países. Desde la perspectiva de la política comparada, podremos llevar a cabo el análisis ex-post de las políticas y su valoración.

En la historia de la ciudad industrial surge reiteradamente el "problema de la vivienda". En general, el problema consiste en la carencia de alojamientos suficientes en buenas condiciones para alojar a la población.

Pero el concepto de vivienda adecuada, es decir, "decente, segura y saludable" cambia con el tiempo, conforme la sociedad avanza, y debe contemplarse también en relación al entorno donde se ubica. A lo largo del tiempo ha llegado a considerarse uno de los derechos fundamentales contar con un alojamiento en buenas condiciones. Así, la mayoría de los países europeos recogen en su Constitución una referencia al derecho a disfrutar de una vivienda digna. Esto implica que su adecuada provisión debe ser una responsabilidad del Gobierno y reconoce, en definitiva, que el mecanismo de mercado no es suficiente para solucionar los problemas de alojamiento. En la actualidad, la mayoría de países avanzados ha logrado acabar con los déficits cuantitativos, aunque existen todavía importantes problemas que resolver.

Durante el presente siglo el problema de la vivienda urbana ha sido reconocido como universal. Podemos afirmar que en la historia reciente de la humanidad la vivienda ha sido una de las cuestiones más apremiantes para los Gobiernos occidentales. Nos detendremos a lo largo del presente trabajo en estudiar el papel que ha ocupado entre las prioridades de los gobiernos de algunos países. Es decir, en analizar la respuesta que desde el sector público ha recibido uno de los problemas más graves y urgentes de la ciudad industrial, así como en detectar los cambios más significativos de la intervención gubernamental en el paso de una sociedad predominantemente industrial a una sociedad "informacional" que va acompañada de nuevos problemas.

Cuando se habla del Estado del Bienestar se incluye la vivienda entre los componentes principales del mismo. Sin embargo, en la mayoría de los estudios sobre el Estado del Bienestar realizados en nuestro país queda relegada a una breve referencia en la introducción. Estos se suelen centrar en algunos elementos que son el centro del debate en la actualidad, especialmente los referidos a la protección social. Puede deberse, en gran parte, a que los aspectos más llamativos del problema de la vivienda -el déficit cuantitativo de alojamientos- ha sido superado en la mayor parte de países avanzados. Pero ello no exculpa su exclusión de los análisis realizados en torno a la transformación que está teniendo lugar en el seno del Estado del Bienestar.

Como comprobaremos a lo largo del este trabajo, la provisión de este

bien ha contado con una implicación plena del Estado desde la II Guerra Mundial. Es un elemento clave al tratar la cuestión de la integración social y de la calidad de vida. Debe ser contemplada por tanto desde esta perspectiva. Este interés también viene suscitado por los cambios que se están produciendo en las últimas décadas en la implicación estatal en la forma de provisión. Y deben tenerse en cuenta porque pueden ser el origen de nuevos conflictos que habrá que afrontar en un futuro.

El análisis de la vivienda es altamente complejo no sólo por las características que presenta como bien económico, sino también por constituir un símbolo de los valores económicos, sociales y culturales del individuo. Pero además, tiene que ser estudiado en un contexto más amplio: la ciudad. Dentro de ésta, la dimensión residencial es sin duda la más importante, aunque en ella también se desarrollan actividades económicas, de ocio y culturales y convergen por tanto diferentes intereses y políticas.

La vivienda es un bien con unas características muy especiales. El conjunto de características que presenta hace que sea muy diferente de otros bienes de consumo. En primer lugar, cubre una necesidad básica para el ser humano, el alojamiento. Pero también hay que resaltar su durabilidad, su heterogeneidad, el alto coste de provisión, su ubicación física fija, el alto coste de su compra y mantenimiento, etc. Se deberá tener en cuenta además la doble dimensión de la vivienda: constituye un bien de consumo y al mismo tiempo de inversión. Otros bienes económicos presentan algunas de estas características. Sin embargo, en el caso del que nos ocupa, la coincidencia de estas características hace muy complejo el análisis teórico y empírico del mercado. En nuestro país las estadísticas sobre el sector residencial han mejorado mucho en los últimos años, pero siguen existiendo dificultades extraordinarias a la hora de obtener algunos datos como, por ejemplo, los precios de las transacciones.

Desde la demanda, el aspecto más destacable es la decisión que debe tomar una unidad familiar en relación al régimen de tenencia; es decir, la elección entre propiedad o alquiler. En el caso de optar por la propiedad el esfuerzo que tiene que realizar para acceder a una vivienda es considerable. En el caso del alquiler surgen otros problemas, especialmente en la relación propietario-inquilino. Estas situaciones han obligado a intervenir al Gobierno de diferentes maneras para mejorar las posibilidades de acceso o

regular las condiciones de fijación de las rentas de alquiler. Existe una tercera posibilidad, la vivienda social, construida directamente por el Estado o por instituciones sin ánimo de lucro. Esta última, sin embargo, estaría reservada para aquellos casos en que no es posible acceder a las formas de tenencia anteriores.

Desde la perspectiva de la oferta, nos encontramos con un sector escasamente tecnificado que utiliza métodos tradicionales en el proceso de producción. La innovación tecnológica que ha acompañado el desarrollo de otros sectores económicos no ha sido importante en el de la construcción. Los avances que intentaron aplicarse durante los años sesenta en los países industrializados serán abandonados por los graves problemas estructurales que generan. La cuestión principal en torno a la oferta se centra en la manera de abaratar costes y precios del producto final, teniendo en cuenta la presencia de un input de características tan especiales como el suelo. En este campo es evidente que el análisis de la oferta presenta lagunas considerables.

Pero además, en la provisión de vivienda (y suelo) están implicados distintos niveles administrativos: central, autonómico y local. El proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en España ha implicado directamente a éstas en la provisión, aunque es difícil hablar de política de vivienda autonómica por las exigencias de adecuar la actuación a un marco general diseñado por la Administración Central. Los municipios españoles, más cercanos al problema del alojamiento, no cuentan con recursos ni competencias suficientes para llevar a cabo una actuación directa relevante.

En el contexto de la actuación gubernamental, la política de vivienda es una política sectorial, lo cual implica que puede subordinarse a otros objetivos más generales, como el crecimiento económico. Esto ha sido frecuente en la mayoría de países, haciendo más difícil la distinción de objetivos perseguidos con la intervención pública. Las modificaciones en las políticas fiscales, monetarias, etc. puede afectar al mercado residencial por su elevada dependencia de los instrumentos fiscales y monetarios. Y no hay que olvidar que en última instancia la dificultad que la gente tiene para obtener una vivienda adecuada está estrechamente relacionada con el desempleo, las condiciones sociales y económicas y las prioridades presupuestarias.

El trabajo que presentamos ha sido dividido en tres partes. La Primera Parte sitúa la cuestión de la vivienda en el proceso de desarrollo económico. Así, en el Capítulo I se realiza un repaso histórico de la relación entre problema de la vivienda y crecimiento de la ciudad industrial. Comprobaremos cómo la ciudad industrial necesita del urbanismo -de la intervención en la ciudad- para resolver los crecientes problemas que generan la concentración de población y actividades económicas. El urbanismo encuentra en la resolución del problema del alojamiento el reto más importante. Repasaremos las propuestas más interesantes realizadas a lo largo de los siglos XIX y XX y finalizaremos con una reflexión sobre los problemas a los que se enfrenta la técnica planificadora en la actualidad.

En el Capítulo II se repasan los orígenes de la Economía Urbana y del Análisis Económico de la Vivienda. La Economía Urbana es una rama de tardía aparición que se apoya en los modelos de utilización del suelo de principios de siglo y en los desarrollos teóricos de otras disciplinas. A partir de ella se generará el Análisis Económico de la Vivienda, rama que tiene grandes dificultades para incorporar a la teoría neoclásica el complejo conjunto de características que presenta el mercado de la vivienda. Es un Capítulo, en definitiva, de tipo instrumental que nos permitirá destacar algunos de los aspectos más relevantes en el tratamiento de la vivienda que vamos a desarrollar posteriormente y las posibilidades que ofrece el estado de la teoría de cara a una evaluación de la actuación gubernamental en el mercado que nos ocupa.

La Segunda Parte del trabajo se centra en el estudio de las experiencias urbanísticas y de vivienda en otros países; experiencias que nos serán útiles a la hora de valorar la estrategia seguida en nuestro país. En el Capítulo III se ofrece una descripción de los instrumentos más importantes de la política de vivienda, comparando las diferencias entre algunos países y su evolución en el tiempo. Los instrumentos han sido clasificados según la forma de tenencia. Destacaremos los problemas de los mismos y las soluciones que se han aportado relacionándolos con la propiedad, el alquiler privado y la vivienda social, y resaltando las transformaciones más relevantes producidas en las últimas décadas.

Es evidente que la evolución de la política de vivienda está estrechamente relacionada con la situación socioeconómica del país. El

Capítulo IV nos permite analizar la evolución de esta política en tres países (EE.UU., Gran Bretaña y Francia) durante el presente siglo, es decir, el establecimiento de objetivos y la utilización de los diferentes instrumentos a la luz de la situación económica. Comprobaremos que podemos hablar de "modelos" de política de vivienda, y también cómo las grandes diferencias existentes en las décadas pasadas se han reducido en los últimos años. En última instancia, se pone de relieve el papel de la política de vivienda en la reestructuración del Estado del Bienestar y las contradicciones que surgen en el ámbito de aquella.

Después de repasar el papel de la vivienda en el proceso de desarrollo económico y las formas de intervención en otros países de nuestro entorno en las dos primeras partes del trabajo, podemos entrar en el análisis de la política de vivienda en España. Comenzamos la Tercera Parte con un repaso de la historia urbana en nuestro país en el Capítulo V. La tradición y la historia pesan a la hora de entender la realidad actual de nuestras ciudades y de nuestro modelo residencial. El objetivo de este Capítulo es detectar la aparición de los problemas que presenta la ciudad industrial en España y estudiar la forma en que se han resuelto los problemas del alojamiento y de la ciudad en España hasta finales de los años setenta. Esto es necesario para entender el origen de algunos de los problemas con que nos enfrentamos a principios de los años ochenta que tienen su raíz en las políticas desarrolladas anteriormente.

En el Capítulo VI se realiza una descripción por etapas de los principales objetivos e instrumentos de la política de vivienda en la España de los ochenta y primeros años noventa, partiendo de la consideración de los problemas más relevantes que presenta el mercado residencial a principios de la década, y destacándose los cambios producidos en los objetivos e instrumentos. Esto nos permitirá observar la evolución de los mismos en el período que nos ocupa y reflexionar sobre la adecuación de las soluciones para resolver los principales problemas residenciales y urbanos que presenta la España de los ochenta.

En el Capítulo VII, a partir algunas consideraciones sobre la política económica desarrollada en España durante los años ochenta y de los principales instrumentos que hemos tenido la oportunidad de estudiar en el Capítulo anterior, se determinará el papel que la política de vivienda ha

tenido dentro de la actuación pública. Esto implica una valoración de la forma en que se han intentado solucionar los problemas del alojamiento en las ciudades y los resultados que ha tenido dicha intervención.

Finalizamos el trabajo con las oportunas conclusiones sobre la experiencia española a la luz de nuestra historia más reciente y permitiéndonos la comparación con las experiencias de otros países. Por último, se realizarán algunas recomendaciones genéricas sobre las líneas de reforma que a nuestro entender deberían llevarse a cabo en el ámbito de la política de vivienda.

El análisis que se presenta a continuación debe verse como un paso más hacia una mejor comprensión de los procesos socioeconómicos que se están produciendo en nuestra sociedad. Es decir, deben verse en el contexto de la transformación de una sociedad que está registrando profundos cambios, tanto en la estructura productiva como en la forma de intervención gubernamental.

PRIMERA PARTE
LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. EL NACIMIENTO DEL URBANISMO.

Durante el siglo XIX se sientan las bases del sistema urbano moderno en los países occidentales. Dos hechos marcan la consolidación del sistema urbano: por un lado, el importante aumento en el número de grandes ciudades; por otro, el hecho de que las ciudades de mayor tamaño crecen más que las pequeñas. Sin embargo, dada la magnitud del segundo de ellos, el crecimiento urbano se identifica generalmente con el crecimiento de las grandes ciudades (A. F. Webber, 1967). La industrialización fomenta la concentración de población, aunque en numerosas ocasiones no resulta suficiente para generar asentamientos estables de gran tamaño¹.

La Revolución Industrial vendrá acompañada de grandes transvases de población desde el campo hacia los centros fabriles; la escasez de alojamientos y las bajas rentas percibidas por los asalariados determinarán unas condiciones de vida altamente insalubres. Estas circunstancias serán comunes en Europa y en EE.UU. En la segunda mitad del siglo XIX, Nueva York es la ciudad que tiene los barrios obreros en peores condiciones. En países como España, de tardía industrialización, el problema se presentará ya en el siglo XX. El hacinamiento de la población, la congestión, los humos de las fábricas, la ruidosa y cada vez más intensa circulación ocasionan graves problemas de sanidad en las ciudades industriales, situación que fuerza a los distintos Gobiernos a actuar mediante la promulgación de normativas para regular las condiciones mínimas que debe reunir una vivienda.

Los nuevos acontecimientos productivos y demográficos exigen una adecuación de la ciudad a las nuevas realidades que en ella se están desarrollando. La expansión urbana, condicionada por el crecimiento industrial y la concentración de la población, transforma la estructura de la ciudad, rompiendo el antiguo orden urbano. La ciudad decimonónica es objeto de una intensa transformación en los medios de producción y de transporte, al tiempo que estos cambios estructurales inciden decisivamente en la funcionalidad urbana, rompiendo con los esquemas funcionales antiguos. Se asistirá a la apertura de grandes avenidas y

¹ Este sería el caso de los asentamientos de las "company towns" donde la empresa ofrece empleo y alojamiento como, por ejemplo, en la minería del carbón, llamadas también "ciudades carbón".

nuevas vías de comunicación, a la especialización de barrios por actividades, a la delimitación de barriadas residenciales y al progresivo asentamiento de la industria en la periferia urbana, arrastrando con ella a las barriadas obreras.

El malestar que provoca el hacinamiento de la población trabajadora y la necesidad de adaptar las estructuras a las nuevas funcionalidades dará lugar a la reflexión sobre la ciudad y al nacimiento del urbanismo. La crítica estará dominada por el pensamiento utópico con raíces en la Utopía de Thomas More, donde la organización espacial de la ciudad será el instrumento de renovación de la sociedad. Utopía y crítica social centran su atención sobre el espacio urbano, junto con otros movimientos de carácter moralista e "higienista". La confluencia de estos movimientos se sintetiza en una idea de cambio y renovación; el espacio urbano constituirá el escenario de los debates. La supresión del hacinamiento y las enfermedades, consecuencia de la presión de los precios sobre las condiciones de alojamiento, debe dar paso al aire, la luz, el espacio verde, el agua. El Urbanismo nace de la necesidad de abordar dos problemas: una ciudad que debe ajustarse a las nuevas necesidades productivas y una clase obrera alojada en unas condiciones infrahumanas. Con estos objetivos, buscará legitimarse como cuerpo científico y profesional (Choay, 1983).

El capitalismo industrial hereda una situación comprometida. El "laissez faire" dota al mercado libre del máximo protagonismo en la asignación de recursos. Sin embargo, este mecanismo no logra solucionar la cuestión del alojamiento popular. Así, los problemas de alojamiento y reforma de la vivienda serán los primeros aspectos a tratar por la planificación urbana (Burns and Grebler, 1977), aunque la intervención de los poderes públicos, tímida y dubitativa, centrará sus actuaciones en el conjunto de la ciudad, supeditando la vivienda al hábitat y con criterios reguladores o "restrictivos" (establecimiento de las "reglas del juego"). Durante las primeras décadas del presente siglo también se recogerán estas inquietudes. Van der Swaelmen llegará a afirmar: "el problema social del alojamiento popular se afirma como el fundamento de toda urbanística futura" (Stynen, 1979; p. 18).

El supuesto de que las fuerzas de mercado siempre cubrirán las necesidades de alojamiento se irá abandonando a finales del siglo pasado. La política de vivienda será un producto del presente siglo, y surge a partir de programas globales de intervención en el entorno urbano.

Para entender la situación actual del debate en torno a estas cuestiones, resulta imprescindible retrotraernos a aquellos autores que centran su atención en la denuncia de las condiciones de alojamiento de la clase trabajadora. La reflexión marxista se inicia con el artículo de Engels "La situación de la Clase Obrera en Inglaterra" de 1845, y con la publicación en 1872 de tres artículos en respuesta a las tesis de Proudhon en relación al problema de la vivienda.

En este capítulo revisaremos las propuestas más destacadas dentro del urbanismo, por cuanto afectan, directa o indirectamente, al alojamiento obrero. Desde los socialistas utópicos del siglo XIX hasta Le Corbusier, el debate se ha mantenido en torno a las posibilidades de actuación en un espacio físico. Los diferentes modelos de intervención que pueden identificarse tienen sus raíces en dichas propuestas. El objeto de este capítulo será, por tanto, ofrecer una panorámica de la historia del urbanismo con la intención de adentrarnos en la estrecha relación que existe entre urbanismo y vivienda.

I.1.- LA CIUDAD INDUSTRIAL Y EL NACIMIENTO DEL URBANISMO MODERNO.

El nacimiento de la ciudad industrial se ve acompañado de graves problemas sociales entre los que cabe destacar, por su especial relevancia, la relación que se establece entre condiciones de alojamiento y sanidad. La discusión teórica parte de la consideración del "problema de la vivienda", por cuanto el aspecto más sobresaliente es, sin duda, la carestía y la escasez de viviendas, es decir, el hacinamiento de la población. Esta situación, unida a la carencia de los servicios públicos mínimos como el alcantarillado y agua corriente, acarrea problemas sanitarios importantes (de tipo epidemiológico, como fiebres tifoideas, tuberculosis y las epidemias de cólera que se extendieron por Europa en 1832 y 1848). Las Administraciones Públicas intervendrán en el ámbito de la ciudad, tanto

con la promulgación de normativas reguladoras de las condiciones mínimas para la construcción de viviendas como en la ordenación de las actividades dentro de la ciudad y en la provisión de servicios públicos a través del desarrollo de las leyes sanitarias. Las reglamentaciones se establecen para aquellos aspectos relacionados con las infraestructuras técnicas, dejando de lado aspectos culturales o estéticos.

Es decir, las transformaciones económicas y sociales van acompañadas de graves desequilibrios y también del intento -forzado por la gravedad de la situación o por cierto voluntarismo filantrópico- de resolverlos. Estamos ante el nacimiento del urbanismo moderno.

I.1.1.- La Denuncia de las Condiciones de Vida.

En la ciudad de Nueva York los problemas epidemiológicos, ya importantes en el siglo XVIII, se agravan durante la primera mitad del siglo XIX, coincidiendo con el crecimiento de la población urbana². Con la Ley de 1804, que establece un número máximo de personas en edificios y habitaciones-vivienda, el "Common Council" reconoce la relación entre higiene y densidad de población. El informe elaborado por el Dr. Pennell después de la epidemia de 1819 insistirá en la relación entre condiciones y formas de alojamiento y salud. A los problemas sanitarios hay que añadir los importantes incendios que periódicamente sufre la ciudad, como los de 1811, 1828, 1835 y 1845. Nueva York representará el caso extremo de los problemas de vivienda en EE.UU. Esta ciudad se convertirá en el centro de la reforma de las condiciones de alojamiento o, más estrictamente, de la reforma social a través de la vivienda (Burns and Grebler, 1977).

En Bruselas la situación de la clase obrera es también dramática, siendo especialmente graves las epidemias de cólera de 1852 y 1866 y las revueltas sociales de 1847 y 1886. Ya en 1838, el "Comité Central de la Salubrité Publique de Bruxelles" encarga a E. Ducpétiaux un informe

² Entre 1820 y 1860 la población pasa de 123.706 a 813.699 habitantes, más los 266.661 de Brooklyn. Además, de los cuatro millones de inmigrantes que entran en EE.UU. durante el mismo período, la mayoría de ellos lo hacen por Nueva York. El número de epidemias de fiebre amarilla y cólera es considerable durante la primera mitad del siglo: 1805, 1819, 1822, 1823, 1833, 1834 1849 y 1854. Véase PLUNZ, R. (1982).

sobre la situación sanitaria de la ciudad. Dicho informe recoge la descripción de las condiciones de vida extremas de los barrios populares:

"El espectáculo de los sitios que hemos recorrido, aflige primero por el aspecto de su pobreza uniforme, las calles y alamedas, constantemente sucias, mal adoquinadas, ofrecen, en tiempos de lluvia y de deshielo, el aspecto de lodazales infectos; las aguas no tienen desagües; lo exigüo de los pasajes, la ausencia de patios y de jardines, la aglomeración de la población, el modo detestable de construcción, hacen que la circulación del aire y la ventilación, por así decirlo, sea imposible. Las comodidades más indispensables faltan en la mayoría de las habitaciones; no tienen ni alcantarillado, ni bombas de agua, ni letrinas, si no son en común; hemos visto cerca de 70 familias contentarse con la misma letrina y la misma bomba de agua (...). En las miserables habitaciones donde se relega a la clase trabajadora, todo es sacrificado a la avidez del propietario..."³

Los tres artículos que constituyen la obra de Engels "El Problema de la Vivienda" parten de la crítica a las tesis de Proudhon, que para Engels constituyen la "contrarrevolución":

"... todo el proudhonismo está atravesado por una tendencia reaccionaria, una aversión hacia la revolución industrial y el deseo, expresado más o menos abiertamente, de echar por la borda toda la industria moderna, las máquinas a vapor, las hiladoras mecánicas y otras invenciones quiméricas, para volver al antiguo y sensato trabajo artesanal" (Engels, 1977; p. 24).

La propuesta proudhoniana y burguesa para resolver el problema de la vivienda descansa en la abolición de la vivienda en alquiler y la reivindicación de la propiedad de la vivienda para cada trabajador. Para

³ En el mismo informe de Ducpétiaux (De la mortalité à Bruxelles, comparée à celle des autres grandes villes) se recogen las características de la vivienda popular: "Las casas que forma el Allait au Lait pertenecen al mismo propietario; se componen generalmente de una habitación en la planta baja y de una habitación en el piso superior; cada familia ocupa una sola habitación, y cada habitación mide 3,85 metros de largo, 3,20 metros de ancho y aproximadamente 3 metros de alto: en este espacio estrecho es donde viven, comen, duermen, trabajan y respiran el padre, la madre y tres o cuatro niños". Véase SMETS, M. (1977); pp. 10 y 19.

Engels, por el contrario, tal propuesta arranca de los mismos principios capitalistas, ahondando en la explotación de la fuerza de trabajo:

"El problema de la vivienda que afecta a los trabajadores y a una parte de la pequeña burguesía en nuestras grandes ciudades modernas es uno de los innumerables males de importancia *menor* y secundaria que resulta del actual modo de producción capitalista. No es en absoluto una consecuencia directa de la explotación del trabajador, *como tal*, por el capitalismo..." (Engels, 1977; p. 15, cursiva en el original).

Engels insiste en que las malas condiciones de vida de las clases oprimidas han estado presentes en cualquier época, aunque el problema se convierte en prioritario porque encierra un aspecto novedoso y diferencial en relación al pasado; el "problema de la vivienda" se plantea y discute porque no sólo lo sufre la clase obrera:

"...Lo que se entiende hoy en día por problema de la vivienda es el agravamiento concreto que han experimentado las malas condiciones de vivienda de la clase obrera a causa de la súbita afluencia de población a las grandes ciudades; el enorme aumento de los alquileres; el hacinamiento aún mayor de inquilinos en cada vivienda, y para algunos la imposibilidad de encontrar cualquier alojamiento. Y *este* problema actual de la vivienda da tanto que hablar porque no afecta exclusivamente a la clase obrera, sino también a la pequeña burguesía." (Engels, 1977; p. 15, cursiva en el original).

En una sociedad capitalista, de masiva afluencia de trabajadores a los centros fabriles y de formación de un permanente ejército de reserva, el problema de la vivienda no es casual, sino "una institución necesaria". Atacará duramente las soluciones filantrópicas tipo proudhoniano, cuya única finalidad es la de encadenar a la clase trabajadora a su propia vivienda, insertándose, en su opinión, en la más pura línea de ahondamiento de la explotación capitalista:

"...Para poner fin al *actual* problema de la vivienda, existe sólo un medio: eliminar definitivamente la explotación y la opresión de la clase obrera por la clase dominante...", "...no es la solución del

problema de la vivienda la que resuelve al mismo tiempo el problema social, sino la solución del problema social, es decir, la abolición del modo de producción capitalista, la que hará posible la del problema de la vivienda" (Engels, 1977; pp. 15 y 47, cursiva en el original).

Insiste Engels en una de las cuestiones cruciales en la solución del problema de la vivienda: la superación de la oposición entre la ciudad y el campo. Sólo así se podrá acabar con diferencias en el nivel de vida entre la población urbana y rural, la contaminación ambiental, la insalubridad, el desorden de los asentamientos industriales. La cuestión de la oposición entre campo y ciudad, que llegará hasta nuestros días, está ya planteada en las obras de los primeros socialistas utópicos, así como en la obra de Marx para quien el fenómeno urbano representa la primera gran lucha de clases bajo la forma del antagonismo campo-ciudad⁴.

En definitiva, Engels (y también Marx) llevan a cabo el análisis de la ciudad desde una perspectiva histórica. La ciudad capitalista del siglo XIX es la expresión de un orden determinado impuesto por el capitalismo.

⁴ Las propuestas de los utopistas franceses e ingleses (Saint-Simon, Owen, Fourier, Godin, Cabet) no dejan de estar relacionadas con la mejora de la situación de alojamiento de las clases trabajadoras y desembocan en el tratamiento integral del alojamiento, sanidad y educación de las mismas. Véase, en este mismo Capítulo, apartado I.1.2.

En el Manifiesto Comunista, Marx y Engels escriben: "Una revolución continua en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la época burguesa de todas las anteriores. La burguesía ha sometido el campo al dominio de la ciudad. Ha creado urbes inmensas; ha aumentado enormemente la población de las ciudades en comparación con las del campo, sustrayendo una gran parte de la población al idiotismo de la vida rural."

Más recientemente, Lefebvre, ya en la década de los setenta, afirmará:

"...la relación "campo-ciudad", relación dialéctica, oposición conflictual que tiende a trascender cuando en el tejido urbano realizado se reabsorben simultáneamente el antiguo campo y la antigua ciudad. Lo que define la "sociedad urbana" va acompañado de una lenta degradación y desaparición del campo, de los campesinos, del pueblo, así como de un estallido, una dispersión, una proliferación desmesurada de lo que antaño fue la ciudad."

LEFEBVRE, H. (1978-b); p. 15.

En España, el conflicto campo-ciudad llegará al ideario Falangista.

Véase Capítulo V.

No propone una solución teórica o un modelo de ciudad diferente, como harán los socialistas utópicos, sino que apunta, como solución, la posibilidad de una acción transformadora del orden prevaleciente. Las transformaciones posibles quedan por determinar, en espera de que la acción colectiva las vaya definiendo.

Para Benevolo (1974; p. 168) este tipo de planteamientos tienen un defecto importante: "descuidan los problemas parciales, planteados por cada aspecto de la sociedad contemporánea, englobándolos en el problema general de la tendencia ideológica. Todos, en definitiva, tienen a la realidad por más simple de lo que es, y evidencian su idea de que los problemas parciales se resuelven por sí mismos, por una especie de necesidad deductiva, tras haberse realizado ciertas transformaciones fundamentales."⁵

I.1.2.- Las Primeras Intervenciones.

Como país pionero de la industrialización, también Inglaterra es el primer país donde la situación fuerza cambios sustanciales, constituyendo el mejor ejemplo a la hora de analizar las transformaciones administrativas. El agravamiento de las condiciones de vida en la ciudad industrial, la insalubridad y las epidemias llevan al gobierno inglés a aprobar diversas leyes que incidirán directamente en la situación sanitaria de la población. Los cambios más significativos se llevan a cabo a partir de 1830, comenzando con una primera medida: la sustitución de los condados rurales por las municipalidades como cabeceras urbanas. Las reformas administrativas están orientadas a la mejora de la gestión y el control del funcionamiento de la ciudad, abandonando estructuras arcaicas que limitan la operatividad ante las nuevas situaciones.

También a partir de 1830 se va formando el "Housing Movement". La labor de E. Chadwick -especialmente el "Report of the Sanitary Condition of the Labouring Population and on the Means of its

⁵ Benevolo no se refiere sólo a la obra de Engels, sino también a la de Carlyle y Le Play.

Improvements" de 1842- conseguirá atraer la atención de la opinión pública y de la Administración en relación a la situación sanitaria del país. Este informe tendrá continuidad en las conclusiones de la "Royal Commission on the Health of Towns" que en 1845 centró su trabajo en las condiciones de la vida urbana. El paso siguiente sería la promulgación de la "Public Health Act" de 1848 que constituye la base de la legislación sucesiva en materia de intervención urbana⁶.

Con anterioridad se habían dado algunos pasos en esa dirección: en 1833, la Ley de las Fábricas reduce la jornada laboral de mujeres y niños; en 1834, la Ley de Pobres crea asilos obreros; en 1838 se pone en marcha el primer estudio sobre la salubridad de los barrios pobres de Londres; la Ley de 9 de Agosto de 1844 exige, para Londres y sus contornos, ciertas condiciones higiénicas mínimas para las viviendas en alquiler, prohibiendo además que los locales subterráneos sean destinados a vivienda; en 1846 otra ley aprueba el establecimiento de baños y lavaderos públicos en la ciudad. Pero será la Ley de 31 de Agosto de 1848 la que centraliza en un solo organismo local el "General Board of Health", el control de la provisión de agua, alcantarillado, drenajes, limpieza, pavimentación, jardines, sepulturas y ubicación de mataderos. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas incide significativamente en las normas de construcción de las viviendas. En la década de los cincuenta se aprueban los primeros documentos que afectan directamente a la vivienda, regulándose la estructura de paredes y muros, adecuación del espacio ventilado en los edificios y drenaje, medidas de las habitaciones, áreas de ventanas, características de las chimeneas, anchura de las nuevas calles, etc.⁷.

Ya a finales de siglo, en 1890, la "Housing of the Working Classes Act" consolida y amplía la legislación anterior. Las autoridades locales londinenses podrán adquirir el suelo necesario para llevar a cabo los proyectos de mejora previstos a largo plazo, estando obligadas a realojar

⁶ Véase SICA, P. (1981); HALL, P. (1990).

⁷ En 1851 se aprueban dos leyes importantes: la "Common Lodging Houses Act" y "Labouring Classes' Lodging Houses Act". A finales de la década, en 1858, la "Local Government Act" permite la centralización e institucionalización de determinadas funciones relativas a la vivienda. Una descripción de los aspectos más destacables de estas leyes puede encontrarse en MARIANI, R. (1975) y BURNETT, J. (1986) .

al menos a la mitad de los desplazados por las demoliciones en el caso de Londres. También les dota de competencias para iniciar proyectos de rehabilitación y mejora de las viviendas existentes en su área. Se les permite la construcción, aunque con unas condiciones muy restrictivas: deben venderse a propietarios privados al cabo de 10 años, las operaciones financieras deben estar equilibradas sufragándose los gastos con la misma propiedad, etc. En 1900 se extenderán al resto de municipios los poderes otorgados a Londres, especialmente la posibilidad de adquirir suelo y de construir.

Así, las reformas avanzan lentamente a lo largo del siglo XIX mediante intervenciones parciales, tanto en las competencias de las autoridades como en las condiciones que debe cumplir la construcción de alojamientos. Las actuaciones en materia de vivienda serán impulsadas por asociaciones como la "Society for Improving the Conditions of the Labouring Classes", formada por representantes de la aristocracia inglesa, hombres de la iglesia, médicos e ingenieros. Estas asociaciones de carácter reformista y paternalista, tendrán un destacado protagonismo, incluso cuando se defiende la mejora de las viviendas de la clase trabajadora sin renunciar al beneficio privado, como la "Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes" fundada en 1841.

Estas asociaciones no consiguen construir un número elevado de viviendas, aunque contribuyen decisivamente a la extensión de sus ideas. Demostrarán que es posible construir alojamientos para trabajadores, incluso en el centro de Londres, haciéndolos compatibles con un dividendo modesto. La "filantropía del 5%", como destaca Burnett (1986), triunfa en el desarrollo de mejores estándares de alojamiento, aunque produzca un reducido número de unidades⁸.

⁸ La "Society for Improving the Conditions of the Poor", liderada por Lord Shaftesbury, tan sólo logra alojar a 453 familias y 260 personas "solos" en 1874. Sin embargo, la iniciativa en la Gran Exposición de 1851 muestra los tipos de acomodación que se ajustan a las familias trabajadoras ("Prince Albert's Model Cottages"). Aunque a finales del siglo XIX dicha asociación dirige sus actuaciones principalmente a la mejora y renovación de casas de huéspedes, sirve de ejemplo para la creación de ocho asociaciones en otras ciudades que adoptan sus principios de actuación. La Metropolitan Association mantendrá un programa más activo de construcción alcanzando a 1.122 familias, pudiendo hacer frente al dividendo del 5% hasta el final del siglo e inspirando, también, la formación de otras sociedades.

El tratamiento de los problemas de alojamiento se reducirá, a lo largo del siglo XIX, a la cuestión de la "sobreocupación" de las viviendas (Burnett, 1986). La primera definición oficial se dará en 1891: una habitación se considera sobreocupada cuando en ella vivan más de dos adultos, dos niños menores de 10 años contarán como un adulto y los menores de 1 año no contarán. Esta definición es extremadamente tolerante y, aun así, el 11,2% de la población de Inglaterra y Gales sobrepasa los límites establecidos, pasando al 8,2% en 1901 y al 7,8% en 1911. El problema de la sobreocupación se mantendrá como el más crítico hasta principios del siglo XX.

Así, a finales de siglo se perfilan dos posturas en torno al tratamiento de estas cuestiones. Por un lado, la de los reformistas sociales quienes, en su mayor parte, consideran que el origen del problema radica en el escaso porcentaje de los ingresos que los trabajadores dedican a la vivienda, mientras gastan en bebida y en prostitución. Por otro lado, la de aquellos que ven en la pobreza la causa fundamental del problema. En 1874, el "Royal College of Physicians", donde se integran los oficiales médicos, denunciará abiertamente la filantropía y el "laissez-faire" como mecanismos escasamente útiles para mejorar las condiciones de alojamiento. Las clases trabajadoras no pueden hacer frente con sus recursos a una vivienda decente. Una mala distribución de las viviendas en relación a los lugares donde hay trabajo y unos costes de construcción elevados impiden el acceso en buenas condiciones. En las grandes ciudades, especialmente en Londres, hay que añadir la destrucción de edificios y el desplazamiento forzoso de la población por las operaciones de mejora en el trazado de las calles, la expansión comercial, la construcción de nuevas líneas de ferrocarril, etc. Comienza a verse el problema de la sobreocupación como la consecuencia de otro problema más amplio: la pobreza (Burnett, 1986).

Otras actuaciones a destacar en esta línea son las llevadas a cabo por algunas empresas para alojar a sus empleados. Las comunidades modelo planificadas, además de servir a los intereses de la empresa, también se diseñan con objeto de elevar el comportamiento moral y material de sus empleados. El "Report of the Factory Commission" de 1833 cifra en 168, de un total de 881, las compañías que proporcionan alojamiento a sus empleados. BURNETT, J. (1986) .

En todo caso, se consigue generar un clima favorable en la opinión pública en torno a la cuestión de la reforma de la vivienda, aunque al estallar la I Guerra Mundial, la actividad constructora de las autoridades locales no ha sido muy importante: el 5% de las unidades construidas entre 1890 y 1914. En general, el mayor número de actuaciones públicas se centran en operaciones de limpieza y demolición, que superarán a los realojos efectuados, e incluso de mejora y reparación. La ciudad de Londres combina desarrollos suburbanos y edificios de apartamentos en ubicaciones céntricas, realizándose en general importantes esfuerzos para mejorar diseños, tamaños, entorno y vistas.

M. Swenarton destaca la importancia de los factores políticos en esta etapa de gestación de la política pública de vivienda⁹. Desde su fundación en 1889 hasta 1907, el "London County Council" (LCC) está dominado por el "Progressive Party", una alianza entre liberales radicales, fabianos y socialistas. Los Conservadores ganan las elecciones de 1907, dirigiendo la política hacia las operaciones de limpieza y reduciendo la provisión de vivienda pública. Lo que demuestra la actuación de la LCC es que la cuestión de la vivienda tiene un fondo ideológico y que su solución depende de las urnas.

El primer proyecto de alojamiento dirigido a las clases pobres en Nueva York, llevado a cabo por la "New York Association for Improving the Conditions of the Poor" -fundada en 1845 con el objeto de combinar los esfuerzos de varias organizaciones sociales- insiste en la necesidad de dotar de aire y luz las viviendas de los trabajadores. Las importantes revueltas sociales de 1863, iniciadas en respuesta al alistamiento obligatorio en la guerra civil, son consecuencia también de la persistencia de las malas condiciones de vida de la clase trabajadora. La Asamblea del Estado de Nueva York nombrará distintos Comités para estudiar la situación de los alojamientos con respecto a la higiene y salud pública. En 1866 se aprueba una ley general que define las normas de construcción en la ciudad, recogiendo algunas de las recomendaciones de los Comités, y en 1867 se aprueba la primera ley que intenta afrontar las condiciones de

⁹ Citado en BURNETT, J. (1986).

construcción de las viviendas económicas ("Tenement House Act")¹⁰. El establecimiento de las condiciones mínimas de construcción se completa con el control y la inspección municipal en el cumplimiento de las normas, aunque la actuación pública no irá más allá, evitando cualquier iniciativa de intervención directa.

La reforma de esta última ley realizada en 1879 reduce el porcentaje de suelo a construir en una parcela y prohíbe la construcción en el patio trasero de los edificios si de esta manera se pierde luz y la ventilación. Este ley, sin embargo, no se aplica en su totalidad ante la presión de los empresarios de la construcción interesados en ocupar un mayor porcentaje de suelo. Los diferentes estudios encargados por la Asamblea de Nueva York a finales del siglo siguen insistiendo en la excesiva densidad de habitantes en la ciudad. La "Tenement House Act" de 1901 - también conocida como "New Law"- fija en un 70% la cobertura del suelo, las dimensiones mínimas de los patios interiores, estableciendo como obligatorio el agua corriente y la luz en cada vivienda, etc. Esta ley pasará a convertirse en la base de la regulación de los edificios de baja altura en la ciudad¹¹.

En lo que respecta a Francia, el informe de A. Blanqui sobre la situación de la clase obrera en 1848 repetirá las dramáticas escenas de otras ciudades industriales. Después de reiterados brotes epidémicos, se aprueba la ley de 13 de Abril de 1850. Los objetivos perseguidos no son tan amplios como en la ley inglesa; tan sólo expone las características de las viviendas de alquiler, delegando la ejecución de la ley en oficinas comunales sin un órgano central coordinador y ejecutor al estilo de la ley inglesa. Sin embargo, el documento autoriza a los Ayuntamientos a nombrar una comisión que indique las medidas a tomar para actuar

¹⁰ La "Tenement House Act" de 1867 inicia la legislación especialmente dirigida al alojamiento de las clases trabajadoras. Para la protección contra los incendios se obliga a garantizar las salidas de seguridad. En relación a las condiciones higiénicas, se fija un mínimo de un 1 retrete por cada 20 habitantes y la prohibición de habitar los sótanos que no tengan luz y aireación. Sin embargo, la ley apenas mejora el espacio por persona. Véase PLUNZ, R. (1982).

¹¹ Las dimensiones mínimas de las parcelas y las características que exige en la construcción la ley de 1901, afectan decisivamente a los pequeños constructores de la ciudad. La ley favorece los grandes proyectos y establece controles más rígidos sobre las edificaciones, tanto en el proyecto como en la fase de construcción. Véase PLUNZ, R. (1982).

contra los alojamientos insalubres, e introduce la posibilidad de expropiación de la propiedad que quedara dentro de la actuación municipal. La expropiación será utilizada activamente para llevar a cabo las reformas de Haussmann en París, aunque acabará convirtiéndose en un mecanismo de transferencia de renta desde los contribuyentes a los propietarios (Benevolo, 1974).

Después de las insurrecciones europeas de 1848, el urbanismo adquiere un papel destacado, especialmente las reformas llevadas a cabo en Francia, donde se convertirá en un instrumento eficaz en manos del poder. El plan de remodelación de París ejecutado por Haussmann entre 1853 y 1869 será el primer proyecto de intervención y reordenación que actúa sobre una ciudad en conjunto, buscando su adecuación a las nuevas condiciones económicas y sociales del siglo y utilizando las obras públicas como instrumento activo en la transformación del esquema productivo urbano. La magnitud de las operaciones (apertura de grandes avenidas, construcción de redes de agua, iluminación, transportes urbanos, etc.) exige la participación del Estado. La reforma urbana de París va también acompañada de una reforma administrativa: la creación de once municipalidades alrededor de París -aumentadas posteriormente a veinte-, que permiten la descentralización de algunas funciones administrativas.

La remodelación adopta la estética barroca en las alineaciones y grandes perspectivas mientras la estética renacentista predomina en la uniformidad de los edificios, llenando la ciudad de construcciones emblemáticas y monumentos. Cada una de las grandes avenidas cuenta con un monumento arquitectónico dentro de su campo visual, consiguiendo abrir con ellas ejes de comunicación importantes para una gran ciudad en crecimiento, a través de los barrios antiguos y populares. La apertura de grandes vías de comunicación facilita los desplazamientos de la población, mejora la accesibilidad al centro urbano al unir barrios residenciales y comerciales, nuevos y viejos, y separar las funciones en la urbe. Para algunos autores, estas grandes avenidas, anchas y rectas, también tienen un valor estratégico al permitir que la policía acuda rápidamente cuando se producen disturbios en las calles parisinas,

constituyendo un buen argumento para obtener financiación de los cuerpos legislativos (Benevolo, 1974; Chueca Goitia, 1993)¹².

Sin embargo, el proyecto de Haussman no se preocupa de las localizaciones industriales y, por tanto, tampoco del alojamiento obrero (Roncayolo, 1983). El alojamiento de las clases populares será la asignatura pendiente del urbanismo francés del siglo XIX. Napoleón III promueve la construcción de viviendas económicas para alojar a los expulsados por las obras de remodelación del centro de la ciudad, aunque no supondrán un cambio significativo en las condiciones de vivienda de las clases obreras francesas. También existirán iniciativas privadas de tipo filantrópico, como la "Société Philantropique de Paris" y la "Fondation Rothschild". La "Société Mulhousienne des Cités Ouvrières", fundada en 1853, combinará la financiación pública con la privada en la construcción de viviendas y mantendrá planteamientos novedosos, es decir, la constitución de un nuevo tipo de ciudades con viviendas familiares y jardines, en alquiler o propiedad, consiguiendo construir unas mil unidades en quince años. Esta sociedad prohíbe un beneficio superior al 4% para los accionistas.

A finales de siglo, la Ley Siegfried de 1894 inicia la legislación sobre viviendas a precios moderados pero impide la participación pública en los proyectos. Ni esta Ley ni las siguientes que regulan las viviendas "bon marché" lograrán resolver el problema. Las escasas actuaciones que se llevan a cabo sólo pueden estar dirigidas a los estratos obreros mejor situados, dados los precios de venta de los alojamientos.

En Bélgica la actuación legislativa sobre la vivienda de los trabajadores urbanos tendrá una primera Ley (1 de Febrero de 1844) que acabará convirtiéndose en un mecanismo de control de las fachadas de las nuevas viviendas sin más efectos sobre las condiciones de construcción.

¹² El ejemplo de París será adoptado en la mayoría de ciudades francesas (Lyon, Marsella y Toulouse) y europeas (Bruselas, Roma, Bolonia y Viena, por ejemplo) a partir de 1870. El Plan Cerdá para el ensanche de Barcelona, basado en la idea de la mejora del movimiento y la comunicatividad, se incluye también en este tipo de desarrollos. Para Arturo Soria y Puig, Cerdá sería el primer urbanista del mundo en el sentido que actualmente se le da a la palabra, constituyendo su Teoría General de la Urbanización, publicada en 1867, el primer planteamiento sociológico del urbanismo. Véase BENEVOLO, L. (1974); CHOAY, F. (1983).

Las autoridades belgas rechazan la constitución de la "Société Bruxelloise pour la Construction d'Habitations Ouvrières", creada en 1857 como sociedad anónima destinada a intervenir en el mercado inmobiliario de la vivienda obrera. Las asociaciones de caridad que se crean posteriormente no consiguen un número destacable de realizaciones. En 1867, ante las problemas de financiación con que se enfrenta la construcción de alojamientos obreros, se consigue aprobar la ley que permite la creación de asociaciones con carácter de Sociedad Anónima para todas aquellas destinadas a "construir, vender, comprar o alquilar las habitaciones obreras". Sin embargo, y a pesar del apoyo y defensa de las mismas por parte de destacados representantes de la sociedad belga, las actuaciones de este tipo de Sociedades tampoco son numerosas¹³. También será posible, a partir de dicho año, acudir a la expropiación como medida compulsiva para forzar la mejora de las condiciones higiénicas, aunque se dará opción al propietario para llevar a cabo el proyecto. Esta posibilidad consigue iniciar la colaboración entre agentes privados y públicos, especialmente en desarrollos periféricos de las ciudades.

En Alemania el funcionamiento de las cooperativas está regulado desde 1868, siendo el principal agente de intervención en el alojamiento obrero, aunque la actividad legislativa no es uniforme por la estructura federal del Estado. En 1889 se incorpora el principio de responsabilidad limitada, comenzando el apoyo financiero del Estado en estas iniciativas. La expansión de esta figura será importante a partir de entonces: antes de la I Guerra Mundial se construyen unas 50.000 viviendas. La expropiación permite sostener las intervenciones cooperativas, siempre que la expansión de la ciudad lo requiera (Benevolo, 1974).

I.1.3.- El Urbanismo.

¹³ Ducpétiaux, máximo defensor de esta alternativa, cree que la Sociedad Anónima resolverá los problemas de financiación para la construcción de este tipo de alojamientos. Sin embargo, en los veinte años que siguen a la aprobación de la ley, tan sólo se constituyen 8 sociedades y se construyen 1.093 nuevas viviendas. Véase SMETS, M. (1977); pp. 32 y ss.

Podemos resumir en cuatro las razones de la intervención y regulación de la vivienda obrera a lo largo del siglo XIX (Smets, 1977). En primer lugar, razones de tipo filantrópico y egoísta de las clases adineradas, que ven peligrar sus propias condiciones de vida. Las primeras medidas, en los casos que hemos visto, se llevaron a cabo ante la reiteración de las epidemias o de los incendios. En el caso de Bruselas encontramos el reconocimiento explícito de este tipo de motivaciones ante la situación de las barriadas obreras:

"Si no es por interés de los otros, que sea por interés en nosotros mismos; el egoísmo nos invita tanto y puede que en mayor medida que la filantropía, ya que la guadaña que golpea en la puerta del pobre se detiene también delante de las moradas opulentas; ya que la epidemia que mata a los niños del proletariado, amenaza también a los niños del rico"¹⁴

En segundo lugar, destacaríamos el miedo a las revueltas sociales que, como en Nueva York o Bruselas, ponen en peligro la estabilidad social. En tercer lugar, las reiteradas denuncias ante la situación moral de la clase trabajadora. La magnitud de los problemas de marginalidad social debidos al alcoholismo, la prostitución, la criminalidad, etc. afecta decisivamente al sistema productivo al reducir el rendimiento de los trabajadores. Por último, influyen también, razones de tipo económico como los gastos de asistencia, hospitalarios o de prisiones.

El dramatismo que se desprende de las descripciones de la ciudad industrial se transforma en denuncia de dicha situación. Como apunta Benevolo (1992), la novedad que aporta la ciudad industrial es la posibilidad de transformación de la realidad, la confianza en la capacidad del hombre para encontrar soluciones a problemas que aunque no son privativos de esta época es entonces cuando se denuncian con la máxima dureza. No se produce un cambio significativo en lo que se describe (la pobreza), sino en el tono de las descripciones, antes marcadas por la resignación; a partir de ese momento, por la esperanza. Así:

¹⁴ Citado en SMETS, M. (1977); p. 17.

"La pobreza -condición soportada durante siglos sin esperanzas de una alternativa razonable- es reconocida entonces como "miseria", es decir, vista en la perspectiva moderna de un mal que puede y debe ser eliminado con los medios de que se dispone." (Benevolo, 1992; p. 52).

Sin embargo, la intervención legislativa reformista encontrará una importante limitación. Por un lado, la legislación exige unas condiciones mínimas cada vez más elevadas. Por otro, falta un esquema de subsidios y ayudas ante la ausencia de avances tecnológicos significativos que contribuyan a reducir el coste de construcción. La legislación será de carácter "restrictivo", limitándose a exigir unas condiciones mínimas de construcción. La consecuencia primera es el encarecimiento de los alojamientos al trasladarse el coste suplementario que representaban las condiciones mínimas de construcción exigidas por la ley. En este contexto, las primeras leyes de tipo sanitario que afectan a la edificación popular no consiguen transformar significativamente los barrios obreros. La imposibilidad de que los inquilinos puedan hacer frente a los mayores alquileres fuerza al desplazamiento hacia zonas exteriores donde seguirán manifestandose las mismas condiciones que se pretende corregir. Se agravan las contradicciones del reformismo (Benevolo, 1974).

Como señala Benevolo, el urbanismo moderno no nace al mismo tiempo que los procesos técnicos y económicos que hicieron surgir la ciudad industrial. La aparición se produce posteriormente, cuando los efectos cuantitativos de las transformaciones económicas amenazan con estrangular las potencialidades de la misma ciudad industrial, cuando se hace imprescindible actuar y ordenar las actividades que encierra la ciudad para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos de que disponía. En definitiva:

"El urbanismo moderno no es sólo un intento de representar en forma visual esas alternativas, traduciendo sus instancias en organización de los espacios, sino que además se ubica de manera concreta como uno de los factores que colaboran en la construcción de una comunidad democrática. Así pierde la aparente posición de alejamiento respecto de los conflictos sociales, conservada hasta ahora a la sombra del poder absoluto, y pierde asimismo la aparente

capacidad de regular, de una vez para siempre, desde arriba, el equilibrio de las construcciones. Se presenta, con mayor humildad, como una de las técnicas necesarias para definir dicho equilibrio; no apunta ya hacia una forma perfecta que es preciso realizar de una sola vez, sino hacia una serie de modificaciones parciales, hacia un razonable compromiso entre las fuerzas en juego, que debe renovarse continuamente según su movimiento recíproco." (Benevolo, 1992; p. 55).

El siglo XIX es el siglo del crecimiento urbano, de la concentración de población en las ciudades, de los problemas ocasionados por la escasez y carestía de las viviendas y de las primeras intervenciones públicas para reducir el impacto de unas condiciones de vida insalubres y precarias. La ciudad extrema las contradicciones entre clase trabajadora y clase adinerada. Frente al desorden y al caos, se impondrá la idea del orden a través de la necesidad de establecer un nuevo esquema funcional para la ciudad. La literatura del siglo XIX también refleja las inquietudes y rechazos ante el crecimiento urbano: desde las novelas de Dickens, hasta Balzac y Zola¹⁵.

A modo de síntesis, Segre (1985-a) señala tres niveles básicos de códigos formales representativos del siglo XIX:

1º- La prolongación de los códigos clásicos e históricos para identificar la arquitectura que circunscribe las funciones de la burguesía, en particular aquellas cargadas de valores simbólicos o estéticos.

2º.- La negación cultural del marco de vida del proletariado, al encerrar sus funciones dentro de precarias construcciones artesanales, carentes de atributos simbólicos. El crecimiento y expansión de los "slums" en Inglaterra se caracteriza por constituir barriadas donde se concentra la población trabajadora en las proximidades de las fábricas, alejados de los barrios donde reside la burguesía y la clase alta inglesa, así como del centro administrativo y cultural.

¹⁵ París será para Balzac el "gran cáncer humeante que se extiende por las orillas del Sena" y, también, la ciudad de las mil luces. BENEVOLO, L. (1974); p. 172.

3º.- La aparición de códigos arquitectónicos inéditos, ante las nuevas soluciones tecnológicas que requiere el sistema ambiental de la producción-distribución-consumo.

El predominio del liberalismo económico, el "laissez faire", limita la intervención pública en las situaciones extremas, favoreciendo una especulación urbana intensa con consecuencias dramáticas sobre la ciudad. Su expresión en el diseño urbano, el trazado en cuadrícula, ofrece las posibilidades de aprovechar al máximo el terreno disponible para urbanizar, al tiempo que se manifiesta como un desarrollo urbano monótono e igual, sin espacios libres ni centros dominantes (como el ágora, el foro o la plaza mayor). La libertad de asentamiento de las actividades industriales en los asentamientos urbanos genera efectos negativos sobre las funciones mismas de la urbe, agudizándose las contradicciones urbanísticas. El "zoning" aparece como una posible solución a los problemas de congestión y para evitar la localización de actividades no deseadas¹⁶.

En definitiva, las ideas teóricas no se llevarán a la práctica (o lo harán muy raramente) y la intervención directa del Estado en la construcción no será vista como posible hasta entrado el siglo XX, continuando el predominio de los intereses especuladores y de los propietarios. La intervención pública se limitará a operaciones de "slum clearance", actuaciones sobre los barrios obreros que afean la ciudad, mientras los Gobiernos Locales no tienen suficientes competencias y recursos para desarrollar su propia actuación (Burns and Grebler, 1977). Los intentos de remediar las condiciones extremas de insalubridad toman dos direcciones: aquellos basados en actuaciones puntuales, buscando una solución para cada problema en particular; y aquellos que adoptan una postura de crítica radical de la sociedad liberal. Los primeros estarán limitados por las posibilidades de actuación en un entorno dominado por el liberalismo económico; los segundos, al desplazar los problemas a la esfera teórica, no conseguirán avanzar en la planificación, que "substancialmente es un problema de graduación" (Benevolo, 1974; p. 173).

¹⁶ En relación al zoning, véase Apartado I.6.1.

I.2.- LOS MALES DE LA CIUDAD INDUSTRIAL. MODELOS ALTERNATIVOS A LA CIUDAD INDUSTRIAL.

El malestar que genera la sociedad industrial del siglo XIX se manifiesta en movimientos intelectuales que centran su crítica en la censura de las condiciones de vida, mientras proponen alternativas al modelo social y cultural dominante. En la segunda mitad del siglo, a través de la crítica artística y las ideas de los socialistas utópicos, que en algún caso se llevarán a cabo, se cuestiona la industrialización y los efectos sobre las condiciones de vida de los trabajadores. A las puertas de este siglo, los planificadores "visionarios" propondrán modelos alternativos de desarrollo urbano, descentralizados y aislados de la gran urbe. Todas estas posturas tendrán una gran trascendencia en las teorías sobre la planificación desarrolladas posteriormente y, como veremos más adelante, influirán en los movimientos anti-urbanos del siglo XX, especialmente en los autores que forman la Escuela de Chicago y en aquellos que insistirán en la importancia de la planificación regional; es decir, planificar más allá de los límites de la ciudad.

I.2.1.- La Crítica Artística.

En Gran Bretaña, a lo largo del siglo XIX y especialmente desde los años cincuenta, comienza a tener difusión la crítica a la ciudad industrial desde una perspectiva artística, denunciando el desorden y la vulgaridad de la producción industrial que se impone y extiende a todos los aspectos de la vida cotidiana (muebles, tejidos, objetos de decoración, etc.) y al paisaje urbano. Este rechazo dará paso al reconocimiento y consolidación de las "artes aplicadas" mientras la influencia de Morris acortará la distancia entre el arte y el mundo del diseño industrial (Benevolo, 1974). A. W. Pugin y J. Ruskin, principales representantes de esta corriente, rechazan los aspectos sociales y culturales de la ciudad industrial partiendo del contraste con el modelo urbano-productivo de la Edad Media, de la organización de funciones y de la actividad artesanal medieval. Pugin, quien entiende la ciudad como expresión cultural, llevará a cabo la comparación a partir de la organización física de la urbe, censurando la arbitraria superposición de edificios y criticando el

pluralismo de estilos. El nuevo orden urbano debe buscarse en el uso de formas que se correspondan con las funciones (a imagen de la ciudad medieval)¹⁷.

Aunque en la obra de Pugin se apunta la crítica al liberalismo económico a través de su expresión más evidente, la ciudad, será Ruskin quien incidirá en el análisis social a través del análisis estético. Desde su punto de vista la arquitectura tiene una misión social; la renovación resulta imprescindible dadas las duras condiciones que impone la sociedad mecanizada. El arte debe alcanzar a toda la sociedad y no sólo a las clases adineradas. La supeditación de los trabajadores a las condiciones de trabajo que impone el maquinismo les excluye de toda experiencia artística, de toda actividad creadora de diseño o de las bellas artes. El trabajo artesanal, predominante en la Edad Media, responde a su inquietud de destacar la capacidad obrera para crear diseño y arte.

La reflexión de William Morris irá más allá de Pugin y Ruskin. Su negación de la sociedad capitalista se manifiesta en el rechazo de la máquina, protagonista de un sistema de producción de bienes cuyo objetivo es la obtención de beneficio y no su uso, y en reivindicar la vuelta a las formas de producción preindustriales, es decir, la vuelta a las actividades artesanales y a las comunidades rurales¹⁸. En su opinión, la decadencia del arte corre pareja a la prosperidad de la burguesía por la dicotomía social y económica que implica ("hay pobreza cuando hay riqueza"); el mal reside en el trabajo abstracto y mecanizado y en la recesión en el gusto por las artes, por los elementos decorativos. La

¹⁷ En relación a Ruskin y Pugin, véase HALL, P. (1990); SICA, P. (1981); THOMPSON, E. P. (1988).

¹⁸ Para Morris las relaciones feudales eran personales, mientras la sociedad capitalista y las relaciones comerciales nacidas en ella generan relaciones impersonales. Destaca la ética de cooperación en la sociedad feudal frente a la ética capitalista, donde prima la usura. Así:

"siendo la producción de plusvalía el objetivo de los empresarios, no pueden éstos molestarse por un momento en considerar si el trabajo que crea la plusvalía le es o no placentero al operario. De hecho, para obtener la mayor cantidad de plusvalía posible del trabajo... es absolutamente necesario que se haga bajo condiciones que lo conviertan en ... una mera carga que nadie resistiría si no fuera a la fuerza"

Citado en THOMPSON, E. P. (1988); p. 594.

referencia a la Edad Media se plasmará en la reminiscencia de los motivos naturales que protagonizan sus creaciones artísticas; el artista debe buscar su inspiración en la naturaleza y no apoyar su trabajo en prescripciones académicas; a través del trabajo del hombre se conseguirá superar la separación entre arte y utilidad¹⁹. Como apunta E. P. Thompson (1988), Morris considera como "arte" las artes visuales y las artes populares que "podrían muy bien resumirse en una sola palabra, la Arquitectura". La arquitectura tiene una misión social:

"Son todas ellas partes de ese gran conjunto y el arte de la construcción de edificios es el principio de todo: aunque no supiésemos teñir ni tejer, aunque no tuviésemos ni oro, ni plata, ni tinturas con las que pintar... aun así podríamos concebir un arte digno de tal nombre que conduciría a todo lo demás sólo con que pudiésemos conseguir madera, piedras y cal y unas pocas herramientas cortantes para hacer que esas cosas tan comunes no sólo nos protejan del viento y otras inclemencias sino también que expresen las ideas y aspiraciones que laten en nuestro interior. La arquitectura nos encaminaría a todas las otras artes..."²⁰

Aunque no se suele considerar a Emerson entre los autores que formaban la crítica artística, su obra contiene aspectos muy próximos a los mantenidos por aquellos que acabamos de ver, teniendo una gran trascendencia en la sociedad norteamericana en la segunda mitad del siglo XIX. Para Emerson el trabajo industrial rompe los lazos de unión entre el hombre y la naturaleza, convirtiendo al hombre en un ser anónimo y separándolo de la belleza. En sus escritos insiste en la reivindicación del trabajo manual como base para conseguir un

¹⁹ Las ideas de Ruskin influirán posteriormente, dentro del mundo anglosajón, en los movimientos de la Ciudad Jardín y en la concepción de las "neighbourhood units", es decir, unidades autosuficientes e integradas (estas propuestas se revisan más adelante). Tanto Ruskin como Morris influirán decisivamente en el movimiento de la Bauhaus, ya en el siglo XX, cuyo primer programa decía: "La construcción total es el objetivo final de las artes visuales... Los arquitectos, los pintores y los escultores deben reconocer el carácter compuesto del edificio como entidad unitaria...". BENEVOLO, L. (1974); p. 455. Sobre la figura de W. Morris, véase MANIERI ELIA, M. (1976).

²⁰ Citado en THOMPSON, E. P. (1988); p. 591.

desarrollo espiritual superior, a través de la poesía y la filosofía, y su rechazo a la fábrica y la especialización que ésta impone²¹.

En Francia, por el contrario, el rechazo a la ciudad industrial no se manifiesta de esta manera, aunque existe un interés por el pasado de la ciudad. La crítica a la intervención "de regulación" haussmaniana girará en torno a tres aspectos: consecuencias sociales, efectos psicológicos y repercusiones estéticas. Para Choay (1983; p. 182) puede que esta actitud:

"...se explique por el apetito de desarrollo industrial de una Francia todavía rural y consciente de su distancia con Inglaterra o por una tendencia nacional a la destrucción... las acusaciones de vandalismo y las críticas más violentas al haussmanismo no van nunca acompañadas de proposiciones para la producción de formas urbanas del pasado."

I.2.2.- Los Socialistas Utópicos.

Al margen de la crítica artística encabezada por los autores anteriores, asistimos a la manifestación de otras posturas más radicales, aquellas que pretenden "comenzar de nuevo" y cuyas reflexiones teóricas están basadas en la consideración global de la ciudad. Para los socialistas utópicos los problemas urbanos son síntomas de una causa principal: la propia organización de la sociedad industrial.

Las propuestas de los socialistas utópicos de mitad del siglo XIX -en especial las de Robert Owen, el conde de Saint-Simon, Charles Fourier, Jean Baptiste Godin y Etienne Cabet-, se enmarcan en la postura extrema de la planificación, considerándola como actuación global. Las propuestas de estos autores giran en torno a la reflexión y diseño de la ciudad ideal que en algunos casos se intentarán llevar a cabo (como el proyecto de

²¹ Para Dal Co, la insistencia de Emerson y Whitman en el tándem naturaleza-individualismo se resuelve en un proyecto de participación y de democracia. Whitman escribe: "adoptaré las palabras *América* y *Democracia* como términos intercambiables". El principal reto de EE.UU. como sociedad urbana será la consecución de una sociedad democrática. Para Dal Co, la crítica no se dirige "a la ciudad como institución, sino como forma de vida asociada, como cúmulo de contradicciones, como *aspiración* irrealizada". DAL CO, F. (1975); pp. 146 y 148 (cursiva en el original).

Owen) paradójicamente sin esperar el cambio global del sistema económico y de la sociedad. Proyectarán una nueva sociedad que se apoya en la cooperación del trabajo y que pretende configurarse como alternativa al capitalismo industrial del siglo XIX. Las características comunes que podemos identificar en sus proyectos son²²:

²² Dado el objetivo de este trabajo, no consideramos conveniente analizar con mayor detalle las propuestas de los socialistas utópicos. Sin embargo, debemos subrayar la trascendencia de su obra en el campo del urbanismo y la arquitectura moderna. Habrá otras propuestas, como las de J. M. Morgan ("The Christian Commonwealth"), J. Silk Buckingham ("Victoria") y B. W. Richardson ("Hygeia"), que para P. Sica representan el modelo paternalista-reaccionario. Estos casos, de mediados del XIX, derivan de los modelos de los socialistas utópicos, aunque carecen de las connotaciones políticas y resaltan las características constructivas y técnicas. La filantropía también cuenta con ejemplos aislados promovidos por grandes industriales: la familia Krupp funda una ciudad cerca de sus factorías en Essen (1865), G. Cadbury construye Bonneville (1879), Meunier la colonia de Noisel-sur-Seine (1874), etc. Para una revisión de los aspectos más destacables de estos proyectos, véase BENEVOLO, L. (1974); SICA, P. (1981); SEGRE, R. (1985-a).

Para Dal Co, las "company towns" norteamericanas -cuyos ejemplos más destacados serían Lowell y Pullman- constituyen la utopía del capitalismo: una sociedad "modelo" diseñada al servicio de la manufactura. Las "ciudades-fábrica" buscarán no sólo la proximidad de mano de obra abundante, sino el aislamiento de ésta de los movimientos obreros que se generan en las grandes ciudades. La gran ciudad es el escenario de conflictos sociales y económicos cada vez más violentos, especialmente a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando el modelo del "laissez-faire" muestra signos de agotamiento. Sin embargo, las ciudades-fábrica acabarán siendo modelos muy represivos que no logran escapar a la conflictividad obrera de finales de siglo. La ciudad de Pullman, por ejemplo, que nace como modelo de orden y rigor, prohibiéndose desde su creación las bebidas alcohólicas y las organizaciones obreras, y donde la propia compañía se niega a vender las viviendas a los obreros, acaba en fracaso con la convocatoria de una huelga por los trabajadores a finales de siglo ante las condiciones abusivas impuestas por la compañía, con fuertes reducciones de los salarios y fuertes subidas de los alquileres de las viviendas (los alquileres eran entre un 20 y un 25% mayores que los alquileres de la ciudad de Chicago).

También debemos hacer una breve referencia a las comunidades religiosas norteamericanas, aunque como señala Dal Co: "Los modelos de las comunidades utópicas no tienen sobre la urbanística americana una influencia tan consistente como la que tuvo en Europa la utopía socialista...". Estas comunidades (Mormones, Zoaristas, Rappistas, etc.) se basan en la propiedad colectiva de los bienes y posesiones, la ayuda mutua, la armonía social, el respeto a la naturaleza y a la tradición y la prosperidad a través del trabajo. Sus ciudades no significarán, sin embargo, una ruptura con la ciudad americana.

Véase DAL CO, F. (1975); pp. 154 y 203.

1º.- Tamaño reducido de las comunidades: entre 500 y 2.000 habitantes. La reducida dimensión de los núcleos favorecerá la vida comunitaria integrada y eliminará las diferencias de clase²³.

2º.- Las comunidades estarán ubicadas en el mundo rural, combinando la actividad agrícola con la industrial o artesanal.

3º.- Proximidad a la naturaleza (edificios rodeados de espacios verdes y ciudades en pleno campo) y aplicación estricta de las normas de higiene establecidas por la legislación para las ciudades en materia de aire, agua y luz.

4º.- Todos los proyectos destacan la gran importancia de la educación -especialmente para los niños-, y de las actividades culturales.

5º.- En general, se proponen edificaciones simples, funcionales, con predominio de la vivienda colectiva, como el "falansterio" de Fourier que se convertirá en modelo tipo de vivienda colectiva²⁴.

6º.- La distribución física del asentamiento es rígida por cuanto se trata de edificios concebidos como unidades cerradas dentro de un área verde, sin posibilidad de expansión.

Como característica general de estos planteamientos subrayaremos la idea de orden de las comunidades, determinado por las funciones humanas y plasmado en una rigurosa clasificación de los espacios destinados a vivienda, trabajo, cultura y tiempo libre y en la insistencia en la planificación de comunidades autosuficientes. Destaca la gran preocupación que muestran los socialistas utópicos por la higiene, a

²³ Para Owen, la decisión sobre el número de habitantes será crucial por afectar a todo el desarrollo futuro de la comunidad. La determinación del número de habitantes es, en su opinión, "uno de los problemas más difíciles en la ciencia de la economía política". BENEVOLO, L. (1974); p. 188.

²⁴ Mientras Owen incluye en su comunidad tanto alojamientos colectivos como privados, Fourier tan sólo contempla la vivienda colectiva. Fourier diseña su ciudad con un orden concéntrico: en el centro se sitúan las actividades comerciales y administrativas, en un segundo anillo se ubican las actividades industriales y, en el anillo más externo, la actividad agrícola. Icaria, la ciudad de Cabet, tendrá un diseño geométrico, con todas las calles iguales y con medidas adecuadas para facilitar el tráfico, especialmente el de los peatones. Véase BENEVOLO, L. (1974).

diferencia de otros planteamientos como los de Ruskin y Morris con una preocupación casi exclusiva por la estética.

Choay (1965) califica la propuesta de los socialistas utópicos (ubicados dentro del modelo progresista en su clasificación) como modelo coercitivo, aunque quedaría disimulado por una terminología democrática²⁵. Esto es así, en su opinión, no sólo por la rigidez del diseño y la clasificación de funciones, sino también por la coacción de tipo político: paternalista en algunos casos, como en Owen y Godin; con un sistema próximo al socialismo de estado, como en Cabet; o con un sistema de valores comunitarios que dominaría las relaciones individuales.

Si bien para algunos autores estas propuestas y desarrollos representan el punto de partida del urbanismo moderno europeo, para Dal Co (1975) no es "alternativa" o "crítica" contra la urbanística de los siglos XVII y XVIII, "es, simplemente, *otra*" (cursiva en el original), más interesada en la introducción de nuevas formas de racionalización productiva, de ajuste a los nuevos cambios productivos en la manufactura y que sorprende por su radical contraste con los desarrollos urbanos llevados a cabo hasta entonces²⁶.

²⁵ Choay considera "preurbanistas" a los autores del siglo XIX preocupados por los problemas de la ciudad así como por el papel que juega la estructura productiva y social en el modelo urbano. Distingue dos modelos en el preurbanismo:

1º.- El modelo progresista. Autores como Owen, Fourier, Cabet, Proudhon y Richardson representan el optimismo y confianza en la técnica, la ciencia y el racionalismo. La revolución industrial permitirá mejorar el bienestar de la sociedad. Así, el progreso se identifica con la industrialización.

2º.- El modelo culturalista. Para Ruskin, Morris y Howard (autor que estudiaremos más adelante) el interés no se centra en la condición del individuo, sino en la comunidad humana. El efecto más destacable de la industrialización sería la disgregación de la unidad orgánica de la ciudad. La reconstrucción de la misma constituirá su objetivo. La cultura, como soporte y aspecto nuclear de la comunidad humana, será su clave ideológica.

Ya dentro del "urbanismo", I. Cerdá inaugurará la corriente progresista que, posteriormente, será desarrollada por T. Garnier y Le Corbusier. Véase CHOAY, F. (1965) y (1983).

²⁶ A este respecto señala Dal Co:

I.2.3.- Los Planificadores "Visionarios".

Posteriormente, y con posturas ideológicas arraigadas en las reflexiones de los autores precedentes -aunque suavizando las cuestiones políticas más radicales-, hay que destacar las obras de Ebenezer Howard, ya a las puertas del presente siglo, la de Frank Lloyd Wright y de Lewis Mumford. Estos autores encarnarán, de manera renovada, la protesta y el rechazo a la ciudad industrial, a la metrópolis, proponiendo la vuelta a lo rural y a la pequeña comunidad como respuesta y solución a los males que se derivan de la gran urbe. Para Reissman (1964), éstos autores son los planificadores "visionarios", aquellos que reivindican la Utopía, la reconstrucción masiva, aquellos que, aun considerando los problemas prácticos, están más interesados en soluciones cualitativas a largo plazo. Representan en definitiva a los desencantados por la industrialización. Sus ideas serán manifestadas a través de un instrumento específico: el Plan. Mediante la planificación se expresa una ideología de la reforma urbana y la rebeldía, constituyéndose en "movimiento social"²⁷.

"La utopía socialista, sobre todo, se ha convertido en símbolo de la alternativa a las ciudades y al sistema de desarrollo de la revolución industrial: pero esto se limita a captar el hecho más evidente de que los proyectos utópicos rompen con la continuidad de los cánones arquitectónico-urbanísticos barrocos y setecentistas. Esta tesis revela poco respeto, tanto hacia la historia como hacia el análisis realizado por el socialismo científico, por Marx de forma determinante, del pensamiento utópico. Marx ha desmantelado y substituido los esquemas teóricos de la utopía socialista: todo el aparato de la crítica de la ideología y, sobre todo, la teoría marxiana del valor han demostrado que, en última instancia, la utopía se reduce, no a un proyecto alternativo de organización de la lucha de clases, sino a un diseño de racionalización en el progreso, de planificación tendencial y programación de las fuerzas productivas".

DAL CO, F. (1975); pp. 149 y 150.

²⁷ Según Reissman, cuatro aspectos apoyan la consideración de los "visionarios" y sus planes como parte de un "movimiento social". En primer lugar, los planes contienen un conjunto de proposiciones que pueden unificar creencias, aunque estas proposiciones sean enunciadas de forma diferente. En segundo lugar, el movimiento tenía historia. El malestar generado por la industrialización aumenta con el crecimiento de la sociedad industrial, la tecnología y la ciencia. Es decir, la perseverancia de los problemas en el tiempo sensibilizará parte de la opinión pública. En tercer lugar, el movimiento generará seguidores, predominantemente intelectuales, que cuentan en ocasiones con suficiente respaldo político para llevar a cabo alguno de sus planes. Por último, el movimiento de planificación urbana contará con un "mito" organizativo que contribuye en gran medida a cohesionarlo. Frente a los "demonios" de la industrialización, los "visionarios" esgrimirán al hombre racional que puede mejorar el entorno. Véase REISSMAN, L. (1964).

Para E. Howard, si durante los siglos XVII y XVIII el hombre aumenta la habilidad para controlar la naturaleza, la tarea de los siglos XIX y XX debe orientarse al control de la sociedad. La planificación, utilizada al servicio de la comunidad, hará posible este ideal. La propuesta que lanza en su obra Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform -publicada en 1898-, gira en torno a una ciudad más orgánica, organizada en todas las actividades, bien equipada de servicios públicos y donde estará limitado el crecimiento, tanto en número de habitantes como en densidad y superficie.

Desde su punto de vista, tanto la ciudad como el campo ofrecen ventajas, pero también desventajas considerables. En su "diagrama de los tres imanes" destaca la ciudad como el centro donde la oferta de trabajo y los intercambios son mayores, donde se concentran los avances tecnológicos. Sin embargo, la contrapartida se manifiesta en la falta de condiciones higiénicas, en unos alquileres muy elevados, en la contaminación y en la degradación de los barrios residenciales. En el mundo rural es patente la carencia de equipamientos, la pobreza y la escasa demanda de trabajo. Por lo tanto, la mejor solución consiste en intentar recoger las ventajas de ambos mediante la construcción de una nueva ciudad: la "Ciudad Jardín"²⁸.

En las primeras exposiciones de su ciudad, Howard describe un sistema socio-económico completo: los ciudadanos conservarán la propiedad del suelo a perpetuidad, el aumento de rentas en la comunidad revertirá en ella misma, la rentas que se pagarán por las viviendas y fábricas serán reducidas, etc²⁹. Esta descripción del sistema económico de

²⁸ La Ciudad Jardín concebida por Howard se diseña en el centro de un terreno de 6.000 acres, cubriendo un área de 1.000 acres "y debería ser de forma circular, con 1.240 yardas (o casi tres cuartos de milla) desde el centro hasta la periferia." La ciudad estará formada por sucesivos anillos concéntricos, cada uno de los cuales acoge las distintas actividades administrativas, residenciales, industriales y de servicios. Un cinturón verde rodeará la ciudad limitando el crecimiento urbano y evitando atraer el exceso de población de la ciudad de Londres. La posibilidad de expansión queda abierta a través de otras comunidades autónomas, sucesivos núcleos independientes. Véase HOWARD, E. (1965); pp. 40 y ss.; MUMFORD. L. (1966) ofrece una apasionada defensa de las tesis y proyectos de Howard.

²⁹ Las nuevas ciudades tendrán que construirse en terrenos cuyos precios no sean tan elevados como los urbanos, es decir, en aquellos con precios agrícolas. El control de la generación de beneficios inmobiliarios o plusvalías se realizará por la propia comunidad,

la ciudad llevaría a L. Mumford (1966) a afirmar que estaba más interesado por los procesos sociales que por las formas físicas. Los conceptos de "Libertad" y "Cooperación", junto con un sistema de auto-gobierno local, como señala Hall (1990), constituyen el núcleo del plan. La descripción de las posibilidades de crecimiento de la comunidad, a partir de los planes propuestos por el gobierno municipal, los servicios locales públicos, la construcción de viviendas privadas con ayudas públicas o semi-públicas y la explicación de cómo éste proceso permitirá generar crecimiento en la misma, recuerda a las ideas keynesianas que surgirán cuatro décadas más tarde³⁰.

En comparación con el modelo de los socialistas utópicos, el plan de Howard representa un rechazo a la aglomeración, tanto por el diseño de ciudades de reducido tamaño, inspiradas en la ciudad medieval, como por la ausencia de viviendas colectivas. En un mundo industrial enemigo de la cultura, la propuesta supeditaba el aspecto material al espiritual. La combinación campo-ciudad, la idea de cooperación comunitaria que no rompía la independencia y privacidad de la vivienda individual, el equilibrio entre la producción agrícola y la industrial, la autosuficiencia, el control paisajístico, etc., lograrán hacer atractiva la ciudad jardín para un amplio espectro de ciudadanos e intelectuales. El elemento central en este proceso será la eliminación de la especulación del suelo. Si ésta se consigue eliminar desaparecerán las tensiones que desembocan en un crecimiento ilimitado y las dimensiones serán más reducidas, pudiéndose combinar eficazmente edificios y zonas verdes.

En opinión de Choay (1965; 1983), existe un aspecto común en la filosofía de los autores vistos hasta ahora. Ruskin, Morris, los socialistas utópicos y E. Howard piensan en la ciudad en términos de modelo, a diferencia de la intervención llevada a cabo por Haussman. En todo caso,

evitando que vaya a manos privadas. Esto supone el control comunitario del suelo con la cesión del derecho de superficie. Las rentas que pagarán los vecinos serán gestionadas por la comunidad y podrán destinarse a obras públicas, asistencia social, etc.

³⁰ Algunas de las propuestas del proyecto de Howard muestran la influencia de Edward Bellamy, quien en su libro Looking Backward (1888) reflexiona sobre los mecanismos que permiten el mejor funcionamiento de una sociedad industrial, como organismo económico y social. Sin embargo, Howard rechazará el modelo socialista centralizado por considerar que implica un modelo autoritario, con un predominio del grupo sobre el individuo. DAL CO, F. (1975); HALL, P. (1990).

no conciben la ciudad como un proceso o un problema, sino como un "objeto" reproducible. Por el contrario, Haussman desarrolla esencialmente un urbanismo "de regulación", dominado por los poderes públicos pero sin pretensión de universalidad científica, una actuación que no descansa en una crítica social y que no constituye una propuesta de modelo espacial.

El plan de Howard se llevará a cabo, aunque las dos ciudades-jardín que comienzan a construirse con sus propuestas, Letchworth y Welwyn, tendrán problemas financieros considerables al no contar con el apoyo de los fondos públicos. Sin embargo, sus ideas generarán interés suficiente para formar la "Garden City Association" en 1899, que posteriormente se transformará en la "Town and Country Planning Association". La actividad de las diferentes asociaciones creadas para difundir sus ideas se manifestará también en la reivindicación de adoptar los criterios básicos del proyecto para las nuevas áreas de expansión de las ciudades; es decir, para la creación de urbanizaciones suburbanas planificadas que serán conocidas como "Garden Suburbs" o, incluso, como "Garden Cities".³¹ Las necesidades de vivienda existentes en Gran Bretaña al finalizar la II Guerra Mundial llevan a las autoridades a considerar y rescatar las principales propuestas de la Ciudad Jardín mediante la "New Town Act" de 1946.

La victoria electoral del partido Laborista en 1945 inicia un período de cambios legislativos que posibilitarán una nueva e intensa época en la planificación territorial y urbana. Durante ese mismo año, se regula la distribución de las industrias en el país, con especial atención hacia las regiones "en desarrollo". La "New Town Act" de 1946 establece las condiciones de expropiación de los territorios seleccionados para su ubicación, regulando las "Corporations" u organismos promotores. La "Town and Country Planning Act" de 1947 establece una legislación completa para la planificación, así como la normativa reguladora de la

³¹ Destacará el "National Housing and Town Planning Council", organización que centrará su actividad en cuestiones de vivienda y en el desarrollo de urbanizaciones en terrenos municipales. La "Co-partnership Tenants Council" fomentará la creación de cooperativas constructoras en la misma dirección. La "Housing and Planning Act" de 1909, además de establecer criterios generales de planificación, muestra esa inclinación hacia el "Garden Suburb". Véase HALL, P. (1990).

fundación de nuevas ciudades en relación a la localización, inversión, indemnización y usufructo de los terrenos y de las construcciones y servicios llevados a cabo por el Estado a través de las Corporaciones o de los Municipios regionales. La "Distribution of Industry Act" de 1958 y la "Town and Country Planning Act" de 1962 vendrán a mejorar la legislación anterior³².

En el resto de Europa, la Ciudad Jardín tiene también defensores destacados. La Ciudad Lineal de Arturo Soria, descrita en un artículo en 1882, con su eslogan "A cada familia, una casa, en cada casa, una huerta y un jardín" será el primer ejemplo a destacar en el tiempo. El trazado de la Ciudad Lineal (vertebrada) implica unas características (y ventajas) similares para todos los emplazamientos, permitiendo una prolongación indefinida, consiguiendo solventar el problema de la comunicación a través de una única vía, apoyándose en un sistema de transportes rápidos. La condición de proximidad a la vía principal limitará la expansión urbana, de forma que se consigue mantener la proximidad campo-ciudad (longitud ilimitada, anchura limitada) y, consiguientemente, aproximar los precios del suelo urbano a los precios

³² Las "New Towns" británicas se alejarán en algunos aspectos importantes de la propuesta de Howard. En primer lugar, el número de habitantes alcanza los 60.000 e incluso, en algún caso, los 250.000. En segundo lugar, no se realiza provisión de suelo para actividades agrícolas. En tercer lugar, no se considera la creación de empleo para toda la población, aunque la mayoría de las nuevas ciudades no están preparadas para conmutar con otros centros urbanos. Por último, el desarrollo de las mismas no será llevado a cabo por la propia ciudad sino por una Corporación nombrada por el Gobierno Central.

Otros países europeos construirán ciudades nuevas, como Suecia, Finlandia y Holanda. Las nuevas ciudades suecas serán duramente criticadas y calificadas de inhumanas. En el caso de las soviéticas, su concepción se acercaría más a la idea de "company towns".

En América Latina la Ciudad Jardín no tuvo mucha repercusión. En Cuba, por ejemplo, las denuncias de las condiciones de vida de las clases populares realizadas por arquitectos, urbanistas y reformadores sociales apenas tendrán eco. Sólo se realizan dos proyectos de viviendas económicas: en 1910 se construyen 1.000 viviendas (barrio Pogolotti) y en 1929 sólo 100 (Lugardita). Dichos proyectos no serán suficientes para resolver el problema del alojamiento obrero. Además la insuficiencia de servicios e infraestructuras, la pobreza de los materiales y el reducido tamaño de las viviendas (aproximadamente 14 personas para 66 metros cuadrados) convierten estas iniciativas en parodias de la Ciudad Jardín y la Ciudad Industrial.

Véase PALEN J. H. (1992); SEGRE, R. (1980).

del suelo agrícola³³. Como en el modelo de Howard, la eliminación de la especulación centrará la actuación pública y posibilitará el desarrollo eficaz del modelo.

Van der Swaelmen en Bélgica, Tony Garnier en Francia con la "Cité Industrielle" y Theodor Fritsch en Alemania desarrollan en sus respectivas propuestas la idea de Howard³⁴. En EE.UU. la Ciudad Jardín tendrá una considerable repercusión, construyéndose varias ciudades, al tiempo que la referencia a la Ciudad Jardín marcaría la diferencia y separación entre planificación urbana y regional (Friedmann y Weaver, 1981)³⁵. Sus criterios coincidirán en general con los que apoyan los defensores de la descentralización como solución a los problemas de congestión urbana, consiguiendo estabilizar las tensiones de la población obrera, pero además representará una ampliación del mercado de suelo y de oportunidades de inversión para aquellas empresas y entidades financieras relacionadas con la construcción (Dal Co, 1975).

³³ La solución de Soria se lleva a la práctica a principios de siglo, a unos 7 kilómetros de Madrid y con una longitud de 5.200 metros, aunque la expansión de la ciudad sepultará la experiencia. Es utilizada posteriormente en la planificación de Stalingrado, tanto en desarrollos residenciales como industriales. Además, la revista que Arturo Soria publica a partir de 1897 ("La Ciudad Lineal. Revista científica de higiene, agricultura, ingeniería y urbanización"), será la primera en tratar temas urbanísticos en Europa. CHUECA GOITIA, F. (1993).

³⁴ La "Ciudad Industrial" de T. Garnier representa, en Francia, la ruptura con la ciudad del Renacimiento, a partir de cuatro aspectos diferenciales:

1º)- El análisis de las diferentes funciones urbanas (hábitat, trabajo, ocio, etc.), aisladas y disociadas unas de otras.

2º)- El papel de los espacios verdes de diversos tipos que, además de tener una función higiénica, permiten el crecimiento individual de cada una de las partes de la ciudad.

3º)- La disociación realizada, por vez primera, entre hábitat y circulación.

4º)- La inclusión de escuelas primarias y pequeños equipamientos dentro de las áreas destinadas a viviendas.

Véase CHOAY, F. (1983).

³⁵ Véase, dentro de este Capítulo, el Apartado I.3. "Planificación Urbana y Planificación Regional".

Una de las discusiones más antiguas entre los urbanistas gira en torno al efecto que sobre el comportamiento social tiene la forma arquitectónica. Frank Lloyd Wright mantendrá la postura maximalista al considerar que el cambio arquitectónico conlleva cambio social y que éste objetivo es alcanzable mediante la planificación:

"Como pueblo aún no nos hemos familiarizado con la idea, pero es indudable que el carácter orgánico de la planificación y construcción constituye el único factor que puede salvarnos de esta terrorífica colisión de fuerzas mecánicas. La arquitectura orgánica puede acabar con este superdespilfarro de la vida humana, ahora lugar tan común que hemos llegado al extremo de aceptar irreflexivamente como inevitables sus nocivas consecuencias. Normal, que no es inevitable, puede ser fatal para nuestro experimento nacional en la libertad." (Wright, 1961; p. 79).

La propuesta parte de la confrontación del desarrollo agrícola e industrial, y plantea la reestructuración industrial y tecnológica del mundo rural: calidad y técnica (el automóvil -las viviendas se construirían según el número de automóviles-, la electricidad), extensión de la propiedad para todos, integración del trabajo agrícola y del trabajo en pequeñas industrias, rechazo del gigantismo. En este mundo la arquitectura tendrá un papel principal. Su denuncia de la despolitización de la sociedad se resuelve con la introducción de la política en el urbanismo. Su crítica a la ciudad se centra en la pérdida de valores, por haberse convertido en el medio de la falsa democracia, el falso individualismo y el falso capitalismo:

"Una vez", no hace mucho tiempo, la frontera implicó conquista, el dominio físico o territorial. Pero hoy, se trata de la conquista de este sórdido y maligno comercialismo de la era de la máquina, de esta "pétrea fibra del árbol seco", y esa conquista espiritual es nuestra nueva Frontera. Sólo mediante el desarrollo de saludable estética, orgánica en las almas de nuestros jóvenes y políglotas connacionales podremos conquistar esta victoria, la suprema victoria: la democracia." (Wright, 1961; p. 11).

La ciudad es la encarnación de las fuerzas del mal, de la explotación, del dinero, de la pérdida de valores humanos. Desde su punto de vista no

es posible "rescatar" la ciudad de su degradación, por lo que su propuesta se orienta también hacia el diseño de un nuevo entorno físico, el retorno a la vida en el campo donde los valores del individuo pueden desarrollarse: la "Broadacre City". "Sobre la base de un acre para cada ser humano", la arquitectura podría estar al servicio del hombre. El proyecto de Wright, aunque puede considerarse una continuación de la línea iniciada por Howard, es sin embargo más radical y contundente que el de su predecesor³⁶.

La ciudad industrial aliena al ser humano en un entorno no natural. La vuelta a la Naturaleza que propugna será la única vía para eliminar la artificiosidad que impone la ciudad moderna, permitiendo el desarrollo pleno de la personalidad³⁷:

"Esa incorrupta conducta que admiramos en los animales, y en los niños, suya es, y también del cazador, del marinero, del hombre que vive en presencia de la Naturaleza. Las ciudades fuerzan el desarrollo y hace al hombre conversador y entretenido, pero también artificial. Nos interesa, lo *natural* de cada uno, su excelencia constitucional. Ella encierra siempre una sorpresa, seductora y amable; y no podemos saciarnos con sólo conocerla, o saber de ella; y

³⁶ Como señala Reissman:

"Broadacre City fue una Utopía más detallada que la Ciudad Jardín. Wright había dibujado no sólo el patrón de suelo (1 acre por individuo), sino que también había planificado hogares, edificios, granjas, y automóviles. También especificó claramente las actividades que estarían permitidas. Wright sostenía posturas definitivas,... no sólo sobre arquitectura, sino sobre música, educación, religión, y también medicina...".

REISSMAN, L. (1964); p. 34.

³⁷ En la clasificación de Choay, el proyecto de Wright representa el modelo naturalista que recoge aspectos de los modelos precedentes, culturalista y progresista. Camillo Sitte también entraría en la corriente naturalista. Ciucci resalta la herencia de la ideología agraria jeffersoniana -es decir, la agricultura como base primera y principal de bienestar económico y social-, y del mito de la Frontera como conquista humana y como ejemplo de libertad y democracia. Democracia y propiedad de la tierra estarán estrechamente unidos en el pensamiento agrarista norteamericano: para Jefferson, el hombre sin propiedad no es libre. La propiedad contribuye a un mejor comportamiento social y familiar del individuo, a una mayor lealtad a la nación (Democracia-Propiedad-Agricultura-Familia). Así, la reivindicación de la vuelta a la Naturaleza implica el rechazo a la sociedad que genera la gran urbe. Véase CHOAY, F. (1965) y (1983); CIUCCI, G. (1975).

esto es precisamente lo que la conversación con la Naturaleza alienta y defiende." (Wright, 1961; p. 232, cursiva en el original).

También en los escritos de Mumford encontramos el mesianismo de Wright, especialmente en sus reflexiones en torno a la civilización industrial: "... Esta civilización metropolitana contiene en su seno las fuerzas explosivas que arrasarán todas las huellas de su existencia;..." (Mumford, 1966; p. 693). Para Mumford, la metrópolis es el resultado de dos fuerzas: una economía productiva (industrial) que requiere energías en una escala mayor que nunca y una economía de consumo (comercial), hasta entonces confinada a las clases altas, que facilita las comodidades y las difunde entre una amplia población consumidora. La propia dinámica de la metrópolis genera y acentúa el gigantismo:

"Las normas de la fábrica y del mercado pasaron rápidamente a todas las demás instituciones de la metrópolis. Tener el museo más grande, la universidad más grande o la corporación financiera más grande equivalía a satisfacer el requisito urbano último; y producir el máximo número de invenciones, el máximo número de monografías científicas y el máximo número de libros se convirtió en un signo de éxito metropolitano comparable con el que representaba el número máximo de toneladas de hierro en Pittsburgh o Essen. En suma, toda institución metropolitana que tiene éxito repite en su organización el inexplicable gigantismo del conjunto. Al reaccionar contra las antiguas condiciones de carestía y escasez, la economía metropolitana pasó, así, al otro extremo y concentró su atención en la cantidad, sin preocuparse de su distribución, de la necesidad de regular el ritmo, o asimilar la novedad. Lo orgánico, lo cualitativo y lo autónomo quedaron reducidos a una posición secundaria, si es que no se los aplastó en todos los dominios." (Mumford, 1966; p. 700).

Los males del industrialismo pueden, en su opinión, resolverse a través del ejercicio de la planificación urbana, siempre teniendo presente que el objetivo de la misma es el control de las fuerzas destructivas que alejan al hombre de los principios de cooperación, auto-respeto y orgullo. En esta línea, insiste Mumford:

"Al discutir el papel de la planificación todos nosotros nos perdemos fácilmente en detalles de organización política, apoyo económico, movimientos de población, facilidades de transporte, gobiernos regionales o metropolitanos; y olvidamos el factor que es central a todas estas cosas: las dimensiones de la personalidad humana..." (Mumford, 1968; p. 15).

Por esta razón, el planificador debe cambiar de actitud al considerar conscientemente las distintas fases de la vida de un ser humano y la integración de dichas fases en el contexto urbano. Mumford reivindica la planificación por "neighborhood units" por constituir éste un órgano importante de la vida urbana, elemento de mejora e integración social, recomendando comunidades no segregadas, donde pudiera convivir una amplia variedad de estratos económicos³⁸. Además, su puesta en práctica debe llevarse a cabo en áreas nuevas a desarrollar antes que en barrios antiguos, donde las condiciones físicas y sociales ya existentes hacen difícil la "planificación fresca".

³⁸ El concepto de "neighborhood unit" fue anticipado por Perry a principios de siglo:

"las secciones segregadas, formadas y separadas por las líneas de tráfico generales, no sólo ofrecen espacios adecuados para los hogares individuales, sino que comprenden unidades sociales para esa gran familia -el grupo vecinal, con uno o varios distritos escolares próximos para los niños, y con parques para juegos, campos de deportes, iglesia, club o amenidades sociales accesibles sin cruzar las pistas de tráfico, o encontrar los elementos perturbadores de las tentaciones de las calles de negocios, puesto que estas actividades familiares pueden estar mejor dirigidas internamente hacia los centros geográficos de sus grupos para su congregación especial."

Citado en HALL, P. (1990); p. 196.

También puede considerarse como precursor de las unidades vecinales a T. Garnier con su "Cité Industrielle", al separar por funciones la ciudad e incluir, dentro del sector residencial, escuelas primarias y pequeños equipamientos. Véase CHOAY, F. (1983).

I.3.- PLANIFICACION URBANA Y PLANIFICACION REGIONAL.

I.3.1.- El "City Beautiful Movement".

Entre las inquietudes reformadoras que convergen en la ciudad destacan también el "Park Movement" y el "City Beautiful Movement"³⁹. La manifestación más destacable del primero de ellos, que comienza a extenderse en los años cuarenta, será la creación del Central Park de Nueva York, iniciado en 1851; hasta entonces el "espacio verde" estaba excluido de la ciudad. Posteriormente, el movimiento en favor de los parques urbanos se extiende al resto del país, manifestándose especialmente en las grandes ciudades y en la construcción de campus universitarios. El parque pasa a ser un elemento orgánico de la ciudad que debe servir de referencia y preceder al resto de iniciativas edificadoras o especulativas. La organización del "espacio verde" urbano permite introducirlo como "sistema" en las ciudades en crecimiento. Al mismo tiempo, los parques urbanos se unirán mediante amplias avenidas o bulevares, recordando la idea que Haussmann había adoptado en París.

Otra discusión importante aparece con este movimiento: el papel del gasto público en la creación de servicios sociales. En realidad, la discusión irá más allá al cuestionar la estructura y organización administrativa y la relación entre políticos y planificadores. Olmsted, principal impulsor del Central Park, demuestra las posibilidades que

³⁹ El movimiento en favor de los parques tendrá su manifestación a escala nacional en la reivindicación de la conservación de amplias superficies del territorio americano protegidas, organizadas y controladas: los parques naturales. Estas iniciativas aunadas serán conocidas como "Conservation Movement" y "State Park Movement". La presencia de los dos movimientos (Park Movement y City Beautiful Movement) en la Exposición de Chicago de 1893, contribuirá a la confusión entre los mismos. El "Conservation Movement" será en el contexto norteamericano el precedente más directo de la planificación regional. Véase apartado I.3.2. "Patrick Geddes y la Planificación Regional".

También cabe destacar, como precedente del "Park Movement", la aparición y extensión de los "rural cemeteries". La ubicación de los cementerios en espacios verdes amplios, a modo de parques, con diseño irregular en sus recorridos, la vegetación y, en definitiva, la tranquilidad que transmiten choca frontalmente con el caos, la congestión y la cuadrícula de la ciudad congestionada. Sin embargo, estas primeras actuaciones que aplican los principios del "landscape" tardarán unos 25 años en adoptarse para la planificación urbana a gran escala.

Véase DAL CO (1975); MANIERI-ELIA, M. (1975); SICA, P. (1981); HALL, P. (1990).

ofrece el diseño en la trama urbana a partir de la introducción de la naturaleza en una actuación puntual: el parque. El parque deja de ser una intervención excepcional, y pasa a representar el punto de encuentro de diferentes grupos sociales, el lugar donde la segregación social no tiene lugar, símbolo de participación democrática y de justicia social, el elemento de separación entre la residencia, el trabajo y la actividad comercial. Pero como principio racionalizador de la estructura urbana, la intervención a través de los parques no consigue "controlar" el conjunto de la ciudad. Es decir, las contradicciones de la gran urbe pueden resolverse mediante una buena planificación y provisión de los servicios urbanos. Así, el mismo movimiento en defensa de los parques urbanos encuentra sus propias limitaciones al no poder ir más allá en la reforma de las condiciones de congestión y ordenación de funciones, al no disponer de los instrumentos adecuados que permitan una intervención más amplia de reestructuración urbana (Dal Co, 1975).

El movimiento de embellecimiento de la ciudad nace, como recuerda Sica (1981), de la mano de la creciente burguesía financiera, como ampliación del movimiento en favor de los parques urbanos. La Exposición Universal Colombiana de Chicago en 1893, que ordena una parte de la ciudad aplicando estilos clásicos con unos principios que no cuestionan la industrialización y el mercado, constituye el punto de referencia para los planes de otras grandes ciudades⁴⁰. Con esta idea se concebirán los planes de Chicago, San Francisco y Washington, todos ellos realizados en la primera década del presente siglo por Burnham, máximo exponente del movimiento. La ciudad, que ha alcanzado un tamaño considerable, exige algún tipo de organización coordinada y no iniciativas individuales y aisladas (Benevolo, 1974).

⁴⁰ Para algunos historiadores, la Exposición Colombiana de 1893 representa el inicio de una nueva época de la historia de EE.UU.. La idea nace para algunos en 1882, fecha que corresponde al fin de la guerra contra los indios norteamericanos. Para otros autores la idea se concibe algo más tarde: "Puede afirmarse que el momento de maduración de las condiciones para este inusitado lanzamiento del prestigio y del poder americano - protagonista, Chicago- cae más o menos hacia 1887, y corresponde al fin de la deuda del Oeste hacia el Este." Coincide con el cambio de organización productiva en EE.UU., con el paso del "laissez faire" al dominio de las corporaciones, el proceso de concentración de sociedades. La ciudad de Chicago se convierte en el centro económico de EE.UU. desde el final de la Guerra de Secesión, concentrando el "máximo esfuerzo productivo y el mayor potencial de luchas obreras". MANIERI-ELIA, M. (1975); pp. 10 y 11.

Manieri-Elia (1975) resalta las diferencias entre las exposiciones internacionales europeas (especialmente las francesas) y las norteamericanas. En las exposiciones europeas de la época se destaca el papel triunfal de la tecnología. Por el contrario, en EE.UU. los avances tecnológicos ya están presentes en las ciudades y el esfuerzo de la exposición se orienta a reducir el vacío cultural de sus ciudades que no disponen de centros históricos similares a los europeos. La elección del "clasicismo" -a imagen de la remodelación llevada a cabo por Haussman en París-, responde a la idea de economía del proyecto y eficiencia de la producción, impulso a la coordinación, orden, unidad y disciplina en el diseño urbano y abandono del individualismo característico hasta entonces del trabajo de los arquitectos. Así:

"Clasicismo", contrapuesto al neomedievalismo del *laissez faire*, significa estabilidad, fin de la inseguridad del período heroico, confianza en las conquistas institucionales; y significa también consonancia con la cultura europea, ya sin complejos de inferioridad y de revancha, capacidad de basarse en un mismo terreno cualitativo, con la fundada esperanza de poder dominar, en adelante, el cuantitativo." (Manieri-Elia, 1975; p. 24).

Como señala Sica, los efectos sobre las transformaciones urbanas que tendrá el movimiento (centros cívicos, "lakefronts", "Capitols", etc.) serán en la práctica poco importantes. Sin embargo, desde una perspectiva temporal más amplia, puede constatarse una mayor trascendencia sobre las fuerzas políticas y culturales, instituciones y administraciones públicas que los movimientos más radicales que apoyan la reforma y solución de cuestiones como la degradación de los barrios y la cuestión de la vivienda. El movimiento no escapará a la crítica, -especialmente por la primacía de los aspectos estéticos sobre los sociales-, por la equiparación entre el orden físico y el social⁴¹.

⁴¹ El enfrentamiento entre la planificación norteamericana, representada por Burnham, y la planificación inglesa, basada en las líneas propuestas por Howard y Geddes, se mantendrá en la Conferencia de Londres de 1910, organizada por el "Royal Institute of British Architects" (RIBA). Burnham será atacado, no sólo por los defensores de la Ciudad Jardín, sino también desde posiciones de "izquierda", por crear "una organizada democracia sobre el benévolo despotismo de los amos del suelo". El enfrentamiento continuará con la plan de Canberra realizado por Griffin, quien será visto por los norteamericanos como la síntesis de la planificación norteamericana y europea.

Desde la perspectiva de la planificación urbana, algunos ven la Exposición de Chicago, -en última instancia el City Beautiful Movement-, como el inicio del "city planning" científico, precisamente por la ordenación y coordinación de las funciones que acoge la ciudad⁴². Para Manieri-Elia (1975), por el contrario, el City Beautiful no coincide con el "planning", sino más bien con una metodología particular de planificación. Sin embargo, la reflexión sobre el "city planning" implica también el cuestionamiento de las competencias de los municipios, es decir, la toma de conciencia sobre las posibilidades de los mismos en la responsabilidad de atender y coordinar las funciones de la ciudad.

La Exposición de 1893 vendrá también a ser un ejemplo de cómo pueden realizarse los edificios gubernamentales dentro del espacio urbano. No es extraño pues que estas iniciativas vayan acompañadas de la reforma de la administración y el gobierno. Dicha reforma tomará dos direcciones: el consejo del gobierno municipal y la comisión de planificación de la ciudad. La toma de decisiones se traslada a un consejo elegido democráticamente por los ciudadanos, de esta forma se consigue implicar a los agentes económicos metropolitanos en las decisiones. Por otro lado, la profesionalización de las administraciones locales puede evitar abusos de poder en la gestión al separarla de la política. Entre 1907 y 1917, las transformaciones en las administraciones locales se extienden por todo el país⁴³.

Para los europeos, por el contrario, el plan de Canberra supondrá la repetición de la monumentalidad de Washington. MANIERI-ELIA, M. (1975); pp. 126 y 132.

⁴² Esta identificación la realiza, por ejemplo, Charles Zueblin, presidente de la "American League of City Improvement", quien escribe: "El *city planning* científico empieza con la White City..." de la Exposición Colombiana, y llega a calificar el ejercicio del control de las actividades como "socialista". Sin embargo, desde una postura contraria, L. Mumford califica a Brunham de creador de valores de suelo, de "agente publicitario". MANIERI-ELIA, M. (1975); pp. 61 y 116.

⁴³ Estas reformas serán de gran importancia para un grupo emergente de profesionales: los arquitectos. En 1917, el Gobierno norteamericano inicia programas de construcción de alojamientos para los trabajadores de la industria del armamento. Al finalizar la I Guerra Mundial se venderán a propietarios privados. La venta de dichas viviendas provoca la protesta de los arquitectos que habían logrado consolidarse dentro de la Administración. Las posibilidades de trabajo que ofrece este tipo de proyectos públicos, bajo la tutela de la Administración, se reducen sustancialmente al traspasarlos a los constructores privados que en la mayoría de las ocasiones repiten un mismo proyecto sin necesitar la participación del arquitecto. Véase PLUNZ, R. (1982); FRIEDMANN, J. and WEAVER, C. (1981).

Si en el nacimiento del City Beautiful en EE.UU. había tenido una influencia fundamental el París de Haussman, el movimiento tendrá posteriormente otras influencias en Europa. El fascismo, el nazismo y, posteriormente, la España de Franco, convertirán la ciudad en monumental reflejo de la fuerza del régimen y ésta formará parte del espectáculo del poder militar a pesar de que en sus principios propagandísticos la ciudad ha sido objeto de duros ataques por contener los gérmenes de la maldad, el vicio y el marxismo. Las grandes avenidas y el metro en Moscú, la ocultación de sus barrios pobres, serán también ejemplos de la adaptación de la monumentalidad propia del "City Beautiful Movement" desde otros presupuestos ideológicos (Hall, 1990).

El clasicismo y el monumentalismo tendrán un papel destacado en América Latina, predominando los diseños urbanos basados en las técnicas "Beaux-Arts" en las actuaciones urbanísticas durante la primera mitad del siglo XX. En Cuba por ejemplo, a las puertas de los años treinta, se elabora el Plan Director de La Habana bajo la dirección de Forestier. El diseño de la ciudad cuenta con conjuntos monumentales y amplias avenidas, adecuación paisajística y creación de áreas verdes, diseño funcional de cara al turismo, siendo el primer proyecto que contempla la ciudad en su totalidad. Intervenciones similares se darán en Montevideo, Santiago de Chile, Caracas, Rio de Janeiro y Buenos Aires. Segre (1990; p. 92) destaca el escaso eco que en esos momentos tienen las nuevas vanguardias urbanísticas:

"En el mismo momento en que se produce la formación del modelo de metrópolis contemporánea -La Ville Radieuse de Le Corbusier-, Forestier prolonga para el tirano Gerardo Machado, a ochenta años de distancia los destellos agonizantes del París napoleónico."

I.3.2.- Patrick Geddes y la Planificación Regional.

El "Conservation Movement" nace al tiempo que se acaban de conquistar las Grandes Llanuras de EE.UU. y se estudian los recursos de éstas. La región se definirá en función de los recursos hidrográficos, mientras que los asentamientos humanos se plantean en base a pequeñas comunidades capaces de utilizar eficientemente dichos recursos. Una

utilización de los recursos eficiente y no devastadora no puede llevarse a cabo sin una cierta planificación y descentralización gubernamental, es decir, una reforma de las instituciones estatales que permita una programación y gestión adecuadas⁴⁴. Estos planteamientos sobre la forma en que debe llevarse a cabo la colonización de las Grandes Llanuras tendrán una gran influencia en las teorías de la planificación regionalistas.

En 1923 se forma la "Regional Planning Association of América" (RPAA), integrada por destacados planificadores y arquitectos americanos⁴⁵. Los miembros de la RPAA estarán muy influidos por las ideas de Patrick Geddes, quien introduce en el campo de la planificación el concepto de "región natural". Geddes realza los efectos de las nuevas tecnologías sobre los asentamientos urbanos, especialmente la extensión de las grandes ciudades (ciudades-región o conurbaciones); la planificación debe realizarse para la región entera. Para el autor, el proceso de planificación debe comenzar con el estudio de los recursos de una región natural, de las respuestas humanas ante los mismos y del marco cultural. La región ofrece las bases para la reconstrucción integral de la vida social y política. Y dicha reconstrucción puede llevarse a cabo mediante el esfuerzo de los individuos participantes, sin necesidad de medidas gubernamentales extremas como la abolición de la propiedad privada⁴⁶.

⁴⁴ La preservación de los recursos naturales será también la principal preocupación del "State Park Movement". Este movimiento tendrá su máximo apogeo entre 1870 y 1880 con la creación del Yosemite Park, Yellowstone y el Sequoia Park. DAL CO, F. (1975).

⁴⁵ Pertenecían a la RPAA, entre otros, Frederick L. Ackerman, Clarence Stein, Henry Wright (arquitectos y planificadores de nuevas ciudades), Stuart Chase (economista, institucionalista y simpatizante sindicalista), Benton MacKaye (ingeniero de montes y conservacionista), Edith Elmer Wood y Catherine Bauer (defensoras de planes de construcción de viviendas) y L. Mumford (urbanista y sociólogo). C. Stein impulsará la formación de la "Garden City and Regional Planning Association", que acabará por adoptar el nombre de RPAA. FRIEDMAN, J. and WEAVER, C. (1981).

⁴⁶ La influencia francesa sobre Geddes será muy importante. Las principales ideas y conceptos de Geddes, expuestas en su obra City Development: A Study of Parks, Gardens and Culture Institutions publicada en 1904, continúan aquellas que habían propuesto ya los geógrafos Elisée Reclus, Peter Kropotkin, Paul Vidal de la Blanche y del sociólogo Frédéric Le Play. El principal trabajo de Reclus analiza las causas de la destrucción de las sociedades colectivistas de pequeño tamaño viviendo en armonía con el entorno. El anarquista Kropotkin, con su propuesta de "Comunismo sin Gobierno" o "Comunismo Anarquista", propugna la necesidad de reconstrucción social a través de la cooperación

La planificación comienza, para Geddes, con la elaboración de los "Sociological Surveys", documentos que requieren la cooperación y el trabajo conjunto de sociólogos, higienistas y geógrafos pero donde es necesaria también la participación de economistas y demógrafos, y en general de todas aquellas disciplinas que tengan algo que decir de la realidad de las ciudades y de los hombres que las habitan. El "Survey" será una especie de encuesta elaborada para detectar aquellos factores de la realidad que inciden directamente en el espacio y el tiempo en que se integra el hombre. Un proyecto urbano debe tener en cuenta el extenso y complejo conjunto de factores que implica. La planificación, por tanto, no debe quedar en manos de unos pocos profesionales:

"... los urbanistas están acostumbrados a pensar en el urbanismo en términos de regla y compás, como una materia que debe ser elaborada tan sólo por los ingenieros y arquitectos (...). Pero el verdadero proyecto ... es el resultado ... de toda la civilización de una comunidad y de una época."⁴⁷

La propuesta metodológica de Geddes sitúa en un lugar destacado a la Historia. El estudio del pasado puede contribuir a comprender y transformar el presente, no a repetirlo. El papel del planificador viene en cualquier caso matizado por la realidad: la realidad huye de la previsión. Como señala Choay (1965), el procedimiento metodológico de Geddes elimina el recurso a un modelo; no hay una "ciudad tipo" del futuro, sino tantas ciudades como casos particulares haya. Los ciudadanos podrán participar en la "realización" de sus propias ciudades, contribuyendo a crear un entorno más bello y justo.

Para la RPAA es necesario intervenir para corregir las ineficiencias ocasionadas por el mercado a través de un plan nacional que considere regiones delimitadas como entidades naturales geográficas (es decir, áreas geográficas con una cierta unidad de clima, vegetación, industria y cultura), permitiendo un asentamiento descentralizado de la población y la conservación de los recursos. La principal función de la Planificación Regional será la distribución de la población dentro de una región con el

entre individuos libres sin intervención gubernamental. Le Play insiste en la necesidad de una medición precisa de los fenómenos sociales. Véase HALL, P. (1990).

⁴⁷ Citado en CHOAY, F. (1965); p. 56.

objeto de conseguir la mejor combinación población-recursos, considerando los efectos de las nuevas tecnologías (la mejora de las comunicaciones, el automóvil, la energía eléctrica, etc.) y controlando los impactos de las mismas sobre el entorno natural. La "ciudad jardín" de Howard queda perfectamente integrada en el diseño de la región al permitir una estructura de asentamientos humanos idónea, de cara a lograr un desarrollo integral de los individuos⁴⁸. La propuesta se centra, por tanto, en mejorar la cultura, el aprendizaje social y la ecología utilizando las oportunidades que ofrece la tecnología y desarrollando la formación política de los ciudadanos a través de la participación democrática⁴⁹. El Estado tendrá un papel destacado en la concesión de ayudas para la creación de nuevas ciudades y en la reconstrucción de las áreas deprimidas.

La puesta en marcha del Plan Regional de Nueva York enfrentará las dos posturas sobre la planificación ya claramente establecidas con la aparición de la RPAA: planificación regional y planificación urbana. La dirección tomada por el Plan, bajo la supervisión de Thomas Adams, al considerar que la forma de la región está fijada y que no es posible llevar a cabo cambios sustanciales en la estructura y diseño de la misma, chocará con la postura radical defendida por los miembros de la RPAA⁵⁰. La línea seguida por el Plan revela la preferencia por la "reorientación de la centralización", con unos centros y sub-centros más saludables, eficientes y libres de congestión; es decir, por la "recentralización" urbana. Así, la idea de descentralizar en el contexto de una región natural se abandona y

⁴⁸ Uno de los objetivos de la RPAA será promover la realización de ciudades jardín incluyéndolas en "un plan global para desarrollar la región que, por consideraciones de orden productivo, económico y condiciones de vida, está integrada con la localización de estas *garden cities* o poblados". Citado en DAL CO, F. (1975); p. 258.

⁴⁹ El elemento clave de la planificación regional es la ciudad-jardín, que logra plasmar la trilogía de Le Play "Lugar-Trabajo-Cultura". Se insiste en los asentamientos humanos, en los lugares naturales de origen y en la autorrealización a través de la acción democrática. La ciudad-jardín permite descentralizar tanto población como actividades económicas. La ubicación de la industria en el campo, gracias a la utilización de la energía eléctrica, mejorará las condiciones de vida de la comunidad rural. Se manifiesta de esta forma la idea de Kropotkin y Veblen: la descentralización unida a la nueva tecnología. Véase HALL, P. (1990); FRIEDMANN, J. and WEAVER, C. (1981).

⁵⁰ Para Adams, la planificación es el "arte de lo posible", debiendo adoptar un papel meramente asesor sin plantear grandes intervenciones difíciles de realizar, y limitándose sólo a cambios marginales. HALL, P. (1990).

también la utilización de la "ciudad jardín" como solución general, mientras se defiende la solución de Le Corbusier al aceptarse el plan de autovías existente -reforzándose la red de transporte por ferrocarril hasta Manhattan- y rechazarse la construcción de viviendas públicas para realojar a los pobres⁵¹. Las intervenciones de "reforma" de la vivienda quedan relegadas, a partir del Plan, a actuaciones de "slum clearance" y de "urban renewal", escenarios propicios para la aparición de fenómenos especulativos y donde tiene perfecta cabida la propuesta corbuseriana: construcciones elevadas rodeadas de zonas verdes⁵².

L. Mumford, el miembro de la RPAA que más contribuiría a la difusión de sus ideas, criticará duramente las soluciones propuestas en el Plan, especialmente por la ambigüedad en los planteamientos que parecen aceptar cualquier tipo de solución sin atreverse a rechazar ninguna opción explícitamente (mercado y subsidios, concentración y dispersión, control y especulación, etc.). H. Wright destacará el error de considerar el problema de la vivienda exclusivamente en términos de "limpieza" de suburbios. Desde la perspectiva de la RPAA, el Plan no es capaz de plantear soluciones alternativas y novedosas al crecimiento de la ciudad y no considera las posibilidades que la planificación abre, agudizando y aumentando los problemas que Nueva York presentaba. La

⁵¹ "La reducción de la pendularidad desde y hacia Manhattan puede presentarse, así, como salvaguardia del "pulso vital de la región": la reducción de la distancia entre residencia y trabajo se resuelve en un intento de poner en marcha un proceso de reequilibrio, mediante un mayor control del uso del suelo, restricciones sobre el derecho de uso del propio suelo, nuevos standards para el aprovechamiento del suelo de la City." TAFURI, M. (1975); p. 436.

⁵² El sistema diseñado por Le Corbusier parte de la consideración de dos ideas: la universalidad de los deseos humanos más básicos que, a pesar del cambio en el ritmo de vida, no se modifican y las posibilidades que ofrece la época maquinista para cubrir dichos deseos.

El hombre necesita espacio público y privado. Este último debe reducirse al mínimo, adecuándose así al principio de economía de espacio (construcción máxima) y estar bien acondicionado (temperatura, luminosidad, etc.).

La solución propuesta en la "Ciudad Radiante" de Le Corbusier se basa en edificios elevados rodeados de espacio verde, con una trama geométrica y grandes vías de acceso al centro urbano, donde se prevé la concentración de los negocios y el empleo. Rigidez, orden, mayor densidad y concentración serán los elementos que resolverán la congestión y mejorarán la eficiencia. Las viviendas contendrán el espacio mínimo para la existencia ("Una casa es una máquina para vivir"). Brasilia, como ejemplo de una intervención de este tipo, expresará la segregación funcional extrema. CHOAY, F. (1983); HALL, P. (1990).

técnica introduce nuevas dimensiones en la cuestión del crecimiento urbano, afectando decisivamente a las relaciones de producción, y es un error no incorporar y atender dichos retos vía planificación de la región en su conjunto, incluyendo las reformas institucionales y la creación de instrumentos de control territorial necesarios (Tafari, 1975).

Otro núcleo de sociólogos y planificadores que tendrá gran influencia en el desarrollo de la planificación regional aparece bajo el liderazgo de Howard Odum, ya en la década de los treinta. Estos profesionales, conocidos como "Regionalistas del Sur", enfocan el debate sobre la cuestión de la pobreza, el atraso económico y la marginación, problemas que se manifiestan ampliamente en el Sur de EE.UU., en contraste con el poder industrial del Norte protagonizado por las grandes urbes. Inscritos en un movimiento intelectual más amplio conocido como el "Nuevo Sur", cuyos intereses se orientan a la solución de los problemas sociales y económicos que esta región sufre, sus planteamientos serán, como señalan Friedmann y Weaver (1981), más políticos que culturales. El "plan social regional-nacional" propuesto por Odum plantea la necesidad de una intervención discrecional, orientada a la reducción de las diferencias entre el Norte y el Sur de EE.UU., mediante la redistribución de la riqueza y poder. Constituye por tanto una mezcla de reivindicación de la peculiaridad cultural del Sur con una llamada a la reducción de las grandes diferencias regionales en EE.UU.

Desde el punto de vista de los regionalistas, la planificación es la herramienta que ofrece oportunidades para la emancipación económica y social de una región, creando o adaptando las instituciones necesarias para conseguirlo, y teniendo presente cómo la ciencia y la tecnología afectan a los límites y relaciones entre el mundo rural y el urbano. Para Odum, el regionalismo:

"...representa la filosofía y la técnica del autodesarrollo, la propia ayuda y la iniciativa, en el que cada unidad zonal no es sólo ayudada sino obligada al desarrollo total de sus propios recursos y capacidades. Esto, por una parte, se opone a la dependencia de una región sobre la nación o a la marginación, al ser comparada con otras regiones; y por la otra, a la explotación de las regiones con recursos por otras que no los tienen. Ello supone que la clave de la

redistribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades puede encontrarse en la capacidad de cada región para crear riqueza y, a través de nuevos modos de consumo de bienes, mantener esa capacidad y retener esa riqueza en programas equilibrados de producción y consumo."⁵³

A diferencia de la RPAA, para los regionalistas la región está formada por un área desarrollada históricamente, con un grupo social cohesionado por compartir cultura y experiencia. Si bien no desestiman el aspecto físico como componente importante, éste queda subordinado al desarrollo cultural y económico de la región⁵⁴.

La llegada de F. D. Roosevelt a la presidencia de EE.UU. en 1933 representará la gran ocasión para llevar a cabo las propuestas de los planificadores regionales. Muy influenciado por las ideas de la RPAA mientras fue Gobernador de Nueva York -y posteriormente por los regionalistas sureños-, la puesta en marcha del New Deal recogerá la idea de planificación rural y desarrollo regional; es decir, representa el alejamiento de posiciones pasivas y la utilización de las posibilidades que brindan los instrumentos de la política pública para evitar la repetición de las crisis. El proyecto más ambicioso en esta línea será el proyecto de desarrollo de una región dominada por la cuenca de un río, para lo cual

⁵³ Citado en FRIEDMAN, J. and WEAVER, C. (1981); p. 61.

⁵⁴ Odum concreta en seis puntos la dirección que debe seguir la planificación regional:

1º.- Promover el cambio en las actitudes en relación a la sociedad planificada, a las desigualdades regionales, a la discriminación racial, a los conflictos campo-ciudad y a la cooperación federal-regional.

2º.- Promover el cambio en las actitudes hacia la participación regional en los negocios nacionales y en la extensión factible de la autorealización regional.

3º.- Desarrollo de la agricultura del Sur procurando el abastecimiento local y la producción de materias primas para la industria.

4º.- Desarrollo de la producción agrícola para la exportación.

5º.- Reorganización del gobierno local y las políticas fiscales.

6º.- Desarrollo de instituciones de educación superior en el Sur.

Véase FRIEDMANN, J. and WEAVER, C. (1981).

se creó la "Tennessee Valley Authority" (TVA), organismo encargado de llevar a cabo las actuaciones previstas. La experiencia de la TVA representa el paso de las exposiciones utópicas a la realidad (Ciucci, 1975). Sin embargo, aunque las condiciones económicas de la zona mejoran, la experiencia no consigue plasmar de manera significativa las ideas de la RPAA, a pesar de contar activamente con algunos de los miembros de dicha asociación. Como destaca Hall (1990), el resultado es especialmente débil en la construcción de nuevas ciudades, siendo muy reducidas las dotaciones presupuestarias para atender el desarrollo comunitario, los servicios de salud y educación.

Esta etapa de nacimiento de la planificación regional, protagonizada por la RPAA y los Regionalistas, se caracteriza por la búsqueda del equilibrio ecológico y social con el apoyo de los avances tecnológicos, el rechazo al continuo crecimiento urbano, la consecución del equilibrio entre campo y ciudad y la mejora de las condiciones culturales. Espacio y cultura estarán estrechamente unidos en los primeros planteamientos de la planificación regional. En las siguientes décadas del presente siglo, el aspecto cultural desaparecerá como elemento nuclear en la filosofía planificadora, para dar paso al protagonismo del crecimiento económico como objetivo último.

La adopción de los planteamientos corbuserianos se llevará a cabo con un notable retraso en América Latina. En la década de los cincuenta la mayoría de los países latinoamericanos contarán con destacados urbanistas en la formulación de sus planes directores. Le Corbusier participa en el Plan Director de Bogotá, mientras L. Wiener y J. L. Sert elaboran planes urbanísticos para Medellín, Lima y La Habana. Segre (1990) destaca cómo en estos países el impulso dado a la planificación urbana con la finalidad de modernizar las ciudades más importantes coincide con los movimientos culturales en busca de una identidad nacional, como en México y Brasil, y con el predominio de un autoritarismo centralista del Estado, controlado por regímenes fuertes.

Las ideas defendidas por los planificadores regionales y los planteamientos de la Ciudad Jardín que se vienen desarrollando en Europa y EE.UU. no tendrán apenas influencia en el planeamiento de las ciudades latinoamericanas (Cetto, 1985). Una de las razones de la poca

repercusión de estos movimientos será el retraso con que se producen ciertos fenómenos urbanos como, por ejemplo, el desplazamiento de población hacia los suburbios. En la década de los años veinte, como apunta Hardoy (1985; p. 67): "No lo facilitaba ni la tecnología empleada en la construcción de las ciudades y tampoco lo exigían ni su población ni su tamaño físico". La construcción de una nueva ciudad, Brasilia, representa el proyecto más ambicioso y espectacular en América Latina. Su concepción y diseño está totalmente dominado por las teorías del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), máximo exponente de las ideas corbuserianas⁵⁵. En relación a Brasilia, señala Bullrich (1985, p.131):

"El plan... pudo haberse aplicado en cualquier latitud o meridiano. De carácter universal, es en verdad la aplicación a un caso particular de una concepción ideal; es la culminación de toda una forma de pensar el urbanismo que, teniendo sus orígenes en el plan de Le Corbusier de 1922 para una ciudad de tres millones de habitantes, se desarrolló en el período entre las dos guerras mundiales. En la década de 1950 parecía a los círculos modernistas la única alternativa válida al caos de las megalópolis contemporáneas."

I.3.3.- Progresismo y Antiurbanismo.

En Estados Unidos la planificación urbana nace como movimiento reformista, especialmente dirigido a la eliminación de las deficientes condiciones de vida de los inmigrantes, con la idea de que al ofrecer un mejor entorno y mejores puestos de trabajo se suprimirán las barriadas de miseria, las patologías de la pobreza. Sin embargo, aunque la reforma de la vivienda y el alojamiento es el primer movimiento intelectual que se manifiesta en EE.UU. en relación a los problemas que presentan sus

⁵⁵ El documento de mayor trascendencia en el mundo del urbanismo del CIAM, "La Carta de Atenas" de 1933, reflejará la gran influencia de las ideas de Le Corbusier. El estudio de la vida en las ciudades parte, según dicho documento, de la consideración por separado de las cuatro funciones básicas (habitar, trabajar, circular, recrearse). J. L. Sert, en su libro Can our Cities Survive?, publicado en 1942, dará gran difusión a las propuestas del CIAM. Véase SEGRE, R. (1988).

ciudades, no consigue grandes avances en la erradicación de las malas edificaciones.

Esta primera inclinación reformista-filantrópica que subyace en la planificación irá perdiendo importancia a principios del siglo presente, conforme los agentes económicos que tienen intereses en la ciudad, -es decir, propietarios de suelo, promotores, constructores, etc.-, comienzan a participar en el proceso planificador municipal, representando a los votantes de la clase media americana. La pérdida de protagonismo de las actuaciones de carácter filantrópico no será repentina; durante los primeros años del siglo XX el asociacionismo continuará teniendo una presencia considerable, hasta acabar integrándose en las instituciones públicas, siendo su papel importante en la generación de una legislación avanzada como la de Nueva York, que algunos han calificado como "progresista" (Dal Co, 1975). En realidad, la cuestión de la mejora de las viviendas se supedita a un debate más general, como hemos visto en los epígrafes anteriores: la opción entre planificación metropolitana o regional, entre concentración urbana y descentralización, entre ciudad jardín o vivienda urbana, etc.

La época entre los años 1900 y 1914 es, para Dal Co (1975), la época progresista en EE.UU., coincidiendo con la consolidación de la fase manufacturera de la industrialización. Surgirá en este país la crítica al urbanismo que, -en el caso concreto de EE.UU.-, ha sido interpretada a menudo como la expresión última de la ideología "antiurbana" y que encabezarán, entre otros, los miembros de la RPAA, -especialmente L. Mumford, pero también F. Ll. Wright- y que, como veremos después, será continuada por la Escuela de Chicago.

La planificación será vista, cada vez más, como una intervención adecuada para las nuevas exigencias productivas, dirigida a solucionar los problemas de congestión. Es decir, una "inversión útil y rentable, no un gasto improductivo". Los efectos de la planificación sobre la eficiencia industrial se considerarán buenos. Para ello, hay que continuar avanzando en el desplazamiento de trabajadores de las áreas congestionadas y, en consecuencia, planificar mejor el sistema de transportes. El "city planning" beneficiará a todos los estratos de población porque implica un aumento en la riqueza nacional. Pero el

avance de este proceso, la generación de una ciudad más eficiente y ordenada, requiere acuerdo entre los agentes afectados.

La discusión que arrastra la época considerada gira en torno a Democracia y Planificación. El consenso en las cuestiones que abarca la planificación necesita de un agente intermedio. La reforma administrativa, la exigencia de un ente público encargado de la planificación, será necesaria para superar el enfrentamiento entre las partes afectadas e integrar "el despertar de un interés colectivo hacia la política cívica" (Dal Co, 1975; p. 221). En palabras de Nolen: "En toda operación de parcelación hay en realidad tres partes: el propietario o quien dirija la operación; quien vaya a ser el usuario, tanto sea el propietario o el inquilino; el público"⁵⁶. Para Dal Co (1975; p. 185):

"América va aceptando la idea de que también la Democracia necesita planes. Pero esto, obviamente, es la ideología: detrás suyo la práctica urbanística y arquitectónica revela una constante tensión hacia un modelo urbano global, irrealizable e inalcanzable dada la contingencia histórica, ...".

Así, dos posturas se perfilan en estos primeros años del siglo (Sánchez de Madariaga, 1993). En primer lugar, aquella que pretende solucionar los problemas de hacinamiento y la excesiva densidad mediante la aplicación de la zoning y normativas de construcción. Una segunda que considera estos fenómenos como consecuencia de otros problemas estructurales, como la cuestión del suelo y, en última instancia, la distribución de la riqueza y los ingresos.

I.3.4.- El Antiurbanismo de Wirth. La Escuela de Chicago.

Wirth será uno de los representantes más destacados de un grupo de sociólogos interesados por el estudio de las grandes ciudades y por la relación de los hombres en ellas. Será considerado como el precursor de la reflexión sociológica sobre la ciudad. Algunos de los miembros de la

⁵⁶ Citado en DAL CO (1975); p. 235.

Escuela de Chicago pasarán a la historia como los primeros en elaborar una teoría sobre la ciudad⁵⁷.

Para Wirth, una aproximación sociológica a la ciudad debe acentuar las características específicas de la ciudad como forma particular de asociación humana, seleccionando aquellos elementos del urbanismo que lo configuran como una forma particular de vida humana en grupo. Una definición válida de urbanismo no sólo expresa las características esenciales que todas las ciudades tienen en común, al menos las de nuestro entorno cultural, sino que debe permitir remarcar y explicar sus diferencias⁵⁸.

En su concepción, la ciudad no es un fenómeno espontáneo sino producto del crecimiento, aunque no hay que caer en la tentación de confundir urbanismo con industrialización y capitalismo moderno; las ciudades pre-industriales y pre-capitalistas también eran ciudades. Wirth propone la siguiente definición:

"Para propósitos sociológicos, una ciudad puede ser definida como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos." (Wirth, 1938; p. 66).

A partir de esta "mínima" definición, puede desarrollarse una teoría del urbanismo en base a los conocimientos existentes sobre los grupos sociales. El problema central de la sociología urbana es "descubrir las formas de acción social y organización que emergen" en este tipo de asentamientos. Su objeto será, en definitiva, descubrir los efectos

⁵⁷ Véase, dentro del Capítulo II, el apartado II.2.

⁵⁸ Así:

"... La urbanización ya no denota simplemente el proceso por el cual las personas son atraídas a un lugar llamado la ciudad e incorporadas a un sistema de vida. Se refiere también a esa acentuación acumulativa de las características distintivas del modo de vida que está asociado con el crecimiento de las ciudades, y finalmente a los cambios en la dirección de los modos de vida reconocidos como urbanos que son aparentes entre la gente, donde quieran que puedan estar, quienes han venido bajo el hechizo de las influencias que la ciudad ejerce en virtud del poder de sus instituciones y personalidades operando a través de los medios de comunicación y transporte."

WIRTH, L. (1938); p. 64.

sociológicos que sobre la interacción social produce la combinación de tres elementos: tamaño, densidad y heterogeneidad. Así:

"Cuanto más grande, más densamente poblada y más heterogénea sea una comunidad, más acentuadas serán las características asociadas con el urbanismo." (Wirth, 1938; p. 68).

Es decir, en primer lugar, un aumento en el tamaño de la población determina unas relaciones segmentadas y especializadas, sobre la base de la existencia de mercados mayores, tal y como ya señalara A. Smith, pero también superficiales, anónimas y transitorias. En segundo lugar, un aumento de la concentración en un espacio limitado, incrementa la diferenciación y la especialización en sentido "Darwinista". Así, la densidad refuerza la diversificación de los hombres y sus actividades y, en consecuencia, aumenta la complejidad de la estructura social. Por último, la heterogeneidad implica un esquema de estratificación social más diferenciado, dado que permite una mayor flexibilidad del sistema de clases y una elevada movilidad social.

Del trabajo de Wirth se desprende un sesgo anti-urbano que ha trascendido hasta nuestras décadas, de especial importancia en el campo de la Sociología⁵⁹. La densidad y heterogeneidad no favorecen la actuación racional de los ciudadanos y, por ello, es difícil consensuar valores que sirvan de base para llevar a cabo la planificación⁶⁰. Las relaciones de los individuos en la ciudad se convierten en superficiales, anónimas, transitorias y secundarias; la gente está alienada y manipulada:

"... Mientras el individuo gana, por una parte, un cierto grado de emancipación o libertad de los controles emocionales y personales de los grupos íntimos, pierde, por otra parte, la auto-expresión espontánea, la moral, y el sentido de participación que surge con la convivencia en una sociedad integrada..." (Wirth, 1938; p. 71).

En lo que respecta a la vivienda, la reflexión de Wirth se centra en determinar los aspectos que desde el campo de la Sociología tienen

⁵⁹ Entre otros, FLANAGAN, W. G. (1993) resalta el "fuerte elemento de anti-urbanismo" que arrastra la tradición sociológica urbana debido, en gran medida, a Wirth.

⁶⁰ Véase SMITH, M. P. (1980).

relevancia para la investigación. La vivienda es una "actividad social" y por consiguiente objeto de estudio para la Sociología, puesto que esta disciplina está interesada en el hombre como ser social. Además, el problema de la vivienda "ilustra la naturaleza de los problemas sociales en general". En este sentido, distingue tres aspectos de la vivienda a destacar: la vivienda como valor social; la vivienda en relación a la comunidad; y la vivienda y la política social.

Con respecto a la primera de las cuestiones planteadas, aconseja que la investigación se oriente al descubrimiento de las ambiciones de vivienda de la gente y la manera y el grado en que dichas ambiciones son frustradas entre diferentes grupos sociales y económicos:

"... Después de todo, los problemas sociales surgen sólo donde hay alguna desviación de una norma o algún conflicto de valores, o un mal ajuste en el esfuerzo de alcanzar esos valores, lo cual afecta de manera adversa a un número mayor o menor en la sociedad..." (Wirth, 1947; p. 294)⁶¹.

La conexión entre vivienda y vida comunitaria arranca del hecho de que en la vida urbana la vivienda forma parte de un vecindario, una comunidad local y una metrópolis. Aspectos como la accesibilidad a los centros de trabajo o de compras determinan la deseabilidad de una vivienda. Por ello, conocer qué constituye una buena vivienda "implica también conocer qué es una buena comunidad". Es decir, considerar los estándares mínimos de una vivienda no tiene sentido si no se consideran los estándares correspondientes para las comunidades.

Wirth participará activamente en los procesos de planificación de su época defendiendo el distrito metropolitano como unidad de actuación en la línea de los planificadores urbanos y alejándose, consiguientemente, de los autores que defienden la planificación por "neighborhood units" y regional, como Mumford y Odum. Su interés se

⁶¹ También considera interesantes otros aspectos, como las cooperativas de vivienda -tanto desde la perspectiva de la composición social de los cooperativistas como del éxito de las mismas-, y la cuestión de los estándares de vivienda, estrechamente relacionados con la vivienda como valor.

centrará en la ciudad como objeto de estudio (sociológico), no reconociendo la utilidad de la región como unidad de actuación⁶².

Por último, Wirth destacará cómo la investigación sociológica debe dirigirse a la "formación de la política pública", remarcando el papel de los grupos de interés que aparecen "dondequiera que se adopten decisiones públicas", dependiendo el resultado de dicha participación de las relaciones de poder entre los grupos de presión y su influencia en las administraciones públicas.

I.4.- PLANIFICACION Y VIVIENDA.

A lo largo de las primeras décadas de este siglo, la planificación entra en una etapa de perfeccionamiento de sus técnicas, pasando de las actuaciones puntuales a actuaciones globales sobre la ciudad, incorporando normativas novedosas y más eficientes. Dos elementos contribuyen a configurar el "cuerpo" (legislativo) de una planificación efectiva: el "zoning" que es un instrumento de tipo urbanístico que clasifica el suelo por funciones y usos, definiendo densidades y alturas, y las disposiciones sobre la vivienda.

La RPAA criticará la legislación sobre el "zoning" con argumentos similares a los utilizados en el caso de la vivienda. La "Zoning Ordinance" de 1916 es aprobada con la finalidad de descongestionar Nueva York, distinguiendo tres tipos de distritos: residenciales, comerciales y aquellos sin ningún tipo de vínculos. Esta legislación introduce, desde su punto de vista, una rigidez importante que tan sólo puede favorecer los intereses puramente especulativos. El "zoning" comienza a mostrar signos de ineficacia como instrumento de control indirecto⁶³. La zonificación adoptada en el Plan de Nueva York por Adams animará el mercado de la construcción en los centros

⁶² Véase FRIEDMAN, J. and WEAVER, C. (1981).

⁶³ La "Chicago Zoning Ordinance" de 1923 tendrá en trece años unas 13.000 variaciones y violaciones. En gran parte, la ineficacia de esta medida se debe a la falta de coordinación entre las iniciativas de las distintas administraciones. Véase TAFURI, M. (1975).

congestionados, aumentando los precios y desplazando progresivamente del centro a los grupos de población con menores ingresos. No sólo es una medida inflacionista, sino que se ajusta perfectamente a la limpieza de barrios en malas condiciones y a la renovación urbana que, como ya hemos comentado, es el tipo de respuesta del Plan ante los problemas de vivienda. Ciudades y suburbios asegurarán la segregación con ordenanzas de zonificación que impiden que los negros compren viviendas en las áreas residenciales de los blancos, expulsan a minorías étnicas prohibiendo aquellas actividades que éstas desarrollaban, etc. Es decir, este instrumento será utilizado fundamentalmente como mecanismo de "exclusión" (Tafari, 1975; Appelbaum and Dreider, 1990).

La ciudad jardín se ajusta a las nuevas exigencias de la sociedad norteamericana: creación de nuevas ciudades, pensadas y planificadas para conseguir mejorar las condiciones de vida, con elevados estándares residenciales, con una mejor ordenación de los centros urbanos, la presencia de zonas verdes y el impulso a la participación ciudadana en su gestión. El modelo de la ciudad jardín permite alcanzar un objetivo principal: integrar definitivamente las operaciones de planificación y el problema de la vivienda (Dal Co, 1975). La actuación sobre la vivienda, hasta entonces limitada a la adopción de medidas legislativas de control sobre la edificación, encuentra en la ciudad jardín una solución "alternativa"⁶⁴.

Edith E. Wood, miembro de la RPAA que centra su actividad en los problemas de la construcción residencial, atacará el planteamiento de carácter "restrictivo" que domina la actuación pública en la cuestión de la vivienda. La legislación norteamericana es un conjunto de normas sobre las condiciones mínimas que deben cumplir las viviendas, útil "para prevenir lo peor, no para producir lo mejor". Una ley cuya intención es la

⁶⁴ También en Europa se asiste al debate sobre la adecuación de la ciudad jardín para la solución del problema del alojamiento. El elemento central de la propuesta de Van der Swaelment es la interacción entre individuo y comunidad, entre la esfera privada y la pública. El paso del individualismo y egoísmo que implica la propiedad privada al colectivismo y la solidaridad, puede hacerse con la ciudad jardín que representará el símbolo de una nueva época. El individuo desarrollará su identidad individual en el seno de una comunidad con la que se identifica. La influencia de este urbanista se dejará sentir en Bélgica: el desarrollo de la "banlieue-jardin" para Bruselas representará la aceptación de sus propuestas. Véase STYNEN, H. (1979).

solución del problema de la vivienda debe adoptar una nueva perspectiva global a escala nacional, huyendo de consideraciones exclusivamente restrictivas, una regulación capaz de aumentar la oferta de viviendas y reducir el coste de construcción de las mismas. La reforma de la ciudad, a través del "planning", debe considerar la cuestión de la vivienda; planificación y vivienda se complementan.

La escasez de inmuebles y las malas condiciones físicas de éstos se concentran en los estratos de población con menores ingresos. Así, la reforma de las condiciones de vivienda se identifica con los problemas de la construcción de viviendas de bajo coste. Las prescripciones en torno a la forma que deben revestir este tipo de políticas dirigidas a aumentar la oferta y reducir los costes, -insistiéndose en el estímulo de la vivienda en propiedad-, ocuparán una parte importante de los escritos de la RPAA. Wood reivindica la utilización activa de una política de préstamos y ayudas fiscales para la construcción de las viviendas en las ciudades jardín. La creación de una sociedad de dividendo limitado, la "City Housing Corporation" (CHC), por un constructor miembro de la RPAA, intentará demostrar la viabilidad económica de los proyectos con financiación privada y pública en el sector de la vivienda⁶⁵.

La efectiva descentralización de la población y de las actividades económicas basada en el modelo de nuevas ciudades requiere el estudio detallado de las ventajas e inconvenientes de las localizaciones a elegir, de los aspectos financieros del proyecto, del estudio de las características

⁶⁵ Uno de los miembros de la RPAA, el constructor Alexander M. Bing, financia una sociedad de dividendos limitados, la "City Housing Corporation" (CHC). Los principales objetivos serán:

"1) desarrollar mejores planes y metodologías para la construcción de viviendas y demostrar las ventajas que derivan de la compra a gran escala de los suelos y de la gran producción de casas; 2) (...) realizar tipologías de viviendas a bajo coste (...); 3) demostrar a los compradores de baja renta que pueden poseer casas de primera categoría por el mismo precio con que pagan el alquiler de viviendas de segunda categoría; 4) fomentar y desarrollar formas cooperativistas de propiedad de la casa; 5) demostrar el valor de amplias zonas verdes en el precio de las viviendas y convencer a empresarios y constructores de que esto se puede obtener sin contradecir un correcto planteamiento económico; 6) convencer al público del deber social que tiene de dar la posibilidad de vivir en casas decentes a ciudadanos con escasos medios de vida."

DAL CO, F. (1975); p. 268.

que debe revestir el núcleo urbano y las residencias allí establecidas. Las ventajas de estas intervenciones serán grandes, contribuyendo a estabilizar las relaciones de trabajo. Sin embargo, dejar el desarrollo de este tipo de proyectos exclusivamente en manos de la empresa privada supone acomodar las realizaciones a los ciclos que caracterizan el mercado. La intervención pública puede romper esta dependencia al tiempo que permite reducir el coste social de la mano de obra, aumentando la productividad de la industria. Además, la vivienda en propiedad garantizará la formación de las comunidades y contribuirá a una mayor estabilidad social.

De la única experiencia que se acomoda a las sugerencias de la RPAA en torno a la integración de planificación y vivienda, la "Massachusetts Homestead Commission" (MHC) iniciada en 1909, Wood destacará tres contribuciones: la intervención de las finanzas públicas en el sector de la vivienda a bajo coste; la experimentación de un modelo de planificación a partir del problema de la vivienda; la obra de educación y propaganda a favor de la extensión de las experiencias de planificación. Este asentamiento, realizado con carácter de intervención "integral", no tendrá un planteamiento meramente "asistencial" y de tipo "restrictivo", ni el carácter de intervención coyuntural. La política urbanística irá más allá de los "asentamientos obreros" dirigidos a los trabajadores de las industrias de armamento durante la I Guerra Mundial con carácter de actuación extraordinaria⁶⁶. Los miembros de la RPAA defenderán su mantenimiento una vez finalizada la guerra, mediante cooperativas o sociedades de responsabilidad limitada.

Sin embargo, la experiencia del tipo seguido por la MHC no tendrá continuidad, aunque influirá en los desarrollos urbanos posteriores. La integración entre planificación y vivienda también estará presente en la TVA, manifestándose la idea de intercambiabilidad entre intervención

⁶⁶ A finales de 1917, el Gobierno de EE.UU. destina fondos para la construcción de asentamientos obreros en las proximidades de las empresas cuya producción está relacionada con el conflicto bélico. Se crean varias agencias encargadas de llevar a cabo dichas construcciones, entre las que destacan el "Department of Transportation and Housing" de la "Emergency Fleet Corporation", la "United States Housing Corporation" del "Department of Labor". La finalidad principal de estos poblados es la de asegurar mano de obra próxima a las empresas y garantizar aumentos de productividad reduciendo el coste de mantenimiento de los trabajadores. Véase DAL CO, F. (1975).

privada "ilustrada" e intervención pública. Nolen señala: "Es un error limitar el City Planning a analizar calles, edificios públicos, parques y jardines. Un componente vital son las casas para la gente"⁶⁷. Al igual que Geddes, Nolen reivindica la necesidad de realizar amplios "surveys" urbanos, la realización de planes urbanísticos que incluyan programas de reforma para la vivienda. El "New Deal" representado por el proyecto de la TVA incorpora las principales propuestas e ideas de la RPAA.

Hacia 1920, el rasgo más evidente de la planificación es la segregación de los usos del suelo, con una separación clara entre las zonas residenciales de las clases medias-altas y zonas de las clases trabajadoras. Las zonas de expansión urbana se diseñan casi exclusivamente para la construcción de viviendas unifamiliares de clase media, con la creencia de que, al dirigirse la población hacia este tipo de zonas residenciales, pueden condicionar, o incluso forzar, el paso de las familias pobres hacia situaciones mejores, es decir, acabarán formando parte de las clases medias puesto que no cabe otra alternativa, en términos residenciales, dentro del plan. En esta década, se generaliza la utilización de la técnica del "zoning" en las ciudades norteamericanas, pasando a constituir el elemento central y protagonista de la planificación urbana en las décadas siguientes.

A finales de los años treinta, la persistencia de barriadas enteras degradadas y céntricas dirigirá la actuación pública hacia operaciones de "limpieza" de suburbios y de renovación urbana ("slum clearance" y "urban redevelopment"). Este tipo de actuaciones tienen como finalidad el derribo de las viviendas en mal estado y la construcción de otras nuevas donde realojar a sus inquilinos. Sin embargo, los efectos de estas medidas no tendrán el efecto deseado; conseguirán desplazar a los ocupantes de las viviendas "malas" pero no precisamente a otras mejores, puesto que la nueva oferta de alojamientos se orienta a la demanda solvente de la que no forman parte. En definitiva, las barriadas en malas condiciones se trasladan de un lugar a otro de la ciudad.

Esta línea será continuada por la "Housing Act" de 1949 y la ley de rectificación de 1954. El desarrollo por las municipalidades de las áreas

⁶⁷ Citado en DAL CO, F. (1975); p. 235.

urbanas deprimidas con usos del suelo obsoletos vendrá precedida de la compra del suelo público por el Gobierno. Activistas y defensores de la vivienda pública, como Catherine Bauer, conseguirán que la legislación contemple conjuntamente los procesos de renovación urbana y la construcción de viviendas de bajo coste. Sin embargo, el objetivo "predominantemente residencial" de las intervenciones, basadas en la construcción de viviendas para los grupos de renta baja, será abandonado progresivamente por las ciudades, más inclinadas a la ubicación de residencias para familias de ingresos altos y medios y actividades comerciales que permiten ampliar la base fiscal municipal⁶⁸. En la ciudad de Nueva York, R. Moses impulsa grandes intervenciones como presidente del Comité Municipal encargado de la eliminación de las barriadas en malas condiciones, "arrasando" áreas enteras de la ciudad y forzando el desplazamiento de sus habitantes, defendiendo las construcciones elevadas como única posibilidad de alojar a un gran número de personas al menor coste posible. Moses será el máximo representante de lo que llegará a conocerse como "Federal Bulldozer Approach" (Hall, 1990).

A finales de los años cincuenta, las ciudades norteamericanas presentan una estructura residencial extremadamente polarizada. Por un lado, los suburbios, cuya población supera a la población urbana, donde se concentra la clase media alejada de la congestión y de los problemas sociales de las ciudades, alojados en viviendas individuales y con un trazado irregular. Los habitantes de estas zonas son propietarios de sus viviendas⁶⁹. Por otro, los "slums", barrios donde se concentran las clases con menores recursos, dominados por las edificaciones elevadas y rodeadas de jardín ("torre en un parque") dentro de un trazado en cuadrícula. La "distancia" entre la ciudad y los suburbios no sólo es física.

⁶⁸ Catherine Bauer manifestará el desencanto por el resultado de la intervención pública en materia de vivienda que sigue a la aplicación de la leyes citadas. Si en 1938 escribe: "Hoy en día no puede haber dudas. Los programas públicos de vivienda están ahí para durar, nos encaminamos hacia grandes realizaciones de hormigón", a finales de los años cincuenta lamentará el "triste impasse del alojamiento público". Citado en PLUNZ, R. (1982); p. 218. Véase, también, Capítulo IV.

⁶⁹ W. Levitt defensor de la casa individual suburbana llegará a afirmar: "ningún propietario de su vivienda y de su jardín puede ser comunista". Citado en PLUNZ, R. (1982); p. 221.

I.4.1.- Jane Jacobs. La Crítica a la Planificación Ortodoxa.

Jane Jacobs encarnará la crítica de las principales teorías y tendencias de planificación urbana, a los principios y objetivos que conforman la planificación ortodoxa y la reordenación de las ciudades en los años sesenta. Su interés se centra en los problemas de las grandes ciudades precisamente, como señala, por ser "el que más a fondo han eludido las teorías urbanísticas" (1973; p. 21). Jacobs reivindica la vuelta a la densidad y a los usos del suelo mixtos de la ciudad tradicional no-planificada (Hall, 1990).

Para Jacobs, la propuesta de Ebenezer Howard es una solución de tipo paternalista tanto desde el punto de vista político como económico, contemplando la posibilidad de un nuevo contexto físico y de una nueva vida en sociedad, pero que conduce a un esquema estático y fácilmente manejable. Una solución que, en definitiva, se plantea como una alternativa a la ciudad y a los problemas de ésta. La influencia de estas ideas "destruye-ciudades" en el urbanismo norteamericano había sido grande, olvidando la riqueza que implica "la compleja y multifacética vida cultural de las metrópolis" (Jacobs, 1973; p. 23).

La influencia de las ideas de Howard en la urbanística y en la planificación norteamericana se produce a través de dos vías. Por un lado, a través de los planificadores regionales encabezados por P. Geddes, quienes no se limitan a contemplar la posibilidad de la ciudad jardín como medio para acoger el aumento de población de una gran ciudad, sino que la consideran como modelo de desarrollo urbano extenso y global de regiones enteras. La distribución de las ciudades jardín en función de los recursos disponibles de las regiones permitirá un crecimiento equilibrado.

Por otro lado, estas propuestas serán adoptadas en los diseños y proyectos de viviendas desarrollados por arquitectos como Henry Wright y Clarence Stein, y apoyadas por los artículos y trabajos de Lewis Mumford y Catherine Bauer quienes, en sus escritos, tan sólo destacan los males y "fracasos" de las ciudades, nunca se detienen en considerar sus éxitos. Para Jacobs, estos diseños y escritos transmiten la idea del rechazo a la calle como espacio de relación entre los ciudadanos. Las viviendas

protegen a la familia de la calle, centrandó la atención en los espacios interiores y verdes. Así, desde la perspectiva howardiana:

"Es un derroche la existencia de tantas calles, que sólo sirven en realidad para cebar la especulación del suelo (el valor del cual se mide por el número de pies que dan a la calle). La unidad básica no es la calle, sino el bloque de casas, y mejor aún el superbloque. Debe separarse el comercio de las residencias y espacios verdes... En el mejor de los casos, la presencia de muchas personas en las proximidades es un mal, y una buena urbanización ha de procurar en todo momento crear aunque sólo sea la sensación de aislamiento y de intimidad." (Jacobs, 1973; p. 24).

Para estos autores, la formación de nuevas comunidades debe estar bien planificada para conseguir que sean autosuficientes y autónomas; la intervención de los planificadores es crucial, controlando todo el proceso de creación de las mismas.

Le Corbusier continúa desarrollando la idea inicial de Howard, aunque en su Ciudad Radiante sustituye las edificaciones de baja altura por rascacielos rodeados de parques⁷⁰. La ciudad vertical corbuseriana deriva, "al menos en lo superficial", del esquema primario de la Ciudad Jardín; la Ciudad Radiante sería la realización más asequible de la Ciudad Jardín ("ciudad jardín vertical"). Le Corbusier hace crecer las densidades urbanas como solución al crecimiento de población y contempla las exigencias del automóvil y del aumento del tráfico urbano, expulsando a los peatones de las calles e instalándolos en los parques. La "torre en un parque" logra imponerse como tipología en las ciudades

⁷⁰ Escribe Jacobs:

"El hombre que tuvo la más dramática idea respecto a la mejor manera en que esta programación urbanística anti-ciudades podía dar lugar a reales y verdaderas ciudadelas de iniquidad y perfidia fue el arquitecto europeo Le Corbusier."

JACOBS, J. (1973); p. 25.

norteamericanas; tipología que han defendido los representantes de la CIAM en EE.UU., entre ellos Jose Luis Sert⁷¹.

En relación al "City Beautiful Movement", Jacobs resalta la creación de una Ciudad Monumental como su único objetivo⁷². La "Columbian Exposition de Chicago" de 1893 sólo logra afianzar la idea de "centro monumental" que progresivamente irán adaptando las ciudades norteamericanas. Pero también este movimiento constituye en su opinión una continuidad del modelo de Howard ya que en definitiva promulga el aislamiento de las funciones públicas y culturales de las actividades cotidianas de los ciudadanos.

Así pues:

"Desde el principio hasta el fin, desde Howard y Burnham hasta las más recientes enmiendas a las leyes de reordenación urbana, toda la trama de la tragedia no tiene nada que ver con la manera de ser y funcionar las ciudades en la vida real. Abandonadas, ignoradas, y menos aún respetadas, las ciudades han servido de víctimas propiciatorias." (Jacobs, 1973; p. 30).

La urbanización y la planificación deben dirigirse hacia un diseño de la ciudad que permita desarrollar una red de interconexiones densa, en contra de la insistencia de la urbanística dominante en separar las funciones residenciales y laborales. Su reivindicación de la calle y de las "aceras" permite localizar las relaciones entre los ciudadanos y la energía

⁷¹ J. L. Sert será uno de los máximos defensores de la erradicación de los "slums" en los centros urbanos, actuación a imagen de las destrucciones provocadas por la guerra en las ciudades europeas. Véase PLUNZ, R. (1982).

⁷² Jacobs arremete contra las propuestas arquitectónicas de la Exposición de Chicago:

"La feria de Chicago acogió de mala manera la nueva y excitante arquitectura que había comenzado a aparecer en la ciudad; como para llevar la contraria, los de la feria insistieron machaconamente en levantar imitaciones retrógradas del estilo renacentista. En el gran solar de la exposición se levantaron uno tras otro grandiosos monumentos a modo de emplastos escarchados sobre una bandeja o de rechonchos preludios de las citadas filas de torreones rodeados de parque de Le Corbusier ... "

JACOBS, J. (1973); p. 28.

y riqueza que se deriva de una alta densidad⁷³. Cuatro condiciones se deben cumplir de cara a generar núcleos urbanos efectivos, económicos y diversos (1973; p. 162):

1º.- El distrito, y sin duda cuantas partes del mismo como sean posibles, ha de cumplir más de una función primaria; preferiblemente, más de dos. Estas han de garantizar la presencia de personas fuera de sus respectivos hogares, en diferentes circunstancias y por motivos diferentes, pero dispuestas a usar en común una amplia gama de servicios.

2º.- La mayoría de los bloques de casas han de ser pequeños, *cortos*; y ello a fin de procurar frecuentes posibilidades de doblar esquinas y cruzar calles.

3º.- El distrito ha de contener una gran mezcla de edificios, tanto en lo referente a su edad como a su condición, incluyendo por supuesto una alta proporción de casas antiguas, de forma que presenten una gran variedad en su rendimiento económico. Esta mezcla ha de ser necesariamente bastante compacta.

4º.- Ha de haber también una concentración humana suficientemente densa, sean cuales fueren los motivos que impulsan a los individuos a estar allí. Esto requiere también una densa concentración de personas presentes en dichos lugares por ser éstos su residencia habitual."

Los objetivos de la planificación, según Jacobs, deben situarse en la promoción de la diversidad urbana, en la rehabilitación y conservación de los barrios antiguos, en la reivindicación del entretenimiento y "nutrición" de las calles animadas, es decir, en la densidad y usos del suelo mixtos a imagen de la ciudad no sometida a planificación. La diversidad no debe confundirse con el caos; la generación de diversidad

⁷³ En su opinión, uno de los errores del urbanismo ortodoxo es la confusión entre altas densidades de vivienda y superpoblación. A partir de esta confusión puede entenderse la buena prensa que tienen las densidades urbanas bajas y la mala prensa de las densidades altas, a su modo de ver injustificable. Una vivienda se considera superocupada cuando habitan más de 1,5 personas por habitación. Pero esto no tiene nada que ver con la existencia de un número de viviendas elevado por unidad de espacio. JACOBS, J. (1973).

requiere "calles frecuentes". En relación a los barrios bajos, -que tradicionalmente han recibido las agresiones más duras-, reitera su crítica acentuando los errores de la planificación ortodoxa, denunciando los intereses que sostienen las intervenciones tipo "bulldozer", especialmente las de aquellos propietarios que se enriquecen rápidamente con la política de "limpieza" de los barrios antiguos⁷⁴. La política de "slum clearance" seguida en las ciudades norteamericanas había revestido un dramatismo social importante al destruir las comunidades formadas, forzando y generando situaciones de injusticia y desintegración. Es decir, se había seguido la vía de la destrucción en lugar de la vía del estímulo a las comunidades deprimidas. La rehabilitación y la autodiversificación constituyen las dos fuerzas de regeneración más importantes, como propuesta enfrentada abiertamente a la reordenación y reconstrucción mantenidas por la planificación ortodoxa.

I.4.2.- Los Fracasos de la Planificación. La Vivienda Pública.

Durante la década de los sesenta, la crisis urbana vuelve a ocupar un primer plano en EE.UU. La austeridad de las torres urbanas, la carencia de servicios y la concentración de población con escasas posibilidades económicas, especialmente de algunos grupos étnicos en los guetos urbanos desemboca en manifestaciones de descontento, encabezadas por las asociaciones de vecinos y cuya principal representante será Jane Jacobs. La dimisión de R. Moses como encargado de las principales obras públicas de la ciudad de Nueva York simboliza la crisis del modelo de intervención que había predominado hasta entonces dominado por la "destrucción masiva". Para Tafuri:

"En los años sesenta, las agitaciones de la población negra o de los habitantes de los slums en contra de los varios procesos de

⁷⁴ Para Jacobs: "Cualquier tipo de zonificación, cualquier política pública de alojamientos y cualquier política fiscal que se arbitre, por muy elaboradas que sean una y otras, pueden ceder eventualmente ante una presión económica lo suficientemente poderosa. Esto es lo que sucede normalmente y, casi seguro, lo que seguirá sucediendo en el futuro". Y recuerda, al tratar la situación de los barrios bajos, las conclusiones del Informe Panuch que insistía en la incapacidad de las medidas reguladoras y fiscales tradicionales para atajar de manera rápida la generación de beneficios derivados de la especulación inmobiliaria. JACOBS, J. (1973); pp. 273 y 335.

"renovación" inducidos de las operaciones hasta ahora descritas, mostrarán a todos que la crisis urbana únicamente ha sido trasladada a otros sectores y que hasta el coste del renewal recae sobre las masas obreras y subproletarias." (Tafari, 1975; p. 503).

La Administración Johnson impulsa el programa "Model Cities" que prevé una intervención en los "slums" diferente, basada en una mayor oferta de viviendas públicas, ayudas a los pobres y participación de la comunidad en la mejora integral de los vecindarios ("War on Poverty"). En cada área de intervención una "Community Development Agency" (CDA) canalizará la participación ciudadana. En 1966 se aprueban las CDA. Sin embargo, la falta de acuerdo en torno a las líneas maestras a seguir, el enfrentamiento entre técnicos y habitantes, quienes mantienen criterios de intervención diferentes, y los problemas de coordinación entre las distintas Administraciones, especialmente entre las CDA y el HUD, debilitarán el proyecto. En 1968, la Administración Nixon intentará eliminarlo.

A pesar de las iniciativas de participación de los residentes en los proyectos de renovación urbana impulsadas por J. Jacobs, la vivienda pública norteamericana continúa desarrollándose bajo las ideas corbuserianas, predominando la construcción tipo "torre en un parque". A finales de los años sesenta, el desinterés y abandono de las viviendas públicas por parte de las autoridades será ya evidente. La insistencia en la reducción de los costes de construcción había producido alojamientos de tamaño reducido y de muy baja calidad, mientras las reducidas inversiones en mantenimiento agravan el problema. La concentración de familias marginales y con escasos recursos, junto con la carencia de ayudas a las mismas, desembocará en importantes protestas.

El bloque de viviendas Pruitt-Igoe de St. Louis, construidos en 1955, se presentará como ejemplo y símbolo de este proceso de deterioro. A mediados de la década de los sesenta, el 62% de las familias están encabezadas por mujeres, el 38% de las familias no tienen ningún miembro empleado, el 70% de los habitantes son menores de 12 años. A finales de los sesenta la situación ha empeorado: el 65% de los habitantes son desempleados, una cuarta parte de las familias destinan más del 50% de sus ingresos al pago de alquileres, 28 de los 34 ascensores no

funcionan. En 1969 sus inquilinos inician una huelga de alquileres que duraría nueve meses. En 1972 los edificios de Pruitt-Igoe son volados. Para algunos las razones de este fracaso de la vivienda pública deben buscarse en la gestión financiera de las mismas que responde a la obligación federal de cubrir los gastos de mantenimiento con las rentas percibidas de los alquileres. Otros, entre los que estarían Newman y Jacobs, atacan duramente el diseño corbuseriano, destacando cómo proyectos con edificios bajos y con una mezcla de inquilinos similar no habían sufrido este tipo de problemas⁷⁵. Los desarrollos corbuserianos habían fracasado especialmente en el estrato de familias pobres y con niños, mientras que habían tenido éxito para la clase media acomodada. Como señala Hall (1990) irónicamente, este fracaso se verá como fracaso de la planificación. El ejemplo de las CDA contribuirá en gran medida a difundir esta opinión.

En los años setenta, los problemas urbanos vuelven a situarse en el centro del debate: el declive de las ciudades norteamericanas podía considerarse para algunos como el preludio de la muerte del "american way of life" (Palen, 1992). La crisis fiscal de las ciudades acompañaría la huida de población hacia los suburbios: cuanto más grande era la ciudad, mayores eran los problemas presupuestarios. La renovación urbana tomará una dirección diferente: las limpiezas de barrios tipo "bulldozer" se abandonan en favor de las intervenciones a pequeña escala.

Por el contrario, durante los ochenta se asiste a un cierto renacer de las ciudades ("urban revival"): la reocupación de barriadas céntricas por población adinerada. El proceso de "gentrification" no confirmará las predicciones de la teoría del filtrado de Burgess⁷⁶: las áreas centrales no serán ocupadas por la población más marginal, y además el abandono no dará paso a actividades comerciales o de negocio (Soho de Nueva York).

⁷⁵ Uno de los objetivos perseguidos por O. Newman será demostrar cómo la modificación de algunos elementos del diseño urbano pueden contribuir a reducir el vandalismo y el crimen en las barriadas marginales ("determinismo arquitectónico"). Véase COLEMAN, A. (1987).

⁷⁶ El proceso de "gentrification" se refiere a la expulsión de la población pobre por segmentos de población con mayores recursos de determinadas áreas urbanas. En relación al modelo de Burgess, véase el Capítulo II.

En Europa la limpieza de barriadas en mal estado no había tenido un carácter tan duro como en EE.UU.; la actuación en los barrios centrales sería más "respetuosa". Además, las autoridades controlaban desde principios de siglo el suelo urbano: en Estocolmo, por ejemplo, se compra suelo desde 1904; en Amsterdam y La Haya también. Se darán ejemplos de participación popular en el diseño y concepción de las comunidades, lo que se conoce como "arquitectura de la comunidad" de Hackney⁷⁷. Covent Garden y Les Halles generarán procesos de "gentrification" desplazando a los habitantes originales por otros, por comercios y restaurantes. En Liverpool la actuación tendrá éxito; en esta ciudad los habitantes originales se encargarán prácticamente de todo el proceso de renovación. Pero, en general, también en Europa se confirma el rechazo a la vivienda pública.

Durante los años sesenta, la grave situación de la vivienda pública en los "slums" en Gran Bretaña fuerza soluciones urgentes⁷⁸. Se optará por la producción en masa, es decir, alojamientos industrializados en bloques de torres. La utilización de nuevos materiales y técnicas de construcción será bien vista tanto por conservadores como por laboristas: la construcción no estará condicionada por la disponibilidad de trabajadores, de materiales o interrumpida por las condiciones climáticas. Sin embargo, esta opción rompe con la tradicional buena calidad de la vivienda pública británica. A mitad de los años ochenta se calculan que existen entre 600.000 y un millón de viviendas en estas torres. La mayoría presentan problemas en la estructura física del edificio (insuficiente refuerzo), están mal aislados (goteras, ventanas en mal estado), el sistema de calefacción es muy deficiente, los balcones, escaleras y demás elementos comunes se encuentran muy deteriorados, etc. El creciente descontento de los habitantes, unido a la precaria situación socio-económica de la mayoría de ellos, desemboca en fuertes protestas, vandalismo y abandono de muchas de las viviendas.

En Francia se asistirá a la misma situación, aunque las protestas alcanzarán un mayor grado de violencia. En España tendremos también

⁷⁷ Véase HALL, P. (1990).

⁷⁸ Véase CANTLE, T. (1986).

ejemplos de barriadas sociales en malas condiciones, con graves deficiencias y problemas de integración, incluso a principios de los noventa, como el Barrio de La Coma (Valencia)⁷⁹.

I.4.3.- La "Nueva Derecha" y la Política Urbana.

La llegada al poder de gobiernos conservadores en Gran Bretaña y EE.UU. vendrá acompañada de importantes cambios en las políticas urbanas⁸⁰. En ambos países la intervención gira en torno a grandes proyectos localizados en áreas degradadas cuyo objetivo es introducir actividades terciarias relacionadas con el turismo o el terciario avanzado, sustituyendo las actividades (industriales) en crisis. Los instrumentos utilizados han sido variados: desde políticas de incentivos fiscales hasta proyectos de colaboración entre el sector público y privado, "Enterprise Zones" o empresas públicas con amplios poderes. Este nuevo espacio:

"... es en gran parte un remedo de la ciudad tradicional, con sus tiendas, restaurantes, etc., pero con una diferencia fundamental: es un espacio, por encima de todo, seguro y aséptico, para comprar, consumir, y ser entretenido, y donde intencionadamente se ha negado la complejidad de la vida urbana. Se trata de una vuelta al concepto de la "city beautiful", tanto en la importancia concedida a la apariencia física de la ciudad, que casi se convierte en un decorado teatral, como en el desprecio hacia consideraciones sociales y económicas más amplias." (Sánchez de Madariaga, 1993; p. 13)

Como ejemplos de estos nuevos desarrollos figuran los frentes marítimos de Boston y Baltimore, los Docklands londinenses y Battery Park City de Nueva York.

⁷⁹ El Barrio de la Coma acoge en 1986 a 632 familias adjudicatarias de una vivienda pública, procedentes tanto de la provincia de Valencia como del resto del país. Desde junio de 1987 comienzan a producirse ocupaciones ilegales y graves destrozos en las viviendas ocupadas, deteriorándose la convivencia (delincuencia, consumo y tráfico de drogas, etc.). Entre las deficiencias más sobresalientes destaca su concepción como barrio dormitorio con ausencia total de cualquier actividad económica. La economía sumergida ocupa un lugar destacado, mientras que el escaso empleo de sus habitantes, generalmente, es inestable. Véase ARANGO, C., CASTILLO, R., et al. (1994).

⁸⁰ Véase PARKINSON, M. (1992); SANCHEZ DE MADARIAGA, I. (1993).

Estas nuevas intervenciones se producen al tiempo que son recortados los programas de gasto social, especialmente en vivienda. Y si bien se justifican en base a la reducción del papel del Estado en el conjunto de la economía, el resultado no ha sido éste. Los costes de los proyectos son, a posteriori, elevados por la necesidad de que el sector público vuelva a intervenir ante los fracasos de los mismos:

- a) Construyendo las infraestructuras necesarias que en su momento no se planificaron y que se encarecen al realizarlas posteriormente.
- b) Soportando los costes sociales de un desarrollo desequilibrado, manifestado en el aumento de los "homeless" y de la segregación de la población.
- c) Apoyando el fracaso por la evolución cíclica del mercado, con fuertes desajustes entre oferta y demanda.

En definitiva, este nuevo tipo de intervenciones ha sido duramente criticado:

"Los recursos políticos del Estado han sido utilizados para prescindir de los procesos de planeamiento y revisión pública legalmente establecidos, limitar la autonomía local, ceder una mayor cuota de decisión en cuestiones políticas al sector privado, traspasar la gestión de recursos financieros públicos al sector privado, y distorsionar el mercado del suelo." (Sánchez de Madariaga, 1993; p. 13)

I.5.- EL MARXISMO Y LA CIUDAD.

Además de la denuncia de Engels sobre la situación del alojamiento de las clases populares y de las propuestas (y realizaciones) de los socialistas utópicos, en Viena se llevará a cabo una experiencia singular. Hemos creído conveniente incorporarla a este primer capítulo, por considerar que constituye un caso diferente del de los países hasta ahora considerados al llevar a la práctica las ideas y propuestas de la izquierda. Asimismo, se revisan las reflexiones más relevantes que, desde el marxismo, se realizan durante los años sesenta y setenta, especialmente las de Lefebvre y Castells.

I.5.1.- La Viena Socialista.

La victoria de los socialistas en las elecciones vienesas posteriores a la I Guerra Mundial permitirá poner en marcha un ambicioso proyecto de alojamientos para trabajadores. Los problemas del alojamiento popular constituirán el elemento central del programa electoral que se desarrolla entre 1920 y 1933. El austromarxismo, cuyo representante más destacado es Otto Bauer, no enfocará la cuestión partiendo del "problema urbano"⁸¹. Su objetivo será la constitución masiva de un patrimonio social independiente del ciclo de construcción, poniendo el énfasis en el "derecho a la vivienda". Viena constituye un caso único en la historia europea al situar el problema del alojamiento obrero en el centro del debate político y económico (Tafari, 1981).

Los instrumentos que destaca Bauer para llevar a cabo este patrimonio, la redistribución de la riqueza y la transformación progresiva del capitalismo privado en un capitalismo socializado, no implican la destrucción de los medios de producción capitalistas en el sector de la construcción, contemplándose, por ejemplo, la participación de los antiguos propietarios como accionistas⁸². Los medios propuestos

⁸¹ Los máximos representantes de la tradición teórica austromarxista serán O. Bauer, M. Adler, K. Renner, R. Hilferding y C. Eckstein pertenecientes a la asociación ZUKUNFT y cuyos trabajos aparecerán en las revistas "Marx-Studien" y "Der Kampf". TAFURI, M. (1981).

⁸² Después de la Gran Guerra y de la desmembración del Imperio de los Habsburgo, Austria se enfrenta a una situación económica muy precaria. Dos fracasos afectan decisivamente a los planteamientos de los socialistas austríacos. En primer lugar, el fracaso de la reforma agraria nacional. En segundo lugar, los proyectos de nacionalización de empresas de 1919 (Ley de 30 de Mayo de 1919), especialmente en la industria del carbón y las relacionadas con la construcción, quedan paralizados por la oposición de los Cristianos Sociales. La imposibilidad de llevar a cabo una profunda transformación de los medios de producción en el país, hace que los socialistas centren sus esfuerzos en la ciudad de Viena donde, a partir de la victoria electoral de 1920, se compensa con un amplio programa de obras sociales. El enfrentamiento entre el Parlamento austríaco y el Gobierno Municipal de Viena marca el distanciamiento entre las dos instituciones y las diferencias entre los dos modelos de intervención, autónomos y contrapuestos. Por ejemplo, ante las reticencias del Parlamento para conceder recursos a los proyectos vieneses a través del Fondo Federal para la Construcción, la ciudad de Viena crea un Fondo Municipal para la Construcción en 1920. El conflicto entre Parlamento y Municipio se agrava conforme se ponen en marcha las medidas socialistas: el Parlamento retira posteriormente las ayudas a la ciudad, mientras ésta continúa obligada a pagar al Gobierno Central los mismos impuestos que el resto de las ciudades austríacas. TAFURI, M. (1981).

descansan especialmente en la fiscalidad, la requisición, la construcción pública directa y las cooperativas.

La ciudad se convierte en el marco donde se llevan a cabo las principales transformaciones a través del "bien vivienda". Esta propuesta central viene reforzada por la consideración de otros elementos que completan el esquema de desarrollo comunitario: amplia dotación de servicios colectivos, la fijación de alquileres según el coste, la gestión democrática de los alojamientos, la liberación de la mujer del trabajo doméstico, etc. La "democracia de la vivienda" supone la participación de los inquilinos en la gestión de las mismas constituyendo, por tanto, un instrumento de formación de la democracia y de transformación de la sociedad⁸³.

El nuevo gobierno municipal utiliza la posibilidad de requisar viviendas abierta por un Decreto de 1919. Mediante esta medida se logran controlar unos 45.000 alojamientos. La financiación de los programas de construcción se realiza a través de impuestos municipales especiales sobre los alquileres y sobre las nuevas construcciones. El nuevo sistema de fijación de alquileres aprobado en 1922 aumenta éstos, aunque se reducen los beneficios de los propietarios; la diferencia engrosaría el Fondo Municipal para la Construcción que otorga recursos para la construcción directa pública y ayudas para las cooperativas de viviendas. Por otra parte, la Municipalidad había iniciado la compra de suelo urbano con anterioridad a la finalización de la guerra. El nuevo gobierno socialista continua la política de compra de suelo, mientras el establecimiento de un impuesto sobre los terrenos obliga a los propietarios a vender a precios bajos⁸⁴. Así, el patrimonio municipal de suelo, que supone alrededor del 20% en 1918, alcanza el 30% del total de suelo del municipio en 1929. Las medidas anteriores se complementan con planes quinquenales de construcción de viviendas. En 1923 se

⁸³ Para Novy, la experiencia vienesa constituye el precedente de la Comuna de Bologna y del "eurocomunismo". Citado en TAFURI, M. (1981).

⁸⁴ Las medidas adoptadas por el municipio socialista vienés tienen un precedente en las propuestas de Otto Wagner en el Congreso de Urbanismo de Nueva York de 1910 y en la exposición de Berlín de ese mismo año. Wagner será partidario de reducir las rentas inmobiliarias o "parásitas" mediante la intervención municipal en el sector del alojamiento y la propiedad pública del suelo para la construcción. TAFURI, M. (1981).

programa la construcción de 5.000 viviendas anuales, cifra que se aumenta a partir de 1927 (Sica, 1981).

El desarrollo de este conjunto de medidas permite alcanzar los objetivos perseguidos, aunque a lo largo del período se suceden algunos problemas. La financiación de los alojamientos controlados es uno de ellos: a finales de la década de los años veinte unos 600.000 alojamientos sujetos a impuestos pueden cubrir el 40% de los gastos; el resto debe complementarse con el presupuesto municipal. La retirada de la ayuda federal obliga a subir, hasta un 20%, el impuesto sobre los bienes de lujo. Entre 1926 y 1933 el gasto en vivienda representa entre el 70 y el 90% del gasto público local. A partir de 1930 la actividad inmobiliaria de la municipalidad se paraliza, dadas las crecientes dificultades económicas y los problemas políticos.

Otros objetivos tienen que abandonarse conforme avanzaba el proyecto socialista. Los desarrollos de baja densidad ("Siedlung"), centrales en las primeras actuaciones constructivas, darán paso a un tipo de desarrollo basado en concentraciones de elevada densidad ("Höfe"), con la forma de monobloques cerrados dotados con amplios equipamientos colectivos (colegios, guarderías, lavanderías, espacios verdes, talleres de artesanos, etc.). Esta última tipología se concentra en la periferia de la ciudad decimonónica, adaptándose sin necesidad de demoliciones y constituyendo una periferia "intermedia" entre el centro histórico y la periferia, donde se desplaza progresivamente la burguesía vienesa (Sica, 1981). Este anillo intermedio no tendría voluntad unificadora, constituyendo un espacio discontinuo y heterogéneo que no necesita, para ser llevado a cabo, la reforma del plan regulador de la ciudad de 1893 (Tafari, 1981).

Las críticas al sistema establecido por la municipalidad vienesa serán extensas, especialmente desde la iniciativa privada. La protesta de los propietarios de las viviendas en alquiler va acompañada de un ataque general sobre los efectos de la protección de los inquilinos en el conjunto de sectores económicos: la reducción de la movilidad laboral puede repercutir negativamente en la capacidad productiva de las empresas. Sin embargo, durante la primera mitad de los años veinte, el traslado de la fuerza de trabajo está garantizado dada la flexibilidad del sistema de

asignación de alojamientos, aunque en la segunda mitad de la década la facilidad desaparece progresivamente. Otro efecto importante de la reforma municipal es la reducción del crédito basado en la especulación inmobiliaria. Para O. Bauer, la crisis económica austríaca es una "crisis de crédito". Sin embargo, el salario del obrero vienés durante los años veinte será uno de los más bajos de toda Europa, elemento que contribuye decisivamente a facilitar la expansión industrial (Benevolo, 1974).

I.5.2.- El Espacio Urbano y el Urbanismo.

En la historia del conocimiento científico aparece reiteradamente el espacio como elemento tanto objeto de investigación como concepto-base de las teorías. El concepto de espacio forma parte de la mayoría de las ramas del pensamiento, por cuanto los problemas que se generan en torno al mismo son cruciales a la hora de entender la sociedad en su conjunto. Sin embargo, a pesar del destacado lugar que ocupa en el desarrollo científico, sigue siendo un concepto impreciso y ambiguo⁸⁵. Y la economía no ha escapado a esta tendencia general, incluso puede afirmarse que la marginación de este concepto es una de las razones del retraso en el desarrollo y aparición de lo que se conoce como "economía espacial"⁸⁶.

Antes de estudiar las diferentes teorías que forman parte de lo que hoy en día conocemos como Economía Urbana, consideramos conveniente atender a las reflexiones más destacadas que, desde otras disciplinas académicas u otros paradigmas económicos no-ortodoxos, se han apuntado en torno al espacio y, más concretamente, en torno al espacio urbano.

⁸⁵ Véase PEREZ MONTIEL, M. (1992). También se puede constatar cómo el tratamiento de las cuestiones dinámicas, es decir, la incorporación del tiempo en una teoría científica, suscita problemas muy similares.

⁸⁶ Esto ha sido evidente hasta los años 20 del presente siglo, incluso, después del auge de la Economía Urbana.

Las cuestiones urbanas ocupan un lugar destacado dentro del marxismo desde los años sesenta, centrandose sus consideraciones en el fenómeno de la "producción" social del espacio urbano⁸⁷. Para el anti-estructuralista Henri Lefebvre (1976), las debilidades del urbanismo, que no ha conseguido todavía el status de ciencia, radican en la permanente diferencia que existe entre "ciencia del espacio" y conocimiento de la producción del espacio, no la producción en el sentido restringido de los economistas (el proceso de producción de las cosas y de su consumo), sino la reproducción de las relaciones de producción. Es decir, el reto consiste en sustituir el "estudio de las cosas" (la enumeración, la descripción, la contabilización de los objetos producidos) por el análisis crítico de la actividad productora de las cosas, al igual que Karl Marx hizo con la ciencia económica imperante en sus tiempos. En este sentido, señala Lefebvre:

"La ciencia del espacio se busca vanamente a sí misma desde hace ya muchos años. No consigue encontrarse. Se dispersa y se pierde en consideraciones diversas sobre lo que en el espacio se puede hallar (los objetos, las cosas), o sobre el espacio abstracto (limpio de objetos, geométrico). En el mejor de los casos, dicha investigación describe fragmentos de espacio, más o menos repletos. Estas descripciones de fragmentos son ellas mismas, a su vez, fragmentadas, según los encasillamientos de las ciencias especializadas (geografía, historia, demografía, sociología, antropología, etc...)..." (Lefebvre, 1976; p. 20).

El espacio, al que corresponde un tiempo, es "espacio vivido" y en consecuencia está en estrecha relación con la práctica social; es decir, el conocimiento de la realidad urbana debe pasar por el conocimiento de la problemática del espacio y esto se inserta en una problemática más amplia, la de la sociedad global. No es, por tanto, ni un objeto, ni una cosa, ni un instrumento, sino que estaría esencialmente vinculado con la reproducción de las relaciones sociales de producción⁸⁸.

⁸⁷ Una revisión del tratamiento de las cuestiones urbanas por parte de la Economía Política, especialmente revisando los planteamientos sobre urbanismo de los escritos de Marx, puede encontrarse en LEFEBVRE, H. (1972).

⁸⁸ Lefebvre descarta así, otras hipótesis sobre el espacio:

En contraposición con aquella concepción que trata el espacio como algo objetivo y neutro, "objeto científico" descarriado por la ideología o por la política", Lefebvre acentúa el carácter político, ideológico y estratégico del mismo, porque desde su concepción es un producto social. Aunque puede afirmarse que a escala mundial se ha logrado obtener abundancia de productos de consumo, se abren nuevos frentes de lucha:

"... entretanto, las nuevas rarezas empiezan a hacer acto de presencia: el agua, el aire, la luz, el espacio, en torno a los cuales se desarrolla una intensa lucha. Es en función de dicha lucha que hay que comprender el urbanismo, lo que, pese a sus defectos y debilidades, justifica en cierta medida las investigaciones, las inquietudes, los interrogantes." (Lefebvre, 1976; p. 51).

El urbanismo, como ciencia ambigua "en busca de su objetivo y de su objetividad", es una mezcla de instituciones y de ideología, mecanismo que enmascara los problemas urbanos en su conjunto y la

a)- La primera de ellas encierra la concepción del espacio como forma pura, desestimando todo contenido "sensible, material, vivido, práctico".

En su opinión, esta hipótesis implica la liquidación del tiempo histórico así como del tiempo vivido, conduciendo hacia el cientificismo abstracto. Esta hipótesis predomina en el campo epistemológico aunque la idea también se puede observar en la obra de algunos arquitectos que lo conciben como "vacío y puro, lugar por excelencia de los números y de las proporciones".

b)- Según la segunda hipótesis: "El espacio social es un producto de la sociedad, comprobable y que depende ante todo de la contrastación, por ende de la descripción empírica, antes de toda teorización." Siendo el resultado de una historia o de las diferentes actividades desarrolladas es, por tanto, consecuencia del trabajo y de la división del trabajo.

Así, el espacio se convierte en "el objetivo o más bien la objetivación de lo social". Esta hipótesis está implícita en la "mayoría de las descripciones analíticas o críticas, especialmente del espacio urbano".

c)- La tercera concibe el espacio como un procedimiento y un instrumento que puede manipularse por el poder intencionadamente, en servicio de la organización del consumo dentro del marco de la sociedad neocapitalista. Constituiría el mecanismo utilizado por la sociedad burguesa para consolidar sus valores, especialmente "el valor del intercambio y la mercadería".

Por tanto, la hipótesis que defiende Lefebvre comprendería ésta última tesis, "llevando más adelante su análisis y modificándola en cierta medida".

Véase LEFEBVRE, H. (1976); pp. 28 y ss.

socialización de pérdidas a través del Estado, al asumir éste un sector deficitario aunque decisivo en la sociedad, la producción de hábitat y espacio urbano (Lefebvre, 1983)⁸⁹.

El nacimiento y desarrollo de la ciudad industrial va acompañado de la urbanización, de la "revolución urbana"⁹⁰. Sin embargo, el fenómeno y la problemática que lleva aparejada la urbanización es "más importante, más central que cualquier otra". Es decir, se ha asistido a la progresiva subordinación de la sociedad industrial a la sociedad urbana, lo cual lleva aparejado nuevos conflictos⁹¹. Así, del interés en el crecimiento cuantitativo de la producción económica, en la industrialización se ha pasado a acentuar su consecuencia, el urbanismo y la crisis urbana, agrandada y que posiblemente haya cobrado, en la actualidad, mayor importancia⁹².

⁸⁹ LEFEBVRE, H. (1983).

⁹⁰ "Asimismo, llamaremos ... "revolución urbana" al conjunto de transformaciones que se producen en la sociedad contemporánea para marcar el paso desde el período en el que predominan los problemas de crecimiento y de industrialización (modelo, planificación, programación) a aquel otro en el que predominará ante todo la problemática urbana y donde la búsqueda de soluciones y modelos propios a la *sociedad urbana* pasará a un primer plano."

LEFEBVRE, H. (1983); pp. 11-12 (cursiva en el original).

⁹¹ Escribe el autor:

"Tres estratos. Tres épocas. Tres "campos", no solamente de "fenómenos sociales", sino también de sensaciones y percepciones, de espacios y de tiempos, de imágenes y de conceptos, de lenguaje y de racionalidad, de teorías y de principios sociales:

- lo rural (campesino),
- lo industrial,
- lo urbano,..."

LEFEBVRE, H. (1983); p. 34.

⁹² Harvey coincide con la tesis de Lefebvre sobre la naturaleza del urbanismo. Sin embargo, discrepa del realismo de esta hipótesis, es decir, del dominio de la ciudad industrial por el urbanismo, aunque no descarta que pueda llegar a ser correcta en un futuro. En su opinión, esta conclusión ha sido alcanzada por medio de la construcción por negación. "La utilización de este instrumento dialéctico proporciona una hipótesis, pero no constituye una prueba. Y yo no creo que esta hipótesis pueda ser mantenida en este punto de la historia ... En ciertos aspectos importantes y esenciales, la sociedad industrial y las estructuras que comprende continúan dominando el urbanismo...", HARVEY, D. (1989); pp. 326-7.

La "contradicción del espacio" que señala Lefebvre hace referencia a dos tendencias contrapuestas que derivan de la acción del Estado y de las clases dominantes. Por un lado, el intento de reforzar la ciudad en tanto que centro de poder y de decisión política. Por otro, "el dominio de dicha clase y de su Estado hace estallar la ciudad". La "proliferación desmesurada", el estallido, la dispersión de la ciudad en suburbios, la segregación y el aislamiento son los hechos que toma el autor como centrales para reivindicar el "derecho a la ciudad" como "derecho a la vida urbana"⁹³. La crítica de la izquierda debe demostrar que la centralidad es parte constitutiva de la vida urbana; en definitiva, debe reivindicar la "construcción" de vida urbana.

Ya que en su obra concede prioridad a la cuestiones urbanas y los conflictos que se generan en torno a ella, no es de extrañar que no trate con detenimiento el problema de la vivienda, aunque podemos reconocer que está implícita en su análisis. Además del "derecho a la ciudad", hay que reivindicar el "derecho al alojamiento". Las "urgencias" y presiones diversas han obligado al Estado a asumir, ya en el presente siglo, la construcción de alojamientos en sustitución de la iniciativa privada, pero sin que el alojamiento se convierta en servicio público:

"Como Engels anticipara, la cuestión del alojamiento, incluso agravada, políticamente sólo ha desempeñado un papel secundario. Los grupos y partidos de izquierda se han limitado a reclamar "más alojamientos". Por otra parte, las iniciativas de los organismos públicos y semipúblicos no han sido guiadas por una concepción urbanística, sino, simplemente, por el propósito de proporcionar el mayor número posible de alojamientos lo más rápidamente posible y al menor costo. Los nuevos conjuntos autosuficientes estarán marcados por su carácter funcional y abstracto. Hasta ese punto ha

⁹³ El autor expone su tesis como sigue:

"La ciudad y la realidad urbana son reveladoras de valor de uso. El valor de cambio, la generalización de la mercancía por obra de la industrialización, tienden a destruir, subordinándose, la ciudad y la realidad urbana, refugios del valor de uso, gérmenes de un predominio virtual y de una revalorización del uso."

LEFEBVRE, H. (1978-a); p. 20, (cursiva en el original).

llevado la burocracia de Estado a su forma pura el concepto de *hábitat*." (Lefebvre, 1978-a; p. 35, cursiva en el original).

I.5.3.- La Cuestión Urbana.

Desde una perspectiva próxima al marxismo ortodoxo, el análisis estructuralista de la obra de M. Castells, La Cuestión Urbana, representa tanto la introducción efectiva del análisis marxista en la sociología urbana contemporánea, como la presentación del estructuralismo como una alternativa viable dentro del pensamiento científico existente en los temas urbanos. Como recuerda Flanagan (1993), aunque se reconoce que Castells consigue alcanzar el primer objetivo antes que el segundo, contribuye en gran medida al surgimiento de una auténtica "revolución" en la teoría urbana.

Castells acusa a los sociólogos de la Escuela de Chicago, a las contribuciones de Wirth, Park, Burgess y McKenzie⁹⁴, los primeros en dotar de una teoría sobre la ciudad a la sociología urbana, de descuidar la responsabilidad básica de una ciencia urbana, es decir, de consolidar la ciudad como una estructura digna de un estudio especializado, porque fracasan al intentar ofrecer una definición teórica del objeto bajo estudio.

Este fracaso se debe, en gran medida, a la pretensión de considerar como "urbanismo" una serie de fenómenos culturales que a un nivel más fundamental corresponden a la manifestación de la industrialización bajo el capitalismo, la "sociedad de masas"⁹⁵. En

⁹⁴ En relación a la aportación de Wirth, véase apartado I.3.4., dentro de este Capítulo. La teoría desarrollada por Park, Burgess y McKenzie se analiza en el Capítulo II, apartado II.2.

⁹⁵ Escribe Castells:

"...Para Park se trataba ante todo de utilizar la ciudad, y en particular esa ciudad inaudita que era el Chicago de los años 1920, como un *laboratorio social*, como un lugar de emergencia de problemas, más que como una fuente de explicación de los fenómenos observados.

...Para Wirth, el hecho característico de los tiempos modernos es la concentración de la especie humana en gigantescas aglomeraciones, a partir de las cuales la civilización irradia su luz. Frente a la importancia del fenómeno es urgente

relación a la aportación de Wirth, la formulación más próxima a una teoría urbana completa de la ciudad, Castells señala:

"...todo lo que describe Wirth como "urbanismo" es de hecho la expresión cultural de la industrialización capitalista, la emergencia de la economía de mercado y el proceso de racionalización de la sociedad moderna." (Castells, 1976; p. 38)

El planteamiento de la cuestión urbana por estas teorías es "ideológica" puesto que confunde, en primer lugar, la problemática de las formas espaciales; en segundo lugar, la correspondiente al proceso de reproducción de la fuerza de trabajo; y en tercer lugar, la correspondiente a la especificidad cultural de la "sociedad moderna". La razón de que esta tesis haya tenido tanta difusión radica, según Castells, en que permite poder prescindir de un estudio de la emergencia de las formas ideológicas a partir de las contradicciones sociales y de la división en clases.

Para Castells, las tesis sostenidas por Lefebvre se aproximan, en gran medida, a las de Wirth en lo que respecta "al mecanismo de producción de las relaciones sociales.", teniendo un carácter profundamente ideológico, es decir, un "alcance social más que teórico":

"Pero, al elaborar una nueva teoría de la utopía social ..., Lefebvre ha encontrado en la *forma urbana* un soporte "material" (un *lugar*) donde colgar el proceso de producción de nuevas relaciones sociales (lo urbano), a través de la interacción de las capacidades creadoras. Así sus esbozos y perspectivas, que habían abierto caminos en este terreno, se pierden en la marea de una metafilosofía de la historia que hace las veces de discurso teórico e intenta traducir el espontaneísmo político, así como la revuelta cultural que se

establecer una *teoría sociológica de la ciudad* que supere, de una parte, los simples criterios geográficos y, de otra, no la reduzca a la expresión de un proceso económico, por ejemplo, la industrialización o el capitalismo. Decir "sociología" equivale para Wirth a centrarse sobre los seres humanos y sobre las características de su relación. A partir de aquí, toda la problemática viene a girar sobre una definición y una interrogación. Una definición sociológica de la ciudad: "*Localización permanente, relativamente extensa y densa, de individuos socialmente heterogéneos*". Una interrogación: *¿cuáles son las nuevas formas de vida social producidas por estas tres características esenciales de dimensión, densidad y heterogeneidad de las aglomeraciones humanas?*."

CASTELLS, M. (1988); p. 97 (cursiva en el original).

manifiesta en las metrópolis imperialistas. Esta nueva ideología urbana puede así servir bellas causas ..., *enmascarando* fenómenos fundamentales que la práctica teórica tiene todavía dificultades en captar." (Castells, 1976; p. 115-6, cursiva en el original)

La reflexión de Lefebvre se articula a partir de una hipótesis según la cual la crisis de la realidad urbana es más importante que ninguna otra. Crisis que ha sido "enmascarada por otras urgencias": de un lado, por "la cuestión de la vivienda"; de otro, por la organización industrial y la planificación global.

Para Castells, el "problema de la vivienda" deriva del desajuste entre oferta y demanda, es decir, del mecanismo de distribución de dicho bien y no de una relación de explotación⁹⁶. La crisis es general, no afecta sólo a la clase obrera. Pero esto no quiere decir que el problema sea coyuntural:

"...Se trata de un necesario desfase entre las necesidades, socialmente definidas, de la habitación y la producción de viviendas y equipamientos residenciales. Lo que hay que llegar a establecer es la determinación estructural de este desfase y sus singularidades históricas." (Castells, 1988; p. 179)

Si está claro el mecanismo que produce la crisis de la vivienda, no lo están tanto "las razones de su mantenimiento". Puesto que: "... No se trata, por tanto, únicamente de una estratificación en el consumo, al igual que existe para todos los bienes, en función de la estratificación social, sino, más directamente, de una no satisfacción de la demanda..." (Castells, 1988; p. 182). Las características del proceso productivo en el sector condicionan una débil productividad que contribuye a mantener la penuria⁹⁷.

⁹⁶ En su opinión no tiene sentido la asimilación de la relación "inquilino-propietario" a la relación "obrero-capitalista".

⁹⁷ Para Castells, la especulación tiene su origen en la penuria de viviendas y, a su vez, contribuye a aumentarla. No obstante, no es la especulación la causa fundamental del desfase entre oferta y demanda. Las razones hay que buscarlas en el propio proceso de producción.

Puesto que el mercado sólo atiende a la demanda solvente, la intervención del Estado acaba siendo necesaria tanto desde el lado de la demanda (creación de una demanda solvente) como de la oferta (construyendo viviendas o procurando reducir el precio de las que se construyen).

La política urbana, como articulación específica de los procesos urbanos con la lucha de clases y con la intervención del Estado, debe ocupar un lugar central en el análisis sociológico de la cuestión urbana⁹⁸. Surge del tratamiento político de los problemas urbanos que pueden concretarse en tres: problemas de gestión o planificación urbana; la expresión de los mismos, es decir, la lucha política urbana; y las instituciones políticas locales que representan la fusión de los dos anteriores.

La planificación urbana entendida como "un medio de control social del orden urbano", está muy lejos de constituir un instrumento de mediación basado en el "poder de los expertos" o "el conocimiento de lo posible". Desde esta perspectiva, Castells propone la siguiente definición de la planificación urbana:

"... intervención de lo político sobre la articulación específica de las diferentes instancias de una formación social en el seno de una unidad colectiva de reproducción de la fuerza de trabajo, con el fin de asegurar su reproducción ampliada, de regular las contradicciones no antagónicas, y de reprimir las antagónicas, asegurando así la realización de los intereses de la clase dominante en el conjunto de la formación social y la reorganización del sistema urbano, con vistas a mantener la reproducción estructural del modo de producción dominante." (Castells, 1988; p. 312)

⁹⁸ Al analizar las situaciones de "dependencia" Latinoamericana, Castells concluye:

"... en las sociedades dependientes el aspecto principal de los procesos urbanos es la *política urbana*. Es decir, que la estructura urbana no es producida directamente por las determinaciones económico-sociales de la estructura de clases, sino que la determinación (de clase, desde luego) pasa fundamentalmente por la mediación política y en particular por la del aparato del Estado."

CASTELLS, M. (1974); p. 12.

Como ejemplos de planificación urbana, analiza los casos de las Nuevas Ciudades Británicas ("New Towns"), la renovación urbana en Estados Unidos y la "reconquista" urbana de París. De su análisis se desprende que todos estos ejemplos desarrollan la lógica estructural capitalista, respetando los límites impuestos. La prioridad de las intervenciones deriva de la relación de fuerzas existentes en las relaciones de clase: en el ejemplo británico responden a la presión de una reivindicación popular, recayendo la actuación sobre el consumo; en el caso parisino responde a la presión de la clase dominante, actuando sobre el "conjunto de los elementos".

I.6.- A MODO DE CONCLUSION.

Como hemos visto en apartados anteriores, el crecimiento urbano "espontáneo" de las ciudades durante el siglo XIX está lejos de resultar satisfactorio. Cuando las consecuencias no deseadas de la ciudad industrial devienen contraproducentes para el propio desarrollo de las actividades económicas, se reconoce, por parte de algunos sectores de la sociedad, la necesidad de buscar alguna solución para las mismas. Los importantes efectos externos negativos afectan a la eficiencia de los núcleos urbanos como centros, cada vez más importantes, de la actividad económica.

La cuestión de la vivienda no puede ir desligada de la consideración de la ciudad y del espacio urbano. El crecimiento de la ciudad y la necesidad de conseguir la mejor utilización de los recursos implica la consideración de la minimización del número y la duración de los traslados desde la vivienda hasta el trabajo, centros comerciales y de ocio, de forma que la relación entre movimientos-traslados y los usos del suelo en el contexto urbano se convierte en una de las cuestiones más interesantes y estudiadas. Los avances en los medios de transporte y la repercusión sobre la accesibilidad cambian los límites de la ciudad, exigiendo la adaptación a las nuevas posibilidades que ofrece, es decir, a intensos flujos de personas y actividades.

El alojamiento obrero constituye el gran reto para arquitectos y urbanistas en el siglo XX. La necesidad de planificar va pareja al problema

de la vivienda obrera, es decir, al crecimiento de las ciudades. El reconocimiento de su trascendencia en el conjunto urbano será evidente desde principios del presente siglo. Así, como ya hemos visto, Van der Swaelmen llegará a afirmar en 1916⁹⁹:

"el problema social del alojamiento popular se afirma como el fundamento de toda la urbanística futura"

El tratamiento diferenciado de la vivienda obrera es evidente en el caso de EE.UU. En 1882, la "Consolidation Act" reúne en un único documento la normativa sobre construcción de inmuebles con el objeto de eliminar las contradicciones de los diferentes documentos. Era la primera vez que se integran las leyes de alojamiento obrero y las de construcción general (Plunz, 1982).

Los intereses de los propietarios de los inmuebles predominarán en las actuaciones sobre la ciudad a lo largo del siglo XIX. Las autoridades limitarán su actuación a la regulación de las construcciones destinadas a viviendas para la clase trabajadora. Y aunque encontramos en algunos países leyes que permiten el cierre o expropiación de edificios en malas condiciones, esta posibilidad no llega a utilizarse. En Bélgica, por ejemplo, el Reglamento Comunal del 3 de Agosto de 1850 prohíbe destinar habitaciones en malas condiciones al alojamiento y en 1852 se contempla la posibilidad de demolición de tugurios y la expropiación. Sin embargo, la protesta de los propietarios y razones de tipo electoral conseguirán que la ley no se aplique¹⁰⁰.

El peso de los intereses inmobiliarios y especulativos impiden la intervención directa de las autoridades en la construcción de vivienda pública. También en Bruselas, en 1852, se sugiere nueva construcción pública para remplazar las demoliciones de edificios en mal estado. La comisión médica de Bruselas descarta la propuesta por considerar que los propietarios tendrán graves pérdidas.

⁹⁹ Citado en STYNEN, H. (1979); p. 18.

¹⁰⁰ Véase SMETS, M. (1977).

El alojamiento obrero queda, por tanto, relegado a un mercado altamente especulativo. Los modelos teóricos del siglo XIX y principios del XX constituirán la oposición ideológica a los poderes sociales y económicos imperantes ("preurbanística" en el sentido de Choay).

La propiedad obrera de las viviendas se va a contemplar cada vez más como un mecanismo de control social, de autocontrol (Smets, 1977). Habrá intentos de combinar la propiedad con la filantropía, como la propuesta de crear cooperativas de Ducpétiaux, es decir inversión privada por caridad y filantropía. Pero estas iniciativas no tendrán mucho éxito.

Van der Swaelmen propondrá a principios de siglo la ciudad jardín como instrumento de reconstrucción urbana y social. Sin embargo, esta posibilidad no tendrá una aceptación general. La Carta de Atenas, que incorpora las principales ideas corbuserianas, permitirá la transición de la ciudad jardín a la construcción libre dentro de un cuadro verde.

A lo largo del siglo XIX, el arquitecto -como profesional- no se interesa por el problema del alojamiento obrero, sino por lo monumental y lo único, como afirma Plunz (1982). En el caso de Nueva York, el diseño de la vivienda obrera resulta monótono y repetitivo, ajustándose a las exigencias de los constructores, a los condicionamientos de tipo económico. El establecimiento de controles para la edificación, en la segunda mitad del siglo, dará un nuevo sentido a la profesión de arquitecto. Para Plunz, resulta evidente el paralelismo entre la consolidación y auge del arquitecto como profesional activo y la atención a los problemas del alojamiento obrero. A finales de siglo, cuando la profesión se consolida y adquiere cierta notoriedad, su actividad se orienta hacia las Bellas Artes. La Exposición Universal de Chicago de 1893 será su manifestación más importante.

Así, Mumford criticaría duramente el trabajo de los arquitectos¹⁰¹:

"una imitación exterior de las formas aparentes de una arquitectura mecánicamente funcional, y un desconocimiento persistente de las necesidades, de las funciones y de los objetivos humanos."

¹⁰¹ Citado en PLUNZ, R. (1982); p. 11.

Para algunos, el esfuerzo del corbusianismo en aportar soluciones para el problema del alojamiento fracasará en el caso de la vivienda pública, aunque funcione bien para estratos de población con mayor renta. La Carta de Atenas presenta debilidades importantes, especialmente aquellas derivadas del aislamiento aséptico de las cuatro funciones de la vida ciudadana y la ausencia de un centro cívico en cada ciudad que fuera capaz de convertirse en lugar común y espacio de identidad cultural. El caso de Brasilia, duramente criticado por su escala inhumana y su monumentalidad autocrática, es un buen ejemplo de ello (Cetto, 1985).

Como hemos visto, los fracasos son evidentes en muchos países como EE.UU., Gran Bretaña o Francia durante los años setenta. Puede ser achacado tanto a un diseño "inhumano" como a un fallo de la planificación. Sin embargo, a la hora de analizar estos fracasos, hay que tener en cuenta también el cambio de interés en la atención hacia los problemas de alojamiento de las clases populares por parte de las autoridades públicas.

1.6.1.- El Zoning ¿Instrumento Neutral?

El zoning, que aparece en Alemania a finales del siglo XIX, es un instrumento de tipo urbanístico y administrativo utilizado para regular la actividad constructora dentro de la ciudad. Para Babcock (1966) pueden identificarse dos teorías sobre el zoning. Según la teoría del Valor de la Propiedad cada elemento de la propiedad debe utilizarse de manera que se asegure que la suma de todos ellos tenga el valor máximo. El zoning es un medio de proteger el valor de la propiedad, sin desdeñar las funciones del mecanismo de mercado que expresan las preferencias sociales. En este sentido, la zonificación viene a reforzar la distribución de actividades hecha por el libre juego de las fuerzas del mercado y evitar las imperfecciones del mercado inmobiliario¹⁰². Esta es, básicamente, la idea

¹⁰² Apunta Babcock dos dificultades en relación a la primera de las teorías. Si el acento recae en la protección a ultranza de los valores de la propiedad, cualquier actividad que afecte negativamente a un vecindario será rechazada. Podría darse el caso de que algunas de las actividades a las que ofrece protección no lo merezcan (como sería el caso de la "invasión" de un vecindario blanco por parte de negros). Esta teoría no explica

que domina la planificación americana durante los años veinte. En palabras de Haig¹⁰³:

"El Zoning encuentra su justificación económica en que es un mecanismo útil para asegurar una distribución aproximadamente justa de costes, de forzar a cada individuo a soportar sus propios gastos"

La segunda de ellas, la teoría de la Planificación, entiende la zonificación como parte de un proyecto más amplio de desarrollo urbano diseñado para un plazo de tiempo prolongado: el plan integral ("master plan" o "comprehensive plan"). Así, la validez del uso local de suelo se mide sólo en relación a su consistencia con el plan municipal. La ciudad que se diseña deja de ser un medio para convertirse en un fin; el zoning pasa de instrumento a modelo.

La consideración de los tres niveles en que incide esta técnica, es decir, la clasificación por funciones y usos del suelo, la definición de densidades y las alturas permitidas, implica que la zonificación se adapta a los valores del suelo que ya existen, contribuyendo a definir sus parámetros. Mancuso (1980) destaca tres aspectos sobre la naturaleza de un instrumento urbanístico como el zoning:

1º.- El zoning no es un instrumento "neutral". Sirve para componer contradicciones y conflictos que surgen en la ciudad industrial sujeta a cambios imprevisibles y a procesos de crecimiento muy fuertes e incontrolados, y que siempre tiene, en cuanto tal, objetivos de carácter económico y político-social.

2º.- No constituye tampoco un instrumento "disciplinar", fruto de un planteamiento teórico y abstracto. Es el resultado de una serie de acciones desarrolladas en el seno de las administraciones municipales.

por qué un desarrollo particular tiene un impacto negativo sobre los valores de un vecindario. En segundo lugar, la definición de lo "público", cuyo interés justifica la intervención mediante la zonificación, no está bien definido por ninguno de los defensores más destacados: Dunham y Ratcliff. BABCOCK, R. F. (1966).

¹⁰³ Citado en HALL, P. (1990); p. 157.

3º.- La disciplina urbanística ha tenido principalmente un rol de cobertura de las motivaciones iniciales de los instrumentos urbanísticos, y entre éstos sobre todo el zoning, dando mayor importancia a los elementos de carácter técnico y operativo, alejándose del cuestionamiento de los contenidos y motivaciones ideológicas de los instrumentos que se utilizan.

Es decir, instrumento no neutral que responde a determinados intereses sobre la ciudad. Esto no dejará de tener efectos sobre la planificación como movimiento. Como señala Sica (1981; p. 78):

"... la generalización del zoning, que nace como una especie de compromiso entre la propiedad inmobiliaria y las exigencias de racionalización de las ciudades, representa también un momento de freno y de entumecimiento del movimiento del planning respecto de los fermentos brotados del debate entre los arquitectos y urbanistas en los dos decenios que preceden al estallido del conflicto mundial"

Como han señalado varios autores, el zoning se utiliza todavía como "barrera" para evitar la "invasión" de determinadas actividades y de determinados grupos de población, encareciendo la construcción o prohibiendo cierto tipo de viviendas, constituyendo lo que se conoce como "zoning de exclusión"¹⁰⁴. Las formas que enmascaran estas prácticas son muchas como, por ejemplo, las siguientes restricciones:

- a) Limitación del número de habitaciones permitidas.
- b) Regulaciones muy exigentes que hacen inviable la construcción de edificios de apartamentos (por ejemplo, en zonas de viviendas unifamiliares).
- c) Moratorias temporales en la construcción de apartamentos.
- d) Prohibición de construcción de edificios de apartamentos

¹⁰⁴ Véase, por ejemplo, ZAREMBKA, A. (1990); APPELBAUM, R. P. and DREIDER, P. (1990).

- e) Exigir que las viviendas sean de un tamaño mínimo o se construyan en parcelas de un tamaño mínimo.
- f) Establecimiento de estándares de construcción detallados, etc.

I.6.2.- Los Problemas de la Planificación.

A finales del XIX resulta cada vez más evidente la necesidad de adoptar decisiones colectivas sobre usos del suelo, de planificar la localización de las distintas actividades que crecen en la ciudad. Las primeras medidas adoptadas dividirían la ciudad en "zonas" (zoning) con la finalidad de separar las distintas actividades residenciales, industriales o comerciales. La zonificación y los controles sobre usos del suelo establecen las posibilidades de actuación en el marco de la ciudad. Sin embargo, la mayoría de los autores que han analizado su evolución coinciden en afirmar que la técnica planificadora no ha avanzado significativamente en su consolidación teórica, ni en los instrumentos que utiliza.

La planificación urbana no es una actividad reciente, las ciudades más antiguas de la civilización humana practicaban algún tipo de planificación. Lo que es realmente nuevo en el campo de la planificación es la gran complejidad de la misma, así como el proceso de toma de decisiones. Si antiguamente lo relevante para una ciudad eran sus características físicas en relación a la capacidad defensiva de la misma, los avances en los armamentos -y especialmente los efectos de la Revolución Industrial- cambian significativamente los objetivos a perseguir. Desde finales del siglo XIX, se añaden nuevos elementos que complicarán la estructura física de la ciudad. El ferrocarril, el automóvil, el teléfono, etc., inciden decisivamente en la distribución de actividades y personas en el espacio urbano. Tampoco hay que olvidar, en este contexto, las cuestiones demográficas ya que, por un lado, aumenta la perspectiva de vida de la población y, por otro, se generan importantes movimientos migratorios a escala nacional y mundial. En palabras de Branch (1975; p. 2):

"... la planificación urbana en el mundo moderno representa el esfuerzo intelectual más ambicioso y directivo que ha afrontado el

hombre. Aunque la planificación nacional se lleva a cabo a un nivel gubernamental mayor, no abarca en la actualidad el número y diversidad de elementos que parecen más comprensibles y potencialmente alcanzables a nivel local..."

Así pues, si lo característico de la planificación es su complejidad, no es de extrañar que la técnica planificadora se enfrente, desde sus primeros intentos de desarrollo, a dificultades considerables. Sin embargo, aun teniendo esto en cuenta, tampoco se explica el retraso que como técnica presenta.

Según Branch, una de las razones de este atraso ha sido la tendencia generalizada a subestimar la teorización en el campo de la planificación; en parte como consecuencia de la complejidad que esta actividad lleva aparejada, y en parte por el escaso número de teorías que pueden considerarse bien establecidas y reconocidas. Además, aun con la diversidad de cuestiones que inciden en la técnica planificadora, tan sólo recientemente se ha reconocido la importancia de la aportación que otras disciplinas pueden tener en este campo.

Ya en la década de los sesenta, Chapin (1975), descartando de partida los conceptos utópicos sobre la ciudad, insiste en la necesidad de dotar de un mayor apoyo estratégico los esfuerzos por solventar los problemas del crecimiento urbano -es decir, avanzar en el conocimiento y entendimiento-, sobre todo si se tiene en cuenta que el ámbito de la planificación se amplía progresivamente. En su opinión, el esfuerzo debe ser doble. Por un lado hay que centrar los esfuerzos en el "proceso de planificación" y su relación con la toma de decisiones. Por otro, debe profundizarse en el conocimiento del complejo urbano, el objeto de estas actuaciones, especialmente en el aspecto de la estructura urbana y, por consiguiente, de usos del suelo.

Para Van der Swaelmen los problemas del urbanismo de principios de siglo tienen su origen en la carencia de una visión sintética del fenómeno complejo de la ciudad. El ciclo teórico que propone para superar las limitaciones de urbanismo requiere que la teoría urbanística, como ciencia de observación, lleve a cabo un estudio analítico y comparativo de las ciudades, abarcando todos elementos de incidencia posible y situándolo en el espacio y en el tiempo. Los resultados de dicho

estudio permitirán deducir un cierto número de puntos de partida teóricos que constituirán la base de una teoría urbanística operativa y aplicable a situaciones concretas¹⁰⁵. Para explicar el desarrollo y nacimiento de las ciudades, Van der Swaelmen recurre a lo que denomina "socio-biología" o utilización de criterios físicos y funcionales: la función crea el órgano. Como fenómeno histórico, los asentamientos humanos se adaptan a aquellas funciones y necesidades nuevas que son vitales para su supervivencia¹⁰⁶.

Una vez reconocido que la planificación tiene problemas en su configuración como disciplina, la cuestión a considerar sería la siguiente: ¿Cuáles han sido las razones de esta falta de interés en desarrollar un cuerpo teórico amplio en la disciplina que nos ocupa?

Para Angotti (1993) dos prejuicios han impedido el desarrollo de una aproximación científica a la planificación de la metrópolis: un sesgo anti-urbano y un sesgo anti-planificación. Ambas tendencias están estrechamente vinculadas a la tradición anglosajona, no sólo porque los principales autores y los primeros trabajos sobre la ciudad sean anglosajones, sino también por ciertas especificidades que encontramos tanto en Gran Bretaña como en EE.UU.

Como ya señalara Glass (1955), en Gran Bretaña, a imagen de la aristocracia terrateniente, la casa de campo se mantiene como símbolo del éxito social, de la intelectualidad y del arte, mientras la ciudad industrial pasa a identificarse con la clase trabajadora, con el lugar donde se ganaba dinero. Este sentimiento enlaza tanto con las propuestas utópicas como reformadoras del siglo XIX (las colonias cristianas, la ciudad jardín, las ciudades modelo e incluso los asentamientos universitarios, como por ejemplo Oxford); todas ellas persiguen combinar lo "mejor" del campo y de la ciudad.

¹⁰⁵ La propuesta de Van der Swaelmen coincide en algunos aspectos con las de P. Geddes. Como director del "Comité Néerlande-Belge d'Art Civique" para la reconstrucción de Bélgica, propone una primera fase o etapa de trabajo dirigida a la realización de un estudio que recoja todos los aspectos remarcables de las ciudades: geográficos, arqueológicos, comerciales, circulación, valor de los terrenos, etc. Es decir, "la Inspección permanente del Estado de Desarrollo Cívico de las localidades". Véase STYNEN, H. (1979); p. 22.

¹⁰⁶ Véase STYNEN, H. (1979).

El caso de Estados Unidos es diferente. En este país ha predominado la disponibilidad de una vasta extensión de terreno (la Nueva Frontera) junto con una fuerte inclinación a valorar de manera destacada lo "nuevo". Así, el modelo de crecimiento urbano será extensivo, al contrario de lo que ocurre en las principales ciudades europeas. La defensa de la propiedad privada y el libre mercado se manifiesta en el desagrado por todo aquello que supone una limitación de la "libertad" que, en el caso de la ciudad, se traduce en la posibilidad de destinar el suelo a la actividad más ventajosa -desde un punto de vista económico- por parte de los agentes económicos que detentan la propiedad del suelo; posibilidad que se ve restringida por las medidas de planificación y la zonificación¹⁰⁷.

Como hemos visto en los apartados precedentes, el sentimiento anti-urbano tiene su origen, por un lado, en las propuestas y críticas de los socialistas utópicos, en las aportaciones de Morris, Howard, Wright y Mumford, pero también en los trabajos de los autores de la Escuela de Chicago, especialmente el trabajo de Wirth. Estos modelos han tenido distinta repercusión en el urbanismo del siglo XX. En opinión de Choay (1965; p. 49):

"... El estudio de las realizaciones concretas en el urbanismo revela, como es predecible, la gran superioridad numérica de las aglomeraciones progresistas. El modelo naturalista no ha podido expresarse sino muy parcialmente y, sobre todo en los Estados Unidos, en forma suburbana. El modelo culturalista continúa inspirando la construcción de nuevas ciudades en Inglaterra; en otros lugares no ha dado lugar más que a experiencias limitadas (ciertas construcciones y algunos centros turísticos)."

El anti-urbanismo que desprenden los escritos de los autores citados no dejará de tener consecuencias incluso en la actualidad, especialmente reflejadas en el rechazo de las soluciones parciales de los problemas

¹⁰⁷ Por ejemplo, hasta la década de los treinta, los recursos interpuestos por particulares en relación a la aplicación del zoning (utilizado en Nueva York desde 1916) y la obligatoriedad de ajustarse a los usos del suelo establecidos por la administración, encontrarán una respuesta favorable en los tribunales norteamericanos.

urbanos. La herencia puede verse, en opinión de Angotti (1993) en la actualidad en las nociones idealizadas del vecindario y la comunidad.

El sesgo anti-planificación se ve acompañado de un determinismo urbano que percibe los problemas sociales surgidos en la ciudad como consecuencia inevitable de una especie de ley natural, que resulta imposible cambiar con la intervención directa sobre dichos fenómenos, es decir, con la planificación. La consecuencia más directa del mismo ha sido el escaso interés que tradicionalmente ha existido en la teorización en el campo de la planificación y la tardanza en reconocer la implicación, en el proceso planificador, de diferentes campos científicos a la hora de llevarla a cabo en el contexto urbano, es decir, la interdisciplinariedad que es inherente al desarrollo de un proceso tan complejo como el de planificar.

Para Choay, la diferencia entre urbanismo y preurbanismo radica en la despolitización de la práctica urbanística¹⁰⁸. El urbanismo deviene práctico y operativo, adaptando algunas ideas y propuestas del pensamiento socialista del siglo XIX. Le Corbusier lo expresará de la siguiente manera: "El urbanismo no es otra cosa que un arquitecto" (Choay, 1965; p. 26).

A pesar de la larga historia de la planificación y de las experiencias acumuladas, el plan "maestro" sigue siendo el elemento central, dominado generalmente por aspectos estéticos. Así, la intervención en la ciudad refleja un elevado conservadurismo, donde el mercado resuelve.

Existe además otra cuestión de importancia relacionada con aquellos que planifican: la independencia de los planificadores del poder político e institucional. Es decir: ¿a quién beneficia la planificación?.

En definitiva -como señalara Dunham (1964)- han existido, en la literatura relacionada con la planificación, tres fases de reflexión intelectual bien definidas:

a)- En primer lugar, durante los primeros veinticinco años de planificación, la reflexión gira en torno a la demostración de la

¹⁰⁸ Para Benevolo, la despolitización del pensamiento urbano se produce en 1848. En opinión de Choay, Benevolo confunde urbanismo e ingeniería civil.

necesidad de los controles planificadores, ante el caos reinante en las ciudades a finales del siglo XIX.

b)- En segundo lugar, el interés se decanta por teorizar el papel que ocupa el planificador en la estructura de poder del gobierno urbano.

c)- La tercera fase, y también la menos desarrollada, gira en torno a la necesidad de permitir la participación de la población en el proceso de planificación, es decir, en la conveniencia de garantizar un proceso democrático.

I.6.3.- Hacia un Urbanismo Ecológico.

Las ciudades actuales se enfrentan a problemas de difícil resolución con los instrumentos utilizados hasta la actualidad. Algunos llegarán a afirmar que el binomio ciudad-movilidad es el punto clave de la crisis urbana actual (Durán, Fernández Hermana y Reales, 1993). La planificación llevada a cabo ha fomentado la movilidad mediante la utilización masiva del automóvil, lo cual implica un elevado gasto energético y un tiempo de desplazamiento considerable. El desarrollo urbanístico ha sido un gran consumidor de energía, de materias primas y, especialmente, de suelo¹⁰⁹.

El gran reto actual es armonizar densidad y movilidad en la gran urbe. Para algunos, una ciudad policéntrica dividida en áreas de dimensiones adecuadas para el desplazamiento a pie de los habitantes

¹⁰⁹ A este respecto señala Hahn:

"Como ha quedado demostrado en los países industrializados con un alto índice de urbanización, el modelo actual de desarrollo urbano industrial lleva a un callejón sin salida. Pese a contar únicamente con una cuarta parte de la población mundial, en estos países se consume el 70% de la energía primaria y casi el 80% de las materias primas totales. Esto se debe principalmente al desarrollo de una tecnología, unas infraestructuras y unas formas de consumo urbanas caracterizadas por la optimización lineal de los sistemas individuales y por la separación de las funciones urbanas correlacionadas: es decir, el trabajo, el ocio y el resto de los aspectos de la vida están cada vez más divididos, al igual que los modelo de producción y consumo."

HAHN, E. (1994); p. 369.

permitirá resolver las disfunciones (contaminación, congestión, saturación) y reducir el consumo en tiempo y en energía sin renunciar a la riqueza social, política y económica que conlleva la densidad (Ciuffini, 1993). Así: "El reto ecológico que afronta la sociedad industrial no tiene que ver sólo con los aspectos tecnológicos, sino esencialmente con el estilo de vida y los valores sociales." (Hahn, 1994; p. 371).

Estas propuestas chocan abiertamente con las propuestas corbuserianas, e incluso de la Ciudad Jardín, que como hemos visto apuestan por la división del espacio urbano por funciones, fragmentando la ciudad en áreas monofuncionales. Además, esta segregación por funciones se reproduce socialmente, al distribuirse la población según ingresos y nivel socio-profesional, perdiéndose la riqueza que genera el contacto entre habitantes de distinta procedencia socio-profesional y generarse tensiones sociales (inseguridad, marginación, etc.). Así:

"L'augment de la complexitat, l'eficàcia energètica i l'estalvi de temps constitueixen tres principis que poden aplicarse a la planificació de la ciutat." (Rueda, 1993; p. 14)

Esta línea se plasma en el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano de la CE (1990), donde se destaca el proceso de sustitución de la "proximidad" de la ciudad clásica por la "larga distancia", con predominio del automóvil y acompañada de un desarrollo zonal excesivo.

Para Krier (1993) la ciudad ha de tener un centro y un límite claros y bien definidos. Los distritos estarán formados por un máximo de cuatro barrios, y dentro de los barrios ha de ser posible resolver las funciones urbanas locales periódicas: diarias y semanales, educativas, residenciales, ocupacionales, comerciales, recreativas.

Por último, cabe destacar como una de las líneas de desarrollo más interesantes en los últimos años aquella que revisa el urbanismo desde una perspectiva ecológica. Desde esta perspectiva son duramente atacados los planteamientos de la Escuela de Chicago¹¹⁰ y reivindicadas tanto la

¹¹⁰ Para Naredo:

Ciudad Jardín como las propuestas de Geddes y Mumford a favor de la descentralización de la población en una región en función de los recursos naturales disponibles. Para Martínez Alier (1994; pp. 286 y 289):

"... Hoy, a finales del siglo XX, cuando hay ciudades que llegan ya a los veinte millones de habitantes, cuando, de seguir el mismo e incierto camino, habrá ciudades de más de cien millones de habitantes, cuando el ecologismo proporciona una perspectiva crítica de la Revolución Industrial, la doctrina urbanística que podría adquirir nueva vigencia es la del urbanismo ecológico anticipado por Patrick Geddes y Lewis Mumford. Pero la línea general actual entre arquitectos y urbanistas no es todavía la de adhesión a las propuestas del urbanismo ecológico, sino más bien la de rechazo del planeamiento urbano de cualquier tendencia. Esta línea de planificar globalmente las ciudades suena a "moderna" mientras hoy triunfa el postmodernismo, hoy se favorecen las "intervenciones" urbanas limitadas en localizaciones concretas (saneamiento y gentrificación en el centro, ocupación descoordinada de suelos agrícolas en la periferia con proyectos concretos)...

... Esa tradición de planeamiento urbano que nació con Geddes es a la vez generalista, regionalista, organicista, culturalista, anti-industrialista (...), historicista y, en definitiva, ecologista y por lo mismo próxima a la ciencia. Se opone a esa otra línea, también generalista, pero amparada en la creencia en el progreso y la industrialización, que culmina en Le Corbusier y que prescinde totalmente de consideraciones ecológicas. Así la tradición urbanística de Ruskin-Morris-Geddes-Mumford (junto con los partidarios de las ciudades-jardín) es anti-industrialista y romántica, pero resulta que los románticos eran más científicos y más

"... La propia ciencia de la "ordenación del territorio" cerró sobre si misma esta tautología ideológico-explicativa al reducir, con el "funcionalismo" de la llamada escuela de Chicago, la "ecología urbana" a un campo de competencias en el que los individuos se mueven y agrupan en un espacio funcional atendiendo a su condición socioeconómica, perdiendo de vista otras dimensiones funcionales y ecológicas más profundas..."

NAREDO, J. M. (1994); p. 234.

ecológicos, ya que veían las ciudades en un contexto regional (¿de dónde venía la energía y el agua, dónde iban a parar las basuras?)."

CAPITULO II

**EL CONTEXTO TEORICO DEL
ANALISIS ECONOMICO DE LA
VIVIENDA**

II.1.- LA ECONOMIA URBANA Y LA VIVIENDA.

II.1.1.- El Crecimiento de las Ciudades y los Orígenes de la Economía Urbana.

La aproximación a la investigación y al análisis de la vivienda como bien económico no puede desligarse en sus inicios -e incluso resulta difícil hacerlo en la actualidad- de aquellos desarrollos teóricos que conocemos como Economía Urbana.

El tratamiento de la vivienda ha quedado tradicionalmente integrado en un contexto de investigación amplio y complejo, constituyendo su objetivo principal el estudio de la estructura residencial de las ciudades. A partir de estos desarrollos sobre las decisiones de localización residencial surge un campo de investigación centrado exclusivamente en la vivienda.

No obstante, si atendemos a los orígenes del análisis urbano, la aproximación a los determinantes de la localización residencial urbana no puede entenderse sin tener en cuenta el mercado de suelo. Es decir, debemos partir de la consideración de que las decisiones de localización, tanto de las actividades productivas, que generan empleo, como de los individuos, que buscan empleo, están condicionadas por la demanda de suelo urbano para su asentamiento en la ciudad y por la disponibilidad del mismo. Esta idea ha constituido el punto de partida, y a partir de ella se ha ampliado la reflexión de la Economía Urbana.

Efectivamente, si bien no podemos afirmar la existencia de la Economía Urbana como rama de investigación económica con anterioridad a los años veinte, no podemos olvidar que el estudio de los usos del suelo forma parte de la obra de economistas como Steuart (1769), Von Thünen (1885) o Hurd (1903). La obra de estos economistas sirve como punto de partida para otros análisis sobre la dinámica de la localización residencial. En realidad, gran parte de las aportaciones posteriores no serán más que reflexiones teóricas ampliadas a partir de los modelos e hipótesis de estos autores.

Los desarrollos iniciados en las primeras décadas del presente siglo muestran una tendencia cada vez mayor a analizar el mercado del suelo urbano. No es de extrañar este aparente cambio de atención puesto que en la relación suelo-ciudad, la concentración de actividades y de población en las grandes ciudades provocada por la revolución industrial generará tensiones entre el destino agrícola y el urbano. Posteriormente, la preocupación de los investigadores no recaerá ya sobre los límites de la ciudad estrictamente, sino en aquellas fuerzas o elementos que determinan la expansión de la ciudad y la forma en que tiene lugar; es decir, la forma en que se distribuyen espacialmente las principales funciones de la ciudad. Es en ella donde se concentran las fuerzas del crecimiento económico más importantes: la industria, la mano de obra, los servicios que requieren tanto la industria como la población, etc. De esta forma podemos establecer un cierto paralelismo entre el nacimiento de una nueva disciplina dentro de la economía y la consolidación de la industria como motor de crecimiento¹¹¹.

Como es bien sabido, hasta la Revolución Industrial el comercio y la producción artesanal constituyen las principales actividades económicas de la ciudad. Posteriormente, fenómenos como la introducción de la

¹¹¹ Como señala H. Blumenfeld:

"La revolución industrial invirtió dramáticamente los términos de la distribución de la población entre pueblo y ciudad... Con el incremento de la especialización, hubo de ser necesariamente incrementada también la cooperación en el trabajo, tanto en el interior de los establecimientos industriales como entre unos establecimientos y otros. La división del trabajo y el aumento de la productividad propiciaron la concentración en las ciudades de una gran masa de población; concentración que la cooperación laboral hizo imprescindible, toda vez que el nuevo sistema exigía la unión de los trabajadores especializados en muchos oficios y la de diversos establecimientos entre sí (por la necesidad que éstos tenían de intercambiar mercancías y servicios).

El proceso se alimentaba a expensas de sí mismo: un crecimiento suscitaba otro nuevo crecimiento. Muchos economistas han observado que el rápido aumento de la productividad ha servido de instrumento (o, cuando menos, le ha prestado su cooperación) al fomento de un progresivo desplazamiento del grueso del ejército del trabajo desde la industria primaria -la de la producción de materias primas- a la industria secundaria -la de la elaboración de estas materias- y, finalmente, a la industria terciaria -la de los servicios-. En cambio se ha prestado menos atención a un factor, igualmente importante, relacionado con -y a la zaga de- este desplazamiento, a saber, la "especialización" de las funciones."

BLUMENFELD, H. (1965); p. 57.

maquinaria, la creciente división del trabajo y la producción a gran escala afectarán decisivamente a la funcionalidad de la ciudad. El cambio de una sociedad predominantemente rural a otra urbana va acompañado por el cambio de una economía artesanal a una economía industrial; la urbanización, la concentración de población y de actividad económica en ciudades y grandes aglomeraciones urbanas, acompaña a la industrialización¹¹².

Hay que tomar en consideración otro fenómeno de gran relevancia a la hora de entender por qué nace y se consolida la Economía Urbana como disciplina. Su evolución está estrechamente relacionada con los avances tecnológicos y especialmente con la expansión del automóvil, que permite una mejora sustancial de la accesibilidad y, en consecuencia, la extensión de los límites de la ciudad. Esta expansión fuerza la reflexión en torno a las razones que acompañan la elección de una determinada ubicación y sobre los efectos que un nuevo eje viario o la mejora del transporte público puede tener sobre las decisiones de localización de los agentes económicos.

El estudio de la urbanización, sus causas y sus consecuencias, tanto por aquellos elementos intrínsecos al mismo fenómeno de concentración urbana que favorecen la consolidación y desarrollo de la actividad económica, como por las "patologías" que presenta en general la gran urbe, se realizará desde diferentes disciplinas. De hecho, como veremos, la primera estructura teórica relevante que tendrá una influencia decisiva en los economistas interesados por estos temas parte del campo de la Sociología. Posteriormente también destacarán, desde la Geografía y la Ciencia Política, las reflexiones en torno a la ciudad; contribuciones que han sido de especial relevancia en estas últimas décadas.

¹¹² En este sentido, G. Sjoberg afirma:

"Desde sus comienzos, la ciudad, residencia permanente de los trabajadores especializados, ha sido una continua fuente de innovaciones técnicas. No hay duda de que la misma aparición de las ciudades aceleró grandemente los cambios sociales y culturales. Empleando un vocablo del desaparecido arqueólogo inglés V. Gordon Childe, podemos considerar que la "revolución urbana" tiene idéntico significado que la revolución agraria que la precedió y que la industrial que la siguió."

SJOBORG, G. (1965); p. 57.

Como recuerda Thompson (1965 y 1971) hay que tener en cuenta que la Economía es la última de las ciencias sociales en reconocer la ciudad como unidad distintiva de análisis, y que una parte importante de la literatura sobre Economía Urbana ha sido escrita por "no-economistas, especialmente geógrafos urbanos, sociólogos urbanos, ecólogos humanos y planificadores regionales y urbanos."¹¹³ Las influencias entre las ciencias sociales que tratan el fenómeno urbano serán mutuas, aun en la adopción de la "aproximación económica" más ortodoxa por parte de científicos con orígenes disciplinarios diferentes¹¹⁴.

II.1.2.- La Economía Urbana y la Economía.

Como es bien sabido, la evolución de la Economía como disciplina se ha basado en la tradicional división entre microeconomía y macroeconomía, división que para muchos autores resulta artificial. Sin embargo, ninguna de las dos ramas de la Economía ha tratado con detenimiento los problemas de las economías locales, de las regiones y de las áreas urbanas. Esta situación ha forzado el tratamiento y desarrollo de tales cuestiones de manera explícita, aunque en su origen su estudio no estuvo necesariamente ligado a ninguna de las dos grandes ramas. Sin embargo, por un lado, la Economía Regional se ha centrado en el estudio de los agregados macroeconómicos de las regiones, siguiendo de cerca la tradición macroeconómica. Por otro lado, la Economía Urbana, al centrarse en el análisis de los determinantes de localización -en definitiva, en el comportamiento de los agentes económicos- desemboca progresivamente en la tradición microeconómica. No obstante, al margen de la cuestión en torno a la relativa independencia de estas dos ramas, se puede constatar una cierta convergencia en los temas bajo estudio conforme se han ampliado los trabajos en las últimas décadas (Cheshire y Evans, 1991)¹¹⁵.

¹¹³ THOMPSON, W. R. (1965); p. 431.

¹¹⁴ Véase VERNON, R. and HOOVER, E. M. (1965).

¹¹⁵ Aunque existe una línea de investigación muy clara centrada en la ciudad, el establecimiento de márgenes entre aquellas cuestiones que afectarían estrictamente a la Economía Urbana y aquellas que estarían más próximas a la Economía Regional no deja de

Según Vickerman (1984), pueden reconocerse tres temas de interés para la moderna Economía Urbana. En primer lugar, ha existido un gran interés por la teoría de la localización, especialmente por la localización industrial, con el objeto de entender y explicar porqué algunas actividades están ubicadas en determinados lugares, aunque este aspecto no ha sido estudiado exclusivamente por esta disciplina, siendo también tratado por la Economía Regional. En segundo lugar, se ha intentado desarrollar una teoría de uso del suelo y de las rentas de suelo urbano. En tercer lugar, como consecuencia del fuerte crecimiento de las ciudades en las últimas décadas, también ha constituido objeto de reflexión el tratamiento de los problemas de bienestar en las áreas urbanas.

La Economía Urbana ganará importancia conforme el "problema urbano" sea más evidente¹¹⁶. El continuo y fuerte crecimiento de las ciudades originará problemas que hasta entonces no figuraban entre los más relevantes dentro de la agenda de los investigadores económicos¹¹⁷.

ofrecer dificultades. En realidad, la definición de cualquier ciencia social es una tarea extremadamente difícil. Como sugería Marshall, ni en el mundo real ni en el pensamiento podemos establecer líneas divisorias nítidas. Toda demarcación es, en definitiva, artificial. Así, por ejemplo, para BOYCE, D., NIJKAMP, P. y SHEFER, D. (1991), la Economía Urbana constituiría una subdisciplina de la Economía Regional.

¹¹⁶ Aunque con frecuencia encontramos las expresiones "crisis urbana" y "problema urbano" en los textos de la disciplina, no suelen ir acompañadas de una definición específica. Como señalaba Wood:

"Más importante que la precisión descriptiva es quizá la especificidad de la definición y la adecuación de las explicaciones causales. ¿Por "crisis urbana" y "problemas urbanos" nos referimos a las desventajas contemporáneas de los negros americanos que en la actualidad viven cada vez más en las ciudades; las condiciones de vivienda de los pobres urbanos; las deseconomías públicas que surgen de la concentración de actividades económicas en las regiones urbanas (que producen economías privadas); la situación física de los grandes municipios; la fragmentación de los procesos de política local; o la polución del aire y del agua en áreas de congestión?"

Para Thompson "Muchos de los llamados problemas urbanos son en realidad, simplemente, síntomas de pobreza".

WOOD, R. C. (1971); p. XV; THOMPSON, W. R. (1971); p. 20.

¹¹⁷ K. Davis estimó que entre 1850 y 1950, el índice de urbanización varió en una proporción más alta que durante el período que va desde 1800 a 1850; y desde 1950 a 1960 el cambio fue dos veces superior a la variación experimentada en los precedentes cincuenta años. El autor define "urbanización" como la proporción de la población total que vive concentrada en áreas urbanas o, también, como el aumento de esta proporción. En su opinión, el índice de urbanización debe considerar la proporción de gente que vive en centros urbanos

El hacinamiento de la población, los problemas asociados con el transporte en las grandes ciudades, la carencia de servicios públicos, etc., fuerza la reflexión en torno a la ciudad. Además, el interés aumenta al atender a las cuestiones de política que afectan directamente a la ciudad. A este respecto, hay que tener en cuenta que la creciente urbanización genera interdependencias que alejan la Economía Urbana del buen funcionamiento del mercado, por lo que se requiere, cada vez más, una decisiva intervención pública.

Para Bish y Nourse (1975), por ejemplo, las principales características que diferencian la Economía Urbana de otros campos económicos son, en primer lugar, la utilización de la teoría de la localización para centrarse en los aspectos espaciales de la economía, y en segundo lugar la atención a los problemas urbanos contemporáneos, que requieren de la política pública para resolver las interdependencias de "no-mercado". Reconocen los autores, sin embargo, que el estudio de estas interdependencias de "no-mercado" no constituye una cuestión fundamental en la agenda de la Economía Urbana.

Sin embargo, Richardson (1975) admite, a principios de la década de los setenta, que la Economía -como disciplina- no ha prestado gran atención a la ciudad. Desde su punto de vista, la principal debilidad de la Economía Urbana reside en el hecho de que no ha logrado resolver "ninguno" de los problemas que plantea la ciudad. En este sentido afirmaba:

de más de 100.000 habitantes y no centrarse en el simple crecimiento de las ciudades, aspecto éste que puede llevar a confusión por cuanto históricamente la urbanización y el crecimiento de las ciudades han tenido lugar simultáneamente.

Así, uno de los problemas más relevantes con que nos enfrentaríamos sería la delimitación de la ciudad. También Richardson señala como uno de los problemas más irresoluble y constante, tanto en la Economía Regional como en la Urbana, la delimitación espacial de las unidades de estudio. Y añade:

"Este problema llega a ser incluso más crítico en un análisis del tamaño urbano puesto que la medida del tamaño de la ciudad (e. g. población) depende directamente de cómo se defina el área urbana. Por ejemplo, hay una diferencia considerable si utilizamos una definición de ciudad central o una de área metropolitana."

DAVIS, K. (1965); RICHARDSON, H. W. (1973); p. 5.

"Una de las principales razones de que los economistas se hayan mostrado poco inclinados a analizar la ciudad, es que la ciudad no revela sus secretos en un análisis económico convencional, y ello por diversas razones. Una de las principales es que la ciudad está llena de externalidades y, como es sabido, la presencia de externalidades dificulta, si es que no imposibilita, la asignación óptima de los recursos. Otro factor es la discontinuidad de las inversiones urbanas. Evidentemente, las economías y deseconomías de escala están fuertemente asociadas con la discontinuidad de las decisiones de inversión. Aunque es más fácil, con los instrumentos de que dispone el análisis económico, tratar esta discontinuidad y las economías de escala que las externalidades, la ausencia de un supuesto de rendimientos constantes a escala hace que el marginalismo neoclásico sea inaplicable. En esta última línea también se puede aducir la falta de mercado para muchos bienes y servicios urbanos. La inversión pública predomina en la infraestructura urbana, y por ello muchos de los servicios prestados por el sector público no aparecen nunca en el mercado. Resulta imposible definir la necesidad de un determinado bien público. Las preferencias sólo se revelan de modo muy imperfecto a través de mecanismos políticos...

Aun allí donde las fuerzas de mercado son importantes en las ciudades, el mercado está lejos de ser perfecto. En primer lugar, muchos de los actores de la escena urbana ejercen un cierto grado de poder monopolístico, en especial en el mercado de suelo urbano... En segundo lugar, las externalidades garantizan que el mercado no proporcione un uso óptimo del suelo, y la errónea asignación aparece en forma de congestión en la ciudad y de expansión irregular urbana..." (Richardson, 1975; p. 16).

En definitiva, podemos estar de acuerdo con Richardson en que uno de los obstáculos más graves que limitan la aplicación del análisis económico es la inmensa complejidad de la vida urbana.

Dentro de la Economía Urbana se pueden distinguir dos grandes campos de investigación tradicional. En primer lugar, aquellos trabajos que intentan analizar los determinantes del tamaño relativo de la ciudad.



El problema del tamaño de la ciudad está presente en la investigación prácticamente desde que el proceso de urbanización comienza a intensificarse, por ser un fenómeno que afecta a la mayoría de países. Como pone de relieve Richardson (1973), la preocupación no ha recaído sobre el tamaño absoluto de la ciudad, sino sobre el tamaño "relativo"; es decir, en relación al sistema de ciudades del que se forma parte, con especial atención a los efectos inhibitorios sobre el crecimiento de los centros urbanos de tamaño intermedio.

En segundo lugar, aquellas teorías y estudios empíricos que intentan explicar la forma interna de la ciudad: la localización de las actividades productivas y los usos residenciales, así como los servicios que éstas requieren, en el interior de la ciudad. El objetivo de éstos será, por tanto, analizar los efectos que la localización de las actividades y la utilización del suelo tendrán sobre los principales agregados económicos de la ciudad, como la renta o el empleo, y en consecuencia sobre el bienestar de los residentes. Nos interesan especialmente estos últimos desarrollos, ya que, como comprobaremos a partir de estas reflexiones vamos a desembocar en el análisis de la vivienda.

El desarrollo de la disciplina que nos ocupa irá acompañado por el progresivo tratamiento desagregado de los "elementos" más problemáticos de la ciudad. Entre los temas objeto de estudio de la ciudad, destaca el "problema de la vivienda". Por ello, puede comprenderse por qué el estudio y análisis de la vivienda es en definitiva el estudio de la vivienda urbana.

II.1.3.- Los Desarrollos Teóricos.

La teoría de la localización, se ha centrado en su mayor parte y hasta bien recientemente, en la actividad productiva (Goodall, 1977). Las oportunidades económicas son mayores en la ciudad hacia donde emigra la población en busca de mayores salarios y oportunidades de trabajo. La elección de la localización por las economías domésticas estará así en función de los mayores ingresos y de las oportunidades de consumo.

Como señala Richardson: "... La gente y las actividades afluyen a las ciudades por una necesidad de accesibilidad mutua, en especial entre los hogares y los lugares de trabajo." (Richardson, 1975; p. 20). En este contexto, la existencia de costes de transporte es crucial, ya que hay que conectar actividades y lugares de residencia. Ello nos conduce a identificar una característica fundamental del suelo urbano: las localizaciones más próximas al centro de la ciudad, donde se supone que se concentra el empleo, tendrán una renta del suelo mayor que aquellas alejadas del centro donde los costes de transporte, en términos monetarios y de tiempo, son mayores. Así pues, "El área central compendia la esencia de la metrópoli: la accesibilidad mutua." (Blumenfeld, 1965; p. 67).

Esta relación inversa entre precio o renta del suelo urbano y distancia al centro de la ciudad constituye la función renta-distancia. Dicho concepto intenta tener en cuenta dos factores: las economías externas y otras economías de aglomeración y los costes de transporte¹¹⁸. Esta relación va a constituir el punto central de la disciplina en las aportaciones que se enmarcan dentro de la tradición neoclásica de la economía.

Las primeras contribuciones que debemos destacar se deben a Park, Burgess y Mackenzie, sociólogos identificados como "ecólogos sociales". Aunque la obra de estos autores data de la década de los veinte, en ella encontramos algunos de los aspectos más relevantes de la teoría de la localización residencial que incidirán decisivamente en el desarrollo posterior de la materia que nos ocupa.

En relación a los orígenes de la disciplina hay que resaltar un aspecto de especial relevancia. La economía del suelo y urbana nace y se desarrolla en sus inicios en América del Norte y no en Europa, donde el planeamiento de la vivienda y de las ciudades estaba bien desarrollado.

¹¹⁸ Richardson reconoce el problema de definición y cuantificación de lo que conocemos como "economía de aglomeración". Este concepto abarcaría las economías internas de escala (que se refieren a la empresa o fábrica individual), las economías de localización o economías externas (referidas a las ventajas que una empresa obtiene de una industria concreta, debidas al número y funciones de otras empresas de esa misma industria localizadas en un área específica) y las economías de urbanización (las ventajas de que disfruta una empresa debido al nivel general de actividad económica en una zona específica). RICHARDSON, H. W. (1986).

La expansión de las ciudades americanas en un contexto escasamente regulado determinará el interés por la comprensión del proceso de expansión de la ciudad y por la forma en que se localizan las actividades que en ella se desarrollan.

Así, el modelo de los ecologistas sociales estará inspirado en aquellas ciudades americanas que, como Chicago, habían experimentado un intenso crecimiento a partir de un centro urbano donde se concentraba el empleo: el "Central Business District" (CBD) o centro comercial y de negocios.

Dentro del campo de la economía, en opinión de Kain (1975), la contribución de Haig (1926) en la década de los años veinte podía haber constituido el núcleo de la reflexión en torno a la Economía Urbana. Sin embargo, los efectos de la Gran Depresión, especialmente los cambios locacionales de la actividad económica que ésta provoca, desviarán la atención hacia otros temas, como el desempleo, el sistema crediticio y la vivienda; cuestiones que a su vez parten de la reflexión en torno a los factores condicionantes del desarrollo económico regional. Así, los economistas centrarán su interés, dentro de lo que podemos considerar como Economía Urbana, en la vivienda o la financiación de la vivienda¹¹⁹.

Será después de la Segunda Guerra Mundial cuando el rápido crecimiento de las ciudades y los problemas asociados al mismo, -es decir, el "problema urbano"-, centren la investigación en el análisis de los principales fenómenos urbanos observados: los ghettos, el transporte urbano, la pobreza y la vivienda, la inseguridad y el crimen, el problema de la ciudad central, los problemas fiscales de la ciudad, el control del tamaño urbano, etc.

Durante la década de los sesenta comienza a hablarse con insistencia de "crisis urbana"¹²⁰. La siguiente cita resume la cuestión:

¹¹⁹ Entre las medidas adoptadas en EE.UU. para reactivar la economía destacarán aquellas que apoyan la expansión de la construcción de viviendas. Véase Capítulo IV.

¹²⁰ La reacción contra la ciudad, especialmente por parte de los intelectuales, constituye una parte importante de la reflexión en torno a la ciudad durante los años sesenta, tanto desde el campo de la economía como, especialmente, desde la sociología. Sin

"El hecho de que enfrentamos una crisis urbana de suma gravedad ha llegado a ser en los últimos años parte de la sabiduría convencional. En todos lados nos dicen que las ciudades son inhabitables, que hay que demolerlas y reconstruirlas o levantar otras totalmente nuevas, que es preciso hacer -y pronto- algo drástico o de lo contrario... Según las apariencias, este panorama "crítico" tiene cierto grado de verosimilitud..." (Banfield, 1973; p. 11)

Para Tobin (1979), esta crisis es la combinación de dos componentes. Por un lado, aquellos elementos relacionados con la gestión local de la ciudad, como el sistema sanitario, los usos del suelo y las estructuras políticas no efectivas. Por otro, los problemas nacionales que se dan en la ciudad, como el crimen y el conflicto racial. Durante dicha década en países como EE.UU., se realizan esfuerzos considerables en relación al desarrollo de programas públicos. Como recuerda Tobin, incluso el presidente Nixon anuncia triunfalmente, a finales de los años sesenta, que los norteamericanos han solucionado la crisis urbana. Sin embargo, aunque se había actuado decididamente, el objeto de la intervención se

embargo, esta actitud negativa ante la creciente urbanización y conflictividad urbana no es nueva. En el intento de definir y analizar el fenómeno del "anti-urbanismo", G. della Pergola, comenta:

"De Tocqueville a Baudelaire -...; de Rilke a Spengler; de Kropotkin a Tolstoi y Dostoievski; de Blade y Ruskin a Melville, sin olvidar a Dickens, el temor ante los tentáculos de la gran ciudad, incontrolada e incontrolable, donde una masa inestable de personas modifica, cada día, sus costumbres personales para adaptarse al estilo de vida urbano, es una aprehensión constante en los ambientes más clarividentes de la cultura contemporánea."

Della PERGOLA, G. (1973); p. 97.

También M. y L. White, desde el campo de la filosofía, repasan la historia norteamericana en busca de antecedentes de la actitud anti-urbana. Desde su punto de vista:

"En la base de muchas críticas contra la ciudad norteamericana hay un antiguo imperativo: sigue a la naturaleza. El argumento erigido sobre este imperativo es relativamente sencillo en la medida en que se refiere a la ciudad. El hombre debe seguir a la naturaleza, pero la vida en la ciudad no sigue a la naturaleza; por consiguiente, la vida en la ciudad es mala."

Para concluir: "El mensaje moral del crítico intelectual de la ciudad de hoy no difiere fundamentalmente de los mensajes de Jefferson, Emerson y Dewey."

WHITE, M. and WHITE, L. (1967); pp. 227 y 232. La cuestión del "anti-urbanismo" se trata ampliamente en el Capítulo I.

había centrado más en paliar o eliminar los efectos, que en la erradicación de las causas de los problemas.

Tres temas de especial interés destacarán en la agenda de los investigadores (Kain, 1975):

- a)- La rápida suburbanización de la población después de la II Guerra Mundial.
- b)- La tendencia a una menor densidad en los nuevos desarrollos residenciales.
- c)- La tendencia de las familias de elevada renta a residir en localizaciones suburbanas distantes.

Las aportaciones de Wingo (1972), Alonso (1964) y Muth (1969) intentarán ofrecer una explicación para estos fenómenos. La teoría de la localización residencial y de la estructura espacial urbana pasarán a ser a partir de estos trabajos el núcleo de la Economía Urbana neoclásica. Así, después de su "nacimiento" y su lenta evolución como disciplina en los años cincuenta, estos autores sentarán las bases para el gran desarrollo de la Economía Urbana en los años sesenta, coincidiendo con el agravamiento de los problemas urbanos o de la "crisis urbana".

Las contribuciones teóricas de Muth y Alonso darán paso a nuevos trabajos siguiendo la línea neoclásica. Richardson (1977) engloba estos desarrollos bajo lo que él denomina "Nueva Economía Urbana" proponiendo una definición muy estrecha que incluiría, tan sólo, aquellas teorías económicas urbanas basadas en el equilibrio general derivado del principio de maximización de la utilidad en una ciudad unidimensional. Dentro de esta definición, tal y como reconoce Richardson, tampoco tendrían cabida los trabajos de Muth y Alonso, constituyendo estrictamente antecedentes de la "Nueva Economía Urbana".

Desde este punto de vista, representará el intento de los economistas teóricos de explorar la utilidad y alcance de la metodología y conceptos de la teoría económica dominante en el marco de los problemas urbanos. Como reconoce Richardson, existe una gran analogía con la teoría del crecimiento agregado, siendo la diferencia principal su atención al comportamiento económico sobre el espacio y no en el tiempo.

Sin embargo, para otros autores la característica más relevante de la Nueva Economía Urbana es la teorización sistemática de las estructuras espaciales aplicando el análisis neoclásico a las estructuras urbanas y residenciales. Para Mills y MacKinnon (1973), por ejemplo, el punto de unión de los trabajos de la Nueva Economía Urbana es la utilización de matemáticas altamente sofisticadas para caracterizar algunos aspectos fundamentales de la estructura urbana.

Para Vickerman (1984), los objetivos perseguidos por estos trabajos serán, en primer lugar, demostrar que es posible derivar modelos urbanos de equilibrio general consistentes desde los principios básicos del comportamiento económico. En segundo lugar, demostrar que tales modelos ofrecen una base mejor para la determinación y evaluación de la política económica. En opinión del autor, la gran debilidad de estos trabajos reside en su dependencia de las soluciones de equilibrio cuando debe tenerse en cuenta que los problemas urbanos surgen específicamente debido al desequilibrio. Además, se basan en supuestos excesivamente restrictivos y en consecuencia, aunque no se alteran la estructura y soluciones del modelo, le restan utilidad a la hora de aplicarlos a los objetivos de política económica.

Al margen de la definición por la que optemos, es evidente la gran trascendencia de las aportaciones de Alonso y Muth, ya que constituyen desde entonces el paradigma dominante de la Economía Urbana neoclásica, centrando el análisis conceptual y aplicado en este campo. Y resulta evidente que este renacimiento de la Economía Urbana (que Richardson califica como "revolución") coincide con un renovado interés entre los economistas por los aspectos espaciales de la organización económica.

Aunque puede afirmarse que las teorías desarrolladas sirven para explicar bastante bien los tres fenómenos señalados por Kain, existen otros temas en los que el desarrollo teórico ha sido más lento, aún a pesar de su gran relevancia, como por ejemplo la interdependencia de demanda o la localización de distritos industriales, comerciales u otros distritos no residenciales fuera del "Central Business District"¹²¹.

¹²¹ Véase BISH, R. L. and NOURSE, H. O. (1975).

Por otra parte, como señala Kain (1975), además de la importancia otorgada en la teoría a la localización residencial, cada vez será más evidente que los cambios en la ubicación del empleo dentro de las áreas metropolitanas tienen un impacto más sustancial en la estructura espacial urbana. De estas tendencias dependen en gran medida tanto la forma física de la ciudad como el papel del CBD.

A principios de los años setenta la Economía Urbana entra en una fase de estancamiento. Este estancamiento se corresponde con un proceso de huida desde las grandes áreas metropolitanas hacia pequeños centros urbanos submetropolitanos o hacia áreas periféricas no metropolitanas. Aunque pueden encontrarse diferencias en las características de este proceso de huida entre las ciudades norteamericanas y europeas, el fenómeno puede calificarse como general en los países desarrollados al detectarse en la mayoría de ellos, si bien es menos intenso en la Europa del Sur y, por el contrario, inexistente en los países menos desarrollados¹²². Como apunta D. Clark (1985), este fenómeno de desurbanización tiene diversas causas, como el deterioro del entorno físico y social de las ciudades, y el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito de la información y la comunicación.

Leven (1979) explica el fenómeno del "no-crecimiento" de las ciudades resaltando los grandes cambios tecnológicos de las últimas décadas. Si la madurez de la ciudad comienza con el crecimiento del sistema fabril y las economías de escala tanto de unidades individuales como las relacionadas con las de aglomeración de actividades complementarias ya en el siglo XIX, los avances tecnológicos más recientes hacen que resulte mucho menos importante la localización de actividades económicas cerca del centro de las áreas urbanas o incluso dentro de un área metropolitana. Es decir, si los desarrollos tecnológicos en la producción, transporte y comunicaciones condujeron a aglomeraciones metropolitanas, estas mismas fuerzas están condicionando el proceso contrario, mientras que el papel de la ciudad central no tiene por qué cambiar, puesto que el sector servicios puede tomar el relevo, en términos de crecimiento, dentro de la ciudad tradicional.

¹²² Véase SOY, A. (1989).

Para el autor, este proceso de descentralización no ha sido repentino. Si a partir de la década de los setenta se ve como dramática la "desurbanización" se debe a la repentina caída en las tasas de natalidad desde finales de los años sesenta, es decir, a la combinación de la regresión demográfica y la posibilidad de descentralizar la actividad productiva. La caída de la tasa de natalidad será la causa del declive absoluto en el tamaño de la población metropolitana desde 1970.

Este proceso de retroceso en la población urbana se frena durante los años ochenta. Como señala Herbert (1989), los estudios para la década de los ochenta en Gran Bretaña confirman que la "salida" de población de las ciudades se ha reducido. Además, la aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación e información puede acarrear importantes cambios en la significación de las economías de aglomeración de la ciudad madura.

Para Castells (1990; 1995) las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas constituyen los nudos determinantes del nuevo modelo de crecimiento en las sociedades llamadas postindustriales o informacionales; son los sistemas técnicos y organizativos fundamentales en el proceso de crecimiento económico. Castells insiste en que, -al margen de que las actividades de servicios empleen a la mayoría de la población-, no hay que considerar que las actividades de servicios son las determinantes en la economía "en la medida en que los trabajos de estructura económica también demuestran que lo característico de la nueva economía no es tanto la transición de la agricultura a la industria y de ésta a los servicios, sino la estrecha interacción entre agricultura, industria y servicios, en base a procesos de información (tanto en la tecnología como en la gestión y la comercialización), verdaderos determinantes de la productividad y la rentabilidad." (Castells, 1990; pp. 17-18). La característica distintiva de las economías actuales es que constituyen economías de información antes que economías de servicios.

Dos fenómenos de gran trascendencia en las décadas más recientes definen un nuevo marco analítico para la ciudad: la creciente internacionalización de la economía y la revolución tecnológica. Ambos fenómenos económicos inciden en el sistema urbano-regional por cuanto afectan decisivamente a las dimensiones espaciales y temporales. Este

proceso de desarrollo territorial está condicionado por dos fuerzas simultáneas, una de ellas con tendencias centralizadoras sobre las actividades económicas; la otra, descentralizadora. Sin embargo, en opinión de Castells (1995), las grandes transformaciones a las que asistimos están fuertemente arraigadas en la metrópolis, tendiendo a reforzar el papel central del CBD o ciudad interior.

Así, ya en la década de los noventa, nuevos y viejos problemas se plantean sobre la ciudad. Volvemos a encontrar la dicotomía ciudad interior-suburbios y la mala situación de algunas partes de la urbe; seguimos sin saber si el fenómeno de la "contraurbanización" es efectivamente un fenómeno novedoso o más bien otra forma de ampliar la suburbanización; si la revitalización parcial de las zonas interiores desencadena el proceso de "gentrification" o si, por el contrario, en algunas ciudades hay que actuar sobre la periferia puesto que es allí donde se localizan mayoritariamente los problemas. En definitiva, estaríamos ante lo que los sociólogos urbanos denominan "ciudad dual", es decir, el contraste entre la opulencia y la pobreza en un espacio determinado.

Por un lado, los cambios que introducen la creciente internacionalización de la economía, y por otro, la revolución tecnológica, imprimen un nuevo carácter a las cuestiones urbanas, especialmente en relación a la consolidación de algunos centros urbanos como "ciudades globales" o "ciudades mundiales", con respecto al papel de otras ciudades intermedias en el nuevo marco de relaciones internacionales, etc¹²³.

II.2.- LOS ECOLOGOS SOCIALES Y LA TEORIA DE LA LOCALIZACION RESIDENCIAL.

II.2.1.- La Propuesta de la Ecología Social.

La "ecología clásica", de donde se deriva la mayor parte del cuerpo teórico de la sociología urbana, está basada en los primeros trabajos de la ecología humana, siendo la característica más relevante de este enfoque

¹²³ Véase SASSEN, S. (1991).

clásico la adopción de la analogía biológica para el estudio de la estructura urbana. Hay que considerar la ecología humana como "el estudio de las relaciones espaciales y temporales de los seres humanos afectados por las fuerzas selectivas, distributivas y acomodaticias del entorno" (McKenzie, 1925; p. 63).

Los trabajos de Park, Burgess y McKenzie (1967) contienen dos elementos centrales. Según éstos, las ciudades tienen una estructura residencial sistemática y esta estructura y su evolución en el tiempo puede ser explicada en términos de dos procesos principales: competencia e invasión con sucesión¹²⁴. El modelo utilizado por los citados autores es del tipo económico biológico, donde el concepto clave es el de competencia impersonal. A este respecto, Park señala:

"La competencia, que es el principio organizativo fundamental en las comunidades vegetales y animales, desempeña un papel casi tan importante en la comunidad humana. En las comunidades vegetales y animales ha tendido a introducir: a) una distribución ordenada de la población; y b) una diferenciación dentro del hábitat. En el caso de la población humana operan los mismos principios"¹²⁵.

El proceso de competencia es el "metabolismo" esencial de la ciudad. El crecimiento de la población fuerza la expansión del área, constatándose la tendencia a que cada zona interna expanda su área por la invasión de la próxima zona externa a ella¹²⁶. Este aspecto del crecimiento de la ciudad constituye el proceso de sucesión¹²⁷. La expansión de la ciudad, según

¹²⁴ Siguiendo la definición de Park, la ecología humana es "fundamentalmente, un intento de investigar: 1) los procesos por los que el equilibrio biótico y el equilibrio social se mantienen una vez han sido alcanzados, y 2) los procesos por los que se produce la transición de un orden relativamente estable a otro, una vez ha habido distorsión del equilibrio biótico y del equilibrio social".

PARK, R. E. (1969); p. 55.

¹²⁵ Citado en TIMMS, D. (1976); p. 153.

¹²⁶ Burgess señala dos zonas de "transición" o zonas que están sometidas a un intenso proceso de cambios funcionales. La primera está situada alrededor del CBD; la segunda está constituida por los "slums" periféricos. BURGESS, E. W. (1925).

¹²⁷ Así:

Burgess (1925), tiende a adoptar la forma del desarrollo de una serie de anillos concéntricos que representan zonas sucesivas de extensión urbana. De esta manera, la expansión urbana es radial desde el "Central Business District" (CBD). Los círculos concéntricos numerados representarían tanto las zonas sucesivas de expansión como los tipos de áreas diferenciadas en el proceso de expansión "típico" de la ciudad.

La ciudad se estructura en una serie de anillos concéntricos en torno al CBD. A continuación de éste encontramos un área de transición que es tomada progresivamente por el CBD. La tercera está habitada por los trabajadores industriales que han huido del anillo en deterioro anterior y que desean vivir cerca de su trabajo. La cuarta constituye el "área residencial" para población con altos ingresos. Por último, ya fuera de la ciudad, se sitúa la "commuters zone" formada por ciudades satélite o espacios suburbanos, la zona menos homogénea de la ciudad.

En definitiva, los valores de suelo existentes, para los que no ofrecen ningún mecanismo explicatorio, son los principales factores determinantes del modelo de usos del suelo residencial y no-residencial. Los valores del suelo determinan la localización de las instituciones sociales y de las empresas privadas. Así pues, la competencia va unida al principio de dominación¹²⁸.

El área dominante es el centro de negocios de la ciudad donde se encuentran los precios del suelo más elevados; es decir, las ventajas que en relación a la accesibilidad presenta el CBD determinan la presión de la demanda sobre el centro. La teoría se desarrolla en torno a la relación hogar-lugar de trabajo, elemento que juega un papel fundamental en la organización urbana.

"Los ecólogos utilizan el término sucesión para describir y designar esa secuencia ordenada de cambios por la que atraviesa una comunidad biótica en su ciclo de desarrollo, desde un nivel primario relativamente inestable a un nivel relativamente permanente o climax... El hecho de que en el curso de su desarrollo la comunidad atravesase por una serie de estadios más o menos claramente definidos otorga a este desarrollo un carácter seriado."

PARK, R. E. (1969); p. 49.

¹²⁸ "Los dos principios ecológicos, dominio y sucesión, que operan para establecer y mantener un orden de comunidad como el aquí descrito son funciones dependientes de la competencia". PARK, R. E. (1969); p. 48.

Para los ecólogos sociales, los valores del suelo urbano influyen en la localización residencial urbana y en la estructura, porque los individuos se localizan de manera que minimizan los costes combinados "friccionales" de la "inaccesibilidad" (valores del suelo más costes de transporte). Así pues, la principal hipótesis establece una estrecha relación entre la accesibilidad al centro de la ciudad y la distribución de los valores del suelo urbano¹²⁹.

II.2.2.- Principales Críticas al Modelo.

El modelo implica que, en una sociedad de libre mercado, la diferenciación residencial reproducirá fielmente las características de ingresos y de riqueza de la población. La diferenciación residencial surge como consecuencia de las variaciones en los valores de renta del suelo.

Como señala Maclennan (1982), este modelo de renta de tipo ricardiano está muy poco especificado y las preferencias de las unidades con mayor renta por unidades de mayor calidad o mayor espacio no están formalmente desarrolladas. De hecho, dados los supuestos económicos de este modelo "temprano" sería posible invertir la estructura social de los anillos observados.

Por otro lado, no hay un intento real de articular y conceptualizar los determinantes subyacentes de la demanda y oferta en el sistema de vivienda. Del conjunto de elementos que estos autores incluyen en su obra, tan sólo podemos entrever uno de los determinantes más

¹²⁹ Existe gran similitud entre la teoría del crecimiento urbano de Hurd y el trabajo de Burgess. Para Hurd, en el crecimiento urbano destacan dos principios generales: crecimiento central y crecimiento axial. Burgess toma exclusivamente uno de estos principios, el de expansión central o radial, para analizar la estructura urbana. También se ha señalado la gran coincidencia entre la teoría de Burgess y el modelo de Von Thünen sobre la zonificación agrícola desarrollado un siglo antes. Los aprovechamientos del suelo más extensivos tienden a localizarse con mayor probabilidad en la zona más exterior del sistema: viviendas unifamiliares aisladas en la ciudad y pastos en el campo. Por analogía con el centro de mercado de Von Thünen, podemos considerar que toda la actividad productiva dentro de la ciudad tiene lugar en el centro de la misma y que el umbral de la ciudad está determinado por el precio del suelo agrícola (suponiendo que tiene una calidad y un precio uniformes). Si además suponemos que la ciudad tiene una forma regular, la localización preferida será el centro ya que tiene la mejor accesibilidad para todas las otras localizaciones dentro de la misma ciudad. Véase TIMMS, D. (1976); pp. 366 y 374.

importantes de la demanda de viviendas: el ingreso de las unidades familiares. No encontramos ninguno de los otros elementos que influyen y afectan al mercado de la vivienda y que son fundamentales en el tratamiento de dicho mercado. En la teoría de Burgess, el ingreso o la renta de los consumidores de "suelo" residencial determina áreas de vivienda ricas y áreas de vivienda pobres.

A finales de los años treinta y principios de los cuarenta, algunos sociólogos partiendo del enfoque de "Los Valores Sociales", -o sociocultural-, critican duramente el excesivo énfasis en las analogías biológicas de la dominación y la sucesión, y la división artificial de la sociedad en las esferas biológica y cultural.

Dentro de este enfoque destacan las aportaciones de Firey (1969), que parte del análisis de las características del uso del suelo en Boston. Para este autor el espacio no es simplemente algo que pueda diferenciarse en términos de costes económicos - los individuos no siempre se trasladan cuando la renta aumenta o cuando su área es invadida por grupos de menor renta-, sino que puede tomar distintos valores simbólicos y ser objeto de sentimientos que pueden acabar afectando significativamente el proceso de localización.

La teoría de los valores sociales, en su crítica a la ecología urbana, servirá para subrayar la importancia de la motivación humana en la diferenciación residencial. Es decir, servirá para destacar el papel de los factores socioculturales en la determinación de la naturaleza de la competencia económica, y para proporcionar datos más concretos sobre el rol del sentimiento y del simbolismo en la motivación del comportamiento por la búsqueda de localización y asentamiento en la ciudad.

Por otro lado, Alihan (1969) centra su crítica en el supuesto previo fundamental de los ecólogos: que toda acción, fenómeno o movimiento de seres vivos tienen una base territorial. De la distinción que ofrecen entre los conceptos "comunidad" y "sociedad" puede deducirse que determinadas acciones humanas se caracterizan por una relación más acusada con el territorio que otras. Esta distinción, sin embargo, es difícil de mantener por los propios ecólogos sociales ya que en el estudio de una

unidad territorialmente delimitada no es posible reconocer qué actividades de las realizadas dentro del área corresponden a la "sociedad" y cuáles a la "comunidad". Para Alihan, los límites estándares de las zonas no sirven como demarcaciones respecto a los fenómenos ecológicos o sociales que delimitan; son, en su opinión, divisiones arbitrarias¹³⁰.

Gettys (1969) acusa a los ecólogos sociales de presentar un considerable número de hipótesis tomadas de las ciencias naturales, especialmente de la biología darwiniana, pero sin desarrollar un sistema teórico completo y lógico¹³¹.

Para Martindale (1958), la teoría ecológica de la ciudad muestra tres dificultades teóricas principales:

"En primer lugar, el análisis partió con una trayectoria errónea orientándolo hacia los aspectos geofísicos de la ciudad antes que a su vida social. La vida social es una estructura de interacción, no una estructura de piedra, acero, cemento, asfalto, etc....

Una segunda dificultad fundamental de la teoría ecológica de la ciudad fue el "primitivismo" innecesario de sus conceptos cruciales. Estos fueron resumidos concisamente por McKenzie incluyendo la competencia, concentración, centralización, segregación, invasión y sucesión... Las conceptualizaciones básicas de la teoría ecológica eran insuficientemente precisas para diferenciar la teoría de la ciudad de cualquier otra rama de la teoría sociológica. De hecho, no eran suficientes para distinguir la teoría sociológica de la teoría económica o política, o incluso para distinguir la sociología de algunas ramas de la botánica.

En tercer lugar, y como consecuencia de las dos primeras dificultades, la teoría ecológica de la ciudad omitió precisamente

¹³⁰ Véase ALIHAN, M. A. (1969); TIMMS, D. (1976).

¹³¹ Gettys también insiste en la irrealidad de la analogía con la ecología vegetal y animal, atacando también la distinción entre "comunidad" y "sociedad". GETTYS, W. E. (1969).

aquellos conceptos más tradicionalmente sociológicos -grupos, instituciones, estructura social..." (Martindale, 1958; pp. 29 y 30)

Al partir de la hipótesis de una expansión urbana rápida y sin obstáculos, el modelo de los ecologistas sociales puede explicar bastante bien la estructura residencial de Chicago y de otras ciudades del medio oeste americano de rápido crecimiento, ajustándose a los procesos de expansión urbana observados; es decir, se corresponde con un tipo de ciudad básicamente industrial, con un mercado de vivienda libre, un sistema de transporte moderno, una población heterogénea con un sistema de valores que prima lo nuevo y donde se registra un considerable crecimiento. Este modelo es, por tanto, perfectamente aplicable a la dinámica de expansión de las ciudades americanas.

Así, el modelo concéntrico supone una concurrencia de circunstancias extrema y particular:

"El modelo de Burgess supone unas condiciones demográficas muy particulares. Se basa en la hipótesis de una expansión urbana rápida y sin obstáculos, lo que supone una población numerosa y en rápido crecimiento. Chicago, la ciudad que sirvió de prototipo para el modelo, multiplicó por veinte su población en los cincuenta años que van de 1860 a 1910. Además, el porcentaje más elevado de este aumento se supone que fue debido a la inmigración procedente del extranjero y compuesta por diversas etnias. El modelo supone una población heterogénea, diferenciada en términos de ocupación, procedencia étnica y antigüedad como inmigrante. No está claro cómo puede adaptarse el modelo para ser aplicado a una ciudad con una población estática o en disminución o a una ciudad culturalmente homogénea. Tampoco está claro de qué modo el modelo puede tener en cuenta el tamaño de la población. Aunque incluso las pequeñas ciudades muestran una estructura ecológica no aleatoria, el desarrollo concéntrico exige una población relativamente amplia.

El modelo de Burgess también se basa en una serie particular de factores políticos y económicos. En buena medida el modelo se basa en el concepto de la ecología clásica de la competencia impersonal y

supone la propiedad privada y la inexistencia de planeamiento urbano... El modelo supone también una gran variedad de empresas comerciales e industriales actuando en la ciudad cada una según sus propios intereses privados. Es muy dudosa su adecuación a las ciudades con un régimen económico diferente." (Timms, 1976; pp. 373 y 374)

La pretensión de considerar el modelo de crecimiento de las ciudades americanas como el modelo "ideal" resulta evidente en la siguiente afirmación de Burgess:

"El hecho decisivo en la sociedad moderna es el crecimiento de grandes ciudades... En Estados Unidos, la metamorfosis de la civilización de rural a urbana es ya un hecho. El proceso, aunque iniciado más tarde que en Europa, ha acontecido, si no más rápida y absolutamente, al menos con mayor lógica en el desarrollo de formas características"¹³²

Posteriormente Burgess matizará su postura ante las críticas que provoca su modelo concéntrico, especialmente aquellas que atacan la idea de que tan sólo un único factor, la expansión radial, determinase el crecimiento de la ciudad:

"Las críticas a la teoría no han sabido comprender que tal teoría es una construcción ideal, y que la observación actual descubre además otros factores que influyen en el crecimiento... Nunca he negado la existencia de otros posibles factores que también pueden ser entendidos como construcciones ideales. Por ejemplo, sectores, condiciones climáticas, tipos de trazado de calles, barreras (colinas, lagos, montañas, líneas de ferrocarril) pueden tener influencia en la configuración de la estructura de la ciudad"¹³³

Es evidente que este modelo difícilmente puede aplicarse a la dinámica de expansión de las ciudades no americanas. A este respecto hay que tener en cuenta que el desarrollo a gran escala del planeamiento

¹³² BURGESS, E. W. (1925); p. 69.

¹³³ Citado en TIMMS, D. (1976); pp. 371 y 372.

urbano, -especialmente en las ciudades europeas-, afecta a la estructura de la ciudad, limitando las posibilidades de las fuerzas que actúan en el libre mercado, e incorporando las ideologías de los profesionales y políticos en la determinación de la estructura de la ciudad¹³⁴. El planeamiento a gran escala puede alterar sustancialmente el proceso de crecimiento urbano y ésto era lo que había ocurrido en las ciudades europeas, cuyos procesos de expansión y crecimiento habían seguido pautas muy diferentes incluso demográfica, étnica y culturalmente.

Es decir, en las ciudades norteamericanas, la hipótesis de las zonas concéntricas explica las principales características del crecimiento urbano permitiendo incorporar al análisis el fenómeno del traslado de las clases más adineradas hacia la periferia. Por el contrario, la teoría de Burgess no se ajusta bien a las características de la dinámica urbana europea, donde la "ciudad interior" se ha mantenido como centro regional y urbano¹³⁵.

¹³⁴ Como señala Firey:

"La planificación comienza con la previsión de una carencia. Está, por tanto, enfrentado con ese problema universal de la distribución: ¿quién va a obtener cuánto? Junto con este problema se enfrenta a otro: ¿Quién va a hacer frente a la distribución?"

FIREY, W. (1965); p. 18.

¹³⁵ Kennedy and Kennedy apuntan algunas razones de las diferencias entre las ciudades europeas y norteamericanas:

"- en primer lugar, existe una actitud cultural e histórica muy distinta a la del norteamericano, pues para el europeo las ciudades son el asiento de la civilización y de lo urbano.

- en general, las ciudades europeas tienen más *status*, poder político y recursos.

- a través de toda la historia, en Europa el suelo ha sido un recurso limitado, por lo que tempranamente se pusieron en vigor regulaciones sobre el uso de la tierra, a fin de restringir al máximo el crecimiento hacia afuera;

- por último, existen dos factores que parecen reforzarse mutuamente: a) el gasto relativamente mayor que implica poseer y mantener un coche y b) la existencia de transportes públicos interurbanos e intraurbanos relativamente eficientes. Esto dio por resultado menos carreteras a través de los terrenos de la ciudad interior, menos espacios de aparcamiento ocupados por automóviles privados, y un mayor grado de accesibilidad a la ciudad interior por parte de todos los grupos de ingresos."

KENNEDY, D and KENNEDY, M. I. (1978); p. 3.

II.3.- LA ECONOMIA DEL SUELO.

II.3.1.- Haig. La Sustituibilidad entre los Costes de Transporte y la Renta del Suelo.

Para Haig (1926), el problema de las relaciones espaciales es similar al problema de crear una estructura eficiente en la ciudad dentro de la cual todas las funciones relacionadas con el trabajo y con el resto de actividades puedan llevarse a cabo con el mínimo de tiempo y el mínimo coste de transporte. El concepto básico desarrollado por Haig es la interrelación entre el transporte y los valores del suelo urbano. Así, mientras Hurd señala la importancia de la accesibilidad como determinante de los valores del suelo, Haig subraya la sustituibilidad entre los costes de transporte y la renta.

Haig define el "coste friccional" como la suma de los costes de transporte y las rentas locacionales. La renta es el coste que el propietario puede exigir a cambio del ahorro en el coste del transporte. Las rentas locacionales y los costes de transporte son complementarios. Conforme aumenta la distancia al centro de la ciudad, los costes de transporte se incrementan y las rentas caen, aunque la suma de los dos no es constante.

Dentro de los costes de transporte hay que incluir no sólo el coste estricto del traslado, sino también las incomodidades del viaje y la frecuencia de viajes por período de tiempo. Además, atendiendo a los diferentes grupos de familias o características familiares, debe tenerse en cuenta la proximidad de otros servicios, como colegios, iglesias, etc.

Así pues, las diferencias en las rentas reflejan, en su opinión, diferencias en la accesibilidad o costes de transporte entre localizaciones. Una reducción en los costes de transporte, en el coste friccional, reduce estas diferencias y tiende a igualar las rentas de localización. Es decir, una mejora en el transporte, sin que cambien el resto de variables, da lugar a una reducción en los valores agregados del suelo en las áreas metropolitanas.

El coste friccional constituye el mecanismo conductor en la teoría de Haig sobre la forma urbana y la especialización en el uso del suelo. La

ubicación de las diferentes actividades en las distintas áreas de la ciudad está determinada por el objetivo de minimizar los costes friccionales. La conclusión fundamental de la hipótesis de Haig en relación a la estructura urbana es que los agentes económicos se localizarán de forma que minimicen los pagos totales por rentas y transporte.

Ratcliff (1972) apuesta por la hipótesis de Haig cuando afirma que la utilización masiva del automóvil privado, de hecho, ha ocasionado una reducción de las rentas de localización en las ubicaciones centrales, en el CBD, al hacer que el centro fuera más accesible. Goldberg (1973) señala cómo las ciudades que han crecido bajo la influencia del automóvil tienden a ser ciudades dispersas, mientras aquellas que han crecido con tecnologías de transporte más viejas están más concentradas en torno al centro de la ciudad.

II.3.2.- Hoyt. El Modelo Sectorial de la Estructura y Crecimiento Urbano. La Teoría del "Filtrado".

Hoyt (1939) criticará el modelo ecológico en sus supuestos estructurales simples centrándose en el proceso dinámico de producción de formas espaciales. El "Modelo Sectorial de la Estructura y Crecimiento Urbanos" que propone es una teoría de los cambios que se producen a lo largo del tiempo en la estructuración de las diferentes áreas de renta.

Según esta teoría, en las fases tempranas de desarrollo urbano el grupo de mayor renta no puede ocupar un anillo concreto de la ciudad por carecer de un número suficiente de unidades familiares. Por ello, se concentran en un área específica. Los grupos de menor renta preferirán vivir cerca de los de mayor renta, tomándolos como referencia en los cambios o traslados. Así, los cambios se ven favorecidos por el traslado de las familias de mayor renta y la posterior ocupación de las casas abandonadas por familias de renta más baja o intermedia. Los cambios y las modificaciones de precios a la baja en las viviendas inicialmente ocupadas por los ricos se transmiten hacia abajo dentro del submercado de vivienda.

Ratcliff, apoyando a la teoría de Hoyt, afirma:

"Las áreas de baja renta de la comunidad generalmente pueden encontrarse tanto en el centro como en el filo de las áreas desarrolladas, a menudo en la forma de porciones extendidas desde el centro al margen. La tradicional asociación de los distritos de menor renta y las ubicaciones centrales de la comunidad es una visión demasiado limitada. Los barrios más poblados de los distritos centrales viejos tienen su contrapartida en los suburbios de los distritos periféricos. Puede demostrarse que, aunque los centros de las ciudades tienen áreas de baja renta, no hay una gradación creciente general de niveles de rentas hacia *todas* las partes de la periferia; las áreas de baja renta pueden formar distritos que se extiendan a través del centro desde un margen al otro; pueden ocupar la mitad o más del área de la ciudad sin incluir distritos de renta elevada. Una descripción de los distritos residenciales en términos de porciones o sectores es más realista que la antigua aproximación en círculos concéntricos" (Ratcliff, 1972; p. 397, cursiva en el original)

En definitiva, el desplazamiento de los grupos de mayor renta hacia las afueras de la ciudad se realiza de forma radial, coincidiendo con el trazado de las principales vías de transporte o por otras razones topográficas, sociológicas o incluso históricas. La mejora de los medios de transporte privados -en especial la expansión del automóvil-, acelera la dispersión y la "salida" del centro de los grupos de mayor renta, seguidos de cerca por los grupos de renta media. Así, esta teoría intenta explicar el patrón de crecimiento urbano desde el punto de vista de los cambios en el uso del suelo residencial.

Las principales críticas a Hoyt se centran en las ambiguas definiciones de clase intermedia y de sector. Además, en la teoría sectorial descuida los factores que determinan la localización de las oportunidades de empleo, al centrarse casi exclusivamente en aquellos elementos que afectaban a la vivienda de los grupos de renta elevada (Lean y Goodall, 1973).

Al margen de las críticas a las que se somete su modelo, la contribución de este autor tendrá una gran trascendencia, tanto en la literatura urbana como en la política urbana y de vivienda seguida en los

EE.UU. a partir de los años cincuenta. La aportación de Hoyt es conocida como la Teoría del "Filtrado". Los modelos de filtrado insisten en la relación entre los mercados de viviendas nuevas y usadas, estudiando el traslado de las unidades familiares dentro del stock existente de viviendas. Así pues, estos modelos se centran en el aspecto dinámico del mercado de vivienda, alejándose del tradicional ajuste instantáneo y sin fricciones que contemplan los modelos acceso-espacio.

Para Hoyt el filtrado se produce cuando el grupo de mayor renta abandona sus viviendas para ocupar viviendas de nueva construcción, generalmente en la periferia urbana. Es decir, hay un proceso de traslado "hacia arriba" dentro del mercado de la vivienda ocasionado por el aumento de renta que registran los grupos mejor situados económicamente, a los que se les supone también una fuerte atracción por lo "nuevo". Las viviendas que este grupo deja vacantes serán vendidas con un descuento al grupo de menor renta. Estos cambios de precios se transmitirán en sentido descendente a través de los diferentes submercados, hasta alcanzar a las familias de menores ingresos que abandonarán las viviendas de menor calidad.

Maclennan (1982) insiste en que este modelo no debe verse como una teoría general de la dinámica de la vivienda, sino como una hipótesis específica que requiere especificaciones detalladas y comprobaciones en localizaciones diferentes. A pesar de los fuertes supuestos implícitos en el modelo de Hoyt, las contribuciones posteriores en relación al filtrado no intentan generalizar esta teoría. En realidad, la mayoría de los trabajos en torno al filtrado se esfuerzan por ofrecer una definición más operativa del filtrado y comprobar, en algunos casos, si realmente es significativo¹³⁶.

Uno de los aspectos que más controversia suscitará es la propia definición de filtrado. Hoyt alude, dentro de su definición, tanto al

¹³⁶ Maclennan destaca cómo Grigsby intenta ofrecer un análisis más general del concepto de filtrado, así como un estudio de su proceso a través de submercados. Para Grigsby, un submercado estará constituido por aquellas viviendas que son sustitutas cercanas. Esta definición será muy criticada, ya que no reconoce variaciones en el precio de una unidad de servicio de vivienda por razones de calidad o de ubicación. Sin embargo, aunque se reconoce reiteradamente la existencia de submercados, no se ha logrado una definición o identificación adecuada. MACLENNAN, D. (1982); GRIGSBY, W. (1963).

traslado de familias como a la modificación de los valores de la propiedad. Siguiendo a Hoyt, Ratcliff define el filtrado como: "el cambio de ocupación conforme la vivienda que es ocupada por un grupo de renta llega a ser asequible para el próximo grupo de renta como consecuencia de la caída del precio de mercado, i. e., en los precios de venta o en el valor de las rentas" (Ratcliff, 1972; p. 402). Para Fisher y Winnick el filtrado es: "el cambio en el tiempo en la posición de una unidad de alojamiento determinada dentro de la distribución de las rentas y los precios de las viviendas en la comunidad en su conjunto." (Fisher y Winnick, 1951; pp. 47).

En opinión de Lowry (1960) la última de las definiciones se aproxima al concepto de filtrado correcto desde un punto de vista teórico, mientras que la definición de Ratcliff es un claro ejemplo de teorización implícita. Este autor, teniendo en cuenta la relevancia de las unidades familiares que no se trasladan, define el filtrado tan sólo en relación a los cambios de los precios. Para Lowry son los valores de las propiedades las que se filtran ante cambios en los precios relativos sin que sea imprescindible el cambio de vivienda por parte de las unidades familiares¹³⁷. Sin embargo, la definición más ampliamente aceptada la ofreció W. F. Smith (1970). Para este autor, el filtrado tiene lugar cuando los valores de la propiedad caen más rápidamente que la calidad estructural.

Dado que el proceso de sucesión de viviendas parte del grupo económicamente mejor situado, este modelo implica que las ayudas o subsidios a la vivienda deben dirigirse a la población de mayor renta para que se inicien los traslados dentro del stock de viviendas y se transmitan los cambios de precios, y los grupos de menor renta accedan a alojamientos con mejores servicios de vivienda. Esta idea vendrá apoyada por la creencia en la preferencia por la "novedad" de la población norteamericana, especialmente de las clases más pudientes.

¹³⁷ Lowry señala las ventajas de su definición. Por una parte, es una definición simple y clara. Es cuantificable teóricamente, aunque no evita el problema de los números índices. Por último, la definición contiene un mínimo de teoría implícita, es decir, no intenta estipular las causas o consecuencias del filtrado. Con esta definición, el alojamiento puede filtrarse tanto hacia abajo como hacia arriba en valor; puede o no cambiar la ocupación y otras unidades pueden o no verse afectadas. LOWRY, I. (1960).

Las críticas a las implicaciones éticas de este modelo serán importantes, especialmente después de analizar los efectos de los programas que se llevaron a cabo en Estados Unidos, donde la Administración Federal subvenciona la construcción de nuevas viviendas asequibles generalmente para las clases medias¹³⁸. Asimismo, los programas de renovación urbana desarrollados durante los años cincuenta y sesenta, no sólo benefician a las clases medias sino que ejercen un claro efecto negativo sobre las clases más desfavorecidas que habitan los barrios en peores condiciones, al ser expulsados -vía precios- de los mismos:

"El segundo programa federal importante se relaciona con la vivienda y la renovación urbana. Desde la creación de la Administración Federal de la Vivienda en 1934, el gobierno subvencionó la construcción de viviendas en vasta escala asegurando hipotecas en condiciones accesibles y, en el caso de la Administración de los Veteranos, garantizando las hipotecas. Las hipotecas fueron otorgadas en su mayoría para la compra de viviendas *nuevas*. (Esto se explica en parte porque la Administración Federal de la Vivienda quería un resguardo sólido para respaldar las hipotecas que aseguraba, pero también porque compartía la predilección del norteamericano por todo lo que es nuevo). Era más barato construir en terrenos vacíos, pero éstos escaseaban en los núcleos urbanos y en sus viejos y populosos suburbios; por consiguiente, las nuevas casas se construyeron en su mayor parte en suburbios nuevos... En realidad, los programas de la Administración Federal de la Vivienda y de la Administración de los Veteranos subvencionaron el éxodo de la clase media blanca de los núcleos urbanos y los suburbios más viejos y populosos, mientras que al mismo tiempo obstaculizaban las inversiones destinadas a la rehabilitación de los barrios ruinosos de estos viejos núcleos. Los pobres -especialmente los pobres de raza negra- no recibieron ningún beneficio directo de estos programas.

También la renovación urbana resultó principalmente beneficiosa para la gente acomodada -de hecho, para los ricos- e hizo a los pobres

¹³⁸ Véase Capítulo IV.

más mal que bien... los objetivos esenciales del programa de renovación urbana fueron atraer a la clase media a fin de que retorne al núcleo urbano (así como retardar su éxodo hacia el suburbio) y estabilizar y restaurar los distritos comerciales céntricos...

El perjuicio infligido a las familias de bajos ingresos por el programa de renovación urbana no ha sido compensado por los beneficios que podría haber significado para ellas la vivienda pública (o sea, la vivienda de propiedad de organismos públicos que es alquilada a familias elegidas sobre la base de sus ingresos y de otros factores). Con la importante excepción de Nueva York, y las menos importantes de algunas ciudades sureñas, la vivienda pública no representa una parte significativa de la existencia total..." (Banfield, 1973; pp. 24 y ss.).

Como señala Evans (1985), este modelo de transmisión de cambios de precios hacia las clases más desfavorecidas no funcionará bien¹³⁹. Parece constatarse que los pobres se trasladan a las mejores viviendas disponibles pero -puesto que no pueden hacer frente a pagos superiores a los de su vivienda anterior-, la solución consiste en masificar las viviendas y, por tanto, en deteriorar sus condiciones. En definitiva, la política seguida consigue desplazar a un coste muy elevado las peores condiciones de vivienda y las familias más pobres desde una parte de la ciudad a otra. En su opinión, la Teoría del Filtrado es ante todo una teoría de la ocupación de viviendas que puede usarse para explicar el patrón de localización residencial.

Podemos observar que existe una gran similitud entre las aportaciones teóricas de Hoyt y Burgess¹⁴⁰. Muchas de las hipótesis en que se basa la teoría sectorial de Hoyt coinciden con aquellas que apoyan el modelo concéntrico de Burgess. La teoría sectorial supone una población en crecimiento, un número importante de empresas comerciales e industriales ubicadas en la ciudad y un único núcleo dominante.

¹³⁹ Como recuerda Maclennan (1982), los intentos de comprobar esta teoría en el caso británico no confirman que se dé el proceso de filtrado, por lo menos tal y como lo definió Smith.

¹⁴⁰ De hecho, algunos economistas, como Evans, también se refieren al modelo de Burgess como la Teoría del "filter down".

Podemos también reconocer las hipótesis de una economía de libre mercado donde la competencia impersonal se desarrolla plenamente. Para Kennedy y Kennedy (1978), la hipótesis de las zonas concéntricas es el equivalente espacial del proceso de filtrado.

II.3.3.- Otras Aportaciones Teóricas.

Harris y Ullman (1945) proponen una teoría de núcleos múltiples según la cual en una ciudad pueden convivir varios centros, cada uno de los cuales determinará la localización de ciertos usos del suelo. Esta estructura multinuclear urbana se basa en múltiples centros de atracción, articulados por los centros y ejes de transporte. Conforme crece la población y se expande la ciudad, se generan atractivos para la localización de empresas y centros comerciales, constituyendo centros secundarios o distritos diferenciados. Tales centros serán más especializados cuanto mayor sea la ciudad.

Para los autores, la aparición de núcleos y distritos diferenciados está determinada por las condiciones particulares de accesibilidad a ciertas actividades, por las ventajas de complementariedad y especialización que van aparejadas con el agrupamiento de las mismas, por la naturaleza disuasoria-repelente de ciertos usos del suelo y porque, para algún tipo de actividades no es posible pagar rentas elevadas para lograr la localización más deseable. Así, esta teoría permite contemplar el desarrollo de un patrón de uso del suelo urbano irregular, reconociendo que la expansión podría proceder en mayor medida de uno de los centros.

En opinión de Richardson (1975), esta teoría representa una importante modificación de la de zonas concéntricas más que una alternativa o una refutación, puesto que los gradientes de renta y los anillos concéntricos tenderán a formarse alrededor de cada núcleo.

Para Lean y Goodall (1973), los factores que sustentan el uso del suelo urbano son excesivamente complejos, siendo probable que la mayoría de las ciudades contemplen algunos de los aspectos que apoyan tanto esta teoría como las anteriores. Todas ellas olvidan, incomprensiblemente, el efecto de las decisiones públicas que afectan al

uso del suelo de forma directa o indirecta, así como el hecho de que algunos usos están motivados por consideraciones no-económicas. Además, ninguna de ellas se aproxima a la cuestión fundamental sobre qué es lo que causa el crecimiento de las áreas urbanas, puesto que todas parten de la consideración de una ciudad en expansión¹⁴¹.

Ratcliff (1972) acentúa el significado crítico de la renta del suelo como el instrumento para la asignación de recursos dentro de la Economía Urbana. El trabajo de Ratcliff se centra en el desarrollo de la economía del suelo como disciplina para describir y explicar las operaciones económicas de la vivienda y los mercados del suelo. Para el autor, la ciudad no está dominada por un único centro comercial y de empleo, sino más bien por una serie de subcentros internos y periféricos que fragmentan la estructura de anillos inicial, mientras que las familias se enfrentan a una variedad de actividades -tanto económicas como sociales-, que condicionan su ubicación lejos del centro urbano.

Por su parte, Timms (1976) intenta aproximar el modelo concéntrico y el sectorial de la estructura y crecimientos urbanos, desestimando la noción de un mercado de vivienda unitario con estructuras espaciales anulares, en la línea que había marcado Ratcliff. En su opinión, resulta evidente que la estructura de vivienda está construida en base a un "mosaico de mundos urbanos" y no por una estructura espacial anular:

"Sin embargo, parece que en general se puede predecir el crecimiento sectorial de unidades residenciales de alto rango, produciéndose éste crecimiento hacia el campo y, preferentemente, hacia áreas de prestigio social o topográfico. La interdependencia cada vez mayor de las bases de diferenciación social no sólo da lugar a un mosaico compuesto de minúsculos mundos sociales, sino que también se refleja en la estructura espacial global de la ciudad" (Timms, 1976, p. 423)

¹⁴¹ La cuestión de las causas del crecimiento de las ciudades ha dado pie a otras teorías como, por ejemplo, la Teoría de la Base Económica.

II.4.- LOS ORIGENES DE LA "NUEVA ECONOMIA URBANA".

Los fundamentos de la teoría que pasará a ser el núcleo de la Economía Urbana neoclásica, la teoría del "Trade off", serán establecidos por Wingo (1961) y Alonso (1964) y desarrollados posteriormente por Muth (1969)¹⁴².

La Teoría del Filtrado dominará las reflexiones en torno a los problemas de la ciudad durante los años cincuenta. Sin embargo, las debilidades que esta teoría manifiesta, ya comentadas, animarán otras aportaciones teóricas en los años sesenta. Además, como señala Evans (1985), el fenómeno que más decisivamente contribuye al desarrollo de una teoría alternativa será el problema del transporte en las ciudades y las congestiones de tráfico, que exigen, desde una perspectiva teórica, su inclusión en el modelo. Se intentará incluir los flujos de transporte dentro de las ciudades como una función del uso del suelo, es decir, se formulará una teoría que relacione el uso del suelo con el sistema de transporte.

En este tipo de modelos la idea fundamental es que la economía doméstica compensa costes de transporte -aquellos costes en los que incurre para llegar al trabajo (costes de ida y vuelta al trabajo)- por costes de vivienda. Tradicionalmente se considera una gran ciudad ubicada en una planicie sin incidentes topográficos donde existe un único centro (CBD) que concentra el empleo, donde el sistema de transporte muestra igual grado de eficiencia en toda la extensión de la ciudad, donde no hay externalidades de ningún tipo y la vivienda puede adaptarse fácilmente a las condiciones del mercado. La propiedad del suelo es dispersa y tanto este mercado como las empresas que operan en el mercado inmobiliario son perfectamente competitivas, siendo su objetivo la maximización de beneficios. Las unidades familiares se supone que maximizan su utilidad.

¹⁴² Algunos autores, como Richardson, destacan otras aportaciones, como la de SCHNORE, L. F. (1965), KAIN, J. F. (1962) y EVANS, A. W. (1973). En el presente capítulo nos centraremos en aquellas contribuciones más relevantes y de mayor trascendencia, por lo que no se ha considerado conveniente detenerse en el trabajo de estos autores.

Bajo estos supuestos, la unidad familiar únicamente tiene que decidir su localización atendiendo al coste de transporte de su desplazamiento diario al centro de la ciudad, ya que la característica más relevante a tener en cuenta es la localización de la vivienda en relación al centro. Puesto que todas las unidades familiares intentarán minimizar estos costes, existirá una gran demanda para aquellas localizaciones situadas cerca del centro de la ciudad: los precios de las viviendas serán más elevados en el centro y caerán conforme aumente la distancia.

II.4.1.- La Consideración del Transporte Urbano.

Wingo (1961; 1972) desarrolla un modelo de equilibrio parcial del mercado del suelo basado en supuestos simples sobre el gasto de la familia: la renta más los costes de ida y vuelta al trabajo igualan una suma constante. En opinión de Richardson (1977), esta dependencia del conocido supuesto de Haig hace del análisis de Wingo un antecedente mucho menos directo de la "Nueva Economía Urbana" que el de Alonso o Muth. Sin embargo, la principal contribución de Wingo será el análisis de la influencia de la tecnología del transporte sobre la utilización del suelo urbano.

El mismo autor reconoce que el papel central de su modelo lo desempeña el sistema de transporte urbano y añade:

"Asignar al sistema de transporte urbano este papel crucial en un modelo cuya finalidad consiste en decirnos algo acerca de la distribución de las personas y el valor del suelo en la región urbana, está de acuerdo con lo que conocemos acerca del impacto de las innovaciones en el transporte sobre la organización espacial de la ciudad" (Wingo, 1972; p. 33)

Así, Wingo destaca factores que, aunque se habían considerado relevantes en relación a la toma de decisiones respecto a los usos del suelo y a la política de transportes, no habían sido suficientemente remarcados en la literatura especializada hasta entonces. Elementos tales como el valor que las personas conceden al tiempo y al espacio en relación con su casa y la tecnología del transporte, estaban estrechamente

relacionados con otros que constituían ya un foco de atención, como el coste del suelo y el poder de atracción del sector central de negocios de la ciudad.

Wingo propone un modelo formal muy simple. Supone una familia con una renta dada que dispone de una suma constante para gastar en vivienda y gastos de transporte (Y_{h+t}) después de haber pagado todos los demás gastos. Dicha renta puede distribuirse entre costes de vivienda y gastos de transporte, de forma que si se opta por un lugar "m" y representamos el centro de la ciudad por "o":

$$Y_{h+t} = p_m \cdot q_m + t_{om}$$

donde "p" y "q" representan el precio y la cantidad de tierra (y por tanto de vivienda) consumidos, mientras "t" es el coste de transporte. Con un sencillo cambio podemos expresar el gasto en vivienda como función del ahorro en el coste de transporte:

$$p_m \cdot q_m = Y_{h+t} - t_{om}$$

La curva de demanda de suelo es decreciente, indicando que cuanto menor sea el precio del suelo mayor cantidad se demandará:

$$q_m = [a / p_m]^b$$

donde "a" y "b" son constantes paramétricas y $b > 0$.

Así:

"Suponiendo que las unidades domésticas ejerzan una demanda de espacio con fines residenciales que refleja el principio de la utilidad marginal decreciente, entonces, dada la estructura de las rentas de situación, cada unidad doméstica elegirá una localización que le permita maximizar sus satisfacciones netas. A medida que se acerca al lugar de trabajo, la renta de situación aumenta y los costes de transporte disminuyen hasta que encuentra una situación en la cual el ahorro marginal en costes de transporte sea exactamente igual al valor marginal del espacio residencial al que se renuncia (o a la desutilidad marginal de unas condiciones de mayor densidad)." (Wingo, 1972; p. 102)

En definitiva, el equilibrio locacional -aquella situación en la que no existe ninguna motivación de tipo económico para que cualquier unidad económica, empresa o familia, quiera cambiar su localización puesto que están maximizando sus ingresos sociales netos- se consigue en el modelo de Wingo sustituyendo costes de espacio por costes de transporte.

Las críticas al modelo de Wingo se centran básicamente en la ausencia de otras variables sociales y económicas decisivas en la elección de localización, principalmente el tipo de vecindario, condiciones de las viviendas y el papel que juegan otros tipos de desplazamientos, no sólo la ida y vuelta al lugar de trabajo. Con la carencia de valores y condiciones sociales, la elección queda exclusivamente relegada a un simple problema presupuestario. El mismo autor reconoce las debilidades inherentes a la simplificación que implica un modelo teórico:

"En primer lugar, es altamente probable que no se cumplan las condiciones de competencia perfecta en los mercados del mundo real en los que nos hallamos interesados. Las cualidades legales del suelo, su comercialización, su estructura de propiedad, el rigor de la regulación pública, la organización del mercado inmobiliario y de la industria de la construcción, son fuente de importantes fricciones institucionales implicadas en los ajustes en la dirección de un modelo espacial óptimo.

En segundo lugar, la decisión en cuanto a localización por parte de las unidades domésticas no es, en absoluto, tan sencilla como sugiere el modelo. Además del viaje al trabajo, en la elección influyen la distribución del *stock* y la calidad de las viviendas, el prestigio y la vecindad de grupos de una determinada cultura, las variaciones en la calidad de servicios locales altamente valorados, tales como las escuelas, y muchas consideraciones más...

Finalmente, al relacionar las variables importantes con el espacio, las hemos expresado en términos de la distancia a cierto punto focal, de forma que parece que hayamos estado excesivamente preocupados por una construcción lineal o, en el mejor de los casos, radial, de la distribución de la población y de los valores del suelo que se le asocian..." (Wingo, 1972; p. 103)

II.4.2.- El Análisis a través de la Función de Utilidad.

La aportación de Alonso (1964) parte de una importante crítica al trabajo previo de los economistas del suelo. Desde su punto de vista se había ignorado sistemáticamente como variable de gran peso a la hora de elegir una determinada localización el tamaño físico de la parcela o local. En las teorías previas las localizaciones eran de hecho consideradas como puntos sin extensión espacial. En su opinión, si no se tenía en cuenta el tamaño físico de la parcela, todos los residentes de una ciudad estarían arracimados alrededor del centro de la ciudad con una densidad de población muy elevada.

Para Alonso, el individuo no sólo elige una localización de forma que haga mínima la suma de la renta y los costes de transporte, sino también cuando maximiza el tamaño de la parcela. De esta manera es posible incorporar una medida aproximada de la calidad de vivienda. Existen, por tanto, tres consideraciones en la decisión de localización: la renta, la accesibilidad (o costes de transporte) y el tamaño de la parcela. Las distintas unidades familiares concederán distintos pesos relativos a cada una de estas variables para alcanzar el equilibrio.

Siguiendo a Alonso, la función de utilidad de las unidades familiares que residen en la ciudad incorpora tres argumentos: los bienes y servicios de consumo (x), el tamaño físico ocupado en la localización "i" (s_i) y la distancia desde el centro de la ciudad (d_i). La función de utilidad a maximizar por la unidad familiar sería:

$$\text{Max } U = U(x, s, d)$$

sujeta a la restricción presupuestaria:

$$Y = p \cdot x + r_i \cdot s_i + t_i \cdot d_i$$

donde "p, r_i , t_i " son los precios unitarios de los bienes, del suelo y del transporte, respectivamente.

Así formulado, este modelo permite que se intercambien costes de suelo y vivienda por costes de transporte (como establecía Wingo) o permite también considerar el intercambio entre estos elementos espaciales por otros presentes en la función de utilidad, como el consumo

de bienes y servicios. No es, por tanto, un modelo tan restrictivo como el de Wingo.

De las ecuaciones anteriores derivamos la condición para un óptimo en términos de tasas marginales de sustitución:

$$U_d / U_x = 1/p [s. dr / dd + d(td) / dd]$$

Es decir, la tasa a la que se sustituyen viajes por bienes y servicios de consumo conforme nos trasladamos hacia las afueras de la ciudad, es igual al cambio neto en el coste de dicho traslado, es decir, el total pagado por el suelo y el cambio en los costes de ida y vuelta al trabajo. Si tenemos en cuenta que los costes de transporte son positivos y aumentan con la distancia (aunque puede que lo hagan a una tasa decreciente) y puesto que el tamaño de la parcela ocupada debe ser positiva, la renta del suelo debe reducirse conforme aumenta la distancia, es decir, el término "dr/dd" debe ser negativo. Esto puede interpretarse como la "disposición a pagar" ("bid-rent") para cualquier localización particular¹⁴³.

La evidencia empírica muestra que el suelo es un bien superior y que las familias con elevados ingresos tenderán a vivir en localizaciones más suburbanas en el caso de EE.UU.¹⁴⁴. Sin embargo, pueden existir otros factores que expliquen la preferencia de las familias adineradas por localizaciones distantes como, por ejemplo, aspectos medioambientales, servicios públicos o viviendas de mejor calidad¹⁴⁵.

Como señala Richardson (1977), la contribución más relevante de Alonso como precursor de lo que él denomina "Nueva Economía

¹⁴³ Una función "bid rent" sería el conjunto de las cantidades que las familias ofertarían por el suelo en distancias alternativas y que ofrecen un nivel determinado de utilidad.

¹⁴⁴ Un aspecto interesante desde el punto de vista empírico es la comparación de las funciones "bid-rent" de pobres y ricos. Wheaton estimará funciones de utilidad de consumidores americanos de diferentes edades, tamaños familiares e ingresos. Los resultados de trabajo señalan que las familias jóvenes y aquellas con pocos hijos tienen una escasa preferencia por el espacio mientras muestran una elevada desutilidad por los traslados diarios al trabajo, es decir, tienen una fuerte preferencia por las localizaciones céntricas. WHEATON, W. (1977-a) y (1977-b).

¹⁴⁵ Véase STRASZHEIM, M. (1987).

Urbana", es la utilización de la función de utilidad de la familia individual en su análisis y -puesto que su modelo también se aplica a la utilización del suelo no-residencial- sobre la función de beneficios de la firma individual. La teoría de Alonso reconcilia el modelo de zonas concéntricas de la renta de suelo urbano con el comportamiento maximizador de la utilidad de las familias y maximización de beneficios de las empresas. La extensión de la teoría de la renta urbana a través del concepto de "disposición a pagar" en localizaciones diferentes, será decisiva para los desarrollos teóricos posteriores¹⁴⁶. Sin embargo, se basa en una aproximación de equilibrio parcial y no general.

II.4.3.- La Inclusión del Bien "Vivienda".

Muth (1969) también utiliza un modelo de equilibrio parcial, pero el ámbito de su análisis será más amplio, abarcando análisis de densidades de población y la cuestión, hasta entonces olvidada, de la oferta de viviendas. Como señala Vickerman (1984), las aportaciones posteriores a la de Alonso, entre las que se encuentra la de Muth, incorporan mayores refinamientos en la especificación de la función de utilidad, de manera que posibilitan una interpretación más amplia de las implicaciones del modelo.

Aunque en el análisis de los autores anteriores está implícito el tratamiento del bien vivienda, tan sólo en el desarrollo de Muth es posible encontrar un interés específico por la vivienda como tal¹⁴⁷. Muth descarta las unidades de espacio como medida del consumo de vivienda y

¹⁴⁶ Herbert y Stevens desarrollan un modelo de programación lineal que simula el mercado de suelo residencial utilizando una optimización equivalente de la función "bid-rent" (es decir, maximización de la capacidad de pago de renta). Esto constituirá -como señala Richardson- un paso importante, ya que se utilizará en modelos más recientes al ofrecer una aproximación viable y más operacional, a pesar de las dificultades, al modelo de maximización de la utilidad. HERBERT, J. D. y STEVENS, B. H. (1960).

¹⁴⁷ Posteriormente también Mills intentaría incorporar la vivienda dentro de esta línea de análisis. MILLS, E. S. (1972-a) y (1972-b).

se basa en las unidades de servicios de vivienda en un intento de superar el problema de la heterogeneidad de la misma¹⁴⁸.

Su análisis parte de la consideración del intercambio entre bienes y vivienda teniendo en cuenta los costes de traslado al centro de la ciudad en una localización cualquiera. El traslado a una localización más distante aumenta el gasto en los costes de viaje (directos o indirectos) por lo que el ingreso disponible de las unidades domésticas se reduce. Esto representa un empeoramiento de la situación familiar a menos que se vea compensado por una caída en el precio de los servicios de vivienda. La localización de equilibrio será aquella en que el ahorro en las unidades de servicio de vivienda que se adquiere con el traslado compense el cambio registrado en los gastos de transporte. Es decir, cuando el ahorro marginal en los costes de vivienda en un lugar determinado, para un nivel dado de consumo de vivienda, sea igual a los costes marginales de viaje crecientes en dicho lugar. Además, es necesario que los costes de vivienda disminuyan más rápidamente que los costes de ida y vuelta al trabajo.

Muth también discute algunas de las complicaciones que siguen una vez que los supuestos simples del modelo estándar son desechadas. Esto incluye preferencias heterogéneas, trabajadores empleados localmente y ciudades multicéntricas, aunque su análisis será más un comentario que un desarrollo de soluciones de conjunto. También intenta contrastar sus proposiciones empíricamente utilizando datos de la ciudad de Chicago.

El intento de Muth de considerar el capital "vivienda" y las decisiones de los productores en el modelo no consigue introducir en el análisis precisamente aquello que distingue la vivienda de otros bienes. Una vez producido, el bien vivienda tiene una vida larga. Esta rigidez no

¹⁴⁸ Muth define la vivienda como:

"aquel conjunto de servicios producidos por las estructuras y el suelo que éstas ocupan. La demanda de estructuras y de suelo por parte del consumidor están estrechamente interrelacionadas, y el tratamiento del suelo y las estructuras como inputs de la producción de un bien económico llamado vivienda es una forma conveniente de manejar sus interrelaciones."

MUTH, R. (1968); p. 286.

está debidamente reflejada en el modelo, por lo que su incorporación tiene exclusivamente un valor descriptivo.

Como señala Wheaton (1979), mientras la aproximación de Muth (y de Mills) es equivalente matemáticamente a la de Alonso, existe una diferencia conceptual importante. En el modelo de Alonso, la preferencia de la unidad familiar por el suelo determina la densidad residencial, mientras que en el modelo de Muth, los consumidores no tienen una preferencia directa por el suelo y, por tanto, la densidad residencial está determinada por las características técnicas de la función de producción de las viviendas. Es decir, mientras el primero de los modelos describe acertadamente el proceso de formación de la densidad residencial, el segundo permite la aproximación a las posibilidades de producción entre suelo y capital en el caso de usos no residenciales¹⁴⁹.

II.4.4.- Críticas al Modelo "Trade-off".

La Teoría del "trade off" acceso-espacio ha sido capaz de explicar bastante bien los patrones de localización y los valores del suelo observados en las grandes ciudades. El estudio empírico realizado por C. Clark (1986) sobre los valores del suelo para una muestra de ciudades de gran tamaño confirmará las principales conclusiones del modelo de "Trade-off" pero encontrará grandes variaciones en los precios del suelo que no parecen estar relacionadas con la distancia¹⁵⁰. No obstante,

¹⁴⁹ Bruekner ofrece un tratamiento unificado de los modelos de Muth y Mills con objeto de derivar las características internas de las ciudades. Este modelo unificado predice bien las regularidades observadas en la estructura interna de las ciudades, es decir, que el precio de la vivienda, la renta de suelo y la densidad de población son funciones decrecientes de la distancia al CBD, mientras el tamaño del alojamiento aumenta con la distancia. BRUECKNER, J. K. (1987).

¹⁵⁰ Aunque el trabajo de C. Clark no se inscribe estrictamente dentro de los modelos de localización residencial o de estructura urbana, su estudio sobre las densidades de la población urbana, centrado en áreas predominantemente residenciales, consolida el concepto de "gradiente de densidad", concepto que llegará a ser fundamental en el contexto del análisis económico urbano.

Clark analiza la ciudad considerando la convivencia de multitud de actividades que ocupan espacio y que además buscan una buena situación o accesibilidad. Considerando una ciudad monocéntrica y que todas estas unidades están atraídas en la misma medida por la accesibilidad, deberíamos esperar que la intensidad de utilización de espacio alcance su

trabajos posteriores de Berry, Alonso y Muth confirmarán la forma exponencial de la gradiente de densidad residencial¹⁵¹.

Así, aunque el modelo parece ajustarse bien a las características de las grandes ciudades tiene, sin embargo, evidentes dificultades para explicar los fenómenos observados en las ciudades pequeñas o incluso los cambios entre sectores dentro de una gran ciudad.

Al margen de los resultados que arrojan las contrastaciones empíricas de la teoría, debemos centrarnos también en la validez de los supuestos en los que se basan estas teorías. Siguiendo a Wheaton (1979), podemos resumir brevemente las principales características comunes a dichos modelos:

1º - Todos ellos parten del supuesto de que todo el empleo está localizado en el centro de la ciudad.

máximo en el centro de la misma y que se reduzca con la distancia desde el centro en todas las direcciones. No obstante, hay que tener en cuenta que esta caída de la densidad residencial conforme aumenta la distancia depende de dos cosas. En primer lugar, del deseo de las unidades familiares por un mayor espacio, es decir, la tasa a la que se intercambiará espacio por viajes al centro más rápidos o más económicos. En segundo lugar, del coste monetario y de tiempo en el transporte. Así, muchos elementos pueden modificar o complicar el sencillo modelo de Clark aunque sigue explicando, a grandes rasgos, las tendencias de las grandes ciudades

Para cualquier ciudad, la gradiente residencial tiende a caer en un porcentaje uniforme (b) con cada unidad de aumento de la distancia desde el centro. Así, la densidad de población residencial bruta expresada en personas/acre en una distancia radial "x" (Dx) puede expresarse en función de la densidad del centro (Do), y de la pendiente de la gradiente de densidad (b) de la siguiente forma:

$$Dx = Do \cdot e^{-bx}$$

donde "e" es la base logarítmica neperiana (2,718). La pendiente de la gradiente de densidad, según Clark, varía de una ciudad a otra. Hay que señalar que "Do" es un parámetro que representa una extrapolación de lo que sería en teoría la densidad residencial bruta en el centro si los usos no residenciales no vaciaran con antelación dicha localización, es decir, la extrapolación para el centro de las densidades observadas. Así, una ciudad donde el centro esté dominado por un gran stock de viviendas, por una gran oferta de empleo o con unos costes de transporte elevados, tendrá una pendiente (b) elevada, mientras que un gran tamaño, un rápido crecimiento y las rentas altas significarían pendientes planas.

CLARK, C. (1951). Véase RICHARDSON, H. W. (1975); HOOVER, E. M. (1968).

¹⁵¹ Una revisión sobre este tema puede encontrarse en BERRY, B. J. L.; SIMONS, J. W. y TENNANT, R. J. (1963).

2º - Suponen que la elección de la localización depende sólo del coste que representa el espacio consumido y del coste de los viajes de ida y vuelta regulares desde la vivienda hasta el lugar de trabajo. Es decir, de la renta, de la preferencia por el espacio y de la desutilidad derivada de los costes de ida y vuelta al trabajo.

3º - Por último, suponen que todo el capital "vivienda" es, a largo plazo, fluido y móvil, es decir, que la vivienda puede adaptarse sin costes.

Los supuestos adoptados son, sin lugar a dudas, poco realistas. La simplificación de los modelos implica supuestos muy restrictivos para poder obtener conclusiones deductivas. Por otro lado, la ventaja reside en que estos mismos supuestos posibilitan un tratamiento matemático avanzado.

El primero de los supuestos, la localización central del empleo, es uno de los más duramente atacados. Hay pocas ciudades donde se localice en el centro comercial y de negocios todo el empleo, o incluso la mayoría de los puestos de trabajo. Y aunque fuera éste el caso, la decisión de localizarse dentro de la ciudad está con toda seguridad afectada por otros determinantes, no sólo por los costes del espacio y de viajes. Además, en las últimas décadas, los avances tecnológicos y especialmente las mejoras en el sistema de transporte han facilitado la dispersión del empleo. No está, por consiguiente, tan clara la interdependencia entre la localización de las empresas y de las familias que sugieren los modelos anteriores.

En relación al segundo de los supuestos, existen otros elementos que pueden condicionar decisivamente la elección de los consumidores. De especial relevancia será la consideración de la diferente provisión de servicios públicos, así como de las externalidades espaciales, como la composición del vecindario, las densidades, etc.

Por último, el tercero de los supuestos conduce a una solución estática. Estos modelos encuentran una dificultad importante para considerar la vivienda como la forma más rígida de capital y desembocar, por tanto, en un desarrollo del suelo urbano como un proceso evolucionario y no estático. El tratamiento del bien vivienda está excesivamente simplificado, no sólo por la consideración de unidades de

servicio de vivienda -que está poco especificado-, sino también por no considerarse aquellos aspectos que confieren a la vivienda el carácter de activo y las ganancias de capital asociadas con él. Además, también debe tenerse en cuenta que las actividades realizadas por las unidades familiares son más complejas que el desplazamiento desde su residencia a un lugar de trabajo central.

Si bien para Alonso y Muth, el traslado de las clases altas y medias hacia la periferia de la ciudad descansaba en la preferencia por la "novedad" y por la baja densidad, para Erber (1974) existe otro elemento que ayudaría a explicar estos traslados. Debemos tener en cuenta que los centros comerciales, industriales y las grandes corporaciones también se han desplazado hacia la periferia, de ahí que, con vistas a reducir el coste de viaje al centro de trabajo, las familias de mayor renta les acompañen en este traslado.

Siguiendo a Maclennan (1982) podemos afirmar que los supuestos más insatisfactorios del modelo, en relación al análisis económico aplicado, son los relacionados con la información y las características del proceso de toma de decisiones de los productores y consumidores de vivienda, así como el supuesto de equilibrio instantáneo. Estos son, como es bien sabido, especialmente irreales en el mercado de la vivienda. Straszheim (1987) destaca cómo los modelos estáticos tradicionales han ignorado el efecto del coste de re-localización, la información imperfecta y la incertidumbre. Los modelos sobre decisiones de re-localización en un contexto dinámico y en presencia de información imperfecta han avanzado muy poco.

Brueckner (1987) apunta otras dificultades importantes en el modelo Muth-Mills por el poco realismo de los supuestos. En primer lugar, tratar la ciudad como monocéntrica. En segundo lugar, considerar que todos los residentes urbanos tienen los mismos ingresos. En tercer lugar, ignorar el sistema de transporte urbano. En cuarto lugar, omitir los bienes públicos locales en el análisis espacial urbano. Por último, resalta el tratamiento del bien vivienda. La vivienda es vista como un bien con una única dimensión (superficie), lo cual contrasta con la variedad de características que podemos observar en la realidad.

II.4.5.- La Consideración de las Características del Vecindario.

Los modelos que hemos visto no tienen en cuenta el papel que pueden jugar en la decisión de localización las características del vecindario, como la composición socioeconómica o racial, densidad, calidad medioambiental o los servicios públicos. La consideración de éstas conducirá a las ecuaciones de precios hedónicos (Straszheim, 1987). Los servicios de vivienda se definen como un vector multidimensional de atributos que incluyen características tanto de la estructura de la vivienda como del vecindario. Para valorar la accesibilidad hasta el centro, las familias puján por viviendas localizadas en sus vecindarios preferidos. Las ecuaciones de precios hedónicos estarían formadas por la relación entre los precios de vivienda observados y las características de la estructura o vecindario.

El enfoque hedónico de los precios de la vivienda parte de la consideración de la vivienda como un bien no homogéneo ni divisible. Se centra, por tanto, en las características del bien vivienda¹⁵². Pero la interpretación de los precios hedónicos requiere supuestos sobre las preferencias, costes de información y re-localización, elasticidades de la oferta, duración del stock de vivienda, etc. Para Arnott (1987), las teorías sobre precios hedónicos en el mercado de la vivienda ofrecen una buena base teórica para la estimación empírica, pero no son muy útiles para el análisis conceptual.

Para Ellickson "cuando la teoría hedónica se aplica a todos los atributos de la vivienda en su conjunto, los datos apoyan las hipótesis ... Manteniendo fijas otras características, las familias de renta elevada están dispuestas a pagar más por viviendas y terrenos más amplios, mejores barrios y escuelas, casas más nuevas y emplazamientos más accesibles. Cuando se consideran todos los componentes de la vivienda, el modelo permite explicar las pautas demográficas observadas en el mercado de la vivienda." (Ellickson, 1982; p. 50).

Ruiz-Castillo (1982) destaca algunas de las conclusiones más relevantes de los trabajos sobre precios hedónicos:

¹⁵² El enfoque hedónico pretende explicar la variabilidad observada de los precios del producto en términos de las características que tiene. Véase ROSEN, S. (1974).

- a) Los consumidores consideran efectivamente la vivienda como una combinación compleja de atributos.
- b) Los efectos precio revelan relaciones de sustituibilidad (y en ocasiones, complementariedad) entre las distintas características.
- c) Las circunstancias personales y demográficas afectan al comportamiento de los demandantes de manera que, en particular, la elasticidad renta de la demanda varía considerablemente de unos a otros atributos.

II.5. EL ANALISIS ECONOMICO DE LA VIVIENDA.

La teoría económica parte del reconocimiento del conjunto de características especiales de la vivienda, entre los que destacamos¹⁵³:

- a) Su necesidad: cubre una necesidad humana básica, el alojamiento.
- b) Su importancia: para la mayoría de familias es el bien más importante de consumo.
- c) Su durabilidad: es el bien más duradero.
- d) Su carácter de bien fijo espacialmente.
- e) La indivisibilidad de bien vivienda.
- f) La complejidad y heterogeneidad multi-dimensional de sus características: una vivienda tiene un gran número de características.
- g) La estrechez del mercado, en el sentido de que tanto las unidades de vivienda como las familias se hallan dispersas en el espacio de vivienda.
- h) La existencia de no convexidades en la producción de viviendas, puesto que la rehabilitación, demolición, reconstrucción y

¹⁵³ Véase ARNOTT, R. (1987); LOPEZ GARCIA, M. A. (1992); MUTH, R. F. and GOODMAN, A. C. (1989).

reconversión comportan cambios discontinuos causados por no convexidades en la producción.

- i) El elevado coste de construcción.
- j) La importancia de los costes de transacción: coste de búsqueda, de traslado, etc.
- k) La importancia de las asimetrías en la información: no se tiene información sobre todas las características de cada vivienda.
- l) La casi total ausencia de mercados de futuros y seguros relevantes.
- m) El importante papel desempeñado por el sector público en el mercado de la vivienda.

La mayoría de los bienes presentan algunas de estas características, pero no hasta el extremo en que se presentan en el caso de la vivienda. Esto da lugar a un mercado muy diferente de los otros bienes que normalmente trata la teoría económica.

La oferta de viviendas, desde un punto de vista económico, es un fenómeno complejo. Atendiendo al análisis económico, tendríamos que centrarnos en el flujo de servicios de vivienda ofertados en el mercado y en cómo varían éstos cuando cambian los precios¹⁵⁴. Pero estos flujos dependerán no sólo de la tasa de nueva construcción, sino también del aumento o disminución de los flujos derivados del stock existente de viviendas. Es decir, el análisis de la oferta debe centrarse en la nueva producción y en el stock de viviendas existentes que pueden ser objeto de algún tipo de conversión. Cada uno requerirá un análisis por separado puesto que se enfrentan a diferentes procesos tecnológicos y precios, debiéndose distinguir, además, entre el corto y el largo plazo. Así, aunque sería más adecuado un modelo de oferta de viviendas referido al flujo de servicios de vivienda (nuevas y existentes), su principal dificultad reside en cómo especificarlo y contrastarlo. Los modelos de oferta suelen estar basados en el modelo de ajuste del stock, centrándose en la tasa de nuevas unidades añadidas al stock de viviendas, conversiones, mejoras, etc.

¹⁵⁴ Una vivienda puede describirse en términos de uno o varios índices de características. Véase ARNOTT, R. (1987).

(Maclennan, 1982). Los estudios sobre la oferta de servicios de vivienda son muy escasos, debido a la escasa información estadística disponible y a la complejidad que reviste su tratamiento teórico¹⁵⁵.

En relación a la demanda de vivienda, puede aplicarse el modelo estándar de elección del consumidor. Es decir, suponiendo un conjunto de supuestos que definen un mercado perfectamente competitivo de servicios de vivienda, y suponiendo que el consumidor tiene una ordenación de preferencias completa en relación a los bienes existentes, el consumidor maximizará su utilidad sujeto a la restricción presupuestaria. Así, se puede expresar la cantidad demandada de vivienda como una función de la renta, del precio de la vivienda y del precio del resto de los bienes. A partir de ahí, puede estimarse la función de demanda y las elasticidades precio y renta. Los estudios centrados en la demanda de servicios de vivienda son abundantes. Las estimaciones realizadas en los últimos años muestran que tanto la elasticidad renta como la elasticidad precio se situarían, en valores absolutos, por debajo de la unidad¹⁵⁶.

Sin embargo, como señala Maclennan (1982), esta aplicación tiene dos tipos de problemas, operacionales y conceptuales, que exigen una modificación de este modelo estándar en el caso de la vivienda¹⁵⁷.

Así, el tratamiento de la demanda también presenta una complejidad considerable. Hay que tener en cuenta que la decisión del consumidor de una vivienda está condicionada no sólo por su renta, sino también por la composición familiar, los precios relativos y la localización de la misma en relación al trabajo de los miembros de la unidad familiar. Además, cuando se compra una vivienda se adquiere con ella un determinado entorno (vecindario, conjunto de servicios públicos, etc.) y un conjunto de derechos y obligaciones legales. La

¹⁵⁵ Véase OLSEN, E. O. (1987).

¹⁵⁶ Véase OLSEN, E. O. (1987).

¹⁵⁷ Entre los problemas operacionales, Maclennan destaca los siguientes: identificación de los submercados en el tratamiento del mercado de la vivienda; para muchas de las características del bien vivienda no se puede calcular un precio; se necesitan datos sobre transacciones individuales que no están disponibles en muchos países.

obtención de los flujos de servicios puede hacerse de diferentes maneras (compra, alquiler, etc.) por lo que la decisión implica una elección de tenencia. Y ésta en gran medida estará influenciada por las políticas de vivienda desarrolladas en cada país y por la consideración de la vivienda como un activo, es decir, por las características de los mercados de capitales (Arnott, 1987).

El mercado de la vivienda presenta una serie de características (e imperfecciones) que ponen en duda la eficacia de la aplicación de los mecanismos tradicionales de ajuste de mercado (Maclennan, 1982; Arnott, 1987; López García, 1992): las transacciones en el mercado realizadas por los consumidores del bien vivienda son poco frecuentes; tanto productores como consumidores tienen algún poder de mercado; el precio no se ajusta instantáneamente; existen importantes asimetrías en la información; existen importantes externalidades; los mercados de capital dirigidos a la vivienda muestran fuertes imperfecciones; una pequeña proporción de unidades de vivienda estará en el mercado en un momento de tiempo determinado; etc.

Existen dos tipos de modelos en la literatura económica sobre la vivienda: aquellos que tratan el mercado de la vivienda como competitivo, y los que resaltan algunas imperfecciones del mercado de la vivienda¹⁵⁸. En relación a los modelos existentes, Arnott señala cómo la teoría competitiva de los mercados de vivienda está bastante bien desarrollada, mientras la teoría no competitiva o imperfectamente competitiva no lo está tanto y sólo dispone de modelos parciales. En su opinión, es difícil determinar la adecuación de la teoría competitiva para explicar un fenómeno particular del mercado de vivienda o los efectos de

¹⁵⁸ Un mercado perfectamente competitivo estaría asociado al uso del modelo de Arrow-Debreu; es decir, tanto empresas como economías domésticas maximizan los beneficios y la utilidad, tomando los precios como dados con conjuntos de producción y consumo convexos e independientes, sin costes de transacción y con información simétrica y un conjunto completo de mercados contingentes. El término competitivo haría referencia a mercados que son perfectamente competitivos excepto por posibles no convexidades en la producción y la indivisibilidad de la vivienda. Una economía sería imperfectamente competitiva si todos los agentes son precio-aceptantes, pero existen imperfecciones de mercado como información asimétrica, costes de transacción, externalidades, etc. Por último, una economía no competitiva estaría asociada al hecho de que algunos agentes no son precio-aceptantes sino que fijan los precios. ARNOTT, R. (1987); LOPEZ GARCIA, M. A. (1992).

una política de vivienda particular, debido a la carencia de modelos alternativos bien articulados. Esta situación implica que no se dispone de una teoría adecuada para evaluar la intervención pública en el mercado. El análisis de la intervención pública requiere, en su opinión, el desarrollo de modelos no competitivos e imperfectamente competitivos.



SEGUNDA PARTE

MODELOS DE INTERVENCION EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

CAPITULO III

**LA INTERVENCION EN EL
MERCADO INMOBILIARIO**

En los capítulos precedentes hemos llevado a cabo una reflexión sobre los antecedentes de la intervención pública en el mercado inmobiliario, así como una revisión del tratamiento que desde el campo de la Economía se ha dado a la vivienda. En este capítulo partimos de la consideración de los objetivos perseguidos por la política de vivienda para centrarnos a continuación en los instrumentos (directos o indirectos) más relevantes de intervención en el mercado inmobiliario. No debe considerarse esta exposición como una descripción exhaustiva de todos los mecanismos utilizados que afectan al mercado residencial en los diferentes países. Se pretende detectar las grandes líneas de actuación, y en su caso las diferencias más sobresalientes, así como los puntos de convergencia en los últimos años.

III.1.- LA POLITICA DE VIVIENDA.

Por la importancia de la necesidad que cubre la vivienda, el alojamiento, muchos países, especialmente los europeos, reflejan en su Constitución la responsabilidad del Estado en materia de vivienda (Holanda, España). Este hecho implica el reconocimiento de la desconfianza en los mecanismos de mercado para solventar adecuadamente los problemas de alojamiento de la población. Sin embargo, la implicación en los mismos puede llegar a ser muy diferente.

De manera genérica, podemos identificar tres motivos para la intervención en este sector (Harsman and Quigley, 1990-a):

- 1º.- El principio de bien "deseable" ("merit good"). Se parte de la consideración de que se consume poca vivienda, por lo que las ayudas públicas deben destinarse a estimular un mayor consumo.
- 2º.- El principio de desarrollo. Las ayudas deben utilizarse para conseguir el objetivo de un buen nivel de vivienda a largo plazo que satisfaga a la gran mayoría de la población.
- 3º.- El principio de las "externalidades". Un stock de vivienda de alta calidad tendrá efectos positivos en el conjunto de la sociedad.

Resulta muy difícil establecer límites sobre la amplitud de actuaciones que se inscriben bajo el epígrafe "política de vivienda". Como hemos visto en capítulos anteriores, existe una gran variedad de instrumentos que afectan, directa o indirectamente, a este sector del mercado (zoning, política de suelo, etc.). Algunos autores, como por ejemplo Duclaud-Williams (1978), al tratar las cuestiones de política de vivienda excluyen la planificación de la ciudad y los temas asociados con la especulación del suelo. La complejidad es por tanto una de las características de este sector.

La heterogeneidad de lo que genéricamente llamamos "vivienda" y su doble consideración de bien de consumo y de inversión, añade confusiones adicionales. Además, la localización afecta considerablemente a algunas de las características del bien dentro de una misma ciudad o país. Asimismo, cabe señalar las diferencias que pueden existir entre los países avanzados y los del Tercer Mundo. Las diferencias en los estándares de calidad y en la organización administrativa e institucional pueden llegar a ser grandes. Por ejemplo, en estos últimos países, el alojamiento espontáneo, rechazado durante décadas por las autoridades de los países más pobres, ha sido paulatinamente aceptado e incluso apoyado por considerarse la única vía posible para afrontar el elevado déficit que afecta a las capas sociales más desfavorecidas.

Generalmente, los objetivos en materia de vivienda se formulan en términos vagos. Esta circunstancia añade dificultades a la hora de realizar un análisis comparativo entre diferentes países. Por ello, a la hora de llevar a cabo un análisis de los instrumentos que apoyan la política de vivienda, resulta de mayor interés atender a los antecedentes, sin olvidar el contexto en el que se desarrollan y las implicaciones que tienen¹⁵⁹. Como veremos, las distintas formas de tenencia han tenido un apoyo político diferente desde la finalización de la II Guerra Mundial.

Es normal la utilización de la política de vivienda para alcanzar otros objetivos económicos o demográficos. Por ejemplo, después de la II Guerra Mundial el fomento de la construcción residencial formará parte de una estrategia dirigida a alcanzar elevadas tasas de crecimiento del

¹⁵⁹ HARLOE, M. and MARTENS, M. (1984), citado en Van VLIET, W. (1990).

PNB, precisamente por los efectos arrastre sobre otras actividades económicas y por los efectos multiplicadores en el conjunto de la economía. Incluso en la actualidad se sigue destacando este papel de la política de vivienda (Economic Commission for Europe, 1985). La búsqueda de un crecimiento económico más equilibrado (la reducción de las disparidades regionales, la reducción de la sobreurbanización, etc.), y por tanto la necesidad de redistribuir población, encuentran en la política de vivienda uno de los instrumentos más centrales. Las nuevas ciudades inglesas o escandinavas y los polos de desarrollo reflejan esta alternativa. También podemos destacar su utilización con el fin de lograr la integración social de diferentes grupos raciales (EE.UU. durante los años cincuenta) o sociales (las "new towns" inglesas); o por el contrario, como elemento de profundización en la división étnica y social (el "apartheid" en Sudáfrica)¹⁶⁰.

Por otra parte, sobre la decisión de los consumidores pueden ejercer gran influencia otras políticas públicas, como la política fiscal, la regulación de los mercados financieros y, en general, cualquier otro aspecto que afecte al ingreso.

En definitiva, podemos afirmar junto con Harsman and Quigley (1990-b) que en primer lugar las decisiones sobre la política de vivienda tienen una notable repercusión sobre gran número de consumidores y productores. En parte como consecuencia de lo anterior y por las características del propio mercado, las modificaciones en la política de vivienda sólo podrán llevarse a cabo de manera lenta y gradual. También es relevante la relación que existe con otros objetivos (estabilización, bienestar social, desarrollo económico, equilibrio regional, salud pública, etc.) por lo que se precisa una buena coordinación entre diferentes

¹⁶⁰ La utilización de la vivienda como mecanismo de control social ha dado lugar a una extensa discusión, especialmente en relación al papel de la "propiedad" en países capitalistas (mantenimiento del statu quo, voto conservador, etc.). En EE.UU., la propiedad se ha considerado el mejor mecanismo de apoyo al conservadurismo frente a la expansión del socialismo. En Gran Bretaña, la discusión entre propiedad y vivienda social iniciada en los años veinte se decantó hacia posturas más socialdemócratas: la vivienda social será considerada como el medio idóneo para garantizar una vivienda decente a la clase trabajadora.

A lo largo del presente trabajo se hace referencia a esta cuestión. Véanse, por ejemplo, los Capítulos I y IV.

organismos públicos y niveles administrativos para lograr los objetivos propuestos. Por último, existe un grado de dificultad elevado en su diseño y evaluación (ésta en base a los tres objetivos clásicos: eficiencia, equidad, objetivos sociales y políticos), ya que las previsiones se realizan con gran incertidumbre y sus resultados tan sólo son efectivos en un período de tiempo prolongado.

A la hora de analizar el mercado residencial se distinguen básicamente tres sectores: vivienda social, vivienda en alquiler privado y vivienda en propiedad (ocupada por su dueño). Cada uno de estos sectores ha recibido tradicionalmente un tratamiento específico y diferenciado, aunque no hay que olvidar que los instrumentos utilizados para afectar a un sector pueden afectar a los otros. El peso que tenga cada uno de ellos será consecuencia, no sólo de las características socio-culturales de cada país, sino -y muy especialmente-, de la forma que ha tomado la intervención pública en el sector inmobiliario.

Partiremos en primer lugar de la descripción de cada uno de los sectores para pasar posteriormente a tratar los instrumentos específicos. Se ha optado por describir las peculiaridades de los instrumentos en algunos países, por cuanto dichas experiencias pueden ofrecernos una idea más clara de las distintas posibilidades de intervención. El método puede parecer reiterativo, porque en el tratamiento de un tema es forzosa la referencia a otro (u otros) ya tratados. No obstante, puede ayudarnos a comprender mejor las posibilidades de intervención existentes.

III.1.1.- Objetivos e Instrumentos.

Como señala Folin (1982), el problema de la vivienda se presenta constantemente como la búsqueda de un equilibrio de la producción; es decir, la cantidad de alojamientos, y los deseos o necesidades social e históricamente determinados (elevada demanda, gran escasez). Más específicamente el problema se presenta como la búsqueda de un precio que permita el equilibrio: el precio es por tanto la clave. Aunque este problema es igual para otros productos, en el caso de la vivienda puede adquirir aspectos particularmente dramáticos.

Se tratará de analizar los objetivos en función de tres variables: cantidad, calidad y precio. Incluso en la actualidad, en aquellos países que han alcanzado un mayor nivel de desarrollo continúan teniendo problemas en el mercado residencial. Un fenómeno de las décadas recientes, el "squatting", no es más que la manifestación de la carencia de alojamiento a precio asequible, además de constituir una vía para establecer formas de vida alternativas.

Existen una serie de objetivos generales en materia de política de vivienda en los que confluyen con pocas diferencias la mayoría de los partidos políticos. Sí que puede afirmarse que las principales diferencias entre los partidos se centran en el papel asignado a cada uno de los sectores del mercado (alquiler, propiedad, vivienda social) en diferentes períodos.

El objetivo manifestado en la mayoría de los países en materia de política de vivienda desde la década de los cuarenta es la provisión de una vivienda decente para cada familia a un precio dentro de sus posibilidades. La interpretación de este objetivo genérico no coincide necesariamente; además, se ha modificado considerablemente conforme las aspiraciones y los estándares aumentan para incluir conceptos más amplios de acceso e idoneidad. En Suecia, por ejemplo, se ha pretendido mejorar las condiciones de alojamiento de toda la población y no sólo de determinados grupos. En Gran Bretaña la idea de vivienda social en sus primeras formulaciones estará pensada como instrumento de integración de diferentes grupos sociales y profesionales, aunque las circunstancias harán que se destine a los más "necesitados".

La definición de una "vivienda decente" hace referencia generalmente a las condiciones del alojamiento y el grado de utilización dentro del alojamiento (Whitehead y Kleinman, 1986):

- a) La provisión de todas las comodidades estándar.
- b) Condiciones estructurales adecuadas.
- c) El uso exclusivo de habitaciones y comodidades por la familia.

d) Cantidad de espacio aceptable por persona teniendo en cuenta la composición de la familia.

Algunos incluirán la seguridad de ocupación, al menos para ocupantes a largo plazo¹⁶¹, mientras otros insisten en el "precio": los costes de vivienda deberán constituir un porcentaje estable y razonable del ingreso de la familia¹⁶². El precio o alquiler constituyen restricciones de acceso importantes. En relación a la vivienda en propiedad, existen problemas evidentes en la capacidad de pago, en la obtención de crédito adecuado y en la financiación de los costes de transacción. En el sector público, los problemas de acceso se manifiestan en listas de espera, reglas de asignación y recortes en el gasto público.

Otros objetivos de política de vivienda están relacionados con la equidad tanto entre familias con circunstancias similares, como entre diferentes tenencias (alquiler-propiedad). Una de las cuestiones más debatidas conforme han ido aumentando las ayudas fiscales a la propiedad ha sido la regresividad de las mismas, por beneficiar en mayor medida a aquellos que más tienen y por beneficiar exclusivamente a la propiedad.

En definitiva, el principal objetivo consistirá en abaratar el coste del alquiler o de la compra. La intervención puede tomar dos direcciones no excluyentes: sostenimiento de la oferta (producción de viviendas) y de la demanda. Así, por ejemplo, en la línea del abaratamiento del coste, hay tres posibles actuaciones en el sector de alquiler privado:

¹⁶¹ Concretamente, en el sector de alquiler privado se aspirará a conseguir:

- a) Acceso razonable para viviendas de calidad aceptable y capacidad para cambiar de vivienda cuando las circunstancias cambian (el empleo, por ejemplo).
- b) Diseño y localización adecuados para ancianos, grupos con necesidades especiales, familias con niños, etc.
- c) Grado de libertad razonable en la forma en que el inquilino utiliza la vivienda.

WHITEHEAD, C. M. E. and KLEINMAN, M. P. (1986)

¹⁶² El porcentaje considerado adecuado puede variar de un país a otro. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña se ha establecido tradicionalmente en un 20%, mientras que en España se ha llegado a considerar el 30%. Véase Capítulo V.

- a) Reducir los costes de provisión de alojamiento adecuado.
- b) Aumentar los ingresos de aquellos confinados en el sector de forma que puedan hacer frente a la renta pedida por el propietario.
- c) Controlar directamente el precio.

Para Whitehead y Kleinman (1986) la segunda opción será la que más posibilidades tendrá de cara a facilitar el acceso. Sin embargo, los mismos autores señalan los problemas que tienen, entre otros, los cambios que registran las situaciones de las familias en el sector. Sin embargo, desde principios de siglo la alternativa más utilizada ha sido el control de alquileres, quizá por ser el sector más importante en el mercado residencial y garantizar así el mayor logro de los objetivos. En décadas recientes, cuando el sector del alquiler privado se ha reducido extraordinariamente en algunos países (Gran Bretaña, por ejemplo), la intervención ha tendido a favorecer la inversión en el mismo.

En el caso del sector propiedad, desde mediados de siglo se ha observado un creciente interés en su expansión. Para Malpass (1987), la expansión de la propiedad ha sido prácticamente el único objetivo de la política de vivienda Thatcheriana en sus primeras legislaturas, y se ha llevado a cabo mediante la concesión de incentivos fiscales a la misma y desmantelando el sector de vivienda pública. El análisis realizado por Nesslein (1988) destaca los buenos resultados de los países Escandinavos y Holanda en la provisión de viviendas asequibles de buena calidad para familias de bajos ingresos. El éxito se basa en la redistribución de la renta privada más que en la reducción de los costes de las viviendas.

La gama de instrumentos utilizados para lograr los objetivos establecidos es amplia. La diferencia entre los diferentes países radica en la intensidad con que se utilizan unos instrumentos u otros.

III.1.2.- Planificación y Provisión de Viviendas.

Si la producción de viviendas está determinada exclusivamente por las fuerzas de mercado, se registrarán importantes aumentos y caídas en su actividad. En EE.UU. por ejemplo, el mercado funciona con escasa

planificación pública. La actividad depende de la situación de la economía nacional.

Si se pretende conseguir una producción, una oferta, regular y suficiente se puede adoptar algún tipo de planificación en el sector. En muchos países, el análisis de la situación del mercado y la previsión de cobertura de las necesidades (a través por ejemplo de Planes de Vivienda) ha contribuido a moderar la virulencia de los ciclos en la construcción.

Este tipo de intervenciones ha cambiado a lo largo de las décadas, existiendo además diferencias entre países. A continuación destacamos como ejemplo dos de los métodos de planificación de la producción inmobiliaria¹⁶³:

- a)- Planificación municipal (Suecia).
- b)- Valoración de las necesidades de vivienda (California).

III.1.2.A.- Suecia.

A finales de los años treinta y principios de los cuarenta, Suecia comienza a aplicar un sistema de planificación integral de vivienda definido por las Naciones Unidas como "Comprehensive Housing Planning", donde las autoridades municipales juegan un papel central¹⁶⁴. Existen tres agentes principales en el mercado inmobiliario sueco: el propio Estado, que construye directamente; las cooperativas, donde tienen una participación muy activa los sindicatos; y el sector privado. Todos

¹⁶³ En los países de planificación centralizada el número de alojamientos a construir se calcula según unos criterios determinados, como por ejemplo el espacio por persona y la previsión del comportamiento del consumidor. Sin embargo, la producción de bienes de consumo y de viviendas ocupa un lugar secundario en relación a otras prioridades, como el desarrollo de la capacidad industrial. Este era el caso de Polonia y la URSS con anterioridad a la presidencia de Gorbachev. En el caso de Yugoslavia se negocia con diferentes grupos de interés (planificación negociada). No nos detendremos sin embargo en una mayor consideración de los métodos utilizados por los países de planificación imperativa. ZAREMBKA, A. (1990).

¹⁶⁴ Véase HEADEY, B. (1978); NESSLEIN, T. S. (1982); ZAREMBKA, A. (1990); ANAS, A., JIRLOW, U. *et al.* (1990).

ellos pueden acceder a las ayudas gubernamentales, aunque éstas se destinan principalmente a los dos primeros.

Los municipios elaboran planes a cinco años con una previsión de sus necesidades de alojamiento ("Housing Provision Programs"). El gobierno central abre un período de consultas y negociaciones con los municipios y con los representantes de los sindicatos para determinar el volumen de inversión nacional que se destinará a la construcción de viviendas en un período de tres años. En función de estos acuerdos, el gobierno comunica a los municipios el número máximo de alojamientos para los que se puede disponer de préstamos estatales, así como el número de licencias de construcción para el sector privado. Los municipios evalúan también las solicitudes para los préstamos y subsidios.

La planificación del uso del suelo está bajo control de la autoridad local, con poder de decisión sobre dónde, cuándo y qué tipo de construcción permitir ("master plan"). Esta tiene prioridad para adquirir el suelo que salga a la venta en el mercado local. Las municipalidades suecas han comprado, vendido o cedido suelo durante décadas, siendo los propietarios de la mayoría del suelo utilizado en el desarrollo urbano. Dicho suelo puede destinarse a propósitos comunitarios siempre que se obtenga la aprobación del gobierno central. Las municipalidades pueden también expropiar con compensación la vivienda de alquiler con estándares de construcción por debajo de lo que se estima adecuado. Los préstamos hipotecarios subsidiados por el Estado están disponibles sólo para la construcción o rehabilitación de propiedades que ocupan suelo perteneciente a la municipalidad o adquiridos a la misma ("land condition rule"), fortaleciendo sus poderes de control y planificación¹⁶⁵.

¹⁶⁵ El Estado sueco subsidia casi toda la nueva construcción en el sector de la vivienda. Los promotores-constructores privados pueden acudir a préstamos de instituciones privadas pero ésto encarece mucho la construcción y desde la perspectiva empresarial no resulta muy rentable. Para poder acceder a los subsidios estatales se deben cumplir tres condiciones:

- 1º.- Se debe construir en suelo del municipio siguiendo el "master plan".
- 2º.- Deben cumplirse los códigos y normativas de construcción.

La principal consecuencia de este sistema, donde sólo quedan fuera de los subsidios la construcción comercial e industrial, ha sido la casi total erradicación de la especulación. Además, ha conseguido dotar al mercado de una gran estabilidad, en el sentido de que existen pocas modificaciones en los proyectos de usos del suelo.

Así, la característica más destacable del sistema sueco es la combinación de la previsión y planificación municipal con la estatal, en función de los requerimientos de política económica general. Es un sistema descentralizado, con elevada participación de los agentes sociales. Los amplios poderes otorgados a los municipios para regular la construcción favorecen una mejor atención a las necesidades reales y potenciales de las comunidades. La forma en que se instrumentan las ayudas estatales ha permitido un mayor control estatal de las características de las viviendas: precio de venta, calidad y dotaciones.

Para Headey (1978), el modelo sueco es ejemplar desde el punto de vista de la actuación del Estado. Ha logrado moderar la competencia ejerciendo estrictos controles sobre los factores productivos (el suelo, el capital y el trabajo)¹⁶⁶.

III.1.2.B.- California.

3º.- Se debe obtener la aprobación del municipio, demostrando que el coste de construcción no excederá mucho del "coste de construcción aprobado" para dicha localidad.

ANAS, A., JIRLOW, U. *et al.* (1990).

¹⁶⁶ En los países europeos podemos encontrar procedimientos similares de planificación y previsión de necesidades, pero ninguno alcanza una participación de los agentes sociales tan destacada como en el caso sueco. Tampoco los municipios disponen de atribuciones similares a las de Suecia. Por ejemplo, en Holanda la planificación se realiza conjuntamente por la Administración central, provincial y local. Estas últimas elaboran sus planes de vivienda en la fase ascendente del ciclo constructivo. Esta propuesta es revisada por la Administración provincial y, en última instancia, por el ministerio correspondiente. En función de la situación, y muy especialmente de las posibilidades presupuestarias, se elabora un Plan de Construcción de Viviendas plurianual, normalmente a cinco años. Después de su aprobación parlamentaria, se distribuyen los subsidios por provincias y éstas por municipios. El mismo procedimiento se utiliza para distribuir los subsidios para la rehabilitación y mejora del stock residencial. Véase PRIEMUS, H. (1990).

En 1980, el Estado de California aprueba el "California Planning Statute". Las municipalidades deben realizar, al menos cada cinco años, una evaluación de las necesidades de vivienda y de los recursos de la comunidad ("housing element"). Esta valoración debe incluir un análisis de las tendencias y proyecciones de población y empleo, características de las familias y condiciones del stock de vivienda, suelo disponible para construir y restricciones para la construcción, así como una previsión de las necesidades de alojamiento para familias con características especiales (ancianos, incapacitados, familias numerosas, granjeros, mujeres con hijos, etc.).

El "housing element" debe establecer los objetivos a alcanzar en cinco años en la producción y rehabilitación de viviendas, y una relación de actuaciones para alcanzar dichos objetivos establecidos. Estas acciones incluyen la eliminación de restricciones gubernamentales para la construcción, asistencia para construir alojamientos adecuados para familias de ingreso bajo y moderado, identificación de lugares disponibles para la construcción, preservación del stock de vivienda asequible existente, adopción de los mecanismos necesarios para combatir la discriminación y la zonificación del suelo vacante. El "housing element" es sometido a revisión y aprobación por el Departamento estatal de "Housing and Community Development". La ley no exige, sin embargo, que la localidad gaste fondos municipales en la construcción de viviendas o en la concesión de subsidios.

El sistema adoptado en el "California Planning Statute" constituye un buen modelo para el desarrollo local y regional. Sin embargo, una de sus deficiencias más notables es la carencia de un mecanismo legal que garantice que las necesidades previstas en materia de alojamiento son cubiertas efectivamente (Zarembka, 1990).

III.2.- LA VIVIENDA SOCIAL.

Dentro del ámbito de la vivienda social¹⁶⁷, podemos encontrar una gran variedad de formas en la provisión y en las características de los alojamientos dentro de esta categoría. Las diferencias pueden surgir en relación al destino de la vivienda (alquiler o compra), la financiación de la misma (tanto de su construcción, como de su mantenimiento), el establecimiento de la renta a pagar por sus ocupantes, las condiciones exigidas para el acceso a las viviendas, la posibilidad de compra por parte de los inquilinos, etc.

Para Willmott y Murie (1988), la vivienda social es aquella que se produce sin beneficio. Para Harloe (1988-a), existen tres características que la definen¹⁶⁸:

1º.- Generalmente su producción no está sujeta a la obtención de beneficios. En su provisión intervienen, además de las autoridades locales, asociaciones sin ánimo de lucro o de beneficio limitado. En relación a las rentas de alquiler, éstas se sitúan por debajo de las correspondientes a un alojamiento de características similares en el sector de alquiler privado¹⁶⁹.

2º.- Las viviendas se asignan administrativamente, de acuerdo con algún concepto de "necesidad", aunque no siempre alcanzan a aquellos que están acomodados en peores condiciones. La capacidad de pago no suele ser el determinante principal en su asignación.

¹⁶⁷ Entendemos por "vivienda pública" la vivienda que construye directamente el Estado. Por "vivienda social" nos referimos a la provisión de vivienda sin ánimo de lucro, incluida la pública.

¹⁶⁸ Harloe especifica las características de la vivienda social en alquiler. En algunos países, las viviendas sociales se destinan también a la compra (en Francia, por ejemplo), aunque en general son más importantes en términos cuantitativos las destinadas al alquiler.

¹⁶⁹ La construcción de viviendas públicas se lleva a cabo en la mayoría de los países por empresas de construcción privadas, siendo la propiedad pública (o, en su caso, de la asociación que las promueve). El papel de las autoridades municipales consiste en determinar las mejores condiciones de coste para la mismas. El caso de Alemania escapa a esta generalidad: los constructores o propietarios privados pueden disponer de los subsidios públicos para llevar a cabo la construcción, con el compromiso de mantener bajas las rentas durante un determinado número de años. Al finalizar este período, las viviendas vuelven al mercado privado y sus alquileres se ajustan a los del mercado. Véase M. HARLOE (1988-a).

3º.- El control gubernamental sobre estas viviendas es importante y ha aumentado conforme se convierte en uno de los elementos centrales de las políticas de vivienda estatales.

La vivienda social ha jugado un papel muy diferente según los países en el conjunto de medidas que han configurado la política de vivienda. El concepto tiene su origen en las iniciativas filantrópicas del siglo XIX, aunque sólo en el presente siglo su provisión ha alcanzado unos volúmenes considerables en algunos países. Y aun en el caso de que su presencia sea reducida en el total del stock inmobiliario, continúa siendo una forma más de provisión.

A partir de 1918 se construyen las primeras viviendas de este tipo en Europa, coincidiendo con una situación económica difícil y socialmente conflictiva. Para Willmott y Murie (1988), ésta ha logrado debilitar el nexo entre pobreza de ingresos y pobreza de alojamiento. En el caso de Gran Bretaña, donde este tipo de actuaciones ha sido masivamente utilizado, la experiencia ha de considerarse positiva, llegando a afirmar que constituye "una joya en la corona de la empresa civil" (1988; p. 1).

Hay que tener en cuenta los principios que fundamentan la expansión de la "council housing" en Gran Bretaña. El objetivo de las mismas no sólo será ofrecer un alojamiento digno a la clase trabajadora y a los más necesitados; con esta intervención se buscará la integración social de capas de población muy diferentes y alcanzar una sociedad más igualitaria. Es decir, va más allá de la simple atención de las necesidades de "bienestar". Este objetivo se abandonará por los Laboristas a finales de los setenta ("Green Paper" de 1977), coincidiendo con la adopción de las tesis monetaristas. La "crisis fiscal" del Estado supone, en el ámbito de la vivienda social, una gran dificultad para cubrir incluso las necesidades de "bienestar". Este cambio de actitud se producirá a pesar de todo reconociéndose que la vivienda pública es menos cara por la caída en el valor real de la deuda a lo largo de décadas. Por el contrario, las viviendas destinadas a la compra han registrado continuos incrementos de precios, incluidas las viviendas usadas que se revalorizan en cada transmisión. La vivienda pública británica logrará romper esta espiral inflacionista (Balchin, 1989).

En general, los recursos públicos se reducen sustancialmente cuando se dan los primeros síntomas de recuperación después de la II Guerra Mundial. EE.UU., Dinamarca y Gran Bretaña constituyen excepciones a la reducción general; los dos primeros países con el objeto de reducir el desempleo, y en el caso de Gran Bretaña y EE.UU. por la necesidad de modernizar la estructura urbana y acometer la limpieza de los suburbios. Puesto que no todos los gobiernos que optan por la concesión de ayudas a la vivienda social son socialistas, y puesto que no serán ofertadas exclusivamente para los más pobres, Harloe concluye que este tipo de intervención en el período de entreguerras estará muy condicionada por el funcionamiento efectivo del orden económico y social capitalista.

Después de una primera tendencia general a construir viviendas sociales, su importancia variará por diversas razones. En la década de los cincuenta los países europeos y EE.UU. se enfrentan a la reconstrucción de sus economías. La destrucción de los stocks inmobiliarios y las tensiones sociales constituyen razones suficientes para llevar a cabo intervenciones del tipo de las que implica la vivienda social. El crecimiento industrial, la aceleración de la urbanización y el crecimiento demográfico irán acompañados de aumentos en la demanda de alojamiento. En Gran Bretaña, por ejemplo, se establece una estrecha relación entre el proceso de renovación urbana y la vivienda social, favorecida por la presencia de los laboristas en el Gobierno, pero se configura un sistema de rentas en el que no se logran cubrir la totalidad de los costes, resultando gravoso para el presupuesto público. En Suecia y Alemania el modelo se autofinancia sin resultar una carga excesiva para el presupuesto. En EE.UU. la hostilidad hacia este tipo de intervenciones será creciente.

En general, casi ningún país ha construido para los más pobres. La idea del "filtrado" está presente en la mayoría de los países industrializados, lo cual conduce a un sistema de redistribución regresiva: las viviendas que quedan vacantes serán ocupadas por los más pobres. La clase media se beneficia de unos alojamientos de mayor calidad y con unas rentas más bajas que en el sector privado (como en Holanda, Alemania o Dinamarca). En Francia, por ejemplo, su localización está estrechamente vinculada a las exigencias de un sector industrial en expansión. Concluye Harloe (1988-a; p. 52):

"Incluso cuando no había una relación directa entre requerimientos del mercado de trabajo y acceso a la vivienda social, las características de las estructuras institucionales y financieras de las organizaciones de vivienda social tendían a mantener el foco en los grupos de renta media. Los subsidios estaban limitados, por lo que la viabilidad financiera requería un cierto nivel de rentas..."

En la mayor parte de los países avanzados el conjunto de la construcción residencial alcanza su apogeo entre finales de los sesenta y primera mitad de los setenta. La vivienda social, por el contrario, comienza a disminuir su peso en la construcción anual desde la década de los cincuenta. Francia constituye la excepción: su porcentaje aumenta fuertemente hasta finales de los sesenta y después se reduce. Y esta caída general se ha observado incluso con gobiernos socialdemócratas que han considerado prioritaria la construcción social. En Gran Bretaña, donde el modelo será incapaz de autofinanciarse, la reducción de la construcción se compensa en parte con un aumento de la rehabilitación y de la "municipalización" de viviendas en el período 1968-73¹⁷⁰.

Durante los años cincuenta su construcción estará condicionada por fuertes restricciones presupuestarias, dando lugar a viviendas de pequeño tamaño y con equipamientos escasos. Posteriormente se introducen mejoras sustanciales en el tamaño y demás características, especialmente en los países europeos. Los inquilinos públicos disfrutarán de una situación "privilegiada" durante algunas décadas: buenos estándares, incluso superiores a los del alquiler privado, posibilidad de expulsión muy remota y poca probabilidad de que se dieran fuertes subidas de renta.

El aumento de los costes de construcción que implican dichas mejoras, así como la inflación acelerada desde los años sesenta, harán que el presupuesto público se resienta. Así, aunque la calidad de construcción aumenta, otros aspectos empeoran. Se construyen en general edificios de alta densidad, mayormente ubicados en la periferia urbana, donde el suelo es barato pero donde el acceso a los mercados de trabajo y a los servicios públicos es deficiente. Este tipo de alojamiento resulta monótono e impersonal en su diseño, burocratizado en su gestión,

¹⁷⁰ Véase, dentro del presente Capítulo, el apartado III.2.B.

disperso y con un mantenimiento deficiente. A finales de los años setenta el deterioro físico y los problemas sociales de los conjuntos de vivienda social serán problemas generales¹⁷¹.

Durante los primeros años de expansión, la forma más extendida de financiación consiste en préstamos estatales baratos y con plazos de amortización muy largos. Este sistema comienza a ocasionar problemas presupuestarios ya en la década de los cincuenta. Cuando los mercados de capitales se dinamizan, se opta por un sistema diferente: financiación con préstamos privados pero apoyada con subsidios para reducir el pago de la deuda¹⁷².

El nuevo sistema también presenta problemas. Mientras las viviendas antiguas mantienen unas rentas bajas, la inflación y el aumento de los costes de construcción repercuten negativamente en las de nueva construcción. El contraste entre una situación muy beneficiosa para los que disfrutaban de las rentas de mayor antigüedad y los crecientes problemas de acceso para las familias de bajos ingresos -así como la grave situación financiera alcanzada en los años sesenta-, forzarán la introducción de cambios importantes en el esquema de ayudas públicas¹⁷³. Las líneas de actuación serán:

1º.- Armonización de rentas (reducción del "rent gap"): las rentas pasarán a depender de la calidad de la vivienda, rompiéndose la relación con los costes históricos. Es decir, aumentos en las rentas más antiguas y en consecuencia reducción de los subsidios.

2º.- Limitación de los subsidios para la nueva construcción y sólo durante los primeros años de ocupación de la vivienda (por ejemplo, reduciéndolos progresivamente cada año).

¹⁷¹ Véase el Capítulo I, apartado I.4.2.

¹⁷² En EE.UU. la vivienda social se ha financiado con capital privado, obtenido mediante bonos que disfrutaban de beneficios fiscales atractivos. En la mayoría de los países europeos (como por ejemplo Gran Bretaña, Dinamarca, Francia y Alemania) se han eliminado o reducido notablemente los préstamos estatales para este tipo de viviendas. Holanda constituye una excepción a la tendencia general. HARLOE, M. (1988-a).

¹⁷³ La crisis será grave en el caso de Gran Bretaña y EE.UU.. En el resto de países europeos avanzados no alcanza la gravedad de los anteriores. HARLOE, M. (1988-a).

3º.- Introducción de esquemas de subvenciones de renta ("rent allowances" o "rent rebates") para ayudar a familias de bajos ingresos y nuevo acceso.

Las medidas anteriores irán acompañadas de otras no menos importantes, tendentes a favorecer el mercado privado de viviendas y reducir el apoyo a la vivienda social en alquiler.

La introducción de las subvenciones de renta ("rent allowances") durante los años sesenta y setenta constituye, para Harloe, un elemento de gran importancia de cara a cambiar el papel de la vivienda social en alquiler. Así, mientras en algunos países no está mal visto acudir a este tipo de ayudas (Holanda, Dinamarca, Suecia), en otros, familias que cumplen las condiciones para acceder a este tipo de subvenciones no las piden (Alemania). En algunos casos, el pago mínimo de renta que se debe realizar puede superar la capacidad de la familia¹⁷⁴. Algunos sistemas restringen el "sobreconsumo" de espacio al relacionarlo con el tamaño familiar, o imponen límites severos a la subvención quedando las rentas por encima de ésta. En otros casos, se combina con subvenciones a la producción, siendo cada vez mayor la tendencia a cuestionar el papel y efectividad de los subsidios de renta, planteándose su reducción a favor de las subvenciones a la producción de cara a atraer una mayor inversión.

La idea de que el crecimiento de la renta en los países más avanzados permitirá abandonar progresivamente la responsabilidad pública en materia de vivienda social, no ha sido correcta. En las últimas décadas la inversión en este sector se ha reducido; los costes han aumentado mientras los ingresos de los consumidores han disminuido o se han estancado; y en consecuencia, las subvenciones de renta también han

¹⁷⁴ En EE.UU., bajo la presidencia de Reagan, además de endurecerse las condiciones de acceso a las ayudas, la renta pasa del 25 al 30% de los ingresos familiares, situación que agudiza los problemas del segmento de población residente.

En Suecia el sistema es muy diferente: se administra conjuntamente por el Estado y las municipalidades, reconociéndose como objetivo la mejora del consumo de vivienda de determinados grupos. El porcentaje de renta que se cubre está determinado por la riqueza e ingresos de la familia, el alquiler o precio a pagar por la vivienda y el número de hijos, existiendo condiciones especiales para los pensionistas. Cualquier familia puede acceder a las ayudas, con independencia del tipo de alojamiento y de tenencia.

crecido. Existe un sector de población que continúa encontrando problemas para acceder a un alojamiento en condiciones adecuadas.

Willmott y Murie (1988), entre otros autores, destacan el creciente fenómeno de "polarización" del sector. Esta expresión no sólo se refiere a la creciente concentración de población pobre, sino también a las características de los alojamientos (mala calidad, pocos equipamientos, etc.), a los problemas de vandalismo, violencia e inseguridad de estas concentraciones y al "estigma" social que implica alojarse en una vivienda social. Sin embargo, la creciente masa de población marginada no se concentra exclusivamente en ella, y a la vez no todo el conjunto del stock está ocupado exclusivamente por los marginados. El fenómeno de la "polarización" es evidente en países como Gran Bretaña, Francia y EE.UU., país este donde el proceso de marginalización se manifiesta muchos años antes.

Pero, mientras en la mayoría de los países europeos varios factores conducen a la residualización de este tipo de vivienda, existen otros que limitan la extensión del fenómeno:

1º.- La extensión de la propiedad ha alcanzado a los grupos de ingreso moderado. El crecimiento de la propiedad, acelerado desde los años setenta, se está viendo frenado en la actualidad.

2º.- La resistencia de las organizaciones de viviendas sociales a redefinir su papel: algunas se han convertido en asociaciones de vivienda de clase media.

3º.- En aquellos países donde se ha observado una menor hostilidad hacia la vivienda social en los últimos años puede existir una fuerte resistencia a su reducción (elevado coste político).

Frente a estas limitaciones se han abierto otras líneas de actuación. Se intenta en general hacer partícipes a los inquilinos y descentralizar la toma de decisiones para hacer más flexible la gestión como respuesta a una previa más insensible y burocrática.

Las condiciones de alojamiento en este sector han empeorado notablemente. Además, se señalan otras grandes desventajas de los residentes (Balchin, 1989):

- a) Tienen menos posibilidad de elección sobre el lugar a residir.
- b) A lo largo de los años, pagan más por la vivienda que los propietarios.
- c) No tienen libertad para modificar sus viviendas.
- d) No acumulan riqueza.

Frente a esta situación, los laboristas británicos propondrán dotar al alquiler público de algunas ventajas de la propiedad ("Democracia de inquilinos"), como la seguridad de tenencia o la libertad para que realicen las mejoras que se consideren oportunas. Sin embargo, esta propuesta choca con el criterio de "necesidad". Estos aspectos se mejoraron en la "Housing Act" de 1980, permitiéndose la formación de cooperativas para una mayor participación en la toma de decisiones.

Para Harloe (1988-a, 1988-b), existe una contradicción central en la política seguida en las décadas recientes. Por un lado se han elevado las rentas y se han reducido las subvenciones con la finalidad evidente de reducir el gasto público, animando a las familias de mayor ingreso a convertirse en propietarios; por otro, se ha aumentado la dependencia de los que quedan en el sector público, un sector que acoge cada vez más el segmento de bajo ingreso, y que en consecuencia necesita mayores subvenciones públicas. Esta situación contrasta con la dirección tomada en el fomento de la propiedad. Es decir, por un lado, la reducción de gastos presupuestarios afecta directamente a la vivienda social, pero se registra; por otro, un considerable aumento de los beneficios fiscales a la propiedad. Los beneficios de la propiedad no son sólo fiscales. En algunos casos ha sido evidente el tratamiento no equitativo entre propiedad y vivienda social¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Por ejemplo, en Gran Bretaña, durante el período 1979/80 y 1982/83, el aumento de los alquileres fue del 109%, mientras los intereses hipotecarios bajaban del 15 al 10% gracias a la inyección de recursos por parte del Gobierno. También se ha puesto de

El crecimiento de la propiedad se ha utilizado como un mecanismo para reducir la responsabilidad y el papel del Estado en la vivienda. Sin embargo, esto se ha llevado a cabo en una época de elevado desempleo, mientras que esta forma de tenencia crece cuando aumenta el empleo estable. El creciente desempleo, la inflación y la subida de tipos de interés han frenado las posibilidades de expansión y han colocado en situación muy precaria a quienes entraron en el sector en los últimos años; los impagos a mediados de los ochenta alcanzan niveles preocupantes. Las Building Societies han sido un instrumento de apoyo, a pesar de las fuertes críticas que desde los años sesenta han sufrido por sus prácticas restrictivas de préstamos que penalizan a determinados segmentos de población como residentes de áreas centrales, negros, mujeres, etc. (Malpass, 1987).

A continuación se describen las principales características de la vivienda social en algunos países de nuestro entorno social y económico. Se parte de la descripción de las características generales de la provisión de dichas viviendas (agentes promotores, condiciones de acceso, etc.), el sistema de financiación, y se destacan en cada caso los cambios recientes más relevantes.

III.2.A.- EE.UU.

Características: La provisión de vivienda social se lleva a cabo por las "public housing authorities" (PHA)¹⁷⁶. La mayoría son entidades colectivas públicas autónomas creadas por el gobierno local y dirigidas por un comisionado. Si bien formalmente son independientes políticamente, a menudo están muy influenciadas por los políticos locales.

Aunque cada "housing authority" puede establecer sus propios criterios de admisión, deben respetar las regulaciones federales: tienen

manifiesto este aspecto en relación a la política de rehabilitación, que afecta principalmente a propietarios y viviendas de alquiler.

Véase BALCHIN, P. (1989).

¹⁷⁶ En relación con la vivienda pública en EE.UU., véase HARLOE, M. (1988-a); ZAREMBKA, A. (1990); MARCUSE, P. (1990).

preferencia aquellas familias desplazadas involuntariamente, las que viven en alojamientos subestándar y las que destinan más del 50% de sus ingresos al alquiler. Está prohibido establecer preferencias por residencia previa en el área o municipio y también la exclusión de grupos con circunstancias especiales (como madres solteras, ancianos, etc.).

Desde la aprobación de la "Housing and Community Development Act" de 1974, los constructores de vivienda pública tienen garantizada la renta en base al coste de construcción, y no como hasta entonces en base al alquiler del área donde se ubican. Esta Ley introduce otra posibilidad de provisión (Sección 8): el HUD negocia con los dueños de viviendas privadas en alquiler la "fair market rent" del alojamiento que refleja las rentas del área. Si se aceptan inquilinos con bajos ingresos, éstos deben aportar el 30% de su renta, cubriendo el Gobierno federal la diferencia entre renta y aportación del inquilino.

En 1979, las 2.800 PHA gestionaron una media de 450 viviendas, aunque el 6% de las PHA concentraban el 65% del total.

Las "Community Development Corporations" (CDC) son organizaciones de vivienda sin ánimo de lucro que trabajan con base en un vecindario y que se han convertido en los últimos años en una alternativa viable para la producción de viviendas destinadas a familias con ingresos bajos y moderados, especialmente para el segmento que dedica más del 50% de sus ingresos al pago del alquiler. Pueden tener un único objetivo (vivienda) o múltiples propósitos (vivienda, empleo, servicios sociales). El movimiento de las CDC se inicia a partir del programa de lucha contra la pobreza desarrollado por la Administración Kennedy, consolidándose a partir de 1965, aunque hasta la fecha el número de actuaciones no ha sido muy importante¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Las CDC surgen como respuesta al fracaso de las "Community Action Agencies" (CAA), creadas en vecindarios urbanos céntricos bajo el programa "Great Society" del Presidente Lyndon Johnson. El sistema de financiación inicial de estas agencias, mediante fondos federales, impedirá su control local, siendo rechazadas por las municipalidades de las grandes ciudades.

Algunos autores ven a las CDC como la respuesta al fracaso de institucionalizar la ayuda a los pobres, especialmente después de las recomendaciones del Kaiser Committee y de las moratorias impuestas por Nixon a los programas de subsidios federales a la vivienda. Además de las CDC, existen otras organizaciones que se encargan de la provisión

Financiación: La financiación se realiza mediante la emisión de bonos con desgravaciones fiscales. En un principio, las ayudas federales están disponibles sólo para el servicio de la deuda, teniendo que ser cubiertos los costes de operación mediante los alquileres. Actualmente son frecuentes los fondos para cubrir éstos, así como para la modernización de instalaciones. Cualquier beneficio obtenido a través de los alquileres se destina a reducir la carga federal. El Gobierno federal regula y controla detalladamente estas operaciones, aunque en las últimas décadas ha habido algún intento de reforzar la autonomía local.

Las CDC pueden acceder a préstamos con garantía federal que cubran hasta el 100% o el 95% del coste para las corporaciones sin ánimo de lucro o con dividendo limitado respectivamente. La Administración también se compromete a subsidiar el tipo de interés hasta un nivel que permita pagar los alquileres a las familias con menores ingresos.

Cambios recientes: La administración Reagan atacará frontalmente a la vivienda subvencionada, reduciendo drásticamente la construcción de nuevas unidades, disminuyendo las subvenciones a dichas operaciones e incrementando el ratio renta-ingresos (del 25 al 30%). Estas medidas están encaminadas a garantizar el acceso exclusivamente a familias de ingresos muy bajos, en contra de la línea seguida anteriormente de introducir inquilinos con capacidad de pago y solventar de esta manera parte de sus problemas financieros. La finalidad perseguida será reducir las subvenciones, aproximando las rentas a las cargadas en el sector privado por un alojamiento similar. Esta situación llevará a las PHA a vender viviendas o incluso a demolerlas. Sin embargo, pocos inquilinos han podido comprar sus casas.

III.2.B.- Gran Bretaña.

Características: La provisión de vivienda social se lleva a cabo por las autoridades locales, seguidas, a gran distancia, por el "voluntary housing

de este tipo de alojamientos; en ellas suelen tener presencia las iglesias, sindicatos y otras organizaciones. Véase Capítulo IV; KEATING, W. D., RASEY, K. P. and KRUMHOLZ, N. (1990).

movement" donde destacan las asociaciones de vivienda¹⁷⁸. Las autoridades locales tienen amplios poderes en materia de vivienda. Además de desarrollar y gestionar la "council housing" en alquiler (y muy ocasionalmente para la venta), también pueden tener responsabilidades en la construcción de viviendas privadas. Una de las características de las autoridades locales es su discrecionalidad para la selección de inquilinos. No obstante, desde finales de los sesenta, el control del gobierno central sobre los municipios aumentará progresivamente.

Las autoridades locales pueden también proceder obligatoriamente a la compra de viviendas en alquiler privadas (municipalización) cuando no cumplan con los estándares mínimos establecidos (propietarios absentistas, etc.). Sin embargo, en la mayoría de los casos las compras se llevan a cabo mediante negociación, especialmente a raíz de la crisis del sector a principios de los setenta, puesto que los precios pagados serán los anteriores a la crisis. El crecimiento de esta práctica llevará a establecer condiciones más restrictivas: las autoridades locales deben elaborar un plan a cinco años, tendrán prioridad aquellas zonas con fuertes déficits, las viviendas vacías deben estarlo al menos seis meses o más, etc. A finales de la década se abandona la municipalización progresivamente, aunque se retomará después ("right to ask the local authority to buy out the existing landlord").

Las asociaciones de vivienda tendrán un papel destacado en las "General Improvement Areas" y en las "Housing Action Areas"¹⁷⁹. En los años setenta serán criticadas por obtener ayuda pública sin estar muy controladas, estableciendo alquileres elevados y llevando a cabo una gestión muy ineficiente¹⁸⁰. Además, la calidad de los alojamientos será en

¹⁷⁸ En relación con la vivienda pública en Gran Bretaña, véase DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978); SHORT, J. R. (1982); BALCHIN, P. (1989); WILLMOTT, P. and MURIE, A. (1988); HARLOE, M. (1988-a) y (1990); BOLEAT, M. (1989) y (1991).

¹⁷⁹ Véase, dentro de este Capítulo, el apartado sobre Rehabilitación.

¹⁸⁰ Las asociaciones de viviendas nacen en el siglo pasado con fondos de las asociaciones de caridad, aunque actualmente están apoyadas financieramente por el Gobierno central y las autoridades locales, siendo gestionadas por voluntarios. Algunas destinan los alojamientos a grupos con necesidades especiales (ancianos, madres solteras,

general bastante deficiente, siendo acusadas de tratamiento injusto en la expulsión de inquilinos.

A mediados de los años ochenta habrá 458 "local housing authorities", siendo la media de viviendas gestionadas de 13.000 en 1985. La correspondiente a las asociaciones es de 150 en el mismo año.

Financiación: La construcción se financia con préstamos de instituciones privadas. El pago de la deuda y los costes corrientes se cubren con los subsidios del gobierno central, con los impuestos locales y los alquileres. Durante muchos años no se permite obtener beneficios con los alquileres; en la actualidad es posible, sin la exigencia de que dichos beneficios reviertan en el capítulo de vivienda.

El sistema de cálculo de los alquileres introducido en los años treinta era el siguiente: el total de los ingresos de la autoridad local por vivienda era igual al total de las cargas derivadas de la deuda, más los gastos de mantenimiento y gestión, menos los subsidios del gobierno central. A partir de este cálculo, se tendría en cuenta la ubicación, tamaño y servicios que ofrecía cada alojamiento para determinar su renta. Puesto que la carga de la deuda dependía de la edad del stock bajo control, podían darse situaciones muy dispares en los alquileres entre una comunidad y otra. En 1972 se introduce el sistema "fair rent"¹⁸¹ en la vivienda pública y en las asociaciones de vivienda, endureciéndose las condiciones para acceder a los subsidios.

A partir de 1989 las rentas se establecen según el principio de "alquiler asegurado"; es decir, fijación de renta libre por la asociación e

enfermos mentales, ex-convictos, etc.). En general los alquileres son mayores y la seguridad de tenencia menor que en la "council housing".

Además de las asociaciones, existen sociedades de copropiedad (propiedad colectiva de los residentes), "cost-rent societies" promovidas por profesionales y "self building societies" (autoconstrucción por los propios miembros). Estas tres últimas son poco importantes. Además, han ido perdiendo atractivo al aumentar desde los años setenta los costes de construcción y en consecuencia las rentas.

La "Housing Act" de 1957 crea un organismo específico para apoyar la expansión de este tipo de entidades ("Housing Corporation").

¹⁸¹ Véase, dentro de este Capítulo, el apartado sobre Alquiler Privado (III.4).

inquilinos en los nuevos contratos, pudiendo acceder a financiación privada para cubrir necesidades financieras.

Cambios recientes: Desde 1979 se han recortado sustancialmente las subvenciones a la producción, cayendo considerablemente la nueva construcción. Además, se han aumentado los alquileres por encima del crecimiento de los salarios o de los costes de construcción, reforma que ha modificado la situación de algunos gobiernos municipales que obtienen beneficios de su parque de viviendas, no necesitando ningún tipo de ayuda. Dichos cambios en las condiciones del ocupante, especialmente el aumento del ratio renta-ingreso, ha reducido los segmentos potenciales de inquilinos y ha permitido iniciar la venta de las viviendas públicas.

Las ventajas para la compra de las viviendas serán considerables. Los descuentos en el valor de la propiedad alcanzan en ocasiones hasta el 70% de su valor de mercado. También se instrumentan ayudas para la venta a agentes privados que se encargarán de su rehabilitación y reparación y su posterior venta o alquiler. En 1986 se suprimen los derechos que tienen los inquilinos para negarse a la compra. Sin embargo, la continuidad de esta política de venta encontrará serias limitaciones: la crisis económica, el desempleo y la dificultad para acceder a una vivienda privada (colapso de la propiedad como alternativa). Así, aumentará la lista de espera de las viviendas sociales por el fuerte aumento en los considerados "homeless"¹⁸². En 1986, la "Audit Commission" reconocerá la "crisis de la vivienda social", destacando el gran aumento de los "homeless" y la caída en los estándares al ser destinados mayores recursos a aumentar la burocracia.

A principios de los años setenta, especialmente a raíz de la crisis del sector residencial de 1974, aumenta la actividad de las asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro, ayudadas y reguladas por el Estado. Sin embargo, todavía manejan un porcentaje muy reducido del sector. Los conservadores favorecerán su expansión especialmente en las áreas que

¹⁸² En 1987, la lista de espera era de 1,5 millones de personas para Inglaterra y Gales. Se considera que existen unos 120.000 "homeless", cifra que para algunos infravalora la magnitud del problema por la propia definición de "homeless". Además, debe tenerse en cuenta a los jóvenes que no pueden acceder a una vivienda y que no están contabilizados. BALCHIN, P. (1989).

controlan políticamente, donde la "council housing" se ha reducido sustancialmente. Constituyen un mecanismo de apoyo al "Right to Buy", desvirtuando parte de sus objetivos al destinarse su producción mayoritariamente a la venta y no al alquiler para los más desfavorecidos. A partir de 1984 se permitirá la venta de las viviendas de las asociaciones con descuentos de hasta el 50% de su precio.

Otra de las líneas de actuación se centra en la introducción de nuevos esquemas de gestión y administración de los complejos de viviendas públicas con problemas, especialmente bloques de viviendas masificadas. En 1979 se inicia el programa de los "complejos de viviendas prioritarios" (PEP). La principal característica es la descentralización de la gestión, implicando a las autoridades locales y a los residentes, y contando con la ayuda de asesores para mejorar la habitabilidad. A partir de 1985, el programa "acción sobre los complejos de viviendas" recoge la experiencia del programa anterior, intentando avanzar más en la participación de los residentes. Estos pueden intervenir para mejorar el entorno de los complejos realizando incluso reparaciones menores, permitiéndose la constitución de "cooperativas de inquilinos"¹⁸³, que están fuertemente subvencionadas por el Gobierno central.

La creación de asociaciones de vivienda por las autoridades locales para transmitir la propiedad de los alojamientos va a constituir una alternativa cada vez más utilizada en los próximos años. El apoyo del Gobierno a las asociaciones ha aumentado de manera considerable recientemente, tanto por constituir una vía posible de rehabilitación de viviendas en alquiler, como por la posibilidad que abre de cara a reducir la carga de la vivienda pública. Se está produciendo, por tanto, un cambio de gran trascendencia en la política de vivienda británica: las autoridades locales están actuando cada vez más en la línea de fomentar y colaborar con las asociaciones de vivienda, relegando su labor como promotores. Al mismo tiempo, el sistema de apoyo a las asociaciones prima a aquellas que son más eficaces.

¹⁸³ Algunos residentes han formado "cooperativas de inquilinos" para gestionar y llevar a cabo las mejoras necesarias. En estos casos la propiedad no se ha transferido, siendo las autoridades locales responsables de la financiación de las inversiones realizadas. PFEIFFER, U. (1990).

III.2.C.- Francia.

Características: Las agencias encargadas de la construcción social, tanto para la venta como para el alquiler, son "Les Habitations à Loyer Modéré" (HLM)¹⁸⁴. Presentes en Francia desde antes de la II Guerra Mundial, la Ley de 3 de Septiembre de 1947 vuelve a reordenar este tipo de instituciones, aunque con muy pocas modificaciones respecto a la época de pre-guerra.

Las autoridades locales no tienen el control exclusivo sobre las HLM, puesto que no deben estar limitadas a una localidad. Son organizaciones independientes tanto del poder local como del central. Tienen un elevado grado de autonomía en la selección de inquilinos y están muy controladas en todo lo relativo a los estándares mínimos de construcción y el coste de las operaciones que realizan. Además de la construcción, pueden comprar y rehabilitar viviendas privadas.

Existen varias categorías de HLM. Entre las que destinan sus viviendas a alquiler están¹⁸⁵:

- a) "Offices Publics d'HLM" (OP) que son creadas por iniciativa de uno o más municipios y no tienen ánimo de lucro. Su gestión se desarrolla con la participación de las autoridades locales, el gobierno y otros organismos públicos¹⁸⁶.
- b) "Sociétés Anonymes d'HLM" (SA) que se crean por suscripción privada de capital y están divididas en varias categorías, incluyendo cooperativas. Las SA pueden obtener beneficios, aunque limitados, y no están bajo control público directo¹⁸⁷.

¹⁸⁴ En relación con la vivienda pública en Francia, véase DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978); WILLMOTT, P. and MURIE, A. (1988); HARLOE, M. (1988-a); DURIF, P. (1989); PFEIFFER, U. (1990); GUEKIERE, L. (1991).

¹⁸⁵ Además existen otras dos categorías que destinan sus viviendas a la venta: las HLM "Sociétés Immobilières" que financian y construyen, y las HLM cooperativas.

¹⁸⁶ Esta categoría será la más parecida a las "local housing authorities" británicas. Son creadas por decreto gubernamental.

¹⁸⁷ Las SA incluyen promociones de empresas públicas (Renault) o privadas, las realizadas por grupos religiosos, etc.

c) "Offices Publics d'Amenagement et de Construction" (OPAC). Categoría existente desde 1971. Aunque en la actualidad no son muy abundantes, pretenden constituirse en una categoría más flexible y operativa que las OP. Desde mediados de los ochenta se han transformado para conjugar el carácter de empresa con objetivos sociales, huyendo de la excesiva burocratización de las OP¹⁸⁸.

Existe por tanto una cierta variedad de situaciones dentro del sector de las HLM. Las rentas se fijan según los topes establecidos por el Gobierno, y su revisión anual se negocia entre éste y la federación de HLM: se establece en función de la zona geográfica, la calidad del alojamiento (servicios, aislamiento térmico, etc.), la "surface corrigée"¹⁸⁹ y el tipo de financiación obtenida. Una familia puede permanecer en su vivienda indefinidamente una vez que se ha accedido a ella, cumpliendo las condiciones sobre ingresos máximos, aunque se puede cargar un alquiler adicional en el caso en que los ingresos se sitúen en el máximo permitido para este tipo de viviendas, por considerarse suficientes para acceder a una vivienda en el mercado privado. Se trata de una figura específica del sistema francés, "le Sur-Loyer".

En 1984 había 1.200 HLM con una media de 1.900 viviendas cada una, aunque la media de viviendas gestionadas por las OP es mayor. Más de una tercera parte de las HLM son bloques de pisos de gran tamaño (más de 50 unidades). El 56% de las HLM son SA, el 41% OP y sólo el 3% OPAC.

Financiación: La financiación pública se destina a las OP y SA. En general, ha consistido en la concesión de préstamos a un tipo de interés muy bajo (en ocasiones el 1 ó 2%), que se devuelven en un período de tiempo muy largo (entre 40 y 60 años). La fijación de la renta se hace

¹⁸⁸ Las OPAC son gestionadas por representantes de la municipalidad, otras administraciones y organismos semi-públicos, así como por los representantes elegidos por los inquilinos. Tienen su propio departamento financiero y su personal no pertenece al cuerpo de funcionarios públicos. Así, a diferencia de las OP, tienen un mayor margen de maniobra; la financiación de las OP por el Tesoro Público restringe y limita sus actuaciones.

¹⁸⁹ Véase, dentro de este Capítulo, el apartado sobre el Desregulación de Alquileres en Francia (III.4.4.A).

conjuntamente con el Gobierno, aunque las rentas están muy condicionadas por los préstamos que éste concede.

En la década de los sesenta se pasará a complementar la financiación pública subsidiada con otros préstamos de instituciones financieras privadas a tipos de interés de mercado¹⁹⁰. Las instituciones privadas se verán por tanto forzadas a invertir en vivienda un porcentaje de sus recursos. En general estos recursos se conceden a las HLM a cambio de un número determinado de las nuevas viviendas construidas. Las HLM pueden recibir subvenciones especiales del Gobierno para rehabilitar las viviendas.

Recientemente el tipo de interés para la construcción de viviendas sociales se ha situado en el 3-4% y se han establecido toques en el número de viviendas construidas o adquiridas por las HLM (65.000 unidades anuales). El objetivo perseguido es reducir la carga presupuestaria y desviar las actuaciones hacia la rehabilitación.

Cambios recientes: La Ley de Vivienda de 1977 inicia la subida de alquileres en la vivienda social para afrontar sus problemas financieros y su deterioro, orientando el subsidio hacia los inquilinos y no, como venía siendo habitual, a la "piedra". Introduce una figura nueva, la "Aide Personnalisée au Logement" (APL): la rehabilitación de las viviendas recibe un subsidio especial a cambio de elevar los alquileres. Esta ayuda puede concederse también a aquellos inquilinos que compran su vivienda. Con esta ley se fomenta, por tanto, el proceso de venta de las viviendas públicas en Francia.

También desde ese mismo año, el programa "Habitat et vie sociale" concede una atención especial a la mejora del entorno físico y social de los complejos públicos problemáticos, principalmente concentrados en los "grands ensembles". Su actuación se centrará casi exclusivamente en la renovación física de los mismos. Pero a pesar de estos programas las protestas y revueltas aumentarán a principios de los ochenta.

¹⁹⁰ Además de la financiación subsidiada, otra fuente de recursos (aunque reducida) proviene de un impuesto especial del 1% en los pagos por nómina (el 1% "patronal") en las empresas que tienen más de 10 empleados. Los municipios también contribuyen.

El nuevo Gobierno socialista de 1981 accede con promesas de potenciar el papel de las HLM. Sin embargo la promesa no se cumple, iniciándose una etapa de austeridad presupuestaria acompañada del fomento de la propiedad. A pesar del rechazo de las organizaciones sociales de vivienda a acoger a los pobres e inmigrantes, se producirá una creciente concentración de estas capas de población, especialmente en viviendas periféricas. Las tensiones raciales y la violencia serán más dramáticas en Francia que en otros países. Tres serán las líneas seguidas para mejorar las condiciones de vida: trabajo comunitario, servicios sociales e inversión física. Sin embargo, los éxitos no serán destacables.

Un aspecto que cabe resaltar es el relativo a los conflictos entre Gobierno central, municipios y organizaciones de vivienda. Los gobiernos locales han resistido la presión del Gobierno central para cambiar el papel de la vivienda social. Han tendido a ser más restrictivos en la admisión de pobres, incluso en aquellos dominados por la izquierda. En general, se ha reducido de manera importante el apoyo político y popular.

Desde principios de los años ochenta, la reforma de la vivienda social francesa se ha llevado a cabo con el programa de "estrategias integradas"¹⁹¹. La actuación para mejorar la habitabilidad se plantea como una combinación de subvenciones y participación de los residentes en la mejora del entorno que habitan. Además de los objetivos habituales en este tipo de programas (mejora física, mejora de la gestión y de seguridad), se introdujeron otros dos objetivos¹⁹²:

¹⁹¹ El primer Gobierno del Presidente Mitterrand afronta las revueltas y tensiones en las HLM creando una comisión nacional de carácter departamental con amplias responsabilidades en la reforma de la vivienda social. Las actuaciones que se realizarán a lo largo de los ochenta están apoyadas en las conclusiones de tres informes: sobre problemas de la juventud, sobre problemas de seguridad y el informe Dubedout. Este último sentará las bases para el desarrollo de las "estrategias integradas".

¹⁹² En comparación con los PEP británicos, estos programas tienen tres ventajas:

- a) Mejor estructura organizativa.
- b) La coordinación de los programas depende de la municipalidades principalmente.
- c) La introducción de programas de mejora social entre los habitantes, especialmente jóvenes.

- a) Mejorar las oportunidades de trabajo y las posibilidades de ocio de los jóvenes;
- b) Ofrecer mayores facilidades educativas, culturales y sociales.

III.2.D.- Alemania.

Características: La provisión de vivienda social en alquiler puede hacerse por organizaciones sin ánimo de lucro, individuos privados o compañías, siempre que acepten las condiciones establecidas relativas a rentas, elección de ocupantes, estándares de construcción, etc.¹⁹³ Los inversores privados pueden recibir subsidios gubernamentales para construir viviendas sociales si cumplen los requisitos establecidos (tamaño, equipamiento, alquileres, precios de venta, etc.), viviendas que sólo pueden ser alquiladas a familias con determinados niveles de ingresos. Por otro lado, las organizaciones sin ánimo de lucro pueden estar gestionadas por las autoridades locales, empresas privadas comerciales, grupos de individuos, sindicatos, Gobierno central e Iglesia. Su actividad se limita a la construcción de alojamientos de pequeño tamaño, su dividendo no puede superar el 4% del capital invertido y sus rentas están limitadas por el coste de construcción, mantenimiento y gestión.

Pueden adoptar principalmente dos formas:

- a) Sociedades de vivienda. En 1986 poseen 2,3 millones de viviendas, siendo la media de viviendas gestionadas de 3.700.
- b) Cooperativas. Están gestionadas por sus miembros y suelen ser de pequeño tamaño. En 1986 existe un millón de viviendas en esta categoría, representando un tercio del stock, con una media de 900 viviendas gestionadas.

WILLMOTT, P. and MURIE, A. (1988).

¹⁹³ En relación con la vivienda pública en Alemania, véase HARLOE, M. (1988-a); PFEIFFER, U. (1990); HAMM, H. (1989) y (1991); JAEDICKE, W. and WOLLMANN, H. (1990).

Las cooperativas actúan generalmente en una sola localidad. Algunas desarrollan otras actividades relacionadas con el sector (viviendas con beneficio, renovación urbana, etc.). Están sujetas al control y regulación federal, estatal y local, recibiendo financiación de estas tres administraciones y también de entidades privadas. A pesar de los controles, han sido objeto de fuertes escándalos.

Las condiciones que posibilitan el acceso a una vivienda social no son revisadas posteriormente. No obstante, si los ingresos familiares cambian, los Länder pueden imponer un gravamen.

Financiación: El Estado concede préstamos y subvenciones a las sociedades sin ánimo de lucro para construir viviendas públicas en condiciones especiales. Hasta 1989 estas sociedades están exentas de tributación. Desde mitad de los años setenta, más del 30% de la inversión pública se destina a mejorar los alojamientos existentes.

La renta se establece considerando los costes de capital y los gastos de administración, deduciendo las subvenciones públicas. Este sistema se mantiene mientras no se reembolsen las subvenciones o amorticen los préstamos. A partir de entonces, la renta se pacta libremente.

Cambios recientes: También habrá problemas en los complejos de viviendas sociales, aunque no alcanzarán la gravedad del caso francés. Las estrategias de revitalización de los núcleos conflictivos no se plantean a largo plazo, y en general se limitan a la mejora física de los alojamientos con participación de los ocupantes, reduciéndose los alquileres en algún caso particular.

Sin embargo, la tendencia a finales de los años setenta y principios de los ochenta es la reducción de la asistencia a la vivienda social y el aumento del alquiler de los alojamientos de mayor antigüedad. Durante los setenta las rentas se incrementan por encima de la tasa de inflación, y en consecuencia del aumento de los ingresos de los inquilinos. Muchos de los inquilinos tendrán que abandonar estas viviendas. Paradójicamente, sólo podrán acceder a estas viviendas aquellas familias con ingresos elevados o aquellas que reciben alguna subvención pública. Esto ha dado lugar a una mezcla socialmente conflictiva y al aumento de las listas de espera y de los "homeless".

Desde 1986 la ayuda federal para nueva construcción ha desaparecido prácticamente; sólo se puede disponer de ayuda local y estatal. Aunque algunos municipios aceptan inquilinos de bajos ingresos, en general, las organizaciones de vivienda social se resisten a admitirlos. Una de las consecuencias ha sido la concentración de extranjeros y alemanes orientales. En definitiva, ha quedado como una alternativa residual e impopular.

III.2.E.- Holanda.

Características: La vivienda social ha sido construida por las municipalidades y por las corporaciones de vivienda aunque, desde 1960, la provisión es realizada por las asociaciones casi exclusivamente¹⁹⁴. En años recientes se les permite construir otro tipo de viviendas para vender en propiedad o para alquilar; los beneficios que puedan obtener deben ser reinvertidos en sus actividades de vivienda¹⁹⁵. Están sujetas a fuertes controles gubernamentales y a regulaciones de las autoridades locales. Las corporaciones operan en un sólo municipio y pueden tomar dos formas legales: asociaciones de miembros y fundaciones (con un equipo director pero sin miembros). La asignación de alojamientos depende en gran medida de la autoridad local o se determina entre ésta y la asociación, teniendo prioridad los residentes que satisfacen las condiciones exigidas.

A principios de los años ochenta hay unas 900 corporaciones, con una media de 1.400 unidades.

Financiación: Se financian con los ingresos que obtienen por los alquileres, con préstamos y subsidios del gobierno central y local, y recientemente con préstamos privados. Desde 1988 se ha eliminado la

¹⁹⁴ En relación con la vivienda pública en Holanda, véase HARLOE, M. (1988-a); MIDDAG, J. M. (1989); PRIEMUS, H. (1990) y (1991).

¹⁹⁵ Las asociaciones de vivienda serán reconocidas por la Ley de Vivienda de 1901 y desde entonces tendrán un papel crucial en la provisión de viviendas, contando con un amplio apoyo público. Algunas de ellas tienen el estatuto legal de asociación y otras de fundación. Existen fuertes vinculaciones entre las corporaciones y grupos religiosos y políticos. Hay dos federaciones nacionales importantes, una de ellas ligada al movimiento laborista y otra a partidos "confesionales".

posibilidad de acceder a préstamos públicos a la construcción, aunque se sigue subvencionando la construcción y los costes de explotación. La Administración puede avalar los préstamos.

Cambios recientes: En 1982 se inicia una etapa de austeridad presupuestaria. Sin embargo, la situación del mercado inmobiliario frenará los intentos de reducir el papel de la vivienda social y de iniciar la venta del stock: el sector privado tendrá fuertes dificultades para construir viviendas suficientes, siendo el precio de las mismas muy elevado. Además, las autoridades locales presionarán para que el gobierno modifique sus planes y permita más construcción social, ante la evidencia de que un mayor porcentaje de familias prefiere alquilar antes que comprar, y por los graves problemas para alojar a las familias de menores ingresos, especialmente a los extranjeros.

A pesar de las presiones en contra, el gobierno instrumentará mecanismos para garantizar que este tipo de alojamiento se destine hacia aquellas familias con menor renta. En esta línea, se incrementan las rentas por encima de los costes de construcción, compensándose con ayudas personales para afrontar el pago y reduciéndose los estándares de la nueva construcción¹⁹⁶. El Informe Heerma propone, a finales de los ochenta, fomentar la privatización de las viviendas sociales y el reforzamiento de la independencia económica del sector, especialmente con mayores aumentos anuales de los alquileres. No obstante, se reconoce que el sector social ha mantenido hasta la actualidad una estructura financiera saneada.

III.3.- INCENTIVOS PARA EL ACCESO A LA PROPIEDAD.

Una de las tendencias más claras en el mercado residencial es el aumento de la propiedad-ocupación. La mayoría de los países estudiados ha favorecido el crecimiento de este sector incrementando las ayudas

¹⁹⁶ Desde 1988 los subsidios públicos para la nueva construcción se otorgan si se cumplen los costes de construcción (más suelo) fijados administrativamente para localizaciones diferentes. Dentro de este límite los costes están plenamente subsidiados. Si se sobrepasan quedan excluidos por considerarse que van acompañados de mayores calidades.

públicas al mismo. Sin embargo, la dinámica seguida ha sido diferente en cada país. Así, mientras en EE.UU. el peso ha sido tradicionalmente muy elevado, en Gran Bretaña comienza a aumentar a partir de los años cincuenta y, por el contrario, en Alemania disminuye hasta los primeros años setenta.

La propiedad-ocupación disfruta de ventajas evidentes para el usuario¹⁹⁷. Podemos destacar, en primer lugar, la posibilidad de elegir (al menos hasta cierto punto) la forma de hacer frente a los pagos hipotecarios (cuantía, plazos, tiempo de amortización, etc.). Puesto que en la mayor parte de los países existe un mayor número de viviendas para la compra que para el alquiler, hay una mayor variedad donde elegir. Las ayudas públicas (especialmente fiscales) son mayores en el caso de la adquisición de la vivienda¹⁹⁸. Además, la vivienda constituye un activo (riqueza) y puede servir como garantía para otros préstamos.

Si bien partidos conservadores y progresistas han mantenido posturas claramente diferentes en torno a la propiedad, desde la década de los sesenta las posturas se han aproximado (Willmott y Murie, 1988). Los partidos de izquierda han pasado a apoyar a este sector, especialmente a raíz de la crisis financiera de la vivienda social. En Gran Bretaña, el partido laborista reconoce explícitamente el cambio de postura en el "Labour Green Paper on Housing Policy" de 1977.

Existe la tendencia a presentar la propiedad como un deseo "natural" o "básico" del individuo, especialmente desde la década de los cincuenta.

¹⁹⁷ En relación al alquiler, la propiedad evita importantes áreas de conflicto entre propietario e inquilino (forma en que se utiliza la vivienda, por ejemplo). Además, existe un aspecto que puede resultar desfavorable en el caso del alquiler: el arraigo y vinculación con el vecindario. Sin embargo, el alquiler disfruta de una serie de ventajas frente a la propiedad: no se tiene la responsabilidad de acometer las mejoras y reparaciones necesarias, aspecto éste importante para ciertos grupos de población (estudiantes, ancianos, inquilinos temporales, etc.); los costes de acceso (comisiones de agencias, depósito para el propietario, un mes de adelanto) son menores que en el caso de la propiedad (comisiones y tarifas a intermediarios inmobiliarios y financieros, formalización de hipoteca, impuestos, etc.).

¹⁹⁸ Además de las posibles ayudas financieras (subvención de tipos de interés, mayores plazos de amortización, cuantía del préstamo, etc.), la propiedad goza de una serie de ventajas fiscales importantes. En la mayoría de los países puede aplicarse la deducción por intereses hipotecarios y la deducción por amortización de capital. En algunos, además, las ganancias de capital y la renta imputada no tributan.

La insistencia en defender el alquiler por parte de los partidos de izquierda en el pasado y la vinculación entre propietarios y voto conservador (especialmente en EE.UU.), ha polarizado la discusión en torno a las dos opciones principales que brinda el mercado. El alquiler puede incluso llegar a ser símbolo de "fracaso" en algunas sociedades (los que pueden, compran; los que no, alquilan). Esta aparente "tensión" se plasmará en el eslogan electoral conservador británico de 1979 "Democracia de Propietarios".

Los subsidios a la vivienda constituyen la forma más extendida de ayuda a la propiedad. Siguiendo a Duclaud-Williams (1978), podemos identificar dos posturas diferentes en apoyo a los subsidios. En primer lugar, aquella que hace especial énfasis en la transferencia de renta que supone. Para los partidos de izquierda, constituyen un mecanismo que contribuye a mejorar las condiciones de vivienda en los segmentos de población medios y bajos. Para los conservadores, por el contrario, este apoyo de renta no está justificado. La segunda postura insiste en los beneficios que el conjunto de la sociedad recibe a través de los mismos, siendo meramente accidental qué grupo o grupos se benefician en mayor medida. Esta última postura se ha mantenido en algunos países avanzados, especialmente en las etapas de fomento del número de viviendas construidas (Francia, España). En estos casos, la cuestión de la equidad ha quedado al margen. Esta segunda postura se puede identificar con la teoría del filtrado.

En general, los elevados ritmos de construcción son vistos como "naturales" dentro de las economías capitalistas avanzadas y no como un producto de circunstancias peculiares, tales como altos niveles de crecimiento económico, aumentos del ingreso real y apoyo de amplias ayudas públicas. Esta "naturalidad" ha tenido como consecuencia la petición de la retirada de los subsidios a la producción en otros sectores, especialmente la vivienda social¹⁹⁹. Los subsidios y las ayudas fiscales se

¹⁹⁹ En 1975/76, el subsidio medio para los inquilinos de la vivienda pública era de 195 libras, mientras para los propietarios era de 185 libras en concepto de desgravación fiscal por intereses hipotecarios y subsidios hipotecarios. Se subraya otra asimetría en el tratamiento de los dos sectores: mientras en el primero las ayudas aumentan cuanto menores son los ingresos, en la propiedad las ayudas crecen al hacerlo los ingresos. Además, durante los setenta, serán frecuentes las ayudas gubernamentales a las instituciones financieras

han presentado tradicionalmente como un medio para mejorar sobretodo a los que están peor alojados. Sin embargo, se detectan elementos de gran regresividad en los mismos y en consecuencia son objeto de fuertes críticas.

Puesto que estamos ante un bien que exige grandes desembolsos y que se financia con préstamos devueltos a lo largo de varios años, algunos analistas insisten en resaltar la importancia de las políticas de contención de la inflación y de fomento del ahorro. Para Pfeiffer (1990; p. 216):

"...una buena política de la vivienda necesita un sistema monetario estable... Por tanto, la muy simple y conservadora política de mantener baja la inflación es la mejor base para conseguir altos índices de ahorro e inversión en el sector de la vivienda."

La cuestión es, sin embargo, si esta prescripción puede resultar válida por sí sola. El creciente paro estructural de las economías occidentales, el deterioro de las rentas reales de los trabajadores, la difícil contención de los precios en el sector, etc., pueden desencadenar procesos de deterioro en las condiciones de alojamiento.

Para Martens (1988-a y 1988-b), el apoyo estatal a la propiedad se ha convertido en una parte integrante del mercado, aunque constituye sólo un aspecto de la provisión de viviendas en esta forma de tenencia. Dados los elevados costes de su provisión, un aspecto central en las políticas de vivienda será la creación de condiciones adecuadas para permitir el acceso a la propiedad, al incidir decisivamente en la asequibilidad y reducir los riesgos potenciales del mercado. Esto ha sido un elemento clave en el desarrollo de un mercado de masas. El autor identifica tres áreas centrales de intervención gubernamental cuya importancia varía de un país a otro:

- a) Intervención en los Mercados Financieros.
- b) Subsidios a la Producción.
- c) Beneficios Fiscales.

(principalmente a las "Building Societies") para mantener bajos los tipos de interés. BALCHIN, P. (1989).

III.3.1.- Intervención en los Mercados Financieros. Instituciones Financieras del Sector.

La intervención en los mercados financieros tendrá como finalidad facilitar la disponibilidad de préstamos a largo plazo a los compradores. Este tipo de actuaciones es importante en aquellos países donde el sector financiero ha sufrido una grave crisis²⁰⁰. El desarrollo del mercado hipotecario será también una condición previa para el crecimiento de mercados de masas en otros países. Las instituciones especializadas en la financiación de la vivienda en propiedad (Crédit Foncier en Francia, Building Societies en Gran Bretaña, FHA en EE.UU., etc.) acogen un mercado en expansión, mientras las políticas públicas continúan apoyando los circuitos especiales de financiación para estas instituciones.

Para algunos autores, sin embargo, estas condiciones sólo afectan al comportamiento a corto plazo, pero no a largo plazo, ya que se convierte en normal, es decir, se incorpora al esquema de decisión. La demanda de viviendas depende de la riqueza y ésta del valor de las aportaciones futuras de ingresos. La modificación de las condiciones financieras altera el comportamiento de consumidores y entidades de préstamo. La evidencia a favor de la hipótesis de que dichas condiciones inciden directamente en la demanda de viviendas puede encontrarse en la historia reciente de algunos países (EE.UU. en la década de los años treinta; España en la década de los ochenta).

Se distinguen dos tipos de instituciones financieras que operan en el sector concediendo préstamos a largo plazo (Martens, 1988-b):

A)- Un primer tipo de prestamistas hipotecarios que utiliza los activos líquidos del sector (ahorros personales) para prestar. Dominan la financiación hipotecaria en Gran Bretaña ("Building Societies") y EE.UU. ("Thrift industry" que comprende las asociaciones de préstamo y ahorro y los bancos de ahorros mutuos), aunque también se reproduce el esquema en muchos países de habla

²⁰⁰ Como en EE.UU. durante los años treinta y en Francia después de la II Guerra Mundial. Véase el Capítulo IV.

inglesa y, con un funcionamiento algo diferente, en Alemania²⁰¹. Pueden trabajar exclusivamente en el mercado residencial o en otro tipo de actividades. Funcionan con ahorros líquidos a corto plazo que utilizan para prestar a largo plazo. Para afrontar las fluctuaciones en los tipos de interés a corto plazo, prestan en algunos casos a tipos de interés variables.

B)- Bancos Hipotecarios que utilizan los fondos obtenidos en el mercado de dinero, emitiendo bonos hipotecarios²⁰². Este tipo de instituciones son características de la mayoría de los países europeos. En principio, el tipo de interés fijo a largo plazo de los bonos o cédulas vendidas refleja la estructura de tipos de interés de las hipotecas realizadas en un período de tiempo. Actúan como intermediarios entre ahorradores e inversores.

En las últimas décadas, la desregulación de los mercados financieros ha empeorado la situación de los compradores. Los mercados financieros están cada vez más abiertos a la competencia internacional, mientras la búsqueda de rentabilidad ha hecho que se diversifiquen las actividades, perdiendo sentido la división tradicional de este mercado en instituciones especializadas (bancos de ahorro, comerciales, de inversiones, compañías de seguros, etc.).

²⁰¹ El origen de los bancos de ahorro específicos en el sector de la vivienda comienza con el movimiento de las "building societies" en Gran Bretaña en el siglo XVIII. En un principio son sociedades finalistas, con un reducido número de miembros que depositan sus ahorros hasta conseguir suficientes fondos para la construcción de sus viviendas. Estas iniciativas se expanden entre la clase media y la clase trabajadora con empleo regular. Los emigrantes británicos introducen el sistema en EE.UU. Conforme se expanden sus actividades se van diversificando: los ahorros personales no tienen por qué destinarse a la compra de una vivienda y las instituciones podrán prestar a otros agentes (constructores, propietarios de viviendas para alquiler, etc.). MARTENS, M. (1988-b).

²⁰² El origen de este tipo de instituciones se remonta también al siglo XVIII. La destrucción agrícola de Prusia, provocada por la guerra con Austria, hará que muchos terratenientes sean incapaces de financiar la recuperación. Los propietarios forman asociaciones que emiten deuda garantizada colectivamente (bonos) por sus miembros individuales. Estos bonos están asegurados con sus propiedades y permiten apoyar los préstamos a largo plazo en el mercado de capitales. Con la creación del "Crédit Foncier" de Francia en 1852, el sistema de emisión de bonos hipotecarios se transforma en lo que se conoce en la actualidad como bancos hipotecarios. MARTENS, M. (1988-b).

Desde la crisis de mitad de los años setenta en el sector²⁰³, las instituciones financieras especializadas en el mercado hipotecario se enfrentan a una mayor competencia; algunas de ellas han optado por diversificar sus actividades o se han integrado en bancos, y en algún caso en compañías de seguros (la única excepción es Dinamarca). Además, la mayor volatilidad de los tipos de interés empeora la situación de estas entidades que vienen ofreciendo préstamos con interés fijo. La introducción de ajustes entre activo y pasivo, principalmente, a través de tipos de cambio variable, implica un mayor esfuerzo del comprador. El deterioro de las condiciones económicas (el creciente paro estructural, la caída o estancamiento de la renta real, etc.) puede estrangular notablemente la capacidad de respuesta de las familias que pueden optar por reducir la inversión en mantenimiento de la propiedad, acelerando el deterioro del parque inmobiliario. Así pues, los instrumentos que mejoran la asequibilidad no garantizan la eliminación de problemas. Como ejemplo, el "Right to Buy" británico, que ha generado un importante aumento de los impagos (Van Vliet, 1990).

Las ventajas específicas (principalmente fiscales) aplicadas a este tipo de instituciones serán reducidas o eliminadas. Además, la competencia en la captación de fondos y las fuertes inversiones en nuevas tecnologías harán que aumenten los costes de funcionamiento de las mismas, lo cual recaerá sobre el prestatario. Si este tipo de instituciones ha sido fundamental para la expansión del segmento privado, la nueva situación puede empeorar las condiciones de asequibilidad. En las fases recesivas del ciclo las prácticas discriminatorias son habituales, rechazando a aquellas familias de menores ingresos (Martens, 1988-b).

²⁰³ El estancamiento económico, la rápida inflación y las malas expectativas respecto a la inflación futura provocarán un proceso de innovación financiera. Los principales cambios en los procedimientos contractuales de las instituciones financieras están relacionados con los estándares de cualificación de los préstamos. Así, si anteriormente se consideraba habitual un ratio pago-ingreso del 25-30%, a finales de los setenta éste aumentará hasta el 40%. Además, la tendencia general será hacia la vuelta de los préstamos a corto plazo, parcialmente amortizados en un período de 5-10 años, a las hipotecas de pagos graduados (crecientes) y con tipos de interés variables. Este último procedimiento introducirá un grado de incertidumbre elevada en los pagos a realizar por los compradores. POZDENA, R. J. (1988).

III.3.1.A.- Gran Bretaña.

Las "Building Societies" (BS) son sociedades sin ánimo de lucro²⁰⁴. Dominan la financiación del sector de la propiedad a gran distancia de la banca, las compañías de seguros y los fondos de pensiones. Captan ahorros líquidos de un gran número de ahorradores individuales que son canalizados hacia préstamos para la compra de una vivienda, utilizándose como un banco cualquiera. Estas sociedades se ven muy afectadas por las decisiones de política de vivienda, especialmente en las que afectan al sector de la propiedad²⁰⁵. Aunque puede haber acuerdos, son totalmente independientes del Gobierno; éste no puede obligarlas a mantener un determinado tipo de interés, ni puede controlar el número y volumen de préstamos, el tipo de prestatario o de vivienda sobre la que se concede el préstamo.

El esquema actual de funcionamiento se establece en la "Building Societies Act" de 1874. Posteriormente se introducen algunas modificaciones en su estructura, especialmente de cara a reforzar la confianza del público en este tipo de instituciones. En 1894 se someten a una rígida supervisión, limitándose los préstamos exclusivamente a las primeras hipotecas. En 1939 se definen por primera vez las condiciones de seguridad del préstamo y de valoración de la propiedad. También en la década de los años treinta se crea un cártel de fijación de tipos de interés para las BS, iniciativa que conduce a una mayor competencia entre ellas y que se mantiene hasta los años ochenta: fijación de unos niveles de tipos de interés que permitan un flujo suficiente de fondos, más un margen adecuado entre el tipo al que se presta y al que se retribuyen los ahorros. Además, disfrutarán de ventajas fiscales muy importantes.

Durante los años setenta, las BS serán acusadas de haber abandonado su carácter social. Las principales críticas señalan el aumento de sus costes

²⁰⁴ Véase DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978); MARTENS, M. (1988-b) y (1990); BALCHIN, P. (1989).

²⁰⁵ Por ejemplo, después de la II Guerra Mundial las "Building Societies" reducen de manera importante su actividad, aunque no estarán sujetas a ningún tipo de legislación discriminatoria. El Gobierno británico adoptará un sistema de licencias para controlar y reducir la construcción privada ante la escasez de materiales y las continuas subidas de precios. DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978).

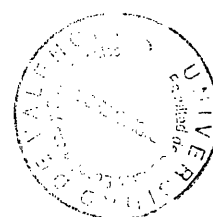
como consecuencia de la diversificación de actividades; el pago a los ahorradores de un tipo de interés inferior a la tasa de inflación registrada; beneficiar especialmente a los propietarios existentes y mejor situados; seguir una política de préstamos muy rígida (rechazo a las propiedades más antiguas, a los trabajadores no-profesionales, etc.). En la década de los ochenta serán acusadas de inflacionistas ante el aumento de los tipos de interés de los depósitos de ahorro para captar clientes, práctica que conducirá al aumento de los tipos de las hipotecas.

La crisis económica de los ochenta afectará duramente a este tipo de sociedades: en 1987 los impagos ascenderán a 22.630, mientras otros 47.770 prestatarios se retrasan en el pago entre 6 y 12 meses. Durante esta misma década la banca privada aumenta su presencia en la financiación hipotecaria, por el menor riesgo que implican este tipo de operaciones en épocas de crisis. La mayor competencia a la que se someten hace que las propias BS pidan la desregulación. A finales de los ochenta se les permite actuar en segundas hipotecas, gestión de vivienda y de suelo, etc. Las ventajas fiscales, antes exclusivas de las BS, serán ampliadas a otras instituciones.

III.3.1.B.- EE.UU.

Las instituciones implicadas en la financiación de la vivienda en EE.UU. se verán gravemente afectadas por el "crack" de 1929, después de una década de expansión²⁰⁶. La respuesta de la Administración consistirá en iniciar una etapa de fuerte regulación para prevenir nuevas crisis: separación entre banca comercial y de inversión, especializando la "Thrift Industry" en los préstamos a la vivienda, sometiéndola a una regulación y supervisión especial; el "Federal Home Loan Bank" (FHLB) adelantará fondos a sus miembros si es necesario; creación de un sistema de seguros de depósitos; imposición de topes a los tipos de interés de los depósitos de ahorro, con ventajas para la "Thrift Industry"; creación de un mercado secundario de hipotecas; establecimiento de un sistema de seguro hipotecario a través de la "Federal Housing Administration" (FHA) y de

²⁰⁶ Véase el Capítulo IV; MARTENS, M. (1988-b); MARCUSE, P. (1990).



garantía de la "Veterans Administration" (VA), además, estas instituciones prestarán a tipo de interés fijo. El sistema descrito, junto con el tipo de préstamos ofrecidos, harán muy atractiva la compra de una vivienda.

Las instituciones Thrifts no son las únicas que funcionan en el mercado hipotecario, aunque sí las más importantes. Los bancos hipotecarios están especializados en la vivienda en propiedad, pero funcionan de manera diferente a los europeos: no mantienen hipotecas en su cartera de inversiones, sino que originan hipotecas para la venta a otros inversores. Crecen durante los años veinte cuando es difícil encontrar préstamos a largo plazo, pero en los treinta caen ante el crecimiento de las Thrifts. En los años setenta vuelven a aumentar su presencia en el mercado al crecer la actividad del mercado secundario de hipotecas. El papel de la banca hipotecaria ha sido cíclico, aumentando su importancia cuando los tipos de interés de mercado eran altos y las Thrifts eran menos competitivas debido a los techos impuestos en sus tipos de depósitos.

Con la crisis de los años setenta se inicia un proceso de desregulación de las Thrift. Las ventajas fiscales específicas se reducen, aunque se mantienen para las más pequeñas. Si desde los años treinta están limitadas a operar en un sólo Estado, a finales de los setenta se permitirá la expansión a otros.

III.3.1.C.- Francia.

El "Crédit Foncier" (CF) es un banco privado, aunque sus directores y gobernador son designados por el Gobierno, ejerciendo éste un gran control sobre sus actuaciones²⁰⁷. Es por tanto una institución semi-pública encargada de gestionar el sistema de subsidios y préstamos a la vivienda. No capta ahorro privado, siendo su principal fuente de financiación los recursos financieros públicos, prestando a unos tipos de interés por debajo de los de mercado. Sin embargo, no trabaja sólo en el mercado residencial; actúa en otros ámbitos o actividades económicas a

²⁰⁷ Véase DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978); MARTENS, M. (1988-b).

semejanza de los bancos privados, muchas veces en función de intereses económicos generales.

El esquema aprobado por la Ley de 21 de Julio de 1950 establece:

- a) Garantía estatal para los préstamos hechos por el Crédit Foncier.
- b) El préstamo puede cubrir hasta el 60% del precio de la vivienda (anteriormente el límite estaba en el 50% y posteriormente se amplía hasta el 70%).
- c) Los préstamos del CF se orientarán principalmente hacia la nueva construcción (anteriormente un elevado número de préstamos se destinaban a reparación y mejora de las propiedades existentes).
- d) El Banco de Francia prestará a medio plazo (5 ó 7 años), refinanciando los préstamos. Estos recursos se destinarán a cubrir la financiación a largo plazo.

Así, aunque el CF puede prestar para la construcción de viviendas destinadas tanto para alquiler como para compra, progresivamente se convertirá en instrumento clave de financiación y ayuda para la propiedad.

A finales de los años sesenta y principios de los setenta se intenta desarrollar en Francia un sistema financiero privado que ofrezca préstamos para la compra de viviendas a tipos de mercado con garantía hipotecaria. Sin embargo, el éxito será parcial. El sector no subsidiado de la vivienda francesa es de dimensiones muy reducidas comparado con el de otros países de características económicas similares.

Una de las características del sistema financiero francés será la dificultad estructural de apoyar y garantizar los préstamos a largo plazo para asistir a los compradores individuales. En 1967 se crea el mercado secundario de hipotecas que permite a los bancos vender bonos en el mercado si los déficits de liquidez estrangulan sus actividades en relación a los préstamos hipotecarios. Sin embargo, este mercado no adquiere mucha relevancia. De mayor importancia para el desarrollo de los préstamos a largo plazo será la mejora llevada a cabo en las condiciones

del ahorro subsidiado por el Estado²⁰⁸. Con este instrumento se conseguirán captar fondos baratos para préstamos con un margen de interés amplio. Los subsidios estatales en los ahorros no se reflejarán en tipos de interés menores, sino en una mayor oferta de préstamos a largo plazo para los compradores.

III.3.1.D.- Suecia.

El sistema de financiación a la vivienda en Suecia cuenta con un apoyo estatal muy importante: bancos de vivienda especiales y subsidios y préstamos gubernamentales²⁰⁹. El sistema sueco ha funcionado muy bien, consiguiendo una producción suficiente de viviendas asequibles y en buenas condiciones para todos los ciudadanos²¹⁰.

La ayuda para cubrir los costes financieros se destina tanto a compradores como a constructores, a través de bancos especializados cuyos fondos están garantizados por el Gobierno. Estos bancos conceden préstamos de primera (y segunda) hipoteca a 40 años, con tipos de interés por debajo de los de mercado y que cubren el 70% del coste del suelo y construcción. El Estado puede conceder préstamos a bajo interés en tercera hipoteca para una parte del remanente de los costes de construcción, dependiendo de si el constructor es una corporación de propiedad pública (el 30% restante), una cooperativa (hasta el 29%), un propietario ocupante (hasta el 25%), o un propietario privado de viviendas de alquiler (hasta el 22%). El Gobierno central decide anualmente el número de préstamos disponible para cada agente.

Además de lo anterior, se subsidian los pagos de intereses de las familias, siendo mayor para los que adquieren propiedades en cooperativas que para los que compran su propia vivienda. El "National Pension Fund" apoya el sistema indirectamente a través de la compra de

²⁰⁸ Véanse, más adelante, los apartados III.3.2 y III.3.3.

²⁰⁹ Véase ZAREMBKA, A. (1990); ANAS, A., JIRLOW, U. *et al.* (1990).

²¹⁰ El sistema noruego es parecido al sueco: bancos especializados en el sector y subsidios y préstamos gubernamentales. En este caso se ha logrado un notable éxito en la provisión de viviendas adecuadas y a buen precio. ZAREMBKA, A. (1990).

bonos emitidos por los bancos hipotecarios, sociedades de crédito a la vivienda y compañías hipotecarias. En los años setenta, alrededor del 40% de los fondos de pensiones estaba invertido en el mercado residencial.

III.3.1.E.- Alemania.

Los bancos hipotecarios alemanes se fundan en el sector bancario público durante el período de entreguerras, siendo instrumentos claves en ofrecer fondos para la realización de infraestructuras y proyectos de construcción de vivienda social²¹¹. Hasta los años sesenta su crecimiento será paralelo a la construcción de viviendas subsidiadas por el Estado, con préstamos a largo plazo y con tipos fijos. Sólo a partir de la década de los setenta comienzan a prestar a compradores individuales a una escala significativa.

El "Bausparkassen" (Bancos de Ahorro para la Construcción) alemán constituye otro caso de prestamista hipotecario especializado, creado a mitad de la década de los años veinte con la finalidad de animar los ahorros colectivos para la construcción de viviendas²¹². Esta institución conecta los préstamos a los ahorros (a diferencia de las "Building Societies" y de la "Thrift Industry"): los préstamos sólo se conceden a los ahorradores, dependiendo su tamaño de los ahorros y de los años en que éstos se han generado. Funcionan con tipos de interés bajos y fijos tanto para ahorros como para préstamos, no repercutiendo las subidas y bajadas de los tipos de interés de mercado. Los ahorros pueden deducirse fiscalmente o se puede aspirar a un subsidio estatal en caso de no alcanzarse un determinado nivel de ingresos.

²¹¹ Véase MARTENS, M. (1988-b); PRIEMUS, H. (1990).

²¹² La creación del Bausparkassen está estrechamente relacionada con la masiva destrucción de ahorros en el período de hiperinflación de los años veinte. Su papel, consistente en apoyar con fondos las hipotecas segundas crece en los años 30 cuando la deflación conduce a los bancos hipotecarios a restringir los préstamos hasta el 40% de los precios de vivienda. Después de la II Guerra Mundial, su expansión será importante, alcanzando el 20% del mercado en los años 70. Su crecimiento estará fuertemente vinculado a la expansión de la construcción de viviendas unifamiliares para propietarios-ocupantes.

MARTENS, M. (1988-b); JAEDICKE, W. and WOLLMANN, H. (1990).

El aumento de los tipos de interés desde finales de los años setenta hará menos atractiva la retribución de los depósitos del "Bausparkassen". A pesar del apoyo gubernamental, estas instituciones han tendido a diversificar sus operaciones para poder competir con la banca y otras instituciones que operan en el sector.

III.3.1.F.- Holanda.

Los bancos hipotecarios holandeses obtienen fondos en el mercado de bonos a largo plazo y a través de préstamos ofrecidos por grandes inversores, como fondos de pensiones y compañías de seguros sin intermediación de instituciones financieras²¹³. Estos han ganado importancia en las últimas décadas.

El sector de la propiedad-ocupación no comienza a desarrollarse hasta 1950. La introducción de un sistema de garantía para este segmento del mercado permitirá que los bancos hipotecarios, que previamente restringían sus ratios al 65-70% del precio de la vivienda, alcancen hasta el 90%. Sin embargo, hasta en "boom" de la propiedad de los años setenta estas instituciones no alcanzarán un peso significativo.

También será importante la introducción de garantías gubernamentales en los préstamos hipotecarios, contribuyendo notablemente a la expansión de la propiedad, particularmente en el segmento de menor renta del mercado. Desde los años cincuenta se desarrollan esquemas de subsidios a la construcción de viviendas para propiedad, aunque se limitarán en períodos de fuerte subida en los costes de construcción. La fuerte crisis de los bancos hipotecarios holandeses de principios de los ochenta llevará a su desaparición, integrándose en otros bancos comerciales o en compañías de seguros.

III.3.2.- Los Subsidios a la Producción.

²¹³ Véase MARTENS, M. (1988-b); JAEDICKE, W. and WOLLMANN, H. (1990).

Los subsidios han sido importantes en algunos países (Holanda, Francia, Alemania), como medida orientada a la reducción de los precios de mercado. Se han instrumentado como subvención de capital o primas, tanto en pagos repartidos en un número de años como en pagos de intereses por debajo del mercado para préstamos hipotecarios (o incluso una combinación de los dos, como en Francia). Los subsidios han estado ligados generalmente al cumplimiento de los límites establecidos en los costes totales de inversión, al tamaño de las viviendas, a los estándares y a los ingresos de los compradores²¹⁴. Aunque en la actualidad los subsidios se orientan a los compradores, pueden considerarse subsidios a la producción, porque están ligados a los nuevos proyectos de construcción, no a la vivienda usada (o en pocos casos) y sostienen los beneficios de los constructores permitiendo tasas mayores de ventas bajo condiciones de producción con costes crecientes.

Los subsidios a la construcción de viviendas serán especialmente importantes en Francia, donde coexisten varios esquemas de subsidios durante el período de entreguerras, contribuyendo a financiar una proporción significativa de la construcción de viviendas en propiedad. Sin embargo, desde la década de los cincuenta, las discusiones se centrarán en la idoneidad de los distintos mecanismos de ayuda a la construcción en función de las condiciones económicas generales, es decir, en las posibilidades de control que ofrece cada instrumento. Estas discusiones se han mantenido, en primer lugar, en torno a la cuestión de primar la ayuda "a la piedra" o "a la persona" y, en segundo lugar, en primar el ahorro destinado a la compra de vivienda o ampliar el sistema de subvenciones públicas.

a) Ayuda a la piedra. Se destina a aquellos agentes o empresas que llevan a cabo la construcción, siendo el objeto perseguido la reactivación de la actividad en el sector (por ejemplo, bajos tipos de interés para las HLM francesas). Este tipo de ayudas tienen a su favor la facilidad de control y la posibilidad de dirigirlas allí donde se necesita. Sin embargo, al no concederse atendiendo a las

²¹⁴ En algunos países, las viviendas así subsidiadas se incluyen en el sector de la vivienda social. Esta circunstancia complica el análisis estadístico y la comparación.

circunstancias personales pueden beneficiarse de ellas familias que no lo necesitan.

b) Ayuda a la persona. Dirigida al comprador individual en función de sus ingresos individuales ("housing allowances"). Permite una mayor libertad de elección de vivienda y son percibidas por aquellos que más la necesitan. Sin embargo, las autoridades pierden el control de los costes de construcción, por lo que se les acusa de ser inflacionistas.

Se han puesto en práctica otros mecanismos, como incentivos a los ahorros destinados a la compra de vivienda (cuentas ahorro vivienda). Generalmente, se establece un incentivo específico para el ahorrador privado, como una rentabilidad superior a la que se obtendría en cuentas similares (mayor tipo de interés, desgravación fiscal) o una relación entre cantidad ahorrada y el préstamo que se puede obtener, o ambas a la vez.

III.3.3.- Beneficios Fiscales.

Estas medidas tienen la finalidad de reducir los costes de los préstamos para los compradores, aunque en un principio algunos de estos incentivos no se introducen explícitamente como instrumentos de política de vivienda²¹⁵. En Gran Bretaña, por ejemplo, los intereses pueden deducirse hasta una cantidad máxima, siendo revisada periódicamente para ajustarla a la inflación de los precios de la vivienda. En Dinamarca y Holanda existen descuentos ilimitados por el pago de intereses hipotecarios. En Francia las deducciones por intereses son más restrictivas, limitadas al 25% del coste de los intereses y con una cantidad máxima. En Alemania los intereses de los préstamos hipotecarios no pueden deducirse, aunque se puede descontar de la renta sujeta a imposición el 5% del coste de construcción o del valor de compra durante

²¹⁵ En sus orígenes este tipo de ayudas fiscales abarcan todos los préstamos personales, dirigidos en general al propietario. Progresivamente se eliminan las desgravaciones fiscales para los préstamos no hipotecarios. En Gran Bretaña, por ejemplo, los pagos de intereses de todos los préstamos personales estarán exentos fiscalmente hasta la "Finance Act" de 1969. A partir de entonces sólo se mantendrán las ventajas fiscales para los préstamos hipotecarios destinados a la compra y mejora de la vivienda. MERRET, S. (1982).

un período de ocho años. Esta deducción tiene unos límites que varían con el número de hijos de la familia.

En algunos países los descuentos fiscales en los ingresos están parcialmente compensados por impuestos en la renta imputada (Alemania, Dinamarca, Holanda). El impuesto es, sin embargo, poco importante ya que el valor de la renta es muy bajo. En Gran Bretaña, el gobierno conservador de 1963 suprimirá esta carga.

Las exenciones fiscales sobre las ganancias de capital por la venta de las propiedades individuales también están presentes en la mayoría de los países. En Alemania y Dinamarca se aplica cuando se vende la vivienda a partir de los dos años de su compra (cinco años en Francia). En EE.UU. la exención no tiene límites cuando se compra otra vivienda de calidad y estándares similares. En este último país, este tipo de ventaja fiscal se introduce en 1951 con objeto de promover la movilidad geográfica.

La expansión de la propiedad, junto con el crecimiento de los precios de la vivienda y el aumento en los tipos de interés, ha hecho muy difícil la modificación de las ventajas fiscales, siendo un instrumento de gran importancia en la actualidad por la protección que ofrece al propietario. Las ventajas fiscales han llegado a ser una parte integral de la estructura de los mercados de vivienda en propiedad, aunque presupuestariamente suponen una carga considerable cada vez mayor. Existe además otra circunstancia que ha favorecido su mantenimiento: puesto que el coste de este tipo de ayudas no se contempla en el presupuesto como gasto, resulta menos controvertido políticamente en comparación, por ejemplo, con los subsidios a la producción (Martens, 1988-a y 1988-b).

III.3.4.- El Sector Semi-Público.

Con muy escasas excepciones, la compra de una vivienda disfruta de beneficios fiscales independientemente de los ingresos del comprador. Cabría hacer, sin embargo, una distinción importante en el sector de la propiedad. Por un lado, la vivienda libre que no puede acceder a otro tipo de ayudas. Por otro, la vivienda protegida que cuenta con ayudas adicionales como préstamos cualificados, precios limitados, exenciones

fiscales, etc. Nos ocuparemos de esta segunda forma de acceso a la propiedad que en algunos países como el nuestro (VPO) ha jugado un papel clave en la solución de los problemas de alojamiento, pero que implica una intervención gubernamental importante en recursos.

La construcción de viviendas para su venta en propietarios ha recibido subsidios en algunos países estudiados. En Alemania se aprueban por primera vez en 1966²¹⁶; en EE.UU. la "vivienda asistida" de los años sesenta contará con importantes ayudas; en Gran Bretaña, en 1919 y 1923 se introduce la subvención por vivienda construida²¹⁷. Estas experiencias han sido, en general, puntuales. La vivienda subvencionada o "semi-pública" no existe como categoría específica en Gran Bretaña o EE.UU., siendo el caso más interesante el de Francia.

III.3.4.A.- Francia.

La Ley de 21 Julio de 1950 crea lo que se conoce en Francia como el sector intermedio o semipúblico²¹⁸. La citada Ley introduce el pago de un subsidio de seis francos anuales por metro cuadrado durante un período de veinte años a compradores-propietarios de viviendas de nueva construcción, subsidio que se abonará sin tener en cuenta la renta del comprador. Así, la compra recibirá una ayuda estatal, estando una parte del coste cubierto con préstamos concedidos por el "Crédit Foncier".

Estos subsidios no se consideran una forma de ayuda social y están disponibles prácticamente sin restricciones: tan sólo deben cumplirse las condiciones establecidas en las características físicas de los alojamientos a financiar. El Ministerio de Finanzas decide anualmente el número de

²¹⁶ En Alemania se introduce un sistema de subsidios de apoyo a la construcción destinada a la propiedad en la Ley de Vivienda de 1966; hasta entonces la construcción de vivienda de alquiler había acaparado los subsidios públicos. Estos podían destinarse también a la vivienda social, aunque la forma en que se concedían favorecía la propiedad. MARTENS, M. (1988-a); JAEDICKE, W. and WOLLMANN, H. (1990).

²¹⁷ Véase el Capítulo IV.

²¹⁸ Una descripción de las principales características de este sector puede encontrarse en R. H. DÜCLAUD-WILLIAMS (1978).

préstamos y subsidios disponibles en función de las exigencias presupuestarias.

En 1953 se crea una figura nueva en el esquema de propiedad: "Logement économique et familial" (Logéco). Esta figura abarca un tipo de vivienda económica que se ajusta a las necesidades y características de alojamiento de una familia media francesa. Los préstamos del "Crédit Foncier" se elevarán hasta el 80% del precio total de compra, y se dotará además con un subsidio de 10 francos por metro cuadrado para reducir el peso de los intereses en el presupuesto familiar. La concesión de estas ayudas estará condicionada al cumplimiento de determinadas condiciones de tamaño y coste. El nuevo sistema tendrá un gran éxito: las condiciones de financiación de esta nueva figura conseguirán animar el sector de la propiedad, que no había alcanzado un dinamismo suficiente²¹⁹.

En 1958, ante las fuertes protestas por las subidas de los tipos de interés de los préstamos (medida forzada por las tensiones inflacionistas), se opta por la introducción del tipo de interés fijo en los préstamos a la propiedad. Esto supondrá un beneficio adicional a los compradores a largo plazo, conforme la inflación erosiona los pagos.

Las críticas ante esta nueva figura, especialmente desde la izquierda, insisten en la duplicidad de sistemas, manteniéndose para las HLM el primero de ellos, es decir, el subsidio de seis francos. También será objeto de crítica la magnanimidad de las ayudas y beneficios que recibe el sector de propietarios en los primeros años de la década de los sesenta. En 1963 se suprime la tipología "Logéco". A partir de entonces, los préstamos del "Crédit Foncier" se concederán teniendo en cuenta los ingresos de los compradores y el tamaño familiar ("Prêts Speciaux"). Las restricciones impuestas para acceder a los préstamos (acompañadas en el sector de alquiler privado por controles de rentas) pretenden desanimar la construcción especulativa. Sin embargo, el nuevo sistema también será criticado por la exclusión de la clase media de las ayudas, creándose en

²¹⁹ De las 240.000 viviendas que se establecen como objetivo anual en 1947, en 1953 no se había conseguido construir la mitad.

1965 los "Prêts Différés" en condiciones menos ventajosas que los anteriores pero que compiten por recursos limitados.

Cabe destacar el sistema francés de cuentas vivienda como otro tipo de medidas para apoyar el acceso a la propiedad. En 1953 se crea un sistema de incentivos para el ahorro ("Epargne Logement") con la finalidad de generar recursos suplementarios para las nuevas viviendas, de forma que el peso de la financiación no descansa exclusivamente sobre los préstamos del Estado²²⁰. El sistema francés contempla en sus inicios la indiciación de la cantidad ahorrada con el precio de la nueva construcción. El sistema de indiciación se abandona en 1959, dado el escaso éxito para atraer ahorro y las condiciones económicas generales del país. A partir de entonces se establece la prioridad para el acceso a los préstamos del Crédit Foncier, aunque tampoco esta ventaja es suficiente para atraer un volumen de ahorro significativo. En 1965 se amplían las posibilidades de las cuentas de ahorro, permitiendo que se puedan beneficiar de sus ventajas las familias que adquieran viviendas más caras o viviendas usadas, estén subsidiadas o no.

III.4.- LA VIVIENDA PRIVADA EN ALOUILER.

A principios de siglo este sector es con diferencia el más importante en la mayoría de los países revisados. La intervención en el mismo, básicamente (y de forma casi exclusiva) a través de la congelación de rentas, reducirá sustancialmente su peso. La caída ha sido muy importante en Gran Bretaña y en menor medida en Francia. Alemania escapa a esta tendencia general, manteniéndose como principal sector; representando en ciudades como Berlín más del 80% del parque residencial. Las limitaciones que existen para expandir la propiedad-ocupación y el cambio de actitud respecto a la vivienda social, han vuelto a situar esta alternativa en el centro de atención. En los últimos años, y muy especialmente en aquellos países donde su reducción ha sido

²²⁰ La aprobación de esta sistema de incentivos tendrá dificultades. En contra de este tipo de cuentas se argumenta que pueden reducir sustancialmente las posibilidades de financiación del Estado si tienen éxito. Por otro lado, el sistema de subsidios y préstamos permite un mejor control de la actividad constructora en caso de que volvieran a aparecer tensiones inflacionistas.

importante (Gran Bretaña), se han puesto en marcha medidas específicas para animar el alquiler privado.

El control de alquileres ha constituido una medida específica del alquiler privado. La mayoría de los países avanzados, entre ellos los europeos y EE.UU., lo establecen durante la I Guerra Mundial, dados los efectos que el conflicto bélico causa en el stock de viviendas y en los precios. La medida pretende frenar la creciente inflación ocasionada por la escasez de bienes de consumo -al destinarse los recursos a atender las exigencias de la guerra- y el déficit de alojamientos, especialmente en las grandes ciudades de los países en guerra. Las medidas adoptadas serán bastante uniformes. Y aunque se adoptan con carácter coyuntural, se prolongan más allá del fin de la guerra. En general, las principales diferencias entre países pueden encontrarse en el momento en que empiezan a perder rigidez los primeros controles y en la forma de llevar a cabo su desmantelamiento.

Una de las características del sistema de control de alquileres es la estrecha relación que se establece entre congelación de rentas y seguridad de tenencia u ocupación (en algunos casos acompañada del derecho de sucesión, caso extremo de la seguridad de ocupación). El principio de la seguridad de ocupación garantiza que siempre que el inquilino pague sus rentas, el propietario no puede desalojarlo. En definitiva, libera al inquilino de la discrecionalidad del propietario, que puede utilizar el desalojo como medio de presión para obtener mayores rentas²²¹. Si el control de rentas pretende ser efectivo, la seguridad de tenencia debe acompañar la congelación de alquileres. Asimismo, cuando se pretenda liberalizar las rentas se debe relajar, también, la seguridad.

²²¹ Para Duclaud-Williams, las leyes han exagerado la precariedad de la posición del inquilino. Si se considera la vivienda en alquiler como una inversión para el propietario, si el inquilino paga la renta no habrá motivo para desalojarlo.

III.4.1.- Principales Críticas al Control de Alquileres.

El control de alquileres ha sido una de las medidas más debatidas y criticadas²²², resaltándose como principales consecuencias negativas del control las siguientes:

a) *Puesto que se limitan los alquileres, generalmente coincidiendo con períodos de elevada inflación, la ganancia real de los propietarios disminuye.*

Como bien de inversión, una menor rentabilidad conduce inevitablemente a una menor reinversión en mantenimiento. En consecuencia, es de esperar que el stock inmobiliario sujeto a un rígido control de alquileres se deteriore. Para Kiefer (1980), el control de alquileres y la imposición de estándares mínimos son políticas de "alto riesgo".

Vitaliano (1985) demuestra la reducción en los servicios de vivienda en la ciudad de Nueva York en los años siguientes a la II Guerra Mundial, calculando dicha reducción en torno al 25%. Frankena (1975) había demostrado cómo una renta fijada no tiene por qué ocasionar pérdidas al propietario (a menos que existan unos estándares mínimos establecidos) o producir exceso de demanda. Considerando el conjunto de flujos de servicios que ofrece una vivienda, la reducción de la renta percibida por el propietario ($R^* < R$; $R = p \cdot q$) puede ser compensada con una elevación de los precios de los servicios que se ofrecen (p), lo cual implica una reducción de la cantidad de servicios por unidad de vivienda (q).

b) *Si la perspectiva de rentabilidad no es buena, la inversión en nueva construcción será escasa, por lo que el tamaño del stock se reducirá con el tiempo.*

²²² Incluso desde posturas de izquierda la medida ha sido duramente criticada. Para A. LINDBECK (1972; p. 39):

"Próxima al bombardeo, el control de alquileres parece ser en muchos casos la técnica más efectiva conocida para destruir ciudades..."

Véase también HAYEK, F. A., FRIEDMAN, M., *et al.* (1975).

R. Robinson (1979), basándose en el modelo de ajuste del stock de capital, distingue dos situaciones, según el alquiler fijado se encuentre por encima o por debajo del alquiler a largo plazo. Si éste se encuentra por debajo del correspondiente al corto plazo pero por encima del alquiler a largo plazo, existirá escasez de vivienda de alquiler temporalmente, pero no en el largo plazo. Sólo en el caso de que el precio fijado se sitúe por debajo del nivel de equilibrio a largo plazo puede afirmarse que la restricción del alquiler reduce la oferta de viviendas.

c) La intervención no tiene en cuenta las necesidades de cada familia. En general, se afirma que la distribución del espacio disponible no será la adecuada (sobreconsumo de espacio, en algunos casos; espacio escaso, en otros).

El consumidor maximiza su utilidad cuando distribuye su gasto entre dos bienes de forma que la Tasa Marginal de Sustitución iguale el cociente de sus precios. Si consideramos la relación entre los servicios de vivienda y el resto de bienes y servicios, la decisión del consumidor dependerá del precio de ambos. La fijación del alquiler por debajo de su precio de mercado distorsionará las decisiones: deseará consumir más servicios de vivienda. Sin embargo, el consumidor se enfrenta a corto plazo a una curva de oferta bastante inelástica, y por lo tanto será difícil que pueda incrementar su consumo; únicamente será posible consumir más espacio, por ejemplo, si hay un cambio en la composición familiar.

d) Un menor número de alquilerados reduce la movilidad de la población.

La mejora en el nivel de vida, el cambio en la composición familiar y el aumento de la distancia al centro de trabajo son las principales causas de traslado de vivienda. A mayor nivel de vida es de esperar que se deseen mayores y mejores servicios de vivienda, mientras el aumento o reducción del número de miembros de la unidad familiar forzarán a ajustar los servicios utilizados. Al incrementarse la distancia al centro de trabajo, aumentará el coste y el tiempo invertido en el desplazamiento. Habrá un incentivo para el traslado siempre que el ahorro neto de la compra-alquiler de una nueva vivienda y los costes de transporte sean iguales, siguiendo la idea del "trade-off" entre precios de vivienda y coste

de transporte (Muth, 1969). Así, en una situación de control de alquileres los inquilinos necesitarán un incremento mayor en sus rentas o en la distancia a sus centros de trabajo para modificar sus decisiones de localización²²³.

e) Provoca problemas de equidad en el tratamiento de los propietarios, en comparación con otros agentes que operan en el mercado de vivienda o en la economía en general.

Se afirma que la contención de la inflación se ha realizado con un coste muy elevado de los propietarios de estas viviendas, mayor que para el resto de agentes económicos. Para Olsen (1975), la medida puede contener las rentas a corto plazo, pero no constituye una medida capaz por sí sola de contener la inflación, contribuyendo a agravar el déficit de viviendas.

En definitiva, sus detractores acusan al control de alquileres de provocar una mala asignación de recursos, distorsionando tanto el esquema de consumo de las economías domésticas, como las decisiones de inversión en el sector. Por otro lado, sus defensores distinguen los efectos de un control "restrictivo" y un control "moderado". El primero, al congelar las rentas para todas las viviendas en alquiler tendrá los efectos antes descritos. Un control "moderado", que no se aplique a todas las viviendas y que permita incrementos anuales de rentas, será socialmente beneficioso al afectar principalmente a aquellos grupos sociales más necesitados. Además, evitará abusos derivados de condiciones monopolistas y fuertes escaseces de alojamientos (Clark y Meskin, 1982).

En lo que respecta a la experiencia europea, Rafols (1977; p. 90) comenta:

"El volumen de construcción de nuevas viviendas en Europa no cesó de crecer desde la posguerra hasta la segunda mitad de la década de 1960, coincidiendo con los momentos en que los controles eran más rígidos y alcanzaban a un mayor número de viviendas"

²²³ Esta será una de las principales críticas realizadas a la experiencia de Viena en la década de los años veinte. Véase, dentro del Capítulo I, el apartado I.5.1.

No obstante, es evidente que el sector ha perdido peso en la mayor parte de los países europeos. Por ejemplo, en Inglaterra y Gales el 88% del total de viviendas estaban alquiladas a propietarios privados en 1914, mientras en 1964 representaban el 25% y en 1975 tan sólo el 14% (Stafford, 1978). Y ésto ha sucedido a pesar de la relajación de los controles introducida en 1957 y 1965 que ha permitido elevar las rentas de las viviendas liberalizadas, incluso por encima de los valores de equilibrio. Ante ello, R. Robinson (1979; p. 88) señala:

"Este fracaso de la legislación ... para detener la tendencia, sugiere que, cualesquiera que sean los efectos del control de alquileres, ha habido otros factores que son importantes para explicar el declive del sector de alquiler privado."

La experiencia parece confirmar que aunque el control de alquileres pueda desincentivar la nueva construcción no es en todo caso el único determinante de su caída. El cambio en las preferencias de los consumidores en lo que respecta al régimen de tenencia está determinado en gran parte por otras medidas de política de vivienda, especialmente por las ayudas financieras y el tratamiento fiscal a la propiedad²²⁴. En el caso de EE.UU., la decisión a favor de la propiedad está determinada por las ventajas fiscales que ésta reporta, mayores que en el caso del alquiler (Henderson y Ioannides, 1983).

²²⁴ La elección entre una u otra forma de tenencia vendrá dada por las mayores ventajas que ofrezcan. La caída del alquiler privado se explica por:

1º.- Las políticas de subsidios, anteriores y actuales, que han favorecido la propiedad.

2º.- Una menor disponibilidad de viviendas en alquiler.

3º.- Las imperfecciones en el mercado financiero y los efectos de la inflación, que benefician al propietario.

4º.- Presiones de tipo ideológico y social.

WHITEHEAD, C. M. E. and KELINMAN, M. P. (1986).

III.4.2.- Discusión sobre el Alquiler Privado.

El problema de los alquileres privados se ha planteado en muchas ocasiones de manera extrema: o existe una total libertad de mercado a la hora de fijar las rentas, o una total congelación de las mismas acompañada con la garantía de ocupación. Esta última posibilidad se utilizará extensamente durante la I Guerra Mundial. Pero al desaparecer las causas que originan su implantación, el tratamiento del sector no será uniforme. En Gran Bretaña, por ejemplo, será difícil escapar a este dilema mercado-control, mientras que en Francia la liberalización se inicia y se lleva a cabo más rápidamente desde 1959 (Duclaud-Williams, 1978). Esta diferencia se explica por el diferente papel asignado al alquiler en los dos países. Mientras que en el primero la reestructuración del sector residencial se lleva a cabo a través de la vivienda social, y posteriormente de la vivienda en propiedad, en Francia el alquiler privado juega un papel central en la reestructuración.

La discusión sobre el alquiler privado vuelve a plantearse en los años setenta. Los dos partidos británicos más importantes mantendrán posturas diferentes. Para los laboristas, el alquiler privado no es capaz de ofrecer alojamientos con estándares adecuados. El partido Conservador centra su atención en este sector en los años ochenta por su capacidad para cubrir las necesidades de determinados segmentos de población, y por la flexibilidad que introduce en el mercado residencial. Este cambio de orientación está determinado en gran medida por los problemas económicos del país: las diferentes oportunidades de trabajo entre el Norte y el Sur de Inglaterra fuerzan un trasvase de población que puede resentirse por los problemas de alojamiento.

En general, en la mayoría de los países el sector está bastante polarizado²²⁵. En Gran Bretaña, por ejemplo, dentro de este sector se aloja tanto población con escasez de recursos (familias con escasos ingresos, nuevas familias, aquellas obligadas a trasladarse, ancianos, inmigrantes, etc.) como población con elevados recursos (especialmente en Londres).

²²⁵ Un análisis en profundidad del sector requerirá distinguir entre: viviendas amuebladas, no amuebladas y alojamiento ofertado por empresas. Este último es poco importante en términos cuantitativos. Sin embargo, entre los dos primeros se pueden encontrar diferencias sustanciales en relación al tipo de ocupantes (ingresos, etc.).

Sin embargo, a pesar de la evidencia de que existe una elevada concentración de población con dificultades económicas, el sector de alquiler privado continúa siendo uno de los que menor ayuda y asistencia pública reciben. Las conclusiones de Whitehead y Kleinman (1986) sobre el alquiler en Gran Bretaña resultan interesantes:

1º.- El sector de alquiler privado ha sido, a largo plazo, un sector importante, aunque muy dependiente de la legislación sobre seguridad de tenencia.

2º.- La nueva oferta se orienta principalmente hacia aquellos alquileres a corto plazo y para individuos sin familia.

3º.- Sólo se opta por el alquiler privado (en el caso de que se tenga la oportunidad de elegir) con determinadas características. Los grupos con capacidad para elegir son principalmente jóvenes y familias que se trasladan. No obstante, su tamaño puede continuar reduciéndose si otras alternativas llegan a estar más disponibles.

4º.- En aquellos casos en que las familias no tienen elección de tenencia, los términos y condiciones bajo las cuales obtienen la vivienda vienen determinadas por el estado del mercado.

5º.- La rentabilidad que requiere el propietario para ofrecer acomodación adecuada implica un alquiler que no puede ser pagado sin apuros por la mayoría de los ocupantes.

En definitiva, los autores resaltan cómo el sector es ocupado, en un parte importante, por población que tiene restringido el acceso a otros tipos de tenencias (la propiedad es cara y la vivienda pública tiene abultadas listas de espera) y cómo una rentabilidad adecuada por la inversión es incompatible con la presencia de amplias capas de población. Además, se reconoce que las viviendas en alquiler privado presentan unos estándares muy por debajo de lo que se considera aceptable.

III.4.3.- Sistemas de Control de Alquileres.

Se ha utilizado una gran variedad de métodos de control de alquileres. El caso de Suecia es interesante por la diversidad de sistemas aplicados desde los años cuarenta: "rent-splitting", "rent-pooling" y "collective bargaining". Este último impone la negociación entre los agentes implicados en el sector público. En la mayoría de las ciudades de EE.UU. se aplica un control de alquileres moderado²²⁶.

III.4.3.A.- Suecia.

El control de alquileres se introduce en 1942 como medida de emergencia y desde 1958 se procede a su reducción gradual²²⁷. Una de las características más relevantes del modelo sueco es la negociación entre los agentes del sector, es decir, entre la influyente "National Tenants' Union" -que ocupa una posición muy importante en el sector residencial-, y los propietarios tanto públicos como privados.

Hasta 1968 el método utilizado para establecer las rentas en el sector de alquileres privado será el "rent-splitting". Este sistema garantiza un beneficio suficiente a los propietarios privados, evitando abusos en las rentas. Las rentas en los nuevos edificios construidos son suficientes para cubrir los costes de mantenimiento y del capital, mientras que en los edificios más antiguos, el gobierno limita su aumento. Esta asimetría en el tratamiento se justifica por la tendencia a aumentar las rentas de las viviendas antiguas en un mercado no regulado, siguiendo la tendencia de las de nueva construcción. La convergencia de rentas se produce incluso si el coste de las viviendas antiguas no aumenta. De esta forma, se evita que los propietarios de viviendas antiguas obtengan beneficios extraordinarios.

²²⁶ En Cuba existe un sistema que podemos calificar como "mixto", al haberse fomentado la propiedad, aunque con un sistema de pago más próximo a un alquiler. El Gobierno cubano prohíbe la construcción privada después de la revolución. Los ocupantes podrán comprar las viviendas que ocupan; el resto serán confiscadas. Los pagos por las viviendas en propiedad se realizan mensualmente, suponiendo el 10% de la renta de la familia. ZAREMBKA, A. (1990).

²²⁷ Véase BERGENSTRAHLE, S. (1989); ZAREMBKA, A. (1990).

También hasta 1968 la determinación de las rentas de la vivienda pública se basa en el sistema de "rent pooling": todos los alojamientos de características similares de una corporación pública tienen la misma renta, sin tener en cuenta la antigüedad de las mismas. De esta forma, los que viven en los alojamientos más antiguos subsidian, de alguna manera, a los que ocupan los de más reciente construcción.

Sin abandonar el método del "rent pooling", en 1968 se pone en marcha el sistema de "collective bargaining": los niveles de renta en el sector público, tanto para edificios nuevos como viejos, se establecen mediante negociaciones entre el "National Federation of Cost-rental Housing Corporations" y el "National Tenants' Union". Las rentas de los apartamentos privados se establecen por los tribunales correspondientes del condado, tomando como referencia las rentas negociadas en el sector público.

En 1978 se introduce el sistema de "valor de uso" cuyo objetivo es proteger al inquilino de abusos en los alquileres. Además, este principio garantiza rentas similares en alojamientos idénticos. La renta negociada entre el propietario y el inquilino se compara con la de los alojamientos de las sociedades de interés público. El sistema, no obstante, presenta algunos problemas, especialmente la no repercusión de los diferentes costes de aquellas viviendas construidas en períodos distintos, lo que da lugar a alquileres diferentes entre compañías.

A finales de los años sesenta, la supresión de los controles se pide desde la propia "National Tenants' Union". Además, los propietarios más importantes de viviendas en alquiler -las autoridades locales-, también presionan para aumentar los alquileres, incluso por encima de la renta que se alcanzará en el libre mercado²²⁸. Así, si hasta mitad de los setenta su aumento queda por debajo del aumento salarial, posteriormente la situación se invierte. A finales de los ochenta, las rentas representan alrededor del 25% del salario medio sueco, porcentaje

²²⁸ En general, los inquilinos se oponen al "pooling" y a la nueva construcción, puesto que en épocas de costes crecientes el sistema aumenta los alquileres. Tanto inquilinos como propietarios sin ánimo de lucro propondrán un sistema diferente: fijar las rentas según la edad de los edificios y después hacer ajustes por localización, servicios sociales y comerciales, etc. Este sistema, que hubiera dado lugar a alquileres similares a los del mercado privado, no llega a implantarse.

que resulta especialmente elevado para los jóvenes y familias sin hijos que no pueden recibir subsidios estatales. Una de las consecuencias de este sistema tan controlado es la aparición de prácticas de "mercado negro" en la ocupación de viviendas.

III.4.3.B.- EE.UU.

Estos controles se introducen por primera vez durante el primer conflicto bélico del presente siglo en el Estado de Columbia y en otros municipios con déficits de vivienda. Se eliminarán al finalizar la guerra, con la única excepción de Nueva York. Vuelven a introducirse en 1942 por la legislación nacional, siendo administrados por la "Office for Price Administration" (OPA). Los alquileres serán congelados a niveles de preguerra, no pudiendo ser aumentados sin permiso de la OPA.

Con la excepción de Nueva York, en los años cincuenta el control de alquileres desaparece en casi todas las ciudades estadounidenses²²⁹. En la actualidad el control de alquileres existe en algunas ciudades, reintroducido con la inflación de los años setenta. Desde principios de los años setenta, las organizaciones de inquilinos lograrán regulaciones de alquileres en unas 200 ciudades (principalmente en Massachusetts, Nueva York, New Jersey y California). Un 10% de las viviendas privadas en alquiler están sujetas a una u otra forma de control en todo el país. En el caso de Nueva York, el sistema se impone en noviembre de 1943, siendo el único caso en que se ha mantenido hasta la actualidad.

Las leyes tienen por objeto la estabilización de las rentas y garantizar un beneficio justo para el propietario. Los propietarios pueden obtener incrementos de renta para cubrir aumentos en los gastos, aunque el coste del servicio de la deuda no está incluido en la determinación de la renta, ni la apreciación (o depreciación) de la propiedad. Generalmente, los propietarios pueden pedir aumentos adicionales de renta para cubrir el coste de las mejoras que son amortizadas en un período de tiempo. En algún caso se permite suprimir el control cuando la vivienda se queda

²²⁹ Véase OLSEN, E. O. (1975); APPELBAUM, R. P. and DREIDER, P. (1990); ZAREMBKA, A. (1990); MARCUSE, P. (1990).

vacante ("vacancy decontrol"), aunque no se ha mostrado efectivo para mantener bajas las rentas. En pocas jurisdicciones se pide justificación para la expulsión de los inquilinos, aunque sí notificación previa en la mayoría (de uno a seis meses). En el caso de Nueva York, el inquilino puede pedir una rebaja en el alquiler si hay una reducción en los servicios considerados esenciales en la vivienda (refrigeración, calefacción, etc.), o si no hay un buen mantenimiento del edificio o de los equipamientos.

En general, el sistema ayuda a moderar las rentas en las áreas donde hay escasez de alojamientos, aunque no hasta el extremo de permitir que los más pobres accedan al alquiler. A pesar de las protestas de los propietarios, la rentabilidad de este tipo de inversiones es buena y parece que son otros los determinantes de una baja inversión en nuevas viviendas, como los tipos de interés, el zoning, etc.

III.4.4.- La Desregulación de Alquileres.

En la últimas décadas, la tendencia general ha sido el desmantelamiento de los sistemas de control de alquileres. Generalmente se llevará a cabo en varias etapas, cada una de ellas diferente en intensidad de cambios y duración según el país considerado. La primera etapa afronta aumentos en las rentas, en muchos casos sin limitar la seguridad de tenencia. Posteriormente, se reduce el número de viviendas bajo control. En la mayoría de los países, sin embargo, el proceso ha generado tensiones constituyendo para algunos un ejemplo de mala planificación. Para Hayek (1975), el aumento gradual de las rentas no es un buen sistema. En su opinión, mientras existen los controles hay que crear un mercado libre amplio, es decir, asegurar una oferta amplia para una transición suave.

Para la liberalización de las viviendas controladas se ha utilizado generalmente el "vacancy decontrol" ("vacant possession"): la renta se fija libremente cuando la vivienda queda vacante, pactándose los incrementos de la misma para el período por el que se alquila. Sin embargo, en épocas de fuerte escasez de alojamientos llegan a surgir problemas, ya que los propietarios pueden aumentar excesivamente los alquileres, afectando muy especialmente a las familias pobres. Así, se

requerirá la existencia un amplio stock de alojamientos para alquilar²³⁰. Otra posibilidad consiste en desregular por categorías de vivienda, comenzando normalmente por las de mayor calidad. Puede realizarse para ciudades o áreas geográficas determinadas²³¹.

Para el establecimiento de los alquileres, cualquier sistema de desregulación debe elegir entre dos opciones:

- a)- Negociación supervisada entre los grupos afectados. Los conflictos entre propietario e inquilino se resuelven en los tribunales. En Nueva York este sistema ha funcionado satisfactoriamente en tiempo, formalidades y con un coste muy bajo.
- b)- Rentas calculadas e impuestas (sistema francés). En este caso se calcula el valor de los servicios ofrecidos por los alojamientos, con el criterio de igual renta para alojamientos idénticos y sin tener en cuenta la situación del mercado. El alquiler se establece con independencia de los ingresos de las familias, pero procurando que el propietario pueda hacer frente a los gastos necesarios y a una rentabilidad adecuada.

Esta última posibilidad se enfrenta a problemas importantes (identificar viviendas de características similares, establecer la renta garantizando una rentabilidad, etc.). De especial significación es la

²³⁰ En Alemania se favorecerá la formación de un mercado libre de alquileres privados paralelo al protegido desde principios de los cincuenta. Durante los años sesenta, se eliminan progresivamente los controles. Las ciudades más grandes, como Hamburgo y Munich, tendrán plazos especiales. En Berlín se acomete tardíamente, en 1987. Los alquileres se pactan entre propietarios e inquilinos. La legislación protege al inquilino de aumentos excesivos: no pueden producirse aumentos superiores a los que se dan en viviendas similares si el inquilino no quiere; no pueden aumentarse en más de un 30% en un período de tres años; en el caso de mejoras en la vivienda, el incremento puede alcanzar el 11%. La inversión en viviendas disfruta de ventajas fiscales muy atractivas. Se puede optar por el sistema de amortización directa de los costes (el 2% anual durante 50 años) o por la amortización decreciente (el 5% durante los 8 primeros años). Se pueden deducir de los ingresos por renta los intereses y otros gastos (mantenimiento, administración, etc.). Este método suele dar resultados fiscales negativos para el inversor, que pueden compensarse con los ingresos positivos.

²³¹ En Francia se han utilizado estas posibilidades en diferentes momentos. El "vacant possession" se aplicará durante el período de entreguerras. A partir de 1968, la desregulación se realiza por categorías y para ciudades intermedias y áreas geográficas determinadas. En las ciudades grandes como París no se aplicará por temor a tensiones sociales. DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978).

distinción entre rentabilidad y beneficio. Su principal ventaja es que se eliminan las repercusiones de déficits puntuales en los mercados.

En definitiva, el principal problema de la desregulación es la posibilidad de aumentos abusivos en las rentas. Por ello, es necesario que se incremente la oferta de este tipo de viviendas. Como señalan Whitehead y Kleinman (1986), las políticas que pretenden adecuar el alojamiento para aquellos que ya viven en el sector de alquiler privado entran en conflicto con aquellas que pretenden mejorar el funcionamiento de dicho segmento de mercado, ya que el primero requiere controles y el segundo depende de que el sector esté lo menos controlado posible. Así, además de actuar sobre la estructura legal suprimiendo controles sobre las rentas y seguridad de tenencia, se puede intervenir en el sector a través del sistema fiscal y con la concesión de subsidios: ayuda al inquilino, mejora del sistema impositivo de propietario e inquilino, subsidios para algunas formas de alquiler privado, etc.

Hemos considerado interesante describir el proceso de relajación del control de rentas en el alquiler privado en Gran Bretaña y Francia por el diferente papel que adquiere este sector en el proceso de reconstrucción y expansión inmobiliaria, como ya se ha señalado.

III.4.4.A.- Gran Bretaña.

En los años cincuenta, la inflación en Gran Bretaña no será tan dañina como en otros países²³². A principios de la década, el alquiler representa el 10% del salario semanal, aproximadamente. El Gobierno Laborista no hará nada para dismantelar el control de alquileres y tampoco los conservadores tendrán mucho interés en ello, ante las conclusiones del "Ridley Report" de 1945 que recomienda su

²³² El control de alquileres se inicia en 1915 y posteriormente se relaja y endurece según las tensiones sobre los precios provocadas por los conflictos bélicos.

Los aspectos más destacados del caso británico pueden encontrarse en DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978); SHORT, J. R. (1982); BALCHIN, P. (1989); WHITEHEAD, C. M. E. and KLEINMAN, M. P. (1986); BOLEAT, M. (1989); HARLOE, M. (1990); CROOK, A. D. H. (1990).

mantenimiento, concediendo prioridad a la actuación sobre el déficit de viviendas. Un año después, se forman los "Rent Tribunals" para revisar las rentas.

La primera revisión del control de alquileres se hace con la "Rent Act" de 1957. Esta Ley adopta una solución muy radical: combina "vacant possession" y "rateable value". El nuevo inquilino entrará con una renta libremente establecida mientras se liberalizan las viviendas por encima de un determinado valor, es decir, las más caras. La Ley también suprime la seguridad de tenencia, a pesar de la fuerte oposición de laboristas y sindicatos. Las reacciones serán muy violentas, especialmente en Londres²³³.

Se producirá, por tanto, una desregulación muy rápida, esperándose que se anime la inversión en el sector. Sin embargo, éste no reacciona positivamente a la medida -quizá por el temor a nuevos controles-, transformándose alquileres no-amueblados en amueblados, desplazando a los más pobres o vendiendo las viviendas a propietarios-ocupantes. En 1961 se aprueban ayudas para las asociaciones de vivienda que ofrecen acomodación en alquiler no subsidiado. Entre 1961 y 1962 aumentarán las tensiones. El aumento de los "homeless" será especialmente alarmante en Londres.

La victoria electoral de los laboristas en 1964 y la aprobación de la "Rent Act" de 1965 supondrá un total rechazo a la ley de 1957. Se impone un nuevo sistema de regulación de rentas ("Fair Rent") diseñado para dirigir el sector hacia las rentas de mercado, pero sin que sufra por el impacto de los déficits. Las "rent allowances" servirán para ayudar a pagar las mayores rentas, siendo administradas por las autoridades locales y estando éstas subsidiadas por el gobierno central. El cálculo de la renta se realizará por un "Rent Officer", que actuará a partir de la petición del propietario o inquilino, o de ambos.

²³³ Ante las protestas y la agitación social en 1960 -especialmente importantes en Londres-, el Ministro envía una circular sugiriendo a las autoridades locales que pueden utilizar sus poderes de compra forzosa para adquirir edificios donde se considere que las rentas son excesivas. En definitiva, viene a reconocer que la desregulación está conduciendo a abusos y que el Gobierno no tiene medios efectivos a su disposición para combatirlos. La compra forzosa será lenta y poco efectiva ante la gravedad de la situación. DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978).

La definición de la "Fair Rent" será la siguiente²³⁴:

"En la determinación de... una renta justa..., deben tenerse en cuenta... todas las circunstancias (distintas de las circunstancias personales) y, en particular, la edad, carácter y la localización del alojamiento y su estado de reparación... Para el propósito de la determinación, debe suponerse que el número de personas que pretenden ser inquilinos en alojamientos similares en la localidad bajo los términos (distintos de los que se refieren al alquiler) de la propiedad regulada, no es sustancialmente mayor que el número de tales alojamientos de la localidad que están disponibles para prestar bajo tales términos."

Es una definición vaga, que ofrece un elevado grado de discrecionalidad a los "Rent Officers". De la definición se desprende que deben ceñirse a las condiciones físicas de la vivienda, sin tener en cuenta situaciones de escasez. El "Rent Assessment Committee" garantizará la uniformidad de los alquileres dentro de su área de jurisdicción. Las condiciones de mercado jugarán sin embargo un papel indirecto: se tendrán en cuenta en las revisiones de renta que el propietario puede solicitar después de tres años. Además, se vuelve a establecer la seguridad de tenencia, aunque de forma más relajada. El sistema fuerza en definitiva al acuerdo entre propietario y ocupante.

La mayoría de los autores estudiados coinciden en calificarla como una norma innovadora dentro de la legislación laborista reformadora. El aspecto más destacable será la ruptura de la dicotomía entre mercado y control. Mientras que con anterioridad una renta fija significaba seguridad de ocupación y la ausencia de tal seguridad implicaba renta de mercado, el sistema de regulación establecido combinaba seguridad con una forma flexible de determinación de la renta. Políticamente, se sitúa en un lugar intermedio, de manera que se aceptará por partidos de derecha y de izquierda. La Ley tendrá la virtud de acabar con los cambios bruscos y las tensiones en el sector del alquiler privado.

²³⁴ Reproducido en DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978); p. 80.

Durante la década de los setenta continúa aplicándose el mismo sistema, aumentándose los incentivos para mejorar el stock. La "Housing Finance Act" de 1972 extenderá el sistema "Fair Rent" a la vivienda pública y a las asociaciones de vivienda, estableciendo subsidios de renta para inquilinos públicos y privados. La Ley de 1974 extiende las garantías de seguridad a los alojamientos amueblados. Sin embargo, el sector continúa cayendo rápidamente, incluso después de la victoria conservadora. Para la mayor parte de los autores, hay dos razones que explican esta caída: los efectos del control de alquileres, por un lado, y los beneficios reales que reporta la propiedad (Balchin, 1989). La discusión se centrará en las políticas que permitan aumentar la inversión y la provisión de este tipo de alojamiento. Este cambio se debe a una serie de factores (Whitehead y Kleinman, 1986):

a)- La gran insatisfacción en la forma en que se han ofrecido y gestionado algunas partes del stock del sector público.

b)- La carencia de vivienda de fácil acceso. Esta deficiencia agudiza el problema del mercado de trabajo y restringe la capacidad de la gente para buscar y aceptar ofertas de trabajo en otras áreas. En especial, el creciente desequilibrio en las oportunidades laborales entre el Norte y el Sur hace más evidente este problema.

c)- La capacidad de elección tanto para inquilinos como para inversores está limitada por restricciones en el alquiler privado. La liberalización del mercado mejorará las condiciones para aquellos que no consideran la propiedad-ocupación como una tenencia adecuada, aumentará la cantidad de financiación privada del sistema, y en consecuencia la inversión total.

La Ley de 1980 introduce el concepto de "arrendamiento asegurado": propietarios e inquilinos pueden acordar la renta. La Ley de 1988 también se apoya en este concepto, con garantía de permanencia a largo plazo del inquilino. Además, regula el traspaso de viviendas desde las autoridades locales a arrendadores privados, en previsión de los aumentos de renta que ocasionará la reforma del sistema de financiación en materia de vivienda para las autoridades locales.

Otra iniciativa orientada a aumentar la inversión es la inclusión en el Plan de Expansión Comercial de las empresas privadas encargadas de ofertar viviendas en alquiler a partir de 1988. Este Plan permite invertir en empresas que no coticen en Bolsa, con la ventaja fiscal de desgravar toda la inversión. Existe un tope sobre el coste de las viviendas construidas o adquiridas por estas compañías y la obligación de que se destinen a alquiler durante los cinco primeros años, pudiéndose fijar libremente las rentas. Se calcula que la subvención por vivienda incluida en estos Planes alcanza las 20.000 libras. A principios de 1991 existen 188 compañías.

III.4.4.B.- Francia.

Uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta el Gobierno después de la II Guerra Mundial es la fuerte caída de los ingresos de los propietarios de viviendas alquiladas debido a la elevada inflación que registra la economía francesa y el estricto control de alquileres²³⁵. Entre 1945 y 1948 se incrementan las rentas, aunque en 1949, las estimaciones muestran que el alquiler representa una media del 1,5% del presupuesto familiar para una familia de cuatro miembros y un sólo salario en la región de París. La Ley de 1 de Septiembre de 1948 relajará el control, permitiendo incrementos cada seis meses hasta alcanzar los valores anteriores al conflicto, manteniendo la seguridad de tenencia para evitar que las familias sean expulsadas²³⁶.

En la citada Ley se opta por el sistema conocido como "surface corrigée", método de cálculo de alquileres que no tiene en cuenta los

²³⁵ En relación al modelo de desregulación de alquileres en Francia, véase DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978); DURIF, P. (1989).

²³⁶ Todos los partidos políticos franceses, desde el Partido Comunista hasta los Independientes (de derechas), estarán de acuerdo en que las rentas son excesivamente bajas y en consecuencia aprobarán su elevación. Existirá unanimidad en la subida de rentas, aunque se producirán importantes discrepancias en la forma de hacerlo. Entre la publicación del proyecto de ley y el debate parlamentario hay un cambio de gobierno en Francia: del tripartidismo de la postguerra se pasa a un gobierno de Tres Fuerzas. Sin embargo, las líneas generales del decreto-ley no serán modificadas. Tampoco ningún partido pedirá expresamente la vuelta al libre mercado de alquileres. DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978)

alquileres previos de los alojamientos, pretendiendo una cierta objetividad a partir de los servicios que cada vivienda ofrece. Se establecen tres categorías principales, además de una cuarta que comprende los edificios con un valor histórico y arquitectónico especial. Las dos categorías más importantes (la 2ª y la 3ª) se subdividen posteriormente con el objeto de mejorar la precisión de la clasificación. La renta se establece por metro cuadrado de superficie, diferente para cada categoría, siendo fijada por decreto del ministerio correspondiente. Es en definitiva un método bastante complicado, ya que implica un incremento diferente según el tipo de alojamiento.

Con la finalidad de realizar un cálculo más correcto de la renta de cada vivienda, se añade otro elemento corrector: "les équivalents superficiels". Se hará corresponder ciertos servicios de las viviendas (como baños, agua caliente, etc.) con un número determinado de metros. Así pues, una vivienda con más o mejores servicios tendrá una mayor superficie sobre la que calcular la renta a pagar. Para el cálculo de la renta, el Ministerio negociará con constructores y propietarios sobre el valor de las reparaciones, costes fiscales y de nueva construcción. El porcentaje de rentabilidad de la inversión se establece en un 1%.

El cálculo resultante de aplicar estos criterios será excesivamente elevado para ser aplicado inmediatamente. La solución al problema de los bajísimos alquileres sólo se hará a muy largo plazo, según esta ley. Esto se refleja en la distinción entre "le prix technique" y "la valeur locative". El primero es el alquiler que debe demandarse el 1º de Enero de 1949, cuando comience a aplicarse la Ley. El segundo, el alquiler que corresponderá al valor de los servicios que ofrece la vivienda y que se alcanzará en 1954.

Ante el peligro de que la inflación continúe, la ley contempla la posibilidad de aplicar algún tipo de indiciación, es decir, tomarán en cuenta los incrementos de salario o capacidad de pago. Sin embargo, este método nunca será efectivo. En 1953 habrá otro intento de aplicar un sistema de indiciación, ligando los alquileres al salario mínimo. Pero la relación se rompe tan pronto como es necesario elevar este salario

mínimo. La Ley de 9 de Agosto de 1953 establece el fin de todos los controles en el sector el 1 de Enero de 1958²³⁷.

En Diciembre de 1958, el gobierno del General de Gaulle decide modificar la base de los incrementos porcentuales y considerar los "coeficientes de mantenimiento". Esto supondrá que, en aquellos edificios donde se invierta en reparaciones se pueden multiplicar las rentas legales máximas por dichos coeficientes. Es una forma más de aumentar las rentas, ofreciendo además un incentivo para que los propietarios mejoren los estándares. Otra modificación importante es el cambio en la definición de las cuatro categorías en que se subdividen las viviendas en alquiler. En definitiva, la política seguida favorece a los propietarios, después de una década de incrementos moderados en las rentas de los inquilinos.

A partir de 1959 se intenta liberalizar por áreas las viviendas bajo control. El sistema sin embargo resultará muy complicado, no lográndose el objetivo hasta finales de los años sesenta. Se distingue, en primer lugar entre pequeñas y grandes ciudades, siendo el proceso de liberalización más rápido en las pequeñas. En segundo lugar, entre áreas centrales y periféricas. En la década de los setenta los incrementos pasarán a realizarse anualmente.

Así, una de las características del modelo francés ha sido la desregulación gradual, sin cambios bruscos. Si en 1948 el control afectaba a unos 6 millones de viviendas, en 1975 eran sólo 1,1 millones las viviendas controladas.

Este proceso de liberalización está acompañado de otras iniciativas dirigidas a animar la construcción de alojamientos para alquiler, especialmente de tipo fiscal. Las "Sociétés d'Economie Mixte" son empresas que utilizan fondos públicos y privados para construir este tipo de alojamientos. Por sus características, estarán próximas a las HLM,

²³⁷ Una de las razones de la aprobación de esta Ley es la renuncia de los socialistas a participar en el Gobierno formado en 1952, produciéndose un giro a la derecha. Sin embargo, a pesar de la oposición de los socialistas a la Ley, apenas se modifica a partir de 1956, año en que vuelven a formar parte del Gobierno. La única reforma aprobada es la aceleración de los incrementos aplicados a los alojamientos de lujo. DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978).



aunque con rentas superiores. "Les Sociétés Conventiionnées" destinan su construcción a viviendas de alto estanding y pueden beneficiarse también de importantes desgravaciones fiscales.

A principios de los años ochenta las viviendas en alquiler comienzan a reducirse. Varios hechos determinan este retroceso: mayores tipos de interés reales obtenidos por el ahorro destinado a la compra de vivienda, aprobación del impuesto sobre grandes fortunas en 1981 y la llamada "Ley Quilliot" de 1982. Esta Ley reduce la libertad de revisión de los arrendamientos, obligando a los propietarios y sociedades a destinar parte de su stock inmobiliario a otros usos más rentables (oficinas, locales comerciales, etc.).

Ante la situación del sector, la "Ley Méhaignerie" de 1986 establece el "vacancy decontrol" en períodos de 3 años (subidas escalonadas en esos tres años), al cabo de los cuales debe llegarse a un acuerdo entre representantes de inquilinos y propietarios sobre criterios y cuantía de renovación del alquiler; los plazos serán especiales para ciudades grandes (París, Lyon, Marsella). En caso de no alcanzarse un acuerdo se resolverá en los tribunales. Las subidas superiores al 10% se escalonan en 6 años. Las rentas se revisan anualmente en función del índice del coste de la construcción.

III.5.- REHABILITACION.

Una de las preocupaciones de los gobiernos ha sido el estado del stock inmobiliario, es decir, tanto la edad de los edificios como las necesidades básicas que pueden cubrir las viviendas.

En la mayoría de los países, desde la finalización de la II Guerra Mundial hasta la década de los setenta, la política de vivienda estará orientada principalmente a la construcción de nuevos alojamientos. La intervención en las áreas degradadas se llevará a cabo a través de programas de "slum clearance" y "redevelopment" que básicamente implican el paso de elevadas densidades a otras menores. Estas actuaciones, que afectan muy especialmente a las zonas céntricas de las ciudades, serán duramente criticadas. En primer lugar, por destruir

comunidades establecidas al realojar a los residentes afectados en otras áreas de nuevas viviendas. En segundo lugar, por abrir los espacios afectados a nuevas actividades y residentes, generalmente de clase media y alta, con el agravante de realizarse con subvenciones públicas. Así, el proceso de desplazamiento de las clases más pobres por la clase media ("gentrification"), se favorecerá desde la Administración. En muchos casos (EE.UU., Alemania, etc.), serán calificadas de operaciones "bulldozer"²³⁸.

Sin embargo, la degradación del stock inmobiliario y, para algunos autores, el consiguiente deterioro de las condiciones sociales exige afrontar el problema con otro tipo de intervenciones. Desde la década de los setenta es evidente la mayor atención a la rehabilitación, es decir, reparación y mejora de las viviendas existentes. Algunas razones explican el cambio de orientación (MacLennan, 1987-b):

1º.- En los años setenta la mayoría de los países ha logrado reducir notablemente el déficit de viviendas. La atención se desvía desde la cantidad a la calidad del mismo.

2º.- Mayor preocupación por las condiciones de alojamiento de grupos de población con "necesidades especiales" (ancianos, minorías étnicas, etc.), quienes se concentran en las viviendas más antiguas y con menores estándares.

3º.- En los países europeos hay una creciente preocupación por los "cascos céntricos antiguos".

Para los partidos de izquierda (laboristas), la rehabilitación constituye un medio complementario para cubrir las necesidades de vivienda. Para los partidos conservadores es un mecanismo que sirve para apoyar el sector de alquiler privado e incrementar la propiedad.

²³⁸ Uno de los temas más debatidos y estudiados durante los años sesenta y setenta es la relación existente entre condiciones de vivienda y situación social del individuo. Por un lado, se confirmará que las oportunidades de los individuos residentes en barrios degradados son menores. Por otro, se insistirá en las ventajas de conservación de las comunidades existentes: identificación del individuo con un grupo de características socio-económicas, esquema de consumo y oportunidades similares, etc.

Las medidas más habituales consisten en la concesión de ayudas (subvenciones, préstamos subsidiados, medidas fiscales, etc.) a los propietarios privados y públicos para la realización de las mejoras ("market-led") o la utilización del mecanismo de "buyout", es decir, la compra de una vivienda antigua o en malas condiciones por las autoridades o instituciones sin ánimo de lucro para su rehabilitación. Esta última posibilidad se ha utilizado en países como Portugal, Holanda y Gran Bretaña ("municipalización"), aunque los problemas financieros de los agentes encargados de rehabilitar limitan su expansión a áreas muy concretas, afectando por tanto a un número reducido de viviendas. Su principal ventaja es que pueden actuar como polos de atracción de nuevas inversiones, iniciando un proceso más amplio. En general, se suelen combinar con ayudas a la rehabilitación privada ("market-led").

Las actuaciones tipo "market-led" encuentran problemas importantes, en muchos casos derivados de la escasa magnitud de las ayudas y de la descoordinación entre diferentes administraciones. Predominan en los países Escandinavos, Francia y Alemania. Algunos autores destacan otros aspectos que dificultan su buen funcionamiento (Short, 1982; Balchin, 1989). En primer lugar, puesto que la decisión depende del propietario, éste puede mostrar poco interés en rehabilitar su propiedad, mientras sus vecinos lo hacen aprovechándose de las externalidades positivas (Dilema del Prisionero). Además, los efectos en un área determinada pueden no ser evidentes, al llevarse a cabo en viviendas dispersas. En segundo lugar, puede existir una diferencia notable entre el coste de la rehabilitación y el incremento del valor de la propiedad resultante ("Valuation Gap"). Puesto que las ayudas se destinan a propietarios privados (propietarios-ocupantes o de viviendas de alquiler) se resalta el tratamiento no-equitativo con relación a otros sectores del mercado residencial, especialmente al aumento de alquileres y la reducción de las subvenciones para los inquilinos de las viviendas sociales.

El sector que mantiene peores índices de calidad es en la mayoría de los países el alquiler privado. No obstante, la extensión de la propiedad hasta segmentos de población con recursos escasos está ocasionando problemas en el mantenimiento de las propiedades. Así, la aplicación de tipos de interés variables en épocas de inflación, el creciente paro

estructural y el estancamiento de las rentas reales aumenta el peso de los pagos hipotecarios y reduce la inversión en mantenimiento. Por otro lado, la contención generalizada de los gastos públicos ha forzado a una mayor selectividad en los beneficiarios.

En la actualidad, la mayor parte de los países europeos tienen mecanismos de apoyo a la rehabilitación²³⁹. Gran Bretaña constituye un caso interesante puesto que el problema del deterioro del stock inmobiliario lleva décadas tratándose con mayor o menor éxito. EE.UU., a diferencia de los países europeos, es quien presta una menor atención a este tipo de intervenciones²⁴⁰.

III.5.A.- Gran Bretaña.

Aunque en 1948 se renuncia a la rehabilitación, priorizando la construcción de nuevas viviendas, la Housing Act de 1949 incorpora ayudas para propietarios privados y subsidios para las autoridades locales²⁴¹. El cambio de actitud está condicionado por el elevado

²³⁹ En Francia, por ejemplo, en las áreas con un número importante de viviendas en mal estado se establece un "Programa para la Mejora del Hábitat". Durante tres años, los propietarios de viviendas de alquiler pueden acceder a una serie de ayudas estatales. Una vez rehabilitadas las viviendas, se puede aumentar el alquiler. Los inquilinos, por su parte, pueden recibir ayudas personales para hacer frente a los nuevos alquileres. MaCLENNAN, D. (1987-b).

²⁴⁰ En EE.UU., los programas de "slum clearance" y "urban renewal" iniciados a finales de los años cuarenta, serán abandonados en los sesenta, acusados de poco equitativos, de generar o acelerar procesos de "gentrification", o por su ineficacia. Durante esta década se desarrollan algunas actuaciones para reducir la pobreza de determinadas áreas. El programa "Community Development Block Grant" concede fondos a los gobiernos locales para proyectos de mejora de viviendas o inversión en infraestructuras comunitarias, según determinadas fórmulas establecidas para medir la necesidad. El apoyo público a la rehabilitación (reparación y mejora) nunca ha sido importante, centrándose más en la regulación que en la concesión de ayudas. Aunque se puede acceder a préstamos con tipos de interés bajos, ha desaparecido la posibilidad de subsidios para familias de bajos ingresos en el ámbito de la rehabilitación. Por otro lado, los fondos disponibles para los préstamos subsidiados son muy escasos. La Reforma Fiscal de 1986 suprimirá la posibilidad de desgravar los gastos en rehabilitación.

Véanse los Capítulos I y IV; MARCUSE, P. (1990).

²⁴¹ Véase BALCHIN, P. (1989); DOLING, J. and STAFFORD, B. (1989); HARLOE, M. (1990); CHAMBERS, D. and GRAY, F. (1990).

porcentaje de viviendas en mal estado, consecuencia del fuerte ritmo de urbanización del país, de los efectos del conflicto bélico y de la escasa inversión en mantenimiento realizada en las décadas anteriores. Las ayudas irán aumentando posteriormente.

Chambers y Gray (1990) distinguen tres fases distintas pero solapadas de la intervención pública en materia de rehabilitación:

1º.- Desde 1930 hasta mitad de los años sesenta. Esta primera fase se caracteriza por el predominio de las operaciones de "slum clearance" y "urban redevelopment". El criterio para la selección de áreas objeto de limpieza se basa en la proporción de alojamientos que en un área determinada están por debajo de los estándares mínimos considerados adecuados.

El descontento por las consecuencias de la destrucción de los vecindarios y las comunidades existentes y los condicionamientos impuestos por la crisis económica en el país conducen al abandono de esta línea de actuación. Las operaciones de limpieza serán sustituidas por las "Improvement Areas" ("Housing Act" de 1964): instrumento diseñado para actuar en pequeños vecindarios donde más de la mitad de las viviendas carecen al menos de uno de los servicios básicos. Entre 1964 y 1968 se declaran unas 400 "Improvement Areas", aunque el número de viviendas mejoradas será reducido (4.000 viviendas). Su escaso éxito se debe en gran parte a la falta de apoyo gubernamental y a la forma en que se implican los gobiernos locales en el desarrollo integral.

2º.- La segunda fase estará marcada por la introducción del "General Improvement Area" (GIA) en la "Housing Act" de 1969. El principal objetivo de este nuevo esquema de intervención será centrar los recursos sólo en la rehabilitación de alojamientos dentro de aquellas áreas que tienen viviendas de baja calidad, pero cuya mejora permitirá disponer de dichos alojamientos durante un período de tiempo prolongado. Aunque la idea inicial es actuar sobre pequeños vecindarios (unas 300 viviendas), se aprueban programas para grupos mayores (500-800 viviendas). Las autoridades locales deben adquirir forzosamente una propiedad en mal estado para su rehabilitación. Además de la mejora física de las viviendas, se considera la mejora del entorno.

En el caso de las viviendas alquiladas, las ayudas podrán alcanzar hasta el 50% del coste de rehabilitación. Esto en la práctica supone forzar la subida de alquileres. A finales de la década, aumentarán las ayudas y se relajarán las condiciones exigidas, con la posibilidad de volver a calcular la "fair rent" si se incrementan los estándares de la vivienda.

El GIA dominará la rehabilitación residencial entre 1969 y 1974. El éxito dependerá de la disponibilidad de las ayudas otorgadas por el Estado pero administradas por los gobiernos locales. Constituye una fase importante porque el gobierno se involucra intensamente en las operaciones de mejora y reparación de viviendas.

Las GIA serán acusadas de no dirigirse a la población con mayores necesidades y a las viviendas más deterioradas. En general se evitan las peores áreas, beneficiándose de las ayudas principalmente los especuladores y propietarios mejor situados, calculándose el beneficio obtenido en un 25%. Además, serán criticadas por generar procesos de "gentrification", al desplazar el 60% de los inquilinos privados como consecuencia del aumento de las rentas.

El "National House Condition Survey" de 1971 muestra que el problema no está resuelto: existen 1,2 millones de alojamientos inadecuados en Gales e Inglaterra (el 7,3% del total) y aproximadamente 2,8 millones de alojamientos que carecen de algún servicio básico.

3º.- La tercera fase estará protagonizada por la figura de la "Housing Action Area" (HAA) incluida en la "Housing Act" de 1974, manteniéndose como forma dominante de intervención en la rehabilitación del sector privado. Se trata de una aproximación que acentúa los objetivos sociales de la rehabilitación, aunque sin abandonar los objetivos físicos. Hasta entonces el aspecto físico había predominado en las operaciones realizadas. Con la introducción de las HAA se reconocen los efectos sociales de la rehabilitación activa, manifestándose la intención de mantener las comunidades existentes.

Las HAA comprenderán áreas centrales urbanas con un tamaño entre 400 y 500 viviendas, donde se estén registrando aumentos de precios fuertes y se detecte la expulsión de los ocupantes más pobres. A finales de la década se cuestionará la eficacia de estas medidas, sobre la base de la

equidad, las externalidades y el continuo desplazamiento de población que no se ha logrado detener.

El impacto de las HAA será bastante reducido. Con el gobierno de M. Thatcher se aumentan las actuaciones, pasando de 70.600 unidades rehabilitadas en 1979-80 a 250.600 en 1983-84 y 111.000 en 1988-89. Paradójicamente, las ayudas aumentan a la vez que se reduce la intervención estatal en el conjunto de la economía.

Desde principios de los ochenta se intentará formular una aproximación más integral, atendiendo a la renovación económica de las áreas rehabilitadas. Se propondrán las "Housing Renovation Areas", aunque la complejidad del sistema de ayudas y la burocratización limitarán sus posibilidades, y las "Urban Renewal Areas", combinación de rehabilitación y desarrollo de áreas con problemas graves. Al coincidir con una época de reducción de gasto público, la concesión se centrará en las propiedades más deterioradas.

Las asociaciones de vivienda han desarrollado un papel central en la mayoría de estos proyectos. En los últimos años, sin embargo, el endurecimiento de las condiciones financieras ha hecho que caiga el número de viviendas rehabilitadas bajo su control.

CAPITULO IV

MODELOS DE INTERVENCION EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

En el Capítulo anterior se han descrito los principales objetivos e instrumentos de la política de vivienda, considerando las especificidades de algunos países. En el presente Capítulo nos adentramos en la política de vivienda considerando el contexto socioeconómico en el que se desarrolla y las implicaciones que tiene, en la línea de la propuesta de Harloe y Martens (1984)²⁴².

IV.1.- INTRODUCCION.

Como hemos visto, la intervención en el mercado de la vivienda durante el siglo XIX se limita a la adopción de medidas de tipo regulador quedando las iniciativas de ayuda a la construcción de viviendas para la clase obrera en manos de organizaciones de tipo filantrópico. El predominio de la filosofía del "laissez-faire" en Europa y EE.UU. restringe las posibilidades de avanzar hacia otras intervenciones públicas de ayuda a los grupos de población con problemas de alojamiento.

Los efectos de la I Guerra Mundial en las economías en general -y en el sector inmobiliario en particular- obligan a la adopción de una serie de medidas que se consolidarán y afianzarán después de la II Guerra Mundial, y que constituirán la base para el desarrollo de las políticas nacionales de vivienda. Aunque algunas de las medidas que se adoptan son en principio temporales, se mantendrán durante varias décadas en los esquemas de política de vivienda. Esta parece ser una constante en la mayoría de los países avanzados, aunque la dirección tomada en cada país será diferente (Burns and Grebler, 1977)²⁴³.

²⁴² Citado en Van VLIET, W. (1990).

²⁴³ Por ejemplo, ante la destrucción de alojamientos en las ciudades europeas por efecto del conflicto bélico, la presión que las subidas de las rentas de la vivienda impone sobre los precios, la erosión de las rentas familiares, etc., las autoridades optan por el establecimiento del control de alquileres. La rigidez de los controles impuestos se mantendrá hasta la década de los cincuenta, comenzando entonces el proceso de desregulación. Sin embargo, incluso en la actualidad persiste algún tipo de control en la mayoría de países.

La influencia de las guerras mundiales del presente siglo será crucial al precipitar cambios en la sociedad y en la política social. El gran sacrificio pedido a la población se compensará al acabar el conflicto. La guerra sólo se aceptará si va acompañada de la idea de un mundo mejor y de mejores condiciones de vida para los supervivientes. La coalición gubernamental de Lloyd George, en Gran Bretaña, generará expectativas en torno a cuestiones tan importantes como la emancipación de la mujer, la reforma educativa, la expansión del seguro nacional y la planificación de la política de vivienda, con el eslogan electoral "Homes for fit Heroes". La política de vivienda se convertirá en el núcleo de la política social de la posguerra, en uno de los vehículos claves para "recompensar" los sacrificios (Burnett, 1986). También ocurrirá en EE.UU., aunque en este país la construcción constituirá un sector clave para apoyar un esquema de intervención más amplio dirigido a animar la actividad económica general, durante la Gran Depresión de los años treinta. Además, se realizarán programas específicos para los grupos más afectados por la II Guerra Mundial: construcción de viviendas para empleados de la industria de armamento y tramitación de ayudas especiales a través de la "Veterans Administration".

Al finalizar la II Guerra Mundial se asiste a un fenómeno que puede calificarse de general, aunque las características de su instrumentación diferirán de un país a otro: la construcción masiva de viviendas (Folin, 1982). Tanto en EE.UU. como en los países europeos el esfuerzo público se centra, durante los años cincuenta y sesenta, en la construcción de nuevos alojamientos en respuesta a los déficits cuantitativos existentes. Este parece constituir otro rasgo general de los países más avanzados. La adopción de los principios keynesianos -es decir, las posibilidades que brinda la intervención pública para contrarrestar las deficiencias del mecanismo de mercado- constituye el elemento clave para entender la evolución del sector inmobiliario en las siguientes décadas, tanto en su aspecto distributivo como productivo. Así, el peso de la actuación se desplaza desde el sector privado hacia el público, siendo este cambio de magnitud considerable (Burns and Grebler, 1977).

El énfasis en la nueva construcción residencial no sólo permite atender objetivos de carácter social, sino que actúa como variable clave en el contexto de un proceso de crecimiento económico nacional equilibrado.

La mayoría de los gobiernos adopta un modelo extenso de subvenciones, que atiende y alcanza a un número elevado de familias a costa de destinar una cuantía de recursos reducida a cada una de ellas. La extensión de oportunidades al mayor número de población posible implica la preferencia por políticas de demanda; el aumento de la demanda animará la actividad de las empresas involucradas en el mercado inmobiliario. Por el contrario, la adopción de un esquema de subvenciones de elevada cuantía pero dirigidas a un grupo de población reducido se introducirá en el desarrollo de programas municipales. Asimismo, se favorece la presencia de nuevos tipos de empresas, como cooperativas o empresas sin ánimo de lucro. La reducción del coste del alojamiento vía subvenciones, vivienda pública y control de alquileres se complementa con alternativas de carácter "social" o "semi-público" que captan recursos en detrimento de las posibilidades de la empresa privada.

Otro aspecto clave a la hora de entender la creciente importancia de la intervención pública en el sector de la construcción residencial es el ascenso al poder de los partidos socialistas en Europa, solos (como, por ejemplo, en Gran Bretaña y en los países escandinavos) o en coalición con otros partidos (como, por ejemplo, en Francia). La presencia de los partidos socialdemócratas o de izquierdas favorece la extensión del concepto de vivienda como utilidad pública. Sin embargo, la alternancia política no significa la eliminación de los principios "progresistas" establecidos. La principal diferencia entre conservadores y progresistas no es la adopción o continuidad de la política de vivienda, sino más bien la cantidad de recursos presupuestarios destinados a la asistencia pública: es decir, los cambios en las condiciones de financiación (Burns and Grebler, 1977).

Las diferencias entre EE.UU. y los países europeos marcan las opciones en materia de política de vivienda. En un extremo está el énfasis en la construcción residencial como actividad económica estratégica, especialmente por su capacidad para generar empleo y efectos multiplicadores sobre el resto de sectores económicos. En el otro, encontramos una preocupación casi exclusiva por mejorar las condiciones de alojamiento de la población, intentando corregir las deficiencias del mecanismo de mercado a través de la intervención directa de las autoridades y dotándolo de una centralidad específica en la

configuración de lo que se conoce como Estado del Bienestar (junto a la salud y la educación).

En Europa la empresa privada irá ganando terreno en el total de la construcción desde la posguerra conforme los consumidores orientan su demanda hacia viviendas unifamiliares en propiedad, beneficiándose del crecimiento económico y el consiguiente aumento de las rentas de los consumidores europeos. En general, los inversores públicos y semi-públicos continúan construyendo apartamentos y alojamientos multifamiliares. Después de un primer esfuerzo por reducir los déficits de alojamientos, la actuación pública se orienta de nuevo al "slum clearance" y a la "renovación urbana". Los elevados costes del realojo de los residentes en estas áreas centrales degradadas, impondrán una tipología de vivienda más económica y desarrollos con mayor densidad.

La intervención pública estará dominada por un modelo de actuación donde los gobiernos centrales inyectan fondos para subsidios o para subvencionar préstamos a tipos de interés por debajo del mercado. Los municipios pasarán a ocupar un papel secundario, a pesar de estar más próximos de los problemas sociales que ocasionan las tensiones del mercado inmobiliario y constituir, en muchos países, el vehículo a través del cual se distribuyen los fondos y se llevan a cabo los proyectos.

El "problema de la vivienda" será, hasta principios de los setenta, un problema de cantidad de alojamientos para hacer frente a las necesidades de demanda. Problema que se arrastra como hemos visto desde el siglo XIX, y que se agrava con el crecimiento de la ciudad industrial y la intensificación de la urbanización. La inversión se destinaría principalmente hacia la nueva construcción residencial, mientras que la actuación sobre el stock existente se orienta a la transformación de su uso.

En los años setenta, el modelo de intervención entra en crisis, modificándose las líneas de intervención sustancialmente. Comienza a hablarse de fracaso en los objetivos redistributivos, de desajustes entre la oferta de alojamientos existentes y las nuevas necesidades de alojamientos generadas por los cambios en la composición familiar, en el mercado de trabajo, en el aumento de la pobreza, etc. A partir de los años setenta el énfasis recae en la "liberalización del sector" o "retorno al

mercado", coincidiendo con la "crisis" del Estado de Bienestar. Esta tendencia se acelera en la segunda mitad de los setenta y los ochenta, en un momento de mayor presencia de gobiernos centristas y conservadores.

En la historia de las políticas de vivienda de cualquier país, del diseño de ayudas, es difícil encontrar un programa a largo plazo o una combinación de programas basado en una articulación racional, consistente y ejecutada con continuidad que resuelva un conjunto de problemas aportando soluciones rápidas. La mayoría se originan como mecanismos para abordar problemas graves, diseñados para las emergencias, tales como guerras, depresiones económicas o procesos inflacionistas. Son elaborados para tener efectos a corto plazo. Sin embargo, las medidas gubernamentales "se enquistan en la estructura" (Burns and Grebler, 1977; p. 94); la legislación siguiente utilizará los programas ya existentes para afrontar las nuevas crisis o para satisfacer las demandas de grupos que exigirán beneficiarse de las medidas públicas como consumidores, constructores o instituciones financieras.

El cambio rápido de las políticas se refuerza en algunos países por la sucesión de partidos políticos en el poder, como en Gran Bretaña y en EE.UU. No obstante, incluso sin cambios políticos, los programas de vivienda están sujetos a revisión permanente; en ocasiones, año a año.

IV.2.- EE.UU. EL MODELO DE "MERCADO".

IV.2.1.- La Intervención en el Mercado de la Vivienda en los Años Treinta.

Al margen de las distintas leyes aprobadas para regular la construcción en las ciudades americanas (especialmente en Nueva York, ciudad pionera en el tratamiento del alojamiento de la clase trabajadora), hay que destacar la falta de intervención gubernamental directa significativa en el mercado de vivienda hasta la Gran Depresión de los años treinta. Hasta 1930, las principales medidas del gobierno se limitan a la venta de suelo público y, en el caso del gobierno local, a la regulación

de la localización y diseño de la construcción²⁴⁴. Los efectos de la crisis de los años treinta y de la segunda Guerra mundial obligan al gobierno a reaccionar, pasando a desarrollar una serie de intervenciones que tendrán una profunda influencia en la política de vivienda de las siguientes décadas.

Para Burns y Grebler (1977) es relevante el hecho de que EE.UU. no introduzca programas de vivienda antes de los años treinta, a pesar de que presenta básicamente los mismos problemas de vivienda que el resto de países europeos. En su opinión, este retraso puede explicarse por el mayor protagonismo de la empresa privada en el mercado norteamericano y el consiguiente rechazo de políticas consideradas "socialistas", aunque puede ser resultado del aislamiento de las condiciones de vivienda europeas después de la I Guerra Mundial.

En la conferencia sobre la construcción y la propiedad inmobiliaria de 1931 se destaca la magnitud de la crisis que estaba atravesando el sector: el 50% de los préstamos de las instituciones crediticias no pueden ser devueltos, la construcción residencial se ha reducido en un 95% desde 1928 y los gastos en reparaciones de vivienda han caído desde medio billón de dólares a 50 millones de dólares. El mercado residencial está totalmente paralizado.

La crisis devastará las rentas de las familias y en consecuencia la posibilidad de hacer frente a los pagos hipotecarios. Las condiciones en que se conceden habitualmente los préstamos hipotecarios añaden mayor dificultad en un contexto de fuerte depresión: los intereses se pagan

²⁴⁴ Podemos destacar alguna tímida intervención antes de la Gran Depresión. Por ejemplo, en 1917 el gobierno norteamericano inicia los programas de construcción de alojamientos para los trabajadores de la industria de armamento. Este tipo de proyectos se había llevado a cabo excepcionalmente con anterioridad, destinándose a funcionarios. Sin embargo, a finales de la Primera Guerra Mundial se vende con pérdidas, con la idea de devolver lo que pertenece a la empresa privada. Los programas dirigidos a grupos con especiales necesidades tendrán desde entonces una presencia permanente en la política de EE.UU.

También en 1920 la Asamblea del Estado de Nueva York aprueba un proyecto de ley que exime del pago de tasas inmobiliarias por 10 años a la construcción de inmuebles acabados entre abril de 1920 y abril de 1924, pero comenzados antes de abril de 1922. Como consecuencia de esta medida, a partir de 1922 se asiste a un aumento considerable de la actividad constructora. Véase PLUNZ, R. (1982).

durante la vida del mismo, exigiéndose la devolución de la deuda principal al concluir el período del préstamo. La práctica del sistema bancario de provisión de préstamos a corto plazo (generalmente a 3 ó 5 años) obliga a atender anualmente un gran número de renovaciones, pero la falta de liquidez de los bancos e instituciones financieras a principios de la década impide su renovación. Paradójicamente, la incapacidad de atender a los pagos será en parte debida al impedimento de las propias entidades al acceso a los depósitos de ahorro, ante sus necesidades de liquidez. La pérdida de las propiedades y su posterior venta a precios por debajo de las hipotecas iniciales ocasiona fuertes pérdidas, agravando la crisis en los mercados financieros (Martens, 1988-b; Pozdena, 1988).

El resultado del debate abierto en la conferencia será ganado por las posturas conservadoras. Las líneas a seguir deberán basarse en una concurrencia directa mínima por parte del Gobierno, apoyando bonificaciones fiscales a promotores y constructores para estimular la construcción. El Gobierno intervendrá activamente durante los años de la Gran Depresión, siguiendo las líneas diseñadas en el debate (Plunz, 1982).

Las medidas de mayor trascendencia se centran en el apoyo y estímulo a las instituciones crediticias. En 1932, se diseña un primer grupo de organismos para apoyar a las familias de bajos ingresos:

- a) El "Federal Home Loan Bank" (FHLB) suministrará recursos a los organismos de financiación del alojamiento, con un apoyo directo a las asociaciones de ahorro y préstamo para evitar su bancarrota, muchas de las cuales están en una situación muy precaria como consecuencia de los fallos en los pagos y en la reducción del ahorro.
- b) La "Reconstruction Finance Corporation" (RFC) tendrá como finalidad prestar a bajo interés a las sociedades inmobiliarias de beneficio limitado, con la intermediación de agencias municipales y locales. Las funciones de la RFC serán continuadas por la "Public Work Administration" (PWA) creada en 1933. Este organismo podrá conceder hasta el 30% del coste del proyecto, o incluso actuar como promotor.

Como señala Plunz (1982), ésta será la primera organización federal "filantrópica" de construcción de alojamientos, el primer intento decidido de favorecer la vivienda para los grupos de baja renta y de apoyar la limpieza de barrios en malas condiciones ("slum clearance"). A través de la PWA el sector público modifica sustancialmente las condiciones de los préstamos, prolongando el plazo de los mismos, con unos tipos de interés por debajo de los ofrecidos por el mercado para las organizaciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, la PWA desaparece en 1934 debido a problemas de funcionamiento, la lentitud de su actuación y la excesiva centralización de sus funciones, dando paso a la intervención directa de las autoridades locales. A pesar de la reducida dimensión de su programa tendrá una gran influencia sobre los métodos de diseño, estableciendo las bases de la importante actividad que mantendrá el Gobierno en los años posteriores.

El siguiente paso legislativo, la "Municipal Housing Authority Act" de 1934, permite a las municipalidades constituir sociedades locales para la construcción de proyectos inmobiliarios que pueden ser financiados por la venta de bonos municipales o por los fondos federales. Las autoridades locales podrán a partir de entonces construir, ser propietarias, y operar en el segmento del alojamiento para familias pobres.

Este programa público se mantiene en las siguientes décadas, añadiéndose la posibilidad de actuar en el campo de la rehabilitación. El desarrollo de este tipo de programas nunca tendrá un papel destacado en el mercado de la vivienda norteamericano, representando un porcentaje reducido en relación al total de viviendas (en torno al 4 ó 5% del total). Y, como señalan Burns y Grebler (1977), los requisitos para asegurar la ocupación por población de bajos ingresos y mínima competencia con la empresa privada serán más restrictivos que en la mayoría de los países europeos²⁴⁵.

Se diseña un segundo grupo de organismos de apoyo a la vivienda que asistirán principalmente a los propietarios y a las instituciones financieras implicadas en los préstamos para la adquisición:

²⁴⁵ Véase el Capítulo III.

- a) La "Home Loan Corporation" (HOLC) se crea en 1933 con la finalidad de prestar directamente a los propietarios cuya capacidad de pago o de refinanciación de su préstamo esté en peligro.
- b) La "Federal Housing Administration" (FHA) creada en 1934 asegurará las hipotecas hechas por los prestamistas institucionales privados.
- c) La "Federal National Mortgage Association" (FNMA, también conocida como "Fannie Mae"), creada en 1938, establece un mercado secundario de hipotecas que permitirá a los prestamistas originales disponer de sus activos si los necesitan.

La creación de estos organismos tiene como finalidad llevar a cabo reformas importantes en la financiación hipotecaria (aceptación del largo plazo, préstamos amortizados completamente con ratios préstamo-valor relativamente altos) que facilitarán la construcción de apartamentos y ampliarán el mercado de las vivienda en propiedad al hacer accesible la compra a segmentos de población más amplios (Burns and Grebler, 1977; Pozdena, 1988). El gobierno federal, a través de la FHA, asume el riesgo de impagos de las instituciones prestamistas, a semejanza de una compañía de seguros privada.

La FHA será la innovación más destacable en la historia del mercado residencial de EE.UU. Pero ni tan siquiera la garantía estatal que ofrece la FHA consigue reanimar la construcción dada la gravedad de la crisis, la debilidad de la demanda y la escasa perspectiva de beneficios de los constructores. Las instituciones financieras podrán otorgar una hipoteca asegurada por la FHA y después, cuando fuera conveniente, venderla a la par a la "Fannie Mae". Se trata en definitiva de un sistema de apoyo a las instituciones crediticias que elimina el riesgo de sus préstamos. Así, la FHA y la "Fannie Mae" constituyen los dos pilares claves del mercado de vivienda americano, cerrando el círculo de garantías del mercado financiero.

Otro de los objetivos que se persigue con el nuevo sistema es la reducción de los ciclos en la construcción de viviendas: la compra de hipotecas se aumenta cuando el crédito es escaso y se reduce cuando el crédito es abundante y fácil de obtener. El sistema iniciado a principios de

los años treinta funcionará correctamente: las viviendas iniciadas aumentan progresivamente hasta que comienza la II Guerra Mundial (Headey 1978; Pozdena, 1988; Zarembka, 1990).

El esquema de intervención en el período de entreguerras se completa con la "United States Housing Act" de 1937, también conocida como "Wagner-Steagall Act". Con esta Ley, las autoridades americanas de vivienda pretenden financiar el desarrollo tanto de las propiedades rurales como de los alojamientos urbanos de los barrios pobres, concediendo préstamos hasta el 90% del coste de los proyectos cualificados.

Esta Ley incluye la cláusula de "eliminación equivalente": la construcción pública sólo puede realizarse para reemplazar viejas unidades que están en estado ruinoso. Con esta restricción la construcción se concentra principalmente en las áreas centrales de las ciudades. A pesar de las fuertes limitaciones que se establecen en el coste de cada unidad de alojamiento y en las condiciones de los ocupantes, esta Ley no contribuye de manera significativa a la mejora del alojamiento de la población con menores ingresos; es la clase media la que se beneficiará principalmente de ella²⁴⁶.

Así, en 1937 la política de vivienda federal queda diseñada en sus grandes líneas, estableciéndose los objetivos del gobierno federal con la siguiente prioridad (Roistacher, 1990):

1º.- El primer objetivo -y principal- será el estímulo del empleo en la industria de la construcción.

²⁴⁶ La aprobación de esta Ley enfrenta por un lado a sindicatos y liberales defensores de la mejora de las condiciones de los pobres como Catherine Bauer, y por otro a la "National Association of Real Estate Boards" (NAREB) y el "Urban Land Institute" (ULI). Estos últimos se opondrán a cualquier intervención vía vivienda pública. El compromiso alcanzado considera la construcción temporal de vivienda pública, destinada a pobres "meritorios", es decir, aquellos desempleados que se espera podrán comprar la vivienda cuando la situación económica mejore. La asignación de los fondos federales principalmente para la adquisición de suelo y al desarrollo de las áreas -excluyendo los costes corrientes y el apoyo a alquileres- excluye a los pobres "de siempre", como la mayoría de la población negra. A finales de los años cuarenta comienzan a entrar familias acomodadas en los proyectos. HALL, P. (1988).

2º.- El segundo, promover un alojamiento seguro y con unas condiciones sanitarias y de habitabilidad adecuadas para la población con bajos ingresos.

El conjunto de medidas incluidas en el New Deal favorecerá la construcción de viviendas destinadas a la clase media, de tipo unifamiliar, convirtiéndose éstas en elemento importante de la reconstrucción económica. La fuerte inversión en infraestructuras (carreteras, puentes, etc.) permite la expansión de la suburbanización y la descentralización urbana. El impacto de estas mejoras y la creciente utilización del automóvil facilitarán los desarrollos inmobiliarios más allá de los límites estrictos de la ciudad. La agresividad de las campañas comerciales puestas en marcha por la empresa privada y apoyadas por la administración, y la presentación de la vivienda unifamiliar como el símbolo del progreso técnico, generarán un mercado de masas extenso, capaz de mantener una elevada actividad en el sector. Estas iniciativas tendrán gran trascendencia en el estilo y la forma de vida norteamericana de las décadas posteriores (Plunz, 1982).

IV.2.2.- La Renovación Urbana de la Posguerra.

La caída de la actividad constructora durante la II Guerra Mundial agrava el déficit de viviendas, situación que fuerza a las autoridades a introducir un sistema de control de alquileres y a la aprobación de un programa federal para proporcionar viviendas a los trabajadores de guerra en 1940 ("Lanham Act"). Como ocurrió después de la I Guerra Mundial, estas viviendas serán vendidas al acabar el conflicto bélico. En 1942, las funciones de las agencias federales de vivienda, incluida la FHA, se agrupan en la "National Housing Agency".

Al finalizar la guerra, el déficit de viviendas vuelve a ser una de las principales prioridades del gobierno norteamericano, abriéndose un intenso debate en torno a la política de vivienda, sin precedentes en la historia de EE.UU.²⁴⁷. En 1944 comienza a desarrollarse un programa de

²⁴⁷ Con las únicas excepciones, quizás, del New Deal y el programa de lucha contra la pobreza de los años sesenta. MARCUSE, P. (1990).

garantía de préstamo hipotecario para los veteranos y sus familias a través de la "Veterans Administration" (VA). El programa de la VA será el mayor programa de vivienda de este país para un único grupo objetivo (Pozdena, 1988; Headey, 1978).

Con la "Housing Act" de 1949 se consolidará la intervención pública, ampliándose las actuaciones dentro del sector, especialmente en operaciones de "slum clearance" y de "urban redevelopment". Esta Ley no sólo adopta los programas de apoyo de préstamos de la VA y FHA como elementos permanentes de la política gubernamental. En ella se refleja también la intención gubernamental de involucrarse directamente en la oferta de vivienda pública para familias de bajos ingresos, dado que éstas serán las más afectadas por los programas de limpieza y regeneración de las barriadas marginales²⁴⁸.

Para Headey (1978), la inclusión de las ayudas a la vivienda pública en la Ley será una concesión a la oposición, a cambio de continuar con el enorme volumen de recursos destinados al "urban redevelopment". Sin embargo, el Congreso de los EE.UU. nunca aprobará los fondos necesarios para alcanzar los objetivos fijados en materia de vivienda para familias con bajos ingresos. Apunta el autor algunas razones del escaso peso de las actuaciones en materia de vivienda en los años cincuenta. Las autoridades locales paralizarán sus pretensiones de acceder a mayores fondos públicos al plantearse la cuestión de la ubicación de tales viviendas. Los graves conflictos sociales que pueden generarse en los centros urbanos constituyen argumentos de gran peso para que las municipalidades no se impliquen en la línea de la integración económica (viviendas para pobres en barrios de clase media) y racial (negros en barriadas de blancos), reduciéndose al mínimo las intervenciones en esta dirección. Además, existirá una fuerte oposición a la idea de situar dichas viviendas en aquellos solares céntricos generados por el "slum clearance" y que pueden destinarse a otras actividades -residenciales, comerciales, etc.- más lucrativas desde la perspectiva de la fiscalidad municipal y con

²⁴⁸ El estudio publicado por la FHA (A Handbook on Urban Renewal and Redevelopment for Cities in the United States) concluye con nueve propósitos, ocho de los cuales se incluyen en la "Housing Act" de 1949. Entre ellos destacan los relativos a las actuaciones de regeneración urbana y desarrollo de áreas residenciales en decadencia. HEADEY, B. (1978).

un menor grado de conflictividad social²⁴⁹. Como consecuencia de esta serie de obstáculos, la construcción de viviendas públicas disminuye por debajo de lo previsto durante la década de los cincuenta. Aunque la Ley contempla la construcción de unas 135.000 unidades de alojamientos públicos en un período de 6 años, las realizaciones quedan muy por debajo de los objetivos establecidos (unas 41.000 unidades anuales), relegándose a la condición de actuación marginal.

Por el contrario, la renovación urbana y los programas de desarrollo urbano contarán con un decidido apoyo por parte del Congreso. La Ley de 1949 especifica que el desarrollo urbano es de naturaleza predominantemente residencial. Los fondos federales serán concedidos con unas restricciones mínimas: el gobierno federal pagará dos terceras partes de la diferencia entre el coste de la preparación del suelo para su reedificación que soportan los gobiernos locales -compra, limpieza de solares, etc.-, y el precio al cual será vendido como suelo vacante a un promotor²⁵⁰. Los intereses de los promotores, de la clase media y de los gobiernos locales (cuya base impositiva aumentará al sustituir viviendas de familias pobres por comercios, e incluso apartamentos de lujo) se impondrán a la hora de decidir la utilización de los fondos disponibles, impidiendo que se destinen a la construcción de vivienda pública. En 1954 se permite que un 10% del total de ayudas pueda destinarse para intervenciones de uso no residencial, pero en la mayoría de ciudades tan sólo se destinará entre un 70-80% a uso residencial²⁵¹.

El problema de atraer a promotores de apartamentos multifamiliares hacia las áreas de renovación urbana se resolverá con la Ley de 1954, que autoriza la concesión de seguros hipotecarios en términos muy generosos

²⁴⁹ En la década de los cincuenta comienza a ponerse en duda el valor de la vivienda pública conforme ésta se va convirtiendo de facto en el elemento de segregación racial. Los expertos en vivienda, sociólogos y trabajadores sociales manifiestan reiteradamente sus dudas. La vivienda pública destinada a los ancianos será la excepción. En EE.UU. este grupo de beneficiarios ha contado tradicionalmente con un amplio apoyo. HEADEY, B. (1978).

²⁵⁰ La Ley prohíbe, con pocas excepciones, la utilización de fondos federales para construir en el suelo adquirido. Una vez que la agencia local haya adquirido y "limpiado" el suelo, venderá el suelo a los inversores privados para construir. ZAREMBKA, A. (1990).

²⁵¹ Véase HEADEY, B. (1978); MARCUSE, P. (1990).

a inversores que construyan en áreas de renovación urbana. Se estimula principalmente la vivienda para familias de ingreso medio, el estrato de población que no daña la estructura de ingresos fiscales de la municipalidad. El documento también destaca el tratamiento de las viviendas para familias desplazadas de renta moderada ofreciendo a éstas condiciones incluso más beneficiosas en su garantía. Este tipo de medidas serán muy populares por el gran apoyo que dan a la propiedad, consiguiendo que los prestamistas obtengan beneficios sin apenas riesgo.

La citada Ley permite utilizar fondos para la rehabilitación. Tres años después, el Congreso aprueba la concesión de préstamos con subvención de intereses hasta alcanzar el 3%. El mayor esfuerzo se hará en la década siguiente con la intervención de la FHA en la rehabilitación de vecindarios céntricos degradados. Pero los resultados serán escasos en términos cuantitativos: antes de 1965 se rehabilitan entre 2.000 y 3.000 unidades por año con subsidios federales; desde 1966 hasta 1972 se actúa sobre un total de 228.400 unidades.

Hasta entonces, la FHA y la "Fannie Mae" habían servido fundamentalmente a los propietarios de clase media, naciendo como institución de apoyo para aquellos casos en que las hipotecas tenían un elevado riesgo de impago en los años de la Gran Depresión. La Administración Eisenhower extenderá la garantía de la FHA a las hipotecas para grupos con necesidades especiales, que también serán considerados grupos de riesgo por los prestamistas privados (los ancianos, las familias desplazadas por la renovación urbana, los propietarios en condominio, etc.). Aunque los programas diferirán en su contribución al aumento de la propiedad, sus objetivos serán claros y el método de garantía funcionará eficientemente en los años cincuenta y sesenta.

En definitiva, los años cincuenta son los años de la renovación urbana y del desplazamiento de los residentes de los barrios céntricos degradados. Los programas de garantía hipotecaria de la FHA y la VA beneficiarán principalmente a los grupos de renta media, quienes necesitan apoyo financiero para su traslado a los suburbios. La coalición dominante de financiación de la vivienda y los constructores se opondrán reiteradamente al apoyo público para los programas de los grupos con menores recursos. Es la época en que los intereses de

determinados grupos (constructores, financieros, promotores de suelo urbano, etc.) se imponen, asegurando las condiciones adecuadas para la expansión de este mercado, aprovechando el aumento de la renta y el dinamismo del mercado interno. La suburbanización es el fenómeno urbano que marcará esta época (Marcuse, 1990).

IV.2.3.- La Lucha contra la Pobreza en los Años Sesenta.

El estancamiento económico de los años sesenta y la reestructuración económica necesaria obligan a introducir cambios en el sistema de apoyo a la vivienda: ésta comienza a tener un papel menos central en la economía americana. La política federal de vivienda de los años sesenta supone una ruptura con la seguida en la década precedente. El aumento del gasto en vivienda se producirá en respuesta a las protestas y reivindicaciones de grupos minoritarios, minorías étnicas y militancia negra (Feldman y Florida, 1990). La lucha contra la pobreza y la discriminación marcarán las actuaciones públicas²⁵².

²⁵² Los años sesenta están protagonizados por fuertes revueltas en las ciudades norteamericanas, especialmente en los centros urbanos, donde se concentran los grupos más pobres, con mayores índices de desempleo y menores oportunidades de trabajo. El desplazamiento forzoso que implica la renovación urbana será una causa destacada del descontento. Las revueltas, sin embargo, serán espontáneas, carentes de una base ideológica y de una organización que permita ir más allá en las reivindicaciones. MARCUSE, P. (1990).

La discriminación de algunos segmentos de población (especialmente minorías étnicas y grupos de diferentes nacionalidades) se ha manifestado ampliamente en el mercado residencial norteamericano. El Código de Ética de la "National Association of Real Estate Boards" (NAREB), publicado en 1924, refleja un claro sesgo racial y clasista, al advertir sobre la inconveniencia de mezclar en un vecindario destinados a propietarios-ocupantes, "miembros de cualquier raza o nacionalidad, o cualquier individuo cuya presencia irá claramente en detrimento de los valores de la propiedad en ese vecindario...". ZAREMBKA, A. (1990), p. 101.

El zoning se ha utilizado como mecanismo para evitar la "invasión" de ciertos grupos en determinadas zonas residenciales (véase Capítulo I). Incluso las primeras líneas de actuación para desarrollar el seguro federal de vivienda del FHA en 1935 y 1936, recomiendan a los aseguradores denegar los préstamos a vecindarios que estuvieran experimentando "influencias adversas", como "la infiltración de grupos étnicos o nacionales poco armoniosos". El Gobierno federal comienza a regular la vivienda privada en alquiler garantizando el acceso a grupos minoritarios en respuesta al movimiento de derechos humanos de los años sesenta.

Con la mejora de las condiciones de alojamiento, la política pública se dirige hacia el "ajuste del comportamiento del mercado de vivienda". Dos áreas reciben una atención particular: las condiciones de vida de aquellos americanos en bolsas de pobreza, tanto rurales como urbanas, y la estabilización de los ciclos en el sector de la construcción residencial. La "Housing Act" de 1961 será la legislación de vivienda más completa aprobada desde la Depresión. Esta Ley autoriza fondos, no sólo para la expansión de los programas de subsidio hipotecario convencionales, sino también ayudas para la renovación urbana y "slum clearance".

La Administración Kennedy recogerá las demandas de los científicos sociales y técnicos en planificación quienes reconocen los fracasos de la planificación urbana en la reducción y solución de los problemas sociales. Se propone un tipo de actuación cualitativamente diferente: acompañar las operaciones de renovación urbana con un mayor apoyo público a las viviendas para grupos de renta baja y una mejor educación y organización social. Se espera que esta combinación ayude al trasvase de estos grupos hacia las clases medias. En 1962 se aprueban las primeras medidas contra la discriminación en los proyectos residenciales asistidos con fondos federales²⁵³.

La Ley de 1961 introduce la subvención de intereses para el alojamiento de familias de ingresos bajos y moderados, justo por encima de los límites de renta de la vivienda pública²⁵⁴. La "Fannie Mae" apoyará los préstamos destinados a promotores sin ánimo de lucro, cooperativas y otras corporaciones privadas. Esto constituye una innovación en el contexto norteamericano: la vivienda subsidiada puede ser rentable para

²⁵³ El Título VIII de la "Civil Right Act" de 1968 recogerá estos principios. Los cambios se aceleran a partir de 1968 por el masivo movimiento de los Derechos Civiles y el asesinato de Martin Luther King. La "Fair Housing Act" de ese mismo año prohibirá discriminar por la raza, color, religión o nacionalidad en las viviendas y transacciones financieras relacionadas con el sector. La discriminación sexual se incorpora en 1974. Sin embargo, esta Ley tendrá poco éxito. En 1988 será reformada.

Véase APPELBAUM, R. P. and DREIDER, P. (1990).

²⁵⁴ Esta medida tiene un precedente. En 1959 se otorgan préstamos a un tipo de interés por debajo del mercado (BMIR). Al principio se establecen al 3% para promotores sin ánimo de lucro de viviendas para ancianos. El siguiente paso será introducir los BMIR para grupos menos populares. También esta medida contará con una fuerte oposición política. HEADEY, B. (1978).

la empresa privada. La política federal se orienta hacia el concepto de "vivienda asistida" (Roistacher, 1990). Esto implica la propiedad privada del alojamiento, pero con apoyo público a través de una variedad de subsidios federales como la financiación con tipos por debajo de los ofrecidos por mercado, seguro hipotecario, beneficios fiscales y subvenciones de renta (suplementos de renta) para los ocupantes de bajos ingresos²⁵⁵. Los cambios también afectan a la estructura institucional. En 1965 se crea un departamento de rango superior que centralizará las cuestiones en materia de vivienda: el "Department of Housing and Urban Development" (HUD)²⁵⁶.

La "Housing and Urban Development Act" de 1968 introduce algunas de las recomendaciones del "Kaiser Committee on Urban Housing": construcción de 26 millones de alojamientos en una década, de los que 6 millones serán para familias de bajo ingreso²⁵⁷. El Comité rechaza el desarrollo de programas de vivienda pública como mecanismo para fomentar una expansión amplia de la producción residencial. Se decanta por la utilización de incentivos fiscales federales y subsidios para animar la participación de promotores sin ánimo de lucro, prestamistas e inversores²⁵⁸. Además, por primera vez en la historia de la política de vivienda norteamericana se cuantifican los objetivos en materia de vivienda.

²⁵⁵ Bajo la presidencia de Johnson el suplemento de renta encuentra una fuerte oposición por el temor a que los negros invadan los barrios blancos. HEADEY, B. (1978).

²⁵⁶ Para P. Marcuse (1990), la creación del HUD, departamento de rango superior al que había centralizado las actuaciones en materia de vivienda hasta entonces ("Housing and Home Finance Agency"), será todo un símbolo de la atención preferente otorgada a los problemas de vivienda.

²⁵⁷ Los indicadores muestran una recesión mayor en el sector residencial que en la actividad económica general. Entre las medidas adoptadas para reanimar la construcción destacan las dirigidas a mejorar los mercados secundarios para los préstamos hipotecarios y la disponibilidad de fondos a los prestamistas en períodos difíciles. POZDENA, R. J. (1988).

²⁵⁸ El Congreso aprueba la creación de la "National Corporation for Housing Partnership", que será el vehículo para la inversión corporativa en vivienda, con precios por debajo de los de mercado y una tasa de beneficio competitiva. KEATING, W. D., RASEY, K. P. and KRUMHOLZ, N. (1990).

La Ley comienza a tener efectos bajo la Administración Nixon. Las instituciones financieras obtienen un mayor volumen de recursos para prestar provenientes del mercado de activos. Esto, más las subvenciones otorgadas por la Ley, supone un fuerte estímulo a la demanda: las viviendas iniciadas pasan de 1,9 millones en 1969 a 3 millones en 1972. Un 20% de las iniciaciones recibirán subsidios públicos; el mayor porcentaje de viviendas subsidiadas en la historia norteamericana. Y no sólo se benefician las familias de ingresos medios -quienes acaparan tradicionalmente el grueso de las ayudas públicas-, sino también las familias más pobres. Para Headey (1978), los programas desarrollados por la Ley serán los únicos en la historia de la política de vivienda norteamericana que tendrán un impacto cuantitativo destacable en las condiciones de vivienda; directamente en los segmentos de población de ingreso moderado, e indirectamente en los pobres. El proceso de filtrado parece que en esta ocasión funcionará correctamente, siendo la cadena de filtrado para los pobres corta y el aumento de la oferta considerable.

A pesar del éxito de la combinación "subsidios públicos-empresa privada", esta alianza será vista con recelo; no se espera que la iniciativa privada sea capaz de cumplir el objetivo de 26 millones de alojamientos. El ritmo que alcanza la construcción provoca una fuerte tasa de abandonos en los centros de las grandes ciudades, donde se agravan los problemas de violencia y criminalidad. Además, los escándalos en los que se verá involucrado el HUD en la concesión de las ayudas colocan al Gobierno en una posición delicada. El sistema de subsidios, que beneficia en mayor medida a las familias de ingresos moderados -mientras los grupos de renta media soportan la mayor carga fiscal-, llevan a la Administración Nixon a considerar el sistema políticamente inaceptable y a imponer una moratoria en los programas a partir de 1973.

IV.2.4.- Los Años Setenta. El Énfasis en la Eficiencia.

En los años setenta la política federal cambia desde la redistribución hacia la flexibilidad y eficiencia (Roistacher, 1990). Bajo la presidencia de Nixon cobra auge la idea de que los subsidios por el lado de la oferta son menos eficientes que los subsidios a los ocupantes, que permiten una

mayor libertad de elección²⁵⁹. La "Housing and Community Development Act" de 1974 combina algunos de los programas que existen con las ayudas a la municipalidad, siempre que se preparen planes de vivienda a tres años para familias de bajos ingresos y cuyos fondos son asignados en función de la población, sobreocupación de las viviendas e índice de pobreza. Los fondos para el desarrollo de la comunidad serán concedidos con pocas condiciones para su uso, potenciándose las "Community Development Corporations"²⁶⁰. Podrán utilizarse también para la rehabilitación de viviendas. Sin embargo, la distribución de fondos entre ciudades y áreas será notablemente regresiva, beneficiándose en mayor medida las que se encuentran en mejor situación²⁶¹.

La Ley incluye un programa de suplemento de renta, revisando los programas existentes. El HUD otorga un subsidio que será administrado por las "Local Housing Authorities", y cubre la diferencia entre las rentas de mercado y el 25% del ingreso bruto de aquellas familias que cumplan las condiciones para ser beneficiarias. Sin embargo, si se compara con el programa existente en la década anterior las diferencias no serán grandes. Mientras los subsidios de la Ley anterior se otorgaban por un período de 40 años, el nuevo sistema tiene prevista la revisión de los subsidios cada cinco años, hasta un límite de veinte. Y si durante los años sesenta los gobiernos locales no podían oponerse a los suplementos de renta para la vivienda por problemas en la integración económica y racial, desde 1974 esto es posible.

Uno de los defectos que tendrán los programas de los años setenta, - también presente en el "Model City Program" de los años sesenta-, será la concesión de ayudas a los "lugares" y no a las personas necesitadas. Esto introduce un criterio muy fácil de manipular a la hora de determinar donde se ubican las necesidades, ya que hasta en áreas de población rica pueden hallarse bolsas de pobreza²⁶².

²⁵⁹ Véase POZDENA, R. H. (1988); KEATING, W. D., RASEY, K. P. and KRUMHOLZ, N. (1990).

²⁶⁰ Véase Capítulo I, apartado I.4.2., y Capítulo III.

²⁶¹ Véase FELDMAN, M. M. A. and FLORIDA, R. L. (1990); MARCUSE, P. (1990).

²⁶² Véase SMITH, M. P. (1988).

A mitad de la década de los setenta, la industria de la construcción entra en crisis. Sin embargo, el gobierno federal no interviene decisivamente para reanimar el sector. La "Emergency Housing Act" de 1975 permitirá que la "Government National Mortgage Association" compre hipotecas a los prestamistas privados, permitiendo que éstos puedan rebajar medio punto de interés en relación al de mercado. En el mismo año, la "Tax Reduction Act" ofrecerá un crédito fiscal de 2.000 dólares a quienes compren una vivienda ese año. Pero estas medidas no tendrán un efecto significativo en el mercado residencial.

IV.2.5.- La Presidencia de Reagan.

En los años ochenta, la Administración Reagan atacará directamente el salario social. La prioridad de la Administración Reagan será la reducción del gasto público, los impuestos y la dependencia social. Los recortes caerán desproporcionadamente sobre los trabajadores, y especialmente sobre la vivienda social, mientras que se mantendrá la demanda efectiva con el gasto militar (Silver, 1990)²⁶³. Así, a pesar de la retórica de vuelta al "capitalismo de mercado", la realidad muestra que se lleva a cabo una "reconstitución" antes que una reducción de la actividad estatal (M. P. Smith, 1988).

El objetivo explícito en materia de política de vivienda es la reducción al mínimo de la intervención federal en el sector residencial. En esta dirección se fijan unos objetivos específicos: mercados hipotecarios con apoyo federal pero completamente privados, sustitución de la construcción nueva de vivienda pública por bonos de vivienda, endurecimiento de los requisitos para la elección de familias beneficiarias de los bonos, eliminación de programas, privatización parcial del stock

²⁶³ El gasto en vivienda se contrae mientras los programas discrecionales se ralentizan al imponerse condiciones muy restrictivas. El porcentaje a pagar por los inquilinos se eleva desde el 25% al 30% de su renta. Se beneficiarán de las viviendas subvencionadas aquellas familias cuyos ingresos no superen el 50% del ingreso familiar medio local. Y mientras los subsidios existentes para la vivienda en alquiler de bajo ingreso comienzan a desaparecer, los incentivos fiscales para la nueva inversión de esta clase se eliminan. Así, aunque algunos estados y ciudades inician sus propios programas de vivienda para compensar las pérdidas de fondos federales, otros demolerán la vivienda pública existente o la venderán al sector privado para reducir costes. SILVER, H. (1990).

existente de vivienda pública y reducción drástica del gasto federal en los capítulos de vivienda. A finales de la década, el gobierno federal ha abandonado su compromiso en la asistencia a la vivienda. La nueva construcción de alojamientos públicos y asistidos es virtualmente eliminada mientras la redistribución a través de los programas de viviendas federales será mínima (Feldman y Florida, 1990)²⁶⁴. Por el contrario, aumenta de manera considerable el apoyo a la compra de viviendas, es decir, a las familias de renta media y alta²⁶⁵.

El programa de bonos da asistencia directa a los ocupantes, apoyando la oferta privada a través de una demanda subsidiada. El gobierno cubre la diferencia entre una "renta justa de mercado" y el 30% de los ingresos de sus ocupantes. La familia puede gastar mayor renta en vivienda, pero este exceso no será pagado por el gobierno. Y en caso de encontrar una vivienda con menor renta, el beneficiario puede utilizar el exceso de subsidio para consumir otros bienes. La presión se traslada, en consecuencia, sobre los gobiernos locales y estatales (Roistacher, 1990; Silver, 1990).

A imagen de la experiencia británica, la "President's Commission on Housing" propone la venta de vivienda pública en su informe de 1982. En 1985, el presidente Reagan defiende la iniciativa y el HUD inicia el "Public Housing Homeownership Demonstration", programa que durante

²⁶⁴ Además, los escándalos en los que se ve involucrado el HUD durante la presidencia de Reagan, llevan a algunos sectores a pedir la desaparición de este organismo. Sus recursos serán concedidos en gran parte a promotores privados que habían contribuido generosamente a las candidaturas republicanas. APPELBAUM, R. P. and DREIDER, P. (1990).

²⁶⁵ Los recursos presupuestarios destinados a vivienda pública disminuyen desde 4,2 billones de dólares en 1981 a 573 millones de dólares en 1988. Las unidades adicionales de vivienda pública pasan de 18.003 a 3.109 en el mismo período, mientras las unidades rehabilitadas caen de 141.530 a 10.032. Tan sólo se ven incrementados los recursos destinados al programa de bonos que comienza en 1984 y alcanza 1,2 billones de dólares en 1988. La "McKinney Homeless Assistance Act" de 1987 será la excepción a la línea de reducción de los gastos en vivienda, aunque las reticencias de la Administración Reagan dificultarán su aplicación. Esta Ley permite dirigir recursos para cubrir alojamiento, servicios sociales, educación, sanidad, formación profesional a los "homeless", además de la utilización de las propiedades federales vacantes o infrautilizadas para alojarlos. Por el contrario, las deducciones fiscales por vivienda y por intereses hipotecarios aumentan de 25 miles de millones de dólares en 1980 a 50 miles de millones en 1988. ZAREMBKA, A. (1990).

tres años pretende establecer las condiciones bajo las cuales pueden venderse con éxito las viviendas públicas norteamericanas. La "Housing and Community Development Act" de 1987 recoge una versión limitada de la política de ventas: permite que las corporaciones bajo la dirección de residentes que han funcionado con éxito puedan comprar sus alojamientos después de 3 años. El programa HOPE ("Homeownership and Opportunity for People Everywhere") ofrece subsidios para los ocupantes de la vivienda pública en aquellos casos en que se deciden a rehabilitar y convertir sus casas en cooperativas de residentes-propietarios. La demostración pretende vender 2.000 unidades en 18 enclaves residenciales urbanos y rurales. A mitad de 1987 los objetivos no se estaban alcanzando en casi ningún lugar (Silver, 1990).

En 1981 se aprueba la "Economic Recovery Tax Act" que introduce importantes recortes impositivos para los niveles más altos de renta, mientras apenas modifica los tipos impositivos para las rentas inferiores a los 10.000 dólares. Con estas medidas se espera que aumente la inversión y la demanda de viviendas al afectar a la renta disponible, iniciándose o intensificándose el proceso de filtrado desde los estratos de población mejor situados. Además, tendrá otro efecto secundario: se reducirán las deducciones por adquisición de vivienda. La Ley también incidirá sobre la rentabilidad del sector del alquiler al incrementar la tasa de depreciación de las propiedades. Si este sector es competitivo, un aumento en la rentabilidad acabará siendo beneficioso para los inquilinos puesto que se reducirán los alquileres²⁶⁶. Por otro lado, se reducen los subsidios para la nueva construcción de viviendas sociales y se concede prioridad a la vivienda alquilada en el mercado privado, posibilidad existente desde 1974 como ya hemos visto. Algunos autores destacan cómo estos cambios no empeoran la situación de los más pobres, pero sí la de aquellos que se sitúan en el umbral de la pobreza (Turner and Struyk, 1984).

²⁶⁶ Otras medidas adoptadas son la reducción en los niveles de ayudas y en el número de familias que pueden beneficiarse de los programas "Food Stamp" y "Aid to Families with Dependent Children" que también tendrán repercusión en la renta disponible familiar.

La "Tax Reform" de 1986 elimina un número importante de incentivos para la inversión en el sector del alquiler. La Ley da paso a fuertes recortes en los tipos impositivos de las clases más adineradas, revoca la depreciación acelerada e impone restricciones muy duras a las llamadas inversiones en "vivienda pasiva", es decir, a los ingresos de la propiedad de viviendas alquiladas en las cuales no se tiene responsabilidad directa en la gestión. La pérdida de estas ventajas fiscales reducirá el valor de la propiedad alquilada en una quinta parte, según estimaciones²⁶⁷.

En los ochenta, la solución a la crisis del sector de la vivienda se afronta mediante procesos de desregulación y reprivatización. Para muchos especialistas, la "sobrerregulación" del mercado residencial norteamericano se refleja en mayores costes para el producto. Los distintos estudios sobre esta cuestión indican que la regulación excesiva puede suponer entre un 2% y un 30% de los costes de vivienda²⁶⁸.

El mercado hipotecario será objeto de una profunda reestructuración que implica reorientar el mercado residencial hacia el "libre mercado" (Zarembka, 1990). Esta reestructuración sigue dos líneas. En primer lugar, vincular el sistema hipotecario al mercado nacional de capitales, de manera que las hipotecas puedan competir con otras inversiones. En segundo lugar, desregular las instituciones financieras que conceden préstamos hipotecarios. Esta reforma representa la vuelta al sistema existente con anterioridad a la Gran Depresión, aunque con la presencia de programas de seguro gubernamental para garantizar la seguridad de las inversiones en vivienda. Otro aspecto a destacar de la reestructuración del mercado es el esfuerzo por estandarizar las hipotecas, de forma que sea más fácil transaccionarlas en el mercado secundario de hipotecas y aproximar sus condiciones a las de otros activos con los que pudieran competir, como los bonos. Este tipo de medidas puede repercutir muy negativamente en aquellos segmentos del mercado que escapan de las

²⁶⁷ Véase APPELBAUM, R. P. and DREIDER, P. (1990).

²⁶⁸ Véase APPELBAUM, R. P. and DREIDER, P. (1990).

condiciones "normales", como viviendas baratas o localizadas en vecindarios poco atractivos²⁶⁹.

IV.2.5.- La Política de Vivienda en EE.UU. Conclusiones.

El repaso que se ha realizado a las medidas más relevantes de la política de vivienda en EE.UU. sugiere, en primer lugar, que la vivienda ha sido (y continúa siendo) muy importante para los norteamericanos. La atención a las condiciones de vivienda ha constituido uno de los pilares básicos de la intervención de las distintas administraciones, especialmente desde la década de los treinta. La timidez de las actuaciones durante el siglo pasado y en los primeros años del presente siglo, caracterizadas por la falta de intervención directa en el mercado residencial, limitándose ésta a iniciar el proceso de regulación de las condiciones de construcción, dará paso a una etapa de considerable intervención directa. Tanto el comportamiento privado de las familias norteamericanas, como el énfasis que ha recibido la vivienda en la política pública sugiere que los asuntos relacionados con ella constituyen "parámetros importantes" para los americanos (Pozdena, 1988).

Resumimos a continuación los rasgos más relevantes de la política de vivienda en EE.UU.:

- a) *Las políticas "agresivas" de limpieza y desarrollo urbano llevadas a cabo hasta principios de los años sesenta.*
- b) *Predominio de la propiedad, fuertemente impulsada desde la posguerra.*
- c) *Escasa atención a la vivienda pública, con la excepción de los programas de lucha contra la pobreza de los años sesenta.*
- d) *Escasa atención al alquiler privado.*

²⁶⁹ Se han destacado algunas consecuencias de este tipo de requerimientos, como el aumento de cargas para el comprador de la vivienda y la dificultad de obtener un tipo de interés por debajo del 10% como consecuencia de las exigencias del mercado hipotecario. ZAREMBKA, A. (1990).

Una diferencia importante con los países europeos es el gran peso que el sector de la propiedad ha tenido en EE.UU. El énfasis en la propiedad-ocupación está estrechamente ligado a los procesos de desarrollo suburbanos, animándose la "ideología" de la propiedad privada desde las autoridades públicas (Burns and Grebler, 1977; Plunz, 1982; Marcuse, 1990). Las reformas financieras y fiscales permiten el acceso a una vivienda en propiedad para un creciente número de familias, especialmente en las áreas de expansión urbana, donde la familia media puede "aislarse" y "distanciarse" de los centros urbanos conflictivos con graves problemas de congestión, sobreocupación y tensiones sociales. Así, la política de vivienda favorece la segregación social y espacial (Plunz, 1982; Burnett, 1986; M. P. Smith, 1988; Feldman y Florida, 1990; Marcuse, 1990)²⁷⁰.

Otro aspecto diferencial de EE.UU. reside en el protagonismo que siempre ha tenido la empresa privada como agente económico principal para conseguir, no sólo objetivos económicos más amplios, sino también mejores condiciones dentro del sector residencial. Además, la legislación americana ha reconocido explícitamente este aspecto como, por ejemplo, en la "Housing Act" de 1949. Tampoco en Europa encontramos una referencia clara a la empresa privada como principal agente en el sector. De nuevo en el caso de Gran Bretaña, el protagonismo recae en las autoridades locales y sólo en décadas recientes el interés se desplaza hacia la propiedad, y a través de ésta, hacia la empresa privada -aunque no

²⁷⁰ Para Smith existen tres dimensiones principales de desarrollo desigual dentro de las áreas metropolitanas en EE.UU.:

- a) Desigual acceso al stock de vivienda.
- b) Segregación racial y de clase.
- c) Desigual acceso al crédito a la vivienda, conocido popularmente como "redlining".

La fragmentación de las jurisdicciones de gobierno en el sistema federal de EE.UU. permite que los gobiernos estatales y locales tengan una gran autonomía, que en el caso urbano ha estado presidida por la utilización de instrumentos como el zoning, los códigos restrictivos de construcción o una fiscalidad diferente de las propiedades. Estas posibilidades han sido aprovechadas por la clase media y alta. Además, hasta no hace mucho, la política de garantía hipotecaria de la FHA estaba limitada a la nueva construcción, lo cual ha favorecido el proceso de suburbanización. SMITH, M. P. (1988).

necesariamente implica mayor construcción-, como en el caso de la venta de viviendas públicas.

Las fuertes inversiones en infraestructuras, la utilización masiva del automóvil, el gran desarrollo de la vivienda unifamiliar con jardín, son fenómenos que están estrechamente relacionados con las políticas de vivienda norteamericana. La expansión urbana implica mayor demanda de automóviles y otras comodidades. Esta característica del mercado residencial norteamericano no estará exenta de costes (Feldman and Florida, 1990).

Para Aglietta (1988), el bajo coste de la vivienda en la posguerra contribuye en gran medida a mantener bajos los costes laborales. La expansión del automóvil, -facilitada por las políticas federales de autopistas-, tiene un impacto considerable sobre el coste de la vivienda, al permitir el acceso al suelo suburbano con un precio menor. La descentralización también contribuye a rebajar la presión sobre los precios de los centros urbanos. Sin embargo, los menores costes del suelo no se traducen en una reducción de igual magnitud en los costes del alojamiento, ya que las viviendas suburbanas requieren mayores cantidades de suelo.

El mecanismo más importantes en el esquema de reducción del coste de la vivienda será la subvención indirecta a través del sistema fiscal norteamericano, especialmente la deducción impositiva por el capital destinado a la compra de la vivienda y la deducción de los intereses de los préstamos hipotecarios. La regresividad impositiva ha facilitado la redistribución de las rentas desde los estratos de población con menor renta hacia los segmentos medios y altos²⁷¹. Además existen otras ventajas fiscales que benefician especialmente a los contribuyentes con mayor renta, sobre todo para aquellos que pueden ser propietarios: depreciación acelerada, tratamiento favorable para las ganancias de capital, exenciones fiscales sobre los intereses obtenidos por los bonos hipotecarios municipales. Estas ventajas se reducirán con la "Tax Reform

²⁷¹ En 1987, por ejemplo, dos terceras partes de las deducciones fiscales fueron acaparadas por los declarantes que ganaban más de 50.000 dólares. ZAREMBKA, A. (1990).

Act" de 1986. Las ayudas directas para reducir el coste de la vivienda han consistido principalmente en la subsidiación de intereses por debajo del mercado.

En definitiva, existen serias dudas sobre la equidad de los beneficios de los programas de viviendas en EE.UU. Las ayudas a la vivienda en combinación con otras políticas públicas, -principalmente en el campo de los imposición-, han hecho que sean los mejor alojados los que obtengan los mayores beneficios. El grueso de los recursos públicos destinados a la mejora en las condiciones de alojamiento no ha beneficiado a los más pobres (Burns and Grebler, 1977; Zarembka, 1990; Roistacher, 1990).

La vivienda pública no ha tenido una buena imagen y consideración para la opinión pública, en gran parte debido a que los fondos públicos han sido escasos y han condicionado un diseño pobre y una construcción de muy baja calidad. La falta de apoyo decidido por parte de la administración ha condenado a la marginalidad las actuaciones, tanto en el número de unidades construidas como en el mantenimiento de las mismas. El deterioro de las propiedades y la concentración en ellas de población con recursos muy escasos ha profundizado sus condiciones de marginalidad. Para Zarembka (1990), la mayoría de los programas de subsidio dirigidos a estimular la producción de viviendas para familias de bajos ingresos tuvieron dos defectos. En primer lugar, se aceptaba el tipo de interés corriente, reduciéndose el precio de la vivienda con subsidios sobre ese tipo de interés. En segundo lugar, los programas no exigían que las propiedades construidas bajo sus condiciones mantuvieran permanentemente la condición de viviendas a precios bajos. M. P. Smith (1988; pp. 42 y 43) resume los fracasos de la política de vivienda en EE.UU. en la atención a los más pobres:

- a) La "ghettoization" de los negros más pobres en proyectos públicos de vivienda a gran escala e inadecuadamente mantenidos.
- b) La incapacidad de los poderes públicos para convencer a los vecindarios de proyectos a pequeña escala para pobres.
- c) Los programas de vivienda también han estado rodeados de corrupción, además de diseño pobre y excesivos defectos.

d) Los subsidios a los promotores, propietarios de viviendas en alquiler y otros oferentes de viviendas para pobres han recibido excesivos subsidios sin apenas condiciones.

A finales de los años ochenta, siguiendo la línea marcada por la Administración Reagan, muchos inquilinos de viviendas subsidiadas se enfrentan con subidas importantes en los alquileres, es decir, con su conversión a rentas de mercado. Además, durante esta década el proceso de filtrado será frenado por la ocupación de barrios pobres y céntricos por los jóvenes profesionales. Las políticas fiscales de los gobiernos locales favorecen esta "ocupación", viéndola como solución a la crisis fiscal.

El sector de la vivienda en alquiler privado no ha recibido una atención específica en la política de vivienda norteamericana. En opinión de Appelbaum y Dreider (1990; p. 98) "la vivienda en alquiler disfruta de un estatus de segunda clase que hace particularmente vulnerables a los inquilinos tanto de las condiciones de mercado como del entorno regulador". No ha existido apenas regulación federal directa de la vivienda de alquiler privada en lo que respecta al control de alquileres, la protección contra desahucios, los estándares de construcción o las garantías de habitabilidad. Hasta fechas recientes, las regulaciones federales directas se limitaban a aquellas unidades que recibían subsidios federales con el objeto de garantizar la viabilidad económica, pero sin afectar ni limitar los intereses de las empresas privadas. El impacto principal que han tenido las actuaciones del gobierno federal en este sector hay que buscarlo en los efectos indirectos de los préstamos (disponibilidad de fondos para préstamos y tipos de interés) y en las políticas fiscales (afectando al beneficio). Las subvenciones de renta para los ocupantes han sido muy escasas.

El sector se considera un sector "de pobres"; cuando aumenta la renta de los ocupantes se abandona (Turner and Struyk, 1984). Así se explica que, entre 1973 y 1980, el porcentaje de viviendas en propiedad apenas se modifique (del 61% al 62%). Durante este período, el aumento de los ingresos de las familias en alquiler queda muy por debajo del aumento registrado por los propietarios-ocupantes de su vivienda. El ligero aumento que se da en la propiedad se debe exclusivamente a dos

grupos: ancianos -que registran los mayores aumentos en los ingresos-, y familias con un sólo miembro.

La utilización de la política de vivienda para alcanzar otros objetivos más generales en la economía norteamericana constituye una característica diferencial de la intervención pública en el sector. La mejora de las condiciones de alojamiento de la población ha ocupado un lugar secundario, por detrás del objetivo de aumento en el empleo y de crecimiento económico del país. Así, los aspectos sociales de la intervención, es decir, la atención preferente a los grupos de población peor alojados, -aunque han figurado explícitamente en los diferentes documentos legislativos que afectaban al sector-, han sido relegados en favor de una intervención que buscaba la mejora de la actividad en el sector y, consecuentemente, en la economía americana. Para Pozdena, el comportamiento del mercado residencial en cualquier momento de la historia no puede entenderse sin una referencia a las condiciones económicas más generales. Y a su vez, las políticas gubernamentales han tenido una influencia en el sector de la vivienda. Por el contrario, en la mayoría de países europeos se han primado los aspectos sociales sobre los intereses generales de la economía, sin renunciar a estos últimos (Burns and Grebler, 1977; Pozdena, 1988). Una de las razones de esta diferencia reside en la ausencia de partidos de izquierda al estilo de los europeos (M. P. Smith, 1988; Marcuse, 1990)²⁷².

Headey (1978) destaca otra serie de características de la intervención pública en el sector de la vivienda. En primer lugar, la Administración y el Congreso se han comprometido en programas de vivienda sin acordar los objetivos que se pretendían alcanzar. En general, estos objetivos, o no se han concretado (como en la Ley de 1949, cuyos objetivos eran tan

²⁷² Smith destaca una característica diferencial del keynesianismo en EE.UU.: en el estímulo de la demanda agregada ha sido irrelevante la forma de intervención o el contenido de la misma (gastos sociales directos o recortes fiscales). Así, no ha existido un decidido apoyo a la redistribución en favor de los pobres. En su opinión:

"La base social de apoyo al keynesianismo Americano ubicado en el Partido Demócrata ha sido una amalgama de estructura imprecisa antes que una fuerza política basada en la clase."

SMITH, M. P. (1988); p. 16.

generales que permitían una gran discrecionalidad en los medios y en el plazo de tiempo para alcanzarlos), o, si se han especificado, han sido grandiosos y difícilmente alcanzables (como por ejemplo los 26 millones de viviendas que establecía la Ley de 1968). Para el autor, los objetivos de las políticas seguidas han entrado en competencia o incluso han llegado a ser contradictorios entre sí. Concretamente, la persecución de incrementos en la producción ha coexistido difícilmente con la mejora de las condiciones de vivienda de los pobres y de las minorías étnicas y con su integración económica y social. En definitiva, este problema remite a una cuestión más general, la tensión entre el protagonismo de la empresa privada y las medidas públicas de carácter social. No obstante, desde mediados de la década de los sesenta, se ha realizado un mayor esfuerzo en la evaluación de los programas.

Además, nunca ha existido la garantía de que una vez aprobados los programas se llevaran a cabo. Esto ha ocurrido especialmente en el sector de la vivienda pública, donde los fondos han sido denegados o reducidos sustancialmente sin responder a la legislación vigente.

La falta de coordinación entre programas y entre las distintas administraciones y departamentos ha obstaculizado un desarrollo correcto de los mismos. Hasta la creación del HUD en 1965 no existirá un departamento de rango superior encargado de las cuestiones relativas a la vivienda. Así, las agencias con competencias en el sector, como la FHA, la VA y la Urban Renewal Administration llevaron a cabo sus propios programas al margen de la "Housing and Home Finance Administration", organismo bajo el control del Presidente. Los enfrentamientos serán mayores en los programas que afectan a los grupos de población de ingresos bajos y moderados (Headey, 1978).

En definitiva, el caso de EE.UU. muestra cómo en la formulación legislativa de los objetivos de vivienda se ha hecho muy poco para asegurar una política a largo plazo, regular y coherente. Los programas de vivienda no sólo han sido un medio para mejorar el alojamiento y los vecindarios, sino también, (y en ocasiones prioritariamente) para lograr otros fines como el aumento del empleo, o para inducir la movilidad laboral. El papel de determinados grupos de interés ha sido crucial:

"Una breve historia de la actuación gubernamental en materia de vivienda en los Estados Unidos muestra cuán errónea es la visión de que el gobierno actúa de manera autónoma, de que hay un núcleo central de benevolencia dictando las actuaciones gubernamentales sujeto a las presiones de grupos de intereses plurales y buscando la resolución de los problemas sociales de la mejor forma posible. Esa historia es una historia de conflictos..." (Marcuse, 1990; p. 348).

En la actualidad EE.UU. no tiene un programa de vivienda nacional para garantizar la provisión de alojamiento adecuado a precios asequibles. Como hemos visto, los programas de vivienda pública se han reducido drásticamente y -en lo que respecta al sector del alquiler privado- la intervención del gobierno es marginal. Puesto que los gobiernos locales tienen un alto grado de autonomía en los EE.UU., el papel del gobierno federal en la regulación directa de la vivienda privada ha sido mínima. No existe un sistema regulador nacional y las autoridades locales han impuesto restricciones de acuerdo con las corrientes políticas imperantes o las decisiones judiciales locales. Dada la naturaleza altamente fragmentada del sistema de administración local, el resultado ha sido un puzzle de regulaciones y requerimientos que cambian en el tiempo y varían considerablemente dentro de un área metropolitana dada (Appelbaum and Dreider, 1990).

En los años noventa, el "problema de la vivienda" en EE.UU. se centra especialmente en los segmentos de población más desprotegidos, por la dificultad de encontrar viviendas asequibles, tanto en propiedad como en alquiler. La crisis de la vivienda se manifiesta con el crecimiento de la población "homeless" y de los desplazados forzosos²⁷³. A finales de los ochenta se confirma la caída, por primera vez desde la posguerra, del

²⁷³ A pesar de los problemas que encierra la definición de "homeless", en 1984 se calculaban entre los 250.000 y 350.000, cifras inferiores a estimaciones anteriores. Entre las causas del crecimiento de este grupo se destacan la pobreza, el desempleo, la reducción de los programas de asistencia social y la pérdida de la vivienda de bajo alquiler.

Se calcula que anualmente se desplazan unos 2,5 millones de personas en EE.UU. Las causas son diversas: bajo mantenimiento, "gentrification", deshaucios, delincuencia, especulación, demolición, etc. Los grupos más afectados suelen ser ancianos, negros e hispanos. Aunque se ha intentado varias veces aprobar medidas para proteger a los desplazados, éstos sólo obtienen alguna ayuda en los casos en los que se ve implicado el Gobierno Federal. MARCUSE, P. (1990).

porcentaje de vivienda en propiedad en el conjunto del mercado residencial; las dificultades de acceso son cada vez mayores para las familias jóvenes (por debajo de 35 años), los pobres y los hispanos. En el sector de alquiler, el número de viviendas está reduciéndose aceleradamente ante la falta de rentabilidad. Los problemas de asequibilidad están aumentando, mientras la sociedad norteamericana no ha sido capaz de resolver la segregación y discriminación racial y étnica (Zarembka, 1990; Marcuse, 1990).

IV.3.- GRAN BRETAÑA. EL MODELO DEL "ESTADO DEL BIENESTAR".

IV.3.1.- La Intervención Pública en los Años Veinte y Treinta.

La política de vivienda se convertirá en el núcleo de la política social de la posguerra en Gran Bretaña, afrontándose el "problema de la vivienda" tanto cuantitativa como cualitativamente. Hasta el inicio de la I Guerra Mundial se mantendrá la confianza en la iniciativa privada para poder conseguir el equilibrio en el mercado residencial, mientras que la actuación pública se limitará a alojar a los desplazados por las intervenciones de saneamiento en las barriadas en malas condiciones de los centros de las ciudades. Después de la guerra, el cambio más significativo es el reconocimiento de que la empresa privada no es capaz de ofertar alojamientos en la cantidad y calidad que ahora se demandan y con unos precios o alquileres asequibles a los trabajadores (Burnett, 1986) .

El principal instrumento de la política de vivienda británica será la vivienda pública. El diseño de la intervención irá tomando forma durante los años de guerra a propuesta de los planificadores que diseñan la reconstrucción de la economía británica. El "Advisory Housing Panel" fija en 300.000 las viviendas a construir durante el primer año de paz por las autoridades locales con la ayuda del Estado. Esta colaboración se establece bajo el principio de responsabilidad financiera compartida. La elevada cifra propuesta no hace más que reflejar la emergencia en afrontar el problema de la vivienda en 1918, dado el importante déficit existente que no está ocasionado exclusivamente por la guerra.

Burnett (1986) destaca algunas causas de la gran escasez de alojamientos. En los años anteriores a la guerra el ritmo de construcción residencial disminuye, especialmente a partir de 1910, por la introducción de la "Land Values Duties". Además, hay una pérdida neta de alojamientos al superar generalmente el número de demoliciones a las nuevas unidades construidas para realojar a los desplazados. La construcción durante la guerra es reducida, incluyendo aquellas viviendas destinadas a los trabajadores de guerra. Y, a pesar de las muertes provocadas por el conflicto, no hay una reducción significativa de la tasa de formación familiar. Otra causa importante de la crisis de vivienda de la posguerra es la "Rent and Mortgage Restriction Act" de 1915 que fija las rentas de alquiler a los niveles existentes en 1914, pero dado el rápido crecimiento de los precios desde ese año, las autoridades consideran que no es posible eliminar el control de las rentas (Daunton, 1987). La erosión de los beneficios de los propietarios agravará el déficit.

El déficit, aunque general en todo el país, afecta con mayor gravedad al estrato de población con menores recursos. El número de alojamientos en alquiler con rentas congeladas es escaso en relación a las necesidades, mientras los trabajadores peor pagados no pueden acceder a una vivienda en propiedad por su precio, precisamente el tipo de alojamiento que la iniciativa privada puede ofertar.

Los avanzados planteamientos que se hacen sobre la vivienda pública difícilmente pueden encontrarse en otros países, aunque la aceptación de los altos estándares de la vivienda pública no será un proceso fácil. En 1918, la "Tudor Walters Committee" propone las primeras experiencias de ciudades modelo en la línea del movimiento de la "garden city" de Howard. Sus recomendaciones mejoran cualitativamente con respecto a las realizadas con anterioridad y, desde entonces, se mantienen como modelo de referencia (Daunton, 1987; Burnett, 1986).

La nueva política de ayuda estatal a la vivienda se inicia con la aprobación de dos leyes en 1919 (conocidas también como "Addison Acts"):

a) La "Housing and Town Planning Act" obliga a las autoridades locales a estudiar, en un plazo de tres meses, las necesidades de alojamiento de sus áreas y a desarrollar planes para su provisión. El Ministerio de Sanidad será el organismo encargado de aprobar los proyectos propuestos. Este esquema de previsión se recoge ya en la Ley de vivienda de 1890, aunque en este caso la Ley lo impone como obligatorio. Los alquileres de las "council houses" se establecerán independientemente de los costes de construcción, teniendo en cuenta las características de la vivienda y los ingresos de los inquilinos, aunque no diferirán excesivamente de las rentas controladas de aquellas viviendas ocupadas por los trabajadores. Estos principios de funcionamiento se mantendrán hasta 1927, fecha en que el Gobierno supone que la crisis de vivienda habrá acabado.

b) La "Housing (Additional Powers) Act" tendrá como objetivo el estímulo de la construcción privada una vez que las autoridades locales comiencen a construir. La Ley establece un subsidio a la construcción de 120-130 libras por vivienda, siempre que no exceda de cierto tamaño. Las viviendas pueden destinarse tanto al alquiler como a la venta y no se exige ninguna limitación sobre el precio de venta o en los ingresos de los ocupantes potenciales.

Estas iniciativas no conseguirán estimular la construcción de un número elevado de alojamientos públicos. Las necesidades se calculan en 500.000 unidades en 1919, pero en 1921 se han construido sólo 170.000. El elevado coste de construcción, cuatro veces el de la preguerra (mientras el nivel general de precios se había doblado), frena las expectativas de las autoridades. Sin embargo, la participación de arquitectos profesionales por primera vez en este tipo de proyectos públicos permite llevar a cabo diseños de gran calidad y variedad de tipologías en la vivienda pública.

En 1923, el Gobierno conservador aprueba un nuevo documento ("Chamberlain Act") para impulsar la construcción privada. Los constructores privados o las autoridades locales recibirán un subsidio de seis libras por vivienda durante un período máximo de 20 años, sin establecer límites al precio de venta o alquiler, aunque sí sobre la superficie. No se conceden subsidios a los tipos de interés. Esta Ley cambia por completo la dirección iniciada en 1919. Las autoridades locales sólo

pueden construir si logran convencer al ministerio de que será mejor si lo hacen ellas que si lo dejan a los promotores privados. La construcción privada aumenta durante los seis años de vigencia de la Ley, aunque no tanto como se esperaba: de las 438.000 unidades que se construyen, 363.000 corresponden a la iniciativa privada y sólo 75.000 a las autoridades locales. La construcción privada será estimulada por el subsidio (que se reduce a 4 libras en 1927), pero otras circunstancias contribuyen a incrementar la actividad: la caída de los costes de construcción a partir de 1920 y la expansión de la propiedad-ocupación gracias a las nuevas condiciones de los préstamos. La construcción de vivienda pública se reducirá sustancialmente.

Sólo un año después de aprobarse la "Chamberlain Act", el partido Laborista gana las elecciones. La "Housing Act" de 1924 intenta restablecer la posición de las autoridades locales como proveedores de vivienda, animándolas a aumentar su actividad con mayores subsidios y con la promesa de mantener programas a largo plazo. Se reconoce que el déficit de viviendas que afecta a los trabajadores es mayor que en 1919 y se pretende elevar la construcción hasta 150.000-225.000 viviendas públicas por año. Se concederá un subsidio de nueve libras durante 40 años siempre que se cumplan los requisitos de estándares que establecía la Chamberlain Act, pero sólo si las viviendas son alquiladas, mientras los alquileres se fijan a niveles de la preguerra. En 1926 el subsidio se reduce a 7 libras.

Esta Ley estará vigente hasta 1933 y se considera el documento de mayor éxito entre las medidas de política de vivienda del período de entreguerras (Burnett, 1986). Se construyen 508.000 unidades, de las cuales sólo 15.000 serán de iniciativa privada. Sin embargo, la necesidad reconocida de viviendas para trabajadores no se logrará atender con éxito. Entre 1919 y 1934 se construyen un total de 2,5 millones de viviendas en Inglaterra y Gales, pero sólo el 31% de ellas son públicas; el 69% restante son privadas. El problema de la vivienda para los trabajadores continúa sin resolverse en los años veinte porque la empresa privada construye muy pocos alojamientos para alquilar; porque las autoridades locales no construyen suficientes viviendas; y porque aquellas que se construyen se alquilan con rentas demasiado altas para los trabajadores mal pagados, para aquellos cuyos empleos no son seguros y para los desempleados cuyo

número crece hasta alcanzar los 3 millones en 1931. Los fondos públicos no irán necesariamente a aquellas áreas más necesitadas.

La adopción de la tipología de "cottages" en suburbios-jardín dispersa la población en comunidades planificadas, -en ocasiones en lugares totalmente nuevos-, contribuyendo a descongestionar los centros urbanos. Para Burnett (1986; p. 234):

"Las políticas de vivienda de las autoridades locales institucionalizaron el proceso de suburbanización para las clases trabajadoras, que habían practicado las clases medias al menos desde mediados del siglo XIX, pero desarrollaron lo que había sido un proceso inconsciente para pocos, en una política planificada para la mayoría".

A finales de los años veinte el centro de atención de la política pública se desplaza hacia la situación de las barriadas en malas condiciones físicas y sanitarias ("slums"). La vivienda pública ha conseguido cubrir las necesidades más urgentes y puede trasladarse el objeto de la intervención desde las "necesidades generales" hacia las "necesidades especiales". Los años treinta suponen una vuelta a las consideraciones de tipo sanitario que habían caracterizado la política en el XIX. Siguen existiendo graves problemas en el acondicionamiento de las viviendas antiguas de los centros urbanos: mayor tráfico, ruidos, densidades y carencia de servicios sociales. Se introduce, por primera vez, el concepto de filtrado: una mayor construcción para las clases medias dejará vacantes sus viviendas, que serán ocupadas por el siguiente segmento de población. Con este proceso se espera que mejoren las condiciones de vivienda para los últimos grupos de la jerarquía, al bajar los precios de los alojamientos que se vacían. Pero el filtrado no funcionará como se esperaba precisamente porque las condiciones económicas durante la crisis de los años treinta empeoran el empleo y la movilidad de la población, y porque la "Rent Restriction Acts" congela las rentas y ofrece seguridad en la tenencia de las viviendas ocupadas, pero no en las nuevas que quedan vacías. Además, el aumento del número de viviendas desde 1919 queda por debajo del aumento en la tasa de formación de nuevas familias.

El problema de los "slums" no ha mejorado desde 1918, existiendo todavía un millón de alojamientos inadecuados y dos millones de viviendas sobreocupadas. En 1930 el Gobierno laborista aprueba la "Greenwood Act" que establece las bases del "slum clearance" moderno. Por primera vez se introduce un subsidio del Gobierno específicamente para las operaciones de limpieza, relacionando el subsidio con el número de personas desplazadas y realojadas. La intención de la Ley es evitar la demolición sin realojo, como había sucedido en la preguerra. Además, al relacionar el subsidio con las personas desplazadas y no con las viviendas, se facilita el tratamiento de las familias pobres y grandes para los "councils", puesto que el subsidio aumenta con el tamaño de la familia. Sin embargo, los problemas económicos retrasarán la puesta en marcha de este esquema, que no comenzará a funcionar hasta 1933, año en que se aprueba una nueva "Housing Act". La mayor deficiencia de la Ley será no delimitar claramente los criterios para que las autoridades locales puedan determinar qué áreas requieren demolición y realojamiento. A finales de los años treinta aproximadamente la mitad de los "slums" admitidos oficialmente han sido limpiados. La magnitud de las demoliciones hace que se contemple con mayor interés el realojo en apartamentos, como alternativa a los "cottages" de los suburbios-jardín. Sin embargo, tampoco el número de apartamentos construidos será elevado.

IV.3.2.- La Posguerra (1945-1964).

La situación de la vivienda en Gran Bretaña al finalizar la II Guerra Mundial se ha agravado con respecto a los años treinta. Durante los seis años de guerra la construcción se reduce notablemente, mientras unas 475.000 unidades son destruidas totalmente o resultan inhabitables y una gran parte del stock inmobiliario queda muy dañado. La situación se agrava por el aumento del número de matrimonios y de la tasa de natalidad.

Como señalan algunos autores (Burnett, 1986), el gobierno no tiene ningún interés en implicarse en la política de vivienda ante la falta de medios con que se afronta la reconstrucción de la economía británica. En 1945 el Gobierno se enfrenta a la reconstrucción industrial, a los

programas de nacionalización y del estado de bienestar, a los problemas causados por la balanza de pagos y al déficit de materiales.

A pesar de los problemas económicos, la política de vivienda comienza en 1946 con la "Housing (Financial and Miscellaneous Provisions) Act". Durante los 10 primeros años se atenderán las necesidades generales, principalmente a través de las autoridades locales y mediante subsidios estatales, locales y ayudas especiales para la compra de suelo caro. El gobierno central pagará tres cuartas partes de los costes totales de los alojamientos sociales. El objetivo es ofertar vivienda pública a un amplio abanico de la clase trabajadora. La edificación de vivienda privada especulativa será restringida: tanto los materiales como la construcción misma serán controlados, exigiéndose permisos de construcción para la iniciativa privada y reservándose la mayoría de los permisos para la vivienda pública. La proporción máxima de construcción privada para la propiedad-ocupación en un área local se limita al 20% (Zarembka, 1990).

Sin embargo, los objetivos previstos no se consiguen: se pretende alcanzar las 900.000 unidades en 1951, pero sólo se construyen unas 240.000 por año. Esta será una de las razones de la derrota electoral. El nuevo gobierno conservador prometerá las "300.000" unidades anuales, cifra que se sobrepasa en 1953, llegándose a alcanzar las 348.000. El éxito se deberá a la combinación de mayores subsidios ofrecidos por la "Housing Act" de 1952 y a un decidido estímulo a la construcción privada al aumentar el número de licencias disponibles (hasta el 50% en 1951) y ser suprimidas en 1954. El período 1945-1954 estará marcado, por tanto, por la gran expansión de la vivienda pública.

En 1954, el Gobierno considera que el déficit residencial ha sido eliminado y que la ayuda pública debe dirigirse de nuevo hacia el tratamiento de los "slums". La "Housing Repairs and Rents Act" de 1954 reduce los subsidios para necesidades generales y aumenta los destinados a la limpieza de barriadas. Dos años después, los subsidios para necesidades generales serán totalmente suprimidos. Durante los restantes años de la década las actuaciones en materia de vivienda se orientarán a estimular la construcción privada, animando la propiedad al favorecer la

disponibilidad de préstamos sobre viviendas usadas. La "Rent Act" de 1957 eliminará parcialmente el control de alquileres²⁷⁴.

Sin embargo, a finales de la década de los cincuenta Gran Bretaña se enfrenta a una nueva crisis de vivienda con un aumento importante en el número de "homeless" (especialmente en el segmento de trabajadores con menores ingresos, en los inmigrantes, ancianos, etc.), con una importante escasez de viviendas para alquilar y con mayor inseguridad para los inquilinos en Londres y otras grandes ciudades.

En 1961 el Gobierno conservador vuelve a introducir los subsidios para necesidades generales, y en 1964 se aprueba una nueva Ley que estimula las "Housing Corporations" para la formación de asociaciones de vivienda, pudiendo acceder a préstamos del Gobierno para aumentar la construcción de viviendas con alquileres en función del coste. En 1964 el partido conservador pierde las elecciones, justo cuando se ha alcanzado un récord de construcción: 374.000, de las cuales 218.000 unidades son de iniciativa privada y 156.000 pública.

IV.3.3.- El Período 1964-1979.

El nuevo Gobierno laborista establece un objetivo muy ambicioso: alcanzar una media de 500.000 unidades anuales en 1970. No obstante, los problemas de la economía británica obligan a abandonar progresivamente tal objetivo. La "Rent Act" de 1965 vuelve a restablecer el principio de seguridad para los inquilinos privados e introduce un nuevo esquema para la estimación de las "fair rents".

El cambio más importante es el reconocimiento por parte de los laboristas de la propiedad privada como forma de tenencia "normal", pasando a ocupar la vivienda pública un lugar secundario en sus propuestas de política de vivienda con esquemas de intervención a corto plazo (White Paper: The Housing Programme, 1965-1970). Con objeto de fomentar la propiedad se introduce un esquema de garantía e hipoteca opcional para ayudar a los prestatarios de bajos ingresos que no pueden

²⁷⁴ Véase DAUNTON, M. J. (1987).

acceder a los descuentos fiscales por los intereses hipotecarios. Para Burnett (1986), la propuesta laborista constituye el mayor cambio en la dirección seguida hasta entonces por la política de vivienda. Además, en 1967 se modifica sustancialmente la financiación a la vivienda pública que hasta entonces se había basado en el pago de una pequeña cantidad por vivienda durante varios años. La nueva Ley permite préstamos a las autoridades locales a bajo interés (el 4%).

A partir de 1969 el énfasis se dirige hacia la rehabilitación de las propiedades existentes, con mayores ayudas para las "Improvement Areas". Esta medida es consecuencia, en parte, de los nuevos estándares obligatorios para la vivienda que aumentan el coste de construcción. Sin embargo, el ritmo de construcción continuará siendo elevado entre 1965 y 1969: 1,8 millones de unidades construidas, la mitad realizada por empresas privadas y la mitad por promotores públicos. En los años sesenta, la demolición alcanza a unas 60-70.000 unidades por año.

En 1970, el nuevo gobierno conservador continúa la política tradicional del partido: animar el sector privado y reducir el papel de la vivienda social. En 1971 el "Home Improvement Grant" se eleva al 75% del gasto en las áreas en desarrollo e intermedias. Un año más tarde se introducen cambios importantes en la determinación de las rentas de la vivienda pública, con el objeto de destinar las ayudas principalmente a los inquilinos pobres. Las rentas se elevan hasta niveles "fair" o económicos y sólo reciben subvenciones aquellos inquilinos que no pueden hacer frente a las rentas. En definitiva, se pretende estimular la propiedad-ocupación; pero la situación se deteriora para aquellos que no pueden acceder a una vivienda en propiedad: se reducen las ayudas al "slum clearance" y la nueva construcción cae hasta 241.000 unidades.

El gobierno laborista cambiará la orientación de la política de vivienda entre 1974-79, aunque sin renunciar a situar en el centro de su actuación el aumento de la propiedad privada. La crisis económica de 1976 y la decisión de recortar el gasto público limitarán las posibilidades de intervención. Se animará la rehabilitación de las propiedades, elevando los niveles de ayuda de los "Improvements Grants" y diseñando otras para las "Housing Action Areas", pequeñas áreas de viviendas pobres. En 1975 la "Housing Rent and Subsidies Act" devuelve

a las autoridades locales el poder de determinar los niveles de renta y aumentar los subsidios mediante un esquema de ayudas diseñado para dotarlas de mayor flexibilidad. La vivienda pública aumenta de 111.500 unidades en 1974 a 147.000 en 1977, pero caerá hasta 95.400 en 1979 debido a los recortes en el gasto. La "Housing (Homeless Persons) Act" de 1977, traslada la tarea de alojar a los "homeless" a las autoridades locales. Este período de gobierno laborista manifiesta el conflicto alcanzado entre el pragmatismo económico y la ideología progresista (Burnett, 1986).

El conflicto se resuelve en el "Green Paper" de 1977. Este documento refleja el apoyo decidido por los laboristas a la propiedad, como forma de tenencia natural o "derecho fundamental", mientras en el sector de viviendas públicas se aceptará la venta de la vivienda pública y la congelación de la construcción. Como señala Daunton (1987; p. 81), los laboristas no modificarán los incentivos fiscales a la propiedad por considerarlos "un incentivo para una forma de gasto socialmente deseable". Para Ball (1983; p. 3), representa "el elevado punto de complacencia en la posguerra sobre la provisión de viviendas"

El documento supone, en definitiva, la aceptación del esquema de apoyo al sector de propietarios, esquema de beneficios fiscales no equitativo, rechazando por tanto la posibilidad de reformar el sector de la propiedad (Malpass, 1987)²⁷⁵. Así:

"Al centrarse en los grupos con "necesidades especiales" ha sido posible dejar de definir el problema de la vivienda, rebajando la vivienda desde una posición de problema social principal hasta un

²⁷⁵ Señala Malpass cuatro consideraciones que explican el optimismo del documento:

1º.- La reducción del déficit de viviendas.

2º.- El carácter residual del problema de la vivienda.

3º.- La creencia de que no había necesidad de reformar el sistema de vivienda en sus aspectos fundamentales.

4º.- La ausencia de un cuestionamiento crítico sobre la capacidad de un sector de propietarios amplio para solucionar las necesidades individuales de vivienda.

MALPASS, P. (1987).

síntoma más de otros problemas, tales como la pobreza y desempleo." (Malpass, 1987; p. 11)

IV.3.4.- La Política de Vivienda desde 1980. El Énfasis en la Iniciativa Privada.

En 1979 comienza un período de fuerte impulso a la propiedad y a la iniciativa privada con la llegada de los conservadores al Gobierno y la puesta en práctica de los principios de la "Nueva Derecha"²⁷⁶. El mandato conservador vendrá marcado por (Malpass and Means, 1993):

1º.- Un duro régimen de gasto público.

2º.- Una fuerte hostilidad del Gobierno Central hacia el Gobierno Local, agravada por la creencia de que muchos de los servicios públicos del "welfare state" pueden ofrecerse mejor por el sector privado.

3º.- El intento del Gobierno por dirigir la economía en su conjunto.

4º.- La creencia de que la expansión de la propiedad representará un mayor apoyo electoral a los conservadores y, por tanto, una caída de los laboristas.

²⁷⁶ La ideología de la "Nueva Derecha" tendrá una incidencia especial en la provisión de viviendas, al basarse en los siguientes principios:

1º.- Los mecanismos de mercado deben utilizarse donde sea posible, incluso aunque no sea posible la existencia de un mercado totalmente libre para los servicios.

2º.- La competencia constituye un estímulo para lograr una mayor eficiencia. Así, entre los proveedores debe establecerse una mayor competencia. A los consumidores se les debe permitir optar desde la provisión pública a la privada, o incluso entre diferentes proveedores públicos.

3º.- Preferencia por el individualismo y la elección individual sobre las elecciones colectivas y la provisión planificada.

4º.- La provisión estatal debe mantenerse en el mínimo. Si fuera posible, los individuos deberían manejarse sin la ayuda de instituciones de cualquier clase, excepto sus propias familias.

MEANS, R. (1993).

A principios de la década comienza a desregularse el sistema bancario, aumentando la competencia para las "Building Societies" que abandonan el cártel de tipos de interés y pasan a adoptar el tipo de interés de mercado desde 1983. Esto supone que las hipotecas se otorgan con mayor facilidad pero serán más caras para el comprador. A partir de 1986, pasarán a actuar prácticamente como un banco. La conservadora "Housing Act" de 1980 insiste en dejar a las fuerzas mercado la provisión de viviendas adecuadas. La Ley establece:

- a)- El "Right to Buy" para los inquilinos de las viviendas públicas, obligando a las autoridades locales a ofrecer hipotecas.
- b)- Control estatal sobre la financiación de la vivienda pública, incluyendo la fijación de niveles de renta y la determinación del gasto subsidiado.
- c)- Prioridad a la reparación y mejora de viviendas antes que a la nueva construcción.
- d)- "Tenants Charter" (Carta de los Inquilinos) que mejorará las condiciones de seguridad de tenencia y permitirá a los inquilinos llevar a cabo ciertas iniciativas en la vivienda.
- e)- Estímulo al alquiler privado, concediendo a los propietarios mayores facilidades para la recuperación del alojamiento (re-posesión) y acortando el período de registro de las nuevas rentas de tres a dos años.

El "House of Commons Select Committee", creado en 1980, estima el déficit de alojamientos en 500.000 para 1984. Sin embargo, en los primeros años de la década los gastos públicos sufren un fuerte recorte, afectando también a los gastos de mejora y reparación²⁷⁷. A partir de 1983, la construcción se reanimará ligeramente, aunque el efecto neto de la primera mitad de la década será una caída en la calidad del stock inmobiliario. La Ley también animará la venta de las viviendas públicas a

²⁷⁷ El programa de vivienda será el que sufra los mayores recortes dentro del conjunto de programas "welfare", superando incluso los recortes previstos por el propio Gobierno. LEATHER, P. and MURIE, A. (1987).

sus inquilinos: entre 1980 y 1988 se venden más de un millón de unidades.

El consenso político en torno a las cuestiones de vivienda se romperá en esta década (Burnett, 1986; Malpass and Means, 1993). Para Burnett, tres documentos representan la ruptura del consenso político iniciado en la posguerra:

- a) El documento "Housing: The Government's Proposals" ("White Paper") de 1987, que dará lugar a las dos leyes siguientes:
- b) La "Housing Act" de 1988.
- c) La "Local Government and Housing Act" de 1989.

Si durante el primer y segundo gobierno de M. Thatcher el acento recae sobre la propiedad, a partir de 1987 el tercer mandato cambiará el énfasis de la política de vivienda. Aunque la expansión de la propiedad no se abandona como objetivo primero, la atención se centrará en los problemas del sector de alquiler. Kleinman (1990) apunta cuatro razones que explican este giro:

1º.- El Gobierno toma conciencia de que la solución al problema de la vivienda no puede vincularse exclusivamente a la propiedad de la misma. La proporción de población en alquiler ha sido siempre importante en el mercado residencial británico. La deficiente calidad en que se encuentra el sector repercute también en los programas de "urban renewal"²⁷⁸.

2º.- Comienza a considerarse, con un interés creciente, la relación entre mercados de vivienda y movilidad laboral. La recuperación económica se concentra en el Sureste del país, donde coexisten déficits de mano de obra con rigideces en el mercado de vivienda. La

²⁷⁸ En 1987, sólo el 8% de las familias británicas están alojadas en el sector de alquiler privado con la siguiente distribución: un 4% en viviendas no amuebladas, un 2% en viviendas amuebladas y otro 2% en alojamientos proporcionados por las empresas. Dos tercios del stock en alquiler existente había sido construido antes de 1919, estando en unas condiciones físicas peores que en otros sectores. En 1986 el 35% necesitan reparaciones por valor de más de 1.000 libras, frente al 12% del sector en propiedad. La mayoría de los inquilinos tiene unos ingresos muy bajos. Véase CROOK, A. D. H. (1990).

necesidad de que la población desempleada acuda a las áreas de regeneración económica, implica la reestructuración del sector.

3º.- Los problemas de vivienda han llegado a ser algo más que un tema público, particularmente el aumento de los "homeless". El número de éstos alojados por las "local council" se ha duplicado en diez años.

4º.- El Gobierno tiene en cuenta también factores de tipo político: los "council estates" son el refugio de los votantes del partido laborista. La diversificación vía fomento del alquiler privado resultará beneficiosa políticamente, al debilitar la conexión entre la provisión municipal de vivienda y el voto laborista.

Las relaciones entre Gobierno Central y Local serán un aspecto clave en el proceso de implantación de los principios de la "Nueva Derecha". La "desmunicipalización" de la década de los ochenta y noventa está basada, por un lado, en el recorte de la discrecionalidad de las autoridades locales, especialmente en lo referente a temas de vivienda. El Gobierno articula un nuevo sistema donde se reserva poderes para penalizar a los "councils" que "se niegan a obedecer". Por otro lado, en la venta de las viviendas públicas descarga la responsabilidad y la iniciativa en los inquilinos públicos. Para Malpass (1993) esto constituye una aproximación del tipo "carrot and stick"; es decir, se ofrecen descuentos y garantías hipotecarias importantes para incentivar la compra de las viviendas mientras se procede a subir los alquileres. Para el autor, tres aspectos definen la política de vivienda de los ochenta: coacción, incentivos y fuerza.

La estrategia "new life into the independent rental sector" toma dos direcciones, implicando tanto a los propietarios de viviendas de alquiler privado como a las asociaciones de vivienda (Crook, 1990; Kleinman, 1990):

1º.- La desregulación de los nuevos alquileres, permitiendo alcanzar rentas de mercado y debilitando la seguridad de tenencia. Con estas medidas se espera frenar el declive del sector y estimular la nueva inversión.

2º.- La ampliación del papel de las asociaciones de vivienda en el mercado residencial. Para ello se prevén subvenciones y financiación pública. La Ley de 1988 incluye mecanismos para aumentar la transferencia de las propiedades públicas existentes hacia propietarios alternativos, como las asociaciones.

Así, la oferta de viviendas de alquiler es favorecida, además de por las medidas legislativas que afectaban al propio sector, por la reducción del gasto público en nueva construcción pública desde 1976, dirigiéndose los fondos hacia la rehabilitación del stock existente, especialmente a viviendas de alquiler. Por otro lado, la venta de las propiedades públicas -acelerada desde 1980- permite transferir la propiedad de las viviendas alquiladas. El tamaño del sector público se reduce notablemente, pasando de representar el 31,1% del total de viviendas en 1980 al 21,8% en 1988 (Kleinman, 1990).

La "Housing Act" de 1988 dirige la atención hacia el alquiler privado²⁷⁹, desregulando el alquiler comercial, e introduce una nueva orientación en la financiación de las asociaciones de vivienda que resultarán muy afectadas por la reducción del gasto público y se utilizarán como medio para impulsar el alquiler privado. La estrategia adoptada en la citada Ley supone la "reprivatización parcial" de las asociaciones al limitar los costes que cubre el "Housing Association Grant" y forzar a cubrir el coste no cubierto por estos fondos públicos a través de financiación privada; estas condiciones conducen a la subida de los alquileres²⁸⁰. Los problemas de la vivienda pública se intentarán resolver

²⁷⁹ Malpass destaca cómo, a principios de los ochenta, tan sólo una de cada diez viviendas en alquiler tenían los alquileres controlados, controles que suprime la nueva Ley. En su opinión, la seguridad de tenencia era más un síntoma de la falta de rentabilidad de las viviendas alquiladas, que una causa de ella. Tanto la desregulación como la reducción de la seguridad no sirven para reducir el "gap" entre lo que los inquilinos pueden afrontar y la rentabilidad que exigen los propietarios. Así, recurrir a los subsidios en el sector supone reconocer que el mercado no soluciona bien el problema. MALPASS, P. (1993).

²⁸⁰ Estos cambios suponen la vuelta a las condiciones de 1974. Los objetivos que persigue la Ley de 1988 son:

1º.- Establecer las bases para la consolidación de un amplio sector de alquiler "independiente".

con las "Housing Action Trusts" (HATs), diseñadas para regenerar la ciudad interior atendiendo a la reparación de las viviendas públicas y la mejora en la gestión. Los programas se financiarán con las ventas de estas viviendas²⁸¹. Para Karn (1993), las HATs, además de contribuir a reducir el peso de la vivienda pública, sirven como medio para endurecer el ataque hacia los municipios controlados por los laboristas. Este conjunto de iniciativas se reforzarán con la nueva Ley de 1989 que inicia un nuevo régimen financiero para la vivienda pública basado en un importante aumento de alquileres²⁸²:

1º.- Se abandona el coste histórico como criterio de fijación de los mismos y se adopta en su lugar la capacidad de pago de la familia y el estado de la vivienda.

2º.- Se simplifica el sistema de subsidios, orientándolos donde más se necesitan.

IV.3.5.- Las "New Towns" en la Política de Vivienda Británica.

El informe del "Committee on the Appearance of Housing Estates" de 1948 reconoce el éxito de algunos desarrollos planificados de la preguerra, especialmente por la formación de vecindarios pacíficos y agradables; muchos otros habían tenido un diseño monótono y depresivo, dominados por grandes calles con casas idénticas. Las principales ideas que dominarán la reflexión de las futuras "nuevas ciudades" en Gran Bretaña se reflejan en este documento:

a) La preocupación por el entorno y la comunidad.

2º.- Introducir la "disciplina" de mercado en su actividad para conseguir aumentar su actividad y presencia al tiempo que se mejora su eficiencia.

RANDOLF, B. (1993).

²⁸¹ Las HATs se anuncian en 1988: el programa prevé la formación de 18 "council states" en seis áreas. Sin embargo, a principios de 1991 no se había constituido ninguna. KARN, V. (1993).

²⁸² En los dos primeros años de aplicación de la Ley, los alquileres públicos aumentan en una media del 30%, alcanzando el 50% en Londres.

b) El deseo de animar la "variedad", mientras se preserva la armonía y la belleza del conjunto.

c) Evitar los suburbios dormitorio que no tienen ni las ventajas de la ciudad ni del campo ni una identidad real por sí mismos.

Con el apoyo de los gobiernos socialistas muchos arquitectos e ingenieros llegarán a considerarse "ingenieros sociales"; sus funciones serán crear comunidad y belleza, reunir las clases sociales que el siglo XIX había separado y restaurar la ciudad como un organismo deseable y natural de la vida civilizada. Estas ideas se desarrollarán de diferentes maneras, desde la rehabilitación de centros urbanos decadentes, hasta la creación de esquemas de "neighbourhood units"²⁸³ y "mixed development" (mezcla de tipos constructivos, de casas con diferentes tamaños, tipologías y formas, edificios de alta y baja densidad, "pedestrian precincts", etc.) donde la variedad en los tamaños de las viviendas y de tipologías contribuirá a mezclar clases sociales diferentes.

Este renacimiento del urbanismo se expresará también en las New Towns, diseñadas para prevenir el continuo crecimiento de las ciudades ya existentes y las conurbaciones, mediante una política de dispersión que cree, al mismo tiempo, nuevas comunidades urbanas capaces de disfrutar de los beneficios de la planificación, de la mezcla social y del empleo industrial. Estas ideas suponen, en muchos aspectos, una vuelta a los planteamientos de Howard (Burnett, 1986).

Aunque la calidad de diseño y construcción variarán en función de los factores locales y de la situación general del país, en conjunto, las "New Towns" en su conjunto han sido consideradas como "el producto manifiestamente más exitoso de la planificación de posguerra". Las primeras ciudades tienen mucha conexión con las ideas de Howard, aunque también adoptarán el concepto de "neighbourhood units", es decir, pequeñas comunidades de forma celular construidas alrededor de un centro urbano (para unos 50.000 habitantes). Una diferencia importante entre las "New Towns" y las primeras "ciudades jardín" es el sistema de carreteras, que en el primer caso serán planificadas para un

²⁸³ Véase Capítulo I.

mayor tráfico rodado y un alto grado de segregación entre "pedestrians precincts" y vehiculares, permitiendo que los centros urbanos tengan "pedestrian precincts" libres de tráfico y "shopping malls". A pesar de los éxitos alcanzados, no faltarán las críticas: los arquitectos criticarán el diseño urbano, mientras los residentes no se identificarán con las unidades vecinales. También influirá en el descontento la ruptura en el ritmo de construcción de las viviendas y la carencias de servicios, tiendas, colegios, etc.

Otra forma que se utilizará para la creación de comunidades es la extensión de una ciudad preexistente con identidad histórica, administraciones públicas y servicios. Esta posibilidad será contemplada por la "Town Development Act" de 1952. Esta alternativa tendrá bastante éxito, llevándose a cabo con un coste menor.

Las viviendas en las "New Towns" están controladas por las "Development Corporations". La proporción de viviendas propiedad de sus ocupantes es menor que la media nacional y los alquileres de estas corporaciones son un 50% mayores que en las viviendas públicas. Esta última circunstancia se explica por el menor número de años que tienen los edificios y porque ha sido difícil crear "rent pools" para igualar las rentas de las nuevas viviendas. Por otro lado, la mezcla social ha sido menor de lo que se esperaba y, dentro de la estructura administrativa, los trabajadores mejor pagados están mejor representados que los semi-formados y no formados (Burnett, 1986).

Su contribución a la provisión de alojamientos ha sido reducida. En 1982 su población total era de unos 2 millones, es decir, un 4% de la población del país. Después de 1970 no se diseñará ninguna ciudad nueva a pesar de que los problemas continúan y a pesar de que, en general, las actuaciones de este tipo han sido muy satisfactorias.

IV.3.6.- La Política de Vivienda en Gran Bretaña. Conclusiones.

La mejora de las condiciones de vivienda en Gran Bretaña es evidente a partir de los años cincuenta. Atendiendo al principal indicador de calidad de alojamiento utilizado en el siglo XIX, la sobreocupación de

las viviendas, la década de los treinta marca el punto de inflexión en la reducción de la sobreocupación (Daunton, 1987).

Gran Bretaña es el país donde más claramente se refleja el cambio de prioridades bajo la alternancia política, pasando del énfasis en la propiedad al énfasis en la vivienda pública, del control de alquileres al desregulación, etc. Sin embargo, el consenso sobre la vivienda pública, mantenido a lo largo de décadas, se rompe definitivamente en los años ochenta. Por otro lado, también en este país se subordina la política de vivienda a los objetivos económicos generales, aunque mantendrá un protagonismo que no encontramos en otros países. Esta tendencia es más evidente desde los años ochenta (Malpass, 1993).

Los principales ejes de actuación de la política de vivienda en Gran Bretaña han sido:

- a) *Énfasis en la vivienda pública para resolver el déficit de alojamientos.*
- b) *Control de alquileres.*
- c) *Saneamiento de barrios pobres hasta los años sesenta.*
- d) *La propiedad-ocupación se impone, progresivamente, como forma de tenencia principal.*

Gran Bretaña tiene el mayor stock de vivienda pública en alquiler de Europa occidental. En 1985 el 30% de las viviendas eran públicas, el 63% correspondía al sector de los propietarios-ocupantes y sólo el 7% estaba alquilada a propietarios privados.

La etapa de prosperidad económica que se inicia en 1945 (y que finaliza en 1975) irá acompañada de una mejora sin precedentes de los estándares de vida de la clase trabajadora. Las ganancias reales de este segmento de población serán mayores que las correspondientes a los grupos de clase media y profesionales, beneficiándose del pleno empleo, el sistema de seguridad social, mayores salarios y bajas tasas de inflación. Es decir, durante este período se reducen sustancialmente las extremas diferencias de la posguerra. Sin embargo, a partir de 1975 se inicia un período caracterizado por la erosión de los ingresos reales de los grupos

más débiles (pensionistas, trabajadores, funcionarios), consecuencia de una inflación elevada y del creciente desempleo.

La experiencia británica en materia de vivienda pública es positiva. Su gestión ha roto la relación entre alojamiento e ingreso (Willmott and Murie, 1988). En general, las condiciones de acceso han beneficiado a quienes tenían mayor necesidad y no a quienes pudieran pagar más. Para algunos autores, la vivienda pública, -junto con las subvenciones de renta-, ha sido una de las pocas medidas de bienestar que han probado su efectividad para redistribuir recursos en favor de grupos pobres. Sin embargo, no todos los pobres han tenido acceso a la misma, especialmente los grupos étnicos minoritarios²⁸⁴.

Bajo el gobierno de Thatcher el apoyo a la propiedad se intensifica y se acompaña con la venta de las viviendas públicas, siguiendo por tanto la línea tradicional del partido conservador. El aspecto más destacable en el caso del thatcherismo ha sido el intento de llevar los cambios a la práctica en un período de tiempo muy corto y sin temor a la protesta (Ball, 1988-a).

La política de la "Nueva Derecha" ha sido contradictoria en algunos casos, especialmente en Londres (Kleinman, 1990). En esta ciudad la caída de la oferta pública en alquiler ha sido muy importante, llegándose a una situación preocupante, ya que en ella se concentran los mayores problemas de acceso a la vivienda: elevado porcentaje de "homeless" y gran número de familias viviendo en acomodaciones irregulares ("hostels", "bed-and-breakfast hotels", "squats", etc.). Puesto que en otras áreas había exceso de oferta de viviendas, la política no debería hacer frente al "exceso de demanda" en Londres, sino que debería haber incentivado el traslado de estas familias a otro lugar, especialmente si no disponen de trabajo y no necesitan, por tanto, estar en esta ciudad. Sin embargo, los fondos públicos disponibles se han asignado en función de las necesidades que cada área tenía, utilizándose indicadores de necesidades de alojamiento pretendidamente objetivas.

²⁸⁴ Véase DOLING, J. and STAFFORD, B. (1989).

Por otro lado, ha resultado difícil aumentar el papel de las asociaciones de viviendas porque la mayoría son de tamaño muy pequeño y no pueden soportar costes mayores. Los mayores alquileres suponen la imposibilidad de hacer frente a uno de sus principales y tradicionales objetivos: atender a las familias pobres.

Además del control de alquileres, la pérdida de peso del alquiler privado puede explicarse por otras causas: la incertidumbre por la alternancia política y, en consecuencia, incertidumbre sobre las prioridades en política de vivienda; la mala imagen del sector; la política de subsidios fiscales; el desplazamiento de la demanda hacia otras formas de tenencia (propiedad); etc. En términos generales, se considera que hasta la década de los ochenta la regulación ha sido favorable para los inquilinos (Crook, 1990). A partir de entonces, uno de los objetivos de la política de vivienda británica será apoyar decisivamente el alquiler, especialmente hacia finales de la década de los ochenta cuando se muestra el agotamiento de las posibilidades de la propiedad. El "vacancy decontrol" y la entrada de empresas en el sector, iniciará el cambio de orientación a partir de la Housing Act de 1980.

Estas iniciativas tendrán poco impacto porque no modifican algunas de las causas que debilitan la demanda, especialmente la cuestión del diferente tratamiento entre tenencias en relación a los subsidios. La Housing Act de 1988 avanzará en la aproximación a las rentas de mercado, sin abandonar totalmente la "Fair Rent". No obstante, los principales problemas del sector se localizan en el segmento de demanda más pobre.

Crook (1990), por ejemplo, interpreta el mayor interés del Gobierno por el sector del alquiler privado en años recientes como un intento de evitar que haya un mayor trasvase de inquilinos hacia la vivienda pública, puesto que la media de ingresos de los inquilinos en el sector privado, en relación a la media de ingresos en todas las tenencias, era del 48% y el 80% en viviendas no amuebladas y amuebladas, respectivamente (cifras de 1985).

La intervención pública en la rehabilitación del parque inmobiliario privado ha constituido una línea de actuación importante, que ha

apoyado la expansión de la propiedad (Chambers and Gray, 1990). Desde mitad de los ochenta los fondos se reducen sustancialmente, marginándose la cuestión de los estándares de alojamiento dentro de la política de vivienda. Para Doling y Stafford (1989) ha habido un divorcio entre las políticas dedicadas al acceso a la vivienda por una parte, y el mantenimiento y la rehabilitación por otra.

Así pues, uno de los aspectos más destacables de la evolución del mercado de la vivienda británico desde la II Guerra Mundial, ha sido el gran cambio en la forma de tenencia predominante, el gran aumento en la propiedad-ocupación: en 1945 representaba el 26% del total, en 1966 el 47% y en 1985 el 63%. A partir de los años setenta se introduce la posibilidad de comprar las viviendas públicas, lo que tendrá posteriormente un gran efecto en la extensión de la propiedad. La "Housing Act" de 1980 amplía las posibilidades, extendiendo el derecho de compra a todos los inquilinos con más de tres años de residencia, y ofreciendo importantes descuentos en el valor estimado de la propiedad. Las ventas crecerán muy rápidamente: en 1970 se venden 6.000 unidades en Inglaterra y Gales, en 1982 se alcanzan las 207.000. Las razones que contribuyen a este aumento son varias: la seguridad que aporta la propiedad, la independencia, las ventajas fiscales, la inversión en el activo vivienda, o porque es la única forma de conseguir una vivienda en ciertas áreas (Burnett, 1986).

A principios de los ochenta, se manifiesta la dualidad de respuestas dependiendo del partido, aunque la ideología va cediendo terreno a las condiciones económicas del país. El consenso se impone con la aceptación de la propiedad como la forma de tenencia principal. Comparada con otras áreas de la política social (como servicios sociales o educación), la vivienda es especialmente vulnerable a la reducción del gasto público, pasando a un departamento de gobierno de menor nivel.

Sin embargo, como advierten Chambers y Gray (1990), hay que analizar las cifras con precaución. Entre 1978-79 y 1987-88 el gasto directo del gobierno en vivienda ha disminuido en un 60% en términos reales. Pero una definición más amplia de gasto en vivienda que incluya los descuentos fiscales de las hipotecas y los "housing benefits payments" (ambos subsidios al consumo, a menudo para el sector privado) muestra

un aumento y no una reducción en el gasto durante el mismo período. Para Malpass y Murie (1990)²⁸⁵:

"Lo que ha ocurrido ha sido una transferencia importante de recursos desde aquellos programas definidos convencionalmente como gasto público en vivienda (principalmente subsidios a la vivienda del sector público y nueva inversión en capital) hacia otros gastos (apoyo a los propietarios ocupantes) ... En términos del propio Gobierno, esto debe contar como un gran fracaso en la política de gasto público. Sin embargo, la naturaleza de la transferencia, desde el sector público al apoyo de la propiedad-ocupación, desde la inversión al subsidio y desde la subsidiación de la producción de vivienda pública a la subsidiación del consumo individual refleja otras prioridades que han tendido a restar importancia a las consideraciones de gasto."

A finales de los ochenta y principios de los noventa siguen existiendo problemas de vivienda en Gran Bretaña: de acceso, de cantidad (suficientes viviendas), de calidad, etc. Además, la mayoría de los autores citados coinciden en señalar que la extensión de la propiedad ha alcanzado su máximo posible. Al considerar la extensión de los "beneficios de la propiedad", el principal problema radica en cómo las familias de bajos ingresos podrán hacer frente a unos estándares razonables para mantener en buen estado el stock inmobiliario. En definitiva:

"La modernización del sistema de tenencia es en sí mismo una causa de la crisis. Ahora está claro, cada vez más, que la expansión de la propiedad no resuelve necesariamente el problema de la vivienda. Históricamente este problema de la vivienda se asociaba con el sector del alquiler privado; la propiedad y la vivienda pública se veían como relativamente no-problemáticos. Ahora la propiedad es más diversa socialmente que en el pasado, con gran número de compradores de baja renta, a menudo viviendo en viviendas de escasa calidad o que necesitan de reparaciones sustanciales. La entrada de pobres ha coincidido con el envejecimiento del stock y la

²⁸⁵ Citado en MALPASS, P. (1993); p. 25.

aparición de serios problemas estructurales y de reparación."
(Malpass, 1987; p. 3)

IV.4. LA POLITICA DE VIVIENDA EN FRANCIA.

La situación del mercado residencial en Francia al finalizar la II Guerra Mundial es calificada de difícil, aunque no se dispone de una estimación oficial del déficit de alojamientos. Como aproximación puede tenerse en cuenta la propuesta del gobierno en 1950: es necesario construir unas 210.000 viviendas anuales para evitar que la situación se agrave, aunque se sugiere alcanzar las 320.000 anuales para eliminar el problema en 30 años. El censo de viviendas de 1954 revela que el 22% de la población vive en condiciones de sobreocupación, aunque el criterio fijado para determinar este porcentaje es muy amplio: se considera sobreocupada aquella vivienda de tres habitaciones donde residen seis o más personas. Posteriormente, en 1963, el informe del Consejo Económico y Social reconoce que la situación, a pesar de la construcción realizada en los años anteriores, es prácticamente la misma que en 1945.

Para Duclaud-Williams (1978), la política de vivienda seguida en Francia desde la II Guerra Mundial se asienta en tres pilares básicos, separando la actuación en cada uno de los tres sectores del mercado residencial:

- 1º.- La Ley de 3 de Septiembre de 1947 que regulará el sector de la vivienda pública.
- 2º.- La Ley de 1 de Septiembre de 1948 que regulará el sector de alquiler privado.
- 3º.- La Ley de 21 de Julio de 1950 que inicia la intervención pública para estimular la propiedad-ocupación.

IV.4.1. "Les Habitations à Loyer Modéré".

La Ley de 3 de Septiembre de 1947 vuelve a regular las "Habitations à Loyer Modéré" (HLM), después del período de guerra. Las HLM serán concebidas como organizaciones encargadas de construir viviendas para alquilar o vender con fondos públicos, gestionadas por administradores (no pagados) y no por las autoridades locales²⁸⁶.

No obstante, durante los primeros años de la posguerra, la reconstrucción económica mediante inversiones productivas centra las prioridades del gobierno francés, y la vivienda no figura entre ellas²⁸⁷. Hasta 1952 la vivienda pública sólo representa el 10% del total de la construcción.

El criterio adoptado en esta Ley para la fijación de alquileres tiene en cuenta las características físicas de los edificios, dividiendo las viviendas de las HLM en nueve categorías. El cálculo se basa en la fórmula de la "surface corrigée", con un precio determinado por metro cuadrado para cada categoría. Las rentas aumentarán semestralmente. El sistema es, por tanto, idéntico al que se adopta en el sector de alquiler privado²⁸⁸.

El Decreto de 9 de Agosto de 1953 modifica el sistema de cálculo de los alquileres en el sector público. El sistema establecido en 1947 no tuvo en cuenta las diferentes situaciones financieras de las HLM, cuyos costes de construcción podían ser superiores en determinadas zonas o ciudades, necesitando financiación suplementaria a la pública con unos tipos de interés superiores. El decreto aplicará el principio de "loyer d'équilibre" según el cual deben equilibrarse, en cada HLM, los costes (costes de construcción y financieros) con los ingresos o rentas percibidas. Los costes financieros serán bajos ya que los préstamos públicos tienen un tipo de interés por debajo del correspondiente al mercado, pudiendo considerarse esta diferencia como la subvención pública a la vivienda que existe en

²⁸⁶ La financiación privilegiada de las HLM se trata en el Capítulo III.

²⁸⁷ De hecho, el ministro encargado de las cuestiones relacionadas con la vivienda era el "Ministre de la Reconstruction et de L'Urbanisme".

²⁸⁸ Véase, dentro del Capítulo III, el apartado sobre Desregulación de Alquileres (III.4.4.A).

otros países. El nuevo sistema, por tanto, aumenta las rentas y establece el límite de la ayuda pública a las HLM con los préstamos financieros públicos a estas organizaciones. Por otro lado, permite que las HLM tengan mayor independencia en la gestión de sus viviendas. Posteriormente, el Decreto de 18 de Abril de 1955 permitirá que el Ministerio fije una renta mínima y máxima para cada categoría de vivienda pública, pudiendo las HLM determinar sus rentas dentro de estos límites.

En relación a la selección de ocupantes, se especifica que éstos deben ser "personas poco afortunadas y especialmente los trabajadores que vivan principalmente de sus salarios" (Duclaud-Williams, 1978; p. 131). La fórmula es muy vaga, dando lugar a la aceptación general de inquilinos de los segmentos de ingresos medios e incluso altos, excluyendo a los inquilinos con menor capacidad de pago. A finales de los años sesenta, se comprueba que las HLM siguen excluyendo a las familias con menos recursos. Este comportamiento estará en gran parte condicionado por el sistema de financiación de estas organizaciones.

Como hemos visto, las HLM se financian en gran parte mediante préstamos públicos con tipos de interés bajos²⁸⁹. Pero se ven también obligadas a pedir financiación suplementaria a instituciones financieras privadas, mediante préstamos con tipos de interés de mercado. Desde 1953, estas instituciones están obligadas a invertir en vivienda un porcentaje de sus recursos. A cambio de que los recursos se destinaran a las HLM, las instituciones privadas exigen una parte de las viviendas construidas. Los inquilinos elegidos para ocuparlas no se ajustan, generalmente, a los criterios de atención social propios de las organizaciones de viviendas públicas, aunque el gobierno no muestra interés en la resolución del problema y no reduce la presencia de estos inquilinos "impuestos" a las HLM²⁹⁰.

²⁸⁹ Véase Capítulo 3.

²⁹⁰ En 1968, el gobierno sugirió limitar los inquilinos designados por los inversores privados hasta un máximo del 40% de la nueva construcción. Este 40% se correspondía con una inversión del 15% del coste del proyecto.

En 1958, la introducción de la figura del "Sur-Loyer", que penaliza a los ocupantes de viviendas públicas con ingresos suficientes para poder conseguir una vivienda sin necesidad de ayuda pública, pretende reorientar las ayudas del sector hacia los más necesitados. Sin embargo, durante la década de los sesenta, esta figura no es aplicada por las HLM y los distintos gobiernos no fuerzan su aplicación.

Las HLM se oponen frontalmente al intento del gobierno de introducir esquemas de subsidios diferenciales a la vivienda en función de los ingresos. En 1961 (Decreto de 3 de Junio de 1961) se aprueba la propuesta de estas organizaciones que reconoce tres categorías de viviendas, diferenciándose por el tipo de interés concedido por los préstamos públicos durante un plazo de 45 años en los tres casos. La categoría principal recibirá préstamos a un interés del 1%, como hasta entonces. Una segunda, de calidad superior, recibirá préstamos al 3%. La tercera no pagará tipo de interés alguno. Este será el sistema mantenido a partir de entonces, con alguna modificación en la definición de las categorías. La segregación que esta diferenciación implica no modifica sustancialmente la situación anterior.

La propuesta de permitir la venta de las viviendas públicas se enfrentará a la oposición de los partidos de izquierda. El documento definitivo que se aprueba en 1964 introduce la condición de que las ventas sean aprobadas por mayoría de dos tercios del consejo de administración de la HLM. A principios de los setenta se intentará eliminar esta condición, aunque sin mucho éxito. El gobierno no consigue el objetivo de imponer la venta de la vivienda pública.

En 1975, el Comité Barre reconoce que las ayudas a la vivienda pública no benefician a los sectores más pobres de la población, en parte porque éstos no están suficientemente representados entre los inquilinos de las HLM: mientras el 14,7% de la población francesa gana menos de 10.000 francos anuales, sólo representan un 5,9% de los ocupantes de las HLM.

Ante los graves conflictos en los bloques de viviendas sociales durante los años setenta y ochenta, los fondos públicos se destinarán mayoritariamente a las HLM, reforzando su carácter social. A principios

de los ochenta se inician una serie de programas ("Hábitat y Vida Social") cuya finalidad será la mejora física de los polígonos de viviendas sociales. Estos programas serán sustituidos a finales de la década por la política de "desarrollo social de barrios" que además de la mejora física, contempla otra serie de objetivos sociales y económicos. A finales de los ochenta se intenta integrar en las HLM a las familias con mayores dificultades económicas (Ley Delebarre-Besson)²⁹¹.

IV.4.2.- El Sector de Alquiler Privado.

La Ley de 1 de Septiembre de 1948 establece las bases de actuación en el sector de viviendas en alquiler privado. Aunque se introducirán algunas modificaciones en la legislación posterior, los principios básicos de actuación que marca esta Ley permanecerán prácticamente inalterados hasta alcanzar un elevado grado de desmantelamiento de los controles, ya en la década de los setenta. La elevada inflación que sufre la economía francesa durante la década de los cuarenta y la rápida erosión de las rentas de los propietarios de las viviendas, conceden prioridad a la intervención en el sector de alquileres privados. Este sector arrastra el control de alquileres desde la I Guerra Mundial, y a pesar de los aumentos de renta permitidos por el gobierno en el período de entreguerras sufre con especial virulencia el intenso proceso de inflación desde el segundo conflicto bélico mundial²⁹².

El sector de alquiler privado ocupará un lugar central en el proceso de reconstrucción del mercado residencial, relegando la propiedad-ocupación a un segundo plano, puesto que el peso de este último sector en el stock inmobiliario total del país es reducido. El documento incide especialmente en la cuestión de la actualización de los alquileres que estrangulan las posibilidades de inversión en el sector, dado el nivel extremadamente bajo del que parten. Todas las fuerzas políticas, a excepción de los comunistas, apoyan el incremento de las rentas de alquiler y la relajación de la seguridad del inquilino. El impulso a la

²⁹¹ Véase ASCHER, F. (1992).

²⁹² El proceso de desregulación de alquileres se revisa en el Capítulo III.

propiedad-ocupación no se planteará hasta dos años después, debido principalmente a la mala situación económica del país que no permite que las familias puedan adquirir los alojamientos en propiedad. La exigencia de una actuación rápida relega a un segundo plano a este sector en los primeros años de posguerra porque no se considera que sea capaz de ofertar suficientes viviendas para reducir el déficit.

La Ley afectará a unos seis millones de viviendas, y por tanto a una gran parte de la población. La fuerte oposición a los incrementos influirá en la aplicación de los mismos. En 1951 se calcula que, de cara a que los "valeurs locatives" fijados por el ministerio fueran realistas, deberían haberse multiplicado por 2,5. Es decir, los incrementos aplicados serán bajos, ante la fuerte presión de los inquilinos.

A finales de los años sesenta tan sólo quedan 1,4 millones de viviendas con alquileres controlados, una quinta parte del stock total en alquiler. Paradójicamente, no todas las viviendas de "lujo" estaban liberadas, situación que se justificará por la necesidad de acometer el proceso de desregulación lentamente, reduciendo al mínimo la oposición de los inquilinos.

El énfasis en el alquiler privado se manifiesta con la aparición de las "Sociétés Conventiionnées" en 1958. Estas compañías, establecidas con el apoyo del gobierno, estarán orientadas a la construcción de nuevas viviendas de alto standing destinadas a alquiler, contando con importantes ventajas fiscales. El gobierno se compromete a garantizar la protección contra cualquier iniciativa de control de alquileres posterior, pudiendo obtener ventajas fiscales muy importantes. La exigencia de recortar y controlar el gasto público a la vez que se reduce el déficit de alojamientos, aconsejará el apoyo a estas sociedades especiales. En 1964 pasarán a llamarse "Sociétés Immobilières d'Investissement", modificándose alguna de sus condiciones. Sin embargo, no tendrán el éxito esperado: en 1964 representan el 3% de la financiación total en el mercado de la vivienda y en 1969 sólo el 1,5%.

Por otro lado, las iniciativas para promover la reparación y mejora de las propiedades privadas en alquiler comenzarán muy pronto, a finales de la década de los cuarenta, con la creación de los "Fonds National pour

l'Amélioration de l'Habitat" (FNAH). Sus fondos se originarán principalmente de un impuesto del 5% sobre los alquileres privados con rentas controladas. Esta "compensación" a los propietarios se reducirá durante la década de los cuarenta y cincuenta, precisamente durante el período en que el déficit es mayor. A mediados de los años sesenta, se aprueba la deducción de intereses de los préstamos utilizados para las reparaciones por los propietarios y se facilita la iniciación de mejoras en aquellos casos en que el propietario, o el inquilino, se opongán a ellas. A partir de 1969, la FNAH pasará a denominarse "Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat" (ANAH) con fondos provenientes de un impuesto del 3,5% sobre los alquileres de todas las viviendas construidas antes de 1948. Este nuevo sistema facilitará la obtención de mayores recursos, aunque el gobierno continuará sin destinar fondos presupuestarios a la mejora y reparación.

IV.4.3. Las Ayudas a la Propiedad.

La Ley de 21 de Julio de 1950 tiene como principal finalidad animar el sector de viviendas en propiedad ocupadas por su dueño mediante la concesión de subsidios. El sector que surgirá bajo este tipo de ayudas gubernamentales será conocido como sector "semi-público" o "intermedio" de vivienda, aunque oficialmente no se considerará como ayuda social. Se fija un subsidio por metro cuadrado (6 francos) para un período de 20 años, dirigido a los propietarios de viviendas de nueva construcción. El comprador de la vivienda recibirá este subsidio sin que se tengan en cuenta sus ingresos, aunque se establecen condiciones sobre las características físicas del alojamiento objeto de subvención. El préstamo que cubrirá parte del precio de la vivienda podrá ser otorgado por el "Crédit Foncier". Esta Ley establece también el esquema legal de las operaciones del "Crédit Foncier"²⁹³.

Esta primera medida tomada para animar la construcción privada de viviendas para la venta será apoyada por todos los partidos políticos

²⁹³ En relación a las ayudas del sector semi-público y al Crédit Foncier, véase Capítulo III, apartado III.3.4.

franceses, con la única excepción de los comunistas. El consenso político entre los partidos de derecha, centro e izquierda (socialistas) muestra la gravedad del problema con que se enfrenta Francia. Incluso para los socialistas franceses el objetivo más preocupante es la cantidad de alojamientos a construir, antes que la cuestión de quién iba a beneficiarse en mayor medida de los fondos públicos. Tampoco los comunistas atacan directamente el subsidio de seis francos otorgado a quien pudiera adquirir una vivienda.

En 1953 se crea una figura nueva en el esquema de propiedad: el "Logement économique et familial" ("Logéco"). Se trata de un tipo de vivienda barata que se ajusta a las necesidades de alojamiento de una familia media francesa. Los préstamos del "Crédit Foncier" se elevan hasta el 80% del precio total de compra y se dota, además, con un subsidio de 10 francos por metro cuadrado para reducir el peso de los intereses en el presupuesto familiar. La concesión de estas ayudas está condicionada al cumplimiento de determinadas condiciones de tamaño y coste. El nuevo sistema tendrá un gran éxito. Las condiciones de financiación de esta nueva figura conseguirán animar el sector de la propiedad, que hasta entonces no había alcanzado un dinamismo suficiente²⁹⁴.

Las críticas ante esta nueva figura, especialmente desde los partidos de izquierda, se centran en la duplicidad de sistemas, manteniéndose para las HLM el primero de ellos, es decir, el subsidio de seis francos. Para Duclaud-Williams (1978) esta tipología es importante en la historia de la política de vivienda francesa porque representa la filosofía de la intervención estatal directa.

En 1958 ante las fuertes protestas por las subidas de los tipos de interés de los préstamos (medida forzada por las tensiones inflacionistas), se opta por la introducción del tipo de interés fijo en los préstamos a la propiedad. Esto supondrá un beneficio adicional a los compradores a largo plazo, conforme la inflación erosiona los pagos.

²⁹⁴ De las 240.000 viviendas que se establecen como objetivo anual en 1947, en 1953 no se habían conseguido construir la mitad. DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978).

La magnanimidad de las ayudas y beneficios que recibe el sector de propietarios será objeto de críticas en los primeros años de la década de los sesenta. En 1963 se suprimirá la tipología "Logéco". La concesión de préstamos por el "Crédit Foncier" tendrá en cuenta los ingresos de los compradores y el tamaño familiar ("Prêts Speciaux"). Las restricciones impuestas para acceder a los préstamos y los techos establecidos sobre los alquileres pretenden desanimar la construcción especulativa. La exclusión de la clase media de las ayudas conducirá sin embargo a duras críticas y a la adopción, en 1965, de los "Prêts Différés", en condiciones menos ventajosas pero que competirán con los anteriores por los recursos limitados. En 1967 se eliminan las restricciones en los alquileres para acceder a los "Prêts Speciaux".

El Consejo Económico y Social reconoce que la situación del mercado de la vivienda en 1963 apenas ha cambiado respecto a la de 1945. Entre las causas de esta situación, se pueden destacar las siguientes:

- a)- Subestimación de la magnitud del problema, es decir, desconocimiento del número de viviendas necesarias para alojar a la población en malas condiciones de vivienda.
- b)- Bajo ritmo de construcción desde los primeros años de la posguerra, a pesar de las ayudas establecidas.
- c)- Subestimación de las migraciones internas por el Gobierno, lo que ocasionará, en algunas áreas, el abandono de viviendas sociales, y en otras, crecientes necesidades no previstas.

En 1963, los objetivos en materia de vivienda serán más ambiciosos, especialmente en relación al número de unidades a construir para cubrir las necesidades. La Ley de 1 de Marzo de 1967 permitirá que el proceso de realización de una hipoteca sea más fácil y simple, estableciendo un mercado regulado de hipotecas que evite los problemas de liquidez de la banca privada.

IV.4.4. La Política de Vivienda en Francia. Conclusiones.

El hecho diferencial de la política de vivienda en Francia es el apoyo prioritario al sector de alquiler privado. A través de este sector se inicia el proceso de reconstrucción inmobiliaria y sólo posteriormente comienza a tener peso el sector de la propiedad-ocupación. La necesidad de adecuar los alquileres de forma gradual y progresiva se acepta por todas las fuerzas políticas, evitándose tensiones políticas y sociales. Y a pesar del importante déficit de viviendas, la vivienda pública no contará con un volumen de fondos significativo hasta la década de los cincuenta, por considerarse que existen otras prioridades para la reconstrucción económica del país (al contrario que en Alemania y Gran Bretaña).

Resumiendo los rasgos más relevantes de la intervención en materia de vivienda en Francia, podemos destacar:

- a) *Escaso peso y relevancia de la vivienda pública como medio para solucionar los graves problemas de alojamiento después de la II Guerra Mundial.*
- b) *Gran importancia en dicho proceso del sector de alquiler privado.*
- c) *La propiedad, aunque crecerá a lo largo de las décadas analizadas, contará con menores apoyos que el alquiler.*

En Francia la política de vivienda no ha estado sujeta a oscilaciones y vaivenes dependiendo del partido en el poder. Por ejemplo, en la cuestión del nivel de rentas y la seguridad del inquilino, los franceses han tenido una evolución lenta desde la total congelación y seguridad del inquilino de la posguerra.

El consenso político en torno a las cuestiones de vivienda ha posibilitado una actuación sin graves enfrentamientos sociales y ha dotado a las intervenciones de un grado de flexibilidad amplia para ajustarse a situaciones diferentes, adaptándose a las condiciones locales. La principal característica de la política francesa ha sido su desarrollo progresivo y su continuidad. Una de las pocas excepciones será el rechazo de la oposición a los intentos de promover la venta de las viviendas públicas de las HLM. Esta situación puede ser resultado de la menor

fuerza del liberalismo económico en Francia, que se refleja por ejemplo en el tratamiento de los subsidios a la vivienda, justificados por necesidades generales del país y sin que se hayan producido grandes debates sobre la cuestión de la transferencia de renta que éstos implican.

La izquierda francesa no propondrá la nacionalización del sector de alquiler privado ni presionará para conseguir la formación de un amplio parque público de viviendas. El Partido Comunista Francés, aunque votará en contra, aceptará el aumento de los alquileres iniciado en la segunda mitad de los cuarenta. Reivindicará la subida de los salarios: tanto propietarios de viviendas en alquiler como trabajadores deben unirse para exigir mayores salarios. El partido socialista, por el contrario, aislará en su análisis el problema de la vivienda de otras cuestiones sociales y económicas, apoyando directamente la subida de alquileres sin exigir el aumento de los salarios (Duclaud-Williams, 1978).

En Francia, la debilidad del sistema de HLM ha implicado un mayor protagonismo del sector privado, tanto en alquiler como posteriormente en propiedad. Sólo desde mitad de los años cincuenta comienza a tener relevancia la producción de HLM. Nunca ha existido la voluntad política de extender el sector público por razones financieras. El modelo de intervención en el mercado residencial será más variado, con un apoyo efectivo a cooperativas, "Sociétés d'Economie Mixte", "Sociétés Conventionnées", "Logéco", etc.

El tratamiento de los dos grandes sectores (propiedad y alquiler) no se ha planteado en términos de enfrentamiento de rentas controladas y libre mercado. El resultado ha sido un mayor peso del alquiler. Para Duclaud-Williams (1978) esto se debe en parte al sistema político francés, especialmente al "gap" existente entre gobierno y población²⁹⁵.

²⁹⁵ Los partidos políticos británicos, por ejemplo, están más implantados en la sociedad, es decir, su actuación es menos distante en relación a sus votantes. Esto se manifiesta de manera especial en aquellas áreas de política en que existen posturas enfrentadas. La polarización de la política de vivienda británica entre dos sectores (público en alquiler, privado en propiedad) es el reflejo de actitudes políticas polarizadas, donde los beneficios de las "clases" sociales han sido el elemento central de la discusión política.

También cabe destacar, como elemento importante para explicar algunos de los éxitos de la legislación francesa en materia de vivienda, la delegación en el ministerio correspondiente de la responsabilidad en la decisión como por ejemplo la magnitud de los incrementos de rentas. La delegación supone en definitiva que el Parlamento se "desentiende" de la aplicación directa de medidas poco populares. Así, las cuestiones de política de vivienda han estado sometidas a debate político sólo intermitentemente. El tratamiento separado de los sectores del mercado inmobiliario francés ha contribuido también a reducir los conflictos entre éstos.

A pesar de la mayor complejidad administrativa derivada de la variedad de actuaciones en el caso francés, la política de vivienda ha estado muy centralizada. Los municipios no han tenido un papel destacado en cuestiones tales como rehabilitación y mejora, control directo de las viviendas públicas, etc.

IV.5. EL CRECIMIENTO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD.

La revisión que hemos efectuado sobre las políticas de vivienda de diferentes países confirma cómo en general ha habido un desplazamiento en la intervención pública que se ha decantado, progresivamente, hacia la vivienda en propiedad. En EE.UU. la vivienda en propiedad es el sector con mayores ayudas públicas en el conjunto del sector residencial, en línea con la filosofía liberal de la política norteamericana. El protagonismo de la empresa privada evitará que la vivienda pública alcance un peso significativo. En Francia el alquiler privado constituye el principal sector desde la posguerra, aunque también aquí se observa cómo el crecimiento de la propiedad es continuo desde los años sesenta.

En el caso de Gran Bretaña este cambio es evidente a partir de los años setenta, e importante en la década de los ochenta con las reiteradas victorias conservadoras. Para muchos observadores la promesa electoral del "right to buy" del Manifiesto Conservador de 1979 determina las elecciones de ese año en favor de los conservadores. Esto responde a la filosofía que desde siempre ha mantenido el partido conservador, aunque

el partido laborista acaba reconociendo la propiedad como la forma "natural" de tenencia a mediados de los sesenta.

Tanto desde la izquierda como desde la derecha se subrayan algunos de los beneficios de la propiedad. La "independencia", la "libertad de elegir", la "autoconfianza" y la "seguridad de tenencia" contribuyen a configurar una sociedad libre y estable bajo la tutela de una democracia de propietarios. Las conclusiones del documento del partido laborista sobre la revisión de la política de vivienda resaltan estos aspectos.

Desde el HUD, las ventajas se han expresado de la siguiente manera:

"La familia que posee su propio alojamiento no sólo hace una inversión en una vivienda, también tiene un incentivo para tener un papel activo en las decisiones que conforman su vecindario (...) cuando las propiedades de los vecindarios pasan de estar en "propiedad" a estar en "alquiler", comienza a evidenciarse negligencia casi inmediatamente. Lo contrario es cierto también ... La propiedad ofrece un sentimiento de identidad, de techo y seguridad que ... los protege contra la alienación social."²⁹⁶

No obstante, el argumento más utilizado es aquel que considera al propietario como una especie de jugador afortunado que realiza una inversión segura, libre de riesgo, con rendimientos más elevados que en otros destinos.

En atención a las distintas posiciones de propietarios e inquilinos (públicos o privados), la propiedad es una forma de tenencia que aporta ganancias materiales reales; es esta circunstancia la que conduce a mantener la vivienda en buenas condiciones y, por extensión, el stock inmobiliario. Los propietarios estarán más predispuestos a una mejor conservación y mantenimiento de las propiedades puesto que tienen un interés económico: mantener o aumentar el valor de una vivienda. Los inquilinos no.

Estas ganancias, en forma de precios de la vivienda, dan a los propietarios una posición común distintiva puesto que "los intereses-

²⁹⁶ Citado en SILVER, H. (1990); p. 137.

objetivo de cada individuo propietario-ocupante están en mantener y animar sus ventajas materiales y oportunidades para realizar ganancias de capital a través de la inflación de los valores del mercado de vivienda" (Saunders, 1979; p. 14). Estos intereses-objetivo son diferentes de los de los alquilados y constituyen las bases para la formación de "clases" en función de la vivienda. Es decir, se señala cómo este tipo de diferencias en el consumo está escindiendo la sociedad británica, pudiendo generar diferencias de clase debido al potencial acumulativo de la propiedad.

Short (1982; p. 233) ve la propiedad como un consumo conspicuo que confiere estatus e identidad al individuo: "ser propietario es una marca de éxito, mientras estar alquilado se considera un fracaso". Sería por tanto un indicador de éxito, el emblema de un estatus más elevado.

Desde el marxismo, los cambios en el esquema de intervención en el mercado de la vivienda, en la importancia relativa de los distintos sectores, no se ven como producto de "cambios en las preferencias del consumidor o, incluso, de las políticas, sino de cambios más amplios y complejos en las relaciones sociales." (Harloe, 1988-b; p. 42). El énfasis en la propiedad formaría parte de una "ideología de tenencias" donde se acentúa la superioridad del propietario sobre el inquilino. Esta superioridad no está simplemente en los atributos de la tenencia sino también en los cambios que produce en las creencias de la gente y en sus acciones. Se ve la tenencia como una variable independiente "produciendo, casi automáticamente, formas de pensamiento, comportamiento y acciones distintivas"²⁹⁷.

Es decir, los argumentos favorables hacia la privatización son tanto ideológicos como económicos. El gobierno británico, por ejemplo, ha considerado clave el aumento de la propiedad-ocupación en el sector privado y en el público por los beneficios sociales que surgen de las actitudes y del compromiso de los propietarios a la "estabilidad social", aunque "En cualquier caso, la cuestión de la privatización es una cuestión ideológica" (Crook, 1990; pp. 186 y ss.).

²⁹⁷ Véase MERRET, S. (1982); pp. 267 y ss.

La creencia de que la propiedad tiene beneficios para el propietario ha tenido profundas implicaciones en el área de la política gubernamental. Las políticas de vivienda han llegado a estar dominadas por el tema de la forma de tenencia. La visión prevaleciente es que debido a los muchos beneficios que la propiedad ofrece a los propietarios, el gobierno debe favorecer las oportunidades para acceder a la tenencia. Su inclusión como objetivo de la política se basa en la creencia de que su expansión permitirá romper "el ciclo de dependencia" del gasto público (Pfeiffer, 1990). En esta dirección pueden entenderse los incentivos dados a las cooperativas y asociaciones de vivienda. Estos movimientos se han incorporado desde la perspectiva de la "auto-realización" en contraposición a la "represión" que implica la vivienda pública, es decir, el escaso control que sus inquilinos tienen sobre decisiones básicas que les afectan. Así, llega a establecerse la siguiente secuencia: poco control, escaso mantenimiento de la vivienda, vandalismo.

Desde esta perspectiva, los programas de vivienda deberían promover el control y la autonomía de los residentes, la independencia, la iniciativa y el auto-respeto. Puede comprobarse las coincidencias con los principios tradicionalmente reivindicados de la izquierda. Pero mientras para la izquierda el acento recae sobre la independencia y auto-suficiencia (eliminar la tiranía del propietario), la derecha insiste en otra ventaja importante: la reducción del gasto público, romper el "ciclo de dependencia".

Desde la crisis económica de los años setenta, el énfasis de las políticas públicas en la propiedad, en detrimento principalmente de la vivienda pública, se intensifica en la década de los setenta, especialmente en Gran Bretaña y Francia. Es decir, coincide con la crisis económica de los setenta; una etapa en la que se cuestiona el Estado del Bienestar. Su traslado a las cuestiones de vivienda, sin embargo, no deja de plantear algunas cuestiones. La reducción de la vivienda social se justifica en términos de excesivo gasto público. Sin embargo, el favorecimiento de la propiedad se realiza a través de ventajas fiscales considerables en todos los países y este tipo de ayudas han llegado a "enquistarse" en los esquemas de política de vivienda; su supresión pondría en peligro la capacidad financiera de muchos propietarios.

En definitiva, cabe resaltar la creciente importancia de los incentivos fiscales frente a la intervención pública directa en los países estudiados. Para algunos autores, como M. P. Smith (1988), estos cambios tienen importantes efectos "despolitizadores".

La posición de Doling y Stafford (1989) destaca la necesidad del conocimiento empírico centrado en la diversidad de experiencias a raíz de la propiedad. El foco no debe situarse en si se derivan beneficios de la propiedad, sino en si esos beneficios se disfrutan universalmente por los propietarios. Si existen diferencias, esto formará la base para la crítica.

Los beneficios que se derivan de la elección dependen, en cualquier mercado, de la capacidad de pago. En el mercado de la vivienda dependerán de los ingresos y de la riqueza de los propietarios y no de la propiedad como tal. La propiedad no ofrece por sí misma ninguna garantía de mejorar la situación de sus ocupantes. Por ello, algunas de sus ventajas son inoperantes en ausencia de otras condiciones. Puede darse el caso de que el comportamiento "inversor" en la propia vivienda sea insatisfactorio en términos de mantenimiento.

En Gran Bretaña, la experiencia de la propiedad antes de mitad de los años setenta es buena en general por coincidir con una etapa de altos ingresos que permiten hacer frente a dicha experiencia sin excesivos problemas²⁹⁸. Para Doling y Stafford (1989) ha habido una asociación histórica entre ingresos y tenencia que ha oscurecido el fundamento real de las experiencias de la propiedad. El deterioro de las condiciones económicas, y en consecuencia, de los ingresos de algunos segmentos de propietarios, puede modificar la experiencia.

Mientras el crecimiento de la propiedad hasta 1980 fue estable y continuo, desde entonces el cambio se ha intensificado, especialmente por

²⁹⁸ A principios de siglo, el 90% del total de alojamientos británicos estaba en régimen de alquiler privado. El peso de este sector caerá considerablemente, mientras aumentan las viviendas públicas y la propiedad-ocupación. Entre 1920 y 1970 el crecimiento de la propiedad se lleva a cabo en un contexto económico nacional favorable, es decir, mayores ingresos reales y más estables para la población británica. Desde 1950 esta tenencia deja de ser exclusiva de los "white collars"; su expansión da entrada a trabajadores cualificados, no cualificados o cuasi-cualificados. Véase DOLING, J. and STAFFORD, B. (1989).

el énfasis en la venta de la vivienda pública. La rápida expansión ha sido posible por la entrada de aquellos grupos con ingresos bajos, y por tanto el grado de heterogeneidad es mayor. Con la crisis económica, tanto propietarios como inquilinos han sufrido caídas en las rentas y ha aumentado el desempleo, en muchos casos a largo plazo. Por el lado de la demanda se confirma un número creciente de familias con dificultades económicas, y desde la oferta, un stock inmobiliario más viejo.

Cabe destacar tres procesos que inciden en la experiencia del sector:

1º.- La entrada de propietarios pertenecientes a la escala más baja de ingresos. La entrada es seguida de una caída de los ingresos reales.

2º.- La crisis económica y el desempleo.

3º.- Los cambios en la composición familiar: ruptura de relaciones maritales, crecimiento de la gente que vive sola (ancianos, divorciados, jóvenes, etc.) que disponen de poca renta.

Esto marcaría el límite de expansión de la propiedad, reflejado en el cambio de orientación de la política de vivienda en el tercer mandato de Thatcher. Las consecuencias de estos procesos son varias: la reducción de los gastos en reparaciones y mantenimiento, que se posponen agravando el grado de deterioro del stock inmobiliario; crecientes impagos de intereses y amortizaciones de préstamos; efectos sobre los precios distintos según la ubicación (en regiones prósperas o pobres); creciente diferenciación entre las viviendas en propiedad que están en buenas condiciones y aquellas que no lo están, etc. Sólo cuando se ha alcanzado el umbral mínimo para garantizar un sector poco conflictivo, la política desplaza su atención hacia el sector del alquiler privado.

La mayor heterogeneidad dentro del sector de la propiedad puede tener implicaciones, puesto que se modifica su papel en la determinación del "status", es decir, lo que para algunos analistas sería la asociación entre tenencia y clase.

Aunque tradicionalmente se ha considerado que los propietarios cuidarán del valor de sus propiedades, puede que no ocurra esto. Puede resultar más beneficioso dejar que la vivienda se deteriore. Ante la

degradación del vecindario, la mejor opción puede ser trasladarse si aumentan los ingresos. Sin embargo, se puede caer en la tentación de ver este traslado no como un fallo del mercado, sino como un cambio en la demanda.

Por otro lado, la extensión de la propiedad no ha eliminado las desigualdades en el consumo de vivienda, porque los propietarios reciben más ayudas que los inquilinos y porque la reducción de la vivienda pública no conduce a un tratamiento más equitativo por el mercado de los segmentos de población más débiles.

En definitiva, lo que sí parece confirmarse es una mayor tendencia hacia la "bifurcación" de la política de vivienda:

"Hablar de política de vivienda significa hablar de dos conjuntos muy diferentes de intereses, temas y posibles soluciones. Un conjunto se refiere a las circunstancias de la mayoría, que está en gran medida bien alojada y puede esperar razonablemente estar mejor alojada en el futuro. El otro conjunto se refiere a las circunstancias de la minoría en situación desventajosa, que está mal alojada o no tiene vivienda, cuyas perspectivas de futura mejora son inciertas, y cuya segregación residencial, en muchos casos compone la desigualdad social y económica. Para la mayoría de la población, sus intereses están servidos por el Estado, que interviene para garantizar la continuidad y condiciones de mercado razonables. Esto significa ofrecer un esquema legal para hacer valer los contratos; asegurar la oferta de financiación; ofertar producto hasta cierto punto -en especial contracíclicamente-; proveer un esquema de planificación de usos del suelo; mantener la asequibilidad a través de subsidios -especialmente a los propietarios-ocupantes-; y quizás lo más importante, asegurar un crecimiento económico estable y a ser posible de pleno empleo." (Malpass, 1993; p. 36)

Las cuestiones relacionadas con los "homeless", la vivienda social, la subsidiación de alquileres, etc., afectarán sólo a una minoría que resulta cada vez más segregada, apartada de la mayoría, incluso geográficamente y por tipos de vivienda:

"... Sea cual sea la apariencia formal, tales políticas y su gasto asociado son consentidas por la mayoría, no como una forma de provisión colectiva sino como una forma de altruísmo (ayudar a los pobres); o como un seguro contra las revueltas, robos o desorden social; o como un gasto socialmente necesario (ya que los trabajadores mal pagados, pero necesarios, necesitan vivir en algún lugar)." (Malpass, 1993; p. 36)

TERCERA PARTE
ESPACIO Y VIVIENDA EN ESPAÑA

CAPITULO V

**CRECIMIENTO URBANO EN
ESPAÑA. EL PROBLEMA DE LA
VIVIENDA**

El presente Capítulo se centra en el proceso de crecimiento y desarrollo urbano seguido en nuestro país desde el siglo XIX hasta finales de los años setenta. Repasamos a grandes rasgos los principales problemas a los que se enfrentan las ciudades españolas. Este breve repaso nos permitirá entender y situar la evolución de las políticas públicas, especialmente de aquellas que tienen como marco de actuación la ciudad.

La vivienda es el componente principal del espacio urbano y por ello es necesario estudiarla en el contexto de la ciudad y de sus transformaciones. Como hemos visto, el problema de la vivienda no se aborda hasta que se convierte en un elemento de distorsión del crecimiento económico general. El caso español no escapa a esta tendencia, constituyendo un foco de tensión social, especialmente durante la dictadura del General Franco. Los cambios políticos dificultarán la adopción de las corrientes vanguardistas desarrolladas en los países europeos y en EE.UU., aunque a pesar de las reticencias y los discursos que manifiestan su rechazo no se logrará articular una alternativa válida. La etapa falangista del Régimen no consigue ofrecer un modelo urbanístico propio adecuado para encauzar los problemas urbanos. Las prioridades de crecimiento económico llevarán a actuaciones sectoriales y puntuales, supeditándose la política "social" a los objetivos de crecimiento más generales.

El paso a un régimen democrático otorgará un gran protagonismo al urbanismo: los nuevos ayuntamientos centrarán en los temas urbanos sus actuaciones. Los años setenta estarán marcados, por un lado, por una reforma de la ley del Suelo que sigue siendo de carácter expansionista en el tratamiento de las ciudades españolas; por otro, por nuevos planteamientos sobre la ciudad que destacan las actuaciones cualitativas en el espacio urbano.

V.I.- EL PROCESO DE URBANIZACION DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS.

V.1.1.- El Crecimiento de las Ciudades Españolas.

Los fenómenos urbanos que encontramos en el proceso de transformación de las ciudades españolas -centros donde se refleja el cambio de una sociedad preindustrial a una sociedad capitalista-, reproducen, aunque a menor escala y con retraso, los problemas y las tensiones asociadas con la creación, reconstrucción y apropiación del espacio urbano que hemos resaltado en los principales países industrializados. La necesaria coordinación y ordenación de la actuación de la Administración y de la iniciativa privada, condición necesaria para una intervención decidida sobre la ciudad, no se produce durante la primera mitad del siglo XIX²⁹⁹. La Administración se inhibe de avanzar iniciativas en el proceso de reformas necesarias en el tránsito a una sociedad industrial y urbana. La "haussmanización" de las ciudades españolas es posible gracias a la Desamortización y a la lenta pero progresiva implantación de la concepción liberal de la propiedad; ésta se manifiesta, entre otras, en la Ley de Inquilinatos de 1842, estableciendo la libertad de contratación y el deshaucio en los arrendamientos urbanos. La liberalización de suelo y el desmantelamiento de las condiciones restrictivas de la ciudad antigua permite que ésta crezca. Las transformaciones de la ciudad acompañan los cambios sociales y económicos de España.

Durante el siglo XIX y principios del siglo XX, el urbanismo español padece los síntomas de una sociedad predominantemente agrícola, marcada por notables problemas políticos. Fracaso, estancamiento y atraso

²⁹⁹ A este respecto señala Parejo:

"La integración de ambas ordenaciones en una sola actividad dirigida a la configuración de la ciudad resultaba absolutamente innecesaria, además de imposible, no sólo por la inexistencia de problemas urbanos suficientemente importantes, sino en razón a la imposibilidad institucional de llevarla a cabo, dado el papel no activo en la vida social de la Administración y la configuración del derecho de propiedad como absoluto"

PAREJO, L. (1986); p. 15.

económico son los términos que se aplican sistemáticamente al caso español³⁰⁰, en comparación con el resto de países europeos. Atraso que también será evidente a la hora de adoptar soluciones novedosas para la intervención en la ciudad, como ha señalado P. Sica (1981; p. 352):

"... a pesar del bajo nivel general de desarrollo económico, las ciudades españolas no dejan de presentar las manifestaciones típicas del urbanismo. Los planes urbanísticos (salvo en el caso de Barcelona) se encuadran en una praxis tradicional que, sin embargo, se concilia con las exigencias del mercado inmobiliario; hasta que, hacia fin de siglo, con una tendencia que se prolonga a los primeros decenios del XX, encuentra aplicación una forma de intervención de transformación interior de los núcleos antiguos y, concretamente, de apertura de la típica Gran Vía, de inspiración haussmanniana, aunque todo ello con marcado retraso respecto de los modelos franceses."

A la hora de entender los cambios sufridos por las ciudades españolas cabe destacar la trascendencia que tiene la división territorial en provincias realizada en 1833. Este "principio administrativo" permite la incorporación y centralización de nuevos servicios, fomentando la centralidad de la capital y modificando las relaciones de intercambio con las áreas rurales y provinciales. Para Estébanez (1989), es el principio administrativo y no el industrial el factor esencial del crecimiento urbano en la primera mitad del siglo XIX, mientras que la industrialización será el factor clave del crecimiento durante la segunda mitad del siglo, y especialmente a partir de 1900. Durante el primer tercio del siglo XX, la concentración se acelera debido a la creciente emigración del campo a la ciudad. Los problemas de vivienda se agravan conforme aumenta la concentración de población urbana y empeoran las condiciones de alojamiento.

³⁰⁰ A modo de resumen podemos identificar los factores explicativos del atraso económico: éstos son tanto "exógenos" (dependencia del capital extranjero, del comercio exterior y pérdida de las colonias) como "endógenos" (sistema de clases, atraso educativo y formativo, etc.). Véase TORTELLA, G., NADAL, J., ANES, G. et al. (1970); TORTELLA, G. (1982).

El crecimiento de la población de las principales ciudades españolas - y muy especialmente el aumento de la densidad-, junto con la carencia de servicios públicos adecuados, hace de las mismas focos de infección y de epidemias³⁰¹. Por ello, la atención a los servicios públicos urbanos centra los esfuerzos durante el siglo XIX. En el caso de la ciudad de Valencia, las elevadas tasas de mortalidad guardan estrecha relación con la persistencia de deficientes condiciones sanitarias, alimentarias y las epidemias de 1885 (cólera), 1890 (cólera) y 1918 (gripe)³⁰². En esta ciudad, a mediados del siglo XIX, se comienza a considerar la posibilidad de mejorar el abastecimiento público de agua potable, cuando ya se ha confirmado el origen hídrico de las reiteradas epidemias, especialmente el cólera (Sena Alonso, 1988). La Sociedad Económica de Amigos del País de Valencia, entre otras entidades locales, defenderá la necesidad de esta intervención. Sin embargo, la realización efectiva de la misma sufrirá retrasos considerables y, una vez finalizada a principios del presente siglo, encontrará problemas añadidos para la extensión del servicio a las viviendas particulares, especialmente por el coste de su instalación y la forma de pago que exige el Reglamento³⁰³.

³⁰¹ Hasta la segunda mitad del siglo XIX, la población de las ciudades españolas apenas aumenta en relación a otros períodos históricos: el tamaño medio de las ciudades españolas más importantes pasa de 13.500 habitantes en 1750 a 25.000 en 1857. Una de las causas que explican este comportamiento es la Guerra de la Independencia. A partir de entonces, la población urbana aumenta a una tasa superior a la registrada por la población total del país: si a mitad de siglo el 24,6% vivía en municipios de 2.000 habitantes, en 1900 el 32% vive en municipios de más de 10.000 habitantes y el 40% de la población española en los municipios entre 2.000 y 10.000. No obstante, este crecimiento quedaría muy por debajo del experimentado en los países europeos de nuestro entorno. ESTEBANEZ, J. (1989).

³⁰² Los cambios demográficos de la ciudad de Valencia durante el período 1874-1931 son estudiados por SORRIBES, J. (1988).

³⁰³ La denuncia de los especialistas ante la escasa aceptación del servicio se manifiesta de la siguiente manera:

"Cualquiera creería que habiéndose logrado después de tantos años de trabajos y de epidemias, de conquistas científicas y de amargas lecciones de mortalidad, poder ofrecer a la población un venero bacteriológicamente puro, ni un solo vecino hubiera dejado de aceptar la innovación. Y contra toda lógica, no ocurre así: hoy que Valencia disfruta de una estación depuradora modelo como no la hay en ninguna otra población del Reino, persiste el abastecimiento local por aguas de pozos más o menos inmundos, y la provisión realizada por transporte del líquido elemento desde fuentes afloradas en pueblos cercanos. Hay dos clases de pozos: los viejos, abiertos, poco profundos, constantemente contaminados con las inmundicias que empapan el suelo de la urbe, en los cuales los análisis más recientes acusan un cien por cien de

También encontramos ejemplos de actuaciones de tipo filantrópico dirigidas a paliar los problemas del alojamiento obrero. En 1903 se crea en Valencia la "Sociedad Constructora de Casas para Obreros" con un capital inicial de diez mil pesetas considerada como "única en el seu gènere dins l'Estat i en la línia de les existents en altres ciutats europees" (Teixidor, 1982; p. 78)³⁰⁴. Habrá otras iniciativas parecidas: "La Mutualidad Obrera Valenciana de Empleados de Tranvías", "La Habitación Obrera", "La Propiedad", "La Voluntad", "La Unión", etc..

El objeto de esta breve introducción no es realizar una descripción exhaustiva de las patologías urbanas. Nos interesa destacar con ejemplos expuestos hasta que punto el proceso de crecimiento de las ciudades españolas acusa los mismos "síntomas" o patologías, las mismas contradicciones, aunque con retraso, que en el resto de países de nuestro entorno³⁰⁵.

V.1.2.- Pensamiento Urbanístico y Actuaciones en la Ciudad.

El atraso de la industrialización en España como fenómeno generalizado constituye uno de los hechos diferenciales a tener en cuenta a la hora de revisar los problemas urbanos y las soluciones dadas a los

contaminaciones con Coli, y un 5% de contaminaciones con bacilo de Eberth; y los pozos entubados, abisinios y artesianos, de perforación con tubo metálico de regular profundidad, de extracción por bombas, y que suelen utilizarse aún en las casas donde se bebe el agua filtrada, para usos distintos de la bebida: aún en estos pozos, los análisis acusan un 60% de contaminación por Coli. Finalmente, los transportes de aguas potables procedentes de pueblos cercanos, con más o menos pretensiones de salutíferas, se realiza de una manera primitiva, en carros cubas, de cuya limpieza interior nadie nos responde, y eso, creyendo de buena fe que la procedencia del agua sea realmente la anunciada.

No hemos de penetrar en la entraña del por qué de esta persistencia de aguas polucionadas, cuando se puede disponer de otras puras, ni hemos de abordar las razones que puedan existir para que a estas horas no se hayan cegado ya todos los pozos abiertos, a buenas o a malas, y se haya hecho una requisitoria e inspección detenida de los entubados."

Reproducido en SENA ALONSO, E. (1988); p. 3.7.4.

³⁰⁴ Esta Sociedad construye viviendas de una planta, cuatro metros de altura, con vestíbulo de entrada y un pequeño patio en la parte posterior. TEIXIDOR, M^a J. (1982).

³⁰⁵ Véase el Capítulo I.

mismos³⁰⁶. Sin embargo, como señala De Terán (1982), no puede decirse que el crecimiento de la población urbana española durante el siglo XIX y los problemas que de él se derivan queden sin tratamiento. El retraso se manifiesta en una ausencia de reflexión crítica sobre la ciudad industrial y, en consecuencia, de propuestas alternativas a la misma que, como hemos visto en el Capítulo I, constituyen los orígenes de la urbanística moderna. Como ejemplo, el autor señala la escasa resonancia que tiene la "Ciudad Lineal", proyecto en el que Soria y Mata conjuga las ventajas de la ciudad con las del campo, cuyas posibilidades como solución y como propuesta para el debate teórico no fueron suficientemente explotadas. Esta carencia se arrastrará hasta los años veinte del presente siglo, aunque en general continuarán siendo inusuales.

El planeamiento español se situará al margen de soluciones utópicas y no será capaz de integrar propuestas reformistas, decantándose por intervenciones fragmentarias o de "policía urbana". Durante la primera mitad del siglo XIX los municipios disponen de regulaciones específicas (Ordenanzas Municipales) sobre alineaciones de calles y plazas, limitándose su ámbito de aplicación a barrios o zonas determinadas³⁰⁷.

³⁰⁶ La estructura urbana amurallada heredada por las ciudades españolas condiciona el proceso de crecimiento urbano durante el siglo XIX:

"En suma, debido a la herencia de la estructura urbana medieval que incluía en el recinto amurallado amplios espacios sin edificar (huertos, pastizales) y a la evolución posterior, las ciudades disponían de un potencial de suelo urbanizable muy grande que permitió a los nuevos dueños una intensa utilización al ocupar los espacios, macizando las manzanas y verticalizando el caserío.

La estructura y la morfología heredadas permitían así a la burguesía obtener un gran beneficio del espacio recién adquirido en la desamortización, y circulación en el momento oportuno o de saturación del espacio de intramuros. Naturalmente, esta estrategia se vio favorecida por la presencia del recinto amurallado (defensivo o fiscal) y por el problema tecnológico que suponía la ampliación del sistema de abastecimiento de aguas."

ESTEBANEZ, J. (1989); p. 73.

³⁰⁷ L. Parejo destaca cómo la norma municipal se ha conservado hasta nuestros días con un papel destacado, puesto que el urbanismo "alude primordialmente a intereses de la comunidad local correspondiente". Las normas municipales u Ordenanzas constituyen "el primer cuerpo normativo urbanístico, comprendiendo disposiciones sobre las relaciones entre los espacios públicos y los privados (volados sobre la vía pública, apertura de huecos en fachada, alturas, distancias, vertidos, etc.), la seguridad y la higiene en las construcciones y, hasta cierto punto, usos de las mismas." PAREJO, L. (1986); p. 7.

En la segunda mitad de siglo, la actuación urbanística se centralizará e institucionalizará, utilizando principalmente dos instrumentos de control y gestión: los "planos geométricos" (representación gráfica de la realidad física de la ciudad) y los "planes de alineación". El primero de ellos, aprobado por Real Orden de 25 de julio de 1849, es un instrumento técnico normativo que permite la intervención global sobre la ciudad, dirigido a controlar el crecimiento de la periferia urbana en las grandes ciudades, capitales de provincia y, desde 1859, pueblos con más de 8.000 habitantes. Su utilización se verá limitada por la falta de criterios operativos e instrumentos específicos en materia urbanística, con excepción de las Ordenanzas, pero ofrecen por primera vez una ordenación de conjunto. Los "planes de alineación" incidirán en la estructura urbana, determinando la anchura de las calles, diseñando trazados rectilíneos con manzanas rectangulares de patio regular y contemplando zonas ajardinadas. Estos planes, inicialmente aprobados para Madrid en 1853, se extenderán al resto del país. Su adopción deriva de la necesidad de adaptar la trama viaria al tráfico creciente, especialmente en los cascos antiguos, y de apoyar el crecimiento de la periferia a través de las grandes vías que surgirán con los planes de Ensanche. Así:

"junto a las tradicionales Ordenanzas de policía urbana - comprensivas de una regulación abstracta ajena a una determinada ordenación de un específico territorio-, aparecen, de la mano de los planos geométricos y de las alineaciones, unas normas ya más relacionadas con las características físicas del territorio afectado." (Parejo, 1986; p. 16).

Otro elemento diferenciador de la urbanística española del siglo XIX será la preeminencia de las soluciones expansivas plasmadas en la fórmula del "ensanche", ("la gran experiencia urbanística española en el siglo XIX") basada en el "desarrollo de las ciudades por adición", en expresión de Parejo (1986). El Ensanche será visto como la solución a los crecientes problemas de alojamiento que sufren las ciudades españolas, y será el instrumento que permitirá regular y animar la construcción privada en las nuevas áreas de expansión. El Proyecto de Ley de 1864 sobre reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones manifestará de la siguiente manera la cuestión:

"en la Corte y en algunas capitales de provincia la escasez y carestía de habitaciones sólo pueden remediarse con los ensanches de población y el consiguiente aumento de edificios nuevos"³⁰⁸

Esta fórmula será utilizada masivamente aunque no consigue dar soluciones satisfactorias a los problemas de la ciudad decimonónica, especialmente en los centros antiguos donde la intervención no llega. Para Estébanez, los nuevos espacios urbanos de crecimiento dirigido y ordenado constituyen soluciones adecuadas para la burguesía, pero no para las clases populares que se concentran en la ciudad antigua donde los problemas higiénicos, funcionales y las necesidades de viviendas quedarán sin solución. Las "Grandes Vías", concebidas como ejes principales de la ciudad que crece y se abre, se adaptarán a las necesidades funcionales (especialización frente a la polivalencia del casco antiguo) y simbólicas que exige la burguesía.

Ildefonso Cerdá y Arturo Soria y Mata son los máximos representantes del pensamiento utópico urbano en España. Sus propuestas de intervención incorporan las reivindicaciones de los higienistas y naturalistas del siglo XIX. Cerdá basará sus reflexiones en torno a la idea de "urbanización ruralizada", es decir, las nuevas expansiones de la ciudad se deben llevar a cabo con mayores dotaciones de espacios verdes, sustituyendo el barrio por las "islas" de viviendas como unidad urbana básica. Estas cuentan con un amplio espacio interior abierto y ajardinado, condiciones que garantizan, por un lado, un hábitat saludable (luz, sol, ventilación) y conceden por otro, una cierta autonomía que contrasta con la vida colectiva en los barrios. Sin embargo, la realización de los Ensanches³⁰⁹ (tanto el de Barcelona de 1859 como por ejemplo el de Valencia, inspirado en el primero y aprobado en 1887, con notables diferencias respecto al primero), se lleva a cabo con una reducción sustancial de espacios verdes, desapareciendo los previstos en los espacios abiertos dentro de las "islas" de viviendas, las manzanas

³⁰⁸ Reproducido en ESTEBANEZ, J. (1989); p. 84.

³⁰⁹ Los Ensanches de Barcelona y de Madrid iniciaron una etapa legislativa nueva en materia de urbanismo, aunque exclusivamente orientada al tratamiento de esta forma de intervención. Así, destacaremos las Leyes de Ensanche de 1864 y 1876 y la Ley especial para Madrid y Barcelona de 1892 que, posteriormente se extendió a otras ciudades. De TERAN, F. (1982).

proyectadas como parques. También se incrementa sustancialmente la edificabilidad, construyéndose las manzanas totalmente cerradas, y rematándose los edificios con áticos y sobreáticos. A diferencia del Ensanche de Barcelona, en el de Madrid se establece una "zonificación social" que separa la población por "grupos", distinguiendo las zonas aristocráticas de las destinadas a la burguesía media y a los obreros. Esta clasificación se corresponde con diferentes tipos de viviendas: viviendas aisladas y ajardinadas para los primeros, bloques de viviendas con patios interiores para la burguesía y viviendas unifamiliares y plurifamiliares de menor tamaño para los obreros³¹⁰.

El Ensanche es una forma urbana nueva, homogénea y ordenada, alternativa al caos de la ciudad antigua. La utilización de la cuadrícula (que permite un máximo aprovechamiento del suelo), con calles paralelas, rectas y anchas facilita el tráfico y la circulación viaria³¹¹. En el caso de Valencia³¹², como destaca Sanchis Guarner:

"A més a més, les mateixes raons adduïdes per Haussman a Napoleó III, que els carrers rectilinis impedirien les revoltes populars, havien d'impressionar la classe dirigent de València, ciutat tan amiga de la

³¹⁰ En opinión de Parejo, el Ensanche de Madrid resulta de mayor interés desde la perspectiva jurídica (aunque no lo sea desde el punto de vista técnico-urbanístico como el de Barcelona), por adoptar una "concepción anticipada y unitaria" de la actuación que se va a llevar a cabo. "Puede decirse que en esta época se encuentra muy asimilada en España la ciencia y la técnica urbanísticas, pero que su traducción jurídica es todavía incipiente y rudimentaria." PAREJO, L. (1986); p. 18.

³¹¹ El ensanche de Barcelona acoge el "naciente mundo profesional y administrativo". Véase GABRIEL, P. (1992).

³¹² Al referirse al "modelo" urbano de la ciudad de València, Sorribes distingue dos espacios diferentes: las zonas del ensanche y la periferia. En la periferia el desarrollo urbano se lleva a cabo "en la más completa anarquía". En relación al ensanche de la ciudad de València, destaca tres características:

"a) El mimetismo formal del modelo de Cerdá de los dos planes de ensanche de la ciudad: 1887 y 1912.

b) Su carácter claramente especulativo tanto en su concepción inicial como en las continuas modificaciones y transgresiones.

c) La lentitud de ejecución y la incapacidad de la política urbana para promover un desarrollo distinto al experimentado."

SORRIBES, J. (1992); p. 207.

revolta, on era ben viu el record de les insurreccions del 1869 i el 1873, en què la tropa, incapaç de maniobrar pel laberint dels vells carrers, no havia pogut véncer directament els revoltats." (Sanchis Guarnier, 1989; p. 520).

V.1.3.- El Problema de la Vivienda. Ausencia de Soluciones.

La preocupación por la cuestión del alojamiento obrero o popular se refleja, ya durante el siglo XIX, en los estudios e informes llevados a cabo por higienistas y arquitectos, quienes denuncian reiteradamente la especulación que llevan a cabo los propietarios del suelo y de edificios de viviendas. La Real Orden de 1853 manda construir viviendas para pobres en Madrid y Barcelona. El Primer Congreso Nacional de Arquitectura, celebrado ese mismo año, reproducirá la polémica sobre la mejor manera de alojar a los pobres, en barrios obreros o en viviendas diseminadas por la ciudad. Aunque no se llegará a ningún acuerdo sobre la conveniencia de construir barrios obreros, sí que lo habrá sobre el tipo de vivienda más adecuado: la vivienda unifamiliar, rechazándose la segregación vertical en los edificios, habitual hasta entonces (los pobres ocupaban las buhardillas, cuartos interiores y sotabancos). Además, como destaca J. Estébanez:

"El problema de la vivienda se aborda también desde una óptica económica, ya que los propietarios del casco antiguo y los del Ensanche tienen intereses encontrados. Los primeros deseaban seguir obteniendo beneficios del alquiler de buhardillas y sotabancos, en contra de la opinión de los higienistas que se oponían a la verticalización desmedida y a la ocupación de estos habitáculos como vivienda. A su vez los propietarios del suelo en el Ensanche y en la periferia, veían en la construcción de viviendas para obreros una buena inversión, puesto que el sector burgués era insuficiente para absorber la demanda de vivienda en estos sectores de la ciudad, y en este clima se producen propuestas definiendo opciones contrarias para resolver el problema de la vivienda en estos sectores de la ciudad ... lo que hace que el ritmo de construcción de viviendas

económicas por organismo públicos fuese manifiestamente insuficiente." (Estébanez, 1989; p. 96).

En 1883, el Real Decreto que crea la Comisión de Reformas Sociales destaca la preocupación por estudiar los "medios que pueden emplearse para estimular la construcción de habitaciones baratas y sanas para las clases obreras"³¹³, resaltando su preocupación por la higiene y las reformas de las regulaciones municipales. Las leyes de 1878, 1888 y 1892 intentan fomentar su construcción, incluso contemplando la aportación de suelo municipal gratuito, aunque no se plantea la construcción de barriadas obreras. Sin embargo, estas iniciativas no tendrán éxito al no conseguir atraer a los constructores privados³¹⁴. La aparición de arrabales, la autoconstrucción y el barraquismo, fenómenos ya presentes desde el siglo XVIII pero intensificados en el XIX, serán las manifestaciones más destacadas del problema del alojamiento obrero en las ciudades en crecimiento, ante la inadecuada respuesta de las autoridades y constructores privados para solucionarlo. A principios de siglo se comprueba, por ejemplo, cómo el "extrarradio" de Madrid ha registrado un crecimiento mayor en el número de viviendas que en el propio ensanche.

La ausencia de ordenación y el carácter espontáneo de la mayoría de ellos serán las características más relevantes de los arrabales. Algunos se localizan alejados de las murallas por la servidumbres militares que éstas imponían (Hostafranchs en Barcelona) o por las cargas fiscales de la ciudad (Vallecas en Madrid); en otros casos, la inmigración se concentra en poblaciones rurales próximas (Baracaldo en Bilbao; Russafa, Campanar o Benimaclet en Valencia). Su anexión a la ciudad será más o menos

³¹³ Reproducido en CAPEL SAEZ, H.(1977); p. 56.

³¹⁴ En relación a Barcelona, Tafunell destaca como:

"... el rasgo más sobresaliente en el siglo XIX -y podríamos decir, sin temor a equivocarnos, en el pasado más lejano- radica en el predominio abrumador del promotor ocasional, que es aquel que actúa no como un agente profesional, especializado en atender la demanda de consumo y de inversión en vivienda, sino en tanto que propietario de suelo urbano interesado en hacerse con un activo generador de rentas: la *casa de vecinos*, bloque de viviendas cedidas en alquiler."

TAFUNELL, X. (1992); p. 6.

rápida en función del crecimiento de la propia ciudad, o también como consecuencia de la importancia que adquieren como área de veraneo (los poblados marítimos de Valencia). Sin embargo, el mecanismo de anexión no dejará de plantear problemas de integración desde la perspectiva del conjunto urbano.

La autoconstrucción y el barraquismo constituyen la manifestación extrema de hábitat "marginal". La infravivienda de los asentamientos de chozas y barracas, sin pavimentación, desagües ni alumbrado, con calles estrechas y creciendo mezclada con la industria, acompaña al crecimiento de las ciudades españolas desde la Revolución Industrial. Es el hábitat de los segmentos de población con menores recursos que no encuentran lugar en los Ensanches o en los centros históricos saturados. El problema será especialmente grave desde finales del siglo XIX y continuará manifestándose después de la Guerra Civil. La utilización casi exclusiva de la técnica del Ensanche no permite la intervención en estas barriadas. El control municipal es prácticamente imposible ante la ausencia de regulación jurídica, problema éste que no llegaría a resolverse (De Terán, 1982).

El problema de la vivienda obrera -malas condiciones de vida y fuerte déficit de alojamientos-, no sólo se manifiesta en las grandes ciudades como Madrid, Valencia, Bilbao o Sevilla. También está presente en ciudades de escaso dinamismo, como Cuenca y Ciudad Real. Una de las características que presentan estos barrios de infraviviendas es su localización "poco visible", como ocurre también en Elche y Gijón. En definitiva, el problema del alojamiento obrero no se resolverá hasta mediados del siglo XX (Estébanez, 1989).

La idea de la Ciudad Jardín de Howard tendrá repercusión entre los urbanistas españoles de principios de siglo. Estos nuevos conceptos urbanísticos se incorporan a través de la legislación sectorial de vivienda con las Leyes de Casas Baratas (Bassols, 1973). Ofrecen la oportunidad de intentar, por primera vez, un tratamiento integral de los problemas urbanos. En Barcelona se crea la sociedad cívica "La Ciutat Jardí" en 1912, mientras que en Bilbao las importantes relaciones con Inglaterra harán que la burguesía adinerada impulse desarrollos urbanos donde se deja notar la influencia de Howard. Sin embargo, las presiones e intereses de

los propietarios del suelo desvirtúan algunas de las ideas básicas de la Ciudad Jardín, especialmente su utilización como medio de lucha anti-especulativa o la provisión de equipamientos colectivos (Capel, 1977). La insistencia de algunos urbanistas españoles en presentar la "ciudad-jardín lineal" como versión española no tendrá apenas repercusión³¹⁵.

Estas intervenciones serán concebidas, en todo caso, no como "nuevas ciudades" al estilo de las inglesas -como asentamientos autónomos diseñados para alojar a una población determinada-, sino como diseños "diferentes" de la misma ciudad que se expande, más en la línea de "suburbios-jardín" o barrios ajardinados con bajas densidades y con ausencia casi absoluta de equipamientos colectivos e incluso comerciales; serán barrios residenciales. En algunos casos se manifiestan como construcciones diseminadas próximas a las grandes ciudades pero de crecimiento casi espontáneo ("masets" de Castelló). Su concepción también difiere según el estrato social al que estuviera dirigido (el barrio burgués de Neguri en Bilbao o el de Bonanova en Barcelona). Puede afirmarse que en la mayoría de los casos la influencia de la Ciudad Jardín en este tipo de desarrollos queda reducida a la idea de "casa con jardín" o "la caseta i l'hortet". Tan sólo en contadas ocasiones se construirán barrios ajardinados por iniciativa oficial apoyándose en las Leyes de Casas Baratas (Zaragoza, Ciudad Real) (Capel, 1977).

La incapacidad para abordar soluciones conjuntas y de gran envergadura dificulta la incorporación de las nuevas corrientes en el campo del urbanismo, como las propuestas del "City Beautiful". El "Plan de Enlaces" de Barcelona de 1917 intenta reordenar la ciudad bajo criterios de monumentalidad, rechazando la monotonía que había impuesto el Plan Cerdá. El "plan general" se impondrá progresivamente a esta forma de intervención diversificada y heterogénea a principios del presente siglo. Sin embargo, se continuará planificando con base en las figuras

³¹⁵ Incluso del proyecto realizado por Soria y Mata para Madrid que prevé la construcción de una línea de tranvía de 50 Km. de longitud, tan sólo se realizan los primeros 5 Km. Además, la vivienda en la que pensaba Soria contaba con un mínimo de 400 metros cuadrados, de los que 80 se destinaban a vivienda-taller y el resto a jardín. La propuesta era avanzada con respecto a los tamaños habituales de la ciudad (entre los 30 y los 50 metros cuadrados). Sin embargo, tampoco esto se llevó a cabo: las viviendas que se construyeron tenían una superficie entre los 30 y los 67 metros cuadrados y no fueron ocupadas por obreros.

tradicionales³¹⁶, a pesar de que ya se acepta la idea de tratamiento integral de la ciudad. Uno de los primeros pasos en esta dirección es la formación, en 1920, de la Comisión encargada de refundir la legislación de Ensanche con la de Saneamiento y Reforma interior. El proyecto de Ley sobre fomento de la edificación del Ministro Chapaprieta, frustrado por la Dictadura de Primo de Rivera, supera el concepto de Ensanche e incorpora una visión integral de la planificación urbanística con la idea de "extensión de las poblaciones"; con una concepción más plural del fenómeno urbano y la consideración de la técnica de zonificación, recogiendo muchas de las propuestas de la Conferencia Nacional de la Edificación de 1923 (Bassols, 1973). Estas nuevas tendencias se reflejarán en el "Plan General de Extensión de Madrid" de 1923 y la propuesta para la ordenación de Bilbao del mismo año.

V.1.4.- La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930).

Durante la Dictadura de Primo de Rivera se inicia la construcción de grupos de viviendas baratas, en la línea de lo que se ha calificado como "autoritarisme paternalista" (Sanchis Guarner, 1989; p. 584), actuación que tendrá continuación durante la República y que constituirá un precedente de los polígonos de viviendas que se construirán masivamente a partir de los años cincuenta. La Leyes de 1908, 1911 y 1921 sobre viviendas baratas pretenden fomentar la construcción de núcleos de viviendas para obreros, a iniciativa del Instituto de Reformas Sociales, contemplando incluso la asociación en cooperativas. La última de ellas tiene especial importancia por cuanto amplía el "ámbito tradicional del interés público en materia urbanística, al atribuir a la Administración un deber de previsión y satisfacción de las necesidades sociales en lo que se refiere a la vivienda, tanto por la vía de la actuación directa como por la del estímulo, fomento y control de la iniciativa privada (empleando exenciones tributarias, préstamos y subvenciones)" (Parejo, 1986; p. 26). Esta Ley exige la "ordenación de las actuaciones en materia de viviendas mediante auténticos planes urbanísticos" y refleja la preocupación por las

³¹⁶ Como los Ensanches de Valencia de 1907 y 1912, el de Pamplona en 1915 y el de Murcia en 1920.

cuestiones de higiene y sanitarias de la población como la distribución interior e instalaciones de las viviendas, seguridad de las mismas, altura máxima de los edificios, etc. (Parejo, 1986; p. 26). La Ley del 10 de Octubre de 1924 aporta otra novedad: autoriza a los municipios a emitir empréstitos para realizar su construcción. Ninguna de estas iniciativas tiene una repercusión significativa, en parte debido a las grandes dificultades financieras, distorsionándose las finalidades perseguidas por la Ley en algún caso³¹⁷.

Con la aprobación de estas leyes la Administración adopta por primera vez un papel activo en la promoción, aumentando la oferta de nuevas viviendas. Sin embargo, la formación de cooperativas fracasará aun con los incentivos que las leyes otorgaban. La iniciativa privada no desarrollará una actividad importante. Para Tafunell (1992; p. 11):

"La razón de esta conducta no estriba en la falta de iniciativas, de capacidad empresarial o de capitales. El verdadero motivo debe radicar en que este negocio no ofrecía una rentabilidad aceptable en relación al volumen de inversión que requería, como resultado de que el mercado de compraventa de propiedades inmobiliarias no era bastante amplio y dinámico. Esta situación no habría de cambiar mientras el mercado de la vivienda estuviese completamente regido por el régimen de cesión en alquiler, la propiedad de los inmuebles de múltiples pisos se mantuviese indivisa y los ahorradores tuviesen como máxima aspiración la tenencia vitalicia de inmuebles, que conceptuaban como una fuente de rentas seguras y estables..."

Estébanez destaca el apogeo durante los años veinte de las "parcelaciones privadas" como mecanismo de respuesta al problema de la vivienda, fenómeno que se prolongará hasta la década de los cincuenta con la aprobación de la Ley del Suelo³¹⁸. La escasez de suelo urbano

³¹⁷ En Madrid se inician las barriadas de Cerro Bermejo y de la Salud y Ahorro. La construcción de la primera de ellas queda interrumpida por la Guerra Civil. El barrio de El Viso se destinaría a la clase media. ESTEBANEZ, J. (1989).

³¹⁸ Estébanez define la "parcelación" como un mecanismo de oferta de suelo urbano suministrado por uno o varios propietarios de fincas rústicas que están próximas a la ciudad y a una vía de comunicación. ESTEBANEZ, J. (1989).

favorece un comportamiento que está guiado exclusivamente por los elevados beneficios que ofrecen a sus propietarios y que condiciona el desarrollo urbano de las ciudades españolas en las décadas siguientes, propiciando una dinámica de crecimiento específica:

"no está de más recordar que la ciudad en España, al vencer el recinto amurallado, se desarrolla tanto o más sobre el *suburbio* que sobre el *suelo rústico*. Por consiguiente, la ciudad formal (la del *ensanche interior* o *exterior*) origina la ciudad marginal (la producida por parcelación) y ambas conforman el desarrollo posterior de toda la ciudad, al integrar el espacio suburbial más o menos renovado en la ciudad formal, originándose de nuevo una urbanización marginal y así sucesivamente." (Estébanez, 1989; p. 104; cursiva en el original).

El impulso dado a la economía nacional tiene también repercusión en el marco urbano. Los Estatutos Municipal y Provincial, aun a pesar de que no introducen las novedades conceptuales que se venían debatiendo -especialmente el planeamiento integral y regional-, y limitarse a refundir y ordenar la normativa preexistente, tienen gran trascendencia por las posibilidades que otorgan a los ayuntamientos para intervenir, al forzar a algunos municipios a redactar su plan de ensanche o de extensión (Bassols, 1973). El Estatuto ofrece, más bien, una serie de planes diferentes "como instrumental de ordenación urbana que habrían de ser utilizados en cada caso, individual o simultáneamente, según las circunstancias" (De Terán, 1982; p. 49), dotando, además, de una cierta autonomía financiera a los ayuntamientos:

"D'acord amb la tònica estatal de l'època de la Dictadura, també a escala local adquiriren seguretat i potència les finances municipals i es realitzaren importants reformes urbanes. Segons l'Estatut municipal concebut per la Dictadura l'any 1924, els ajuntaments haurien de basar-se en un sufragi mixt, de corporatiu i d'universal, i tindrien autonomia i capacitat de contraure emprèstits; de fet, tals eleccions numicipals no arribaren mai a convocar-se, i l'alcalde i els regidors foren sempre de nomenament governatiu, però l'Ajuntament de València assolí fer un pressupost extraordinari amb un emprèstit del Banc de Crèdit Local, amb el qual pogué

transformar i millorar substancialment la ciutat." (Sanchis Guarner, 1989; p. 588).

El descontento con el Estatuto se manifestará extensamente, especialmente en el XI Congreso Nacional de Arquitectos y Primero de Urbanismo: desde la carencia de técnicos para llevar a cabo sus preceptos, hasta el elevado número de ciudades que quedan excluidas de la obligación de desarrollar su plan de ensanche o de extensión³¹⁹ (prácticamente todas las ciudades monumentales españolas), y el reproche de no haber sido capaz de incorporar los mecanismos normativos necesarios para tratar la ciudad en su conjunto o avanzar hacia el planeamiento regional. El documento se limita a sistematizar la legislación anterior, reordenando las cuestiones urbanísticas y asignando la obra urbanizadora como competencia propia y exclusiva de los ayuntamientos frente a la legislación de ensanche y reforma interior, manteniendo una visión del urbanismo anclado todavía en los problemas técnicos-sanitarios. Como efecto positivo cabe destacar el impulso que el Estatuto da a la actividad planificadora y la conformación de un régimen municipal completo y coherente. En relación a los planes realizados destaca la incorporación casi generalizada de una cierta zonificación muy elemental, junto con estudios de jardinería, vialidad y de edificación. Sin embargo, en general, resulta difícil distinguir entre ensanche y extensión:

"No hay límites definitivos para el crecimiento, funcional y morfológicamente determinados. Parece como si la extensión (y en esto sí habría diferencia con lo que caracterizaba al ensanche tradicional) pudiera continuar en cualquier momento a partir de donde el plan ha detenido su dibujo. El plan, así, respondería a una intención de apertura e indeterminación al servicio de un concepto de ciudad inacabada, que va incorporando fragmentos territoriales de su entorno, a medida que los va necesitando, preocupándose de que el empalme se haga en las mejores condiciones de continuidad funcional.... Algunos de estos planes de ensanche o de extensión lo

³¹⁹ Aunque en principio quedaban obligadas todas las ciudades que durante el decenio 1910-1920 hubieran experimentado un aumento de población superior al veinte por ciento, tan sólo se mantuvo la obligación para 64 Ayuntamientos, quedando otros 221 liberados de tal obligación. De TERAN, F. (1982), PAREJO, L. (1986).

son además de reforma interior, con lo que el resultado total es un plan de conjunto de la ciudad y su crecimiento futuro, definido formalmente a través de un frecuentemente minucioso trazado de alineaciones." (De Terán, 1982; p. 53).

El Plan General de Extensión de Madrid, iniciado en 1926 y aprobado en 1933 con el respaldo del Gobierno de la República, incorpora la propuesta de anexión de varios municipios limítrofes para la realización del plan de ensanche y extensión, y destaca la necesidad de una legislación adecuada y una participación y coordinación con órganos supramunicipales, como el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Provincial. Dicho Plan también incide en densidades, volúmenes, zonificación, espacios libres y sistema viario, sugiriendo como mecanismo posible la expropiación forzosa.

V.1.5.- La Segunda República Española.

Podemos afirmar que los años treinta constituyen los años de mayor actividad y riqueza reflexiva sobre los temas urbanos; son los años en que el urbanismo español entra en una etapa de madurez aunque no se logrará trasladar al ordenamiento³²⁰. Si bien en las décadas anteriores los urbanistas españoles ya muestran la influencia de las principales corrientes teóricas -sobretudo de los urbanistas ingleses-, y el descontento por la incapacidad de las instituciones españolas para dar respuesta a las exigencias del crecimiento de las ciudades, la proclamación de la República española favorecerá la renovación mediante la realización de estudios, análisis y proyectos sobre la realidad urbana y sus posibles soluciones incorporando nuevas perspectivas, especialmente aquellas que hemos estudiado sobre Planificación Regional³²¹. La actividad durante

³²⁰ Desde la perspectiva del Derecho Urbanístico, para L. Parejo ni la legislación aprobada durante la Dictadura ni la sancionada durante la II República aportan nada nuevo en materia de planeamiento urbanístico. Así, la Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935 y su Texto articulado (Decreto de 31 de octubre) únicamente recoge las competencias municipales del ordenamiento preexistente.

³²¹ Asociaciones como el GATEPAC (Grupo de Arquitectos y Técnicos Españoles para el Progreso de la Arquitectura Contemporánea), creado en 1930, y el GCATSPAC (Grup Català d'Arquitectes i Tècnics per a la Solució del Problemes de l'Arquitectura

ésta década manifiesta en definitiva la necesidad de institucionalizar el urbanismo. El estallido de la Guerra Civil española paralizará la dinámica emprendida.

Las iniciativas del Gobierno de la República tienen repercusiones notables en el ámbito de la planificación. En 1932 se crea el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid con la misión de estudiar los problemas del extrarradio y la red viaria de la ciudad que la conectan con la comarca. Además, se aborda la prolongación del Paseo de la Castellana con la creación de los Nuevos Ministerios. La red comarcal de comunicaciones, aprobada como Plan General de Obras en 1936, contempla un programa de expropiaciones para la realización de las infraestructuras necesarias y las obras arquitectónicas y un programa de reforestación.

La aceptación de las ideas de la Planificación Regional también se pone de manifiesto en el Plan Regional de Madrid que "responde a los deseos de contemplar el futuro de la ciudad dentro de un amplio ámbito territorial cuya ordenación debía ser abordada unitariamente" (De Terán, 1982; p. 90). El documento elaborado por el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, creado ya iniciada la guerra, refleja la preocupación por las destrucciones del conflicto bélico en la ciudad y por su desarrollo posterior. El crecimiento se esboza manteniendo un núcleo urbano aislado coincidente con el Plan de Extensión; a partir de allí, el Plan Regional determina un crecimiento discontinuo con la creación de "núcleos nuevos o ciudades satélites" aprovechando las poblaciones existentes, uniéndolos mediante redes de circunvalación y vías radiales. El documento se extiende también en los criterios de zonificación, servicios públicos, regulación de la edificación e incluso, en la consideración de los materiales de construcción con la idea de armonizar los edificios. La referencia al disfrute y la conservación del campo y las sierras que rodean la ciudad es constante.

Contemporània) inician contactos con Le Corbusier a través de uno de sus miembros, José Luis Sert. Este último, exiliado en EE.UU., será uno de los miembros más destacados de los CIAM. Véase Capítulo I.

La corriente racionalista defendida por el GATEPAC no llega a todas las ciudades. En el caso de Valencia, las realizaciones de la época estuvieron mediatizadas por una administración municipal blasquista, poco favorable a planteamientos progresistas. Véase TEIXIDOR, M^a J. (1982).

El Estatut d'Autonomía de Catalunya se aprueba en 1932 con amplias transferencias para el Gobierno de la Generalitat. El Plà de Distribució de Zones del Territori Català iniciado con anterioridad se publica ese mismo año. El Plà expresa los principios de la Planificación Regional, principios que se ajustan a la Catalunya de la autodeterminación (país-nación): de la concepción que la Planificación Regional sostiene ("urbanización del país"), al "país-ciutat" y a la "Catalunya-Ciutat"³²². El resultado es una organización del territorio catalán por zonas (residencial, agrícola, de parques y bosques, de ríos pintorescos, de minas, de gran tráfico, arqueológica, etc.). En opinión de De Terán, aunque se queda en una imagen abstracta e idealizada, sin atender a su viabilidad, debe ser reconocido como el primer estudio en relación con un planteamiento territorial realizado en España.

El plan de la "nova Barcelona" o "Plan Macià", iniciado con la colaboración de Le Corbusier, se elabora a partir de dos criterios urbanísticos principales: la ordenación lineal de zonas, que implica el rechazo a la ciudad de tipo radial (aunque en ningún momento se hace referencia alguna a Soria y Mata) y la adopción del concepto de "unidad vecinal", con módulos de manzanas más grandes que las de Cerdá (en principio el tamaño corresponde a seis de estas manzanas, después se amplía hasta nueve), donde se ubican grandes bloques lineales y que encierran en su interior amplios espacios verdes y servicios colectivos. Para los barrios antiguos se contempla el criterio higienista extremo, es decir, la demolición intensiva que permita introducir jardines, luz y aire.

La labor del grupo GATEPAC en la elaboración de estos proyectos es importante, destacando su debate y difusión a través de la revista "AC". Sin embargo, a pesar de que J. L. Sert y el grupo que encabeza defienden reiteradamente en sus escritos el concepto de "regiones-ciudad", no existe un verdadero interés por la escala territorial, decantándose en la práctica por la reordenación de Barcelona con un planeamiento

³²² "... es necesario que Cataluña se descentre de Barcelona en todo lo posible. Es necesario crear la Cataluña-Ciudad, dentro de la cual Barcelona no será más que un gran barrio". Citado en De TERAN, F. (1982); p. 97.

"macroarquitectónico" de la ciudad en la línea de Le Corbusier³²³. El resto de Catalunya, a pesar de la idea de "Catalunya-Ciutat", apenas atrae la atención de los urbanistas.

La mayoría de las grandes ciudades españolas tiene en la década de los años treinta planes de extensión aprobados que en algún caso, como el de Vigo, introducirá elementos de la "City Beautiful". La elaboración de la legislación urbanística quedará paralizada con la Guerra Civil, aunque existirá una continuidad en la institucionalización del urbanismo español, al recogerse en la Ley del Suelo de 1956 la mayoría de las propuestas que se debaten en esta década, especialmente las conclusiones del Congreso Municipalista de Gijón de 1934. Bassols (1973) señala algunas de las ideas innovadoras en el panorama del planeamiento español:

- a) Obligatoriedad de los planes de urbanización y ensanche con subrogación estatal en caso de incumplimiento municipal de un plazo de cuatro años.
- b) Vigencia de los planes durante quince años.
- c) Formulación de planes regionales para la extensión de grandes ciudades cuando su término municipal fuera insuficiente.
- d) Generalización de la zonificación.
- e) Generalización de la reparcelación para la ejecución de los planes.
- f) Necesidad de coordinar las competencias y actuaciones del Estado, región y municipio.
- g) Creación de un organismo central: el Consejo Nacional de Urbanismo.

³²³ La influencia corbuseriana será más evidente en el proyecto de urbanización de la Diagonal de Barcelona, donde predominan las formulaciones racionalistas: bloque longitudinal separado a distancias iguales, utilizando los espacios de separación como áreas deportivas o de ocio, y por tanto desechando las viviendas unifamiliares o bloques de poca altura (Siedlungen). Véase De TERAN, F. (1982).

- h) Creación de Consejos Comarcales de Urbanismo con oficinas técnicas propias.
- i) Previsión de formación de índices municipales de valoración de terrenos, con consideración de justiprecio, a partir de los planes de urbanismo.
- j) Posibilidad de expropiación total como forma de ejecución de los planes o, alternativamente, constitución de "Asociaciones Colectivas" en las que los propietarios estarían representados por el valor de sus propiedades.

V.2.- LA CIUDAD FALANGISTA.

V.2.1.- El "Nuevo Orden" y la Reconstrucción Nacional.

Una vez finalizada la Guerra Civil, la "reconstrucción nacional" será la gran preocupación del Gobierno; consistirá en la reparación de los daños producidos por la guerra y la reducción del déficit de viviendas, uno de los problemas más graves con los que se enfrenta el Régimen. La cuestión de las destrucciones producidas durante la contienda, que se repite reiteradamente, no ha llegado a aclararse. Algunos autores cifran en ciento noventa y dos las poblaciones que sufrieron destrucciones en más del sesenta por ciento del total edificado. Sin embargo, el Gobierno nunca ofrecerá cifras sobre al respecto, aceptándose generalmente las evaluaciones contenidas en las "Consideraciones Preliminares del I Plan de Desarrollo Económico y Social 1964-67": 250.000 unidades destruidas y otras tantas con daños importantes, es decir, un 8% del Patrimonio Edificio de 1936³²⁴.

³²⁴ Ros Hombravella *et al.* (1973) mantienen que el grave déficit de viviendas no puede imputarse a las destrucciones de la guerra, puesto que los frentes se situaron en las áreas rurales mayoritariamente. En opinión de F. Gaja esta postura debe ser matizada, ya que las grandes capitales (Madrid, Barcelona y Valencia) fueron objeto de bombardeos selectivos, que afectaron principalmente a la población civil, y por tanto a las zonas residenciales. En el caso de Valencia, por ejemplo, las destrucciones se localizaron casi exclusivamente en el Distrito Marítimo, que resultó muy dañado por los bombardeos navales. GAJA, F. (1989).

La instauración de un "nuevo orden", cuya base ideológica será proporcionada por la Falange, alcanza a los temas arquitectónicos y urbanos a través de los Servicios Técnicos de Falange, quienes serán los encargados de velar por la difusión y el mantenimiento de la "ortodoxia". Los arquitectos tendrán la "misión" de mejorar la vivienda, la organización de las ciudades y los pueblos; es decir, la urbanización del país. La ordenación de la reconstrucción exige la ordenación corporativa, y ésta, a su vez, exige "la unificación de las fuerzas" y disciplina como cuerpo; la arquitectura debe dejar de ser una profesión liberal. La "unificación" puede hacerse a través del Plan de Reconstrucción Nacional³²⁵. Para De Terán, dos aspectos marcarán la evolución del urbanismo (y de la arquitectura):

"Por una parte está la exaltación nacionalista que se traduce en una estética apoyada, por un lado, en el casticismo autóctono y, por otro, en el monumentalismo historicista (inicialmente titubeante respecto al momento histórico a elegir como fuente de inspiración), capaz de denotar la "idea imperial". Por otra parte, aparece la voluntad de unidad, de homogeneidad y de coherencia, a nivel de totalidad nacional: unidad de visión, de pensamiento, de estilo, que llevan desde el primer momento a propuestas tales como el Plan Nacional de Reconstrucción, con ideas directrices sobre la organización total y totalitaria del país y que contiene ya desde entonces una aspiración expresa a un Plan Nacional de Urbanismo." (De Terán, 1982; p. 119).

Sin embargo, aunque desde los años cuarenta se reconoce la necesidad de ordenar el crecimiento urbano y el proceso de edificación, no se produce ninguna actividad legislativa destacable en materia de urbanismo hasta el año 1956, cuando se publica la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Las únicas medidas legales que se adoptan

³²⁵ Dos reuniones de arquitectos "configuran" la ortodoxia del "nuevo orden". En primer lugar, la reunión de Burgos en febrero de 1939, cuando todavía no había finalizado la guerra, centrada en el debate de "todos los problemas de la profesión". La segunda, la Asamblea Nacional de Arquitectos, se celebra en junio de 1939 en Madrid, con objeto de "encauzar la organización de la arquitectura nacional". En ambas reuniones Pedro Muguruza juega un papel clave: será el encargado de unificar y adoctrinar a los profesionales. Debe tenerse en cuenta que el número de arquitectos muertos o exiliados es importante. Véase De TERAN, F. (1982).

son regulaciones específicas para solucionar problemas en algunas ciudades determinadas. En consecuencia, las primeras normas promulgadas se apoyan en las técnicas e instituciones heredadas del pasado (Parejo, 1986).

Las primeras actuaciones centran la atención en las cuestiones técnico-sanitarias (Decreto de 6 de febrero de 1939) y mantienen las materias urbanísticas como competencias exclusivas de los ayuntamientos (Ley de 13 de julio de 1940). Los planes generales de reconstrucción de las ciudades devastadas se realizarán por el Estado, pero con intervención del ayuntamiento correspondiente.

La Ley de 19 de Abril de 1939 y su Reglamento (Decreto de 8 de septiembre) regula las viviendas "protegidas", sustituyendo a la legislación sobre Casas Baratas de las décadas anteriores. Según esta Ley, el fomento, la promoción y la construcción de viviendas debe estar precedida por la planificación a través de los "planes generales" y "planes comarcales" que, en opinión de Parejo (1986), carecen de contenido propiamente urbanístico. La ordenación de las actuaciones correspondientes se produce a través de la aprobación de unas Ordenanzas generales y comarcales, que regulan las condiciones higiénicas, técnicas y económicas. En opinión del autor:

"(puesto) que las realizaciones principales se producen en suelo rústico y sin propósito de someterse a un planeamiento preexistente o a uno específico elaborado a tal efecto (...) puede afirmarse que se trata de una legislación especial concretamente dirigida a potenciar la actuación administrativa y a fomentar la iniciativa privada en esta materia, a fin de dar solución a una urgente e importante necesidad social de viviendas, por lo que sus preocupaciones sustanciales se centran a nivel puramente cuantitativo, con postergación notoria del cualitativo, en que se residencia la ordenación urbanística en que el planeamiento consiste." (Parejo, 1986; pp. 33-34).

La reducción del fuerte déficit de viviendas de la posguerra encontrará graves problemas, especialmente por las dificultades del sector de la construcción ante la escasez de materiales. A partir de 1950, el

problema se agravará al reanudarse de forma masiva los movimientos migratorios desde el campo a la ciudad.

El modelo autárquico implantado al finalizar la Guerra Civil, basado en la reserva del mercado interior y en la renuncia a las relaciones con el resto del mundo -especialmente a la entrada de inversión extranjera-, pronto dará signos de agotamiento. La escasez de equipamientos, de materias primas y, principalmente, de conocimientos tecnológicos, son las trabas que impiden el desarrollo de una industria autóctona. En la década de los cincuenta, el Régimen se verá obligado a firmar una serie de acuerdos (con empresas, el Pacto de Madrid con EE.UU.) que suponen los primeros pasos para la apertura definitiva que tendrá lugar a partir de 1959, con la elaboración del Plan Nacional de Estabilización y el apoyo de la OECE y el FMI.

V.2.2.- La Ciudad Falangista.

A pesar de la insistencia del Régimen en la formulación de un modelo de ciudad propio, los autores coinciden en señalar que la experiencia urbanística durante los años cuarenta y cincuenta está marcada por la continuidad con las experiencias progresistas o culturales del período anterior a la Guerra Civil (Ureña, 1979; De Terán, 1982; Estébanez, 1989)³²⁶. Apenas se introducen algunas innovaciones surgidas de las realizaciones que se llevan a cabo en materia de planeamiento, pero no se aportan nuevos conceptos que sustenten una teoría sobre la ciudad. En general, se adoptan y se reconvierten los conceptos heredados; esta es la esencia de la "non-nata ciudad falangista", en expresión de Terán.

El intento de ruptura con el modelo liberal y racionalista cuenta con unas propuestas débiles y escasamente originales. En contraposición a la libertad de "los diversos elementos constituyentes de la sociedad" que se deriva de la propuesta liberal, Pedro Bigadón defiende el "sentido orgánico de la sociedad". La concepción falangista de la ciudad será del tipo "orgánica-biológica", comparando la ciudad con organismos vivos,

³²⁶ Modelos progresistas y culturales en el sentido propuesto por CHOAY, F. (1965). Véase Capítulo I.

con la separación de órganos "del hombre". Además, la ciudad se contempla como un conjunto o "cuerpo" cerrado (a imagen del ser humano)³²⁷. La analogía biológica llegará al extremo de identificar el plano de Bilbao con un gallo, el de Barcelona con un Arcángel, el de Valencia con un pez, el de San Sebastián con un pájaro.

Dos documentos destacan a la hora de estudiar el modelo falangista de ciudad. El anteproyecto del Cerro de Palomeras ("el primer poblado de la nueva España"), desarrollado para hacer frente a las grandes necesidades de alojamiento en Madrid, contiene los siguientes elementos: plaza mayor con iglesia, alcaldía, casa del partido, campo anejo de concentraciones para reuniones del Movimiento, ermita y calvario de los caídos y palacio del noble. Los Servicios Técnicos de la Falange también elaboran el Plan de Urbanización de Salamanca, donde están presentes las principales propuestas falangistas: establecimiento de un cinturón de bosque alrededor de la ciudad que limite el crecimiento de la misma (la ciudad acabada, aunque "la ciudad debe fundirse con el campo"),

³²⁷ Bigador expone sus ideas sobre la ciudad de la siguiente manera:

"... En el momento en que en una ciudad se diferencian claramente funciones de significación neta e importante, hay que proceder a formar los órganos adecuados, exactos, para el desempeño de este cometido.

La disposición de órganos es lo natural y lo económico. Es, además, lo agradable. Imaginemos las posibilidades de creación y representación de unos órganos urbanos destinados a la capitalidad, con la reunión de todos los edificios monumentales en un recinto a la manera de las acrópolis: lonjas comerciales, a la manera de los foros romanos y nuestras plazas mayores y de feria, salones de recreo, sede natural de espectáculos, tertulias y artesanía, etc., su simple enumeración trae a la imaginación posibilidades inmensas de caracterización y de ambiente. ¡Qué lejos de la confusión y el caos de nuestras actuales calles, todas iguales, mártires del capricho de cada hora!

Deducimos, por tanto, en principio, que toda función diferenciada en la ciudad contará con un órgano preciso perfectamente definido y delimitado, dispuesto para órganos apropiados para la producción, tales como la industria en sus múltiples manifestaciones, el comercio y el tráfico; con los órganos propios para la vida, tales como la vivienda, sanidad y esparcimiento, y los órganos propios para la dirección, tales como los políticos, eclesiásticos, culturales, y los órganos propios para la defensa, como los militares, justicia y orden público.

Comparemos una ciudad urbanizada de esta manera con las grandes capitales democráticas de Europa, París, y Londres, y tendremos que reconocer necesariamente que como exponente de nuestra civilización son una verdadera vergüenza."

Reproducido en De TERAN, F. (1982); p. 130.

limitación del crecimiento periférico, modificación del sistema viario, protección del casco antiguo, división en barrios autónomos ("parroquiales"), introducción de una cierta zonificación. Salamanca se concibe como "ciudad limitada, pero abierta. Cuando en ella no caben los ciudadanos -como cuando en una casa no cabe la floreciente familia- hay que irse a vivir a otra"³²⁸.

La formulación más destacable será la descomposición nuclear de la ciudad, basada en el concepto de unidad vecinal. En la base de la misma se deja notar la influencia de Cort, quien realiza una primera formulación teórica explícita del urbanismo español de posguerra³²⁹. El plan de Madrid (Ciudad Imperial) recoge esta visión con la expansión de la ciudad hacia el Norte y descentralizando la población en poblados (núcleos) satélites. Sin embargo, el Plan expresa la "Segregación radical de la clase trabajadora y su relegamiento a la condición rural de ciudadanos de otra clase, sin 'derecho a la ciudad'..." (De Terán, 1982; p. 174).

³²⁸ Víctor D'Ors, reproducido en De TERAN, F. (1982); p.155.

³²⁹ La gran influencia de César Cort sobre la arquitectura falangista se deja notar en los planteamientos de Víctor d'Ors, autor de Plan de Salamanca, y sobre Pedro Bigador quien ejercerá altas funciones en la Administración. Cort escribe el primer libro sobre urbanismo que se publica después de la Guerra Civil (Campos urbanizados, ciudades ruralizadas), donde expresa una concepción ruralista ("la ciudad rural moderna"), algunas de cuyos párrafos reproducimos a continuación:

"Es necesario acudir con urgencia a mejorar la situación de los obreros del campo, si no se quiere contribuir a despoblar las aldeas, con la ruina consiguiente de la agricultura y de la ganadería que son las fuentes principales de la riqueza nacional."

"Habrá, por lo tanto, un núcleo urbano fundamental, representado por el primitivo casco de la ciudad y una serie de núcleos secundarios o satélites que debidamente relacionados entre sí y con el principal, constituirán la urbe moderna (...) Cada núcleo tendrá fijada su extensión límite, quedará rodeado de terrenos que permanentemente han de dedicarse a la agricultura y que pueden destinarse a parques públicos en las zonas de contacto con las edificaciones..."

"Esta disposición de las grandes ciudades y de los núcleos urbanos que las integran, permite introducir el campo en la ciudad, ..."

Cort basa la organización en la "célula urbana": un grupo de viviendas es el fundamento de la "célula urbana" y varias "células urbanas" integran la ciudad".

Reproducido en De TERAN, F. (1982); pp. 164 y 165.

Los planes de Madrid, Valencia y Bilbao deben ser apoyados por leyes especiales ante la carencia de soporte jurídico. En el caso de Madrid, la Ley de 1946 que aprueba el Plan y sus reglamentos de 1947 permiten iniciar el planeamiento parcial, institucionalizando el "desarrollo escalonado del planeamiento". Se reconoce la imposibilidad de tratar en un documento único, para todo el conjunto urbano y sus extensiones, las alineaciones y determinaciones de la edificación. Por ello el planeamiento urbanístico se jerarquiza: planes generales de ordenación, planes parciales y proyectos de urbanización (también llamados proyectos de ejecución)³³⁰. Esta gradación se recogerá en la Ley del Suelo de 1956. La novedad que aportan los Planes de Valencia y Bilbao es su organización administrativa, con la creación de un ente corporativo específico, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines³³¹. Por otro lado, el Plan de Ordenación de Guipúzcoa servirá para dar los primeros pasos en la planificación territorial, al realizar un estudio de las características generales de la provincia (Parejo, 1986).

La concepción orgánica no sólo se aplica a las ciudades. Las pretensiones de los dirigentes van más lejos en el intento de elaborar "una verdadera teoría de urbanismo" que permita la ordenación de "ciudades, comarcas y regiones". Así, en el Plan Nacional de Reconstrucción se deja entrever una jerarquización de regiones, derivada de las prioridades productivas para el país, donde destaca en primer lugar la actividad agrícola. Las diferentes actividades impuestas para llevar a cabo el Plan se distribuyen sectorialmente entre diversos organismos "sin

³³⁰ El Plan General constituye la base obligada de los planes parciales. Los planes parciales son un desarrollo del primero, al que deben ajustarse: definen líneas, volúmenes y utilización de toda clase de construcciones, elementos naturales y suelos, etc. Los proyectos de urbanización se centran en el aspecto puramente operacional de las obras de infraestructura necesarias para la edificación de los terrenos, siendo su finalidad el desarrollo de los planes parciales. "Quedan así perfilados perfectamente los dos elementos esenciales a todo plan urbanístico: la ordenación -elemento de proyección dinámica- de la actividad urbanística material de la Administración y la normación -elemento estatutario- de la utilización o uso del suelo." PAREJO, L. (1986); p. 36.

³³¹ La Ley de Bases para la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca de 1946 crea la Corporación Administrativa Gran Valencia. La Gran Valencia profundizará en el modelo de región urbana radiocéntrica, apoyando las crecientes interrelaciones entre la ciudad y los núcleos rurales en crecimiento. Este planteamiento "adquireix una importància especial a causa de l'elevat valor agrícola dels espais circumdants a la ciutat, espais que condicionaven l'expansió urbana però que, davant la necessitat del seu manteniment, funcionaven talment un cinturó verd." TEIXIDOR, M^a J. (1982); p. 39.

que éstas constituyan ... una política unitaria y sin que, por ello, sea posible construir la visión coordinadora y orientadora del territorio, que, desde entonces, será una constante aspiración frustrada del urbanismo español." (De Terán, 1982; p. 136). La creación de la Dirección General de Arquitectura en 1939, dependiente del Ministerio de la Gobernación, había impedido la unificación de funciones en un único Ministerio. Sin embargo, los profesionales persisten en el propósito de coordinar las actuaciones y así, a finales de los años cuarenta, se manifiesta la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Urbanismo³³². De éste sólo se redactan los objetivos generales, aunque sus principios serán la base de la Ley del Suelo de 1956.

Los planteamientos urbanísticos de la época incorporan con insistencia la "constante ruralista", la pretensión de anular la dualidad medio urbano-medio rural (Ureña, 1979). El Instituto Nacional de Colonización, creado en octubre de 1939, tendrá como objetivo la colonización interior, el fomento de la actividad agrícola, la creación de nuevos regadíos y de nuevos poblados. La colonización interior se lleva a cabo amparándose en la reforma agraria defendida por José Antonio, sirviendo además para eliminar la reforma iniciada por la República. Exaltación agrarista y ruralista, su interés primordial es la mejora de la producción agrícola. También en este ámbito tendrán un papel destacado los arquitectos, quienes deben asumir y coordinar las cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio y proporcionar un nivel de vida digno a los agricultores, todo ello como paso previo para sentar las bases de la industrialización del país. Sin embargo, sus actuaciones quedarán restringidas a la creación de nuevos poblados, siendo la formulación de los mismos muy pobre en resultados.

V.2.3.- El Grave Problema de la Vivienda.

La Ley de 19 de abril de 1939 crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), dependiente del Ministerio de Trabajo. Dicho organismo constituirá el eje de la política de vivienda del régimen franquista. Su

³³² La creación de la Jefatura Nacional de Urbanismo, en 1949, tendrá como finalidad la elaboración del mismo.

finalidad es el fomento y dirección centralizada de la construcción de viviendas, con un carácter fuertemente intervencionista, limitando extraordinariamente la capacidad de actuación de la promoción privada. Esta legislación sobre viviendas protegidas estará vigente hasta 1954.

Las viviendas construidas por entidades lucrativas no podrán destinarse a la venta, estando obligadas a reservar una cierta proporción de viviendas a alquileres que no sobrepasen seis jornales o el 20% de los ingresos mensuales del inquilino. Hay que tener presente, además, que la calificación de vivienda protegida depende del Instituto, que la Ley no fija ese porcentaje de viviendas y que la renta de alquiler dependerá de los ingresos de los inquilinos. En consecuencia, la falta de iniciativa privada en la construcción de viviendas marcará los primeros años del Régimen. No obstante esta imposibilidad de actuar como promotor, la iniciativa privada es compensada con la concesión de la ejecución de las obras, fase en la que no puede actuar la propia administración y que, en opinión de Gaja (1989), posibilita que dichos agentes inicien un proceso de acumulación que posteriormente les permitirá asumir, al modificarse el marco legislativo, las funciones de promotor.

El INV asume las competencias nacionales, acabando con la línea excesivamente localista de la intervención estatal seguida con anterioridad a 1936, cuyas competencias se limitaban al control de determinadas condiciones higiénico-sanitarias en la construcción. El propio Instituto publica, en 1939 y 1941, las ordenanzas arquitectónico-urbanísticas (Ordenanzas Técnicas) que regirán la actividad edificadora. Estas primeras medidas que afectan al sector centralizan y homogeneizan la regulación de la construcción de las viviendas de protección oficial, estableciendo los programas de viviendas, las dimensiones mínimas, la composición y los aspectos urbanísticos³³³. Una de las características de las Ordenanzas es la constante referencia al medio rural y el rechazo de "las modas extranjeras", reproduciendo el discurso falangista; predominan, sin embargo, los criterios higienistas, tanto en la regulación de los

³³³ La Obra Sindical del Hogar, creada en 1941, también deberá someter sus proyectos a dichas Ordenanzas. A partir de 1954 centra sus actuaciones en la vivienda social "más barata", aunque centralizará en Madrid la mayoría de sus realizaciones. Una de las características de sus actuaciones será su inhibición en la adquisición del suelo necesario, dejando esta función a otros organismos. GAJA, F. (1989).

alojamientos (soleamiento, vivienda mínima, etc.), como en los planteamientos urbanísticos (separación entre bloques, aceptación de la manzana americana o Radburn, las alineaciones dobles y las múltiples, rechazo del proceso de parcelación, etc.)³³⁴.

Las condiciones financieras que se establecen para las viviendas protegidas promovidas por la primera categoría de promotores³³⁵ (Ayuntamientos, Diputaciones, Sindicatos y Organizaciones del Movimiento) son excepcionales: anticipos sin interés a 20 años correspondiente al 40% del presupuesto protegido, complementadas con créditos al 4% durante 20 años por un importe del 50% del total presupuestado, concedido por el INV y el Instituto de Crédito de Reconstrucción Nacional. En un principio, el promotor debe aportar el 10% del presupuesto, aunque después se sustituye dicha aportación por el solar. Además, aunque se determina la superficie mínima de las viviendas, no se fija la superficie máxima; el mecanismo selectivo que se utiliza es la fijación de un límite de presupuesto inicial de ejecución material de 30.000 pesetas por vivienda, que alcanza las 60.000 en 1955³³⁶. Como señala Gaja (1989; p. 53): "A la vista de todo ello se puede afirmar que el Régimen "regalaba" vivienda, por lo que no sorprende que reservara estos "regalos" a sus adictos, como efectivamente hizo." En 1950, la aprobación de un criterio jerárquico de viviendas, basado en presupuestos por categorías que básicamente distingue entre "ordinarias" y "no ordinarias" (diferenciando entre las destinadas a funcionarios y empleados con categoría de auxiliar, de oficial y de jefe), vuelve a demostrar la utilización de la vivienda protegida como instrumento destinado a determinados sectores "privilegiados" de población. El mismo autor destaca, al estudiar los proyectos realizados en la ciudad de Valencia, otro aspecto de la promoción pública de viviendas:

³³⁴ La manzana Radburn o americana fue desarrollada por H. Wright y R. Unwin en 1929 para la ciudad del Radburn en EE.UU. De TERAN, F. (1982); GAJA, F. (1989).

³³⁵ La Ley contempla siete tipos de promotores. Los tres primeros, tienen acceso a unos créditos y condiciones financieras excepcionales (Ayuntamientos, Diputaciones, Sindicatos y Organizaciones del Movimiento). Una segunda categoría está formada por las empresas que construyen para sus trabajadores, sociedades benéficas, Cajas de Ahorro y particulares para uso propio, incluidas cooperativas. Por último, se hace referencia a las entidades lucrativas en las condiciones que se han expuesto.

³³⁶ Véase ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L. (1982).

"Su actuación no va dirigida, en muchas ocasiones, a resolver el problema de alojamiento de los sectores más necesitados, sino que se instrumentaliza para la resolución de otros problemas, principalmente urbanísticos (derribos en el casco histórico) y poder desplazar así a los residentes de estas áreas centrales." (Gaja, 1989; p. 63).

El fomento de la construcción de viviendas no será el único fin perseguido. Generalmente, los documentos elaborados en materia de vivienda hacen referencia a otro objetivo, la reducción del desempleo. Éste marca de alguna manera el alcance de las ayudas. El Plan Nacional de la Vivienda 1944-54 recoge explícitamente los dos objetivos. El objetivo de reducir el desempleo explica también el aumento de la ayudas y beneficios al sector al introducir las tipologías de Viviendas de Clase Media y Bonificables (Ley de 25 de noviembre de 1944)³³⁷. Esta última ley marca la entrada de la iniciativa privada en la construcción directa de alojamientos protegidos.

La política de vivienda se decanta hacia la concesión de estímulos fiscales y financieros a la iniciativa privada, que se convertirá progresivamente en el principal agente en el sector. La magnitud del problema hace que la intervención exija algún tipo de coordinación, llevándose a cabo mediante Planes indicativos plurianuales en los que se realiza un esfuerzo de cuantificación y previsión de las necesidades; práctica que se inicia en la década de los cuarenta, aunque con pobres resultados en sus inicios. Este esquema básico de intervención llegará hasta nuestros días. Las principales modificaciones que sufre intentan ajustar las ayudas disponibles en función de distintas capacidades de pago de las familias beneficiarias. La iniciativa privada construye viviendas a un coste menor que el de mercado destinadas a familias con bajos ingresos, debiendo ajustarse a ciertas condiciones, principalmente presupuestarias. Este es el diseño que establece en la Ley de Viviendas de

³³⁷ Las viviendas de Clase Media se dividen en tres grupos según la superficie útil (más de 110 metros cuadrados; entre 80 y 110 metros; y entre 60 y 80 metros), estando destinadas principalmente a régimen de alquiler. Las Viviendas Bonificables se destinarán también al arrendamiento, distinguiéndose cuatro categorías según la superficie útil (más de 125 metros cuadrados; entre 90 y 125; entre 70 y 90; y entre 50 y 70).

Clase Media y Bonificables, y posteriormente en las Viviendas de Renta Limitada (Ley de 15 de julio de 1954).

El Plan Nacional de la Vivienda 1944-54 representa un cierto avance desde la perspectiva metodológica: intenta cuantificar las necesidades de vivienda distinguiendo entre déficit inicial de viviendas, déficit de reposición, número de viviendas correspondientes a la promoción matrimonial normal y número de viviendas necesarias correspondientes a la migración. Sin embargo, se apoya en una información estadística escasa y poco fiable. Los datos disponibles son los del Nomenclator de la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística de 1930. No se dispone de ningún tipo de cuantificación del stock de viviendas existentes después de la Guerra Civil. El cálculo del déficit inicial se realiza mediante cuestionarios que son cumplimentados por las autoridades provinciales competentes, procedimiento que hace dudar de la fiabilidad de las cifras obtenidas³³⁸.

El total de viviendas a construir se estima en 1.396.257 unidades, de las cuales deben construirse entre 259.064 ("umbral mínimo") y 619.064 ("umbral máximo"). Al final del período tan sólo se habrán construido

³³⁸ El cálculo del déficit de reposición se basó en la hipótesis de un ritmo constante de terminación de viviendas, resultante de aplicar la fórmula siguiente:

$$N_p = (P/I - N_d) / V$$

siendo P = población, I = tamaño familiar, V = vida probable de la vivienda (=150 años), N_d = déficit actual. El número de viviendas correspondientes a la promoción matrimonial normal se estableció en base a la fórmula:

$$N = P / I$$

Por último, las viviendas correspondientes a los movimientos migratorios se calcularon atendiendo a las diferencias observables entre crecimiento de la población y crecimiento vegetativo, a partir del estudio "Previsión del Aumento Demográfico Español" llevado a cabo por la Dirección General de Estadística.

La Fiscalía de la Vivienda había realizado una estimación de las viviendas salubres, defectuosas o insalubres. De un total estimado en 6.036.291 viviendas en 1942, el 26% fueron consideradas insalubres y el 45% defectuosas. Sin embargo, este déficit cualitativo no fue incluido en las previsiones. En parte, por la magnitud de las cifras y la imposibilidad de hacer frente a un déficit tan elevado. Además, la forma en que se realizó la estimación (mediante encuestas cumplimentadas por las autoridades provinciales correspondientes) había conducido a una clasificación basada en criterios muy diferentes.

FURONES FERRERO, L. y MARTIN JADRAQUE, M^a R. (1988).

unas 156.000 unidades, de las cuales el 4% son de construcción directa por el Estado. Sin embargo, las ayudas concedidas son importantes: préstamos al 4% de interés (5% para Viviendas Bonificables), con un plazo de amortización de 50 años, pudiendo alcanzar hasta el 60% del valor de la obra. Las elevadas tasas de inflación que registrará la economía española durante la década de los cuarenta y cincuenta añadirá más ventajas a las condiciones en que se conceden los préstamos³³⁹.

El ritmo de construcción durante los años cuarenta será muy bajo, con viviendas de ínfima calidad, de reducido espacio y con una carencia notable de equipamientos y ausencia casi total de espacios verdes³⁴⁰. Además, la ejecución de los proyectos en ocasiones se prolonga durante muchos años. Las realizaciones no consiguen reducir el problema estructural de calidad de la vivienda. Entre las causas que explican este comportamiento están las dificultades financieras del INV, la fuerte escasez de materiales para la construcción, que también afecta a las iniciativas del INV, y, a partir de 1944, la superposición de legislaciones que decantan la (escasa) actividad de la iniciativa privada -que todavía no tiene suficiente capacidad de autofinanciación-, hacia otras tipologías³⁴¹. Además, la obligatoriedad de destinar las viviendas a alquiler y las limitaciones a que están sometidas sus rentas resta atractivo a la nueva legislación. La urgencia de las actuaciones hace que muchas de las promociones se lleven a cabo en terrenos sin calificar, carentes de toda infraestructura, y en numerosas ocasiones la dificultad para adquirir suelo obliga al municipio a utilizar sus propias reservas destinadas en

³³⁹ El Plan utiliza principalmente la categoría de Viviendas de Clase Media y Bonificables. Se construirán un total de 212.424 viviendas de esta categoría entre 1946 y 1970. A partir de 1960 su construcción disminuye considerablemente y en conjunto no se logra el objetivo de reducir de forma importante las necesidades de vivienda existentes. SANTILLANA, A. (1980).

³⁴⁰ El cumplimiento de lo establecido en relación a jardines será prácticamente nulo, en parte por los elevados estándares exigidos.

³⁴¹ El total de viviendas construidas entre 1943 y 1968 es de 255.854, construyéndose la mayor parte de ellas con anterioridad a 1962. El promedio anual que representa dicha cifra (17.000 viviendas anuales) es reducido, dado el déficit del que se parte. SANTILLANA, A. (1980).

principio a otros fines (escuelas, jardines, etc.)³⁴². La construcción de alojamientos sociales se convierte en una operación sectorial, marcada por la falta de coordinación entre las administraciones implicadas (especialmente entre Ayuntamientos e Institutos oficiales, ya que los proyectos de organismos benéficos, cooperativas y empresas para alojar a sus empleados son muy escasos) y desconectada de la planificación urbana. El carácter sectorial de la intervención pública no se limitará al campo de la vivienda; las intervenciones autónomas y descoordinadas alcanzarán a otros Ministerios.

En definitiva, se trata de una política de vivienda clientelista que no persigue efectivamente la erradicación del problema en la escala social más desfavorecida. Incluso en los proyectos que se dirigen expresamente a los grupos de población más desfavorecidos se plantea el acceso diferido a la propiedad y no, como también prevé la legislación, el régimen de alquiler (Gaja, 1989). Así, los fenómenos del chabolismo y la parcelación se intensifican (Capel, 1977). Las chabolas suelen ser de unos 20 metros cuadrados, construidas con materiales de desecho y ubicadas en cualquier espacio disponible. Las parcelaciones se realizan sobre fincas rústicas con calles de 7-8 metros de ancho, con parcelas de 100-110 metros cuadrados. Cada parcela se divide en cuatro, siendo el tamaño de la vivienda de unos 25 metros cuadrados, sin agua y electricidad. El aumento de la infravivienda es tolerado por la Administración, ante la gravedad del problema de alojamiento y la tensión social que esta situación puede generar. Además:

"Del barraquismo no se salvan ni las pequeñas ciudades ni las ciudades estancadas o de débil crecimiento. Ello constituye sin duda la prueba más clara de que no se trata de un fenómeno coyuntural, ligado al crecimiento rápido, sino de algo esencial en el tipo de

³⁴² Con objeto de hacer frente a la especulación del suelo se aprueba la ley de Solares de 1945 que insiste en la prioridad de la edificación como principal uso del solar, abriendo la posibilidad de expropiación forzosa si no se inicia la construcción en los plazos previstos por la Ley. Esta posibilidad apenas llegará a utilizarse.

F. GAJA (1989) destaca, al analizar los proyectos públicos realizados durante este período en la ciudad de Valencia, cómo éstos se llevan a cabo a costa de terrenos agrícolas de gran valor, iniciando un proceso depredador que se afianzará con el modelo radio-céntrico aprobado en el planeamiento posterior.

desarrollo urbano de las sociedades capitalistas: es, en definitiva, un resultado de la existencia de unas clases sociales explotadas y miserables."³⁴³

V.2.4.- El Agotamiento del Modelo Autárquico y sus Consecuencias sobre la Ciudad.

La intervención en materia de vivienda madura, al tiempo que el modelo autárquico agoniza y es cada vez más evidente la necesidad de liberalizar la economía española. En el marco de la apertura al exterior del Régimen hay que destacar el ingreso de España en la ONU en 1950 y el tratado con EE.UU. de 1953. Los requerimientos del proceso de industrialización decantan una actuación que concentra esfuerzos en determinadas áreas y espacios, agudizándose conforme aumenta la migración del campo a la ciudad. La creciente afluencia de mano de obra que esta concentración productiva requiere exige llevar a cabo una política de construcción de viviendas masiva.

El déficit de viviendas se agrava a partir de 1950, cuando se intensifican los movimientos migratorios hacia las principales ciudades españolas. En 1955 se calcula en 1.500.000. El Instituto de Cultura Hispánica estima el déficit total a 1 de enero de 1958 en 1.067.452 viviendas, de las cuales 652.452 se consideran déficit carencial y 415.000 de reposición (Tamames, 1982). A principios de los años sesenta, la Dirección General de la Vivienda estima que existen más de 400.000 familias en viviendas en muy malas condiciones y más de 600.000 comparten sus alojamientos con otras.

³⁴³ Como señala Capel:

"Estos barrios de autoconstrucción constituyen un elemento esencial de la trama urbana de las ciudades españolas, hasta el punto de que en algunas grandes aglomeraciones pueden representar una cuarta parte de la misma. De hecho, una parte importante de la expansión del tejido urbano a lo largo de nuestro siglo (y sobre todo en el período 1940-1960) se ha realizado según este proceso, que permite a los propietarios del suelo obtener elevadas plusvalías de la conversión de suelo rústico de escaso valor en urbano, en sectores donde ello no esté permitido por las normas urbanísticas o por la lejanía relativa y aislamiento respecto al centro."

CAPEL, H. (1977); p. 53.

En este período se intensificará la atención al problema de la vivienda, manteniendo la continuidad de los Planes, a pesar de que sus previsiones seguirán sin reflejar la magnitud del problema. El intervencionismo continuará siendo fuerte, aunque comienzan a aparecer síntomas de cambios importantes: las actuaciones públicas quedan relegadas progresivamente al sector de viviendas más baratas, es decir, al tramo de demanda con mayores problemas de solvencia, mientras se intenta potenciar la iniciativa privada a través de la legislación sobre Viviendas de Renta Limitada (Grupo I, Subvencionadas y Grupo II) de 1954, objetivo que se alcanza ya en los años cincuenta³⁴⁴. Uno de los mecanismos de apoyo que se introducen -de gran importancia

³⁴⁴ La Legislación sobre Viviendas de Renta Limitada de 1954 (que estará vigente hasta 1979) recoge en una norma de carácter general toda la legislación relativa a las viviendas de protección oficial. Se hace referencia, en primer lugar, a los promotores particulares y empresas con ánimo de lucro y, en segundo lugar, a los organismos oficiales. Distingue tres categorías: Grupo I, Subvencionadas y Grupo II; y éstas últimas se subdividen en otras tres, utilizando por primera vez, el "módulo" para determinar el precio por metro cuadrado construido. Las viviendas Subvencionadas (con las que efectivamente se introducirá la "ayuda a la piedra") se incorporan posteriormente, con el Plan de Urgencia Social de Madrid, aunque van a ser las que más se construyan. Las principales diferencias entre ellas son:

a) **GRUPO I:** Las viviendas incluidas en esta categoría tan sólo se benefician de bonificaciones, exenciones tributarias y acceso a créditos. No obtienen ayuda económica directa del Estado. Por otra parte, no están sujetas a ningún tipo de limitación, ni por superficie útil máxima ni por coste de edificación.

b) **SUBVENCIONADAS:** Esta categoría, aprobada en 1957 dentro del Plan de Urgencia social de Madrid, se extenderá a todo el territorio nacional un año más tarde. Aunque tradicionalmente incluidas en el Grupo I, tienen, a diferencia de éstas últimas, una limitación de superficie: la superficie útil deberá estar comprendida entre los 38 y los 150 metros cuadrados. Además de contar con las mismas ventajas que las viviendas del Grupo I, tendrán una subvención de 30.000 pesetas.

c) **GRUPO II:** La condición exigida a una vivienda para pertenecer a esta categoría será su utilización como residencia permanente por parte del comprador. Percibirán ayudas económicas directas del Estado, de distinta magnitud según estén adscritas a una de las siguientes categorías:

*1ª **Categoría:** superficie útil entre los 80 y los 200 metros cuadrados y coste de ejecución material igual al módulo (coste máximo por metro cuadrado) y hasta 1,25 veces el módulo.

*2ª **Categoría:** superficie útil entre los 65 y los 175 metros cuadrados y coste de ejecución material desde 0,75 veces el módulo hasta el módulo.

*3ª **Categoría:** superficie útil entre 50 y 80 metros cuadrados y coste de ejecución inferior a 0,75 veces el módulo

por la trascendencia que tendrá durante los siguientes años en la política de vivienda-, será la "ayuda a la piedra", es decir, el apoyo a la oferta para aumentar el número de alojamientos. Además, en 1956 se aprueba la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y en 1957 se crea el Ministerio de la Vivienda. Por último, se toman las primeras medidas para reducir el chabolismo, con actuaciones específicas para las grandes ciudades donde el problema es grave.

La nueva Ley sobre viviendas protegidas hace dudar de la equidad de la intervención pública en el sector. Por un lado, las viviendas del Grupo II están destinadas a las familias con menor capacidad adquisitiva, aunque la superficie puede ser considerable. Por otro lado, las del Grupo I se destinan explícitamente a "estratos de capacidad adquisitiva superior a la media nacional". La acusación de estar fomentando realmente viviendas de lujo es rechazada oficialmente, aunque "la realidad demuestra esta tendencia constante." (Gaja, 1989; p. 170).

La aprobación de la Ley del Suelo constituye un "momento fundacional" del Derecho urbanístico español; el documento "que marca la solución de continuidad con el pasado". El Estado asume la ordenación urbanística y territorial como servicio público (estatalización), en respuesta a la creciente complejidad del proceso en un momento en que las transformaciones socioeconómicas de la sociedad española son importantes. Es, en definitiva:

"fruto de la conjunción histórica de la inaplazable necesidad de racionalizar desde el interés general el proceso de urbanización generalizada y acelerada derivada del desarrollo económico-social en una sociedad en trance de industrialización y la asunción por el Estado, como responsabilidad propia, de eso que hoy calificamos de "calidad de vida" (Parejo, 1986; p. 40).

La Ley establece que todas las ciudades españolas deben formular un plan de desarrollo del municipio con un horizonte temporal de 15 años. El cambio en la concepción de la ordenación urbana es evidente, al adquirir el urbanista un papel destacado:

"El Plan General de Ordenación Urbana Municipal acepta la especialización del espacio urbano y lo consagra en el *zoning*,

configurando una ciudad formada por un mosaico cuyas teselas serán los polígonos calificados según las actividades y mediante un volumen de edificabilidad. Es por consiguiente, una concepción urbanística apoyada en *áreas y volúmenes* como unidades de medida, en oposición a *alineaciones y alturas*, unidades de medida que regían el desarrollo de la ciudad hasta el momento de la promulgación de la Ley del Suelo en 1956..." (Estébanez, 1989; p. 128, cursiva en el original).

La aprobación de la Ley y la creación del Ministerio, sin embargo, se realiza en un marco de crisis y de relevo político dentro del Régimen en 1957. La Ley es "indudablemente, un producto de las fuerzas políticas identificables con la Falange". La incorporación de los "tecnócratas" a la Administración desplaza a la Falange; la "creación del Ministerio de la Vivienda se produce en el contexto de dicha crisis y responde por tanto a razones puramente coyunturales de solución de aquella, principalmente la de proporcionar una cartera ministerial a la fuerza falangista perdedora en la misma". Prueba de ello es el mantenimiento de las competencias tradicionales de tutela en materia de régimen local en el Ministerio de la Gobernación. La gestión urbanística queda subordinada a la gestión en materia de vivienda. La separación de las competencias urbanísticas en distintos departamentos rompe la coherencia y dificulta la aplicación del sistema que establece la Ley. En opinión de Parejo, estas tensiones, además de otros aspectos técnicos y jurídicos, contribuyen a explicar el fracaso de la Ley del Suelo³⁴⁵. La creación del Ministerio tendrá otro efecto de gran trascendencia en relación a los distintos niveles administrativos implicados en la promoción de viviendas: los ayuntamientos, que habían tenido un papel relevante en el proceso, quedarán definitivamente marginados del mismo³⁴⁶.

³⁴⁵ Véase PAREJO, L. (1986); pp. 49-53. De TERAN, F. (1982).

³⁴⁶ Como destaca F. Gaja, en la legislación aprobada a partir de 1939 se detecta una clara intención de apartar la gestión local de este tipo de iniciativas, en gran medida por el temor a que pudieran surgir fenómenos cantonalistas, federalistas o autonomistas. Sin embargo, en el caso de la ciudad de Valencia la actividad del Ayuntamiento en este ámbito continuará con 19 de las 35 promociones realizadas entre 1939 y 1957, además de su participación directa en la adquisición de solares con otros organismos. Los crecientes problemas presupuestarios de los municipios contribuirán al debilitamiento de este tipo de intervenciones. GAJA, F. (1989).

El Plan Nacional de la Vivienda 1956-60 (Decreto del 1 de Julio de 1955), intenta cuantificar el esfuerzo a realizar, pero no cuenta con un estudio específico previo de las necesidades (Furones Ferrero y Martín Jadraque, 1988). Aunque las cifras previstas (550.000) quedan muy por debajo de las necesidades reales, el grado de realización quedará muy por debajo de lo programado: el total de viviendas construidas es de 174.911, de las que 24.453 pertenecen al Grupo I y consumen aproximadamente el 80% de los recursos previstos en el Plan. Es decir, se confirma el sesgo antisocial y regresivo del mismo (Cotorruelo, 1983). Las razones del incumplimiento siguen encontrándose en la escasez de materias primas, pero también en una programación maximalista y una utilización propagandística de la Administración.

A partir de 1954 se instrumentan planes especiales con recursos extraordinarios con una finalidad específica: reducir el chabolismo. Estos planes son diseñados para situaciones concretas y limitadas geográficamente y cuentan con una tipología especial, la Vivienda de Tipo Social (Decreto Ley de 14-V-54)³⁴⁷. Se inicia la construcción de los polígonos de viviendas, comenzando en Madrid con los llamados "núcleos satélites" (San Blas, Palomeras, Manoteras, etc.) y "poblados de absorción" o "poblados dirigidos" (Fuencarral, Orcasitas, Caño Roto, etc.), experiencia que se extiende pronto a otras ciudades con problemas de chabolismo o que sufren los efectos de temporales y otros desastres³⁴⁸.

³⁴⁷ De las 550.000 viviendas a construir según el Plan 1956-60, 50.000 serían de Tipo Social: de baja construcción y de bajo coste, sin ningún tipo de exigencia legal en relación a infraestructuras y ordenamiento urbanístico. Esta categoría de vivienda, vigente entre 1954 y 1961, está en principio dirigida a solucionar los problemas surgidos a raíz de la creciente corriente migratoria del campo a la ciudad. Aunque la supresión del chabolismo y el saneamiento de las zonas suburbanas es el primer objetivo perseguido, posteriormente se incluyen dentro de las ayudas previstas las viviendas construidas para atenuar los efectos de catástrofes naturales. La Obra Sindical del Hogar será el organismo encargado de su ejecución. La aparición de las Viviendas de Renta Limitada reducirá su utilización. La aprobación de las Viviendas Sindicales, catorce días después de las de Tipo Social, y con apenas diferencias reseñables con éstas últimas contribuirá a la confusión. Un año después se sustituirán por las Viviendas de Renta Limitada Grupo II.

³⁴⁸ En la ciudad de Valencia, el Plan 5.000 viviendas aprobado en 1950 sería uno de los primeros planes estatales de vivienda de ámbito municipal. La erradicación de la infravivienda será su objetivo prioritario. La riada de 1949, que arrasa los asentamientos de chabolas ubicados en el cauce del Turia, acelera su aprobación. Las unidades construidas serán calificadas como "infraviviendas legales". Uno de los albergues de rápida realización serán las "Casitas de Papel" de Natzaret, nombre significativo por sí mismo.

Estas construcciones se realizan por el INV, la Obra Sindical del Hogar y el Ministerio de Trabajo.

La creación del Ministerio de la Vivienda, ministerio "eminentemente social", contribuye a llevar a cabo una construcción "masiva" de alojamientos, encargándose de coordinar y promover la construcción de los polígonos y de instrumentar Planes de Urgencia social en Madrid y otras ciudades españolas para la construcción de viviendas económicas (Subvencionadas, que recogen la "ayuda a la piedra")³⁴⁹. Destaca una contradicción principal en la actuación del Ministerio: se antepone la exigencia de ordenación urbanística previa y de preparación de abundante suelo urbanizado; es decir, será una operación lenta frente a la urgencia de la construcción. La Dirección General de Urbanismo se ve obligada a centrar todo el esfuerzo en la preparación de suelo, desvirtuándose el sistema que establece la Ley del Suelo, con un creciente predominio del plan parcial sobre el general. Algunos Ayuntamientos dejan de aplicar la Ley y el crecimiento urbano vuelve a estar protagonizado por iniciativas descoordinadas y fragmentadas:

"Es decir, que el planteamiento de la política de vivienda y su intenso lanzamiento en los últimos años de la década, coincidiendo con el infortunado reparto y separación de competencias urbanísticas establecido con la creación del Ministerio de la Vivienda, constituyen un crítico punto de inflexión (...) que va a marcar de

Puesto que estrictamente no se trata de un Plan de Urgencia, no se construirán "poblados de absorción" o "núcleos satélites". GAJA, F. (1989).

³⁴⁹ Los Planes que se aprueban son:

- a) Plan de Urgencia social de Madrid (Ley de 13 de Noviembre de 1957): realización de 60.000 viviendas en 2 años.
- b) Plan de Urgencia Social de Barcelona (Decreto del 21 de Marzo de 1958).
- c) Construcción de 4.000 viviendas en Vizcaya (Decreto del 10 de Octubre de 1958).
- d) Plan de Urgencia Social de Asturias (Decreto del 10 de Octubre de 1958).
- e) Plan de Urgencia Social de Vizcaya (Decreto del 27 de Mayo de 1959).

En 1957, la riada de Valencia también recibe una atención especial de urgencia. El "Plan Riada" cifra en 2.500 las viviendas a construir.

manera muy desfavorable su desarrollo en los años siguientes, iniciándose el proceso de deterioro ..." (De Terán, 1982; p. 322).

Los Planes de Urgencia revelan otras contradicciones importantes. Por una parte, se expone la necesidad de descentralizar el crecimiento de la ciudad, lo cual requerirá acompañarlo de una política coordinada de localización industrial, situación que contrasta con el desarrollo efectivo que la industria está llevando a cabo. Por otra, se reitera la idea de limitar el crecimiento urbano y a su vez se está auspiciando a través del apoyo a la construcción privada un aumento de la construcción residencial.

Como destaca Capel (1977), la apertura es también evidente en el campo del diseño urbanístico que va asumiendo las ideas de la Carta de Atenas, retomando el racionalismo anterior a la Guerra Civil³⁵⁰. Se abandona la construcción entre medianeras y se adopta la construcción en bloques abiertos ("open planning"): edificios elevados rodeados de espacios verdes y de equipamientos. Además, se zonifican los espacios por funciones. En la cuestión de la densidad de edificabilidad y espacios verdes se constata una actuación diferente según se trata de promociones públicas o privadas, estas últimas atraídas por las facilidades otorgadas a la construcción de viviendas protegidas. Mientras las primeras respetan los principios del bloque abierto, las segundas escatiman sustancialmente zonas verdes y equipamientos, reduciendo la distancia entre los bloques. Una de las consecuencias de la política urbanística será la segregación del espacio a través de estas actuaciones residenciales³⁵¹. En general, la

³⁵⁰ La obra de Gabriel Alomar introduce las últimas tendencias en materia de urbanismo que se estaban desarrollando en el exterior, especialmente en EE.UU.

³⁵¹ En relación a la ciudad de València, M^a J. Teixidor escribe:

"Tret d'excepcions aïllades, València es caracteritza per la seua edificació impersonal i d'escassa qualitat estètica. No hi ha cap zona urbana definida per un llenguatge arquitectònic amb personalitat, en el sentit que el tingué l'eixampla vuitcentista. Hi priva l'heterogeneïtat, clarament manifestada en l'àrea central on la sistemàtica demolició d'edificis els darrers anys ha fet aparèixer construccions desvinculades del seu entorn urbà al qual no s'adeqüen de cap manera. En uns sectors on el preu del terreny ateny valors desorbitats, aquests determinen l'altura dels immobles i són responsables del considerable creixement vertical del clos antic. Tanmateix, és molt més greu encara la proliferació en les zones perifèriques de barris igualment compactes i densificats, i a més mancats de dotacions, parcialment urbanitzats i en condicions properes de l'amuntegament. Són l'oferta que la ciutat

calidad de las viviendas construidas continúa siendo baja y la superficie de las mismas reducida, ante la insistencia en construir "casas baratas", con ausencia de elementos que animen y desarrollen la vida comunitaria:

"Como alternativa a las actitudes monumentalistas o historicistas de los "grandes grupos" de viviendas protegidas, espejo de una deseada imagen nacional-tradicionista, está la imagen ruralista, tan cara a la ideología falangista dominante, que va asociada a grupos de baja densidad e ínfima calidad, destinados a las clases "menos pudientes". Entre estos dos puntos, historicismo y ruralismo, parece moverse la formalización de la vivienda de los años iniciales del Régimen." (Gaja, 1989; p. 59)

Por último, cabe destacar la celebración del Congreso Nacional de Urbanismo en Barcelona en 1959, donde se reiteran los principios racionalistas, y donde por primera vez se plantea la necesidad de aproximar planificación física y planificación económica nacional.

V.3.- LA DECADA DESARROLLISTA.

El Plan de Estabilización de 1959 supone el abandono del modelo autárquico en España, dando paso a una etapa de liberalización de la economía española y de desarrollo económico³⁵². Con el inicio de la

perquè la gent que hi acut "s'integre" a la forma de vida urbana, encara que siga a base de sacrificar la qualitat a la quantitat."

TEIXIDOR, M^a J. (1982); pp. 82-3.

³⁵² Para Catalán, el Plan de Estabilización "fue el resultado de tener que adecuar las políticas económicas a las exigencias de mayores volúmenes de importación de energía, materias primas y maquinaria"

El ajuste y reforma de la economía española se plantea a partir de cuatro actuaciones básicas:

1º)- Saneamiento de la situación financiera: limitación del gasto público, aumento de la presión fiscal, restricciones crediticias, elevación de tipos de interés.

2º)- Liberalización parcial del comercio exterior.

3º)- Unificación del tipo de cambio y devaluación de la peseta.

4º)- Progresiva flexibilización laboral.

nueva década, el énfasis recae en lograr la máxima tasa de crecimiento del PNB; este será el objetivo prioritario del I Plan de Desarrollo 1964-67. Se afianza el protagonismo del crecimiento industrial y de servicios, y con ellos la concentración de población en las grandes ciudades, reduciéndose el peso de la actividad agrícola. El país cuenta con abundante mano de obra, y puede introducir mejoras tecnológicas que incrementan la productividad, mientras la inversión extranjera aporta capital³⁵³. Estas nuevas condiciones permiten que aumente la renta disponible de las familias españolas a tasas desconocidas en las décadas precedentes y en consecuencia que aumente la demanda de viviendas. La centralidad de determinadas áreas del país en este proceso agudiza los desequilibrios territoriales (regiones industriales, regiones agrícolas) que ya se manifestaban en la década precedente. La adopción de los principios económicos liberales no contribuirá a reducir las disparidades regionales, aunque se insista en la consecución de una mejor distribución de la renta entre las regiones españolas, desarrollada a través de la política de polos de promoción y desarrollo industrial y polígonos industriales. La planificación económica se realiza de manera independiente, con total ausencia de criterios para reducir las distorsiones espaciales. La Ley de Sectores Industriales de Interés Preferente de 1963 vendrá a reforzar la centralidad de algunas regiones españolas con la utilización de áreas

Estas condiciones conseguirán congelar los salarios, mientras la nivelación de la balanza de pagos española se realiza gracias a las remesas de emigrantes y al turismo.

Véase ROS HOMBRAVELLA *et al.* (1973); CATALAN, J. (1991); p. 103.

³⁵³ La planificación iniciada en la economía española adopta las recomendaciones de la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de 1961. La propuesta subordinaba el desarrollo regional a un mayor crecimiento agregado de la economía, sugiriendo una "estrategia de desarrollo pasivo" basada en la movilidad del trabajo y trasvases intersectoriales del mismo desde los sectores de baja productividad a los de alta productividad. El gran énfasis en los polos de crecimiento refleja también la gran influencia de la planificación francesa. Richardson señala:

"Una importante característica de la planificación española, observable en particular en el Primer Plan, es que no se trataba de un plan altamente técnico que hiciera hincapié en la asignación óptima de los recursos. Por el contrario, se trataba más de un instrumento político que alentaba al sector privado asegurando que la inversión pública no competiría con la inversión privada y proporcionando incentivos públicos para estimular a la iniciativa privada."

Véase RICHARDSON, H. W. (1976); p. 25.

preferentes para la localización de la industria como instrumento de desarrollo regional.

La estabilización económica impone nuevas condiciones en el marco de la política urbana y de vivienda. La libre movilidad de personas y capitales no se corresponde con el criterio mantenido hasta entonces de limitación y desconcentración del crecimiento urbano, pero además las restricciones presupuestarias afectan directamente a la política de vivienda. En este nuevo contexto económico y político, el Ministerio de la Vivienda pierde protagonismo ante la preeminencia de la industrialización acelerada y en consecuencia del peso que adquiere la Comisaría del Plan de Desarrollo. El conflicto entre ambos reproduce las tensiones políticas e ideológicas que hemos comentado al hablar de la creación del Ministerio. El sesgo sectorial y autónomo de las intervenciones se agudiza. Como ejemplo de ello, los polos y polígonos industriales se conciben como localizaciones autónomas e independientes, como un mecanismo para que la empresa privada cuente con una amplia infraestructura, sin exigencias de ordenación urbanística, y en consecuencia sin ajustarse a los requerimientos de la Ley del Suelo. Estas debilidades, junto con el cuantitativismo propio de lo que se conoce como "desarrollismo", impedirán la necesaria aproximación entre planificación territorial y planificación económica a través de la consideración de las cuestiones demográficas, distribución del esfuerzo industrial y política de suelo, no alcanzándose la coordinación requerida por una política de desarrollo armónico. Así, aunque se realiza algún esfuerzo en educación, no sucederá lo mismo con la vivienda, quedando relegada en el proceso y forzando intervenciones de "urgencia".

En la línea del conflicto que apuntamos, la iniciativa pública se reduce extraordinariamente limitándose a la vivienda "social" y a la intervención sobre el suelo a través de los Programas de Preparación de Suelo que se mantendrán hasta 1964. El reajuste de la legislación sobre Viviendas de Renta Limitada (Ley 2.131/63, de 24 de julio)³⁵⁴, aparte de

³⁵⁴ Aparece por primera vez la denominación de Viviendas de Protección Oficial. Se fijan los límites de superficie de cada uno de los tipos y se actualiza el precio en función del módulo. El texto clasifica el tipo de vivienda según la promoción: privada (Grupo I y Subvencionadas) o pública (Construcción Directa y Grupo II). La diferencia entre estas últimas está en el organismo promotor: las de Construcción Directa por el INV (podía

reordenar las tipologías y ajustar las variables que las condicionan, representa el triunfo de la ideología "liberal" en el sector: el INV queda relegado a ocupar un lugar marginal:

"... había dos posiciones antagónicas que se manifestaron al discutirla: de una parte, la de aquellos defensores del régimen de viviendas protegidas, en las que la iniciativa oficial predominaba sobre la privada, y, de otra parte, los partidarios del sistema de viviendas bonificables, en las que la iniciativa correspondía por completo a los entes de tipo privado; éstos argumentaron, y su opinión prevaleció, que no podía un organismo oficial actuar al mismo tiempo en representación de la Administración ... y como beneficiaria en la construcción ..."355

Sin embargo, y en aparente contradicción:

"Es necesario que la autofinanciación descienda ... a unos límites aceptables que la experiencia internacional sitúa entre un 20% y un 30%; para ello se exigirá un esfuerzo suplementario al crédito público e institucional."356

En esta etapa se consolida la preeminencia del promotor-constructor inmobiliario y la relegación de la iniciativa pública a un papel de complementariedad. Queda ya establecido el triángulo formado por propietarios de suelo, promotores inmobiliarios y Administración, como agentes urbanos responsables del modelo de crecimiento de las ciudades (Topalov, 1975). En nuestro caso, el elevado peso de los dos primeros es posible gracias a la inoperancia de la Ley del Suelo. Así se constatará en la constitución de polígonos residenciales, solución adoptada frente a la fuerte subida de los precios del suelo registrada a finales de los años cincuenta, destinados preferentemente a las promociones sin ánimo de lucro, a los que sin embargo se permite acceder a aquellos promotores

construirlas la Obra Sindical del Hogar) y las del Grupo II por Ayuntamientos, patronatos y entidades no lucrativas. La reforma tributaria obliga a su modificación al año siguiente.

³⁵⁵ HERRERO LOZANO, D. y CAPA HERRAN, J. (1969), p. 110, citado en GAJA, F. (1989); p. 215.

³⁵⁶ HERRERO LOZANO, D. y CAPA HERRAN, J. (1969); p. 110, citado en GAJA, F. (1989); p. 215.

inmobiliarios que realicen grandes proyectos residenciales mediante subasta. Los pequeños quedan excluidos al poner el acento en las grandes promociones. Conforme avanza la década los continuos aumentos en el precio del suelo requieren nuevas intervenciones de la Administración en materia de suelo: se fija en un máximo del 30% del presupuesto de ejecución (el doble de lo permitido en la década anterior) pero en grandes promociones (más de 500 viviendas) se permite que alcance el 40%.

Las soluciones de urgencia continúan dándose a lo largo de la década. Las "Unidades Vecinales de Absorción" son los principales instrumentos para erradicar el barraquismo, pero su construcción adolece de graves deficiencias: "ínfima calidad de edificación, materiales prefabricados y con un aire -y un propósito explícito- de provisionalidad (...) constituyen ejemplos de un urbanismo de urgencia, creado muchas veces al margen de toda normativa urbanística, sobre suelo rústico, en sectores muy aislados y pueden ser considerados sin exageración como un barraquismo planificado en el que para que la expresión resulte más apropiada existe a veces precariedad en el título de posesión" (Capel, 1977; p. 60).

En definitiva, los intereses especulativos marcan el crecimiento de las ciudades, convirtiendo la Ley del Suelo en inoperante. Frente a ellos se reconoce ya en la década de los setenta, con la puesta en marcha del III Plan de Desarrollo, la incapacidad de la Administración para reconducir el proceso de crecimiento urbano. Abusos desmesurados en la edificación de los barrios que se construyen, especialmente en la primera mitad de la década, permitiendo mayores alturas, identificando modernización con mayores alturas ("edificios singulares" como el de Riscal en Alicante); utilización de planes especiales para la aprobación de planes parciales sin que exista un plan general previo -actuación que se generaliza dada la rapidez y menor rigidez de este tipo de soluciones-, muy utilizadas e incluso justificadas desde la Administración no sólo en las grandes ciudades, sino también en las zonas costeras que han de acoger aceleradamente un turismo masivo. Y todo ello va acompañado de actuaciones sectoriales autónomas de cada ministerio, sin conexión aun en aquellos casos en que podían existir competencias compartidas, como los planes de regadío y colonización (Ministerio de Agricultura), la localización de los nuevos aeropuertos (Ministerio del Aire), la

ordenación de las zonas de Interés Turístico (Ministerio de Información y Turismo) o la red de carreteras (Ministerio de Obras Públicas) (De Terán, 1989).

V.3.1.- El Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976.

El Plan Nacional de la Vivienda 1961-76 (Ley 84/1961 de 23 de Diciembre) plasma la filosofía productivista-desarrollista en el campo de la vivienda, abordando el problema con un horizonte temporal amplio: acabar con el déficit en 1976, con la construcción de 3.713.900 viviendas³⁵⁷. De ellas, el 10% serían libres, el 60% protegidas y el 30% de promoción pública. Esta asignación por tipos de vivienda se determina a partir de una serie de relaciones entre capacidad económica de la familia y su clasificación por niveles de ingresos. Se toma como porcentaje de referencia el 12% de los ingresos familiares; porcentaje que en opinión de Santillana (1980) era excesivamente bajo, pudiendo haber alcanzado el 20% e incluso el 30%.

³⁵⁷ El objetivo cuantitativo (3.713.900 viviendas) se calcula a partir de cuatro variables:

- a) Déficit de viviendas al 1-1-1961: 1.000.000
- b) Crecimiento demográfico: 1.550.828
- c) Movimientos migratorios: 252.000
- d) Reposición del patrimonio: 911.072

El déficit de viviendas al 1-1-1961 se calculó comparando el número de viviendas de ocupación permanente con el número de hogares. El Censo Nacional de Viviendas de 1950 se completó con un cuestionario cumplimentado por los Ayuntamientos. Para el crecimiento de la población se fijó una razón de crecimiento geométrico del 1,00115 anual, mientras que el tamaño medio familiar se fijó en 4 miembros. En relación a los movimientos migratorios internos, se consideró que unas 400.000 personas abandonarían las zonas rurales en busca de un empleo en las ciudades. Aplicando la relación entre población activa y población total se obtuvo la población afectada; a esta cifra se le aplicaría el tamaño medio familiar rural. Por último, el déficit de reposición se calculó teniendo en cuenta las viviendas construidas con anterioridad a 1900, viviendas que deberían reponerse antes de final de siglo si se consideraba una vida útil de 100 años.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (1962); FURONES FERRERO, L. y MARTIN JADRAQUE, M^a R. (1988).

Este Plan es sin duda el documento más elaborado de los realizados hasta entonces en el ámbito del sector. Entre los criterios que enmarcan su actuación se recogen aspectos tan importantes como la revisión periódica y coordinación con los Planes de Desarrollo, correcciones, redistribución geográfica de las actuaciones según las necesidades de cada zona, política de suelo y de alquileres. En relación a esta última, se inicia la descongelación de alquileres con la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos en 1964.

El establecimiento de dichos criterios es necesario al planificarse la actuación durante un período largo (16 años, subdividido en períodos cuatrienales) y al resultar evidente el déficit cualitativo con respecto a otros países europeos. El esfuerzo se centra en la preparación de suelo urbanizable y la regulación de los polígonos residenciales, estableciendo densidades, dotación de infraestructura, equipamientos según el tamaño de las "unidades urbanas": de carácter vecinal o "núcleo residencial", "unidades de barrio" y "unidad de distrito"³⁵⁸. La idea que domina la actuación pública apunta a la escasez y carestía de suelo urbanizable como causas principales que estrangulan la construcción residencial y que condicionan una edificación de tipo "vertical" con graves deficiencias cualitativas, como ya hemos visto. La racionalización del proceso urbanístico exige mayores cantidades de suelo. Así, se estima en 33.000 hectáreas el suelo necesario para urbanización y edificios complementarios³⁵⁹.

Las previsiones de vivienda se superan ampliamente, especialmente entre 1961 y 1967³⁶⁰. La iniciativa privada encabeza el dinamismo del sector tanto en las viviendas protegidas (Subvencionadas y Grupo II)

³⁵⁸ Se enumeran los equipamientos correspondientes a cada una de ellas. Las actuaciones de carácter vecinal acogen a 5.000 habitantes y hasta 10 hectáreas; las barriadas 20.000 habitantes y 40 hectáreas, y los distritos 100.000 habitantes y 250 hectáreas.

³⁵⁹ Se definen los estándares urbanísticos para la realización de los nuevos núcleos urbanos, ya que la Ley del Suelo no los recoge. El Plan establece una densidad de 500 habitantes por hectárea. Puesto que se dispone de 4.000 Has., el déficit de suelo residencial es de 29.000 has. Véase ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ (1982); GAJA, F. (1989).

³⁶⁰ Véase Cuadro 5.1.

CUADRO 5.1 - TOTAL VIVIENDAS PREVISTAS Y CONSTRUIDAS (PERIODO 1961-75).

	V. P. O.			LIBRES			TOTAL		
	PREVISTAS (A)	REALIZADAS (B)	B/A . 100	PREVISTAS (A)	REALIZADAS (B)	B/A . 100	PREVISTAS (A)	REALIZADAS (B)	B/A . 100
1961-1963	373.686	457.620	122,46	41.520	46.974	113,14	415.206	504.594	121,53
I Plan de Desarrollo	654.445	815.531	124,61	72.719	197.556	271,67	727.164	1.013.087	139,32
II Plan de Desarrollo	1.002.500	667.327	66,57	130.000	477.979	367,68	1.132.500	1.145.306	101,13
III Plan de Desarrollo	990.000	739.986	74,75	353.000	677.717	191,99	1.343.000	1.417.703	105,56
TOTAL	3.020.631	2.680.464	88,74	597.239	1.400.226	234,45	3.617.870	4.080.690	112,79

FUENTE: Elaboración propia a partir de las cifras ofrecidas por la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972) y (1974); MOPTMA y BHE.

como, y muy especialmente, en la vivienda libre. Esta última, que representa menos del 10% del total de viviendas terminadas en 1961, gana peso progresivamente hasta representar el 50,74% en 1976³⁶¹. La iniciativa pública (Construcción Directa y Grupo II) queda muy por debajo de lo previsto³⁶².

Destaquemos los aspectos que condicionan un comportamiento tan expansivo. En primer lugar, la existencia de un fuerte déficit de viviendas y por tanto de una demanda potencial en expansión, favorecida por el aumento de la renta y por las crecientes necesidades de alojamiento derivadas del "boom" turístico en las zonas costeras. En segundo lugar, la mejora de las condiciones financieras, mejoras que se traducen en un mayor acceso al crédito privado, mayores consignaciones presupuestarias al sector y regularización de los préstamos complementarios del INV. En tercer lugar, la desaparición de los estrangulamientos en el abastecimiento de materiales y la estabilidad de sus precios. Y por último, la elaboración de los planes de vivienda por el sector público. Estos factores colaboran en la mejora de las expectativas empresariales, y consecuentemente en un importante incremento de la actividad del sector. Este dinamismo desencadena tensiones en el suministro de materiales y continuos aumentos de sus precios (Mas, 1981).

En 1963, la Administración decide afrontar dichas distorsiones en los precios mediante el establecimiento de cupos ("la selección de proyectos con arreglo a una escala de preferencias")³⁶³. Se suspenden las concesiones de calificación provisional para la construcción de viviendas de Renta Limitada del Grupo I entre mayo y octubre de 1963. Sin embargo, estas medidas no tienen el efecto inmediato deseado. El sector continúa mostrándose muy dinámico, en parte por la existencia de un elevado número de licencias en manos de los promotores, y en parte por la presión de la demanda que se decanta por la vivienda libre. En 1965, ante la persistencia de las presiones inflacionistas dentro del sector, el

³⁶¹ Véase Cuadro 5.2.

³⁶² Durante el I y II Planes de Desarrollo, estas viviendas cumplirían el 37,55% y el 50,7% de lo previsto respectivamente. Su construcción en el III Plan representará sólo el 8% del total de viviendas construidas. Véase Cuadros 5.3, 5.4 y 5.5.

³⁶³ INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (1962).

CUADRO 5.2 - VIVIENDAS TERMINADAS (miles).

<i>AÑO</i>	<i>V. P. O.</i>	<i>%/ TOTAL</i>	<i>LIBRES</i>	<i>%/ TOTAL</i>	<i>TOTAL</i>
1961	134,5	90,88	13,5	9,12	148
1962	147,8	91,01	14,6	8,99	162,4
1963	187,9	90,90	18,8	9,10	206,7
1964	231,2	90,00	25,7	10,00	256,9
1965	240,8	85,00	42,5	15,00	283,3
1966	211,4	78,76	57	21,24	268,4
1967	132,1	64,60	72,4	35,40	204,5
1968	133,4	53,77	114,7	46,23	248,1
1969	158	58,45	112,3	41,55	270,3
1970	185,3	60,14	122,8	39,86	308,1
1971	190,7	59,80	128,2	40,20	318,9
1972	190,4	56,62	145,9	43,38	336,3
1973	177,3	50,88	171,2	49,12	348,5
1974	175,7	49,02	182,7	50,98	358,4
1975	196,4	52,47	177,9	47,53	374,3
1976	162,2	50,74	157,5	49,26	319,7
1977	164,2	50,62	160,2	49,38	324,4
1978	156,8	49,17	162,1	50,83	318,9
1979	137,3	52,65	123,5	47,35	260,8
1980	126,1	48,13	136,8	52,21	262

FUENTE: MOPTMA y BHE.

**CUADRO 5.3 - NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS DURANTE EL
I PLAN DE DESARROLLO. GRADO DE REALIZACION.**

V. P. O.												
V. CONSTRUCCION DIRECTA Y GRUPO II				V. SUBVENCIONADAS Y GRUPO I			V. LIBRES			TOTAL		
AÑO	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE
1964	48.643	30.555	62,81	97.286	200.650	206,25	16.215	25.689	158,43	162.144	256.894	158,44
1965	52.515	20.743	39,50	105.030	220.050	209,51	17.506	42.492	242,73	175.051	283.285	161,83
1966	56.517	18.169	32,15	113.035	193.268	170,98	18.840	57.000	302,55	188.392	268.437	142,49
1967	60.473	12.450	20,59	120.946	119.646	98,93	20.158	72.375	359,04	201.577	204.471	101,44
TOTAL	218.148	81.917	37,55	436.297	733.614	168,15	72.719	197.556	271,67	727.164	1.013.087	139,32

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (1972).

CUADRO 5.4 - NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS DURANTE EL II PLAN DE DESARROLLO. GRADO DE REALIZACION.

V. P. O.												
V. CONSTRUCCION DIRECTA Y GRUPO II				V. SUBVENCIONADAS Y GRUPO I			V. LIBRES			TOTAL		
AÑO	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE	PREVISTAS	REALIZADAS	INDICE
1968	43.923	28.872	65,73	152.951	104.498	68,32	32.500	114.719	352,98	229.374	248.089	108,16
1969	39.000	18.131	46,49	215.973	139.838	64,75	32.500	112.285	345,49	287.473	270.254	94,01
1970	47.000	17.389	37,00	217.787	167.905	77,10	32.500	122.755	377,71	297.287	308.049	103,62
1971	66.000	34.935	52,93	219.866	155.759	70,84	32.500	128.220	394,52	318.366	318.914	100,17
TOTAL	195.923	99.327	50,70	806.577	568.000	70,42	130.000	477.979	367,68	1.132.500	1.145.306	101,13

FUENTE: Ministerio de Planificación del Desarrollo (1974).

CUADRO 5.5 - VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR CATEGORIAS
DURANTE EL III PLAN DE DESARROLLO.

ANO	GRUPO I	C. DIRECTA	GRUPO II	SUBVENC.	TOTAL V.P.O.	LIBRES	TOTAL
1972	51.075	26.519	8.931	103.889	190.414	145.890	336.304
1973	49.932	14.932	9.107	100.371	174.342	171.225	345.567
1974	51.373	21.174	7.092	99.125	178.764	182.677	361.441
1975	66.384	17.729	8.641	103.712	196.466	177.925	374.391
TOTAL	218.764	80.354	33.771	407.097	739.986	677.717	1.417.703

FUENTE: Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

Gobierno decide la aplicación de medidas restrictivas que sólo afectan a las viviendas protegidas: aumento del tipo de interés (del 4,5% al 5,5%), reducción del plazo de amortización (de 20-30 años a 9-15), limitación de los importes máximos de préstamos, prohibición de anticipos y creación de cuentas de ahorro-vivienda. Pero el sector continúa mostrándose una gran actividad. La existencia de un elevado déficit inicial, los fuertes movimientos migratorios y el "boom" turístico serán, como se ha señalado, los tres factores principales que condicionarán dicho comportamiento³⁶⁴.

La escasa importancia cuantitativa de las viviendas con marcado carácter social (Construcción Directa y Grupo II) y el permanente y progresivo incumplimiento de su programa, hacen dudar de la efectividad de la política de vivienda como política social. Por otra parte, las medidas adoptadas por la Administración en 1965 afectarán principalmente a las viviendas dirigidas a los grupos de población con menor renta (VPO), favoreciendo aquellas otras que escapan al control y regulación estatal, las viviendas libres. Las VPO verán reducida su participación en el total de viviendas construidas en el transcurso de los años, pasando de suponer el 90% del total en 1964 a tan sólo el 64,6% en 1967, mientras las libres pasan del 10% en 1964 al 35,4% en 1967.

V.3.2.- El II Plan de Desarrollo (1968-1971).

El II Plan de Desarrollo está orientado a la mejora de las estructuras productivas y de la competitividad de la economía española, en fase ya de plena integración en la economía internacional. Sus finalidades serán aumentar el PNB en un 24% (pts. constantes), crear un millón de empleos y situar la renta por habitante en 56.000 pts. en 1971 (pts. corrientes). En comparación con el I Plan, puede reconocerse una mayor preocupación por cuestiones de equidad y reforma social, siendo la educación y la agricultura las actuaciones prioritarias, y en segundo lugar la planificación urbana, la sanidad pública y la revisión del sistema de seguridad social; aunque en materia de desarrollo regional el cambio es

³⁶⁴ En relación al comportamiento del sector ante las restricciones monetarias adoptadas en 1965, véase MAS, M. y QUESADA, J. (1983).

más evidente en las actitudes que en los instrumentos (Richardson, 1976). En materia de vivienda, la intervención avanza en la política de creación de suelo urbano: comienza la "era del suelo" (Gaja, 1989). Sin embargo, esto no supone que se intente auspiciar una visión diferente del crecimiento económico y espacial. Así, la documentación se limita a señalar como principales problemas del sector los siguientes³⁶⁵:

a) La pequeña dimensión de la promoción, obstáculo para la racionalización y modernización del proceso constructivo.

b) Construcción masificada. El escaso desarrollo del urbanismo en el país y su repercusión en los precios del suelo favorece la construcción vertical, contrastando con el predominio de la construcción horizontal en los países más desarrollados. Este esquema acelera el proceso de obsolescencia de la edificación residencial al aumentar el nivel de vida de la población y adoptarse otros patrones residenciales.

c) Pequeña superficie construida por vivienda, inferior a la media de los países occidentales. La solución adoptada para reducir el precio de adquisición de la vivienda y permitir el acceso a la misma de amplios segmentos de población con escasos recursos económicos es la reducción de la superficie construida por vivienda.

La creación de polígonos de vivienda se concreta, a principios de los años setenta, en el plan de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) (Decreto-Ley de 27 de junio de 1970), intervención diseñada con la esperanza de acabar con la especulación a través de los "superpolígonos". Las diferencias más relevantes en relación a los polígonos realizados en los años anteriores residen en su orientación hacia grandes promociones, su ubicación en núcleos urbanos y los equipamientos previstos, incluyendo suelo para actividades productivas; es decir, se plantean como espacios autosuficientes. Pueden verse como la adaptación de la idea de las "nuevas ciudades" europeas. Estos planes pueden aprobarse aun sin existir planes generales o, en su caso, modificar los planes existentes. Son en definitiva el reconocimiento oficial del crecimiento espontáneo de las

³⁶⁵ Véase COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1967).

grandes áreas metropolitanas, aunque no se realiza esfuerzo alguno para su desarrollo en el contexto de una política de descentralización territorial³⁶⁶.

A pesar de la adopción de medidas dirigidas a reducir la actividad constructiva a mediados de los sesenta, el Plan Nacional de la Vivienda 1961-76 es revisado al alza en 1967³⁶⁷. No hay que olvidar que sus primeras estimaciones se realizan cuando todavía no se dispone del Censo de Viviendas de 1960 y que en consecuencia se utilizan datos atrasados. La persistencia de una demanda efectiva superior a la prevista se explica por los errores cometidos en la estimación de las principales variables explicativas de la demanda: los movimientos migratorios fueron superiores a los calculados³⁶⁸ y la renta por habitante se incrementó más de lo estimado, lo cual aceleró el proceso de obsolescencia del patrimonio inmobiliario (Carreras Yañez, 1975).

Las previsiones cuantitativas del II Plan de Desarrollo se cumplen, aunque gracias al dinamismo mostrado por las viviendas libres³⁶⁹. Las viviendas protegidas incumplen los objetivos, muy especialmente las de promoción pública, en gran medida por el mantenimiento de los "cupos" restrictivos para su construcción que siguen vigentes, y del mantenimiento de la subvenciones otorgadas en términos nominales que pierden valor con la inflación registrada.

Por otro lado, los objetivos en materia de suelo no lograron cubrirse satisfactoriamente, sin conseguir reducir los precios del suelo e inyectando menos suelo del programado (Richardson, 1976; Lasuén, 1976).

³⁶⁶ El programa de Actuaciones Urbanas Urgentes preverá la utilización de unas 11.000 hectáreas y dotar de alojamiento a unas 800.000 personas. Una de las debilidades más importantes será el largo período de preparación. Véase RICHARDSON, H. W. (1976).

³⁶⁷ Véase Cuadro 5.6.

³⁶⁸ Las viviendas estimadas para cubrir las necesidades originadas por los movimientos migratorios fueron 252.000, mientras que éstos afectaron a más de 3,5 millones de personas a lo largo de la década.

³⁶⁹ Véase Cuadro 5.1.

**CUADRO 5.6 - VIVIENDAS PREVISTAS EN EL
II PLAN DE DESARROLLO. PERIODO 1972-1980**

ANO	Nº VIVIENDAS A CONSTRUIR
1972	320.000
1973	323.058
1974	326.312
1975	329.909
1976	333.845
1977	338.118
1978	342.729
1979	347.677
1980	356.034
TOTAL	3.017.682

FUENTE: Comisaría del Plan de Desarrollo
Económico y Social (1972)

V.3.3.- El III Plan de Desarrollo (1972-1975).

Aun con unas previsiones de crecimiento maximalistas, el III Plan de Desarrollo introduce algunos cambios en la línea seguida hasta entonces, especialmente al considerar una perspectiva a más largo plazo, incorporando algunas propuestas de "vertebración" del territorio, un intento de definir una jerarquía urbana nacional y algunas referencias al desarrollo regional. Las áreas metropolitanas pasan a constituir la unidad de referencia urbana³⁷⁰. Con la nueva década se manifiesta una -todavía-tímida preocupación por el medio ambiente y la calidad de vida en las ciudades, y aparecen nuevas formas de entender el planeamiento: el planeamiento como proceso cíclico y continuo. El cambio de Gobierno de 1969 alcanza al Ministerio de la Vivienda (el tecnócrata Vicente Mortes Alfonso), aunque toda la "renovación" queda en una repetición de las ideas que dominan la actuación en los años anteriores: creación de suelo como única solución al proceso de crecimiento urbano y lucha contra la especulación, sin participación de los Ayuntamientos. La "obsesión" por el suelo y el deseo de incrementar la participación de la empresa privada en la creación de suelo urbanizado conducen a la reforma de la Ley del Suelo que se llevará a cabo en 1975.

Entre el balance y la autocrítica se expresa de la siguiente manera:

"La desconexión del planeamiento físico con el planeamiento sectorial y la ordenación del territorio; una complicada mecánica de elaboración de las distintas fases del planeamiento, ... que ha sido generalmente desbordada por la realidad; otorga grandes plusvalías sin imponer contrapartidas y lo hace de modo desigual sin correctivos eficaces de esa desigualdad; los criterios de valoración para expropiaciones permiten absorber una parte importante del valor del mercado, pero no son de aplicación general; la redistribución de las cargas urbanísticas se instrumenta a través de una técnica muy compleja -las reparcelaciones- de muy difícil aplicación para grandes actuaciones a nivel de ciudad o de sectores

³⁷⁰ Se proyectan seis áreas metropolitanas, con la previsión de que superarán los 750.000 habitantes en 1980, diecisiete metrópolis de equilibrio (entre 250.000 y 750.000 habitantes) y veinte ciudades de tamaño intermedio (entre 75.000 y 250.000 habitantes).

importantes de población; el sistema de expropiación exige grandes medios financieros y es por lo demás mal recibido por ser mucho más gravoso que los demás; los demás sistemas (cooperación, compensación y cesión de viales) son muy complicados, pecan de excesivo respeto al protagonismo de los propietarios, cuyas voluntades hay que concertar en gran medida y tropiezan con una gran resistencia a la expropiación que, como técnica complementaria acompaña a todos los sistemas; desproporción entre los medios de que disponen y las responsabilidades que se asignan a las Corporaciones Locales; escasa coordinación de las políticas de infraestructuras entre los Departamentos de la Administración Central competentes y entre estos y la Administración Local.³⁷¹

La elaboración y programas que configuran el III Plan tomará como punto de partida un crecimiento industrial acelerado en los años setenta y, con ello, una mayor concentración de población en las áreas metropolitanas: el PNB (a precios de mercado) crecerá a una tasa media anual acumulativa del 5,5% (pts. constantes). Las áreas metropolitanas más dinámicas centrarán el esfuerzo inversor en infraestructuras y equipamientos, puesto que contribuyen en mayor medida a incrementar el PNB. Por ello, si durante la década de los sesenta la migración interior asciende a unos 3,5 millones de personas, la previsión es que esta cifra aumente en el período 1970-80. El "Horizonte 1980" estima en 37,5 millones de habitantes la población española en 1980 y cifra en 23 las áreas metropolitanas donde se concentrará el 53% de la población total. Madrid y Barcelona atraen una atención preferente. Es decir, potenciación de las grandes áreas metropolitanas, aceptando el crecimiento "espontáneo" e intentando una cierta racionalización del mismo mediante las ACTUR. Además, se inicia la política de "ejes" y de "corredores", que implica la consideración de un área de crecimiento más amplia ("gran área de expansión industrial"), abandonando la actuación vía polos de desarrollo recogida en los planes anteriores. En definitiva, se acepta y profundiza en los desequilibrios territoriales del país, a pesar de que el mismo Plan hace balance, como ya hemos visto, de los fracasos de la planificación durante

³⁷¹ Texto oficial del III Plan de Desarrollo. Reproducido en CAPEL, H. (1977); pp. 91-2.

las pasadas décadas, destacando la inoperancia de los principios establecidos en la Ley del Suelo.

Para frenar el aumento continuo de los precios del suelo, y ante el fracaso de las ACTUR, se acude a una nueva figura, los concursos de Urbanismo Concertado destinados a la preparación de suelo para uso residencial. Este tipo de actuación desestima la intervención activa pública en la provisión de suelo, dando entrada a la iniciativa privada. Además, ni tan siquiera se establecen restricciones en relación a la calificación y ordenación urbana de los terrenos. Para Gaja (1989; p. 240) el objetivo es "reorientar ("concertar") la política del suelo hacia la captación de las rentas "especulativas" generadas en el proceso de urbanización, en beneficio de los operadores monopolísticos y en detrimento de los pequeños propietarios del suelo de actuación "cuasi-parasitaria"³⁷².

Los objetivos que persigue el III Plan de Desarrollo en materia de vivienda, se concretan en cuatro grandes programas³⁷³:

a) Programa para la construcción de un número de 300.000 viviendas anuales. No sólo se pretende mantener esta cifra, sino incrementarla progresivamente.

b) Programa para la mejora de la vivienda rural. Se consideran viviendas rurales las situadas en municipios con una población inferior a los 10.000 habitantes. Además de la construcción de nuevos alojamientos, el documento contempla la mejora de los ya existentes, para lo cual se cuenta con un total de 2.400 millones de pts. (pts. corrientes), cifra que duplicaba la prevista en el II Plan.

³⁷² Las exigencias de los concursos serán, en opinión de Gaja, "draconianas": tamaño mínimo de 250 hectáreas donde no se construirán más de 40.000 viviendas. El ratio establecido de 25 viviendas por hectárea, es prácticamente imposible de alcanzar. Además, se deberá contar con reserva de suelo industrial (10-20%), con la cesión de un 20% de la superficie al INV para la promoción directa de viviendas, debiéndose cumplir unos plazos de ejecución (el 20% de la operación en 2 años y el resto en 8 años), construir al menos un 30% de viviendas protegidas, cesiones gratuitas y construcción de infraestructuras locales y de conexión. Sin embargo, tendrán una respuesta favorable: un total de 19 propuestas (16.500 hectáreas y 355.000 viviendas). Para el autor, este éxito demuestra la importancia de la apropiación de plusvalías en la fase de monopolización del sector. La aprobación de las dos primeras en 1975 se realiza en el momento en que empieza a notarse la crisis del sector.

³⁷³ COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1972).

c) Programa para la construcción de 30.000 viviendas de promoción social. Comprende las viviendas dirigidas a los estratos de población con unos ingresos mensuales inferiores a 5.000 pts. e, incluso, hasta 10.000 pts. Cuantitativamente suponen 150.000 del Grupo II, tercera categoría.

d) Programa para el asentamiento de 220.00 familias en seis nuevas ciudades. Además del objetivo urbanístico (suelo para viviendas y servicios complementarios) se contempla la previsión de suelo necesario para el asentamiento de actividades productivas.

El III Plan realiza una estimación de las necesidades de vivienda para el período 1972-80. Estas se fijan en un total de 3.017.700 viviendas: de ellas 2.297.700 corresponden al incremento neto del patrimonio existente y 720.000 a la reposición del stock inmobiliario. Este volumen de construcción de nuevas viviendas aproximará el número de viviendas por mil habitantes al que registran otros países europeos con un nivel de renta per cápita similar al estimado para 1980 (entre las 325 y las 330)³⁷⁴. Además, se introduce una novedad al contemplarse la mejora del hábitat, la transformación y modernización de las viviendas existentes: esto afectará a otras 500.000 viviendas, reconociéndose que con esta cifra no se cubren las necesidades reales existentes. El documento señala, también, la necesidad de aumentar la media española de metros cuadrados útiles construidos, para aproximarlos a la media europea (65,6 y 74 metros cuadrados, respectivamente, durante la década de los sesenta).

El cálculo del número de viviendas a construir según los diferentes regímenes de protección se realiza a partir de la estratificación de la demanda por niveles de ingresos³⁷⁵. El 81,5% del total previsto son

³⁷⁴ El incremento del patrimonio inmobiliario entre 1972-80 deberá ascender a 2.297.700 viviendas para alcanzar las 326,2 viviendas por 1.000 habitantes.

En lo que respecta a reposición del patrimonio ya existente, se acepta la tasa mínima anual de reposición propuesta por la ONU en 1958 (Europe's Needs and Resources, Ginebra): el 0,8% del stock inmobiliario. Partiendo del stock existente en 1971, la aplicación de dicha tasa supondrá la necesidad de reponer 720.000 viviendas entre 1972-80 (80.000 viviendas anuales).

³⁷⁵ Véase COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1972) y Cuadro 5.7.

viviendas protegidas, cubriendo la totalidad de la demanda originada en las familias que no superan las 20.000 pesetas mensuales y una pequeña parte de la demanda del estrato de familias situadas entre 20.000 y 30.000 pts. mensuales (3.800 viviendas). Algo más del 80% de la demanda total se concentra en familias perceptoras de bajos ingresos (por debajo de las 20.000 pts. mensuales). Sin embargo, durante los años de vigencia del Plan se afianza la tendencia seguida durante los planes anteriores: mayor construcción de la prevista debido al dinamismo mostrado por las viviendas libres e incumplimiento de las previsiones en viviendas protegidas³⁷⁶.

La innovación metodológica más importante que se introduce es el análisis a escala municipal de las necesidades de vivienda. De este modo, se intenta analizar con más detenimiento las áreas geográficas más dinámicas a la hora de generar demanda de alojamientos y, a partir de esta información, mejorar el cálculo de las necesidades³⁷⁷. Este aspecto responderá a uno de los principios establecidos por el III Plan de Desarrollo: la planificación a diferentes niveles espaciales (regional, provincial, municipal...).

Un nuevo cambio de Gobierno en 1973 coloca al falangista Utrera Molina al frente del Ministerio de la Vivienda, quien vuelve a centrar el interés en la vivienda social. Sin embargo, estas intenciones no llegan a materializarse. En 1975 se alcanza el máximo de producción de viviendas (374.000) y, a partir de entonces, el ritmo de construcción no dejará de caer³⁷⁸. La crisis económica impondrá nuevos condicionantes a la actuación pública.

La Comisaría del Plan, dependiente de la Presidencia del Gobierno, desaparecerá dando paso al Ministerio de Planificación del Desarrollo. Este cambio tiene un significado relevante: la antigua estructura sectorial

³⁷⁶ Véase Cuadro 5.1.

³⁷⁷ Para la estimación de las necesidades se toma una muestra de 1.300 municipios (14,6% del total) donde se concentra el 67% de la población española. La selección de estos municipios se realiza en base al dinamismo demográfico mostrado por los mismos. Véase FURONES FERRERO, L. y MARTIN JADRAQUE, M^a R. (1988).

³⁷⁸ Véase Cuadro 5.2.

**CUADRO 5.7 - NECESIDADES DE VIVIENDA POR REGIMENES DE PROTECCION
(III PLAN DE DESARROLLO)**

INGRESOS FAMILIARES PESETAS MENSUALES	PORCENTAJES DE DEMANDA	VIVIENDAS NECESARIAS	V. P. O.				LIBRES
			C. DIRECTA	GRUPO II	SUBVENC.	GRUPO I	
Hasta 5.000	13,6	183.600	150.000	33.600			
De 5.001 a 10.000	29,2	394.200		116.400	277.800		
De 10.001 a 15.000	23,7	319.950			319.950		
De 15.001 a 20.000	14,7	198.450			2.250	196.200	
De 20.001 a 30.000	9,6	129.600				3.800	125.800
De 30.001 a 50.000	6,3	85.050					85.050
Más de 50.000	2,9	39.150					39.150
TOTAL	100	1.350.000	150.000	150.000	600.000	200.000	250.000

FUENTE: Comisaría del Plan Económico y Social (1972)

es sustituida por una estructura funcional, aproximando objetivos de crecimiento y de equidad (Richardson, 1976).

V.4.- LA CRISIS ECONOMICA DE LOS SETENTA Y LA CRISIS DEL SECTOR VIVIENDA.

V.4.1.- El Contexto Político-Económico de la Crisis Española.

Con la finalización del III Plan de Desarrollo acaba también una época en la historia del Estado Español. A pesar de las políticas compensatorias instrumentadas para mitigar la repercusión en la economía española de la crisis económica internacional, el Gobierno acaba reconociendo oficialmente que la economía española está sufriendo los efectos de la crisis³⁷⁹. La muerte del General Franco en 1975 y la transición política iniciada a partir de ese año añaden nuevas incertidumbres en el ámbito económico y político. Los Pactos de la Moncloa de 1977 consiguen introducir un clima de consenso a final de los setenta, permitiendo la celebración de las primeras elecciones democráticas.

La crisis económica se dejará sentir en España con virulencia. El modelo de desarrollo seguido hace especialmente dependiente a nuestra economía de la importación de tecnología y del componente energético:

"... Comparando el ritmo de crecimiento del consumo de energía de España durante el período 1965-73 con el de las principales economías capitalistas, se observa que la elasticidad-renta del consumo de energía era superior en España. En otras palabras, ... el consumo energético en el intervalo anterior a la crisis no sólo crecía

³⁷⁹ Otros países reaccionan igual que el Gobierno español. El Informe de la OCDE de Abril de 1974 apoyará las medidas de tipo expansivo adoptadas por el Gobierno:

"La crisis se hizo sentir con todo su rigor en la economía española a partir del segundo semestre de 1974, con cierto retraso respecto a los países más industrializados. Es bien sabido que ante la difícil situación política que se perfilaba, Barrera de Irimo trató de mantener la actividad económica a base de medidas de sostenimiento..."

ETXEZARRETA, M. (1991); p. 37.

más rápido en España que en los principales países industrializados debido a que el PIB estaba creciendo más intensamente, sino también porque un incremento de la renta igual requería un aumento del consumo de energía mayor en España que en Francia, Austria o Reino Unido" (Catalán, 1991; p. 103).

El ajuste energético no se abordará hasta 1979, situación que hará muy vulnerable a la economía española. En 1975 y 1976 se registrará una caída muy fuerte en la inversión. Sin embargo, el ajuste económico se pospondrá hasta 1977, aplicándose una "política permisiva" que:

"... con clara subordinación de los problemas económicos a los políticos, consiente la sobreindiciación de salarios, practica una política monetaria y fiscal permisiva y devalúa el tipo de cambio sin reducir la absorción interna, todo lo cual exacerba los desequilibrios de la economía..." (Fuentes Quintana, 1988; p. 35)

Los Pactos de la Moncloa de 1977 establecen las líneas del ajuste desde la perspectiva de dar salida a la crisis y estabilidad al régimen democrático. Así, la política que sigue a los Pactos es una política consensuada por la totalidad de las fuerzas sociales, que reafirma la necesidad de consolidar una "economía social de mercado" y acepta las recomendaciones y directrices del FMI y de la OCDE³⁸⁰. El ajuste se plantea como condición para la inserción de la economía española en el sistema económico mundial.

³⁸⁰ Para Etxezarreta, la etapa que se inicia en 1977 se caracteriza por tres elementos:

- a) Continuidad: aceptación de una economía capitalista similar a la que había existido durante la última época del franquismo.
- b) Consenso Interno: el programa se pacta con todas las fuerzas políticas y sociales.
- c) Aceptación: el programa sigue las directrices de la OCDE y el FMI.

ETXEZARRETA, M. (1991). El contenido de los Pactos puede encontrarse en FUENTES QUINTANA, E. (1988).

V.4.2.- El Abandono del Modelo "Desarrollista".

El IV Plan introduce algunos avances en la consideración de la planificación regional, especialmente en el reconocimiento de la falta de coordinación que ha dificultado alcanzar los objetivos, una mayor preocupación por los aspectos sociales y el reconocimiento de que la planificación regional debe programarse con un horizonte temporal más amplio. En relación a este último aspecto se hace referencia al Plan Nacional de Ordenación del Territorio, instrumento que establecerá las actuaciones a largo plazo (1980 y 1990) y que estará complementado con Estrategias Territoriales a medio plazo y con Programas Territoriales a corto plazo. Vendrá a recuperar la vieja idea del Plan Nacional de Urbanismo de la década de los cincuenta (Richardson, 1975).

En materia de vivienda se estima como necesaria la construcción de 1.432.292 viviendas, cálculo en el que se considera la infravivienda y la vivienda turística. Las previsiones se desagregan a nivel provincial y se presenta la estimación de las mismas distinguiendo por capacidades económicas³⁸¹. En materia de suelo se señala la necesidad de contar con unas 30.000 hectáreas, pero no se añaden instrumentos nuevos a los ya conocidos.

No obstante los trabajos preparatorios, en otoño de 1976 el proyecto del IV Plan de Desarrollo se abandona. La Secretaría de Planificación señalará las razones que aconsejaron su retirada³⁸²:

- a) La falta de dimensión temporal del Plan. La ausencia de programas temporales a corto y largo plazo merman sus posibilidades como instrumento realista y operativo.
- b) El enfoque parte de un modelo económico superado, marcado por su insistencia en el crecimiento estrictamente económico, sin contemplar otros aspectos inherentes a un proceso de desarrollo.

³⁸¹ Véanse Cuadros 5.8 y 5.9.

³⁸² Véase FERNANDEZ DIAZ, A. (1980).

**CUADRO 5.8 - NECESIDADES DE VIVIENDAS ESTIMADAS
PARA EL PERIODO 1976-79 (IV PLAN DE DESARROLLO).**

ANO	DEFICIT	REPOSICION	CRECIMIENTO*	TOTAL
1976	97.282	92.164	160.653	350.099
1977	97.283	94.743	161.595	353.621
1978	97.282	97.328	165.168	359.778
1979	97.282	99.952	171.560	368.794
TOTAL	389.129	384.187	658.976	1.432.292

(*) N° Familias

FUENTE: Secretaría de Planificación (1976)

**CUADRO 5.9 - PROVINCIAS CON MAYOR CONSTRUCCION
PREVISTA DURANTE EL IV PLAN DE DESARROLLO.**

<i>PROVINCIA</i>	<i>DEFICIT</i>	<i>REPOSICION</i>	<i>CRECIMIENTO*</i>	<i>TOTAL</i>	<i>%/ TOTAL</i>
ALICANTE	29.224	10.690	23.208	63.122	4,4
BARCELONA	5.459	50.885	163.160	219.504	15,3
MADRID	34.730	49.748	185.907	270.385	18,9
VALENCIA	5.750	21.485	35.780	63.015	4,4
VIZCAYA	11.435	12.428	39.376	63.239	4,4
TOTAL	86.598	145.236	447.431	679.265	47,4

(*) N° Familias

FUENTE: SECRETARIA DE PLANIFICACION (1976).

c) Defectos e insuficiencias específicas del Plan. Ausencia de criterios claros y tratamiento sectorial inconsistente con una política de desarrollo integrada.

Además de las anteriores, otras razones inciden en la retirada del IV Plan. La desaparición del Ministerio de Planificación del Desarrollo en diciembre de 1975 (creado en Junio de 1973) se justificará por los problemas existentes a la hora de llevar a cabo su tarea coordinadora. Dicho Ministerio es sustituido por la Subsecretaría de Planificación, dependiente de la Presidencia del Gobierno. La confusión institucional y política dificultará el desarrollo de una política territorial. Los cambios también afectarán a la vivienda: la Obra Sindical del Hogar, que ha quedado progresivamente relegada desde 1973, sólo podrá dedicarse a la construcción de viviendas para los sindicatos (Decreto 12-11-76), siendo transferida en 1978 al MOPU, denominándose Administración del Patrimonio Social Urbano (APSU). Así, el INV asume las funciones de la Obra Sindical del Hogar en materia de viviendas sociales coincidiendo con la reducción de la iniciativa pública. Este organismo será sustituido por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV). Con la creación del MOPU en 1977 desaparece el Ministerio de la Vivienda.

También se abandonan, a partir de 1976, los grandes proyectos de suelo (Urbanismo Concertado). Estos cambios suponen el fin de la época "desarrollista", cuyo eje será la planificación indicativa y cuyos principios están basados, casi exclusivamente, en el crecimiento "cuantitativo" de la producción nacional. Las ciudades ocupan un papel central en este proceso ("las ciudades como motor de crecimiento"; Lasuén, 1976), concentrándose en ellas la producción y la población española, fenómenos intensos desde 1950. Durante el período 1950-1981 la población total española aumenta en 9.524.389 habitantes mientras la población urbana aumenta en 13.224.588, cifras que revelan la importancia del fenómeno migratorio. El aumento de población en las ciudades todavía mantendrá un ritmo muy elevado en los años setenta,

continuando el protagonismo de las cabeceras de provincia y en algunas regiones³⁸³.

En definitiva, un crecimiento acelerado de las ciudades españolas que se produce sin que se observe algún intento para reconducirlo y planificarlo, lo cual conduce a un urbanismo de urgencia cuando la situación provoca tensiones sociales y productivas ("ciudad fragmentada"). En relación al caso de Madrid, ejemplo de ciudad fragmentada, Estébanez escribe:

"... este modelo de *ciudad fragmentada* se presenta como una concepción urbana superadora de las formas de planeamiento anterior, y para ello se acude a modelos urbanísticos europeos y en general a una visión parcial del urbanismo contenido en la Carta de Atenas (...). Otras veces se acude al fomento de una ideología que oculta los verdaderos fines especulativos y que impulsa al habitante de la ciudad a consumir naturaleza a través de la adquisición de parcelas. Es la llamada por M. Gaviria "ideología de la clorofila" (...). Tampoco puede olvidarse el papel desempeñado por el Estado a través de la legislación de planeamiento urbano o de la falta de celo y exigencia de hacer cumplir las normas vigentes. Como es lógico, estas ideologías no ponen de relieve los inconvenientes del modelo de ciudad fragmentada: fomento de consumo privado del espacio, despilfarro del mismo que genera expectativas que superan ampliamente la demanda real de suelo urbano, y producen un barbecho social de importancia creciente, deterioro del medio ambiente rural y privatización de la Sierra de Madrid impidiendo el disfrute colectivo del marco natural." (Estébanez, 1989; p. 151)

La principal debilidad de la Ley del Suelo de 1956 radica precisamente en la concepción que introduce del crecimiento urbano a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana. Esta intervención debe atender el crecimiento por áreas de manera ordenada y sin grandes desajustes; es un proceso que requiere esfuerzos considerables para evitar el crecimiento fragmentado, a saltos, en función de los requerimientos

³⁸³ Como aproximación puede servirnos el número de municipios incorporados a los niveles urbanos (período 1950-86): 56 en Cataluña, 36 en el País Valenciano, 25 en el País Vasco y 19 en Madrid. SERRANO MARTINEZ, J. M^a (1988).

más urgentes. El polo de crecimiento implica la consideración de los centros urbanos. Y, como hemos comentado, éstos adquieren un protagonismo casi exclusivo en la política de desarrollo. Sin embargo, no se ha dado una corriente de actuaciones (en infraestructuras y equipamientos) que por un lado contrarresten los efectos negativos del "aluvión" de actividades y personas y por otro permitan la difusión de las innovaciones y el cambio social en la jerarquía urbana del país tal y como expresa la teoría (Richardson, 1976; Racionero, 1978).

Los años sesenta y setenta en materia de urbanismo están protagonizados por el modelo metropolitano. La idea de gran ciudad dominará las actuaciones: las áreas metropolitanas se establecen sin que esté claro qué criterios (funcionales o incluso geográficos) se han utilizado. Para Solá-Morales y Parcerís (1987) la realidad será bien distinta: tan sólo Madrid y Barcelona se corresponden con la idea de gran ciudad, mientras que el tratamiento de Valencia y Bilbao como grandes ciudades es más indeciso. La Ley del Suelo de 1975 que basa todo el planeamiento en el Plan General Municipal se aplicará con mentalidad metropolitana. La proyección metropolitana implica la idea de planificación como previsión-programación-cuantificación agregada:

"Era el tipo de planificación estructuralmente predictiva, que trataba de pronosticar la evolución en el tiempo de las grandes magnitudes agregadas del proceso (población - actividad - demanda de suelo - movimientos) y proponer alternativas esquemáticas de su asentamiento en el territorio, intentando programar coordinadamente las distintas inversiones públicas." (Solá-Morales y Parcerís, 1987; p. 37)

La ausencia de planteamientos cualitativos que caracterizará la expansión del mercado inmobiliario español (manifiesta rigidez de la oferta para adaptarse a las necesidades de las familias españolas, superficies reducidas y masiva construcción vertical, escasa dotación de servicios y equipamientos comunitarios), tendrá amplias consecuencias que pesarán en las nuevas instituciones democráticas. Estas reciben en "herencia" los siguientes problemas³⁸⁴:

³⁸⁴ Véase WYNN, M. G. y SMITH, R. (1979).

a)- Persiste el déficit de viviendas, tal y como muestran los estudios preparatorios del IV Plan de Desarrollo.

b)- El deterioro de las torres y de los barrios urbanos tanto de promociones públicas como privadas es considerable en los años setenta. Especialmente grave es la situación de las viviendas sociales, de muy mala calidad³⁸⁵.

c)- Persisten zonas de vivienda marginal. Se calcula que en Barcelona, a pesar de la demolición de las chabolas de Somorrostro y Montjuich a mediados de la década, todavía quedan unas 3.000 chabolas. Y en Madrid más de 35.000³⁸⁶.

d)- Los cascos antiguos de las ciudades españolas no han sido objeto de ningún tipo de intervención específica en las décadas anteriores; en algunos casos por las propias expectativas abiertas por los Planes de Urbanismo, cuya orientación pasa directamente por su supresión-absorción. Su deterioro se agrava con la invasión de actividades terciarias y las expectativas de elevados beneficios en la venta de los solares, mientras hay una fuerte concentración de segmentos de población con escasos recursos.

Desde finales de los años sesenta, la protesta de los vecinos de los barrios consigue que se introduzcan algunas mejoras. Sin embargo, el movimiento vecinal no está muy desarrollado y la participación ciudadana se produce de manera informal, discontinua y ante casos específicos. La falta de tradición y participación democrática puede explicar el débil diálogo entre autoridades y ciudadanos.

³⁸⁵ Por ejemplo, 192 viviendas del "Gran Hábitat de Vallecas" adquiridas entre 1967 y 1969 estaban en ruina siete años después de su construcción. CAPEL SAEZ, H. (1977).

En relación a la transformación de los asentamientos chabolistas en Madrid y las principales deficiencias que presentan algunas de las barriadas de promoción oficial, véase MONTES, J., PAREDES, M. y VILLANUEVA, A. (1976); TOBIO, C. y MARTINEZ PARDO, M. (1980).

³⁸⁶ El Censo realizado en Septiembre de 1973 cifra en 113.526 el número de chabolas existentes, calculándose que albergaban a una población de 557.630 personas. Este censo no incluye la infravivienda. En el III Plan de Desarrollo y en el III Plan Nacional de la Vivienda se contempla una actuación específica para erradicar el chabolismo: construcción de 23.000 viviendas en 3 años.

Los conceptos de reforma y rehabilitación siguen estando poco desarrollados en la legislación española, ante la ausencia de planteamientos alternativos para mejorar las condiciones del parque inmobiliario, como la rehabilitación (Wynn y Smith, 1979). En algunos casos esto se ha llevado a cabo como Plan Especial de Reforma Interior³⁸⁷. Además de esta vía abierta por la Ley del Suelo de 1975, también se puede acudir a financiación "excepcional" para atender a "familias afectadas por expropiación ... viviendas ruinosas y otras actuaciones urgentes", establecida en la legislación sobre Viviendas Sociales. Estas dos posibilidades permiten que el INV comience a intervenir en el ámbito de la remodelación, aunque será una intervención limitada y escasa por los problemas presupuestarios y su inminente desaparición.

V.4.3.- Crisis del Sector de la Vivienda y Reestructuración.

En materia de vivienda, como hemos visto, la solución a las crecientes demandas de alojamiento en las ciudades españolas donde se concentra la actividad productiva se da a través de un "fomento indiscriminado de la producción" (Guillén, San Pedro y Tinaut, 1988). La construcción de viviendas sigue aumentando hasta 1975, año en que alcanza las 374.700 unidades. Sin embargo, a partir de 1976 inicia una caída continua que no se detendrá hasta la década siguiente, a pesar de las medidas que se adoptan para sostener la actividad del sector³⁸⁸.

³⁸⁷ La Ley del Suelo de 1976 introduce el concepto de Plan Especial de Reforma Interior para: "la realización en suelo urbano por las Entidades locales competentes, de operaciones encaminadas a la descongestión, creaciones de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos" (art. 23).

³⁸⁸ Véase Cuadro 5.2.

J. Sisó Cruellas considera que las cifras oficiales sobre viviendas libres a lo largo de la década están infravaloradas. En su opinión, se construyeron entre 700.000 y 1.000.000 viviendas más de las contabilizadas entre 1970 y 1979. La tendencia de crecimiento de las viviendas libres está apoyada por el número de proyectos visados por los Colegios Oficiales de Arquitectos, cifras que contrastan con las ofrecidas por las Delegaciones Provinciales de Vivienda. SISO CRUELLAS, J. (1982).

Durante los setenta, el sector -concretamente el segmento de viviendas protegidas-, será acusado de inflacionista. Así se expresa en la documentación Básica del IV Plan de Desarrollo: "el mayor crecimiento observado en el coste medio de la vivienda de protección oficial ha sido un factor que ha apoyado el proceso de inflación experimentado por el país durante el período examinado"³⁸⁹. Estudios posteriores confirman el mayor crecimiento de los precios en este sector: "la construcción ha resultado, en igualdad de condiciones, más inflacionista que ningún otro sector de la economía (Santiago de Pablo, 1982; p. 166). No obstante, el autor también señala el carácter esencialmente deflacionista a largo plazo del sector por su contribución a la mejora de la productividad del resto de los sectores de la economía al incrementar la dotación de infraestructura, aunque este efecto no sea fácilmente cuantificable y comience a ser perceptible con el producto acabado.

El Plan Especial de Financiación de Vivienda 1976-78 (Decreto-Ley 13/1975 de 17 de noviembre) se aprueba con la finalidad de reducir el déficit de vivienda con especial atención a los estratos de población con menor renta³⁹⁰. También se destaca la necesidad de hacer frente al creciente desempleo que registra la economía española, dirigiendo la inversión a aquellas zonas con mayor tasa de paro. Dicho Plan pretende la inversión de 100.000 millones de pesetas durante tres años. Los objetivos financieros del Plan se cumplirán, aunque no en el plazo previsto, extendiéndose la construcción de viviendas con cargo al citado programa hasta 1980³⁹¹.

Las viviendas a construir que contempla el Plan pertenecen a la categoría de Viviendas Sociales. El Programa de Viviendas Sociales de

³⁸⁹ SECRETARIA DE PLANIFICACION (1976); p. 317.

³⁹⁰ Tanto el IV Plan de Desarrollo como el Plan Especial de Financiación de Vivienda 1976-78 destacan como objetivo la reducción del déficit existente de viviendas. Sin embargo, no hay que olvidar que según estimaciones, a principios de los años setenta el número de viviendas vacías en España supera lo que se considera "normal": el 10,38% del total de viviendas, frente al 4% de media en los países europeos. GAJA, F. (1989).

³⁹¹ Según lo previsto por el Plan, 25.000 millones provendrán de nuevas autorizaciones de crédito oficial, otros tantos de la emisión de cédulas hipotecarias y 50.000 millones de fondos presupuestarios. El Banco Hipotecario de España, y muy especialmente las Cajas de Ahorro, apoyarán financieramente el Plan. La aportación de la Banca Privada hasta finales de 1978 será muy reducida. Véase SANTILLANA, A. (1980).

1976 (Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio y Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre) está destinado a familias con bajos ingresos³⁹². Pueden acogerse a las ayudas establecidas todas las viviendas que no superen los 120 metros cuadrados.

Se programa la construcción de 450.000 viviendas de las que sólo se llegan a construir 27.000, aunque el documento tendrá una respuesta satisfactoria (350.000 solicitudes). Las normas de diseño y calidad exigidas a las viviendas sociales introducirán costes elevados para los promotores, mientras la fijación de superficies útiles mínimas según el número de personas que componen cada unidad familiar añade excesiva complejidad administrativa³⁹³. Pero la principal causa del escaso éxito del programa sería la negativa situación económica por la que atraviesa el país. Así, la participación del sistema financiero privado será muy reducida y en general, el programa no obtendrá financiación suficiente para su realización. La liberalización de las inversiones de las Cajas y Bancos en julio de 1977 a raíz de las medidas adoptadas en los Pactos de la Moncloa, añadiría dificultades a la hora de obtener la financiación necesaria³⁹⁴.

Este programa supone un giro importante en la línea de apoyo público seguido en las décadas anteriores, representando una legislación de "transición" hacia el sistema de intervención en el mercado de la vivienda que se prolongará hasta la actualidad. Hasta entonces había predominado la "ayuda a la piedra", es decir, la idea principal era la reducción del precio de venta del producto. A partir de 1976 las ayudas

³⁹² Las Viviendas Sociales sustituyen a las viviendas Grupo II dentro de las de Renta Limitada. Los ingresos netos de los beneficiarios no podrán superar anualmente en 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

³⁹³ El sistema de calificaciones se desdobra, distinguiendo entre la Objetiva (se cumplen las normas establecidas, pudiendo presentarse a la misma viviendas ya terminadas, en fase de ejecución o proyectos) y Subjetiva (cumplimiento de los requisitos para los compradores). En caso de que el promotor obtuviera la calificación Objetiva, la vivienda sólo podía venderse a los usuarios que cumplieran los requisitos (calificación Subjetiva). La adscripción de los usuarios a diferentes programas en función de sus características añadirá mayor complejidad al proceso.

³⁹⁴ Véase SANTILLANA, A. (1980); ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L. (1982); GUILLEN, A. L., SAN PEDRO, H. A. y TINAUT, J. J. (1988);

financieras se conceden al comprador, con la finalidad de mejorar las condiciones de acceso de la demanda³⁹⁵. Este nuevo esquema responderá a las circunstancias del mercado, especialmente a la caída de la demanda (demanda insolvente). Sin embargo, este nuevo sistema de financiación no tiene el efecto deseado al no considerarse el esfuerzo que por parte de la oferta se tiene que realizar para hacer frente a las cargas financieras, por lo que posteriormente se admitirá la coexistencia de préstamos directos al promotor y a los adquirentes (Villar Ezcurra, 1984). También hay que considerar la definición de equipamiento mínimo social y comunitario que obliga tanto a la iniciativa pública como privada.

El escaso éxito de estos programas, la persistencia del déficit de viviendas y la coexistencia de diferentes regímenes de protección hace necesaria una revisión de los principios que deberán regir la intervención pública en el sector. El modelo de intervención seguido hasta entonces, basado en el papel subsidiario del Estado, entra en crisis (Gaja, 1989). Sin embargo, no se adoptarán otros esquemas (británico o francés, por ejemplo) y la construcción directa por parte del Estado seguirá siendo marginal.

En 1978 se aprueba la nueva legislación sobre Viviendas de Protección Oficial (Decreto Ley 31/1978 y Real Decreto 3147/1978), iniciándose una nueva etapa en la protección pública a la vivienda que llegará hasta nuestros días. Esta Ley aporta novedades destacables:

1º)- Desarrolla un nuevo concepto de VPO, introduciendo como "factor selectivo" la superficie de la vivienda construida. No se establecen por tanto límites de ingreso para el acceso a las mismas, aunque sí se exigen para el acceso a la financiación personalizada.

2º)- Regula la financiación en condiciones privilegiadas (préstamos cualificados) tanto a promotores como a compradores³⁹⁶.

³⁹⁵ Los préstamos podrán alcanzar hasta el 85% del valor de la vivienda y el INV apoya al beneficiario con el pago del 26% de la cuota de amortización del préstamo. El período de amortización es de 20 años, a un tipo de interés del 11,5%. Al finalizar la amortización del préstamo, se devolverá al INV la ayuda recibida.

³⁹⁶ Se establece un tipo de interés del 11% y un plazo de amortización de 12 años más dos de carencia. Estos préstamos computan en el porcentaje de efectos especiales del

3ª)- Introduce la figura de "Ayuda Económica Personal" para aquellas familias que tengan dificultades para acceder a una VPO de promoción privada.

4ª)- Determina el régimen de infracciones y sanciones.

La nueva vivienda de protección oficial se define como aquella destinada a domicilio habitual y permanente, con una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados y que cumpla las normas establecidas en lo que respecta a precios, calidad y diseño³⁹⁷. En lo referente a las ayudas se contemplan varias posibilidades según se trate de:

a)- VPO propiamente dichas: podían ser adquiridas por cualquier persona, aunque dada la superficie útil máxima permitida, era de esperar que no atrajeran a los perceptores de rentas elevadas.

b)- VPO con Ayuda Económica Personal: destinadas a familias cuyos ingresos no superen en 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI)³⁹⁸.

c)- VPO de Promoción Pública: viviendas de construcción directa o mediante convenio por el INV destinadas a erradicar el chabolismo y la infravivienda así como las operaciones de remodelación de barrios. Podrán acceder a ellas las familias con ingresos familiares anuales iguales o inferiores al 25% del precio de venta de la vivienda -es decir, aproximadamente el SMI-, concediéndose en propiedad o arrendamiento, desapareciendo la posibilidad del acceso diferido a la propiedad. Asimismo, este tipo de viviendas no podrán ser descalificadas, para impedir ventas especulativas posteriores.

coeficiente de inversión de la Banca privada, teniendo la consideración de préstamos de regulación especial los otorgados por las Cajas de Ahorros.

³⁹⁷ El precio de venta está limitado. Para ello, se establece un módulo o precio estándar por metro cuadrado útil de la vivienda que será revisable anualmente y diferente para áreas geográficas homogéneas. Con ello, se pretenden recoger las diferencias de coste provinciales, especialmente entre ciudades de distinto tamaño. La cuantía del módulo debe permitir la obtención de un beneficio razonable al promotor.

³⁹⁸ Las ventajas de esta figura son: concesión de un préstamo complementario del 15% en relación a las VPO propiamente dichas, es decir, pueden alcanzar hasta el 85% del módulo (frente al 70% de las primeras) y un préstamo sin interés equivalente al 50% de los intereses del préstamo básico. En caso de arrendamiento, se concede un subsidio por una cuantía equivalente a un porcentaje de la renta a pagar.

V.4.4.- Urbanismo y Vivienda en las Propuestas Programáticas de los Principales Partidos Políticos Españoles.

Las elecciones generales de 1979 constituyen la primera gran ocasión en que los partidos políticos pueden elaborar y proponer soluciones a los problemas que presenta el sector de la vivienda en nuestro país. Entre estas elecciones y las de 1982 continúa la incertidumbre económica y política (intento de golpe de Estado del 23-F en 1981). Los programas presentados en estas dos convocatorias electorales pueden servirnos a la hora de analizar las diferentes propuestas para el sector³⁹⁹.

En general, los principales partidos políticos consideran la vivienda y el urbanismo como temas centrales en sus programas. Todos ellos aducen razones de tipo social y económico. Así, por ejemplo, para el Centro Democrático y Social (CDS) constituye un "aspecto básico de la mejora de la calidad de vida", llegando a afirmar que "las desigualdades en materia de urbanismo y vivienda constituyen un componente importante de la marginación social". Se subraya también la "importancia económica del subsector como elemento impulsor de la economía y generador de puestos de trabajo" (CDS, 1982; p. 83).

En el caso de Alianza Popular (AP), sin embargo, se echa de menos la alusión al peso económico del subsector, a la situación de crisis del mismo. En efecto, el capítulo dedicado a esta cuestión menciona la vivienda en la relación de funciones características de los equipamientos colectivos, pero no se hace ninguna referencia explícita a las líneas que la política de vivienda podría seguir en los años siguientes. El programa, en el apartado correspondiente, se extiende en la consideración de la Política Regional, la ordenación territorial y, en menor medida, en el planeamiento local. La necesidad de realizar análisis territoriales, la exigencia de coordinación entre los distintos niveles administrativos, la

³⁹⁹ En el caso de Alianza Popular (AP) nos hemos basado en el programa electoral que presentaban para las elecciones generales de 1982 ante la imposibilidad de conseguir el correspondiente a 1979. Hemos considerado que dichas propuestas reflejaban las intenciones del partido para la década de los ochenta. En el caso de Unión de Centro Democrático (UCD), tampoco ha sido posible localizarlas, siendo sustituidas por las que presentaba el Centro Democrático y Social (CDS) en las elecciones de 1982. En este último caso, tan sólo ha sido posible acceder a la Síntesis del Programa.

insistencia en la solidaridad interregional son requisitos para la realización de una política regional:

"El paso de una planificación nacional centralizada dirigista y sectorial a una planificación que ha de incorporar los objetivos y expectativas de las distintas Regiones supone la exigencia de crear instrumentos más adecuados a la realidad, más concretos, abandonando o reduciendo la generalidad y la abstracción que respecto a los aspectos territoriales experimentaba la planificación de los años 60" (AP, 1982; pp. 353-354).

Las figuras de planeamiento existentes (los Planes Directores Territoriales de Coordinación) adolecen de "dos graves limitaciones": en primer lugar, su configuración en el marco de la Ley del Suelo de 1975, circunstancia que los orienta preferentemente hacia aspectos de planificación física y de ordenación del desarrollo urbano; en segundo lugar, por haberse concebido en un momento de transición político-social y no adaptarse, conceptual, metodológica y normativamente a las condiciones de la nueva década. Se propone su sustitución por el "Plan Regional" como instrumento de la política de desarrollo regional y Ordenación del Territorio⁴⁰⁰.

En relación al planeamiento local, se insiste en "superar el actual contenido de la ordenación urbanística -que se limita estrictamente a

⁴⁰⁰ La planificación regional debe tener una doble proyección: económica y de ordenación del territorio. Así:

"La estructura del Plan económico regional sería como mínimo la siguiente: un diagnóstico de la situación de la región; la determinación de los objetivos planteados por la Comunidad Autónoma; y la fijación de los criterios y normas para la asignación de recursos en la región. Lo ideal (y aunque esto reviste ya mayor complejidad técnica) sería ir más lejos y conseguir la incorporación de un Programa de Actuación debidamente desarrollado, que comprendiera las inversiones públicas (de la Administración Central, de la misma Comunidad Autónoma y demás Entes Locales) y, en su caso, de las privadas, que precise objetivos, aportaciones, fuentes de financiación y plazos de ejecución, así como en la medida de la posible, su localización."... "No se trataría, en conclusión, de un Plan dirigista desde el punto de vista político, ni exhaustivo en sus aspectos técnicos, sino de unas reglas de juego explícitamente aceptadas por los Municipios, resultado de un proceso de elaboración en el que han de participar con la mayor intensidad todas las Administraciones y grupos sociales afectados."

AP (1982); pp. 360 y 361.

funciones de calificación de suelo, desligada casi absolutamente de la gestión urbana-, y convertir el Plan urbanístico en una pieza esencial de la programación de la política municipal e indirectamente en la planificación regional" (AP, 1982; p. 368).

El Partido Comunista de España (PCE) hace referencia explícita a la necesidad de crear las condiciones para desarrollar la concepción de un nuevo urbanismo "que atienda a las necesidades colectivas de la vida cotidiana en pueblos, barrios y ciudades"⁴⁰¹. Además de centrar su atención en cuestiones relacionadas con el medio ambiente, control de los centros urbanos "sin densificarlos", preservación de los monumentos artísticos e históricos, ocio y actividades de recreo, su programa avanza la exigencia de: "plantearse nuevos métodos de expropiación del suelo, el uso del derecho de retracto, por parte del Estado o de los Municipios (o de las nacionalidades y regiones tan pronto como éstas tengan capacidad de gestión). Deberá igualmente establecerse el marco para la efectiva formación de los patrimonios de suelo urbano en todos los grandes municipios..." (PCE, 1977; p. 247).

La cuestión de la vivienda se integra en una propuesta genérica que incluye aspectos sociales y económicos, proponiendo la elaboración de un plan a cuatro o cinco años que aborde "racionalmente los problemas de la alimentación y la energía, de la Vivienda, de la Educación y de la Cultura, la Sanidad y la protección del medio ambiente y del desarrollo de aquellas empresas y sectores económicos más decisivos para el país" (PCE, 1977; p. 239), apoyándose, entre otros, en el control democrático de la utilización de los recursos financieros de que disponen la Banca Privada y las Cajas de Ahorro. El control de la especulación en el ámbito de la vivienda debería ser posible con la utilización democrática del Instituto Nacional de la Vivienda y del Instituto Nacional de Urbanismo. El tratamiento racional de estos problemas contribuirá a reducir el paro, la inflación y a superar el déficit de la balanza de pagos, es decir, a sanear la economía.

El programa del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) recoge un análisis de la situación del sector vivienda y unas líneas de política a

⁴⁰¹ Programa electoral del PCE aprobado por el Pleno ampliado del Comité Central del 14 y 15 de abril de 1977. PCE (1977).

seguir que son con diferencia las más detalladas de los programas expuestos hasta ahora. El documento destaca los síntomas de la crisis que el sector venía sufriendo en los años setenta, mayor que la recesión que afectaba al resto de los sectores productivos. Los principales problemas del sector, para el PSOE, serían los siguientes: el retroceso continuo de las viviendas iniciadas y terminadas; el crecimiento ininterrumpido de los precios de venta de las viviendas, a pesar del elevado número de unidades sin vender, situándose permanentemente por encima del índice de precios al consumo y dificultando el acceso de las clases populares a este bien de primera necesidad; el escaso número de viviendas disponibles para alquiler; el gran endurecimiento de las condiciones de financiación reflejadas en unos tipos de interés elevados y unas menores disponibilidades de financiación privilegiada para el sector, debido tanto a la rigidez de la política monetaria practicada en 1977-79, como a la liberalización del sistema financiero a partir de julio de 1977; la ausencia de un intermediario financiero especializado en la financiación de la construcción y compra de viviendas, agravado por el desvío de recursos de la Cajas de Ahorro desde el crédito-vivienda hacia la financiación a plazos más cortos; la incapacidad de gestión de los organismos públicos promotores de viviendas.

La intervención en el sector permitirá, en definitiva, compaginar los objetivos de bienestar social y redistribución de renta con los efectos multiplicadores sobre la inversión y la creación de empleo. El documento insiste en los problemas de solvencia de los estratos de población más desfavorecidos y en la escasa satisfacción de sus necesidades, situación que contrasta con la existencia de un número importante de viviendas vacías y por haberse destinado a las clases medias y altas las viviendas de protección oficial⁴⁰². Conseguir estos objetivos (mejoras en las condiciones de financiación, acceso a VPO, mejora del empleo, etc.) implica poner en marcha un proceso de planificación real y financiera en el que participarían los agentes económicos (sindicatos, intermediarios

⁴⁰² "Es más, se calcula que entre un 65 y un 70% de las viviendas protegidas se destinan a satisfacer las necesidades de las clases media y alta." El programa destaca el peso de la vivienda en los presupuestos de las familias trabajadoras; excesivo comparado con los restantes países industriales donde el Estado tiene una participación más activa y donde la financiación se obtiene en condiciones menos gravosas en lo referente a la entrada, tipos de interés y plazo del crédito. PSOE (1979); p. 34 (cursiva en el original).

financieros, constructores, etc.) y aquellos organismos administrativos implicados (CCAA, Ayuntamientos, etc.). Esta propuesta se articula a través del Plan Especial de Construcción de Viviendas que cifra en 1.400.000 las viviendas a construir o rehabilitar entre 1980 y 1983, de las cuales 900.000 serían de protección oficial y el resto libres.

Las actuaciones desagregadas por regiones se establecerán mediante los estudios previos necesarios. Las actuaciones financieras serán las siguientes:

- a) Las entidades financieras (Cajas y Banca privada), deberán contribuir a su financiación a través de coeficientes de regulación especial. Los tipos de interés serán concertados con la Administración y los plazos de financiación al usuario serán de 15 a 20 años.
- b) La Banca oficial, a través del crédito hipotecario.
- c) Empréstito estatal de carácter especial.
- d) Los Ayuntamientos habrán de ofertar el suelo necesario, limitando la especulación y reduciendo drásticamente su precio.

Estas medidas de política de vivienda deben estar apoyadas por la política de suelo y urbanismo, cuyos principales objetivos serán asegurar la oferta de suelo necesario, frenar los incrementos desorbitados de sus precios eliminando fenómenos especulativos, proceder a la progresiva municipalización del suelo, revertir a la colectividad las plusvalías del suelo urbano y rehabilitar los espacios urbanos degradados. Todo ello vendrá acompañado del fortalecimiento de las competencias municipales en materia urbanística⁴⁰³.

⁴⁰³ Para alcanzar dichos objetivos en materia de suelo y urbanismo se proponen las siguientes medidas:

- Fortalecimiento de la presión fiscal sobre el suelo urbano y urbanizable, programado sin edificar.
- Exigencia de estricta observancia de los programas de actuación urbanística, incluyendo la utilización beligerante de la ejecución forzosa de los polígonos y del sistema de expropiación.

En definitiva, si bien todos los programas electorales destacan la importancia del sector de la vivienda, tan sólo el del PSOE establece unas líneas claras a seguir, con un intento de cuantificación del esfuerzo a realizar, aunque sólo en número de viviendas. Los objetivos e instrumentos establecidos quedan bastante claros y, como comprobaremos posteriormente, muchos de ellos se llevarán a la práctica, incluso con el Plan Trienal de Viviendas, aprobado con anterioridad a su victoria electoral. Sin embargo, apenas se hace una breve referencia a la rehabilitación, posibilidad que está totalmente ausente en el resto de programas (el PCE sólo se refiere a preservación del patrimonio artístico e histórico). Si bien es evidente la tendencia general hacia una política orientada a apoyar la demanda, en ninguno de los programas se hace mención alguna a la situación o características del sector por el lado de la oferta, es decir, la estructura productiva del mismo, la necesidad de incrementar la productividad, la mejora en los métodos de producción, etc. El problema de los precios del suelo y de la especulación sigue

-
- Posibilitar bajo determinados supuestos la expropiación forzosa del suelo de todo tipo, con carácter de urgencia, destinado a actuaciones directas de la administración urbanística o a la cesión de su derecho de superficie a entidades sin fines de lucro.
 - Redacción de un reglamento de expropiación en base a la apropiación pública de plusvalor y la introducción de los derechos de tanteo y retracto o figuras de efectos equivalentes. El pago de las expropiaciones podrá ser en metálico o en terrenos.
 - El planeamiento urbano determinará áreas de suelo residencial destinadas a la edificación de viviendas de protección oficial y sobre las mismas se ejercerá el oportuno control de precios.
 - Se establecerán procedimientos especiales para el cambio de uso y la ordenación del patrimonio público del suelo.
 - El suelo público residencial se destinará prioritariamente a la edificación de viviendas de protección oficial, bien directamente o bien cediendo el derecho de superficie a entidades sin fines lucrativos.
 - Los Ayuntamientos y otras administraciones urbanísticas darán prioridad a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro en sus actuaciones urbanísticas.
 - El Banco de Crédito Local y el Banco de Crédito a la Construcción suministrarán los fondos necesarios a las administraciones urbanísticas, y en especial a los Ayuntamientos, para la urbanización de los terrenos y la construcción del equipamiento comunitario a la edificación residencial. Los préstamos de naturaleza hipotecaria, suscritos por los Ayuntamientos para la financiación de tales operaciones, tendrán la consideración de fondos públicos a los efectos de su inclusión en los correspondientes coeficientes de la Banca y Cajas de Ahorros.

preocupando a la mayoría de los partidos (AP no lo menciona), aunque no se explicitan medidas estrictas para frenar estos procesos (con la excepción del PSOE). También la mayoría parece inclinarse por una mayor competencia municipal en materia de urbanismo, quizá recogiendo las nuevas exigencias y deseos de participación democrática, y aunque en todos se hace referencia a las Comunidades Autónomas, ninguno otorga un papel destacado a las mismas, en parte por la incertidumbre que pesa en aquel momento en torno al nivel competencial de las mismas, a la dirección que tomará el proceso de transferencias de competencias, etc.

V.4.5. - Hacia un Nuevo Urbanismo.

La segunda mitad de los setenta representa la ruptura con la línea de actuación seguida hasta entonces (fundamental y casi exclusivamente a través de los Planes de Desarrollo), al tiempo que se manifiestan las nuevas inquietudes políticas y sociales entre las que ocupará un papel destacado el estado de nuestras ciudades, llegando a considerarse la época de máxima sensibilización por las cuestiones urbanas (De Terán, 1982). Los Ayuntamientos tendrán un papel destacado en las discusiones y propuestas que se elaboran, incluso como agente principal en la gestión del cambio urbano. Así, los Pactos de la Moncloa de 1977 contemplan la posibilidad de crear "empresas mixtas con participación mayoritaria municipal" (Capítulo V - Vivienda, art. 1º) o la subvención a través de fondos estatales destinados a remodelación y rehabilitación de viviendas, tanto en el sector público como en el privado.

La aprobación de la Constitución Española en 1978 supondrá un avance en el reconocimiento del papel de los Ayuntamientos, a los que el texto otorga competencias para la gestión de sus intereses. Las primeras elecciones municipales de 1979 serán el escenario idóneo para manifestar la gran preocupación por las cuestiones más directamente relacionadas con la política local, y muy especialmente por los temas urbanísticos. La herencia será un "lastre" para los nuevos Ayuntamientos democráticos (Serrano Martínez, 1988): crecimiento desequilibrado de las regiones españolas y urbanización acelerada de las ciudades sin ningún tipo de

planificación (como por ejemplo reconducir los movimientos migratorios, creación de nuevas ciudades, etc.).

La actividad de los nuevos Ayuntamientos será importante en número de planes y proyectos, así como en la gestión y actuación. La participación de los distintos agentes y organismos implicados es también amplia y novedosa respecto a la situación anterior. Es en definitiva la respuesta a la demanda de un "nuevo urbanismo", ampliamente manifestada por los agentes sociales y por ciertos sectores profesionales.

Para Solá-Morales y Parceris (1987; pp. 39 y 47) la recuperación del protagonismo por los Ayuntamientos en el campo del urbanismo ("urbanismo urbano") enlaza con la mejor tradición urbanística española, con los ensanches: "urbanismo entendido como relación entre topografía y trazado, como proyecto de fomento y de construcción, que lo identifican mucho con la noción de obra pública". Es un tipo de intervención que se aproxima a las necesidades más inmediatas del ciudadano, que desciende al detalle y a la forma: "Adaptación-corrección empírica de la normativa edificatoria (en lugar de ordenanzas nuevas), taxonomismo procesual de zonas y áreas (en lugar de zonificación de usos y edificabilidades), configuración tipomorfológica de la forma urbana (en lugar de esquemas estructurales y diseños arquitectónicos) son pues las principales novedades que caracterizan el estilo de los nuevos planes". En su opinión, es la expresión del "derecho a la diferencia".

Esta nueva orientación en el tratamiento de los cambios urbanos se corresponde también con un cambio en el fenómeno migratorio hacia las grandes ciudades. Estos movimientos se reducen notablemente. La década que se inicia se enfrentará a fenómenos demográficos diferentes, de forma que para Serrano Martínez (1988): "por encima de la emigración rural-urbana predomina la movilidad interurbana en los años ochenta".

Las nuevas líneas que guían la intervención en la ciudad coinciden con las principales propuestas de G. Campos Venuti (1981 y 1985). En su análisis de la situación urbana en Italia destaca la crisis en los años setenta del modelo de crecimiento "cuantitativo" (o "desarrollista" en la terminología utilizada en España), dando paso a un modelo alternativo abanderado por los municipios cuyo principal exponente es el

Ayuntamiento de Bolonia. Este nuevo modelo ("política de austeridad urbanística") está caracterizado, en una primera fase, por el énfasis en la resolución de los bajos estándares de equipamientos colectivos de las ciudades italianas, en fuertes inversiones públicas en servicios sociales, acompañadas de una notable moderación en las expectativas de crecimiento urbano en los planes de las grandes ciudades (reducción del gigantismo). En una segunda fase, una vez superados los desequilibrios en servicios sociales, cabe hacer frente a unas infraestructuras atrasadas con la idea de mejorar las nuevas condiciones de reestructuración económica⁴⁰⁴. Así:

"La nueva política urbana propone entonces para las ciudades el keynesiano "deficit spending", basado en una notable cantidad de inversiones públicas para realizar servicios sociales. Los planes urbanísticos alternativos, pues, reducen a proporciones razonables las previsiones privadas de vivienda e industria, mientras que aumentan grandemente las previsiones públicas para viviendas populares y equipamientos colectivos. Esta decisión social de fondo acompañada de rehabilitación de centros históricos, creación de parques naturales en las zonas más hermosas de la ciudad, y en general, para una lucha contra el despilfarro de la edificación y en favor de la recuperación de la ciudad y del territorio..." (Campos Venuti, 1985; p. 25)

Es decir, de la grandiosidad de los planes anteriores, a lo moderado, puntual y cualitativo en el intento de "resolver" las deficiencias heredadas, de mejorar las condiciones de vida de las ciudades ("rehacer" la ciudad). En el fondo, es la manifestación de la necesidad de afrontar la cuestión de la centralidad (el policentrismo urbano, para Campos Venuti) y su relación con las áreas extra-urbanas⁴⁰⁵. Para Rodríguez (1990-b), son planes de "clara inspiración social". La expansión tan sólo se reserva, en opinión del autor, para cubrir el déficit de vivienda social existente. Así,

⁴⁰⁴ "Un gran interés del Estado en la rápida cualificación de las infraestructuras tecnológicas italianas representa mucho más que una política keynesiana de inversiones públicas; representa, quizás, la última ocasión para Italia de mantenerse en el grupo de los países desarrollados....", CAMPOS VENUTI, G. (1985); p. 33.

⁴⁰⁵ Véase De TERAN, F. (1989).

el urbanismo de principios de los ochenta, toma dos direcciones principales:

- a)- Por un lado, una fuerte inversión en equipamientos sociales.
- b)- Por otro, se entra en una etapa de intervenciones orientadas a la recomposición del tejido urbano (inconexo) heredado.

CAPITULO VI
LA POLITICA DE VIVIENDA EN LA
DECADA DE LOS OCHENTA

El presente capítulo revisa la política de vivienda en España desde 1981 hasta 1994. La existencia (o no) de planes de vivienda nos permite distinguir tres etapas diferentes. Se ha considerado conveniente estudiar separadamente, siempre que ha sido posible, estas tres etapas tanto en objetivos como en la utilización de los instrumentos principales. Estos se ordenan partiendo del esquema del Capítulo III, es decir, según el régimen de tenencia al que van dirigidos y añadiendo otras dos intervenciones importantes (rehabilitación y suelo). Esta doble ordenación (por períodos y por formas de tenencia) nos permitirá realizar un seguimiento más detallado de los principales instrumentos y observar las modificaciones más destacables introducidas en cada etapa.

De cara a la evaluación de los instrumentos de la política de vivienda durante los años ochenta, debemos partir de una breve descripción de los problemas residenciales a principios de la década.

VI.1.- LA POLITICA DE VIVIENDA. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS.

VI.1.1.- Principales Problemas del Sector de la Vivienda.

Según vimos en el Capítulo V, durante los años setenta se sigue hablando de déficit de viviendas (IV Plan de Desarrollo) y se destacan otros problemas cualitativos que afectan a la calidad de vida⁴⁰⁶. Cabe realizar en primer lugar una aproximación a las necesidades de vivienda en nuestro país a principios de los ochenta, puesto que no existe una valoración oficial de las mismas⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ Véase el apartado V.4.2.

⁴⁰⁷ Ni en el Programa de Viviendas Sociales, que establece en 450.000 las viviendas a construir, ni en el Plan Trienal, que cifra como objetivo 571.000 viviendas, se realizan estimaciones de las necesidades de vivienda.

Hay que distinguir entre necesidades de viviendas y demanda de viviendas. Mientras el primer concepto hace referencia la número de hogares que habría que alojar en un período determinado de tiempo, es decir, al número de viviendas que se necesitan (carencia), la demanda hace referencia a la intencionalidad de compra en un período de tiempo. Véase LEAL, J. (1995-b).

Para una primera aproximación a las necesidades de vivienda se debe tener en cuenta en primer lugar el déficit carencial del que se parte, es decir, la diferencia entre número de viviendas familiares principales y número de familias, y la formación familiar estimada para la década en cuestión. En segundo lugar, habrá que añadir el déficit cualitativo: aquellas viviendas que no cumplen unos estándares mínimos de habitabilidad (servicios, superficie, etc.). En tercer lugar, el déficit por reposición que considera las viviendas que anualmente son retiradas del mercado por su mal estado.

El déficit carencial puede calcularse a partir de los datos que ofrecen los Censos de Población y Viviendas de 1981: la diferencia entre el número de viviendas principales y de familias es de 233.868. En relación a la tasa de formación de hogares, algunas estimaciones la sitúan en torno al 1,2% anual hasta 1990, alcanzando en dicho año los 139.909 nuevos hogares. A partir de dicho año el ritmo de crecimiento no será tan elevado (Curbelo y Martín, 1990)⁴⁰⁸. Considerando el período 1981-1991, el total de nuevos hogares asciende a 1.480.410.

El cálculo del déficit cualitativo resulta difícil, al no contar con una definición legal actualizada. Adoptando el mismo criterio que Furones y Martín Jadraque (1988), es decir, considerando que las viviendas que deberán ser sustituidas son aquellas cuya superficie es inferior a 30 metros cuadrados y que carecen de servicios higiénicos, éstas ascienden a 53.854 según el Censo de Viviendas de 1981.

El déficit por reposición dependerá de la antigüedad del parque inmobiliario. Según diferentes estimaciones para el año 1981, la

⁴⁰⁸ En el estudio realizado por los autores citados se tiene en cuenta la dinámica de formación y disolución de los núcleos familiares. Los autores señalan cómo:

"La omisión de la disolución de núcleos familiares constituidos en el pasado, puede modificar sustancialmente las consecuencias que se desprendan de cualquier análisis de la demanda de vivienda."

CURBELO, J. L. y MARTIN, V. (1990); p. 55.

reposición anual durante la década de los ochenta, se situará entre las 81.123 y las 115.162 viviendas anuales⁴⁰⁹.

De los elementos destacados anteriormente puede obtenerse una aproximación simple para el período 1981-1991: las necesidades de vivienda se situarán entre 2.579.362 y 2.919.752. Estas cifras suponen una construcción anual necesaria entre las 258.000 y 292.000 viviendas.

La situación del parque inmobiliario puede hacer necesaria la rehabilitación de las viviendas. Este tipo de intervención también estará en función de la edad de los inmuebles y, en nuestro caso, por la desatención a este apartado por la política de vivienda desarrollada en décadas anteriores.

Además de los cálculos anteriores, hay que tener en cuenta otros factores que afectan a las necesidades de vivienda. Entre los aspectos demográficos cabe destacar los movimientos migratorios que pueden tener una influencia notable sobre las cifras de demanda estimadas. Estos son de difícil cuantificación y aunque en relación a las décadas pasadas son menos intensos no se dejan de lado a la hora de realizar las estimaciones en la década que nos ocupa (Curbelo y Martín, 1990)⁴¹⁰.

⁴⁰⁹ Las estimaciones utilizadas se basan en los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 1980-81 sobre viviendas anteriores a 1900 y la Encuesta del CEOTMA. Según la EPF la tasa de reposición anual será del 0,8%, mientras según los datos del CEOTMA podrá alcanzar hasta el 1,04%. Las estimaciones realizadas en el Plan Cuatrienal optan por una tasa del 0,8%. Véase FURONES, L. y MARTIN JADRAQUE, M. R. (1988).

⁴¹⁰ Dichos autores señalan la transformación del modelo de migraciones interiores. Las características del nuevo modelo migratorio en los ochenta serán:

- a) Disminución de las migraciones de larga distancia que "parecen responder a migraciones de retorno compensadas por migraciones a las zonas clásicas de referencia."
- b) Las migraciones intraprovinciales aumentan significativamente. Las razones parecen encontrarse tanto en "la atracción de la capital ante la ausencia de otras zonas claramente alternativas de referencia, como fenómenos de desconcentración y suburbanización derivados de los altos precios de las viviendas en los lugares centrales".
- c) Parecen configurarse como zonas de atracción neta de movimientos migratorios: el mediterráneo incluyendo Baleares, el eje del Ebro y Canarias, "si bien éstos responden en mayor medida a la búsqueda de mejoras en la calidad de vida."

Destacarán en los ochenta los movimientos de suburbanización (éxodo urbano hacia la periferia), tendencia que aparece muy ligada a una mayor preferencia por la vivienda unifamiliar.

Por otro lado, la demanda puede estar impulsada, o ralentizada, por la situación económica, especialmente por el aumento de la renta disponible y el empleo. Y, puesto que la vivienda también constituye un bien de inversión, unas buenas expectativas de obtener plusvalías con su venta pueden incrementar su demanda. De especial importancia será la transformación de viviendas para usos no residenciales⁴¹¹. Por último, hay que destacar la relevancia que el turismo tiene en la economía española, y para el sector que tratamos en especial, por ser un demandante importante de alojamientos en determinadas áreas del país. Estas últimas consideraciones inciden en la demanda de viviendas, aunque su estimación resulta extremadamente compleja dado que dependen a su vez de la situación económica, los cambios legislativos, etc.

Así, el cálculo realizado por la Confederación Nacional de Constructores (CNC), una de las pocas estimaciones sobre la demanda potencial de viviendas existente en nuestro país a principios de los años ochenta, calcula en 1.080.000 (600.000 por déficit y 480.000 por evolución estándar y crecimiento demográfico) las viviendas necesarias a construir desde 1980 hasta 1985, a las que habría que añadir 1.500.000 viviendas más que necesitan ser remodeladas en dicho período. En opinión de la CNC⁴¹²:

"el parque de viviendas en España (345 por 1.000 habitantes) está bastante en línea con la situación europea (389 por 1.000 habitantes), aunque el porcentaje de viviendas construidas antes de 1919 es demasiado alto (159 por 1.000 habitantes). Para valorar adecuadamente estas cifras hay que tener en cuenta la mayor

CURBELO, J. L. y MARTIN, V. (1990); p. 66.

⁴¹¹ Como veremos más adelante, a partir del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril,, la transformación de viviendas en oficinas se acelerará.

⁴¹² Plan General de la Ordenación y Reactivación de la Industria de la Construcción, CNC, Madrid, diciembre de 1980. Citado en ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L. (1982); p. 376.

dimensión media de la familia española y la importancia que tiene en España la oferta de plazas turísticas extrahoteleras (apartamentos), que se encuentran censadas como viviendas"

Las consideraciones anteriores puede ser útiles a la hora de dar una idea de la magnitud del problema (cuantitativo) de la vivienda a principios de los ochenta.

Otro aspecto que habría que determinar es la dificultad de acceso de la demanda potencial. Esto está estrechamente relacionado con las condiciones en las que se conceden los préstamos, puesto que la mayoría de las familias debe acudir a ellos a la hora de acceder a una vivienda dado el fuerte desembolso que su compra supone en relación a los ingresos familiares. Las condiciones de financiación de la vivienda a finales de los setenta y principios de los ochenta hay que calificarlas de difíciles. Además de las dificultades para la obtención y tramitación de los préstamos, éstos no sobrepasan generalmente el 50% del precio de la vivienda, con un plazo no superior a los 10 años y con elevados tipos de interés nominales. El vendedor apoya el resto de la financiación necesaria (entre un 30-40%) a tipos de interés de mercado y por períodos muy cortos (3-4 años)⁴¹³.

A la vista de lo expuesto, podemos resumir los principales problemas del sector de la siguiente manera:

- 1º.- Conseguir una oferta de viviendas suficiente, capaz de satisfacer la demanda potencial.
- 2º.- Lograr que dicha oferta se produzca en los lugares donde se necesita, es decir, que tenga una localización adecuada.
- 3º.- Lograr que los precios de la vivienda (o su renta) no tengan efectos inflacionistas y no se alejen excesivamente de la evolución de los ingresos familiares, es decir, que la vivienda sea asequible.

⁴¹³ Véase LEVENFELD, G. (1988-a).

4º.- Conseguir unas condiciones de financiación adecuadas para que la demanda pueda hacer frente a la adquisición de una vivienda, dado el desembolso que su compra requiere.

VI.1.2.- Planificación y Provisión de Viviendas.

Basándonos en la forma de articular las medidas que forman la política de vivienda, distinguimos las siguientes etapas:

- a) Primera Etapa: 1981-1987.
- b) Segunda Etapa: 1988-1991.
- c) Tercera Etapa: 1992-1995.

VI.1.2.A.- Primera Etapa. 1981-1987.

Durante estos años la política de vivienda se diseña a través de Planes de vivienda plurianuales, con fijación de objetivos cuantitativos a alcanzar en los años de duración de los planes. Los parámetros de referencia para acceder a las ayudas directas se actualizan en el tiempo (módulo, importe de las subvenciones, etc.). Los mecanismos de intervención en el mercado quedan por tanto establecidos con carácter general, lo cual ayuda a despejar incertidumbres de los agentes participantes en el mercado durante el período de vigencia de los planes. Este marco es necesario en un momento en que la actividad del sector no acaba de despegar: coordinación y planificación del sector de cara a afrontar la crisis por la que atraviesa la economía española.

Dos Planes marcarán esta primera etapa:

- a) Plan Trienal de Vivienda 1981-1983 (Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre).
- b) Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987 (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre y Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio)

Además de las medidas contempladas en los Planes citados, el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril ("Decreto Boyer"), sobre medidas de política económica, tendrá una influencia importante sobre el sector, al ampliar los beneficios fiscales y liberalizar el mercado de alquileres.

Por otro lado, desde principios de los años ochenta se desarrolla el proceso de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas⁴¹⁴. La transferencia de competencias en materia de vivienda se inicia en 1981 en el caso de Cataluña (R.D. 159/1981, de 9 de enero) y del País Vasco (R.D. 3006/81, de 27 de noviembre), y se paralizará hasta 1984, año en que comienzan a transferirse al resto de Comunidades Autónomas. Este proceso tendrá especial incidencia en las viviendas de promoción pública. En aquellos casos en que el proceso de transferencia de competencias en esta materia se encuentra en una fase poco avanzada, las intervenciones se realizan en parte a través del IPPV, y en parte del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Si bien el diseño del Plan Trienal no está condicionado por el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, sí lo está el cumplimiento del Plan Cuatrienal, que se desarrolla en un contexto de continuidad en el proceso de descentralización. El Plan Cuatrienal inicia una nueva etapa en la política de vivienda española,

⁴¹⁴ La Constitución Española reconoce como posible la asunción por las Comunidades Autónomas "la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (art. 148.1.3º). La distribución de competencias entre la Administración Central y la Autonómica quedará de la siguiente forma:

Administración Central: elaboración de bases y coordinación del sector vivienda, vinculadas a la planificación general de la actividad económica, ordenación del crédito y la concesión de beneficios fiscales; normativa básica y la promoción pública estatal de viviendas con destino a funcionarios civiles y militares, así como para satisfacer necesidades derivadas de actuaciones de la Administración Central y acciones de emergencia.

Comunidades Autónomas: elaboración de normativas autonómicas e inspección del cumplimiento de las mismas así como de la normativa estatal; programación, control y seguimiento de VPO en el ámbito territorial autonómico; promoción pública de viviendas de protección oficial, así como la adquisición y gestión del suelo destinado a tal fin en el ámbito autonómico; control y calificación de viviendas de protección oficial de promoción privada mediante la aplicación de la normativa básica estatal y autonómica correspondiente; gestión y resolución de subvenciones y ayudas económicas personales a adquirentes de viviendas de protección oficial, etc..

Véase J. A. SÁNCHEZ REY (1988).

introduciendo un nuevo modelo de gestión y poniendo en marcha un sistema de seguimiento y planificación conjunta entre diferentes Administraciones con el objeto de mejorar las previsiones de los desequilibrios⁴¹⁵.

VI.1.2.B.- Segunda Etapa. 1988-1991.

La política de vivienda no se configura en un Plan con período de vigencia determinado y objetivos cuantitativos a cumplir. Se establece un esquema de ayudas y condiciones generales; los parámetros de referencia se modifican en el tiempo (tipo de interés, plazo de los préstamos, importe de las subvenciones, niveles de renta para tener derecho a las ayudas directas, etc.). No obstante, el MOPU realiza una previsión de las necesidades con el objeto de estimar el coste presupuestario.

Este cambio se introduce en un momento de expansión de la actividad del sector, es decir, en un momento en que se necesitan menos incentivos para dinamizar el mercado. A su vez, un esquema de política de vivienda que no está "encorsetado" en un Plan permite una mayor flexibilidad a la hora de ajustar las medidas a las necesidades del mercado y en función de la situación económica general. Se entra en un período

⁴¹⁵ Entre los criterios que enmarcarán la actuación pública en materia de vivienda durante el cuatrienio se destaca el siguiente:

"Establecimiento de un sistema de planificación, de programación y gestión en estrecha interacción a nivel municipal, autonómico y central, es decir, profundizar en el modelo de gestión, aclarando las competencias de las distintas Administraciones."

COMUNIDAD DE MADRID, (1984).

Durante el Plan Cuatrienal también se intentará potenciar la participación de las Administraciones Locales, especialmente en la promoción pública y la rehabilitación. A lo largo de la década se crearán algunos Patronatos y Empresas Municipales de Vivienda, pero no se puede hablar de éxito en este terreno. La falta de tradición de los municipios españoles en este tipo de actuaciones será un obstáculo importante. Habrá que añadir además la escasez de medios para llevarlas a cabo.

A este respecto hay que tener presente que las competencias de los Ayuntamientos en materia de vivienda comprenden competencias urbanísticas sobre edificabilidad y realización de obras, promoción pública de viviendas y gestión de patrimonio municipal de viviendas. SANCHEZ REY, J. A. (1988).

en el que primará la contención del déficit público. En esta línea, las grandes ventajas fiscales introducidas por el Real Decreto-Ley 2/1985 serán reducidas progresivamente.

El Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, establecerá las condiciones generales de las medidas que configurarán la política de vivienda, distinguiendo dos Regímenes: el General y el Especial. Sin embargo, la nueva configuración tendrá algunos problemas que se harán evidentes durante su primer año de vigencia. Así, el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, vendrá a sustituir al primero. Las modificaciones que introduce afectarán principalmente a la vivienda pública y al suelo. Por último cabe destacar la aprobación de la nueva Ley del Suelo (Ley 8/1990, de 25 de julio).

En lo que respecta a las competencias en materia de vivienda entre Administración Central y Autónoma, la situación ha cambiado. El proceso de transferencias finaliza, y a finales de los años ochenta las 17 autonomías cuentan con organismos capaces de asumir plenamente estas funciones. La reestructuración institucional del Estado de las Autonomías obligará a la firma de convenios y acuerdos entre las dos Administraciones, de cara a asegurar la necesaria coordinación institucional para la ejecución de la política de vivienda. Estos convenios impedirán un tratamiento desigual entre los españoles, garantizarán la posibilidad de llevar a cabo una planificación económica nacional, así como la regulación y ordenación de las necesidades crediticias. Todos estos aspectos deben compatibilizarse con la competencia exclusiva en materia de vivienda atribuida a las Autonomías. El Real Decreto 1494/1987 sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda exigirá la firma de convenios de cara a la coordinación y correcta ejecución de los planes estatales.

La corresponsabilidad entre Administración Central y Comunidades Autónomas se afronta con el establecimiento de un requisito novedoso. La subsidiación del tipo de interés de los préstamos se condiciona a la subvención previa al adquirente por parte de la Comunidad Autónoma por una cuantía mínima del 5% del precio de la vivienda o, alternativamente, por la concesión de una ayuda económica equivalente mediante la puesta a disposición de suelo por la Comunidad Autónoma.

Las subvenciones personales concedidas por la Comunidad Autónoma constituyen un pre-requisito a efectos de la concesión de subsidios estatales, en aplicación del principio de cofinanciación entre las dos Administraciones. Sin embargo, esta condición sólo se exige para las VPO de promoción privada (Régimen General) y no para las actuaciones en materia de rehabilitación y vivienda pública (Régimen Especial). En estos casos, las subvenciones y subsidiaciones se concederán directamente por el MOPU. Así, la vivienda pública, que había pasado a ser competencia de las Comunidades Autónomas, vuelve a la Administración Central.

VI.1.2.C.- Tercera Etapa. 1992-1995.

El mercado se enfrenta a graves problemas derivados de las subidas de precios y la caída en la construcción de VPO de promoción privada que están afectando gravemente a los segmentos de población más débiles⁴¹⁶. En 1991, ante la gravedad de la situación, el Gobierno impulsa la formación de un Comité de Expertos en Vivienda. El documento que elabora este grupo de expertos se tomará como base para la formulación de la política de vivienda en los próximos años⁴¹⁷. El Acuerdo del Consejo de Ministros del 10 de mayo de 1991 establecerá las líneas maestras de la política de vivienda a partir de 1992⁴¹⁸.

Vuelve a retomarse la figura del Plan, con cuantificación de objetivos para el período. El Plan de Vivienda 1992-1995 (Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda) se elabora en respuesta a los

⁴¹⁶ Véase el Capítulo VII.

⁴¹⁷ El documento será publicado, figurando como coordinador J. Leal Maldonado: Informe para una Nueva Política de Vivienda, MOPT, Madrid, 1992.

⁴¹⁸ El Acuerdo resaltarán una serie de actuaciones que servirán de base para la elaboración del Plan de Vivienda 1992-1995. Estas actuaciones serán de tres tipos:

- a) Medidas de Oferta.
- b) Medidas de Demanda.
- c) Coordinación de las Administraciones Públicas.

problemas que están ocasionando las subidas de precios de las viviendas desde la segunda mitad de los años ochenta. El Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a VPO, vendrá a potenciar la compra de suelo dentro de las actuaciones protegibles.

Además de las normas anteriores, hay que tener en cuenta las nuevas medidas para operaciones integrales en materia de rehabilitación (Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo) y la aprobación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos a finales de 1994 (Ley 29/1994, de 24 de noviembre).

Se amplía el contenido de los convenios a establecer entre el MOPT y las Comunidades Autónomas, incorporando una mayor territorialización de los objetivos y de los compromisos presupuestarios y gestión de suelo a asumir por parte de ambas Administraciones. El convenio tendrá como objeto evaluar las necesidades de vivienda de cada Comunidad Autónoma para el período 1992-95, así como la disponibilidad de suelo para destinar a viviendas a precio asequible⁴¹⁹. Asimismo, se prevé la

⁴¹⁹ Los principales compromisos adquiridos por las Comunidades Autónomas en dicho convenio serán:

- a) Calificar, tramitar y resolver las ayudas previstas.
- b) Conceder ayudas complementarias a las estatales con cargo a los presupuestos autonómicos.
- c) Vigilar el cumplimiento de los calendarios y condiciones establecidas en las actuaciones de suelo.
- d) Informar correctamente al MOPT de la evolución del Plan en su territorio.

Por su parte, el MOPT se compromete a:

- a) Seguir aportando una subvención del 6% como compensación al pago del IVA en las viviendas de promoción pública.
- b) Potenciar la red de oficinas de rehabilitación, incrementando las subvenciones a aquellas con mayor actividad.
- c) Informar adecuadamente a la Comunidad Autónoma sobre la evolución del Plan en su territorio y en el resto del país, así como de aquellas operaciones urbanísticas o de infraestructuras impulsadas por el propio MOPT que puedan incidir en la oferta de vivienda asequible.

En relación a los criterios adoptados para la distribución por Comunidades Autónomas de los recursos estatales asignados al Plan 1992-95, véase también el Informe elaborado por la Dirección General de Vivienda y Arquitectura publicado en la Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 18-19, abril de 1992.

inclusión de convenios programa con Corporaciones Locales relativos a las áreas prioritarias.

VI.1.3.- Objetivos de la Política de Vivienda.

De acuerdo con lo que dicta la Constitución Española, la política de vivienda debe orientarse a crear las condiciones adecuadas para que exista en el mercado una oferta de viviendas suficiente, capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población española. Esto implica que dicha oferta ha de ser compatible con la capacidad de gasto de las familias españolas, es decir, asequible.

Podemos resumir los objetivos de la siguiente manera⁴²⁰:

1º.- Un objetivo de carácter general: conseguir una oferta suficiente y adecuada, teniendo en cuenta la distinción por formas de tenencia.

2º.- Un objetivo relacionado con la eficiencia: conseguir que los precios de venta y los costes de producción estén estrechamente relacionados. La actuación del sector público incidirá en gran medida en este objetivo.

3º.- Un objetivo redistributivo: la política de vivienda debe orientarse a cubrir las necesidades, evitando los efectos redistributivos de carácter regresivo y reduciendo los fenómenos de segregación social que se manifiestan a través de la vivienda.

Sin embargo, las necesidades de la política económica pueden afectar a la política de vivienda. La distinción por etapas nos resultará útil para determinar los objetivos y prioridades de esta última.

VI.1.3.A.- Primera Etapa. 1981-1987.

Los objetivos que persigue el Plan Trienal son, por una parte, posibilitar el acceso a la vivienda a determinados segmentos de población,

⁴²⁰ Véase RODRIGUEZ, J. (1993-a).

y por otra fomentar el empleo, dadas las fuertes tasas de desempleo que registra la economía española y la gran capacidad del sector para generar puestos de trabajo. Aunque estos dos objetivos no son ninguna novedad, es destacable la importancia que el documento otorga al segundo de ellos (Villar Ezcurra, 1984). La creación de empleo queda configurada como objetivo prioritario, lo cual no es más que la constatación de la preocupación gubernamental por las dificultades por las que atraviesa la economía española, cuyo problema social más importante es, sin duda, el número de parados -el 11,5% de la población activa en 1980-⁴²¹. El preámbulo del Real Decreto 2455/1980 lo expresará de la siguiente manera:

"... la lucha frente al desempleo mediante el fomento de la actividad económica requiere, a corto plazo, un impulso a la construcción de viviendas, movilizandoo un volumen importante de recursos del sistema financiero en condiciones adecuadas para los adquirentes de viviendas de protección oficial, mediante la oportuna subvención con cargo a los recursos públicos"

El principal objetivo de la política de vivienda será el fomento de la construcción de viviendas⁴²². El sesgo cuantitativo se pone de manifiesto con la posterior apertura del Plan Trienal. En 1981, las ayudas establecidas para las viviendas protegidas se amplían a las viviendas libres (con cargo a los recursos comprometidos en el Plan) cuya superficie útil no fuese mayor de 105 metros cuadrados y cuyo precio de venta no superase 1,4 veces el módulo aplicable por metro cuadrado; la única diferencia es la no subsidiación de intereses por parte del IPPV, quedando el tipo de interés en el 14% (Real Decreto 1609/1981, de 5 de junio). En 1982 las mismas ventajas se conceden a las viviendas libres con una superficie útil no superior a los 120 metros cuadrados (Real Decreto 373/1982, de 12 de febrero). En ambos casos se exige, para poder acceder a las ayudas

⁴²¹ Un análisis de la política de empleo puede encontrarse en SUCH, D. (1993).

⁴²² De cara a conseguir el máximo cumplimiento del Plan se firma, en septiembre de 1981, el Acuerdo Marco sobre Vivienda y Urbanismo con la participación del MOPU, la Federación Española de Municipios y Provincias y las Patronales del sector (CNC y APCE). En él se subraya la necesidad de asegurar el cumplimiento a corto plazo del Plan Trienal y el compromiso de adecuar la oferta a la demanda de viviendas. Esta experiencia no tendrá continuidad en los años siguientes.

comentadas, que su construcción se haya iniciado con posterioridad al 1 de Enero de 1980 y no después del 31 de Diciembre de 1982. Los promotores del segundo tipo de viviendas están obligados además a construir un número de viviendas de Protección Oficial igual a las libres que pasen a disfrutar de las ayudas establecidas. Estas ampliaciones, aunque se justifican oficialmente desde el punto de vista del interés en la creación de empleo, no dejan de ser para algunos autores medidas para asegurar el máximo cumplimiento posible del Plan (Villar Ezcurra, 1984; Levenfeld, 1993-a).

Los aspectos cuantitativos también tienen un peso destacado en el Plan Cuatrienal que aporta como novedad una cierta diversificación de las actuaciones protegidas, incorporando la rehabilitación, si bien el número de actuaciones previstas es moderado (20.000 viviendas). Cuando a partir de la segunda mitad de los ochenta la política económica se orienta a la contención del déficit público, en la política de vivienda no se adoptan medidas efectivas de cara a garantizar que sean los grupos de menor renta quienes se beneficien mayoritariamente de las ayudas. Sólo a partir de 1987 -último año de vigencia del Plan Cuatrienal-, se impondrá un tope de ingresos para acceder a la subsidiación de préstamos: que los ingresos familiares no superen en 3,5 veces el SMI (Real Decreto 2569/1986, de 5 de diciembre). Hasta entonces no existirá limitación alguna.

Como objetivos intermedios del Plan Cuatrienal, podemos destacar⁴²³:

- a) Creación de un sistema de apoyo financiero y económico personalizado, complementado con el establecimiento de un mercado hipotecario que permita la rotación de capital y la movilidad residencial.
- b) Obtención de un parque público de vivienda en buen estado que permita la movilidad del usuario y la flexibilidad del mercado.

⁴²³ COMUNIDAD DE MADRID (1984).

c) Dedicación de un importante volumen de inversión a la rehabilitación y a la mejora de los desequilibrios ambientales existentes en el ámbito urbano.

d) Mejora de la relación coste-calidad racionalizando el proceso productivo.

Entre las principales líneas de intervención en el mercado residencial no se incluye la política de alquileres, que sin embargo será objeto de importantes modificaciones en el citado Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril.

El Real Decreto-Ley 2/1985 tendrá como finalidad el estímulo del consumo privado y la inversión, de cara a fomentar el empleo y a impulsar el sector de la construcción. Las medidas en él adoptadas, que obedecen "a razones de urgente necesidad", serán claramente expansivas para la actividad del sector:

"La situación del sector de la construcción ha aconsejado aplicar a este tipo de inversión el mismo tratamiento fiscal en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que disfrutaban otros activos, así como la supresión de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos que, sin duda, estimulará la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler." (Preámbulo del Real Decreto-Ley 2/1985)

La importancia que la política de vivienda tiene para la economía española se pone de manifiesto con la creación de una Comisión de Seguimiento que tiene por objeto suministrar información sobre el cumplimiento de los Planes y realizar propuestas al Gobierno para solucionar los problemas que pudieran surgir en el desarrollo del mismo⁴²⁴.

⁴²⁴ La Comisión de Seguimiento del Plan Trienal estará integrada por un Presidente, designado conjuntamente por el MOPU y el Ministerio de Economía y Comercio, y seis vocales representantes de la Dirección General de política Financiera, el Instituto de Crédito Oficial, el IPPV, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, las Cajas de Ahorro y la Banca Privada.

La Comisión de Seguimiento del Plan Cuatrienal estará integrada por un Presidente, el Presidente del Banco Hipotecario de España, y seis vocales que representan al Instituto

VI.1.3.B.- Segunda Etapa. 1988-1991.

En la segunda mitad de los ochenta, la economía española está inmersa en una etapa de recuperación económica. La política de vivienda puede orientarse hacia el segmento de población con mayores dificultades de acceso, pasando a ocupar un segundo lugar el objetivo de creación de empleo. En relación al principal instrumento de la política de vivienda, el acceso a una VPO, los requisitos para la percepción de ayudas directas (subsidiación de interés y subvención personal) serán más restrictivos.

Como objetivos intermedios a conseguir a partir de 1988, podemos destacar (García de Blas, 1988):

- a) Dirigir el gasto público a los grupos sociales con menores niveles de ingreso.
- b) Avanzar en la personalización de las ayudas públicas directas.
- c) Potenciar el papel de la rehabilitación.
- d) Moderar los incrementos de precios en el sector vivienda.
- e) Actuar sobre el mercado de alquileres, mejorando las condiciones para potenciar esta forma de tenencia.
- f) Atender las necesidades de vivienda de ciertos grupos específicos de población mediante actuaciones diferenciadas.
- g) Diversificar el abanico de agentes promotores públicos.

Sin embargo, aunque se restringe el acceso a las ayudas directas, hasta 1989 (Real Decreto 224/1989) no se establecerá un tope para evitar que las familias de mayores ingresos accedan a los préstamos cualificados⁴²⁵, mientras se introduce la revisión de las condiciones cada cinco años. El escaso control y la falta de limitaciones sobre los grupos que

de Crédito Oficial, Cajas de Ahorros, Banca Privada, Ministerio de Economía y Hacienda y dos al MOPU. Posteriormente se incorporará, en calidad de miembro invitado, un representante de la Asociación Nacional de Promotores-Constructores de Edificios.

⁴²⁵ El Real Decreto 224/1989 establece como condición para beneficiarse de una actuación protegida que los ingresos familiares ponderados no sean superiores a 5 veces el SMI.

pueden beneficiarse de las ayudas públicas ponen en cuestión el carácter social de la política de vivienda. El preámbulo del citado texto legislativo explica su necesidad por el auge que está teniendo la vivienda libre, gran parte de la cual se destina a actividades de ocio y áreas turísticas. En este contexto, la actividad de los promotores públicos:

"por lo que toca a la iniciación de viviendas protegidas con destino a los grupos sociales con menores niveles de ingresos, da muestras de mantenerse a niveles claramente insuficientes, al igual que ocurre con la rehabilitación"

A finales de la década, ante el agravamiento de las tensiones en los precios de la vivienda y el suelo, y en consecuencia de las mayores dificultades de acceso para determinados segmentos de población, se insistirá en profundizar en el carácter social de las medidas de política de vivienda:

"... La política de vivienda debe crecientemente ser una política de favorecimiento del acceso al disfrute de una vivienda, sea ésta nueva o usada. Dicha política debe reestructurarse, pues, de forma que haga frente a las necesidades existentes y no tanto servir de palanca para la consecución de mayores niveles de actividad y crecimiento." (Rodríguez, 1990-b; p. 12)

VI.1.3.C.- Tercera Etapa. 1992-1995.

El Plan de Viviendas iniciado en 1992 especifica tres objetivos prioritarios:

1º.- Un objetivo social: garantizar un alojamiento digno a todos los ciudadanos.

2º.- Un objetivo económico: fomentar la construcción.

3º.- Un objetivo urbanístico: conseguir un equilibrio espacial.

Este último constituye una novedad, al menos al figurar explícitamente en el documento, reconociéndose las consecuencias

urbanas y sociales de los incrementos en los precios de los inmuebles. Además de esta novedad, cabe destacar el progresivo rechazo de la política de vivienda como mecanismo de fomento de la construcción de viviendas, insistiéndose en orientar las ayudas a la mejora de las condiciones de acceso de aquellos que no pueden hacerlo en las condiciones que marca el mercado. Así se expresaría oficialmente:

"... Debe insistirse, además, en que *el objetivo principal de la política de vivienda es el de favorecer a todos los ciudadanos -y en particular a los más desfavorecidos-, el acceso a la vivienda, y no el de fomentar la construcción de viviendas. De hecho, la política de vivienda deberá orientarse cada vez más hacia la movilización en alquiler o en compra del parque ya construido, y en apoyo de la rehabilitación y conservación del mismo.*" (Narbona, 1993; p. 17, cursiva en el original)

La mejora de las condiciones de acceso implica, en el contexto del mercado inmobiliario, actuar en tres direcciones: coste de las viviendas, coste de la financiación y diversificación de la oferta, consiguiendo potenciar el alquiler como forma de tenencia. Entre los principios que van a regir la intervención pública destacará la preocupación sobre el suelo que los expertos vienen destacando desde la segunda mitad de los ochenta⁴²⁶. Estos principios son los siguientes⁴²⁷:

1º)- Máxima coherencia a nivel territorial de las actuaciones públicas en materia de suelo y de urbanismo con los objetivos en materia de vivienda.

2º)- Adecuación de la oferta y la demanda de vivienda, prioritariamente en las áreas urbanas en las que la evolución de los precios inmobiliarios ha resultado más dispar en relación con la registrada por las rentas disponibles.

3º)- Atención especial hacia aquellos demandantes de vivienda que acceden por primera vez a la propiedad y que al no disponer

⁴²⁶ En relación al debate sobre el suelo, véase el Capítulo VII.

⁴²⁷ Preámbulo del Real Decreto 1932/91 de 20 de Diciembre.

generalmente de recursos iniciales suficientes, se encuentran en situación muy desfavorable respecto a quienes, con niveles análogos de ingresos, puedan cubrir con los recursos derivados de la venta de su actual vivienda una parte significativa del coste de una nueva vivienda. En esta línea se fomentará el ahorro previo, potenciando los incentivos de las cuentas vivienda.

4º)- Fomento de la oferta de viviendas en alquiler a precios moderados, como alternativa deseable para un amplio espectro de demandantes de vivienda.

5º)- Modulación de las ayudas públicas, de forma que los beneficiarios de préstamos cualificados no tengan que asumir un grado de endeudamiento más elevado que los que se consideran como límite de solvencia por parte de las entidades de crédito.

6º)- Acentuación del control del buen fin de las ayudas públicas en materia de vivienda y suelo, así como de la aplicación de las normas de calidad vigente.

La estrategia diseñada en el Plan para alcanzar los objetivos previstos se basa, en primer lugar, en la mejora de la eficacia del gasto público. En esta línea, se persigue aumentar la oferta de nuevas viviendas a precio asequible, favorecer la adquisición de viviendas ya construidas. Se contemplan ventajas para viviendas de menor tamaño que se espera vayan dirigidas a las familias de nueva formación y se incorpora un nuevo tipo de vivienda que puede ser objeto de ayudas: la vivienda a precio tasado (VPT). También se prevé potenciar la rehabilitación, especialmente la de carácter estructural.

En segundo lugar, se amplía el segmento de familias con posibilidades de obtener las ayudas previstas, pasando de 5 a 5,5 veces el SMI el techo máximo para acceder a ellas. Por último, se pretende animar un funcionamiento más eficaz del mercado que reduzca la necesidad de ayudas públicas mediante una mejora de los circuitos de financiación del crédito hipotecario y el fomento de la canalización del ahorro hacia la inversión inmobiliaria en alquiler, es decir, canalizar ahorro a largo plazo hacia la inversión en vivienda. Esto último implica:

- a) La regulación de las cuentas vivienda, con objeto de fomentar el ahorro, especialmente en los adquirentes que acceden por primera vez a una vivienda.
- b) La reforma del mercado hipotecario, con la finalidad de dotar de mayor liquidez al mercado.
- c) La concesión de incentivos fiscales a la inversión en alquiler vía la regulación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria.
- d) La reforma de la normativa sobre arrendamientos urbanos.

VI.1.4.- Instrumentos de la Política de Vivienda.

En este apartado nos limitaremos a describir genéricamente los principales instrumentos de la política de vivienda española. El punto de partida es la distinción entre VPO de promoción privada, VPO de promoción pública y vivienda libre establecida en 1978⁴²⁸. Esta última está regulada por el mercado, aunque se ve influida por algunos de los instrumentos que a continuación se describen.

Los principales instrumentos son⁴²⁹:

VI.1.4.A.- Financiación (Marco General).

El sistema financiero español a principios de los años ochenta es un sistema todavía muy intervenido. Las principales actuaciones que afectan al sistema financiero tomarán dos direcciones:

- a) Liberalización del sistema, de forma que las principales instituciones financieras puedan competir en igualdad de condiciones.
- b) Creación de las condiciones adecuadas para garantizar una mejor financiación al sector inmobiliario.

⁴²⁸ Véase el Capítulo V.

⁴²⁹ La relación de instrumentos está basada en la que realiza LEVENFELD, G. (1993-a).

VI.1.4.B.- VPO de Promoción Privada. Financiación Cualificada y Ayudas Directas.

La VPO de promoción privada será uno de los instrumentos más importantes en los años ochenta. La superficie máxima que pueden tener estas viviendas se espera que actúe como elemento de autoexclusión de las familias con mayores recursos ("factor selectivo"), que pueden acceder a alojamientos de mayor superficie, mejor calidad y servicios en el segmento de las viviendas libres.

La adquisición de una VPO puede ser objeto de financiación cualificada: los tipos de interés y los plazos de amortización para las actuaciones protegibles son convenidos entre el Gobierno y las entidades financieras, en condiciones más ventajosas que las vigentes para la compra de una vivienda libre. Además, si se cumplen determinadas condiciones de ingresos, el adquirente puede beneficiarse de ayudas directas. Las ayudas directas que se conceden combinan la reducción del tipo de interés por debajo del interés de mercado y subvenciones personales para la devolución del préstamo, dependiendo del nivel de ingreso de los compradores.

VI.1.4.C.- Vivienda Social.

La vivienda social está formada por la vivienda pública (VPO de promoción pública) y la vivienda construida por empresas sin ánimo de lucro (principalmente, cooperativas).

La VPO de promoción pública está destinada a las familias con bajos ingresos. Su destino puede ser la venta o el alquiler. En comparación con la VPO de promoción privada, disfrutan de mayores ayudas: menores precios de venta o alquileres, mayores plazos de pago, menores tipos de interés, etc.

VI.1.4.D.- Beneficios Fiscales.

El sistema fiscal español ha centrado el grueso de las ventajas fiscales (ayudas indirectas) en la adquisición de vivienda de nueva construcción en propiedad. A lo largo de los ochenta también se han beneficiado de

este tipo de beneficios la rehabilitación, la vivienda usada y, desde principios de los noventa, el alquiler. Distinguimos:

a) Cuenta Ahorro-Vivienda. El objeto de este tipo de cuentas es fomentar el ahorro previo a la compra de una vivienda habitual, es decir, ahorro finalista vinculado a la vivienda. Además de la retribución de las cuentas, la entidad financiera garantiza la financiación complementaria a la hora de realizar la compra. Esta posibilidad ofrece ventajas fiscales adicionales: las cantidades ahorradas pueden deducirse de la cuota del IRPF en un porcentaje determinado, dentro de unos topes y durante un número de años limitado.

b) Deducciones en la cuota. Las cantidades invertidas anualmente en la compra de una vivienda o en su rehabilitación pueden deducirse de la cuota en un porcentaje determinado y dentro también de determinados topes.

c) Deducción de los intereses de capitales ajenos invertidos en la compra de una vivienda. Puesto que el sistema impositivo que se aplica a la vivienda considera que ésta genera una renta (ficticia o imputada), es posible deducir los intereses en concepto de gasto.

d) Exención de impuestos para determinados tipos de viviendas, especialmente las VPO de promoción privada.

VI.1.4.E.- Política de Alquileres.

Entendemos como política de alquileres aquellas medidas adoptadas que afectan a esta forma de tenencia, dentro de las cuales destaca la legislación aplicable en materia de contratos (duración de los mismos, fijación de las rentas, posibilidades de subrogación, etc.). El tratamiento fiscal de la inversión en este tipo de viviendas, o de su ocupación, puede ser un potente instrumento para aumentar su importancia en el conjunto del stock residencial.

VI.1.4.F.- Rehabilitación.

La inversión para la mejora y el mantenimiento del parque inmobiliario es también un importante instrumento de política de

vivienda. En España éste se ha incorporado en la primera mitad de los ochenta, siendo los principales mecanismos para su fomento la financiación cualificada y los beneficios fiscales.

VI.1.4.G.- Urbanismo y Suelo.

La planificación urbana y la disponibilidad de suelo están estrechamente vinculados a la política de vivienda. La disponibilidad de suelo determina las posibilidades de construcción; su escasez, afectará a los precios del producto que sobre él se asienta. La zonificación impone unos criterios sobre la utilización del suelo urbano.

VI.2.- INCENTIVOS PARA EL ACCESO A LA PROPIEDAD.

VI.2.1.- La Intervención en los Mercados Financieros.

En los años setenta la financiación a la vivienda se verá fuertemente modificada. Se hereda un sistema de financiación obligatoria muy intervenido, especialmente en las Cajas de Ahorros. Este sistema de coeficientes de inversión obligatorios comienza a reducirse a partir de 1973⁴³⁰. La financiación al sector que nos ocupa se resentirá, al igual que el resto de sectores de la economía que se nutren de dichos fondos. Además, el grueso de los recursos que capta el sector proviene de las Cajas de

⁴³⁰ En 1951, se establece un coeficiente obligatorio específico para la construcción de viviendas del 10% que a partir de 1964 se reduce al 7%. Esta reducción coincide con la aparición del coeficiente obligatorio general del 30%. En 1973, el coeficiente específico de vivienda desaparecerá, integrándose los créditos correspondientes en el coeficiente de inversión obligatoria general, al tiempo que se inicia la reducción de este último.

La liberalización del sistema financiero modifica considerablemente la estructura crediticia de las Cajas. En 1973, el coeficiente de inversión obligatoria en préstamos y créditos para las Cajas se sitúa en el 33% de los depósitos (Orden Ministerial 31-1-1973), unificándose en un sólo coeficiente los préstamos y créditos de regulación especial con otras líneas de financiación privilegiada. A partir de entonces el coeficiente se reduce progresivamente. En 1977, el proceso de liberalización financiera se agiliza con la firma de los Pactos de la Moncloa. La Orden Ministerial de 23 de julio de 1977 fija el coeficiente en el 22% de los recursos ajenos, estableciéndose su reducción mensual en 0,25 puntos a partir del 1 de enero de 1978, hasta que se alcance el 10% en 1981. Sin embargo, la Circular 47 del Banco de España del 4 de mayo de 1979 limita su reducción mensual a 0,10 puntos. Las razones que aconsejan dicha medida son las adversas consecuencias que la reducción de los circuitos privilegiados de crédito está teniendo sobre la actividad económica general del país en un contexto de crisis económica.

Ahorros. Atendiendo a la distribución de los nuevos créditos y la financiación neta al sector vivienda entre las entidades financieras participantes podemos destacar la elevada participación de las Cajas de Ahorro, seguidas a distancia por el Crédito Oficial y la Banca Privada⁴³¹.

La liberalización del sistema financiero tendrá consecuencias importantes para el sector inmobiliario. En lo que respecta a las Cajas de Ahorro, los recursos se desvían progresivamente hacia la financiación de las viviendas libres, atraídos por los elevados tipos de interés aplicables. Así, el mantenimiento de la elevada participación de las Cajas en el total de recursos del sector se produce a costa de la continua reducción de los préstamos de regulación especial y del aumento de los préstamos en condiciones de mercado, proceso acelerado a partir de 1977. Además, el Programa de Viviendas Sociales introduce un nuevo elemento distorsionador en el ámbito de la financiación inmobiliaria, al establecer la concesión de ayudas tan sólo al adquirente en lugar del promotor, como tradicionalmente se había hecho.

El Crédito Oficial ocupa el segundo lugar en volumen de recursos destinados al sector. La reforma del sistema financiero, y la reducción de los coeficientes de inversión obligatoria, también forzarán su adaptación a las condiciones de mercado en la concesión de financiación⁴³².

⁴³¹ Las Cajas de Ahorro han constituido tradicionalmente la principal -y la más estable- fuente de recursos financieros dirigidos al sector residencial. Como es sabido, las Cajas de Ahorros han trabajado con dos tipos de préstamos. En primer lugar, los adscritos a coeficientes obligatorios de Regulación Especial que comprenden los préstamos de protección oficial a promotores, los de acceso a la propiedad de viviendas y los de ahorro-vivienda. En segundo lugar, los préstamos de Carácter General que incluyen los concedidos con garantía hipotecaria o con garantía personal.

A lo largo de la década de los setenta, los préstamos de Regulación Especial irán perdiendo importancia en favor de los de Carácter General. Según la información ofrecida por el Informe Estadístico y Análisis de Gestión de la CECA, los préstamos de Regulación Especial pasan de representar el 92,7% de la financiación neta a la vivienda en 1970 al 8,9% en 1980, mientras los de Carácter General pasan del 7,3% al 91,1%, respectivamente.

⁴³² Hasta 1975, el Banco de Crédito a la Construcción (BCC) será la entidad oficial encargada de trabajar con el sector. A partir de ese año, el Banco Hipotecario de España (BHE) recupera su papel (prácticamente abandonado en 1966) como entidad oficial encargada de canalizar recursos para la ejecución de los planes de vivienda. En 1982, el BCC se fusiona con el BHE. El Real Decreto 1788/1978, de 23 de junio y el Real Decreto 344/1979, de 13 de febrero vinculan el BHE con la financiación de la construcción y adquisición de viviendas sociales.

Por último, la Banca Privada tiene una participación muy reducida en la financiación a la vivienda, centrandose sus actividades en operaciones crediticias a corto plazo⁴³³. Dos razones explican esta falta de interés por la financiación hipotecaria (Santillana, 1981). En primer lugar, la no inclusión de los recursos destinados a financiación del sector vivienda dentro de su coeficiente de inversión obligatoria. En segundo lugar, la reducida especialización de nuestro sistema financiero.

Así pues, además de las negativas repercusiones que la crisis económica de los setenta tendrá sobre los costes y la demanda del sector que nos ocupa, la reducción del coeficiente de inversión obligatoria añadirá serias dificultades al sector.

El Plan Trienal de Vivienda 1981-83 reconoce, al igual que haría el Plan Cuatrienal 1984-87, la necesidad de intervenir en el sistema financiero con vistas a obtener financiación suficiente para cumplir los objetivos previstos. Se trata en definitiva de actuar, no a través del coeficiente de inversión obligatoria, sino mediante convenios entre Gobierno y entidades financieras. Para J. Rodríguez (1985; p. 142): "El Plan Trienal de Vivienda 1981-83 y el Plan Cuatrienal 1984-87 vinieron a restablecer la situación existente en 1977".

Hay que destacar dos aspectos fundamentales de cara a la puesta en marcha del Plan Trienal (Guillén, San Pedro y Tinaut, 1988):

El Crédito Oficial otorgará financiación en condiciones privilegiadas: mayores plazos de amortización y menores tipos de interés que las Cajas de Ahorros. La captación de estos recursos se realizará por la adquisición obligatoria de las "Cédulas para Inversiones" por Cajas y Bancos.

⁴³³ Hay que tener en cuenta, a la hora de analizar los recursos canalizados a la vivienda, una dificultad estadística importante. Las cifras ofrecidas por el Consejo Superior Bancario en el epígrafe "Edificación" de su publicación Balances y Estadísticas de la Banca Privada incluye las siguientes partidas (agregadas):

- a)- Edificación y Obras Públicas (sin predominio) y Demolición.
- b)- Construcción de Inmuebles.
- c)- Obras Públicas.
- d)- Instalación, Montaje y Acabado de Edificios y Obras.

1º- La posibilidad de que el MOPU establezca convenios con las entidades financieras para subvencionar el tipo de interés de los préstamos que dichas entidades conceden para la construcción de VPO.

2º- La autorización al Banco de Crédito a la Construcción y al Banco Hipotecario de España para establecer conciertos con las entidades privadas de crédito, con objeto de conseguir fondos con la misma finalidad del apartado anterior.

El sistema de convenios con entidades financieras públicas y privadas garantizará la concesión de préstamos cualificados a los promotores y adquirentes de viviendas y se prolongará con los planes posteriores.

Una de las características del mecanismo de financiación a principios de los años ochenta será la inflexibilidad y falta de adaptación a las nuevas circunstancias económicas. La concesión de préstamos hipotecarios descansa en la captación de recursos a través de los depósitos, mientras la amortización de los préstamos se realiza con el sistema de cuotas nominales constantes, sistema poco operativo en períodos de inflación. La modificación de este esquema será uno de los principales retos en la década de los ochenta. La creación del Mercado Hipotecario pretende incidir en ella y constituirá una de las novedades más destacables en el ámbito de la financiación al sector.

VI.2.1.A.- El Mercado Hipotecario.

La creación del Mercado Hipotecario en 1981 (Ley 2/1981, de 25 de marzo), desarrollado en Reglamento un año después (Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo), se inscribe dentro del proceso de liberalización del sistema financiero español, estando prevista en los Pactos de la Moncloa. En 1978 el Informe de la Comisión para el estudio del Mercado

de Valores reconoce la necesidad de ampliar la oferta de títulos, contemplándose los títulos con derecho de hipoteca⁴³⁴.

La finalidad del mercado hipotecario será asegurar la existencia de un volumen de recursos financieros disponibles que permita la expansión del mercado inmobiliario en general, y en particular de la demanda de viviendas, favoreciendo la financiación a largo plazo a través del crédito hipotecario. Es decir, conseguir una refinanciación fluida de los préstamos hipotecarios que permita abaratar y desarrollar ampliamente dichos préstamos, mejorando las oportunidades de captación de recursos por las entidades que financian a largo plazo⁴³⁵.

Las peculiares características del bien vivienda han hecho surgir, en la mayoría de los países avanzados, instituciones especializadas en el crédito a largo plazo, en el crédito hipotecario. Existen básicamente dos modelos: el anglosajón, con un mayor protagonismo de los intermediarios privados, y el francés, con una destacada participación pública⁴³⁶.

La Ley de 1981 sienta las bases para la creación de un mercado hipotecario amplio, incentivando la entrada de otras entidades financieras en la financiación a largo plazo. En España, a principios de los setenta, como ya se ha comentado, las entidades que conceden el grueso de la financiación a largo plazo al sector de la vivienda son las Cajas de Ahorro y el Crédito Oficial. Si por mercado primario de hipotecas se entiende la creación de nuevos instrumentos financieros, el mercado primario estará constituido por las dos instituciones citadas con

⁴³⁴ SANCHEZ CALERO, F. (1985); VILASAN, J. y BALDE, J. (1985); RODRIGUEZ, J. (1990-a).

⁴³⁵ El preámbulo del proyecto de Ley reconoce como finalidad principal la financiación de la vivienda. Sin embargo, en el texto definitivo desaparece la alusión exclusiva a ella, incluyéndose un conjunto de actividades relacionadas con la construcción, y además, "... cualquier otra actividad" (Art. 4º), es decir, se da entrada a actividades completamente ajenas al sector construcción.

⁴³⁶ Véase el Capítulo III.

anterioridad a la Ley⁴³⁷. Ambas vienen concediendo créditos a largo plazo, pudiéndolos movilizar con la transmisión de obligaciones hipotecarias. Sin embargo, existe una dificultad que impide un desarrollo amplio de dicho mercado: la inmovilización de los recursos destinados a la financiación inmobiliaria. La solución que plantea la nueva Ley es su movilización mediante la creación y colocación de los títulos con garantía hipotecaria. De esta forma, se extraen fondos a plazos más prolongados y la adhesión de entidades hasta entonces ajenas al sector (Torrero Mañas, 1984). La reducción progresiva de los coeficientes de inversión obligatoria para las Cajas de Ahorro puede poner en peligro la continuidad de la financiación mayoritaria de estas entidades en el sector.

Para que la movilización de los créditos sea operativa en el sistema que la nueva Ley propone, hay que resolver otra dificultad a la que se enfrentan las carteras de préstamos hipotecarios: su reducida liquidez, consecuencia de la falta de homogeneidad de los títulos y de las dificultades jurídicas y elevado coste que representa su transmisión. La solución será el desarrollo del mercado secundario. Para ello, la Ley concede grandes ventajas a los títulos, dotándolos de un alto grado de agilidad y ausencia de costes de transmisión⁴³⁸. La seguridad de las inversiones se garantiza obligando a la valoración de los activos hipotecarios por sociedades de tasación especializadas, estableciéndose los porcentajes que pueden alcanzar los créditos sobre el valor del activo.

La Ley contempla tres clases de títulos: cédulas, bonos y participaciones hipotecarias⁴³⁹. Estas últimas tienen como finalidad atraer

⁴³⁷ Entendemos por mercado primario de hipotecas la concesión de créditos con garantía hipotecaria por parte de las entidades financieras. Y por mercado secundario la compra o venta de los créditos hipotecarios generados en el primario.

⁴³⁸ Los títulos hipotecarios reciben un tratamiento favorable: opacidad fiscal de los títulos; no se exige la intervención de fedatario público, lo cual facilita la emisión y transmisión; no computarán como recursos ajenos de los coeficientes de caja y de inversión obligatoria; exención en la emisión, transmisión, reembolso y cancelación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Además, se contempla la posibilidad de desgravación fiscal por los adquirentes de los títulos de una fracción de la inversión efectuada en su suscripción.

⁴³⁹ Los bonos hipotecarios constituyen títulos garantizados por un conjunto de préstamos determinados que explícitamente se enumeran en la escritura de emisión. Las participaciones hipotecarias son títulos que permiten a la entidad emisora ceder a un

la participación de otras instituciones no emisoras o de particulares evitando el bloqueo de los fondos que se prestaban a largo plazo. La mayoría de las instituciones facultadas por la Ley para la participación en el mercado hipotecario han tenido una participación destacada en la financiación al sector -especialmente las Cajas y el Banco Hipotecario de España-, mientras que la Banca Privada no había tenido un peso importante. La Caja Postal aparecería en los conciertos Gobierno-Entidades Financieras del Plan Cuatrienal 1984-87 con el compromiso de aportar el 5,7% del total de los recursos. Con el objeto de ampliar el mercado, también se incorporan dos instituciones que hasta entonces han sido prácticamente ajenas a la financiación inmobiliaria: las entidades de financiación y las cooperativas de crédito⁴⁴⁰.

La creación de las Sociedades de Crédito Hipotecario (SCH) responde a la idea de que el sistema financiero español cuente con un intermediario especializado, similar a las "Building Societies" británicas. En este sentido cabe interpretar las limitaciones impuestas en lo que respecta a su activo: conexión de créditos y avales hipotecarios (Art. 11 del R. D. 685/1982). Estas sociedades podrán ser el canal de acceso a la emisión

tercero la totalidad o parte de uno o varios préstamos hipotecarios, conservando la titularidad de los mismos. En el caso de las cédulas, se otorga el derecho preferencial sobre la cartera de préstamos a sus tenedores, lo cual sirve de cobertura, estando a su vez respaldados por una garantía real.

⁴⁴⁰ El Art. 2º, apartado 1, enumera las entidades con facultad de emisión de títulos:

- a)- El Banco Hipotecario de España y las Entidades Oficiales de Crédito cuyos Estatutos lo permitan.
- b)- Las Cajas de Ahorros.
- c)- Las Sociedades de Crédito Hipotecario.
- d)- Los Bancos Privados, comerciales o industriales y de negocios, incluido el Banco Exterior de España.
- e)- La Caja Postal de Ahorros.
- f)- Las Entidades de Financiación.
- g)- Las Entidades Cooperativas de Crédito.

De todas ellas, sólo las tres primeras pueden emitir cédulas hipotecarias (Art. 12). Los bonos y participaciones hipotecarias pueden ser emitidos por cualquier entidad citada (Art. 13 y 15).

de cédulas hipotecarias para aquellas entidades a las que no se les ha permitido por la Ley⁴⁴¹.

Una de las limitaciones impuestas por la Ley es la relativa al plazo de captación de recursos ajenos: no puede realizarse a un plazo inferior a los tres años. En opinión de Ruiz Oriol (1985), el legislador basaría su decisión en la creencia de que las operaciones de activo a largo plazo tienen que ser sustentadas con el objeto de evitar la asimetría ("mismatching") que puede darse entre un activo a largo plazo y un pasivo a corto, operaciones que se pueden ver distorsionadas por las variaciones en los tipos de interés. Esta asimetría, como señala Cortina (1985), puede evitarse con mecanismos que permitan repercutir las variaciones de los tipos de interés del pasivo a corto en el activo a largo, tal y como demostraba la experiencia en otros países.

Para J. Rodríguez (1990-a) la normativa sobre el mercado hipotecario será poco eficaz en la consecución de los objetivos que la motivaron. Cabe señalar la débil situación en que quedan los bonos hipotecarios frente al resto de títulos, sobre todo en comparación con las cédulas⁴⁴². También será evidente la necesidad de potenciar las participaciones hipotecarias, lo

⁴⁴¹ Las operaciones activas se limitan a la concesión de préstamos "aptos" para el Mercado Hipotecario. Las operaciones pasivas pueden estar constituidas por la emisión de títulos hipotecarios y la contratación de depósitos a largo plazo (con un mínimo de 3 años que posteriormente se reduce a 18 meses) y de operaciones de ahorro vinculado.

La constitución de una Sociedad requiere un desembolso inicial de 250 millones de pesetas y la emisión de títulos no puede realizarse hasta que sea concedido el crédito. Bajo estas condiciones, es probable que las SCH nazcan en el seno de grandes entidades financieras.

Una limitación que dificultará la actuación de las SCH reside en el régimen de expansión establecido. Mientras el Reglamento (Art. 16) señala la libertad de expansión territorial bajo ciertas condiciones, la Orden del 22 de junio de 1982 (Art. 1º) lo limita a una oficina inicial y a la apertura de dos oficinas anuales a partir del segundo año de vida. Este sistema será criticado por dos razones: en primer lugar, por razones de cercanía a los clientes y, en segundo lugar, por razones de equidad, dada la importante presencia de las Cajas de Ahorro, con idénticas facilidades para emitir cédulas. Véase CORTINA, A. (1985).

⁴⁴² Las condiciones exigidas para la emisión de bonos encarecerán su emisión; entre otras, formalización de escritura pública de emisión, la exigencia de anotación registral al margen en todas las escrituras de constitución de hipoteca de los préstamos subyacentes. RODRIGUEZ, J. (1990-a).

cual supondrá no sólo el desbloqueo de fondos, sino un medio efectivo para instrumentar créditos sindicados (García Alonso, 1984)⁴⁴³.

De los tres instrumentos creados por la Ley, la cédula hipotecaria será el más utilizado durante los años ochenta, mientras que los bonos y participaciones no tendrán el desarrollo esperado, dadas las condiciones de emisión exigidas. La emisión de cédulas por las Cajas de Ahorro será importante, aunque la supresión de las ventajas fiscales en 1987 y la supresión de la opacidad fiscal reducirá prácticamente las emisiones de cédulas al BHE y a las SCH, es decir, a las entidades con menores posibilidades de captar recursos. La extensión de la posibilidad de emisión a la banca comercial no tendrá el éxito esperado.

El Real Decreto 1289/1991 introduce algunas modificaciones en el mercado hipotecario con la finalidad de dotar de mayor dinamismo y liquidez a dicho mercado. Entre las modificaciones más relevantes, cabe destacar⁴⁴⁴:

- a)- Liberalización completa del plazo de emisión de cédulas, antes restringido a 3 años.
- b)- Ampliación de la posibilidad en emitir cédulas a otras entidades, como la banca privada, las cooperativas de crédito y la CECA, además de las entidades emisoras que contemplaba la Ley.
- c)- Ootenciación de las participaciones hipotecarias. Entre otras novedades, se permite la emisión simultánea y sucesiva de distintas participaciones sobre un mismo crédito hipotecario, al comienzo o durante la vida del mismo.

⁴⁴³ En lo que respecta a las participaciones, no se permite la baja en el activo de la entidad emisora de los créditos participados. Las participaciones sólo tendrán importancia en la creación de las SCH, al permitírseles transitoriamente la emisión de cédulas respaldadas por dichas participaciones. Además, si la participación hipotecaria es de carácter no limitado, se exige su constitución en escritura pública y su inscripción registral, de manera similar a los bonos.

⁴⁴⁴ En relación a la reforma planteada por el Real Decreto 1289/1991, véase SOUSA, R. (1991).

Por último, la Ley 19/1992, de 7 de julio crea nuevos productos financieros dentro del mercado inmobiliario, como las Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliaria, y regula la figura del Fondo de Titulización Hipotecaria⁴⁴⁵.

VI.2.1.B.- La Mejora de las Condiciones de Financiación.

Las medidas adoptadas de cara a mejorar la financiación del sector tendrán efectos positivos, aun a pesar de las debilidades de la primera normativa reguladora del mercado hipotecario. Los principales cambios registrados en la financiación a la vivienda se centran en (Levenfeld, 1988-a):

- 1º.- Diversificación institucional de la oferta de crédito.
- 2º.- Fuerte crecimiento del volumen de crédito destinado al sector vivienda.
- 3º.- Importantes modificaciones en las características de los créditos.

A lo largo de la década de los ochenta la Banca Privada aumentará su participación en la financiación hipotecaria, mientras las Cajas de Ahorro competirán en igualdad de condiciones con el resto de entidades que operan en el mercado.

Por otro lado, la relación préstamo-valor de garantía puede alcanzar en la actualidad hasta el 80% del valor de la vivienda. Además, los plazos de devolución de los préstamos aumentarán hasta situarse entre los 10-20 años.

⁴⁴⁵ Mediante la titulización un paquete o cartera de préstamos hipotecarios se transforma en una serie de títulos que otorgan a sus tenedores el derecho a recibir una serie de pagos, cuyo origen está en la devolución de los préstamos. Los Fondos de Titulización Hipotecaria constituyen una cartera de préstamos, mientras que la participación hipotecaria es un derecho sobre la totalidad o una fracción de un préstamo hipotecario.

Véase RODRIGUEZ, J. (1990-a). En relación a las Instituciones de Inversión Colectiva, véase el apartado VI.4.1. Algunos números de la Revista Española de Financiación a la Vivienda están dedicados a estas figuras: nº 13 (1990), nº 14-15 (1991), nº 20 (1992) y nº 21 (1992).

Otra innovación a destacar será la aplicación del tipo de interés variable a los préstamos hipotecarios. Una inflación elevada y, en consecuencia, una gran variabilidad de los tipos de interés nominales, además de los problemas de captación de recursos a medio y largo plazo, conducirán a la adopción de este sistema de ajuste en los tipos de interés de los créditos. La adaptación será suavizada al coincidir con una época en que la inflación comienza a ser controlada y los tipos nominales tienden a reducirse⁴⁴⁶.

También hay que destacar otras mejoras en relación a la financiación del sector:

- a) Agilización del proceso de tramitación de los nuevos créditos, así como en la subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.
- b) Introducción de sistemas de financiación a bajo tipo de interés para los promotores que posteriormente son repercutidos en los compradores que se subrogan al crédito.
- c) Introducción de nuevos productos de activo, como el "endowment", "hipoteca pensión" y el producto denominado "vitalicio-vivienda"⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ El sistema de tipos de interés variable era aplicado por las "Building Societies" británicas con anterioridad a su introducción en la mayoría de países europeos, entre ellos España. La variación de los tipos funcionó bien mientras consiguieron mantener unos tipos artificialmente bajos. Sin embargo, desde que estas sociedades se ven obligadas a funcionar en condiciones de mercado, el sistema se ha enfrentado con problemas crecientes. La política monetaria seguida en Gran Bretaña ha conducido a unos tipos de interés elevados que han repercutido gravemente en las cuotas de los prestatarios: el paso desde un 9% a más de un 15% ha aumentado la cuota en alrededor de un 70%.

Para un análisis de la incidencia de los tipos de interés variables en los préstamos, véase LEVENFELD, G. y MEDINA, P. (1992).

⁴⁴⁷ En relación a estos instrumentos, véase RODRIGUEZ, J. (1990-a).

VI.2.2.- La Financiación Cualificada y las Ayudas Directas para la Compra de una VPO de Promoción Privada.

Puesto que el principal problema desde el lado de la demanda es el de la accesibilidad, una de las primeras medidas adoptadas será la mejora de las condiciones para el acceso a una vivienda.

En los primeros años ochenta, sólo la adquisición de una vivienda de protección oficial (VPO) de promoción privada tendrá ventajas adicionales en materia de financiación⁴⁴⁸. Hay que tener en cuenta que dentro de los objetivos en materia de vivienda la creación de empleo ocupa un lugar muy destacado. La construcción de VPO de promoción privada será utilizada como mecanismo para aumentar la actividad en el sector de la construcción. Posteriormente estas ventajas se ampliarán a otras actuaciones, destacando a partir de 1992 la Vivienda a Precio Tasado (VPT)⁴⁴⁹.

No obstante la variedad de actuaciones susceptibles de acceder a la financiación cualificada, la compra de una vivienda (VPO o VPT) es sin duda la que acapara el grueso de los recursos. Generalmente el préstamo es concedido al promotor, aunque también es posible la concesión directa al adquirente. En el primer caso suele concederse un período de carencia de tres años, subrogándose después el adquirente al préstamo. En el segundo caso también es habitual la concesión de un año de carencia.

⁴⁴⁸ La propia definición de la VPO de promoción privada introduce limitaciones: en superficie (90 metros cuadrados), en precio de venta y alquiler (que estarán en función del módulo) y en relación al destino de la misma (vivienda habitual). Véase el Capítulo V.

⁴⁴⁹ Así, podrán ser objeto de financiación cualificada:

- a) La promoción y construcción de VPO con destino a venta, alquiler o uso propio.
- b) La adquisición de una VPO de promoción privada.
- c) La rehabilitación, a partir del Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio.
- d) La adquisición de una vivienda usada para vivienda habitual, a partir del Real Decreto 224/89, de 3 de marzo.
- e) La adquisición y urbanización de suelo, a partir del Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo.
- f) La adquisición de una VPT, a partir del Plan de Vivienda 1992-1995.

VI.2.2.A.- Primera Etapa. 1981-1987.

El Plan Trienal establece un esquema muy sencillo para la concesión de ayudas. Se regulan las condiciones de los préstamos para la financiación de las VPO (cuantía máxima que puede alcanzar en relación al precio de la vivienda, plazo de amortización, tipo de interés de convenio); el IPPV concederá una subvención de 3 puntos en el tipo de interés de convenio⁴⁵⁰. Se crea una nueva figura, la Ayuda Económica Personal, dirigida a atender al segmento de población cuya renta no les permite acceder a una vivienda de promoción pública (entre 1,5 y 2,5 veces el SMI), pero que tienen grandes dificultades para adquirir una VPO de promoción privada. Esta figura permite conceder préstamos con y sin interés. Sin embargo, como se reconoce en el Real Decreto que regula las ayudas del Plan Cuatrienal, su instrumentación llega a resultar compleja y escasamente operativa.

El Plan Cuatrienal avanza en la consideración de las condiciones personales de los usuarios. La demanda de VPO se divide en cuatro grupos, el primero de ellos con posibilidad de acceso a VPO de promoción pública (hasta 1,7 veces el SMI) y los tres restantes a VPO de promoción privada. Las ventajas financieras y subvenciones varían según el grupo de renta. Como novedad, se introducen las cuotas anuales de amortización crecientes y tipos de interés crecientes, aunque con tipos diferentes según el grupo. Este sistema, aunque resulta más complejo, permite atender las condiciones específicas de cada familia⁴⁵¹.

La Ayuda Económica Personal se sustituye por un sistema de subvenciones a fondo perdido: subvención personal (cantidades a fondo perdido) que varía según las características de la familia, y subsidiación de intereses (reducción de tipo de interés de los préstamos, con aumentos del mismo a partir del tercer año de amortización). Esta doble combinación se

⁴⁵⁰ Sólo se distingue entre familias con ingresos por debajo de 3,5 veces el SMI y por encima. La única diferencia en lo que respecta a financiación y ayudas concedidas es que estas últimas no pueden acceder a un préstamo sin interés para la entrada inicial. Las ayudas establecidas en el Plan Trienal 1981-1983 se detallan en el Cuadro 6.1 y el número de actuaciones previsto en el Cuadro 6.2.

⁴⁵¹ Las ayudas correspondientes según grupos de renta para el Plan Cuatrienal 1984-1987 se recogen en el Cuadro 6.3 y las actuaciones anuales previstas en el Cuadro 6.4.

**CUADRO 6.1.- AYUDAS PARA NUEVAS VIVIENDAS Y REHABILITACION.
PLAN TRIENAL 1981-1983.**

A-NUEVAS VIVIENDAS.

Financiación. Condiciones Generales.

Préstamo: 70% módulo.

Interés: 11%.

Amortización: 12 años más 3 de carencia.

Cuotas anuales: constantes.

Precio venta máximo: 1,2 módulo.

Familias con Ingresos menores 3,5 veces SMI.

Préstamo sin interés para entrada inicial: 120.000 pesetas
(a devolver al final del préstamo).

B-REHABILITACION.

Financiación. Condiciones Generales.

Préstamo: 70% presupuesto.

Tope máximo: 50% módulo aplicable.

Tope máximo absoluto: 800.000 pesetas.

Interés: 14%.

Amortización: 7 años.

**CUADRO 6.2.- NUMERO DE ACTUACIONES ANUALES EN VIVIENDA.
PLAN TRIENAL 1981-1983.**

	1981	1982	1983	TOTAL
VIVIENDAS PROTECCION OFICIAL				
VPO Promoción Privada	151.000	165.000	165.000	481.000
VPO Promoción Pública	30.000	30.000	30.000	90.000
TOTAL VIVIENDAS	181.000	195.000	195.000	571.000

FUENTE: MOPU.

**CUADRO 6.3.- AYUDAS PARA NUEVA VIVIENDA Y REHABILITACION.
PLAN CUATRIENAL 1984-1987.**

A-NUEVA VIVIENDA. Financiación.

Ingresos menores 1,7 veces SMI.

Préstamo: 95% precio de venta.

Amortización: 25 años.

Cuotas anuales: crecientes al 4%.

Interés: 5%.

Ingresos entre 1,7 y 2,5 veces SMI.

Préstamo: 75% módulo; 80% en caso de baja altura, alquiler o régimen de cooperativa.

Amortización: 13 años, más 3 de carencia.

Cuotas anuales: crecientes al 3%.

Interés: primer y segundo año al 6%; del tercero al quinto al 8%, resto al 11%.

Subvenciones: entre 234.000 y 494.000 pesetas en función del tamaño familiar.

Precio de venta máximo: el módulo.

Ingresos entre 2,5 y 3,5 veces SMI.

Préstamo: 75% módulo; 80% en caso de baja altura, alquiler o régimen de cooperativa.

Amortización: 13 años, más 3 de carencia.

Cuotas anuales: crecientes al 3%.

Interés: del primer al quinto año al 8%; el resto al 11%.

Subvenciones: entre 140.000 y 257.000 en función del tamaño familiar.

Precio de venta máximo: 1,1 veces el módulo.

Ingresos entre 3,5 y 5 veces SMI.

Préstamo: 75% módulo; 80% en caso de baja altura, alquiler o régimen de cooperativa.

Amortización: 13 años, más 3 de carencia.

Cuotas anuales: crecientes al 3%.

Interés: del primer al quinto año al 11%; el resto al 14%.

Precio de venta máximo: 1,2 veces el módulo.

**CUADRO 6.3- AYUDAS PARA NUEVA VIVIENDA Y REHABILITACION.
PLAN CUATRIENAL 1984-1987 (Continuación).**

B-REHABILITACION. Financiación.

Rehabilitación Libre.

Préstamo: 100% presupuesto

Tope máximo: 50% módulo aplicable.

Tope máximo absoluto: 2.473.155 aprox. (el que corresponda a 90 m. cuadrados útiles).

Interés: 10%.

Amortización: 12 años más 1 de carencia.

Subvenciones Personales.

Ingresos menores 1,5 veces SMI: 10-15% presupuesto.

Ingresos entre 1,5 y 3,5 veces SMI: 5-10% presupuesto.

Propietarios vivienda de alquiler: 5-10% presupuesto.

Rehabilitación Protegida.

Préstamo: 100% presupuesto

Tope máximo: 60% módulo aplicable.

Tope máximo absoluto: 2.967.786 aprox. (el que corresponda a 90 m. cuadrados útiles).

Interés: 7%.

Amortización: 12 años más 1 de carencia.

Subvenciones Personales.

Ingresos menores 1,5 veces SMI: 15% presupuesto.

Ingresos entre 1,5 y 3,5 veces SMI: 10% presupuesto.

Propietarios vivienda de alquiler: 10% presupuesto.

Rehabilitación Pública.

Promotores: Estado. Determinados Organismos Autónomos y Entes Territoriales.

Beneficiarios: ingresos hasta 2,5 veces SMI.

Interés: 5%.

Amortización: 25 años.

**CUADRO 6.4.- NUMERO DE ACTUACIONES ANUALES.
PLAN CUATRIENAL 1984-1987.**

VIVIENDAS DE NUEVA CONSTRUCCION	230.000
VPO	150.000
VPO Promoción Pública	30.000
VPO Promoción Privada	120.000
VIVIENDAS LIBRES	80.000
REHABILITACION	20.000
TOTAL	250.000

FUENTE: MOPU.

aplica al segmento comprendido entre 1,7 y 2,5 veces el SMI y al grupo cuyos ingresos se sitúan entre 2,5 y 3 veces el SMI, aunque en condiciones más restrictivas.

Otra de las novedades será la introducción del "módulo ponderado" o el resultado de aplicar sobre los módulos anualmente determinados para las diferentes áreas geográficas homogéneas un coeficiente ponderador que reflejará la inflación esperada en los costes de construcción durante los 18 meses siguientes. El módulo ponderado permite calcular el precio final de las viviendas y la cuantía de los préstamos sin esperar a la calificación definitiva de las mismas y, por tanto, evita el acudir continuamente a ampliaciones a cuenta.

A finales de 1986 (Real Decreto 2569/1986, de 5 de diciembre) se suprimirá la posibilidad de subsidiar los tipos de interés para familias con ingresos superiores a 3,5 veces el SMI, mejorando las medidas de control de cara a garantizar que las ayudas públicas se destinan a las familias con menores ingresos y a residencia habitual.

VI.2.2.B.- Segunda Etapa. 1988-1991.

En 1988 se modifica sustancialmente el esquema de ayudas. En primer lugar, las ayudas públicas directas estarán referenciadas a los "ingresos familiares ponderados" (IFP), indicador que determina el acceso a los beneficios presupuestarios para cada familia en particular, teniendo en cuenta sus características⁴⁵². El objeto de dicho indicador será avanzar en la personalización de las ayudas públicas.

⁴⁵² El cálculo de los IFP se realiza teniendo en consideración:

- a) Los ingresos familiares brutos, en número de veces el SMI del período impositivo inmediatamente anterior al momento en que se solicitaba la ayuda pública directa.
- b) El número de miembros de la unidad familiar y, en su caso, de sus edades, en el momento de solicitar la financiación cualificada.
- c) El número de miembros de la unidad familiar que aportan al menos el 20% de los ingresos familiares brutos.
- d) La relación inversa existente entre el módulo vigente aplicable a la localidad en la que esté ubicada la vivienda objeto de la actuación protegible y el correspondiente al área geográfica homogénea con menor módulo.

En segundo lugar, se distinguen dos nuevos regímenes de protección oficial, el Régimen Especial y el Régimen General, diferenciados según la naturaleza de los promotores y las características de los usuarios. Dentro del Régimen General se incluirán todas aquellas actuaciones protegibles que no cumplan las condiciones establecidas para pertenecer al Régimen Especial, incluso cuando el promotor sea público. Es decir, aquellos beneficiarios con IFP que excedan en 2 veces el SMI⁴⁵³. En 1989 se establece por primera vez un tope para acceder a la financiación cualificada: los IFP no superarán en cinco veces el SMI⁴⁵⁴. La financiación cualificada puede obtenerse, por primera vez para la adquisición de vivienda usada cuando ésta cumpla ciertas condiciones de superficie, edad, etc. Las ayudas directas (subsidiación de interés y subvención personal) se concederán en aquellos casos en que los IFP no superen 2,5 veces el SMI⁴⁵⁵.

Además, la nueva legislación establece una serie de limitaciones adicionales en relación a las ayudas económicas directas. En primer lugar, la subsidiación se otorga por un período de cinco años, ampliable por períodos de igual duración, si se acredita el mantenimiento de las

La idea que se desprende de la condición b) es la de no penalizar el cómputo de ingresos cuando los miembros de la unidad familiar tengan 25 años (o edad inferior) o 65 años (o edad superior), aun cuando la familia esté compuesta por un solo miembro. Se considera, a efectos de una ponderación unitaria, un tamaño familiar de entre tres y cinco miembros: cuando disminuye la dimensión familiar se computan mayores ingresos, y viceversa.

En relación a la condición c), se parte de una situación en la que existe un solo perceptor para considerar la ponderación unitaria. En caso de aumentar el número de perceptores, el valor de la ponderación disminuye.

⁴⁵³ Las condiciones de financiación según regímenes se recogen en el Cuadro 6.5.

⁴⁵⁴ Real Decreto 224/1989: Art. 4º.6 y Art. 15º.3.b. Las principales modificaciones en materia de financiación se recogen en el Cuadro 6.6.

⁴⁵⁵ Así pues, la subsidiación de intereses y las subvenciones personales quedarán limitadas a aquellas familias con IFP superiores a 2 veces SMI pero por debajo de 2,5 veces el SMI.

**CUADRO 6.5.- RESUMEN AYUDAS PARA NUEVA VIVIENDA Y REHABILITACION.
REAL DECRETO 1494/1987. PERIODO 1988-1991.**

A-NUEVA VIVIENDA.

REGIMEN GENERAL.

Préstamo: 75% módulo; 80% en caso de cooperativas, arrendamiento, minusválidos.

Interés: 11,25%.

Amortización: 15 años (3 de carencia).

Cuotas anuales: crecientes al 3%.

Precio de venta máximo: 1,2 módulo.

IFP hasta 2,5 veces SMI.

Interés subsidiado: 7,5%.

Subvención: 8% precio venta (máximo). A regular por las Comunidades Autónomas

REGIMEN ESPECIAL.

Préstamo: 70% módulo.

Interés: 6% en venta y 4,5% alquiler.

Precio de venta máximo: 0,765 módulo.

IFP hasta 2 veces SMI.

Subvención: 9% al adquirente y 9% al promotor para arrendamiento.

B.REHABILITACION.

REGIMEN GENERAL.

Préstamo: 60% módulo

Superficie máxima computable: 90 m. cuadrados.

Tope máximo: presupuesto de rehabilitación.

Interés: el de convenio (11,25%).

Amortización: 15 años (2 de carencia).

IFP hasta 2,5 veces SMI.

Interés subsidiado: 7,5%.

Subvención: 8% presupuesto protegible.

REGIMEN ESPECIAL.

Préstamo: 60% módulo; 70% si incluye adquisición edificio.

Superficie máxima computable: 90 m. cuadrados.

Tope máximo: presupuesto de rehabilitación.

IFP hasta 2 veces SMI.

Interés subsidiado: 6%; 4,5% arrendamiento.

Subvención: 8% presupuesto protegible.



CUADRO 6.6.- RESUMEN MODIFICACIONES AYUDAS A LA VIVIENDA. REAL DECRETO 224/1989. PERIODO 1988-1991.

A-NUEVA VIVIENDA.

REGIMEN ESPECIAL.

Préstamo: 75% (máximo 80% valor tasación).

Interés: 5% venta; 4% alquiler.

Amortización: 20 años.

Cuotas anuales: crecientes al 1,5%.

Precio de venta máximo: 0,85 módulo.

B-VIVIENDA USADA.

Condiciones Generales.

Superficie máxima: 90 m. cuadrados útiles.

Antigüedad: 10 ó más años.

Usuario: IFP hasta 5 veces SMI.

Financiación.

Préstamo: 70% módulo.

Interés: el de convenio.

Amortización: 15 años

Cuotas anuales: crecientes al 3% anual.

IFP hasta 2,5 veces SMI.

Interés subsidiado: 7,5%.

condiciones que le han permitido acceder a la ayuda económica directa⁴⁵⁶. En segundo lugar, las viviendas adquiridas con ayuda económica directa no podrán ser cedidas durante el período de cinco años por el que concede la misma sin perder las ayudas percibidas.

Estas limitaciones se justifican, primero, por la mejora de las condiciones de financiación generales (reducción del tipo de interés de convenio y aumento del plazo de amortización) y segundo, por la exigencia de reducir el déficit público en la segunda mitad de los ochenta.

VI.2.2.C.- Tercera Etapa. 1992-1995.

El Plan de Vivienda iniciado en 1992 aporta novedades importantes⁴⁵⁷:

1º)- La relación módulo-préstamo aumenta, tanto en la nueva construcción como en rehabilitación. Además, dentro del Régimen General, la subsidiación que anteriormente sólo era aplicable a los perceptores de rentas con ingresos no superiores a 2,5 veces el SMI, se extiende al resto de niveles de renta con derecho a ayuda.

⁴⁵⁶ Además, se modifica de nuevo la técnica utilizada para el cálculo de la subsidiación de intereses. En el Plan Trienal se calcula la tabla de amortización del préstamo cualificado al tipo de interés del convenio y la correspondiente al tipo subsidiado; la diferencia entre ambas será cubierta por el subsidio. En el Plan Cuatrienal se introduce una modificación importante: se calcula la tabla de amortización a tipo de convenio, distinguiéndose entre capital amortizado e intereses, siendo reducidos los intereses hasta que correspondan con los del tipo subsidiado. Este cálculo, junto con las anualidades de amortización progresivas, dará lugar a unos aumentos en los pagos a realizar por el adquiriente erráticos, con saltos superiores incluso al 30% en ciertos momentos del período de amortización.

Estas distorsiones llevan a modificar de nuevo el sistema de subsidiación de intereses a partir de 1988, volviendo al sistema utilizado en el Plan Trienal, aunque con una tasa anual de variación de las anualidades de un 3%, evitando, por tanto, los fuertes incrementos que provoca el sistema utilizado en los cuatro años anteriores.

Véase GUILLEN, A. L., SAN PEDRO, H. A. y TINAUT, J. J. (1988).

⁴⁵⁷ Véanse Cuadro 6.7 donde se especifican las condiciones de financiación y demás ayudas, y Cuadro 6.8 que recoge los objetivos cuantitativos del Plan.

**CUADRO 6.7.- ACTUACIONES PROTEGIBLES EN VIVIENDA.
PLAN DE VIVIENDA 1992-1995.**

A- NUEVA VIVIENDA.

REGIMEN GENERAL.

IFP hasta 5,5 veces SMI

Préstamo: 95% módulo.

Interés venta: 7,5% (3,5 SMI); 9,5% (4,5 SMI); 11% (5,5 SMI).

Interés alquiler: 7%.

Subvención: 10% precio vivienda (15% si tiene menos 70 m. cuadrados).

Precio máximo de venta: 1,2 módulo.

Precio máximo de renta: 7,5% del precio máximo de venta.

Programa Primer Acceso: hasta 3,5 veces SMI.

Préstamo: 95% módulo.

Interés: 6,5%.

Subvención: 5% precio vivienda (10% si tiene Ahorro Vivienda).

Tamaño máximo vivienda: 70 m. cuadrados.

Precio máximo de venta: 1,2 módulo.

Precio máximo de renta: 7,5% del precio máximo de venta.

REGIMEN ESPECIAL.

IFP hasta 2,5 veces SMI.

Préstamo: 80% módulo.

Interés: 5%; 4% alquiler.

Subvención venta: 10% precio vivienda (15% si tiene Ahorro Vivienda).

Subvención alquiler: 15% (25% si tienen menos de 70 m. cuadrados).

Precio máximo venta: 1 módulo.

Precio máximo renta: 5,5% del precio máximo de venta.

B- VIVIENDA A PRECIO TASADO.

IFP hasta 5,5 veces SMI.

Préstamo: 70% del precio máximo de venta.

Interés venta: 7,5% (3,5 SMI); 9,5% (4,5 SMI); 11% (5,5 SMI).

Interés vivienda de más de 90 m. cuadrados: 11%.

Tamaño máximo vivienda: 120 m. cuadrados.

Precio máximo venta: 1,5 módulo.

Programa Primer Acceso: hasta 3,5 veces SMI.

Préstamo: 70% del precio máximo de venta.

Interés: 6,5%.

Subvención: 5% del precio de la vivienda (10% si tiene Ahorro Vivienda).

Tamaño máximo vivienda: 70 m. cuadrados.

Precio máximo venta: 1,5 módulo.

FUENTE: MOPT.

**CUADRO 6.8.- OBJETIVOS POR TIPO DE ACTUACION (número de actuaciones).
PLAN DE VIVIENDA 1992-1995.**

	1992	1993	1994	1995	TOTAL
VPO REGIMEN ESPECIAL.	8.599	14.110	16.221	20.041	58.971
Venta.	4.694	7.250	7.481	10.485	29.910
Alquiler.	3.905	6.860	6.740	9.556	27.061
VPO REGIMEN GENERAL.	44.218	51.480	50.946	49.453	196.097
Primer Acceso.	5.090	8.100	7.798	8.090	29.078
Alquiler.	1.772	2.280	2.937	2.670	9.659
Resto.	37.356	41.100	40.211	38.693	157.360
VIVIENDA A PRECIO TASADO.	15.328	21.398	26.312	28.227	91.265
Primer Acceso.	1.505	3.055	3.454	3.740	11.754
Resto.	13.823	18.343	22.858	24.487	79.511
REHABILITACION.	11.325	14.025	14.711	14.389	54.450
TOTAL ACTUACIONES VIVIENDA	79.470	101.013	108.190	112.110	400.783
SUELO.	26.531	40.771	23.173	2.851	93.326
TOTAL VIVIENDA Y SUELO.	106.001	141.784	131.363	114.961	494.109

FUENTE: MOPT.

2º)- Se crea un nuevo régimen que se centra exclusivamente en las familias que adquieren por primera vez una VPO, cuando ésta no supere los 70 metros cuadrados, y cuando los ingresos no superen en 3,5 veces el SMI, siendo compatible con los Regímenes General y Especial. Además de la subsidiación del tipo de interés, el adquirente tendrá derecho a una subvención que dependerá del ahorro previo del usuario, es decir, del ahorro depositado en una cuenta ahorro vivienda.

3º)- Se contemplan ayudas para los adquirentes de Viviendas a Precio Tasado (VPT)⁴⁵⁸. Estas ayudas sustituyen a las establecidas por el Real Decreto 224/1989 para viviendas usadas.

En definitiva, la financiación cualificada puede destinarse a la adquisición de viviendas ya existentes, sean nuevas o usadas; es decir, ya no se centra principalmente en la nueva construcción. Este cambio comportará unas mayores posibilidades de elección. La VPT podrá ser objeto de financiación cualificada a pesar de que puede venderse a precios superiores a los de la VPO. Por otro lado, se contempla el ahorro previo de la cuenta vivienda como requisito para alcanzar subvenciones mayores, aunque el período máximo de mantenimiento de este tipo de cuentas no se modifica.

⁴⁵⁸ Los requisitos para acceder a éstas son:

1º) Que la vivienda no supere los 120 metros cuadrados. Si dispone de plaza de garaje, se computarán a efectos de precio y cuantía del préstamo, como máximo, 25 metros cuadrados.

2º) El precio de la vivienda no puede superar 1,5 veces el módulo ponderado por metro cuadrado útil.

3º) El préstamo no podrá superar el 70% del valor de tasación de la vivienda. En caso de ser una VPO en segunda o posterior transmisión, puede alcanzarse hasta el 80%. El plazo de amortización será de 15 años, con cuotas crecientes al 3% anual y a un tipo de interés subsidiado del 11%.

4º) Las viviendas con subsidiación no podrán ser cedidas en los cinco años siguientes a su compra

VI.2.3.- Beneficios Fiscales.

La legislación española considera a la vivienda como bien patrimonial. Sin embargo, como destaca Levenfeld (1993-b), no existe coherencia en cuanto a si es un bien de consumo o de capital. Así, le son aplicables:

1º.- Como bien patrimonial: el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre el Patrimonio.

2º.- Como bien de consumo: si la vivienda es nueva se la aplica el Impuesto sobre el Valor Añadido.

3º.- Como bien de capital: se considera que la vivienda genera rentas y éstas tributan en el IRPF.

La fiscalidad de la vivienda aplicable en los años ochenta será regulada por la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, sobre el IRPF⁴⁵⁹. La estructura básica se mantendrá a lo largo de la década, sufriendo algunas modificaciones que cabe destacar. Podemos agrupar las ventajas fiscales como sigue:

VI.2.3.A.- Deducciones en la cuota.

Podrá deducirse de la cuota:

a) El 15% de las cantidades depositadas anualmente en una cuenta ahorro-vivienda, con el límite del 30% de la base imponible para el total de las inversiones y por un plazo máximo de cuatro años⁴⁶⁰.

b) El 15% de las cantidades invertidas anualmente en la compra de una vivienda, con el límite del 30% de la base imponible para el

⁴⁵⁹ Nos centramos en las ventajas fiscales a la compra de una vivienda. Por ello, no entramos en la descripción del tratamiento de la vivienda en el Impuesto sobre el Patrimonio ni en los impuestos locales que sobre ella recaen.

⁴⁶⁰ La posibilidad de extender la deducción de las cantidades depositadas anualmente en dichas cuentas se contempla por primera vez en el Real Decreto 2384/1981.

total de las inversiones. Esta deducción sufrirá cambios a los largo de la década, como señalamos a continuación.

VI.2.3.A.1.- Primera Etapa. 1981-1987.

Hasta 1983 será posible deducir de la cuota el 15% de las cantidades invertidas en vivienda habitual sin limitación de la cuantía invertida. Con la Ley de Presupuestos de ese año se mantiene la deducción del 15%, pero limitando hasta el 30% de la base imponible las inversiones realizadas en vivienda y otras⁴⁶¹. Esta limitación permanecerá hasta la actualidad.

El Real Decreto 2/1985 permitirá deducir en cuota el 17% de las cantidades anuales invertidas en vivienda nueva, cualquiera que fuera su número, uso o dedicación, manteniendo el 15% para la compra de una vivienda usada para vivienda habitual.

VI.2.3.A.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.

Las ventajas fiscales que introduce el anterior Real Decreto serán reducidas progresivamente. Así, la Ley de Presupuestos de 1988 vuelve a reducir y unifica en el 15% la deducción por compra de vivienda habitual, sea nueva o usada, mientras se rebaja al 10% la deducción correspondiente al resto de viviendas que se adquieran si éstas son de nueva construcción, dejando de desgravar las terceras y siguientes residencias⁴⁶². Se mantendrán los derechos adquiridos con anterioridad para las viviendas nuevas adquiridas distintas a la habitual, aunque reduciendo la deducción del 17% al 10%.

A partir de 1990 sólo se contemplará la deducción del 15% por la compra de vivienda habitual, suprimiendo las deducciones para la

⁴⁶¹ Real Decreto-Ley 24/1982 de Presupuestos del Estado para 1983.

⁴⁶² Ley 33/1987.

compra de otras viviendas, aunque se mantendrán los derechos adquiridos con anterioridad a 1990⁴⁶³:

1º.- Los adquirentes con anterioridad a 1988 de vivienda con derecho a deducción del 17% en la cuota, mantendrán este porcentaje en 1991: el 15% si se trata de vivienda habitual y 10% en los restantes casos.

2º.- Los adquirentes con anterioridad a 1990 de viviendas distintas a la habitual con derecho a deducción del 10% en la cuota, mantendrán este porcentaje en 1991.

VI.2.3.B.- Deducción de los Intereses.

Podrán deducirse los intereses de capitales ajenos invertidos en la compra de una vivienda en concepto de gastos, puesto que el sistema impositivo que se aplica a la vivienda considera que ésta genera una renta (ficticia o imputada).

VI.2.3.B.1.- Primera Etapa. 1981-1987.

Hasta 1986 será posible deducir como gastos la totalidad de los intereses de los capitales invertidos en cualquier vivienda: habitual, alquilada o incluso vacía⁴⁶⁴. A partir de ese año se limitará a 800.000 pesetas para todas las viviendas propiedad del declarante.

El tipo utilizado para el cálculo de la renta imputada a las viviendas de uso propio será el 3% del valor catastral del inmueble.

⁴⁶³ Real Decreto-Ley 5/1990, de 2 de diciembre, de medidas fiscales urgentes, y Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre de 1989, sobre medidas económicas urgentes.

⁴⁶⁴ Ley 48/1985.

VI.2.3.B.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.

A partir de 1991, la deducción máxima de 800.000 pesetas (1.000.000 en caso de declaración conjunta) sólo podrá aplicarse a la vivienda habitual, suprimiéndose la posibilidad de considerar los capitales invertidos en el resto de las viviendas propiedad del declarante⁴⁶⁵.

En 1988 el tipo utilizado para el cálculo de la renta imputada a las viviendas de uso propio pasará a ser el 2% del valor catastral del inmueble. En 1991 este porcentaje se aplicará sobre el mayor de los siguientes valores: el valor catastral, el valor declarado, el valor comprobado por la Administración⁴⁶⁶.

VI.2.3.C.- Otras ventajas fiscales para la VPO.

La primera transmisión de una VPO de promoción privada estará exenta del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) y del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (IAJD)⁴⁶⁷.

En 1985, al introducirse el IVA, quedará sin efecto la exoneración de dichos impuestos en la primera transmisión de la vivienda⁴⁶⁸. Será de aplicación el tipo reducido (el 6%).

⁴⁶⁵ Ley 18/1991. Esta Ley también permitirá deducir como gasto el importe del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

⁴⁶⁶ La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 actualiza los valores catastrales. La actualización será del 50% en los rústicos y del 5% en los urbanos.

⁴⁶⁷ Ley 32/80. La primera transmisión de una vivienda (excepto una VPO) tributa por el ITP: el 4% del valor declarado o comprobado por la Administración hasta 1982; en 1983 será el 5% y en 1984 el 6%. La elevación a escritura pública del acto de compraventa está sujeta al IAJD: el 0,5%.

⁴⁶⁸ Ley 32/1985. La Ley 37/1992 mantendrá el tipo reducido para la primera transmisión de una vivienda libre o de protección oficial de Régimen General, y un tipo menor (el 3%) para las viviendas de Régimen Especial. Así, la primera transmisión queda gravada con el IVA, mientras las segundas y ulteriores transmisiones tributarán por el ITP y el IAJD. La nueva Ley del IVA de 1992 (Reglamento aprobado por Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre) mantendrá los tipos impositivos.

VI.3.- LA VIVIENDA PUBLICA.

VI.3.1.- Primera Etapa. 1981-1987.

La VPO de promoción pública está destinada a los segmentos de población con menor renta, disfrutando de mayores ventajas en materia de financiación (o alquiler) que la VPO de promoción privada⁴⁶⁹. Los grupos beneficiarios serán:

- a) Plan Trienal: aquellas familias cuyos ingresos no superen 1,5 veces el SMI⁴⁷⁰.
- b) Plan Cuatrienal: aquellas familias cuyos ingresos no superen 1,7 veces el SMI⁴⁷¹.

VI.3.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.

A partir de 1988 se crea una figura nueva: el Régimen Especial de Protección Oficial, dirigido a los promotores públicos exclusivamente. Dentro del régimen especial se considerarán aquellas actuaciones llevadas a cabo por promotores públicos para beneficiarios con ingresos familiares ponderados que no excedan en 2 veces el SMI. En el caso de la rehabilitación de edificios o viviendas de alquiler, se incluirán en el régimen especial cuando el 80% de los beneficiarios cumplan la condición referente a los ingresos familiares ponderados⁴⁷².

El Real Decreto 224/1989 de 3 de marzo tratará de incidir sobre los problemas que dificultan la puesta en marcha de actuaciones acogidas al Régimen Especial: se mejoran las condiciones en lo referente a préstamo, plazo del mismo, tipos de interés y subvenciones. Dichas ayudas serán concedidas a empresas con capital público mayoritario y cooperativas cuya

⁴⁶⁹ También las cooperativas podrán disfrutar de condiciones de financiación mejores, especialmente de una mayor cuantía del préstamo.

⁴⁷⁰ Véanse Cuadro 6.1 y Cuadro 6.2.

⁴⁷¹ Véanse Cuadro 6.3 y Cuadro 6.4.

⁴⁷² Las condiciones de financiación del Régimen Especial se recogen en el Cuadro 6.5.

gestión esté controlada por un ente público⁴⁷³. Este nuevo sistema supone en la práctica que la promoción pública vuelve a depender del Gobierno Central, puesto que de éste dependen las subvenciones y la subsidiación de intereses (Levenfeld, 1993-a), a pesar de haberse transferido a las Comunidades Autónomas desde principios de los años ochenta.

VI.3.3- Tercera Etapa. 1992-1995.

El Real Decreto 1668/1991 suprime las diferencias entre promotores públicos y privados, otorgándoles los mismos derechos. Las diferencias que marcarán la concesión de ayudas públicas, serán las relativas a los ingresos de los usuarios (adquirentes o arrendatarios), mientras que la cuantía de las subvenciones estará condicionada al mantenimiento de una cuenta vivienda⁴⁷⁴. Así, las viviendas adscritas al Régimen Especial podrán ser promovidas por entidades públicas y privadas en igualdad de condiciones. Esta liberalización pretende acabar con la discriminación según tipo de promotor, excluyendo a los privados de las actuaciones acogidas al Régimen Especial.

VI.4.- LA VIVIENDA PRIVADA EN ALQUILER.

La situación de la vivienda en alquiler a principio de la década de los ochenta la podemos resumir de la siguiente forma, distinguiendo según el año de realización de los contratos⁴⁷⁵:

a) Contratos anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1964⁴⁷⁶. Son en general los conocidos como alquileres de "renta antigua": alquileres

⁴⁷³ Véase Cuadro 6.6.

⁴⁷⁴ Véanse Cuadro 6.7 y Cuadro 6.8.

⁴⁷⁵ Véase SANCHEZ VILLAR, P. (1992).

⁴⁷⁶ Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre.

prácticamente congelados en sus rentas, con prórroga forzosa para el arrendador.

b) Contratos posteriores a la LAU de 1964 y anteriores a la entrada en vigor del "Decreto Boyer". Los alquileres pueden actualizarse con algún índice de precios, siendo también obligatoria la prórroga para el arrendador, además del régimen de subrogaciones que establece la Ley.

El "Decreto Boyer" (Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril) introduce dos modificaciones importantes que afectan al segmento de la vivienda en alquiler:

1º.- Permite la libre transformación de viviendas en locales de negocio (Art. 8º).

2º.- Suprime la prórroga forzosa de los nuevos contratos de arrendamientos urbanos (Art. 9º).

La duración de los contratos será la que libremente estipulen las partes, con lo que es posible la revisión de los alquileres cuando finalice el contrato.

Esta triple situación de los alquileres se mantendrá durante los ochenta. A principios de los noventa, la situación del mercado de alquileres en España sigue calificándose de preocupante dada la pérdida de peso de este tipo de tenencia en el conjunto del parque inmobiliario. La coexistencia de dos regímenes, uno muy protegido y otro liberalizado (a partir de 1985) introduce fuertes distorsiones en el mercado, que son especialmente evidentes en las rentas de alquiler nuevas⁴⁷⁷. La aprobación de una nueva LAU a finales de 1994 intentará unificar y actualizar los regímenes legales.

⁴⁷⁷ Se calcula que tan sólo el 18% del parque residencial español está en régimen de alquiler, mientras aproximadamente el 50% de los contratos son anteriores a la LAU de 1964 y el 75% anteriores al "Decreto Boyer". DIRECCION GENERAL DE COORDINACION Y PROGRAMACION ECONOMICA (1990); SANCHEZ VILLAR, P. (1992).

VI.4.1.- Financiación Cualificada y Beneficios Fiscales.

Desde principios de los años ochenta es posible obtener financiación cualificada para la construcción o rehabilitación de viviendas con destino a alquiler. En general, a partir del Plan Cuatrienal se intenta fomentar este régimen otorgando mayores préstamos en relación al módulo y una mayor subsidiación de los tipos de interés en comparación con la construcción de vivienda nueva en propiedad⁴⁷⁸.

El arrendador de una vivienda en alquiler no disfruta de ninguna ventaja fiscal, mientras que para los inquilinos de bajos ingresos se establecen en la Ley del IRPF de 1991 (Ley 18/1991, de 6 de junio). La deducción en la cuota por el concepto de alquiler de vivienda será del 15%, con un máximo de 75.000 pesetas, debiéndose cumplir las siguientes condiciones:

- 1º.- Que el sujeto pasivo no tenga rendimientos netos superiores a 2 millones de pesetas anuales.
- 2º.- Que las cantidades satisfechas en concepto de alquiler no excedan del 10% de los rendimientos netos del sujeto pasivo.

La regulación de los Fondos de Inversión Inmobiliaria constituye una novedad en el mercado inmobiliario español. Estos disfrutarán de una fiscalidad ventajosa cuando la mayoría de su patrimonio esté constituido por viviendas en alquiler⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Véanse Cuadros 6.3, 6.5, 6.6 y 6.7.

⁴⁷⁹ La Ley 19/1992, de 7 de julio crea las Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliaria dirigida al mercado de alquileres, con dos modalidades: los Fondos de Inversión Inmobiliaria y las Sociedades de Inversión Inmobiliaria. Estas Instituciones se orientan a la captación del ahorro de los particulares, invirtiendo éste en activos inmobiliarios que generalmente se rentabilizan mediante su explotación en régimen de alquiler.

El Reglamento del funcionamiento de los Fondos de Inversión Inmobiliaria y de las Sociedades se aprueba con el Real Decreto 686/1993, de 7 de mayo.

Cuando las Sociedades tengan por objeto la inversión en vivienda de alquiler disfrutarán de ventajas fiscales en el tipo de gravamen aplicable en el Impuesto de Sociedades, bonificaciones en el ITP y IAJD y exenciones del IVA.

VI.4.2.- La Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos.

La nueva LAU de 1994 (Ley 29/1994, de 24 de diciembre) tiene por objeto fomentar el régimen de alquiler, diseñando un nuevo marco normativo que haga atractiva la inversión en este tipo de viviendas. En esta línea se establecen, por un lado, las nuevas condiciones de los contratos:

- a) Duración mínima de los contratos: cinco años, renovables anualmente.
- b) Subida de la renta anual en función del IPC pasado.

Por otro, la Ley pretende equiparar gradualmente las condiciones de los contratos vigentes, actualizando las rentas de los contratos celebrados con anterioridad a 1985 y recortando las posibilidades de subrogación⁴⁸⁰. No obstante, la actualización no se efectuará en algunos casos concretos (inquilinos de bajos ingresos), contemplándose la posibilidad de que el propietario pueda beneficiarse de desgravaciones fiscales, siempre que se halle inscrito en el censo de alquileres⁴⁸¹.

VI.5.- REHABILITACION.

Varias razones aconsejan impulsar la rehabilitación a principios de los ochenta. En primer lugar, la situación del parque residencial español (deterioro del patrimonio inmobiliario y pérdida de calidad ambiental). En segundo lugar, el problema del déficit de viviendas y su carestía. Los

⁴⁸⁰ La actualización de la renta se hará en 10 años si los ingresos familiares no sobrepasan 5,5 veces el SMI y en cinco años cuando sea igual o superior.

⁴⁸¹ No se actualizará la renta cuando los inquilinos:

- a) tengan rentas inferiores a 2,5 veces el SMI, cuando en la vivienda habiten 1 ó 2 personas.
- b) tengan rentas inferiores a 3 veces el SMI, cuando en la vivienda habiten 3 ó 4 personas.
- c) tengan rentas inferiores a 3,5 veces el SMI, cuando en la vivienda habiten más de 4 personas.

nuevos ayuntamientos democráticos centrarán sus actuaciones en la recuperación y mejora del espacio habitado, mientras la legislación fomenta exclusivamente la construcción de nuevas viviendas.

Estas consideraciones aconsejan contemplar las actuaciones en materia de rehabilitación de viviendas y el equipamiento comunitario primario dentro de las actuaciones protegidas. Esto será posible a partir del Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre. Sin embargo, estas primeras disposiciones no tendrán efectos reales en el fomento de dichas actuaciones.

VI.5.1.- Primera Etapa. 1981-1987.

El Real Decreto 2329/1982, de 28 de julio, sobre protección del patrimonio residencial y urbano, reconoce, además de las consideraciones anteriores, la trascendencia de estas actividades como iniciativas generadoras de empleo, ya que "esta actividad requiere unas tasas de empleo por inversión real superiores a las de la edificación de nuevas viviendas"⁴⁸². Esta disposición, que se aplicará plenamente durante el período de vigencia del Plan Cuatrienal 1984-1987 introduce la rehabilitación plenamente en el ámbito de las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Se establecen en primer lugar unos requisitos generales que deben cumplir los edificios objeto de rehabilitación, entre los que destaca la exigencia de que el mismo tenga una antigüedad superior a diez años. Además, sólo se computarán 90 metros cuadrados útiles por vivienda y

⁴⁸² A este respecto señala Muñagorri:

"De otra parte la escasa actividad de la rehabilitación resulta especialmente grave en un momento de progresiva crisis del sector de la construcción, afectado por importantes tasas de desempleo. La rehabilitación representa un importante estímulo para la generación de empleo, ya que la incidencia sobre la creación de puestos de trabajo es mayor, estimándose que por cada 2,5 millones de pts. de inversión se generan 1 puesto directo y 3,9 inducidos, frente a la obra nueva que para la misma inversión se generan 1 puesto directo y 2,6 inducidos."

MUÑAGORRI, R. (1987); p. 37.

únicamente podrán acogerse a los beneficios aquellas actuaciones cuyo presupuesto protegible exceda de 200.000 pesetas⁴⁸³.

El primer modelo que se adopta distingue tres regímenes, reproduciendo el esquema establecido para las nuevas viviendas: libre, protegido y público. La diferencia entre los dos primeros, además de las ayudas que se establecen, radica en la fijación de precios de venta y rentas máximas para el caso de rehabilitación protegida. La rehabilitación pública comprenderá actuaciones desarrolladas por municipios para la rehabilitación de determinados edificios que presenten deterioro estructural, singular valor arquitectónico, etc⁴⁸⁴. Además, el citado Real Decreto incluye las "áreas de rehabilitación integrada". La declaración de un área de este tipo tendrá como objeto la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones y el fomento de la iniciativa privada de cara a rehabilitar conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico artístico, cultural, ambiental o social.

En relación al tratamiento fiscal, el Real Decreto antes mencionado equipara, a efectos de desgravación, la rehabilitación y la adquisición de una vivienda. El "Decreto Boyer" permitirá ampliar hasta el 17% el porcentaje a desgravar por rehabilitación de vivienda tanto si se trata de vivienda habitual o no.

VI.5.2.- Segunda Etapa. 1988-1991.

Las ayudas contempladas en el anterior Plan tendrán éxito en el campo de las remodelaciones parciales (cocinas, baños, etc.) pero no en actuaciones de carácter estructural. Las razones que se apuntan para explicar este comportamiento son, por un lado, la cuantía de las ayudas, y

⁴⁸³ Se define la figura de presupuesto protegible a efectos de definir la cuantía de los préstamos y subvenciones. En relación a las ayudas financieras, véase Cuadro nº 6.3. El número de actuaciones previstas se recoge en el Cuadro nº 6.4.

⁴⁸⁴ Los beneficiarios de este tipo de actuaciones no deben tener unos ingresos superiores a 2,5 SMI.

por otro, las dificultades de gestión (tiempo de concesión de la calificación provisional, de la licencia, préstamo, etc.)⁴⁸⁵.

A partir de 1988 se consolida el llamado anteriormente régimen "libre", desapareciendo el régimen "protegido"⁴⁸⁶. Las viviendas no quedarán afectadas por limitaciones en su precio de venta o renta y las ayudas dependerán de los ingresos del beneficiario. Además, se eleva la edad mínima del edificio hasta quince años y se exige que el presupuesto protegible mínimo sea de 400.000 pesetas. Estas modificaciones pretenden dirigir los recursos hacia la rehabilitación estructural o pesada. Se mantiene el tope de la financiación por actuación a través de la figura del "presupuesto protegible máximo" y se contemplan mayores subvenciones para las actuaciones sobre edificios cedidos en alquiler. En 1989 se amplía la financiación cualificada para la adquisición de edificios por promotores privados para ser rehabilitados y transformados en VPO⁴⁸⁷.

VI.5.3.- Tercera Etapa. 1992-1995.

El Plan de Viviendas 1992-1995 establece como requisitos para que los edificios puedan ser objeto de financiación cualificada que su antigüedad sea superior a los diez años y que el presupuesto protegible exceda las 500.000 pesetas⁴⁸⁸.

El Real Decreto 726/1993, de 11 de junio deroga el Capítulo IV del Real Decreto 1932/1991 relativo a rehabilitación. El objeto será potenciar la rehabilitación protegida, evitando la dispersión de las ayudas para facilitar los centros históricos. Estas intervenciones estarán basadas en las Areas de Rehabilitación, es decir, en la rehabilitación de edificios y viviendas y áreas urbanas completas. De especial importancia es el tratamiento de las actuaciones encaminadas a transformar edificios de

⁴⁸⁵ Véase MUÑAGORRI, R. (1987).

⁴⁸⁶ Real Decreto 1494/1987. Véase Cuadro nº 6.5.

⁴⁸⁷ Real Decreto 224/1989. Véase Cuadro nº 6.6.

⁴⁸⁸ Véanse Cuadros nº 6.7. y 6.8.

carácter no residencial en edificios de viviendas. Ya no se exige que las viviendas resultantes tengan una superficie de 90 metros cuadrados como máximo; no se limita la superficie de las viviendas, aunque se limita el precio. En relación al precio se podrá optar por calificar las viviendas como VPO o equipararlas a una VPT. Sin embargo, el Real Decreto no aplica el mismo tratamiento a la cesión de viviendas en alquiler que debe realizarse con precios de VPO, aunque la vivienda no se califique como tal. El Real Decreto 236/1993 irá dirigido a impulsar las actuaciones de rehabilitación integral cuando exista acuerdo entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento.

VI.6.- SUELO

VI.6.1.- Segunda Etapa. 1988-1991.

El Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo (que vino a sustituir prácticamente al Real Decreto 1494/1989) abre la posibilidad de que los promotores públicos accedan a préstamos cualificados para la adquisición y urbanización de suelo. La subsidiación de intereses se concederá cuando se destine a la construcción de VPO y al menos el 50% de las mismas pertenezcan al Régimen Especial. Además, la construcción debe iniciarse en un plazo máximo de dos años y terminar en un plazo máximo de tres.

Las tensiones en los precios de las viviendas y del suelo harán necesaria la reforma de la Ley del Suelo de 1975. El nuevo texto legal (Ley 8/1990, de 25 de julio) pretende adaptar la legislación a la situación inflacionista del mercado inmobiliario, dotando de un mayor protagonismo a los ayuntamientos⁴⁸⁹.

VI.6.2.- Tercera Etapa. 1992-1995.

El Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, incentiva la compra de suelo, incluyendo dentro de las actuaciones protegibles la adquisición

⁴⁸⁹ Los problemas del suelo y las novedades de la nueva Ley se tratan ampliamente en el Capítulo VII.

onerosa de suelo urbanizado, la urbanización de suelo y la adquisición onerosa e inmediata urbanización de suelo. Los beneficiarios pueden ser tanto públicos como privados. Además, el suelo no ha de destinarse totalmente a la promoción de VPO, sino que parte de él puede destinarse a construir VPT e incluso vivienda libre: debe destinarse a VPO y VPT, como mínimo, el 75% de la edificabilidad. Se establecen una serie de plazos para la edificación del suelo, quedando sujetos a derecho de tanteo y retracto administrativo si no se cumplen las condiciones establecidas.

CAPITULO VII
ESPACIO Y VIVIENDA EN LA
ESPAÑA DE LOS OCHENTA

Iniciamos el presente capítulo con un breve análisis de la política económica seguida por los distintos gobiernos socialistas a lo largo de la década de los ochenta y primeros años noventa. El objetivo es detectar las principales líneas de actuación en materia de política económica y determinar el papel que juega en ellas la política de suelo y vivienda. De cara a analizar la evolución seguida por el sector es necesario atender, previamente, a las principales motivaciones teóricas e ideológicas de la intervención pública en la economía española.

VII.1.- LA POLITICA ECONOMICA A PARTIR DE 1982.

El año 1982 marca el inicio de una nueva etapa dominada por el triunfo del PSOE en las elecciones generales con una amplia mayoría, manteniéndose en el gobierno durante el período que nos ocupa. Los socialistas se enfrentan a una situación caracterizada, en primer lugar, por un notable atraso en los aspectos de bienestar de la sociedad española y, en segundo lugar, por la crisis económica. Es el primer gobierno democrático que cuenta con una amplia mayoría para acometer las reformas necesarias que exige la economía española en un contexto de crisis, después de varios años de respuestas tímidas frente a ella, condicionadas por la difícil situación política.

VII.1.1.- Objetivos de la Política Económica.

Si bien las propuestas electorales del PSOE se ajustan a los principios keynesianos, al propugnar una amplia intervención del sector público en la economía, el ascenso al poder en un contexto de crisis económica - junto a lo que algunos llaman "restricción político-pragmática"-, le llevará al abandono de tales principios a la hora de desarrollar su política económica (Montero Soler, Ortiz Molina y Torres López, 1994). La opción del nuevo gobierno vendrá condicionada por la experiencia de otros países con gobiernos de izquierdas, especialmente por el ya evidente fracaso del programa keynesiano del presidente Mitterrand de 1981 (Merkel, 1995).

El Gobierno socialista se enfrentará a tres grandes retos: crear las condiciones para superar la crisis económica, mejorar la competitividad de la economía española e integrar a España en la CEE. La liberalización y la desregulación serán procesos claves de la política económica socialista.

Podemos distinguir tres períodos o etapas⁴⁹⁰:

a) 1982-1985: esta primera etapa viene marcada por los efectos de la crisis económica iniciada en los setenta y agravada en 1979, con el segundo shock del petróleo. Dos conceptos presidirán la política económica: "ajuste" y "reconversión industrial".

b) 1985-1990: etapa de recuperación económica.

c) A partir de 1990: aparecen los primeros síntomas de desaceleración de la actividad.

Durante la primera de las etapas se plantean importantes reformas estructurales: ajuste energético, reconversión industrial, flexibilización del mercado de trabajo, reforma de la Seguridad Social y de la empresa pública, transformación y modernización agraria, etc. No todas recibirán la atención necesaria. La reconversión industrial, los primeros pasos hacia la flexibilización del mercado de trabajo y la adaptación de la agricultura a las exigencias de la CEE serán los resultados más destacables.

Una vez acometidas las reformas estructurales más urgentes, en 1985 se aprobarán medidas de carácter expansivo para lograr un mayor crecimiento económico. De especial importancia serán las aprobadas en el Real Decreto-Ley 2/1985, sobre Medidas de Política Económica⁴⁹¹. La entrada de España en la C.E.E. vendrá también a favorecer el inicio de la recuperación. La economía española registrará una etapa de crecimiento durante el período 1985-1990.

⁴⁹⁰ Véase SEVILLA, J. (1985); ETXEZARRETA, M. (1991), TORRES LOPEZ, J. (1994).

⁴⁹¹ También hay que destacar el Decreto 629/1983 sobre Régimen de Retenciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Las principales medidas adoptadas son: libertad de amortización para inversiones iniciadas en 1985 y 1986, desgravaciones por inversión en vivienda, supresión del límite a la deducción en el impuesto sobre sociedades por creación de empleo, bonificaciones por contratación juvenil, rebaja de los tipos de retenciones sobre el trabajo personal, etc.

La reducción de la inflación, del déficit público, del desempleo y del desequilibrio externo serán los objetivos de la política económica. Sin embargo, la prioridad en relación a los objetivos de inflación y desempleo se decantará hacia el primero de ellos. Y si bien no sorprende la prioridad concedida a uno de los problemas más graves de la economía española (el comportamiento de los precios), sí que lo hace la forma en que se espera influir sobre el mismo, al adoptarse un esquema de intervención que se ajustaría a la "corriente ortodoxa y liberal dominante en Occidente" (Montero Soler, Ortiz Molina y Torres López, 1994; Merkel, 1995)⁴⁹². Esta opción se pone de manifiesto al analizar los dos grandes ejes de la política económica socialista:

- a) Moderación salarial: la reducción de los costes de producción se realizará fundamentalmente a través de los costes salariales. Con ello se espera además que aumenten los beneficios empresariales, y consiguientemente la inversión y el empleo.
- b) Política monetaria restrictiva: reducción de la oferta monetaria para disminuir las tensiones en los precios.

Estos dos principios rectores coinciden con algunos de los adoptados en los Pactos de la Moncloa, siguiendo las recomendaciones de la OCDE. En relación al primero de ellos, puede constatarse un cambio significativo

⁴⁹² Como señala Merkel:

"... El mercado disfrutó de una preferencia indiscutida frente al Estado como sistema racional de asignación de recursos. Pero también se recomendó la inhibición estatal ante eventuales fallos del mercado. En cambio, se prefería recurrir al Estado como medio de regulación cuando, como ocurrió con la reconversión industrial, podía acelerar la transformación de las estructuras o crear las condiciones para la continuidad y competitividad de las empresas más rápidamente de lo que habría hecho el mercado actuando en solitario. Este cambio de preferencias respecto a los objetivos e instrumentos de la política económica, que era completamente coherente, se expresó en una práctica de gobierno que mostró desde el principio un perfil más liberal que socialdemócrata... como se puso especialmente de manifiesto en la política de empleo."

"... El objetivo de la justicia social perdió la partida casi siempre que la protección de los derechos e intereses colectivos chocó con la eficiencia del mercado (...). El intento de utilizar los pactos sociales (1977-86) exclusivamente en beneficio de los inversores privados (...) subraya la clara preferencia del PSOE por la economía de mercado."

MERKEL, W. (1995); pp. 309 y 325.

con la etapa inmediatamente anterior: mientras hasta 1982 se pretende "congelar" los salarios, a partir de ese año el esfuerzo se orienta hacia la reducción de los salarios reales⁴⁹³. Se sigue, por tanto, una política de ajuste pasivo a la crisis, rechazando una adaptación activa "cuya nota fundamental consiste en tomar como dato el nivel de salarios reales existente y como variable a adaptar el nivel tecnológico-organizativo" (Sevilla, 1985; p. 46). Ambos principios se mantendrán sin cambios durante la década de los ochenta y en los primeros noventa; la política económica no se modifica en sus grandes líneas aun estando en fases diferentes del ciclo económico.

En la segunda mitad de los ochenta se asistirá a un endurecimiento de la política monetaria: los tipos de interés, que durante el período 1983-85 se situarán en la media de los europeos, registran una subida considerable a finales de 1986, alcanzando niveles muy superiores a la media de la CEE y en general de los países industrializados⁴⁹⁴. La política monetaria tendrá que hacer frente, además de a la inflación, al mantenimiento de la cotización de la peseta dentro de la banda establecida en el Sistema Monetario Europeo (SME) del que forma parte desde 1989⁴⁹⁵. La entrada en el SME implica una decidida apuesta por el "proyecto europeo", aunque tendrá unos costes elevados para la economía española, al tener que mantener un tipo de cambio sobrevaluado y un déficit por cuenta corriente que tendrá que ser compensado con la balanza de capital. La firma del Tratado de la Unión Europea en 1992 impondrá nuevas condiciones para la convergencia nominal y obligará a la adopción de una política económica restrictiva coincidiendo con la etapa recesiva del ciclo económico.

La aplicación de una política monetaria de signo restrictivo implica que la lucha contra la inflación pasa a ser el objetivo prioritario. Además, la moderación salarial también contribuye a frenar la subida de precios. En relación al desempleo, se considera que está ocasionado por unos

⁴⁹³ La reducción de los salarios reales se llevará a cabo de manera directa (reducción de salario percibido) e indirecta (reducción de los beneficios percibidos de la Seguridad Social o salario diferido). Véase SEVILLA, J. (1985).

⁴⁹⁴ Véase ETXEZARRETA, M. (1991); MERKEL, W. (1995).

⁴⁹⁵ Véase GAMIR, L. (1993-b).

salarios excesivamente altos (es decir, es de tipo clásico)⁴⁹⁶. Junto a esto, se espera que la creciente apertura de la economía española y la entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986 aumente la competencia y mejore nuestra competitividad internacional. La "obsesión" por la apertura externa se traduce también en la concesión de prioridades al control de precios, al saldo de Balanza de Pagos y a los tipos de cambio.

Sin embargo, la dificultad que presenta la reducción de la inflación indica que hay otras causas de tipo estructural sobre las que no se está actuando. Por otro lado, este esquema de intervención condiciona unos costes de capital elevados, es decir, tiene a su vez un efecto inflacionista (a través de los costes financieros) que sin embargo es minusvalorado a lo largo de toda la década. Además, los elevados tipos de interés pueden penalizar ciertos tipos de inversión y de consumo, y en consecuencia la creación de empleo.

Con unos tipos de interés más elevados que los que presentan los países de nuestro entorno, la tendencia es hacia la atracción de capitales extranjeros. La entrada de capitales extranjeros permite tener superávit por cuenta de capital compensando el déficit por cuenta corriente generado por el tipo de cambio de la peseta (sobreevaluada) y por un diferencial de inflación con el resto de países europeos que encarece nuestros productos y empeora nuestra competitividad. Así, los problemas estructurales se agravarán con la entrada en la C.E.E. y la consiguiente reducción del nivel de protección.

La inversión extranjera será uno de los grandes protagonistas de la década⁴⁹⁷. No obstante, nada garantiza que ésta se oriente hacia inversiones productivas y generadoras de empleo. Y así ocurrirá en nuestro caso: España será el cuarto país del mundo vendedor de empresas. Como han destacado varios autores (Etxezarreta, 1991; Montero

⁴⁹⁶ Se abandonan, por tanto, otras posturas como la keynesiana que atribuye el desempleo a la existencia de una demanda efectiva insuficiente; la estructural, que atribuye el desempleo a problemas estructurales de la economía. Véanse ETXEZARRETA, M. (1991); MERKEL, W. (1995).

⁴⁹⁷ Así lo reconoce el Informe de Coyuntura Económica de junio de 1987, donde se destaca el papel de los capitales e inversiones extranjeras para compensar el déficit de la balanza por cuenta corriente.

Soler, Ortiz Molina y Torres López, 1994), los altos tipos de interés contribuirán a desviar recursos desde el sector productivo hacia el financiero y especulativo (sector inmobiliario, inversiones en cartera).

La otra cara de la moneda viene marcada por el elevado endeudamiento de las familias españolas que lleva aparejado una sustancial reducción del ahorro. La política económica se centrará, a partir de 1986, en la demanda interna, especialmente en la reactivación del consumo privado. Como señala Martínez de Pablos (1991; p. 364):

"... aunque tras la crisis, los usos financieros de las empresas se hicieron menos dependientes de la banca -mayor autofinanciación, entrada de capital extranjero, recurso a emisiones propias sustitutivas del crédito, etc.-, la aceleración del consumo de las economías domésticas tomó el relevo con ventaja. Este segmento, ansioso de consumir tras una etapa de abstinencia, aceptó precios y condiciones muy rentables para la banca."

La secuencia "reducción de costes salariales, aumento de beneficios, aumento de la inversión y aumento del empleo" no funcionará como se esperaba⁴⁹⁸. Además del papel que pueden haber jugado las expectativas y la desconfianza en la situación socio-económica, otros aspectos contribuirán a romper la secuencia, especialmente la posibilidad de desviar los capitales hacia actividades más lucrativas de tipo financiero y especulativo, hacia inversiones que no generan empleo. Como señala Gonzalez i Calvet (1991-a; p. 164): "La alta rentabilidad de las colocaciones financieras cortocircuitó el proceso inversor desde los primeros ochenta".

En opinión de J. Sevilla (1985; p. 134):

"El clima económico que ha caracterizado tradicionalmente al funcionamiento de la economía española -control de salarios,

⁴⁹⁸ En relación a la política económica seguida, el PSOE:

"... Apostó por el credo liberal: "los beneficios de hoy son las inversiones de mañana y los puestos de trabajo de pasado mañana". Y este dicho, conocido en España como la "ley" de Helmut Schmidt (...), privaba al Ejecutivo de instrumentos eficaces de regulación en la cuestión del empleo ..."

MERKEL, W. (1995); p. 322.

financiación barata, sector público regresivo y reserva del mercado interno- probablemente ha situado a un nivel relativamente elevado el umbral de beneficios decisivo de los procesos de inversión por referencia a aquel que resulta factible en condiciones de mayor libertad económica."

Para Etxezarreta (1991), el modelo que auspicia la recuperación de la segunda mitad de los ochenta persiste en la dependencia de elementos externos. Es decir, el crecimiento económico español estará estimulado en parte por la expansión de la economía internacional, la disminución del precio del petróleo y la favorable relación de intercambio de la época. La vulnerabilidad frente a las condiciones externas vuelve a ser una de las debilidades más destacables de nuestra economía⁴⁹⁹. Otros destacarán la velocidad y desprotección con que se realiza la apertura de la economía española, así como la pérdida de importancia del mercado interno en aras de una obsesiva deflación que permita aumentos en la competitividad (Ortiz Molina, 1994).

El empleo continuará siendo la asignatura pendiente a principios de los años noventa; la tasa de paro será una de las más elevadas de los países de la Unión Europea. Si hasta 1986 la destrucción de empleo había sido considerable, a partir de entonces la creación de empleo también lo será, aunque la reducción de la tasa de paro no será importante por el aumento que se registra en la población activa. En definitiva, durante los ochenta la capacidad de creación neta de empleo de la economía española no ha sido suficiente para absorber el aumento de la oferta de trabajo⁵⁰⁰.

La dureza de la política económica se compensará en parte con un aumento importante en los gastos sociales; su ritmo de crecimiento será superior al registrado en el resto de países europeos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que España parte de unos niveles muy bajos de atención

⁴⁹⁹ La elevada dependencia externa ha sido una de las características de historia reciente de la economía española. No obstante, algunos autores destacan cómo en el período de crecimiento de la segunda mitad de los ochenta, entre el 60-70% del total de importaciones corresponden a energía, alimentos y materias primas. VELARDE FUERTES, J. (1988).

⁵⁰⁰ Véase SUCH, D. (1993).

social. Gonzalez i Calvet (1991-b) distingue dos etapas en la evolución del gasto público español:

a) 1977-1985: el aumento del gasto se debe, en primer lugar, a la expansión de las prestaciones sociales y los servicios públicos y, en segundo lugar, a las exigencias del proceso de reconversión y saneamiento financiero.

b) 1985-1989: el gasto social se estabiliza mientras se reducen de manera importante las necesidades de la reconversión. El gasto aumenta al aumentar la inversión pública y la provisión de infraestructuras.

Es decir, en una primera etapa el ritmo de crecimiento del gasto social será superior al registrado por el resto de países europeos. Este aumento viene a cubrir en parte las fuertes carencias históricas de la sociedad española y una posición muy alejada del resto de países europeos. Y debe entenderse como un aspecto central en la legitimación democrática del gobierno que contribuye, además, a compensar la reducción de los salarios reales. En 1985 se frenará el crecimiento del gasto público interrumpiendo "el proceso de aproximación de los gastos del Estado al nivel europeo" (Merkel, 1995; p. 257). La segunda etapa vendrá caracterizada por la estabilización del mismo:

"... La estabilización del gasto a un nivel inferior al europeo es un componente de primer orden en la estrategia de crecimiento que ha adoptado el gobierno socialista, basada en una política liberalizadora, en la restricción salarial, la limitación del sector público y la potenciación de las rentas del capital." (Gonzalez i Calvet, 1991-b; p. 202).

VII.1.2.- Algunas Consecuencias de la Política Económica de los Ochenta.

La opción de política económica seguida por el Gobierno socialista durante su primer mandato tendrá sus costes. Desde su perspectiva el "ajuste" de la economía española es necesario: primero, para crecer, y

después, para repartir. Dicha orientación "cuyo objetivo básico y primero era asegurar la elevación continuada del *nivel de vida*, exigía cambios que temporalmente cuando menos iban en detrimento de la calidad de vida de amplios colectivos (a través del factor seguridad en el empleo), toda vez que imponía aplazar la implantación de políticas que la favoreciesen." (Tomás Carpi, Nacher y Bono, 1993; p. 470, cursiva en el original)

Desde el punto de vista del criterio de equidad, la política económica será regresiva, mientras el balance respecto al indicador calidad de vida también ha de considerarse negativo durante el primer cuatrienio socialista (Tomás Carpi, Nacher y Bono, 1993)⁵⁰¹. En relación al segundo mandato, el objetivo del progreso económico seguirá presidiendo la actuación gubernamental, y aunque se observa un cambio de tendencia en la política pública en algunos elementos determinantes de la calidad de vida, los autores concluyen que "es difícil afirmar que la calidad de vida de los españoles haya mejorado durante esta segunda fase de gobierno socialista." (p. 473).

Como hemos señalado, uno de los ejes de la política económica de los distintos gobiernos socialistas a lo largo de los ochenta será la moderación salarial. Para el período 1981-1992 se confirma la reducción de la participación de las rentas del trabajo en el PINcf, mientras el Excedente Bruto de Explotación registra un aumento prácticamente equivalente⁵⁰². Así:

⁵⁰¹ Aunque aumentarán algunas partidas relacionadas con la calidad de vida (sanidad, pensiones, prestaciones por desempleo, etc) "una parte muy sustancial" del incremento de la presión fiscal durante el período 1983-87 será destinada al saneamiento de los sectores en crisis y la reindustrialización, el apoyo a la exportación, el seguro de cambio del endeudamiento externo de las empresas constructoras de las autopistas y la financiación de la deuda pública. Véase TOMAS CARPI, J. A., NACHER, J. M^a y BONO, E. (1993).

⁵⁰² "La diferencia de 24,75 puntos que separaba a ambas magnitudes al inicio del período se reduce hasta 16,65 al finalizar el mismo." MILLAN PEREIRA, J. L. (1994); p. 56.

Roca Jusmet, al comparar los datos de la Contabilidad Nacional sobre la participación relativa en el PIB de las Remuneración de Asalariados y el Excedente Bruto de Explotación, destaca el aumento de la participación salarial desde 1970 hasta 1976-77 (incluyendo el conjunto de cotizaciones sociales). Desde 1976-77 hasta 1985 se registra una importante disminución, mientras entre 1985-88 la participación se mantiene estable. ROCA JUSMET, J. (1991).

"Aunque la discusión sobre este asunto es siempre controvertida, y depende mucho de las fuentes estadísticas que se utilicen, se puede aceptar como un hecho que durante los años ochenta (al contrario de lo ocurrido en la década anterior) tanto los costes laborales unitarios reales como la participación de la remuneración (bruta) de los asalariados corregida de la variación en la población asalariada han disminuido de manera importante, tanto en los años de expansión como en los de crisis. Sin embargo, las cifras de paro no han dejado de aumentar." (Montero Soler, Ortiz Molina y Torres López, 1994; p. 36).

Es decir, a lo largo de la década se asiste a la reducción de los salarios reales, mientras se mantienen elevadas tasas de paro, más altas que las registradas por la mayoría de países de la OCDE. Si a esto unimos los elevados tipos de interés que registra la economía española durante la década (especialmente en la segunda mitad), el resultado es que el énfasis en el control de la demanda interna -básicamente a través del consumo privado-, traslada el coste del proceso de transformación y apertura de la economía española a los consumidores. Otro aspecto que incide

Al estudiar el comportamiento del coste laboral por asalariado en términos reales (comparado con los precios y utilizando tanto el deflactor del PIBcf como el índice de precios de consumo), el mismo autor concluye que en la década de los setenta se produce un aumento significativo de los costes laborales, aunque el aumento del poder de compra será mucho menor puesto que parte del aumento se debe a la creciente presión fiscal sobre los trabajadores y al aumento de las cotizaciones sociales. La primera mitad de los ochenta, entre 1979 y 1985, se caracteriza por el práctico estancamiento de los salarios brutos. Por último, en el período 1985-1991, es decir, el período de máxima expansión económica: "... es probable que para una mayoría de trabajadores disminuyó el salario neto; el encarecimiento de un bien tan básico como la vivienda fue uno de los factores que incrementó las dificultades de amplios segmentos de trabajadores muy por encima de lo que reflejaba el IPC." Los costes laborales unitarios reales registran un aumento moderado durante los setenta y una caída muy importante en los ochenta, tanto en los años de crisis como de expansión: "... En definitiva, los costes laborales unitarios reales eran el año 1991 considerablemente inferiores -en más de un 10%- a los de 1970." ROCA JUSMET, J. (1994); pp. 198-9 y 201.

En relación a la redistribución de la renta, Gámir destaca cómo en 1974, el 10% que más gana (la decila superior de hogares) se lleva el 39% de la renta familiar disponible. En 1981 el 29,23% y en 1989 prácticamente lo mismo, el 28,62%:

"En otras palabras, el proceso de redistribución se produce en España entre 1974 y 1981. Después no empeora, pero apenas cambia, y este análisis es válido no sólo para el 10% superior, sino para el resto de las decilas..."

GAMIR, L. (1993-b); p. 517.

directamente en esta dinámica es la elevada regresividad fiscal, manifestada en diferentes frentes:

- a) Elevado fraude fiscal: como ejemplo, la renta media (declarada) de los empresarios españoles es inferior a la de los asalariados, mientras las actuaciones contra el delito fiscal son muy escasas⁵⁰³.
- b) Estructura regresiva de los principales impuestos directos (IRPF, Impuesto de Sociedades, Impuesto sobre el Patrimonio, etc.).
- c) Creciente peso de los impuestos indirectos, reducción de la recaudación del impuesto de beneficios y escasa importancia de los impuestos sobre patrimonio o sobre sucesiones.

Es decir, una imposición directa regresiva basada en el trabajo de los asalariados y un creciente peso de la imposición indirecta. Además:

"Si a todo ello unimos que la tercera gran fuente de ingresos de las Administraciones Públicas la constituyen las cotizaciones a la Seguridad Social (8,4 billones de pesetas en 1992), que gravan nuevamente al factor trabajo, no tanto en este caso a los perceptores del mismo, sino más bien al propio uso del recurso, parece que se confirma la tesis de que los mecanismos de solidaridad en España basados en la iniciativa pública se financian de un modo "desproporcionado" con cargo a un comportamiento universal -el consumo-, y a otros dos más específicos: el empleo de mano de obra y la obtención de rentas del trabajo, consolidando un sistema de transferencias de activos asalariados a inactivos." (Millán Pereira, 1994; p. 84).

En definitiva:

"... la política económica de los ochenta ha supuesto la asunción y socialización de los costes de la crisis, la desregulación de la economía y la incorporación plena al esquema de división internacional del trabajo. El coste de todo este proceso se ha cargado en su mayor parte sobre los asalariados, asentando nuevos

⁵⁰³ Por ejemplo, la renta media declarada por los empresarios españoles en 1991 era inferior en un 42% a la de los asalariados. El País, 14 de julio de 1993.

parámetros distributivos mucho más favorables a las rentas de la propiedad." (Gonzalez i Calvet, 1991-b; p. 190).

Teniendo en cuenta el fracaso en la creación de empleo, que afecta especialmente a los jóvenes ("catástrofe" en palabras de Merkel, 1995), es decir, a aquellos que forman nuevos hogares, y las características que reviste el crecimiento económico de los ochenta, podemos estar de acuerdo con Naredo (1993) en que ha predominado la "economía de adquisición" sobre la "economía de la producción"⁵⁰⁴. De cara al sector que nos ocupa, cabe resaltar los negativos efectos de la creciente precarización en el mercado de trabajo que también afecta de manera especial a los jóvenes. Una mayor inseguridad en el puesto de trabajo tiene como consecuencia el aplazamiento de la emancipación y el retardo en la formación de nuevos hogares.

Los procesos especulativos incidirán también en el salario. Las familias españolas se verán forzadas a destinar mayor parte de la renta a vivienda al aumentar, por un lado, el precio de las viviendas por el proceso especulativo y, por otro, el coste de la deuda por el aumento de los tipos de interés principalmente⁵⁰⁵. Para el conjunto de la economía

⁵⁰⁴ En el caso de Madrid que analiza Naredo se confirma cómo:

"En lo relativo al sector privado no financiero (hogares más empresas no financieras) contrasta el fuerte crecimiento del crédito a los hogares con la evolución más moderada del correspondiente a las empresas no financieras..."

NAREDO, J. M. (1993); p. 115.

⁵⁰⁵ En relación al endeudamiento de los hogares, Naredo señala:

"... Por una parte el ratio de endeudamiento con relación al patrimonio total o a la renta disponible se mantiene por debajo de los países más endeudados, aunque las diferencias son más reducidas que las observadas para el conjunto del sector privado. Por otra parte, los mayores tipos de interés, hacen que el coste de esta deuda tenga un peso comparativamente mayor (...) respecto a la renta disponible.

Otro aspecto a resaltar es que, aunque la relación deuda/patrimonio total se mantenga a un nivel moderado, no ocurre lo mismo con la relación deuda/activos financieros, que resulta particularmente elevada: mientras que el valor de los activos financieros que poseen los hogares multiplica hoy por más de tres el valor de sus deudas en casi todos los países industrializados, en España sólo lo hace por 2,2. Lo cual pone al colectivo de los hogares españoles en una situación comparativamente más delicada, que se acentúa no sólo con los mayores tipos de interés, sino también con el mayor diferencial que se ha venido observando en nuestro país entre los tipos de interés activos y pasivos..."

española, el sector inmobiliario ha captado un volumen de recursos muy importante, penalizando la capacidad de captación de recursos de otras actividades (Naredo, 1993).

Esto introduce inevitablemente un elemento de vulnerabilidad en la actuación en materia de política económica durante la década que nos ocupa ("reducción salarial, aumento de beneficios, aumento de la inversión y aumento del empleo"). Es decir, puesto que acapara una parte sustancial del presupuesto familiar, unos mayores precios y costes pueden romper la secuencia mediante una mayor presión salarial que a su vez volverá a incidir sobre los precios. En este sentido, los altos precios de la vivienda resultan inflacionistas (Rodríguez, 1993-b).

O puede tener como consecuencia una contención en el consumo de la economía española. Esto último será lo que sucederá en los años noventa cuando el ritmo de crecimiento quede muy por debajo de lo esperado, en gran parte debido al comportamiento del consumo.

En definitiva, las condiciones que impone la política económica, junto con un notable aumento del consumo⁵⁰⁶ y de la demanda de viviendas, probablemente por el dilatado período de contención y animado por expectativas optimistas sobre el futuro a medio plazo de la economía española, no van a favorecer un comportamiento equilibrado del sector inmobiliario en los años ochenta. El sector registrará importantes aumentos en los precios (inflación inmobiliaria) que, como

NAREDO, J. M. (1993); p. 116.

⁵⁰⁶ A este respecto, señala Esteve:

"Que los españoles se han lanzado fervientemente a consumir, resulta difícilmente negable a la luz de las cifras comentadas; pero que ello sea consecuencia de una enajenación mental colectiva de carácter consumista resulta más problemático, pues ... parece dudoso que todo ese aumento del consumo haya sido "libre", es decir, de carácter creativo. Más bien, existe la sospecha de que la capacidad de generación de bienestar por parte de los individuos no ha crecido ni mucho menos al mismo ritmo que lo ha hecho el consumo registrado; o, lo que es lo mismo, que buena parte de ese nuevo consumo ha sido consumo defensivo ..."

El autor distingue de la siguiente manera entre consumo defensivo y su opuesto, el consumo creativo: el defensivo será aquel con el que se intenta prevenir o remediar algún tipo de penuria o daño, mientras que el consumo creativo será el que pretende conseguir alguna satisfacción o gratificación positiva. ESTEVE, F. (1991); p. 673.

veremos más adelante, tendrán graves consecuencias sociales y económicas.

VII.2.- EL SECTOR INMOBILIARIO.

VII.2.1.- Las Ciudades frente a los Nuevos Retos Tecnológicos y Económicos.

Los primeros ochenta son los años en que se va configurando la nueva política urbana y espacial española, coincidiendo con un período de profunda transformación de la actividad económica. La desconfianza en las posibilidades "científicas" de la planificación de los años setenta, conducirá a dos posturas: el planeamiento por partes y el urbanismo de la austeridad. La ciudad ya no crece, por lo que la intervención sobre ella debe orientarse hacia su "rehabilitación", hacia la mejora de los elementos que forman el espacio urbano ("completar la ciudad").

La crisis del planeamiento coincide con la crisis económica. La visión que tomará fuerza entre los planificadores durante la primera mitad de los años ochenta insiste en señalar la inadecuación de las grandes ciudades, antaño protagonistas del crecimiento económico basado en la industrialización, para afrontar eficazmente la crisis económica. Estas se encuentran con grandes desventajas, especialmente por el aumento de los costes de aglomeración, mientras otros espacios productivos resultan más flexibles para adaptarse a las nuevas condiciones de crecimiento y menos desequilibradas socialmente. La crisis del planeamiento coincide con la crisis del fordismo y con unas mayores exigencias de especialización y flexibilización.

Sin embargo, la reestructuración económica y las nuevas tecnologías imponen nuevos retos en el proceso de crecimiento económico. Desde finales de los años setenta hasta finales de los ochenta convergen una serie de innovaciones científicas y técnicas que darán lugar a un nuevo "paradigma tecnológico" (Castells, 1995). El nuevo "modo de desarrollo" es el "modo informacional". En él, la información juega un papel central (la "materia prima") a imagen del que ocupó la energía en las primeras revoluciones tecnológico-industriales, relacionando cultura,

conocimiento científico y desarrollo de las fuerzas productivas. Además, esta "revolución tecnológica" se centra más en procesos que en productos. Así, los efectos espaciales son importantes en este proceso por cuanto no se necesita "contigüidad geográfica" (Castells, 1985-c). En este "proceso de concentración descentralizada", el gran debate se centra en el papel de la ciudad-región. En relación al papel del Estado, Castells señala (1995; pp. 47-48):

"... a medida que la información se vuelve una fuerza productiva en sí, las características sociales de la reproducción de la fuerza de trabajo (y por tanto del consumo colectivo: la educación, la salud, la vivienda, etc.) se transforman en elementos clave para el desarrollo de las fuerzas productivas, asociadas a la capacidad cultural que tienen la fuerza de trabajo para procesar la información. Así, el antiguo Estado del bienestar de orden redistributivo se vuelve obsoleto, no tanto por ser demasiado costoso (esta es la crítica que se le hace desde el capitalismo, pero no una necesidad del modo informacional), sino porque debe ser reestructurado a fin de poder unir sus fines redistributivos a su nuevo papel como fuente de productividad gracias a una inversión en capital humano."

Los procesos de globalización y de internacionalización desencadenan una concentración de los poderes de decisión y los mercados financieros en determinadas ciudades, cuyo número es reducido -básicamente Nueva York, Londres y Tokio-⁵⁰⁷. En el origen de la ciudad global está el creciente volumen de capital que opera a escala internacional y que ha requerido previamente no sólo la reestructuración de los mercados financieros, sino también la presencia de una infraestructura tecnológica avanzada. Así, aparece un sistema jerárquico de ciudades que se corresponderá con la jerarquización de los centros con poder de decisión. Las consecuencias sobre la ciudad global serán importantes, especialmente en lo que se ha denominado dualización social, es decir, la división de la población en relación a su vinculación (o no vinculación) con actividades de elevado nivel. Pero también en cuanto a las infraestructuras necesarias (viviendas, oficinas, transporte y

⁵⁰⁷ Véase SASSEN, S. (1991) y (1992).

comunicaciones, etc.), cuya provisión queda generalmente rezagada en relación al ritmo de crecimiento de las necesidades.

Aunque la información (y el control) necesita de la gran urbe, de las economías de concentración, el contexto de referencia dejará de ser la nación; la nueva escala será planetaria. La "ciudad global" exige la reestructuración de las viejas ciudades ante los nuevos retos que impone el crecimiento⁵⁰⁸:

"La consigna principal del optimismo tecnológico que pone fin al discurso de la austeridad es no perder el tren del "progreso" al precio que sea: contra la crisis, crecimiento." (Roch, 1993; p. 51)

Los centros urbanos registrarán una fuerte presión como consecuencia de la pugna entre diferentes actividades por localizaciones accesibles. Los usos "débiles", entre ellos la vivienda, serán "expulsados" hacia el exterior de la ciudad. La necesidad de transporte aumentará. La subida de los precios de los activos inmobiliarios y del suelo acompañarán los cambios de la ciudad global, mientras los mecanismos tradicionales de planeamiento entran en crisis al ser incapaces de detener estos procesos. El ámbito de planificación debe ampliarse a la "metrópolis".

El ascenso de la "ciudad dual" va acompañado de las tendencias hacia la polarización y la segmentación de la estructura social. El conflicto se puede manifestar por la coexistencia de un sector profesional y ejecutivo de clase media con una creciente subclase urbana y por la crisis de Estado como intermediador entre capital y trabajo. Así, la "nueva ciudad dual puede verse a su vez como la expresión urbana del proceso creciente de diferenciación de la fuerza de trabajo en dos sectores igualmente dinámicos dentro de la economía: la economía formal basada

⁵⁰⁸ Para Roch:

"Se trata de una corriente que pone el énfasis en los aspectos productivos del sistema, que hereda la tradición de los viejos modelos de localización y que por lo tanto gira en torno al viejo concepto de concentración, de cuya materialización hereda también los problemas teóricos..."

ROCH, F. (1993); p. 54.

en la información y la economía informal basada en la fuerza de trabajo descualificada." (Castells, 1995; p. 318).

Las prescripciones de Castells advierten de la "tentación hacia el urbanismo del fin de la historia", es decir, de trabajar sobre el espacio existente de forma puntual y perfeccionista:

"En una palabra, estamos frente al desafío de una revolución tecnológica centrada en la información, una reestructuración económica que trata de apoyarse en el dinamismo de la pequeña y mediana empresa y un cambio sociocultural, centrado en la prioridad de los valores privados sobre los valores públicos. Pues bien, con ese desafío creo que sería fundamental que, a través de una serie de políticas urbanas innovadoras que no se limiten a zonificar lo que deben ser los usos del suelo, seamos capaces de construir una metrópolis de la relación, de la innovación y del significado, superando los viejos valores de la territorialidad y del funcionalismo." (Castells, 1985-c; p. 62).

Esta es la nueva situación a la que deben enfrentarse las ciudades. El Plan de Madrid de 1985 incorpora estas nuevas tendencias del planeamiento: por un lado, la idea de la austeridad propugnada por la izquierda italiana; por otro, una apuesta de futuro pragmática:

"*Conectividad*, descentralización y flexibilidad son las características físicas del nuevo orden metropolitano del que han desaparecido las categorías sociopolíticas" (Roch, 1993; p. 52)⁵⁰⁹.

La estrategia de Madrid se diseña bajo la idea de "difusión de centralidad", y en ella la intervención pública es importante: creación de nuevos espacios que atraigan actividades económicas, acompañados del desarrollo de infraestructuras de transporte público y viario. Estas actuaciones servirán para reequilibrar los espacios residenciales y de trabajo, situándose a unos 20-25 Km. del centro de la ciudad⁵¹⁰. Detrás de

⁵⁰⁹ *Conectividad* perfecta o "superficie de transporte" perfecta. ROCH, F. (1993).

⁵¹⁰ "La estrategia territorial de Madrid tiene como uno de los soportes fundamentales las infraestructuras de transportes, tanto por su función canalizadora de desplazamientos como por su carácter *estructurante* del territorio especialmente para las

esta descentralización está presente la idea de la ciudad virtual, el teletrabajo; los desarrollos de grandes promociones de viviendas unifamiliares adosadas acompañarán el proceso. En relación al centro histórico, se insiste en su transformación; su rehabilitación parece ser compatible con las dos posturas, aunque:

"Si la austeridad señalaba la recuperación popular de la ciudad histórica como la salvaguardia de un patrimonio colectivo para un uso igualitario, el proceso inmobiliario real se pliega a la creación del espacio de reproducción del primer universo productivo y social que describe la mecánica de la ciudad global y el paradigma de la competitividad ..." (Roch, 1993; p. 58).

VII.2.2.- El Comportamiento del Sector Inmobiliario.

Analizaremos el comportamiento del sector teniendo en cuenta las etapas establecidas en el Capítulo VI.

Hasta 1985 el sector asiste -después de resentirse fuertemente en la crisis de los setenta-, a la puesta en marcha de una serie de medidas de política de vivienda cuyo objetivo será sentar las bases para su recuperación (Muñiz, 1989). Mientras el esfuerzo del gobierno para el conjunto de la economía estará en el "ajuste" y la "reconversión", en el sector inmobiliario se avanzará hacia una profunda transformación que no queda sólo en los aspectos legislativos, sino que incidirá -y fundamentalmente-, en las condiciones financieras que afectan decisivamente al comportamiento de los agentes que integran el mercado.

Las principales medidas adoptadas para ayudar a superar esta crisis serán⁵¹¹:

nuevas áreas de centralidad...". Dicha estrategia toma tres direcciones: mejorar las comunicaciones de la región con el resto de Europa, mejorar el transporte metropolitano y la gestión integrada del transporte público regional. MANGADA, E. (1990); p. 197.

⁵¹¹ Véanse el Capítulo V y el Capítulo VI.

- a) La legislación de VPO de 1978 cuyo objeto fundamental, al reordenar y unificar las ayudas a las viviendas protegidas, será la reactivación de la demanda.
- b) La reforma del Mercado Hipotecario (Ley 2/82 y posterior Reglamento de 1982) que contribuye a mejorar las condiciones del crédito hipotecario, permitiendo aumentar la cuantía de los préstamos.
- c) La entrada de la banca privada y la banca extranjera en la financiación hipotecaria, que aumentará la competencia entre instituciones crediticias permitiendo una reducción de los tipos de interés.
- d) La elaboración de Planes de Vivienda (Trienal y Cuatrienal) que ayudan a definir el marco de actuaciones de la Administración y las empresas privadas que intervienen en el sector.

Una vez alcanzados algunos de los objetivos de reestructuración y reconversión, y sentadas las bases para la reactivación del sector de la construcción, en 1985 el Gobierno centra sus esfuerzos en el relanzamiento de la economía: control de la inflación y aumento del empleo. La actividad del sector residencial a mediados de los ochenta es menor que en los primeros años de la década⁵¹². Los datos sobre viviendas iniciadas muestran cómo descienden desde las 250.000 en 1980 y 1981 hasta las 200.500 en 1984. Las viviendas terminadas alcanzan las 242.800 unidades en 1982, reduciéndose hasta el año 1985 (191.400 viviendas).

El Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, será la medida más importante que afectará al sector de carácter claramente expansivo. El fomento de la actividad del sector se apoyará en grandes ventajas fiscales. La ampliación de la desgravación fiscal a la vivienda nueva hasta alcanzar el 17%, sin condicionarla al destino final de la misma y sin limitación de su número, constituye un ejemplo del fomento indiscriminado para conseguir aumentos en la construcción. Además, hay que tener en cuenta que hasta 1983 la desgravación fiscal por

⁵¹² Véase Cuadro 7.1 y Cuadro 7.2.

CUADRO 7.1- VIVIENDAS INICIADAS (miles).

AÑO	VPO PROMOCION PRIVADA			VPO PROM.	VIVIENDAS	TOTAL
	R. ESPECIAL (A)	R. GENERAL (B)	TOTAL (C)=(A)+(B)	PUBLICA (D)	LIBRES (E)	VIVIENDAS (F)=(C)+(D)+(E)
1980	—	104,9	104,9	26,6	118,7	250,2
1981	—	116,9	116,9	30,6	103	250,5
1982	—	115,7	115,7	19,4	91	226,1
1983	—	109	109	29,2	91,8	230
1984	—	106,3	106,3	14	80,2	200,5
1985	—	113,2	113,2	28,6	80,5	222,3
1986	—	109,3	109,3	13,2	92,2	214,7
1987	—	91,3	91,3	8,5	151,3	251,1
1988	1,5	65,3	66,8	9,7	194,1	270,6
1989	2,1	43,2	45,3	11,3	228,8	285,4
1990	2,5	33,1	35,6	12,9	190,8	239,3
1991	2,5	33	35,5	7,7	160,6	203,8
1992	4,4	33,3	37,7	12,2	160,6	210,5
1993	8,1	38,3	46,4	7,7	143,1	197,2
1994	10,5	33,2	43,7	10,1	179,6	233,4
1995*	16,6	43,4	60	0,2	217	277,2

* Hasta Noviembre de 1995.

FUENTE: MOPTMA, BHE y COPUT.

CUADRO 7.2- VIVIENDAS TERMINADAS (miles).

AÑO	VPO PROMOCION PRIVADA		TOTAL (C)=(A)+(B)	VPO PROM.	VIVIENDAS	TOTAL
	R. ESPECIAL (A)	R. GENERAL (B)		PUBLICA (D)	LIBRES (E)	VIVIENDAS (F)=(C)+(D)+(E)
1980	—	116,8	116,8	9,3	136,8	262,9
1981	—	108,7	108,7	10,2	115,9	234,8
1982	—	119,3	119,3	19,8	103,7	242,8
1983	—	111,2	111,2	27,5	91,7	230,4
1984	—	119,7	119,7	14,4	68	202,1
1985	—	112,7	112,7	15,9	62,8	191,4
1986	—	106	106	16,2	73	195,2
1987	—	102,7	102,7	11,7	86,4	200,8
1988	—	93,6	93,6	17,3	128,5	239,4
1989	—	71,3	71,3	12,4	152,8	236,5
1990	0,4	50,8	51,2	9,6	220,3	281,1
1991	1,7	36,6	38,3	7,9	227,2	273,4
1992	2,9	32,7	35,6	9,3	177,6	222,5
1993	5,5	38,2	43,7	8,9	170,4	223
1994	6	38,2	44,2	10,5	174,8	229,5
1995*	11,1	42,5	53,6	1,5	139,7	194,8

* Hasta Noviembre de 1995.

FUENTE: MOPTMA, BHE y COPUT.

vivienda habitual se realiza sin limitar su cuantía (a partir de entonces se establece como tope el 30% de la base imponible) y que hasta 1986 pueden deducirse la totalidad de los intereses invertidos en cualquier vivienda, habitual o no. Para el ejercicio de 1986 se establece un tope de 800.000 pesetas para la deducción, pero hasta 1991 no se limitará a la vivienda habitual. Tampoco existirá límite para acceder a la subsidiación de préstamos hasta 1987 (a partir de entonces los ingresos de los beneficiarios no podrán superar en 3,5 veces el SMI) y a la financiación cualificada hasta 1989 (los IFP no podrán superar 5 veces el SMI)⁵¹³.

En definitiva, esta primera etapa vendrá marcada por un decidido apoyo al sector y por la reforma de las condiciones financieras. Las ventajas fiscales y las mejores condiciones financieras permitirán que las familias españolas afronten en mejores condiciones la compra de una vivienda. A partir 1987 la actividad del sector se recupera.

El inicio de la segunda etapa (1988-1991) coincide con un período en que la economía española está creciendo y también la actividad del sector es buena, alcanzándose un máximo en las viviendas iniciadas en 1989 (285,4 miles de viviendas) y en las terminadas en 1990 (281,1 miles)⁵¹⁴. La política de vivienda se orienta hacia la reducción paulatina de las amplias ventajas fiscales y financieras de los adquirentes, es decir, en el establecimiento de límites a las ayudas financieras y fiscales: reducción al 15% de la desgravación por vivienda habitual, nueva o usada y al 10% para el resto de las viviendas (1988); como tope para acceder a la financiación cualificada los IFP no podrán superar en 5 veces el SMI (1989); supresión de la desgravación para viviendas distintas a la habitual, manteniéndose los derechos adquiridos, aunque reduciéndose los porcentajes (1990); la deducción por intereses sólo para vivienda habitual (1991).

Las medidas expansivas adoptadas, especialmente a partir de 1985, y el crecimiento de la economía española, darán lugar a importantes

⁵¹³ Véase el Capítulo VI.

⁵¹⁴ Véase Cuadro 7.1 y Cuadro 7.2.

aumentos en los precios de las viviendas a finales de la década⁵¹⁵. A principios de los años noventa el aumento de los precios erosionará gran parte de las ventajas que se han obtenido con las mejores condiciones financieras de los préstamos, es decir, de la mayor capacidad de endeudamiento de las familias españolas (Levenfeld, 1988-a)⁵¹⁶.

A finales de los ochenta y principios de los noventa se vuelve a hablar de la existencia de un "problema de vivienda que afecta esencialmente a los estratos sociales de rentas medias y bajas y que se agrava especialmente durante los últimos años, debido al aumento de los precios de las viviendas en las grandes ciudades y a la desadecuación de las medidas de intervención que venían usándose hasta ahora." (Leal, 1992; p. 16). Por ello, no es de extrañar que en las elecciones municipales de 1991, el problema del acceso a una vivienda se convierta en uno de los mensajes centrales de la campaña, con la promesa de beneficiar a unas 460.000 familias⁵¹⁷.

En la tercera etapa (1992-1995) tanto el número de iniciaciones como de viviendas terminadas comienza a reducirse, especialmente por el comportamiento de la vivienda protegida. Ante los cada vez más

⁵¹⁵ Véase Cuadro 7.3.

⁵¹⁶ Levenfeld intenta cuantificar la capacidad de endeudamiento en el caso de la vivienda libre comparando las condiciones que predominan a principios de los años ochenta y en 1988. Mientras en 1982 el tipo de interés aplicado a la vivienda libre se sitúa en torno al 17,5% con un plazo que no excede de los diez años, en 1988 el tipo de interés es del 14% y a quince años. El autor concluye que la capacidad de endeudamiento de las familias, a causa del efecto interés-plazo, aumenta en un 43%. Debe tenerse en cuenta además la ampliación de la cuantía del préstamo unitario, lo cual permite que el comprador no tenga que recurrir a préstamos adicionales (generalmente con plazos menores) para financiar la compra de su vivienda. La capacidad de endeudamiento de las personas físicas, en términos reales, aumentará en el período señalado entre un 50% y un 60%. Sin embargo, ante la evolución de los precios de las viviendas, cuyo crecimiento supera el del IPC el autor señala:

"... No obstante, y a través de lo expuesto, no parece -medido en términos de esfuerzo- sino que, simplemente, las ventajas del cambio han quedado anuladas por la evolución de los precios."

LEVENFELD, G. (1988-a); p.104.

⁵¹⁷ Paniagua recuerda cómo la cifra inicial de viviendas propuesta por el PSOE era de 400.000, aumentada posteriormente en 60.000 viviendas, precisamente las viviendas de promoción directa para aquellas familias con menores ingresos (por debajo de 2 veces el SMI). PANIAGUA, J. L. (1991-b).

CUADRO 7.3- EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LAS VIVIENDAS NUEVAS (miles de pts/m2).

CCAA	1985	1986	Var. 86/85	1987	Var. 87/86	1988	Var. 88/87	1989	Var. 89/88	OCT. 1990	Var. 90/85
ANDALUCIA	43,00	49,70	115,58	56,20	113,08	72,50	129,00	93,20	128,55	104,40	242,79
ARAGON	46,00	52,80	114,78	58,20	110,23	63,70	109,45	83,50	131,08	91,70	199,35
ASTURIAS	58,30	61,30	105,15	81,90	133,61	101,20	123,57	144,10	142,39	160,00	274,44
BALEARES	38,50	46,20	120,00	67,10	145,24	90,20	134,43	95,00	105,32	110,00	285,71
CANARIAS	47,10	52,90	112,31	73,50	138,94	92,50	125,85	116,60	126,05	127,50	270,70
CANTABRIA	53,50	72,90	136,26	79,70	109,33	109,20	137,01	140,00	128,21	150,00	280,37
CAST.-LA MANCHA	46,00	53,00	115,22	62,20	117,36	75,00	120,58	92,20	122,93	103,00	223,91
CAST.-LEON	36,90	46,50	126,02	61,30	131,83	78,30	127,73	100,00	127,71	111,70	302,71
CATALUÑA	48,20	56,50	117,22	80,40	142,30	96,10	119,53	110,90	115,40	120,00	248,96
C. VALENCIANA	39,50	52,60	133,16	61,80	117,49	76,80	124,27	98,30	127,99	102,7	260,00
EXTREMADURA	37,80	52,00	137,57	74,40	143,08	78,50	105,51	82,80	105,48	87,50	231,48
GALICIA	47,00	58,30	124,04	67,00	114,92	76,50	114,18	87,50	114,38	98,80	210,21
MADRID	77,20	110,70	143,39	147,40	133,15	191,30	129,78	235,00	122,84	255,00	330,31
MURCIA	49,90	50,30	100,80	55,40	110,14	70,60	127,44	90,00	127,48	105,00	210,42
NAVARRA	45,70	74,40	162,80	91,90	123,52	105,70	115,02	121,60	115,04	135,00	295,40
PAIS VASCO	65,40	75,20	114,98	90,90	120,88	111,30	122,44	136,70	122,82	151,70	231,96
RIOJA	74,30	80,30	108,08	86,90	108,22	94,00	108,17	101,70	108,19	110,00	148,05
MEDIA NACIONAL	46,10	55,70	120,82	68,80	123,52	84,20	122,38	103,70	123,16	114,50	248,37

FUENTE: SOCIEDAD DE TASACION, 1991. LEAL (1992).

evidentes problemas de acceso a una vivienda, la política de vivienda centrará la atención preferentemente sobre los demandantes que acceden por primera vez al mercado, y sobre las áreas urbanas donde el aumento de los precios es mayor. La atención se centra en la vivienda asequible, la de menor tamaño y la VPT, figura con la que se pretende abarcar la vivienda usada. Además la existencia de ahorro previo (cuenta vivienda) figurará como condición para acceder a subvenciones. Sin embargo, el esquema de ayudas se amplía hasta incorporar las familias con IFP hasta 5,5 veces el SMI. Esta ampliación está aparentemente en contradicción con la concentración de ayudas para los más necesitados, puesto que el juego de ponderaciones puede dar entrada a aquellos que podrían permitirse la adquisición de una vivienda libre (Rodríguez, 1993-b).

VII.2.3.- Características de la Expansión del Sector Inmobiliario.

La construcción residencial va a ser un elemento clave en la revitalización de la economía urbana y del crecimiento económico general.

El fenómeno más destacable de los años ochenta será la subida de precios del suelo y la vivienda muy por encima de los aumentos registrados por las rentas disponibles medias y en el IPC. A raíz del "boom" inmobiliario se hablará de "crisis de crecimiento" y de sus secuelas, es decir, de la configuración de la vivienda como factor de "exclusión social", junto con el desempleo y el nivel educativo-formativo de la población (Muñiz, 1991)⁵¹⁸. El fenómeno especulativo será sin embargo general, alcanzando a otros sectores además del inmobiliario.

Las medidas introducidas por el Real Decreto-Ley 2/1985 tendrán un impacto considerable al coincidir con el inicio de una fase expansiva del

⁵¹⁸ El "boom" inmobiliario no sólo se dará en España. La mayoría de los países europeos registrarán una expansión que tendrá aspectos coincidentes: un perfil del ciclo constructivo similar, coincidencia en las áreas donde se originan los aumentos de precios, mayor competencia por el espacio entre distintas formas de uso inmobiliario (oficinas y viviendas), mayor atractivo de las inversiones inmobiliarias a raíz del crack bursátil de 1987, etc.

Véase Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10 (1989); pp. 19-49.

ciclo. Destacamos a continuación los aspectos más relevantes del comportamiento del sector inmobiliario en la segunda mitad de los ochenta.

VII.2.3.A.- Aumento de Precios y Especulación.

Existen varias estimaciones sobre el comportamiento de los precios en la segunda mitad de los ochenta. Atendiendo a la información que ofrece Leal (1992)⁵¹⁹, los precios de las viviendas nuevas experimentan aumentos anuales por encima del 20% desde 1985, multiplicándose por 2,48 entre 1985 y 1990. Por Comunidades Autónomas, el mayor incremento en los precios se dará en Madrid (330,31%), seguida por Castilla-León (302,71%). También registrarán incrementos superiores a la media Asturias, Cantabria, Navarra y algunas de las Comunidades Autónomas donde el turismo es una actividad importante (Baleares, Canarias, País Valenciano).

Los valores de tasación del BHE distinguen por tipología de vivienda⁵²⁰. Según estas cifras, los aumentos son más moderados, aunque en general superan el incremento registrado en el IPC. Destaca el comportamiento de los precios de las viviendas usadas hasta 1989, con incrementos superiores al resto de las tipologías. Las estimaciones para 1994 muestran grandes diferencias entre las ciudades y su área metropolitana en los casos de Madrid, Barcelona y Valencia⁵²¹.

Los datos confirman que la subida se inicia en las zonas céntricas de las grandes ciudades, donde la presión de la demanda de oficinas es importante y puede hacerse efectiva gracias al Real Decreto Ley 2/1985. Estas subidas, iniciadas en las viviendas usadas, se transmiten progresivamente a las nuevas viviendas y hacia las zonas periféricas; el

⁵¹⁹ Véase Cuadro 7.3.

⁵²⁰ Véase Cuadro 7.4.

⁵²¹ Véase Cuadro 7.5. La muestra investigada por Tecnigrama no incluye las promociones públicas. Recoge cifras sobre viviendas de nueva construcción y para primera residencia, aproximadamente un 80% de las viviendas en oferta en el momento de realizarse el trabajo.



CUADRO 7.4- VALORES DE TASACION DEL BHE*.

AÑO	VPO	Var.	VPT	Var.	V. LIBRE	V. USADA	Var.
1986	40.572	-	-	-	64.279	-	49.546
1987	45.889	113	-	-	68.022	106	61.143
1988	52.493	114	-	-	80.315	118	72.313
1989	56.791	108	-	-	90.674	113	93.126
1990	65.006	114	-	-	97.437	107	100.538
1991	74.293	114	-	-	104.009	107	110.862
1992	79.598	107	93.417	-	106.088	102	109.095
1993**	82.063	103	94.981	102	108.345	102	114.446

* Media ponderada por el número de viviendas tasadas. Valor de realización.

** De Enero a Octubre de 1993.

FUENTE: BHE y elaboración propia.

CUADRO 7.5- PRECIOS MEDIOS (ptas/m2 const.) Y SUPERFICIE MEDIA (m2). VIVIENDAS NUEVAS.1994.

AREA GEOGRAFICA	PRECIO MEDIO	SUPERFICIE MEDIA
MADRID	247.000	102,45
AREA METROP. MADRID	158.000	-
BARCELONA	236.000	115,39
AREA METROP. BARCELONA	143.000	-
VALENCIA	120.000	-
AREA METROP. VALENCIA	89.500	-
SEVILLA	141.000	115,42
ZARAGOZA	143.000	-
BILBAO	204.000	107,4
ALICANTE	105.000	-
MALAGA	105.000	-

FUENTE: ESCUDERO MUSOLAS, A. (1995). TECNIGRAMA.

fenómeno se generalizará a todo el país, aunque se tratará de un problema urbano por la dimensión que alcanza la subida de precios en las grandes ciudades (Muñiz, 1989).

Este proceso dará lugar a una fuerte revalorización de activos inmobiliarios y mobiliarios, muy por encima del crecimiento de los precios y del conjunto de rentas⁵²². Los cambios en la distribución de la riqueza que este fenómeno lleva aparejado son difíciles de cuantificar, escapando a la Contabilidad Nacional (Naredo, 1988; Roca Jusmet, 1991)⁵²³.

El fenómeno de la revalorización va parejo a la entrada del capital extranjero en la economía española y en el sector: grupo KIO (Prima Inmobiliaria), grupo Parreti (Renta Inmobiliaria), Herón, Reinhold, etc. Para algunos, esto no es más que una manifestación de la creciente internacionalización de la economía (Naredo, 1988; Narbona, 1989). Las excelentes expectativas del sector inmobiliario atraerán el capital extranjero, que absorbe el 39% de la inversión exterior total en 1985; en los años posteriores este porcentaje disminuirá, aunque el volumen invertido aumentará⁵²⁴. Dicha inversión inmobiliaria se dirige especialmente a Andalucía (el 64% del total) y Baleares (el 11,3%),

⁵²² La fuerte revalorización vendrá también animada por la colocación del "dinero negro", capitales que buscan refugio en valores seguros siempre que existan posibilidades de escapar al control fiscal. La Ley de Activos Financieros de 1985 favorecerá la colocación de estos capitales en el mercado de la vivienda.

⁵²³ En relación a la medición de estos fenómenos económicos, Naredo destaca:

"El hecho de que hoy día se considere que "producir" es simplemente revender con beneficio y que el aparato estadístico disponible no permita distinguir con claridad entre plusvalías y rentas o entre producción y especulación, supone una dificultad adicional a las antes esbozadas para apreciar la naturaleza del auge actual a partir de los enfoques económicos ordinarios. En efecto, hay que recordar que los agregados e indicadores corrientemente manejados, se originan y enmarcan en una contabilidad de flujos y no de patrimonio. Por lo que la revalorización y venta de activos preexistentes no goza de un tratamiento explícito en el sistema..."

NAREDO, J. M. (1988); p. 25.

⁵²⁴ Véase Cuadro 7.6.

**CUADRO 7.6- INVERSION EXTRANJERA
EN INMUEBLES (1983-1988)*.**

AÑO	MILL/PTS.	% S/TOTAL
1983	113.800	47
1984	138.000	42
1985	159.300	39
1986	190.500	27
1987	221.400	20
1988	267.488	23

* Valores netos.

FUENTE: Registro de Caja del Banco de España.
NARBONA, C. (1989); PANIAGUA, J. L. (1993).

Cataluña (7,7%) y Valencia (7,1%)⁵²⁵. La mayor rentabilidad de las inversiones inmobiliarias en España será un aspecto diferencial de nuestro "boom" inmobiliario (Narbona, 1989)⁵²⁶.

La supresión de la prórroga forzosa sacará al mercado viviendas vacantes cuyos dueños no están dispuestos a alquilarlas bajo las condiciones que imperan hasta entonces. Además, permite que los bienes inmuebles accedan a la categoría de bienes de inversión ya sin el temor a la congelación de rentas. La rentabilidad del alquiler de oficinas no será tan elevada como se esperaba (el 5% frente al 7-8%)⁵²⁷, pero se compensará sobradamente con la esperada revalorización como activos. Para determinados agentes que comienzan a intervenir en el sector (fondos de pensiones, compañías de seguros) constituirá una buena inversión a largo plazo. El "crack" bursátil de 1987 contribuye a desviar la inversión desde los activos mobiliarios hacia los inmobiliarios.

⁵²⁵ Los porcentajes son ofrecidos por NARBONA, C. (1989); p. 29.

El análisis de la Inversión Extranjera Directa (IED) realizado por J. Rosell y L. Viladomiu destaca la fuerte concentración espacial de estas inversiones: Madrid -que atrae entre un tercio y la mitad del total-, Cataluña y Andalucía. En relación a los sectores de destino, los autores alcanzan, entre otras, las siguientes conclusiones:

- a) El grueso de la IED localizada en Madrid se dirige al sector servicios (comercio, distribución, finanzas, inmobiliario) y secundariamente a la industria.
- b) Cataluña es la primera receptora de la IED destinada al sector industrial.
- c) En Baleares y Canarias, la IED se concentra en Hostelería y Comercio.
- d) Andalucía recibe el grueso de la IED destinada a agricultura, aunque recibe también fuertes inversiones en los sectores industrial e inmobiliario.

En definitiva, la inversión extranjera ha logrado controlar importantes sectores de la actividad económica de nuestro país, contribuyendo a la diferente dinámica territorial española y a reforzar de manera destacada la especialización sectorial de las regiones. ROSELL, J. y VILADOMIU, L. (1991).

⁵²⁶ C. Narbona compara las tasas de rentabilidad neta de la inversión inmobiliaria en algunas ciudades europeas para 1988, destacando en primer lugar dos ciudades españolas: Barcelona (7,75%) y Madrid (7%). A continuación se sitúan Amsterdam (6,75%), París (6%), Frankfurt (5%) y Londres (4,50%). NARBONA, C. (1989).

⁵²⁷ Véase Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10 (1989).

En opinión de Naredo, la revalorización de los activos inmobiliarios se desarrolla en un contexto diferente al que ha sido habitual, situación que permite "valorar" el componente especulativo del proceso:

"Mientras que en el pasado las alzas de los precios del suelo y de los inmuebles estaban inmersos en un proceso inflacionista y un crecimiento generalizado, el *boom* inmobiliario de los últimos años transcurre en paralelo con una notable desaceleración de las tasas de inflación y un bajo ritmo de actividad económica. Con lo cual la importancia relativa de las plusvalías obtenidas ha alcanzado sin duda, en relación con los ingresos normales de las personas y entidades residentes en la Comunidad de Madrid, un máximo histórico..." (Naredo, 1988; p. 25)

En definitiva, a pesar de las medidas liberalizadoras del mercado inmobiliario, el período estará protagonizado por el aumento de precios y la especulación.

VII.2.3.B.- Protagonismo de la Vivienda Libre.

En la segunda mitad de los ochenta, y por primera vez en muchos años, las viviendas libres construidas superan ampliamente a las VPO de iniciativa pública y privada⁵²⁸. Si desde principios de los ochenta hasta 1985 las iniciaciones de viviendas protegidas (de promoción pública y privada) se sitúan por encima del 50%, alcanzando el 63,79% en 1985, a partir de entonces su peso disminuye de manera importante representando alrededor del 20% del total de las iniciaciones (con la única excepción de 1993). En lo que respecta a viviendas terminadas, el conjunto de las VPO aumentan su peso hasta 1985, alcanzando el 66,35% del total. A partir de entonces se reduce notablemente su participación.

La expectativa de mayores márgenes de beneficio en el segmento de las viviendas libres será una de las causas de este importante cambio. Pero la caída en la VPO también es consecuencia de la falta de ajuste en los precios por módulo establecidos por la Administración en un período de

⁵²⁸ Véase Cuadro 7.7 y Cuadro 7.8.

CUADRO 7.7- VIVIENDAS INICIADAS (Miles).

AÑO	PROMOCION		PROMOCION		TOTAL		VIVIENDAS		TOTAL
	PUBLICA (1)	% s/(5)	PRIVADA (2)	% s/(5)	(1)+(2)=(3)	% s/(5)	LIBRES (4)	% s/(5)	(3)+(4)=(5)
1980	26,60	10,63	104,90	41,93	131,50	52,56	118,70	47,44	250,20
1981	30,60	12,22	116,90	46,67	147,50	58,88	103,00	41,12	250,50
1982	19,40	8,58	115,70	51,17	135,10	59,75	91,00	40,25	226,10
1983	29,20	12,70	109,00	47,39	138,20	60,09	91,80	39,91	230,00
1984	14,00	6,98	106,30	53,02	120,30	60,00	80,20	40,00	200,50
1985	28,60	12,87	113,20	50,92	141,80	63,79	80,50	36,21	222,30
1986	13,20	6,15	109,30	50,91	122,50	57,06	92,20	42,94	214,70
1987	8,50	3,39	91,30	36,36	99,80	39,75	151,30	60,25	251,10
1988	9,70	3,58	66,80	24,69	76,50	28,27	194,10	71,73	270,60
1989	11,30	3,96	45,30	15,87	56,60	19,83	228,80	80,17	285,40
1990	12,90	5,39	35,60	14,88	48,50	20,27	190,80	79,73	239,30
1991	7,70	3,78	35,50	17,42	43,20	21,20	160,60	78,80	203,80
1992	12,20	5,80	37,70	17,91	49,90	23,71	160,60	76,29	210,50
1993	7,70	3,90	46,40	23,53	54,10	27,43	143,10	72,57	197,20
1994	10,10	4,33	43,70	18,72	53,80	23,05	179,60	76,95	233,40
1995*	0,20	0,07	60,00	21,64	60,20	21,71	217,10	78,29	277,30

* Hasta Noviembre de 1995.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ARQUITECTURA Y VIVIENDA. MOPU. COPUT.

CUADRO 7.8- VIVIENDAS TERMINADAS (Miles).

AÑO	PROMOCION		PROMOCION		TOTAL		VIVIENDAS		TOTAL
	PUBLICA (1)	% s/(5)	PRIVADA (2)	% s/(5)	(1)+(2)=(3)	% s/(5)	LIBRES (4)	% s/(5)	(3)+(4)=(5)
1980	9,30	3,54	116,80	44,43	126,10	47,97	136,80	52,03	262,90
1981	10,20	4,34	108,70	46,29	118,90	50,64	115,90	49,36	234,80
1982	19,80	8,15	119,30	49,14	139,10	57,29	103,70	42,71	242,80
1983	27,50	11,94	111,20	48,26	138,70	60,20	91,70	39,80	230,40
1984	14,40	7,13	119,70	59,23	134,10	66,35	68,00	33,65	202,10
1985	15,90	8,31	112,70	58,88	128,60	67,19	62,80	32,81	191,40
1986	16,20	8,30	106,00	54,30	122,20	62,60	73,00	37,40	195,20
1987	13,50	6,66	102,70	50,69	116,20	57,35	86,40	42,65	202,60
1988	17,30	7,23	93,60	39,10	110,90	46,32	128,50	53,68	239,40
1989	12,40	5,28	71,30	30,37	83,70	35,65	151,10	64,35	234,80
1990	9,60	3,42	51,20	18,21	60,80	21,63	220,30	78,37	281,10
1991	7,90	2,89	38,30	14,01	46,20	16,90	227,20	83,10	273,40
1992	9,30	4,18	35,60	16,00	44,90	20,18	177,60	79,82	222,50
1993	8,90	3,99	43,70	19,60	52,60	23,59	170,40	76,41	223,00
1994	10,50	4,58	44,20	19,26	54,70	23,83	174,80	76,17	229,50
1995*	1,50	0,77	53,60	27,52	55,10	28,29	139,70	71,71	194,80

*Hasta Noviembre de 1995.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE ARQUITECTURA Y VIVIENDA. MOPU. COPUT.

fuerte crecimiento de los precios, y especialmente de los precios de las viviendas. No obstante, se "permitirán" ciertas prácticas que aumentan los beneficios de los constructores-promotores de VPO como por ejemplo la "obligatoriedad" de adquirir una plaza de garaje con la vivienda: así, mientras la vivienda es vendida a los precios que marca la ley, el garaje (y en su caso los anexos) tendrá unos precios desorbitados. Otra práctica habitual consistirá en el pago de una cierta cantidad de dinero que no será reflejada en la escritura del inmueble⁵²⁹.

En definitiva, se asiste a un retroceso de la vivienda protegida frente a la libre. Dentro de lo que hemos considerado vivienda social, la promoción pública no consigue sobrepasar las reducidas cifras que son habituales en nuestro país⁵³⁰, mientras que el "gran proyecto" de la PSV centrado en las cooperativas, acabará en una sonada suspensión de pagos en los años noventa, arrastrando a miles de cooperativistas.

VII.2.3.C.- "Gentrification".

La presión de los precios en los centros urbanos implica que las viviendas protegidas serán construidas en las zonas más alejadas del centro. En las grandes ciudades como Madrid esto será un problema añadido, puesto que las nuevas áreas de expansión apenas cuentan con la dotación de equipamientos y servicios adecuados. Se asiste por tanto a un proceso de "gentrification" al "expulsarse" a la población desde el centro y desde las áreas en proceso de revalorización hacia zonas más precarias o, en expresión de Mangada (1989), al desplazamiento de los usos "débiles" (vivienda social, equipamientos, algunas actividades agrícolas, etc.) por los usos "agresivos".

El desplazamiento de la población hacia otras zonas menos céntricas, dando paso a nuevas actividades o nuevas familias de mayor ingreso,

⁵²⁹ Los mismos promotores reconocen que el precio real de las viviendas supera en un 30% el precio máximo oficial. Véase COLECTIVO ALUR (1993).

⁵³⁰ Para algunos autores el Real Decreto 1494/1987 (y el Real Decreto 224/1988) supone "la desaparición legal y efectiva de la vivienda de promoción pública". PANIAGUA, J. L. (1990); p. 276.

junto al creciente fenómeno de polarización-dualización de la sociedad a la hora de acceder a una vivienda (mayor sacrificio de los que acceden por primera vez), da paso a una situación en que "la redistribución negativa de los ingresos en la sociedad ... se está manifestando a través de la redistribución del espacio." (REFV nº 10; p. 22).

VII.2.3.D.- Penalización de la Entrada.

En relación a la accesibilidad a la vivienda, el cálculo realizado por Gómez y Levenfeld (1993) ofrece una aproximación al esfuerzo en porcentaje sobre la renta familiar y con bonificaciones fiscales, distinguiendo entre vivienda libre y protegida⁵³¹. Mientras el esfuerzo para estas últimas se sitúa entre el 15-17%, para las libres ha pasado del 36,2% en 1985 al 51,5% en 1992⁵³². Esto es especialmente grave al coincidir con un período de fuerte caída en la construcción de VPO. Además hay que tener en cuenta el pago de la "entrada" a la hora de comprar una vivienda.

La mayoría de los autores destaca una dualidad en el mercado inmobiliario. Por un lado, aquellos que ya disponen de una vivienda pueden aprovechar la revalorización de la misma y las mejores condiciones de financiación hipotecaria. Por otro, aquellos que adquieren por primera vez una vivienda encuentran unas condiciones (de precios) más duras a las que difícilmente pueden hacer frente. Para algunos autores se configura "un nuevo estrato social -ya no por renta- que queda al margen del mercado inmobiliario: el de los adquirentes por primera vez de una vivienda." (Muñiz, 1989; p. 15).

⁵³¹ Véase Cuadro 7.9.

⁵³² Los autores citados entienden por accesibilidad "la capacidad de las familias u hogares a acceder por vez primera al uso de una vivienda para ser utilizada como vivienda habitual" y miden el grado de accesibilidad a través de un índice que denominan "tanto de esfuerzo" que es el cociente entre los costes anuales de adquisición de la vivienda y los ingresos anuales de la familia. GOMEZ, R. y LEVENFELD, G. (1993); p. 65.

El índice construido está basado en los valores de tasación del Banco Hipotecario. Hay que tener en cuenta que estos valores se sitúan por debajo de los precios reales de las viviendas.

CUADRO 7.9- ACCESIBILIDAD DE LA VIVIENDA*.

AÑO	VIVIENDA	VIVIENDA
	LIBRE	PROTEGIDA
1985	36,2	15,6
1986	33,6	14,8
1987	37,7	14,1
1988	42,2	15,5
1989	52,1	16,8
1990	58,6	16
1991	59,1	15,9
1992	51,5	16,4
1993	-	17,4

* Esfuerzo en % sobre renta familiar con bonificaciones fiscales

FUENTE: GOMEZ, R. y LEVENFELD, G. (1993).

Se destaca cómo la "brecha" abierta entre salarios y precios de la vivienda se multiplica; el esfuerzo para acceder a una vivienda aumenta notablemente. Así:

"... Si tenemos en cuenta que el precio de una vivienda en España en 1991 se calculaba en 16,3 millones de pesetas, y un trabajador del sector servicios o de la industria cobraba una media de 146.000 pts/mes (algo más de 2,5 veces el salario mínimo interprofesional), necesitaría el salario íntegro durante 12 años para poder comprar una vivienda. Sin embargo, en 1975 un oficial del metal sólo necesitaba el salario de 1,8 años para comprarse una vivienda libre en los municipios de la periferia de Madrid" (Colectivo Alur, 1993; p. 138)

VII.2.3.E.- Predominio de la Propiedad.

Atendiendo a los datos que proporcionan los Censos de Viviendas sobre régimen de tenencia, podemos observar el crecimiento continuo de la propiedad y la importante pérdida de peso del alquiler⁵³³. Dentro de las viviendas principales, las ocupadas en régimen de propiedad representan la mitad del total en 1960, y las de régimen de alquiler el 42,51%. En 1991 el 77,52% del total estaban en régimen de propiedad y tan sólo el 14,86% en régimen de alquiler. La encuesta sobre vivienda en alquiler realizada por el MOPU en 1989 ofrece un porcentaje sobre el total de viviendas principales menor del 12% (1.365.000) y destaca el fuerte descenso de este régimen de tenencia en los últimos años⁵³⁴. En comparación con otros países europeos, España ocupa el último lugar en el porcentaje de viviendas principales en alquiler, seguida por Irlanda (el 19%) y a gran distancia de Alemania (55%) y los Países Bajos (54%)⁵³⁵.

⁵³³ Véase el Cuadro 7.10.

⁵³⁴ Véase Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 12 (1990); pp. 91-104.

⁵³⁵ Véase el Cuadro 7.11.

CUADRO 7.10- VIVIENDAS PRINCIPALES SEGUN REGIMEN DE TENENCIA.

	<i>1960</i>	<i>%</i>	<i>1970</i>	<i>%</i>	<i>1981</i>	<i>%</i>	<i>1991</i>	<i>%</i>
PROPIEDAD	3.558.537	50,63	5.394.326	63,43	7.629.659	73,14	9.166.124	77,52
ALQUILER	2.988.161	42,51	2.555.116	30,04	2.168.661	20,79	1.757.469	14,86
OTRAS	481.953	6,86	554.884	6,52	632.575	6,06	901.256	7,62
TOTAL V. PRINCIPALES	7.028.651	100,00	8.504.326	100,00	10.430.895	100,00	11.824.849	100,00

FUENTE: INE. CENSOS DE VIVIENDAS DE 1960, 1970, 1981, 1991.

CUADRO 7.11- VIVIENDAS PRINCIPALES EN ALQUILER (porcentajes).

PAIS	TOTAL	PRIVADAS	SOCIALES
ALEMANIA (1987)	55	40	15
BELGICA (1989)	36	31	5
DINAMARCA (1989)	43	22	21
ESPAÑA (1991)	14,9	13,1	1,8
FRANCIA (1990)	39	24	15
GRECIA (1990)	26	26	-
IRLANDA (1990)	19	9	10
ITALIA (1988)	30	24	6
LUXEMBURGO (1990)	35	35	-
PAISES BAJOS (1990)	54	13	41
PORTUGAL (1990)	40	36	4
REINO UNIDO (1990)	32	7	25

FUENTE: Servicios Estadísticos Nacionales. L'Observatoire de L'Immobilier, 1993.
Revista del Crédit Foncier de France. En ALBERDI, B. (1993).

Así pues, durante la década de los ochenta continuará creciendo la vivienda en propiedad, mientras la vivienda en alquiler seguirá perdiendo peso dentro del parque inmobiliario, alcanzando porcentajes muy bajos en comparación con los países europeos. En este aspecto existe una continuidad con la tendencia seguida en las décadas anteriores. El alquiler, a pesar de las profundas modificaciones introducidas por el "Decreto Boyer", no consigue detener su caída. A finales de la década se puede hablar de una crisis en la oferta y en la demanda de viviendas en alquiler (Rodríguez, 1990-b).

El aumento de los alquileres liberalizados, iniciado en oficinas y viviendas usadas, hará que esta forma de tenencia no constituya una alternativa válida para el acceso al mercado residencial de aquellos que no pueden acceder a una vivienda en propiedad. La política de vivienda, centrada en la ayuda casi exclusiva a la propiedad, condena el alquiler como alternativa⁵³⁶.

Hay que destacar el carácter fuertemente regresivo de los principales instrumentos de la política de vivienda. Regresividad tanto horizontal (la propiedad recibe más ayudas fiscales que el alquiler) como vertical (mayores ayudas percibidas por las familias con mayores recursos dentro del esquema fiscal).

La "penalización" del alquiler tendrá otras graves consecuencias, especialmente de tipo social. En un contexto de mayor precarización e inseguridad en el trabajo, la compra de una vivienda es una decisión muy arriesgada puesto que exige un esfuerzo considerable durante un

⁵³⁶ P. Morón analiza los costes que supone una vivienda en alquiler o en propiedad, tanto para el inquilino o propietario-usuario como para el Estado. El trabajo compara los costes para una vivienda de Régimen Especial de 70 metros cuadrados con garaje de 25 metros cuadrados, acogida al Plan 1992-95. Las conclusiones son las siguientes:

"... con la normativa actual, la tenencia de una VPO de régimen especial de 70 m² en alquiler, requerirá unos mayores desembolsos para el inquilino que para el propietario-usuario. Los costes totales del Estado son semejantes para ambas formas de tenencia, aunque es mayor el apoyo fiscal a la compra, mientras que son mayores las subsidiaciones+subvenciones al alquiler. Los costes totales de ambos tipos de tenencia, próximos entre sí, los pagan aproximadamente en partes iguales el usuario y el Estado"

MORON, P. (1993); p. 74.

período de tiempo prolongado; es decir, es una alternativa posible cuando hay una estabilidad laboral. Puesto que el alquiler constituye un régimen de tenencia alternativo cuando la compra no es posible por los precios alcanzados y por la mayor inseguridad en el empleo, se espera que los jóvenes que se emancipen puedan optar por esta solución. Pero este segmento es el más castigado por el desempleo y por la inseguridad en el trabajo (Merkel, 1995). Por otro lado, hay que tener en cuenta que el alquiler también es importante en mercados que exigen movilidad de la mano de obra.

VII.2.3.F.- Expansión Basada en la Nueva Construcción.

Las cifras que ofrecen los censos de Viviendas de 1970, 1981 y 1991, nos permiten distinguir, dentro de las viviendas familiares, la distribución del stock residencial entre viviendas principales, secundarias y desocupadas⁵³⁷. Destaca el gran peso que tienen dentro del total tanto las viviendas secundarias (2.628.817, el 15,32%) como las desocupadas (2.707.009, el 15,77%). Según los datos del censo, durante la década de los ochenta el aumento del número de viviendas familiares es de 2.433.816⁵³⁸; de éstas, 1.393.442 -es decir, el 57,27%-, se destinan a viviendas principales, mientras que el 29,95% se destinan a viviendas secundarias y el 12,77% a desocupadas.

Es decir, poco más de la mitad de las viviendas construidas son viviendas principales, siendo importante el número de nuevas viviendas secundarias, mientras que el porcentaje de viviendas

⁵³⁷ Véase Cuadro 7.12.

⁵³⁸ Según los datos ofrecidos por el MOPTMA y el BHE las viviendas terminadas durante el mismo período ascienden a 2.527,9 miles de viviendas, es decir, aproximadamente unas cien mil viviendas más. En la década de los setenta (período 1970-81) la discrepancia entre las fuentes citadas es mayor: mientras que según los censos las viviendas aumentan en 4.071 miles de viviendas, las cifras ofrecidas por el Ministerio indican que las viviendas terminadas son 3.766 miles de viviendas, es decir, unos 300 mil viviendas menos. Véanse Cuadros 5.2, 7.2 y 7.12. La infravaloración de las cifras oficiales fue señalada por SISO CRUELLAS, J. (1982).

CUADRO 7.12- VIVIENDAS FAMILIARES SEGUN USO.

	1960	%	1970	%	1981	%	1991	%
PRINCIPALES	7.028.651	90,97	8.504.326	79,81	10.430.895	70,83	11.824.849	68,91
SECUNDARIAS	331.044	4,28	795.742	7,47	1.899.759	12,90	2.628.817	15,32
DESOCUPADAS*	366.729	4,75	1.355.717	12,72	2.396.205	16,27	2.707.009	15,77
TOTAL V. FAMILIARES	7.726.424	100,00	10.655.785	100,00	14.726.859	100,00	17.160.675	100,00
OTRAS**	148.734		77.605		44.854		36.816	
TOTAL	7.875.158		10.733.390		14.771.713		17.197.491	

*Desocupadas y Otras.

** Alojamiento y Viviendas Colectivas.

FUENTE: INE. CENSOS DE VIVIENDAS DE 1960, 1970, 1981, 1991.

desocupadas es elevado⁵³⁹. Desde 1960 se confirma la pérdida de importancia de las viviendas principales que pasan de representar el 90,97% del total al 68,91% en 1991.

Si comparamos el número de viviendas familiares con la población, un total de ocho Comunidades Autónomas superan la media nacional (446,43), destacando Baleares (588,64) y el País Valenciano (544,71), es decir, dos Comunidades donde el turismo tiene un peso importante⁵⁴⁰.

Como ya se ha señalado, la construcción residencial será una actividad clave para el crecimiento económico general. La expansión de la actividad inmobiliaria viene protagonizada por la nueva construcción incluso en el último de los Planes (1992-95). La vivienda usada que podría constituir una alternativa, alcanza unos precios elevados, mientras la rehabilitación, que comienza a tener alguna consideración a principios de la década, se ralentiza y no alcanza magnitudes importantes. Desde 1994, el número de unidades rehabilitadas aumenta hasta alcanzar las 79.400 viviendas en 1986⁵⁴¹. A partir de entonces la cifra anual caerá hasta alcanzar las 13.500 en 1993. Las primeras normativas sobre rehabilitación no tendrán éxito en dirigir las ayudas hacia la rehabilitación estructural. La modificación de las condiciones para acceder a la financiación cualificada posteriormente pretende discriminar en favor de la rehabilitación integral. Sin embargo, como indican las cifras, el número de viviendas rehabilitadas no es importante. Y esto sucede a pesar del estado de nuestro stock inmobiliario. A finales de los ochenta comienzan a aparecer problemas de aluminosis en edificios construidos durante los años cincuenta y sesenta. Según el Censo de Viviendas de 1981, el 44% de las viviendas familiares fueron construidas con anterioridad a 1960 y el 26% con anterioridad a 1941.

Además, la mayoría de las viviendas en mal estado se encuentran en los centros antiguos de las ciudades, que necesitan un esfuerzo

⁵³⁹ Para Paniagua: "Tan sólo un 4 por ciento del total del parque residencial sería justificable que estuviera temporalmente desocupado, con motivos de movilidad laboral y de funcionamiento del propio mercado inmobiliario...". PANIAGUA, J. L. (1991-b); p. 109.

⁵⁴⁰ Véase Cuadro 7.13.

⁵⁴¹ Véase Cuadro 7.14.

**CUADRO 7.13- VIVIENDAS FAMILIARES SEGUN USO Y POBLACION DE DERECHO
CENSO DE 1991.**

CCAA	POBLACION* PRINCIPALES			SECUNDAR	DESOCUPA.**			TOTAL	
	(A)	(B)	(B)/(A)	(C)	(C)/(A)	(D)	(D)/(A)	(E)	(E)/(A)
ANDALUCIA	6.859,96	1.955.556	285,07	410.929	59,90	461.799	67,32	2.828.284	412,29
ARAGON	1.178,52	396.710	336,62	91.128	77,32	86.119	73,07	573.957	487,01
ASTURIAS	1.091,09	355.242	325,58	46.656	42,76	60.154	55,13	462.052	423,48
BALEARES	702,77	232.698	331,12	82.223	117,00	98.759	140,53	413.680	588,64
CANARIAS	1.456,47	395.160	271,31	69.359	47,62	115.578	79,35	580.097	398,29
CANTABRIA	523,63	155.248	296,48	40.799	77,92	29.768	56,85	225.815	431,25
CASTILLA-LA MANCHA	1.650,08	508.791	308,34	184.787	111,99	125.522	76,07	819.100	496,40
CASTILLA-LEON	2.537,50	800.914	315,63	267.593	105,46	199.778	78,73	1.268.285	499,82
CATALUÑA	5.959,93	1.939.088	325,35	417.200	70,00	389.907	65,42	2.746.195	460,78
COM. VALENCIANA	3.831,20	1.211.136	316,12	497.284	129,80	378.474	98,79	2.086.894	544,71
EXTREMADURA	1.050,49	317.033	301,80	80.223	76,37	72.598	69,11	469.854	447,27
GALICIA	2.709,74	786.977	290,42	122.619	45,25	222.629	82,16	1.132.225	417,83
MADRID	4.845,85	1.539.647	317,72	145.267	29,98	242.462	50,03	1.927.376	397,74
MURCIA	1.032,28	297.042	287,75	102.686	99,48	82.432	79,85	482.160	467,08
NAVARRA	516,33	156.392	302,89	17.754	34,38	27.904	54,04	202.050	391,32
PAIS VASCO	2.093,42	632.858	302,31	37.514	17,92	103.473	49,43	773.845	369,66
RIOJA	261,63	84.680	323,66	23.388	89,39	20.269	77,47	128.337	490,52
CEUTA Y MELILLA	124,79	31.547	252,81	312	2,50	2.309	18,50	34.168	273,81
TOTAL NACIONAL	38.425,68	11.796.719	307,00	2.637.721	68,64	2.719.934	70,78	17.154.374	446,43

* Miles

** Incluye Desocupadas, Otro Tipo y No Consta.

FUENTE: INE.CENSO VIVIENDAS 1991 Y ELABORACION PROPIA.

CUADRO 7.14- REHABILITACIONES*
(miles de viviendas).

AÑO	TOTAL REHABILITACIONES
1983	-
1984	19,3
1985	40,4
1986	79,4
1987	54,4
1988	27,2
1989	20,8
1990	20,1
1991	17,8
1992	13,5
1993	10,4
1994**	20
1995**	14,2

* Rehabilitaciones del Patrimonio Público y Privado, acogidas a las ayudas de los planes nacionales y normativas específicas de las Comunidades Autónomas.

** Incluye Areas de Rehabilitación.

FUENTE: MOPTMA y BHE.

considerable a la hora de llevar a cabo la rehabilitación, por concentrar población con escasos recursos, de edad elevada y tratarse, en gran parte, de viviendas en alquiler. A pesar del estado de estos espacios céntricos y de la reivindicación popular a favor de una actuación integral, los planes de rehabilitación tardarán en aprobarse. La redefinición de las Áreas de Rehabilitación durante el período 1992-95 implica sin duda un cambio de actitud en relación a los centros históricos, aunque desde el año 1994 no parece que se haya conseguido aumentar el número de viviendas rehabilitadas.

VII.2.3.G.- Exclusión de las Familias con Menores Recursos de los Principales Mecanismos de Intervención.

Los principales mecanismos de intervención, en términos de recursos presupuestarios, son la subsidiación de los tipos de interés y las bonificaciones fiscales. El primero de ellos constituye la principal partida dentro del gasto público directo soportado por el Estado, representando entre el 50-60% del total⁵⁴². El elevado peso de esta partida se debe a los compromisos adquiridos en financiaciones pasadas. El gasto público directo representa algo más del 40% de los gastos fiscales entre 1987 y 1992, constatándose un aumento de la participación en el mismo de las Comunidades Autónomas y una reducción del correspondiente al Estado, en parte debido a la caída de la VPO y por tanto de la necesidad de bonificar el tipo de interés⁵⁴³. El mayor gasto directo de las Comunidades Autónomas corresponde a la construcción y rehabilitación directa de viviendas de promoción pública.

En cuanto a los gastos fiscales, que representan aproximadamente el 50% del total, es el Estado quien soporta el mayor peso puesto que se incluyen aquí los ingresos tributarios que dejan de percibirse (deducciones de la cuota y deducciones de los intereses)⁵⁴⁴. En el período considerado,

⁵⁴² Véase ALBERDI, B. (1993).

⁵⁴³ Véase Cuadro 7.15.

⁵⁴⁴ El gasto fiscal de las Comunidades Autónomas refleja la exención que disfrutaban las VPO del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

CUADRO 7.15- COSTE DE LA POLITICA DE VIVIENDA (Millones pts. corrientes).

	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%
TOTAL GAS. PUBL. DIRECTO	164.102	41,12	176.693	41,60	216.448	43,51	236.267	44,49	231.927	42,93	254.522	41,84
ESTADO	84.554	21,19	80.992	19,07	99.582	20,02	102.662	19,33	81.306	15,05	78.161	12,85
CCAA*	79.548	19,93	95.701	22,53	116.866	23,49	133.645	25,16	150.621	27,88	176.361	28,99
GASTOS FISCALES	196.499	49,24	205.340	48,34	233.118	46,86	248.854	46,86	273.833	50,69	330.489	54,33
ESTADO	169.993	42,59	180.521	42,50	214.474	43,12	243.895	45,92	268.990	49,79	323.894	53,24
CCAA**	7.744	1,94	6.661	1,57	4.585	0,92	3.955	0,74	4.055	0,75	5.916	0,97
CORP. LOCALES**	18.762	4,70	18.158	4,27	14.059	2,83	1.004	0,19	788	0,15	679	0,11
COSTE FINANCIERO**	38.500	9,65	42.750	10,06	47.860	9,62	46.000	8,66	34.500	6,39	23.300	3,83
TOTAL	399.101	100,00	424.783	100,00	497.426	100,00	531.101	100,00	540.260	100,00	608.311	100,00
PORCENTAJE SOBRE EL PIB	1,1		1,06		1,11		1,06		0,99		1,03	

* Consolidando las transferencias a las CCAA.

** Estimación.

FUENTE: PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y DE LAS CCAA. BHE.

éstos se han multiplicado por 1,7 (pesetas corrientes). Destaca la caída del gasto fiscal soportado por las Corporaciones Locales a partir de 1990⁵⁴⁵. Por último, el Coste Financiero refleja los ingresos que deja de percibir el BHE por la financiación cualificada, y como puede observarse se reduce notablemente a finales del período considerado como consecuencia de la caída en la construcción de VPO.

En comparación con otros países europeos y EE.UU., España es el país que destina menores recursos presupuestarios a la vivienda medido en porcentaje sobre el PIB: el 1% del PIB, frente al 1,5% de Alemania y EE.UU. y el 3,7% de Dinamarca⁵⁴⁶.

Uno de los mecanismos de intervención más importantes es la subsidiación de los tipos de interés. Pero hay que tener en cuenta que sólo acceden a un préstamo aquellos que ofrecen determinadas garantías a las entidades prestamistas, es decir, aquellos que tienen cierta capacidad adquisitiva. Quedan excluidas de este tipo de ayudas las familias con menores recursos. Si bien sería de esperar que pudieran acceder a una vivienda pública, el número de éstas es muy reducido para atender sus necesidades. El segmento más desprotegido estará constituido por las familias que perciben hasta 2,5 veces el SMI, que tendrán grandes problemas para hacer frente a la adquisición de una vivienda; dicho segmento por otra parte sería el gran beneficiario de las ayudas directas (subvenciones) en caso de poder contar con financiación suficiente. Sin embargo, en los primeros años noventa el Plan 1992-95 ampliará las ayudas a las familias con ingresos hasta 5,5 veces el SMI, que con las ponderaciones contempladas en el documento pueden incluir familias con ingresos elevados, es decir, familias que podrían acceder a una vivienda libre. Pueden acogerse a las ayudas aproximadamente el 80% de las familias españolas, porcentaje muy elevado, especialmente cuando son evidentes los problemas de acceso por parte de los hogares con menores recursos⁵⁴⁷.

⁵⁴⁵ Esta reducción coincide con la aprobación de la Ley de las Haciendas Locales de 1990 que suprime las bonificaciones fiscales a la VPO, con la excepción del 50% del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

⁵⁴⁶ Véase Cuadro 7.16.

⁵⁴⁷ Véase RODRIGUEZ, J. (1993-a).

CUADRO 7.16- COMPARACION INTERNACIONAL. COSTE DE LA POLITICA DE VIVIENDA Y DISTRIBUCION DE AYUDAS (1987).

<i>PAIS</i>	<i>TOTAL AYUDAS/PIB</i>	<i>AYUDAS DIRECTAS</i>	<i>AYUDAS FISCALES</i>
ALEMANIA	1,5	47	53
DINAMARCA	3,7	30	70
FRANCIA	2	73	27
PAISES BAJOS	3,2	70	30
REINO UNIDO	3,4	48	52
ESTADOS UNIDOS	1,5	19	81

FUENTE: INFORME BIPE, Abril 1989. En LEAL, J. (1992).

El fomento de la propiedad, que cuenta con amplios beneficios fiscales, encierra otro aspecto socialmente regresivo: sólo podrán disfrutar de las ventajas fiscales aquellos que puedan adquirir una vivienda, es decir, aquellos que cuenten con una cierta capacidad adquisitiva. Además, no existen limitaciones a la desgravación por niveles de renta (como en el caso del alquiler), de forma que cuanto mayor es el precio de la vivienda que se compra, mayores ventajas fiscales se pueden obtener⁵⁴⁸.

El problema al que se enfrentan las familias más débiles será reconocido oficialmente a principios de los noventa, al considerarse entre las actuaciones inmediatas y pendientes la creación de un Fondo de Garantía que permita obtener financiación -con cargo a los Planes de Vivienda-, para las operaciones en que las entidades de crédito consideran insuficiente la garantía hipotecaria⁵⁴⁹. Este Fondo estaría dirigido especialmente a las VPO de Régimen Especial, es decir, beneficiaría a aquellos con ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI.

Dentro del esquema de ayuda a la vivienda, destaca la ausencia de cualquier tipo de subvención en función de la situación personal para las familias que optan por el alquiler. Los efectos presupuestarios de las subvenciones personales de alquileres serían menos costosos que la

⁵⁴⁸ Un sencillo ejemplo numérico del Colectivo Alur sirve para demostrar la penalización de las familias con menores ingresos con el sistema existente de ayudas:

"... tanto el ciudadano que ingresa 3 SMI (2.290.596) como el que recibe 8 SMI (6.108.256) podrán optar a una vivienda protegida de régimen general. La vivienda tendrá el mismo precio para ambos pero al que cobra menos le saldrá más caro pues las desgravaciones fiscales serán de menor cuantía para él y, además, dado que su salario es mucho menor, el porcentaje de éste que deberá destinar a su vivienda estará en el 28% mientras que para el segundo no sobrepasaría el 13 por ciento. La situación que señalamos se aleja bastante de la descrita por el Banco Hipotecario, que asegura que el esfuerzo para las VPO se situó en torno al 20% por ciento (30.000 ptas. mensuales) de la renta familiar media en 1992. Si el Banco Hipotecario puede afirmar ésto es porque en realidad, como ya señalábamos, no concede la totalidad del préstamo sino el que corresponde a una determinada capacidad de endeudamiento."

COLECTIVO ALUR (1993); p. 141.

⁵⁴⁹ Véase NARBONA, C. (1993); CARRERAS MOYSI, B. (1994).

El diseño del Fondo de Garantía se basa en un Ente público con personalidad jurídica y patrimonio propio que pueda servir de garantía a las entidades de crédito

construcción directa de vivienda por el Estado, puesto que esta opción está descartada como prioritaria en la solución del problema del alojamiento. De hecho se reconoce que la figura del "acceso diferido a la propiedad" ha favorecido comportamientos de escasa corresponsabilidad de los ocupantes de viviendas públicas en relación al mantenimiento y cuidado de las mismas (Narbona, 1993). La fórmula de las subvenciones personales, que es utilizada en muchos países de nuestro entorno, permitiría solventar la escasez de alojamiento con destino a los estratos de población con menor renta⁵⁵⁰.

VII.3.- CUESTIONAMIENTO DEL MODELO DE INTERVENCION.

VII.3.1.- El "Problema de la Vivienda" a Principios de los Noventa.

La política de vivienda de los ochenta ha estado dominada por el fomento indiscriminado de la nueva construcción y del régimen de propiedad. La escasa atención a otras formas posibles de resolver el problema del alojamiento (alquileres, rehabilitación del patrimonio inmobiliario), ha conducido a un modelo dominado por la propiedad, donde lo que se prima es el acceso a una vivienda de nueva construcción.

El "problema de la vivienda" se manifiesta, por el lado de la demanda, en la reducción de los estratos de población con posibilidad de adquirir una vivienda recién construida. La relación precios-ingresos actuará como barrera de entrada a la propiedad: mientras el alquiler alcanza unas rentas muy elevadas, los precios de la vivienda usada suben de manera considerable; la inexistencia de una política de rehabilitación adecuada impedirá el ajuste de aquellas familias que ocupan una

⁵⁵⁰ El cambio llevado a cabo por la Administración Reagan puede servir de ejemplo. Al centrar las ayudas en el subsidio personal y no en la construcción directa se pone el acento, como destaca Hachuel, en la accesibilidad más que en la disponibilidad. También otros países europeos han optado por esta fórmula.

El Banco Mundial también se inclinará por esta forma de ayuda, recomendando la no construcción de viviendas públicas entre otras medidas, como por ejemplo no utilizar el control de alquileres como una forma de subsidio.

Véanse Capítulo III y Capítulo IV; HACHUEL, J. (1992); WORLD BANK (1993): Housing: Enabling Markets to Work, citado en ALBERDI, B. (1995).

vivienda en condiciones deficientes. Tampoco la vivienda pública puede constituir una alternativa válida, dada la reducida oferta de la misma. La oferta atiende principalmente a aquellos estratos de renta superior.

La política de vivienda ha contribuido a la quiebra del proceso de filtrado "hacia arriba" al impedir el acceso vía precios tanto a la vivienda nueva como usada, pero además:

"... se ha producido de manera progresiva durante los últimos años un filtering "hacia abajo", debido a la creciente morosidad antes mencionada, lo que ha incrementado los procesos de desahucios judiciales por impagos, así como por la simple degradación de las viviendas existentes..." (Paniagua, 1991-b; p. 109)

El problema no es la carencia de viviendas en el mercado, sino el elevado número de familias que deben destinar aproximadamente el 50% de sus ingresos familiares a cubrir los gastos de alojamiento: "es un problema de accesibilidad más que de disponibilidad" (Hachuel, 1992; p. 104). El porcentaje de viviendas vacías alcanza niveles muy elevados (15,77% del total de viviendas), muy por encima de lo que podría considerarse adecuado. El Plan 1992-95 reconoce que el esfuerzo económico de la población no debe superar el 25% de sus ingresos, aunque las medidas que incorpora siguen apoyando la nueva construcción (mecanismos fiscales y financieros), ampliando las ayudas para dar cabida a capas de población con mayores ingresos.

El problema de la asequibilidad afectará principalmente a dos grupos (Leal, 1992):

- a) A los jóvenes que intentan alquilar o comprar una vivienda por primera vez y que se enfrentan a unos alquileres o precios muy por encima de sus posibilidades. Hay que tener en cuenta que se trata de un segmento especialmente castigado por el desempleo y por la mayor precarización del empleo.
- b) A aquellas familias que habitan una vivienda en malas condiciones y no pueden afrontar el coste de rehabilitación o el cambio a una nueva. Afecta especialmente a población de elevada edad.

El riesgo de la situación descrita es que se intenten reducir costes vía reducción de la superficie útil de las viviendas o vía reducción en las calidades. En el estudio realizado por Tecnigrama (Escudero Musolas, 1995) se destaca cómo el mantenimiento de los precios bajos durante 1994 se ha debido, por un lado, al aumento de las viviendas más económicas (VPT, VPO, cooperativas y comunidades de propietarios) y, por otro, a la reducción de la superficie de las nuevas viviendas construidas. Esto se confirma en el caso de Madrid y Barcelona⁵⁵¹.

Durante los ochenta, la sociedad española experimenta cambios notables que afectarán al mercado residencial. Uno de los más importantes será la reducción en el tamaño medio familiar, así como la aparición de nuevas necesidades de equipamiento y ocio. Además, se asiste a un fenómeno nuevo: reducción del stock residencial por transformación de viviendas en oficinas. Las nuevas necesidades no se reflejan adecuadamente en el conjunto de medidas de política de vivienda, donde la definición de VPO con una superficie determinada (90 metros cuadrados) da lugar a una oferta rígida. En el Plan 1992-95 se contemplan ayudas específicas para viviendas de 70 metros cuadrados, concebidas para permitir mejorar las condiciones de los demandantes de primer acceso.

La caída de la VPO, el escaso peso de la vivienda pública y de la rehabilitación sustentan la calificación de política "antisocial". Las consideraciones que hemos realizado anteriormente en relación a la regresividad de los principales instrumentos fiscales y a la "accesibilidad" a las ayudas financieras también apoyan esta afirmación. A principios de la década de los noventa se habla de "progresiva ineficacia de los instrumentos de la política de vivienda al uso" (Leal, 1992; p. 17). Para otros "la política de vivienda ha estado marcada por la cicatería, la ineficiencia y el despilfarro" (Echenagusía y Prats, 1991; p. 4). En general, se destaca el olvido sistemático de los aspectos distributivos:

⁵⁵¹ En el caso de Barcelona todavía existe un número de viviendas en venta muy superior al número que era habitual en esta ciudad, como consecuencia de las promociones olímpicas. En Sevilla, por el contrario, la superficie media de las viviendas aumenta durante 1994.

"Tratar de resolver los problemas de alojamiento tan sólo con un número, es tratar de igualar la política de vivienda a cualquier política de producción industrial..." (Paniagua, 1991-b; p. 111)

El fracaso en el logro de los objetivos redistributivos de la política de vivienda será reconocido incluso oficialmente:

"A principios de 1991, todos los datos justificaban una profunda insatisfacción por los escasos resultados de la política de vivienda, en presencia de un incremento de los precios inmobiliarios de tal magnitud que generaba una creciente dificultad, para amplios sectores de la sociedad, de acceder a una vivienda. Los instrumentos disponibles seguían básicamente orientados al fomento de la construcción de nuevas viviendas destinadas a la venta -muy en especial a través de estímulos fiscales a la inversión en compra de viviendas- y no preveían ninguna vinculación entre la política de vivienda y la política de suelo." (Narbona, 1992; p. 17)

En definitiva, no se han instrumentado los mecanismos necesarios para el adecuado cumplimiento del mandato constitucional (art. 47). A lo largo de la década se ha conseguido superar el problema del déficit cuantitativo, pero no se han conseguido unas condiciones adecuadas de precios para garantizar el acceso a las mismas. El problema de la asequibilidad centrará la preocupación al finalizar la década. Se vuelve a insistir en la necesidad de mejorar los mecanismos de intervención sobre el mercado para abaratar la vivienda y para conseguir que "no se produzcan desviaciones que canalicen esas ayudas hacia familias solventes o hacia la adquisición de viviendas secundarias" (Leal, 1992; p. 19). El modelo de intervención en el mercado de la vivienda presenta signos de agotamiento. A finales de los ochenta y principios de los noventa se exigirá un cambio profundo en los mecanismos de intervención.

VII.3.2.- El Cuestionamiento del "Modelo de VPO".

La VPO constituye el principal componente de la política de vivienda española desde finales de los setenta. Alrededor de ella giran los instrumentos y mecanismos de intervención. Desde su aparición, esta figura ha venido arrastrando algunos problemas como la excesiva complejidad burocrática y la lentitud en la tramitación y resolución de calificaciones y ayudas. La forma en que se conceden las ayudas, especialmente la subsidiación del tipo de interés, ha contribuido a comprometer el gasto público de períodos posteriores.

Además de la importante caída de la VPO en los ochenta, se destacan otros aspectos negativos en la consideración de la VPO como instrumento de política social y urbana⁵⁵²:

1º.- La existencia de un elevado número de viviendas vacías y secundarias, gran parte de las cuales han percibido ayudas como VPO. La inexistencia de controles adecuados sobre el destino de las mismas ha favorecido su "desvío" desde su condición de vivienda habitual. El fomento indiscriminado a la nueva construcción ha permitido que se utilizara este instrumento para construir segundas residencias y viviendas turísticas. Esto es evidente si tenemos en cuenta que las VPO han aumentado mucho en las zonas turísticas y en los alrededores de las grandes ciudades.

2º.- La construcción de VPO se ha concentrado en determinadas zonas (Baleares y Tenerife, litoral mediterráneo, provincias pirenaicas, provincias limítrofes a Madrid), contribuyendo a agravar el problema de los desequilibrios territoriales existentes.

3º.- La construcción de vivienda protegida se ha llevado a cabo en función de la disponibilidad de suelo barato y no, como sería de esperar, donde la demanda potencial era mayor.

4º.- El número de viviendas financiadas por el Estado se ha reducido sustancialmente (incluyendo vivienda pública y rehabilitación), aunque la inversión pública no se ha reducido. Esto se explica por la dilatación temporal de las ayudas a dichas viviendas.

⁵⁵² Véase LEAL, J. (1992).

5º.- También se ha utilizado la figura de VPO para la construcción de viviendas unifamiliares, generalmente adosadas, cuyo coste en términos de suelo y construcción es superior a las viviendas colectivas.

6º.- Las prácticas ilegales en la construcción de este tipo de viviendas han sido habituales y permitidas por la Administración, a pesar de ser conocidas: muchas de las viviendas unifamiliares construidas disponían de una superficie mayor a la que permite la Ley; los alquileres y los precios de compra se han situado por encima de los permitidos; etc.

Los puntos que acabamos de señalar indican que no se ha hecho uso de la posibilidades que ofrece un instrumento como la VPO para poder articular y dirigir el proceso de crecimiento urbano y de integración social. Para Rodríguez (1990-b), el planeamiento urbanístico de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas no ha sido favorable a la promoción de viviendas protegidas, considerándose como objeto de inversión y no como necesidad a resolver.

La dinámica que ha tenido la vivienda protegida ha estado dominada por la iniciativa privada, mientras la relación de la Administración con la misma ha quedado reducida a la regulación de sus mecanismos de apoyo y fomento (subvenciones, financiación cualificada, precios máximos, regulación de las infracciones). Sin embargo, no se ha podido utilizar la VPO para frenar el fenómeno especulativo, especialmente a través de la penalización de prácticas "irregulares" en las primeras transacciones y del libre establecimiento de precios en las transmisiones posteriores. Una de las razones de esta falta de control puede residir en el nulo papel de la Administración Local en materia de control de precios. La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas ha marginado el papel potencial que puede jugar la Administración Local en relación a la VPO dentro del marco de la ciudad.

Otazu (1991), al describir la situación de la Administración con respecto a la VPO, destaca también cómo la VPO es promovida mayoritariamente por la iniciativa privada y en suelo adquirido por la iniciativa privada para ello. Así, la legislación urbanística no considera

una "determinación y conformación jurídica específica" para el suelo en el que se construirá la VPO. La dinámica auspiciada por el Real Decreto-Ley 2/1985 vendría a reforzar la iniciativa privada.

En conclusión, podíamos sintetizar las críticas fundamentales en dos: en primer lugar, en relación al carácter "social" de la promoción de VPO; en segundo lugar, en el papel que ha jugado el VPO en el planeamiento urbanístico. En relación a la primera de ellas, se confirma que ha predominado su utilización como medida de estímulo de la demanda y de la actividad del sector. En cuanto a la segunda, ha sido la iniciativa privada la que ha marcado las pautas de su construcción, inhibiéndose la iniciativa pública de cualquier intromisión en aras de otros objetivos (sociales, urbanos).

Se exigirán medidas "urgentes" para detener el proceso de degradación de carácter social de la política de vivienda. Estas medidas deberán atender especialmente al problema del suelo y a la evidente conexión que existe entre política urbana y de vivienda, por cuanto cualquier subvención pública a la construcción de alojamientos se convierte en una subvención al entorno donde se ubica, la ciudad (Portas, 1990). En definitiva, se está reivindicando un papel más activo de los poderes públicos en el campo de la planificación.

VII.3.3.- La Reivindicación de la Planificación.

La persistencia del desempleo, el creciente endeudamiento de los ciudadanos, el aumento de los precios en viviendas, oficinas y otros productos inmobiliarios, introducen un elemento de vulnerabilidad especialmente importante en las grandes ciudades que como Madrid sufrirán con mayor intensidad la crisis de los primeros noventa (Berzosa, 1995).

El pragmatismo de las actuaciones inspiradas en la idea de concebir Madrid como "ciudad global" no tendrá, para algunos autores, el éxito esperado. Los nuevos principios de intervención en la ciudad, que se esperaba provocarían una nueva etapa de crecimiento, generan grandes

desigualdades ("dualización")⁵⁵³. El énfasis en el crecimiento ha desplazado el objetivo tradicional de equilibrio (territorial, social). En este proceso pueden identificarse dos elementos claves: la revalorización del patrimonio inmobiliario y un gran coste infraestructural. La estrategia seguida será fuertemente criticada:

"... la ciudad global que vaticinaban los partidarios del "nuevo crecimiento" para Madrid apenas ha alcanzado a ser una ciudad sucursal (una ciudad de sucursales), pero a cambio de este resultado totalmente previsible (casi inevitable) han labrado con mucha perfección el lado sombrío que acompaña a esas ciudades globales que en el mundo son: un paisaje social con fuertes claroscuros y un empeoramiento de la calidad de vida ciudadana, aumentando la dificultad para alojar sectores cada vez más amplios de la población, incrementando los tiempos de transporte, la viscosidad de los flujos, originando nuevas formas de pobreza, etc." (Roch, 1993; p. 49)

En definitiva, Madrid se configura a principios de los noventa como "una metrópolis escasamente competitiva y poco atractiva para esas inversiones extranjeras que la encuentran funcionalmente deficiente y muy poco confortable." (Roch, 1993; p. 61). Las operaciones de reequilibrio social no están coordinadas; se atienden las prioridades cuando y donde aparecen.

Este fenómeno no será exclusivo de Madrid. A finales de la década, la perspectiva abierta por el 92 -la Expo-92 de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona-, agudizará el fenómeno especulativo. Para Gonzalez i Calvet (1991-b; p. 213), estos acontecimientos:

⁵⁵³ Así lo expresaría Roch:

"... Todavía estamos esperando una propuesta razonada para un espacio productivo metropolitano más allá de operaciones de difusión, de maquillaje, o de nueva centralidad cuyo papel es difícil reconocer sin una estrategia auténtica a medio plazo. El cálculo es tan impreciso que hay un millón de metros cuadrados de oficinas esperando usuarios, mientras el espacio industrial de calidad brilla por su ausencia y se aplazan sine die las operaciones estratégicas de lugares de transferencia tecnológica..."

ROCH, F. (1993); p. 59.

"han sido el pretexto para vastos movimientos especulativos que están configurando modelos de ciudad elitistas, basados en la estratificación económica, el uso masivo del automóvil privado y la renuncia explícita a una planificación urbanística racional frente al mercado."

En relación al aumento de la inversión en infraestructuras, algunos autores también destacan el planteamiento seguido, totalmente sacrificado al aparato productivo por su contribución al aumento de productividad. La crítica insiste en el olvido del papel que las infraestructuras tienen para la calidad de vida de los ciudadanos "como queda patente en el debate sobre educación, sanidad y formación profesional" (Etxezarreta, 1991; p. 81).

Por otro lado, también se destaca la falta de coordinación entre los diferentes programas de inversión (además de los acontecimientos del 92, el Plan Nacional de Carreteras, Plan de Transportes Ferroviarios, Tren de Alta Velocidad, Plan Hidrológico, Plan de Aeropuertos, Plan Nacional de Gas, etc.) y entre los organismos e instituciones responsables:

"Estos planes presentan numerosas deficiencias: desde la pérdida de oportunidades para empresas nacionales (el Plan Ferroviario y el TAV, así como el proyecto de ancho europeo, se adoptan tras la venta a las transnacionales de la mayor parte de empresas de material ferroviario), al olvido de los desequilibrios territoriales (se potencian las comunicaciones entre las zonas más desarrolladas dejando fuera al resto). En suma, a pesar de que los planes son globalmente positivos y necesarios, se incurre en un error estratégico -el transporte privado y por carretera es mucho más costoso e intensivo en energía- y se repiten las viejas deficiencias del desarrollismo." (Gonzalez i Calvet, 1991-b; p. 213).

Frente a esta situación se destaca la incapacidad de respuesta de los Ayuntamientos para incidir en la dinámica espacial. Los Planes Generales de Urbanismo, instrumento principal en nuestro país, no son capaces de dar respuesta adecuada a todos los problemas que hoy en día se plantean sobre el territorio:

"... Los planes urbanísticos atienden a la disposición de la infraestructura y a ciertos aspectos del funcionalismo urbano, pero no se tienen en cuenta las disfunciones de éste. Se tienen en cuenta las variables del urbanismo (en sentido restrictivo) y las del movimiento horizontal (circulación), pero se olvidan las variables medioambientales.

Por otra parte, si se analizan los grandes problemas que hoy deben resolver los sistemas urbanos en España, se comprueba que difícilmente está en sus manos poder resolverlos. El tráfico, la vivienda, la inseguridad ciudadana, las desigualdades sociales, el ruido, la contaminación atmosférica, etc., son, entre otros, problemas que trascienden la propia capacidad de la ciudad para resolverlos. Sobre todo si se tiene en cuenta que las ciudades tienen un papel secundario en la organización del Estado de las autonomías y una muy limitada aportación desde el Estado central - próxima al 8% de los presupuestos estatales- que se ven obligadas a completar dentro del marco de una poco favorable legislación local." (Alcántara y Rueda, 1991; p. 553).

No es extraño que a finales de los ochenta se hable de crisis de confianza en la planificación, especialmente en relación a la planificación urbanística municipal o supramunicipal: "... nuestro urbanismo moderno atraviesa un momento crítico, si no crucial: más importante y de mucho mayor alcance en cualquier caso que el que sufrió en la primera mitad de la década de los años setenta y superó con la reforma legal de 1975..." (Parejo, 1989; p. 123). La urgencia en la adaptación de nuestro ordenamiento no sólo deriva de la confusión existente entre diferentes niveles administrativos, de la lentitud del procedimiento urbanístico, sino de la falta de respuesta adecuada a los problemas que se están planteando en la segunda mitad de los ochenta. Los poderes públicos han fracasado en este campo.

La crisis está propiciada por el abandono de la planificación por parte de la Administración, que se apoya en respuestas coyunturales, y por la creciente desregulación de los procesos de desarrollo urbano y territorial (Mangada, 1989).

En este contexto, se plantea el renacimiento de la llamada "cultura del plan": la generación del marco que definiría la intervención pública y privada en el espacio, de "concertación continuada" (expresión de una sociedad democrática) entre las distintas fuerzas que intervienen en la ciudad. El Plan debe ser un instrumento capaz de defender de la agresión a aquellas "actividades débiles" (vivienda, servicios, equipamientos, recursos paisajísticos y agropecuarios) que sin embargo son imprescindibles para un desarrollo "equilibrado y solidario"⁵⁵⁴. Así:

"Un nuevo tipo de plan que sustituye la obsesión del "control" por el compromiso con el "fomento", en el marco de un modelo cultural y político que apuesta decididamente por conjugar desarrollo con bienestar, iniciativa privada con bien público, en una estrategia explícitamente formulada." (Mangada, 1990; p. 184).

Es decir, se pasa de la ciudad del "no-crecimiento" a la ciudad competitiva y por último, al reconocimiento, por fin, de los cambios en las demandas residenciales y productivas, de las nuevas exigencias y su correspondiente necesidad de suelo. Se demanda, en definitiva, la convergencia de la planificación y la política social y económica que permita el logro de un nuevo equilibrio. Y esta exigencia es mayor de cara a afrontar los retos que plantea el tratamiento de la ciudad desde una perspectiva ecológica.

El "Plan Felipe" representará para algunos la asunción de las funciones de ordenación de territorio por el Estado, mientras que para otros es un instrumento que deben aprovechar especialmente las regiones. Para Muñiz, son éstas las que deben asumir las responsabilidades de planificación a largo plazo: "... Es decir, es en lo regional donde todavía tiene vigencia eso que en muchos documentos de la Comunidad de Madrid se da en llamar "la cultura del Plan". La región es el ámbito idóneo donde debe expresarse la necesidad de "recentrar la descentralización" (Muñiz, 1991; p. 21).

⁵⁵⁴ La así llamada "cultura del plan" debe dar respuesta a los grandes cambios (culturales, sociales, políticos) y transformaciones que se están llevando a cabo en Europa. En palabras de Mangada (1990; p.183): "Quizá haya que renunciar a utopías totales e indefinidas, para construir "utopías provisionales y fragmentadas".

VII.3.4.- El Suelo como Problema Principal.

El debate a finales de los ochenta y principios de los noventa se centra en la articulación de una serie de medidas para frenar la escalada inflacionista en el sector inmobiliario. En relación a la polémica sobre si los precios de la vivienda vienen determinados por los del suelo, o por el contrario son éstos los que repercuten los probables incrementos que registrará el producto que sobre el mismo se asiente, los especialistas coinciden en señalar cómo los aumentos en los precios de viviendas (y oficinas) de las áreas centrales se extienden al resto de la ciudad y de las viviendas, alcanzando también al suelo. Este presionará de nuevo sobre los precios de la vivienda, reflejando las expectativas futuras de precios (Rodríguez, 1993-b; Leal, 1995-b). Esta "espiral" inflacionista es sin embargo muy difícil de romper dado el peso que tiene el suelo, como input, en la construcción.

El aumento de los precios del suelo, especialmente en la segunda mitad de los ochenta, se señala como factor determinante clave del aumento de los precios de la vivienda⁵⁵⁵. Para Rodríguez (1990-b) uno de los principales problemas es la Ley del Suelo de 1975, donde domina el "concepto de edificación" sobre el "concepto de vivienda": el planeamiento queda desligado de la política de vivienda al no considerarse como uno de los instrumentos más relevantes de la misma. Como hemos visto, después de la aprobación en 1975 de la reforma de la Ley del Suelo la situación cambia, modificándose las previsiones y expectativas de los planes de crecimiento de las ciudades españolas⁵⁵⁶.

Los poderes públicos no reaccionarán ante el aumento de los precios del suelo, cuestionándose el papel de la Administración en este "neodesarrollismo": "... también el sector público parece haber descubierto que, marginando las políticas de vivienda, el suelo puede convertirse en un excelente negocio con que sanear las cuentas de resultados o en una fuente de ingresos con la que justificar precisamente

⁵⁵⁵ Paniagua (1989) destaca otros factores determinantes de los fuertes aumentos en los precios de las viviendas. La fuerte demanda de mano de obra y de materiales provocó la subida de los costes materiales de ejecución. Citado en RODRIGUEZ, J. (1990-b).

⁵⁵⁶ Véase el Capítulo V.

las inversiones del neodesarrollismo" (Zorrilla, 1987; p. 67). Algunas conocidas operaciones especulativas públicas están detrás de esta crítica, especialmente el escándalo de los terrenos de Renfe. En realidad, asistimos a la "ausencia total de una respuesta política a estos problemas"⁵⁵⁷.

En relación a la política del suelo se parte del reconocimiento de las imperfecciones que presenta el mercado. Los mejores mecanismos para rescatar las plusvalías, incluso aquellas consideradas "parasitarias", siguen siendo las fiscales. Se renuncia explícitamente a la "socialización" del suelo, aceptando incluso que no resulta conveniente "extraer" la totalidad de las plusvalías, ya que éstas ejercen la función de "lubricante" del mercado (Mangada, 1990).

Si bien el suelo público puede tener un papel importante a jugar en la contención de los precios del suelo urbano y en el desarrollo de la ciudad, se reconoce que la capacidad de actuación de los Ayuntamientos españoles no permite disponer de reservas importantes para lograr dicho objetivo. Por ello, las actuaciones deben ser "selectivas" y cumplir tres finalidades al menos (Mangada, 1990; p. 192):

- a)- Estar presente en los "puntos nodales" del nuevo desarrollo.
- b)- Inducir nuevos usos en áreas que requieren una revalorización o reequilibrio, superando el "urbanismo-espontáneo".
- c)- Servir como mecanismo para captar gran parte de las plusvalías que genera en el territorio la implantación de nuevas infraestructuras y equipamientos.

⁵⁵⁷ Señala este autor:

"No cabe desconocer a este respecto la escasa influencia que las experiencias de países del norte de Europa han tenido, tanto en el PSOE como en el PCE, en materia de urbanismo, mientras que producían fascinación los estudios de nuestros amigos italianos, que en materia de política de suelo han conseguido unos resultados discretos."

ZORRILLA, R. (1987); p. 68.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, introduce novedades significativas en el tratamiento del suelo para la promoción de viviendas protegidas y sus transmisiones posteriores en el marco de las actuaciones de las Administraciones Públicas. Si bien la Ley se refiere tanto a las VPO de iniciativa privada como pública, su aplicación efectiva sobre las primera puede tener una amplia repercusión, dado el peso que tienen en el conjunto de la construcción residencial. Los mecanismos que inciden directamente sobre el suelo para este tipo de viviendas son (Menéndez, 1991; Otazu, 1991):

- a) Otorgar estatus propio al suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, como uso específico del planeamiento.
- b) La constitución o ampliación del patrimonio municipal de suelo y otros patrimonios públicos puede ser supuesto de expropiación, así como el suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas en el planeamiento.
- c) Se establece la posibilidad de delimitación de áreas sometidas a derecho de tanteo y retracto.
- d) La constitución del Patrimonio Municipal de Suelo para promover la construcción de viviendas protegidas, formado por suelo cedido u obtenido por otros mecanismos.

Las nuevas disposiciones adoptadas, aunque no se plantean con carácter de medidas antiespeculativas, pueden ser útiles en la lucha contra la subida de precios de las VPO. En especial, la atribución a los Ayuntamientos de los derechos de tanteo y retracto sobre las transmisiones onerosas de terrenos de áreas previamente delimitadas, y sobre las transmisiones de viviendas en construcción o construidas para "garantizar el cumplimiento efectivo de las limitaciones sobre precios máximos de venta" de las mismas, puede ser un mecanismo adecuado para frenar la subida de precios en algunas áreas. La Ley también ofrece la posibilidad de expropiación en caso de incumplimiento de los plazos previstos de las actuaciones contenidas en el planeamiento. Sin embargo, hay que tener en cuenta la escasa capacidad financiera de los municipios españoles. Este ha sido uno de los motivos del escaso éxito de la figura del

Patrimonio Municipal de Suelo, ya previsto en legislaciones anteriores⁵⁵⁸.

VII.3.5.- La Insatisfacción por la Reforma de la Ley del Suelo de 1990.

El debate sobre la idoneidad de las reformas en el campo del planeamiento que puedan aportar soluciones al problema del suelo en las ciudades españolas continuará en los años noventa. Los precios del suelo y de la vivienda seguirán planteando graves problemas en un contexto de recesión económica. En los noventa, sin embargo, algunos expertos coinciden en que la principal causa del comportamiento de los precios del suelo radica en la escasez del mismo que, en su opinión, no es más que el resultado de un determinado sistema de planeamiento⁵⁵⁹. Sobre este sistema recaerán, en consecuencia, las críticas.

La Ley 8/90, de 25 de julio será duramente criticada al poco tiempo de aprobarse. Para algunos autores, esta Ley, como la anterior reforma de la Ley del Suelo de 1956, nace tarde, como una respuesta política con "finalidad analgésica" (Fernández Rodríguez, 1995-b). El documento es una continuación de los criterios principales que guiaron las anteriores Leyes del Suelo. Las críticas que se realizan insisten en la opción por un fuerte intervencionismo, por un planeamiento exhaustivo y muy ambicioso que exige un tiempo excesivamente prolongado para su aprobación y da como resultado un sistema rígido y muy vulnerable ante

⁵⁵⁸ Como se ha visto en capítulos anteriores, durante el franquismo, el suelo prácticamente se regaló (cesión gratuita o, de manera equivalente, subvención del Estado, que evitaba la repercusión de los costes del suelo). Durante los años setenta y ochenta, los Ayuntamientos atravesaron grandes dificultades financieras. Véase Capítulo V.

⁵⁵⁹ El sistema de planificación incide sobre la oferta de suelo, restringiéndola al segmentar el mercado por cuatro vías:

- a) Restringiendo la cantidad de suelo total disponible para urbanizar.
- b) Determinando la localización de dicho suelo.
- c) Fijando los usos del mismo.
- d) Estableciendo el perfil temporal del desarrollo urbanístico.

Véase SAN MARTIN, I. (1995).

los cambios del ciclo económico. Las propias exigencias del planeamiento son casi imposibles de cumplir puesto que requiere unos equipos técnicos competentes en la Administración mientras que, por otro lado, no garantizan la objetividad de las soluciones y someten el proceso a una continua incertidumbre e inseguridad⁵⁶⁰.

Como muestra de la inoperancia de la Ley se destaca cómo en 1995 sólo 18 municipios han adaptado el plan general a la Ley, mientras se han incumplido los plazos previstos en la misma. En definitiva, la norma no se aplica. Así, se destacan comportamientos en el seno de la Administración que escapan al Derecho. Uno de los principales problemas se plantea por la definición de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. La definición de suelo urbanizable es de "carácter discrecional, sin que la legislación contenga criterios a tener en cuenta para su definición" (Cases Pallarés, 1995; p. 61)⁵⁶¹. La rigidez del Plan conduce en numerosas ocasiones a modificaciones que responden a acuerdos entre Administración y promotores privados, y a la utilización de las excepciones, especialmente en suelo no urbanizable. Además, se acusa a la Administración Local de utilizar mecanismos "irregulares" para financiarse (Martí Ferrer, 1995; Cases Pallarés, 1995).

La rigidez del sistema de planificación tiene para algunos una clara repercusión en los precios del suelo. En relación a esta cuestión se pueden identificar claramente dos posturas⁵⁶². Una de ellas, de carácter liberal, será planteada desde el propio Tribunal de Defensa de la Competencia. La otra, de carácter más intervencionista, será expuesta en las conclusiones

⁵⁶⁰ Véanse FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1995-a) y (1995-b); CASES PALLARES, L. (1995).

⁵⁶¹ Mientras la clasificación del suelo como urbano requiere la concurrencia de determinadas condiciones que especifica la Ley, no ocurre lo mismo con el suelo urbanizable. Además, el suelo no urbanizable, con excepción de áreas de especial protección, se constituye por el suelo que no pertenece a alguna de las categorías anteriores. Véase CASES PALLARES, L. (1995).

⁵⁶² Véase ORGAZ GARCIA, L. (1995).

del Comité de Expertos sobre Urbanismo formado a finales de 1993⁵⁶³. Esta será también la postura del MOPTMA.

La primera de las propuestas incide en el sistema de clasificación del suelo de nuestro planeamiento. La clasificación del suelo urbanizable supone una restricción artificial del mismo. Su relativa "escasez" implica unos mayores precios del suelo y de la vivienda⁵⁶⁴. El Tribunal subraya el hecho de que en un país donde el 90% del territorio está calificado como no urbanizable existen graves problemas de congestión y de sobredensificación. La Ley restringe extraordinariamente la acción del propietario, recayendo sobre la autoridad urbanística la totalidad de las decisiones⁵⁶⁵.

El problema radicaría, por tanto, en los costos de la intervención administrativa o excesos de regulación de la legislación española,

⁵⁶³ En las conclusiones del Comité de Expertos aparecen tres opciones para la reforma de la Ley del Suelo de 1990. La opción mayoritaria, a la que nos referimos aquí, es claramente más intervencionista.

⁵⁶⁴ En relación al sistema de planeamiento español, es decir, a la regulación pública de los usos del suelo y el establecimiento de limitaciones a la construcción, Hierro señala:

"Ello ha derivado hacia la escasez de suelo urbanizable y, por ende, a que la atribución del derecho a la construcción en una parcela suponga su revalorización inmediata, pues el uso máspreciado es el de la construcción. De ahí se deduce que el coste de oportunidad incorpora como principal componente la renta derivada del derecho de construcción que se la atribuye al propietario.

Conforme a lo último expuesto, el precio del suelo queda inmediatamente ligado al precio de las viviendas que se construyan en él. De forma que cuanto mayor es el precio de la vivienda mayor es el precio del suelo."

HIERRO RECIO, L. A. (1995); p. 194.

⁵⁶⁵ En opinión del Tribunal:

"... El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Es como si en vez de haber un mercado hubiera ochenta o cien mercados diminutos. Esta falta de competencia entre usos alternativos, genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas. La compartimentación del mercado disminuye la oferta para cada uno de los usos y fuerza al alza los precios."

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1994); p. 196.

dominada además por una "filosofía antipropietarios" (Soriano García, 1995)⁵⁶⁶.

La propuesta se inclina por otorgar un mayor papel a los propietarios y limitar la discrecionalidad de las autoridades públicas en el planeamiento. Estas deberían limitarse a determinar las "reglas" de actuación urbanística⁵⁶⁷. Los Planes deberían contribuir a desarrollar un "urbanismo inducido" mediante la aprobación de una serie de reglas, criterios, estándares, indicaciones, etc. (Soriano García, 1995). Es decir, pasar de un sistema basado en la "prohibición y autorización" a otro basado en la "vigilancia, control y sanción"⁵⁶⁸.

⁵⁶⁶ En opinión del autor:

"... la Ley del Suelo es muy antipropietarista al principio, es decir, todo propietario con el que se quiere enfrentar es un parásito al que hay que intentar reducir, y luego, curiosamente, es muy pro-propietario al final... Al propietario final, al que se le asigna la vivienda... paga poco. Al inicial hay que eliminarlo ... Todo el invento de la Ley del Suelo es un invento para intentar hacer urbanismo sin dinero ... al final es un invento para hacer urbanismo sin suelo..."

SORIANO GARCIA, J. E. (1995); p. 46.

⁵⁶⁷ El Tribunal señala cómo:

"... Bajo un sistema de reglas -por rigurosas que sean- el tiempo lo deciden los operadores económicos. Bajo un sistema de discrecionalidad el tiempo lo impone la administración. Es impresionante el tiempo muerto que tienen que soportar las bolsas de suelo útil antes de ser utilizadas debido al complejísimo sistema de tramitaciones que han de ser resueltas por distintos organismos que a su vez actúan con lentitud. Esto tiene una trascendencia económica difícil de imaginar..."

El Tribunal también destaca la escasa atención que han dedicado los economistas a estas cuestiones. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1994); p. 200.

⁵⁶⁸ La revisión de la normativa del suelo debería hacerse, en opinión del Tribunal, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) En el suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir de conformidad con reglas generales por parte de todos los operadores y sometiendo efectivamente a los propios poderes públicos a estas reglas, sin privilegios. Principio de igualdad de trato en alturas, volúmenes, densidades, etc., justificándose las diferencias con carácter global.
- b) En suelo urbanizable: permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos. Utilización urbanística del suelo urbanizable de conformidad con la iniciativa de los particulares.

Algún autor llega a relacionar los problemas financieros de las Corporaciones Locales con la preferencia por unos valores inmobiliarios más elevados (Orgaz García, 1995)⁵⁶⁹. Así, este tipo de propuestas liberalizadoras están apoyadas en la creencia de que "es más efectivo impedir un comportamiento no deseado, que prohibirlo" como podría ser el caso de la especulación⁵⁷⁰. La construcción de la ciudad es una labor principalmente privada y el Estado asume un papel subsidiario en el proceso cuando no actúa la iniciativa privada. El aumento de los poderes de control de las Administraciones Públicas permitirá que ésta no desarrolle una actividad incontrolada (Povedano Moreno, 1995).

c) En suelo no urbanizable: precisar cuál ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica, definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable.

d) En Haciendas Locales: estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones monopólicas.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1994); pp. 203-4.

⁵⁶⁹ Este autor enumera los impuestos que, desde las Haciendas Locales, gravan los bienes inmuebles: de carácter obligatorio, el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI); como potestativos, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). A los anteriores habría que añadir los ingresos por tasas de licencia de obras, las cesiones de suelo en el proceso urbanizador y las Contribuciones Especiales. ORGAZ GARCIA, L. (1995).

⁵⁷⁰ En el Comité de Expertos sobre Urbanismo también se reflejará esta propuesta liberalizadora, aunque será una postura minoritaria. Véase POVEDANO MORENO, E. (1995).

Como representante de los agentes privados que participan en el proceso de urbanización, Martí Ferrer expondrá su postura de la siguiente manera:

"La solución buena es la de declarar no urbanizable, solamente el suelo que no pueda ser urbanizable por razones sólidas, y dejar libertad... reglas, naturalmente, las que haga falta..."

MARTI FERRER, M. (1995); p. 91.

En 1993, el Banco Mundial recomendará en relación a la regulación de la urbanización del suelo: simplificar el marco regulador, a la vez que considera conveniente la evaluación de los costes de la regulación; eliminar las distorsiones de precios y la escasez artificial; no mantener un regulación imposible de aplicar ni imponer normas que no se puedan controlar. WORLD BANK (1993), ob. cit.

Para los defensores de la segunda postura el suelo urbanizable no es escaso en nuestro país y no resulta conveniente aumentar su cantidad. La clave del problema radica en si existe suelo urbanizado disponible. Esta postura insiste en la incapacidad del mercado para "crear ciudad", por lo que la limitación del suelo que impone el planeamiento debe verse como la contrapartida a cambio de obtener las ventajas de un espacio organizado⁵⁷¹.

El estudio realizado por el MOPTMA para el conjunto de ciudades de más de 20.000 habitantes concluye que existe suelo urbanizable suficiente para el período 1996-2011⁵⁷²: la oferta de éste supera siete veces la demanda previsible para cubrir las necesidades de vivienda en los próximos 15 años. El documento incluye una serie de medidas estructurales para hacer frente a la escasez de suelo⁵⁷³.

⁵⁷¹ Véanse artículos de J. Borrell en El País: 20 y 21 de Octubre de 1993.

⁵⁷² El estudio comprende las ciudades de más de 20.000 habitantes, 7 áreas metropolitanas que suman el 50% de la población urbana española (todas las grandes áreas excepto Sevilla y Zaragoza y añadiendo Castellón) y dos Comunidades Autónomas (Madrid y Valencia). De los tres escenarios posibles (hipótesis media, máxima y máxima-maximum), el más probable (hipótesis media) señala:

"... la relación entre la oferta y la demanda es superior a 7 (el planeamiento permite construir 7,9 millones de viviendas frente a una demanda media esperable del orden de 1,1 millones de viviendas) en el conjunto de ciudades de más de 20.000 habitantes. En todos los demás ámbitos considerados la oferta es muy superior a la demanda."

Véase MOPTMA (1995): Reformas Estructurales para Atajar el Problema de la Escasez de Suelo Urbanizado, Madrid, 12 de Enero de 1995 (documento no publicado); p. 7.

⁵⁷³ Las medidas propuestas son:

a) Medidas de acción positiva: Plan de Suelo y Vivienda 1996-1999; Programa Estratégico de Suelo que aproveche el potencial de desarrollo que generan las inversiones públicas; regeneración-rehabilitación urbana de edificios y ámbitos degradados; política territorial de equilibrio que contemple la potenciación de las ciudades intermedias y las regiones metropolitanas.

b) Medidas legislativas: agilización de la acción urbanizadora pública y privada; fomento de la acción urbanizadora privada permitiendo que aquellos promotores que deseen urbanizar y edificar puedan sustituir a aquellos otros que no lo hagan; garantía de la existencia de solares suficientes para la vivienda protegida; modificación de la fiscalidad que afecta al suelo y al proceso de urbanización.

c) Pacto sobre el urbanismo en España cuyos objetivos serán: la superación de los conflictos competenciales; programas municipales de suelo para vivienda pública y actividades productivas estratégicas; simplificación del planeamiento urbanístico

La conclusión del estudio realizado es la siguiente:

"el problema del suelo en España no es la escasez de suelo clasificado sino la transformación de este suelo clasificado en suelo urbanizado y por lo tanto los factores de bloqueo que impiden tal transformación (carencias infraestructurales, falta de financiación adecuada, parcelación, retención especulativa de suelo, falta de agilidad administrativa, etc.)." (MOPTMA, 1995; p. 8)

Entre las dos posturas pueden encontrarse algunos puntos coincidentes. En relación a la simplificación del planeamiento urbanístico general, el documento citado se inclina por unos Planes Generales "que sean más flexibles en la definición de usos, en la consideración de escenarios diferentes de demanda". Además, aboga por la "desaparición de los plazos para el cumplimiento del deber de urbanizar para los propietarios, simplificación de los sistemas de distribución de beneficios y cargas, etc." (MOPTMA, 1995; p. 3).

La reciente historia urbanística española acaba centrando la atención sobre el suelo como causa principal de los problemas de vivienda y de algunos de los problemas de nuestras ciudades. Como hemos visto a lo largo del Capítulo V, la preocupación por el suelo es constante desde finales de los años cincuenta. Sorprende que en el período analizado se vuelva a insistir en mayores inyecciones de suelo como solución al problema de la vivienda y de las ciudades españolas. Y si bien el sistema de planeamiento debe ser revisado dotándolo de mayor flexibilidad, una excesiva liberalización tiene un riesgo elevado: puede propiciar desarrollos urbanos aislados y desconectados. Tampoco está claro que una mayor oferta de suelo pueda reducir sustancialmente los precios del mismo, sobre todo en períodos de fuerte presión de la demanda.

general; mejora de la ejecución del planeamiento; agilización de la tramitación de los instrumentos de planeamiento; estándares de calidad urbana adecuados; incremento de la transparencia pública de toda la gestión urbanística; mayor eficacia y agilidad en la gestión urbanística municipal; incorporación automática a los programas municipales de suelo de todas las iniciativas urbanizadoras privadas conformes con la Ley y el Plan.

El mercado del suelo y el de la vivienda son mercados no competitivos, como vimos en el Capítulo II. Los Capítulos siguientes nos han mostrado la importancia que la intervención pública tiene en el comportamiento del sector, comparando modelos diferentes. Precisamente en aquellos países donde ha existido tradicionalmente un mayor control sobre el suelo (Suecia, y en general los países escandinavos), el problema del alojamiento ha sido solucionado satisfactoriamente. A lo largo del presente Capítulo se han destacado otros aspectos que han sido centrales en la generación de tensiones en el sector, en especial la instrumentación de una política económica y de vivienda que ha contribuido a una fuerte expansión de la actividad, pero que no ha sido capaz de generar instrumentos adecuados para frenar las alzas de los precios.

CAPITULO VIII

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Dada la variedad de temas tratados en el presente trabajo, se ha considerado conveniente la realización de un último Capítulo que resuma lo más significativo de lo que se ha expuesto en los Capítulos precedentes y destaque las conclusiones alcanzadas; conclusiones que aparecen resaltadas -en negrita- al principio y/o al final de cada epígrafe.

VIII.1.- LA CIUDAD Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

El problema de la vivienda no puede ser abordado fuera del contexto físico donde se ubica, la ciudad. Y esta es una estructura rígida, condicionada por una inercia histórica.

A lo largo del primer Capítulo hemos revisado la relación entre urbanismo y ciudad industrial destacando los fuertes vínculos que existen entre los problemas del alojamiento obrero y las intervenciones en la ciudad. El urbanismo no nace al mismo tiempo que los procesos técnicos y económicos que forman la ciudad industrial, sino cuando se hace imprescindible actuar para evitar los efectos indeseados derivados de una gran concentración de población y de actividades, presentándose como una propuesta de orden frente al caos y al desorden. El tratamiento del problema del alojamiento será una cuestión central en la ordenación de la ciudad; en opinión de Castells, éste se presenta como un desequilibrio entre oferta y demanda de viviendas asequibles.

El problema de la vivienda es un problema de escasez y de carestía que desemboca en la sobreocupación y el hacinamiento. Lo novedoso de la situación es, según Engels, que no sólo afecta a las clases trabajadoras. Estas nuevas condiciones darán lugar a la reflexión sobre la ciudad, planteándose la renovación social a través de la organización espacial. Para Benevolo, la ciudad industrial aporta como novedad la posibilidad de transformación de la realidad; permite al hombre confiar en la solución de los problemas.

A grandes rasgos podemos distinguir dos tipos de críticas. En primer lugar, la crítica social que reivindica la utopía y busca la transformación del orden prevaleciente a través de la transformación del espacio. Desde

el marxismo, la crítica artística y los socialistas utópicos, se manifiesta el malestar por los efectos de la sociedad industrial proponiendo la acción colectiva, la estética y el arte o una planificación global de espacio y actividades como soluciones a la misma. Los planificadores que hemos llamado "visionarios" -Howard, Wright y Mumford-, serán los herederos de la tradición crítica, aunque ya sin plantearse la transformación global de la sociedad. La Ciudad Jardín será la propuesta que más repercusión tendrá en el presente siglo, porque plantea la posibilidad de crear un espacio para huir de la congestión de la gran ciudad; un espacio autosuficiente, planificado, de crecimiento limitado y donde es posible la integración social.

El segundo tipo de crítica está constituida por aquellos que no cuestionan el modelo capitalista, y estaría formada básicamente por los reformistas sociales, es decir, por aquellos movimientos de carácter moralista e higienista. Desde esta perspectiva se plantean intervenciones parciales sobre la ciudad, y tendrán cabida aquellas que llevará a cabo Haussmann en París o las que planteará el movimiento del "City Beautiful".

Las primeras intervenciones sobre la ciudad serán de carácter técnico-higienista y reducen el problema de la vivienda a un problema de sobreocupación. Pero durante el siglo XIX es evidente que la tímida intervención pública no es suficiente para solucionar el problema del alojamiento obrero. Las reiteradas denuncias de colectivos y asociaciones filantrópicas y sus demostraciones -lo que se conoce como la "filantropía del 5%"-, los intereses enfrentados en relación al alojamiento popular -especialmente la postura de los propietarios que no quieren renunciar a los ingresos que generan los procesos especulativos-, y el predominio del "laissez-faire" en la intervención gubernamental, prolongarán los problemas y retrasarán las soluciones hasta el presente siglo. El siglo XIX se debate entre una necesidad creciente de intervenir, dadas las crecientes externalidades de la ciudad industrial, y las restricciones a las que se enfrenta el Estado para hacerlo. Su actuación queda reducida a la aprobación de legislaciones de tipo "restrictivo", es decir, a señalar lo que no se debe hacer.

La política de vivienda es un producto del presente siglo, cuando se ha generado un clima favorable para una intervención amplia del Estado ante la gravedad y persistencia de los problemas. La experiencia de Viena es un ejemplo de actuación pública decidida que utiliza la vivienda como elemento de regeneración social y de participación democrática. Pero se trata de una experiencia aislada. Las pretensiones de la planificación regional, en las que tiene perfecta cabida la Ciudad Jardín, quedarán relegadas en países como EE.UU., donde las actuaciones sobre la vivienda se reducen a intervenciones parciales del tipo de limpieza de barriadas y nuevos desarrollos en estas áreas. En la solución del problema del alojamiento primarán las intervenciones parciales defendidas por los planificadores urbanos, pero no por los que aspiran a una planificación regional. En países como Gran Bretaña se llevarán a cabo experiencias basadas en el modelo de la Ciudad Jardín que, sin ajustarse exactamente al patrón original, serán calificadas de experiencias positivas.

Los planteamientos de Le Corbusier se ajustan también a los principios de la planificación urbana, donde la solución al problema del alojamiento en la ciudad pasa por el aumento de la densidad y la altura de los edificios. Sin embargo, mientras la experiencia corbuseriana tiene éxito alojando a las clases medias y altas, en la vivienda pública constituye un rotundo fracaso al concentrar marginalidad y precariedad económica sin suficientes ayudas públicas para el mantenimiento de unas condiciones mínimas. Las esperanzas abiertas por la construcción vertical masificada que incorpora una cierta industrialización durante los años sesenta fracasará por la baja calidad de las edificaciones y por las condiciones económicas y sociales de sus ocupantes. Para Jacobs, la ciudad corbuseriana es una Ciudad Jardín en vertical que, en definitiva, da la espalda a la riqueza que ofrece la densidad y variedad urbana, premiando la separación de funciones dentro de la ciudad.

La técnica de la planificación arrastra una pesada herencia. El anti-urbanismo que se desprende de muchos de los autores revisados y el escaso avance en la teoría y en la técnica a lo largo del presente siglo puede explicar el pesimismo y la crisis de la planificación en los años setenta y ochenta, precisamente cuando se reivindica una vuelta al mercado. Uno de los principales instrumentos de planificación utilizados es la zonificación que, como hemos puesto de relieve, es un instrumento

escasamente neutral y fuertemente criticado por las restricciones que impone sobre las decisiones de los agentes que operan en la ciudad. Sin embargo, la ciudad actual se enfrenta a nuevos retos. La Ciudad Ecológica vuelve la mirada hacia los críticos sociales y los primeros defensores de la planificación regional, especialmente por su visión de la ciudad en un contexto más amplio y ecológico.

El primer Capítulo nos ha dado la oportunidad de destacar, a grandes rasgos, los principales problemas que afectan al sector de la vivienda. No obstante, se ha considerado conveniente acudir al tratamiento teórico de los problemas urbanos y de alojamiento. El Capítulo II repasa los orígenes y evolución de la Economía Urbana y de la nueva rama de investigación que conocemos como Economía de la Vivienda. Un primer aspecto que cabe resaltar es la deuda de la Economía Urbana con otras disciplinas científicas como la Sociología. Los desarrollos en el campo de la Economía nacen tardíamente y al calor de las primeras reflexiones sociológicas sobre la ciudad y la vivienda. Pero incluso después, cuando puede decirse que alcanza un desarrollo considerable, las dificultades en este campo de investigación son notables.

El tratamiento de la ciudad se lleva a cabo desde modelos que explican la localización y los valores del suelo en las grandes ciudades, pero que presentan grandes dificultades para explicar lo que sucede en ciudades pequeñas o incluso los cambios entre sectores dentro de una gran ciudad. La vivienda queda integrada a través de las unidades de espacio, tamaño de la parcela o, en el caso de Muth, considerando las unidades de servicios de vivienda en un intento de superar el problema de la heterogeneidad de la misma. Sin embargo, estos tratamientos son poco satisfactorios, precisamente por las restricciones que impone la simplificación: como suponer, por ejemplo, la localización central del empleo, es decir, una ciudad monocéntrica; que la elección depende sólo del coste del espacio consumido y de los traslados de ida y vuelta hasta el trabajo; que la vivienda puede adaptarse sin costes y es un bien con una única dimensión (la superficie); que la información es perfecta; que todos los residentes urbanos tienen los mismos ingresos; ignorar el sistema de transporte urbano y los bienes públicos; etc.

Los avances en la aplicación del enfoque hedónico han tenido la virtud de destacar otros aspectos que influyen en las decisiones de localización, y por tanto en la demanda de viviendas, como las características del vecindario desde la perspectiva medioambiental, socioeconómica, racial o de la disponibilidad de bienes públicos. Han demostrado pues, que los consumidores consideran efectivamente la vivienda como una combinación compleja de atributos y que pueden detectarse relaciones de sustitución entre las distintas características.

En el bien vivienda confluyen una serie de características que lo convierten en un bien muy especial y que dan lugar a un mercado muy diferente de otros que analiza la teoría económica. Tanto el tratamiento de la oferta como el de la demanda presentan dificultades notables. Y mientras que están bastante bien desarrollados los modelos competitivos de vivienda, queda una gran tarea en el desarrollo de la teoría no competitiva o imperfectamente competitiva.

El tratamiento de la vivienda en el contexto de la economía neoclásica es todavía insatisfactorio y que no se dispone de una teoría adecuada para evaluar la intervención pública en el mercado.

VIII.2.- LOS MODELOS TRADICIONALES DE INTERVENCION Y SU REESTRUCTURACION EN LAS DECADAS RECIENTES.

En los Capítulos III y IV hemos revisado las medidas más destacadas en materia de vivienda en algunos países de nuestro entorno desde principios del presente siglo y, muy especialmente, desde la II Guerra Mundial. Esta revisión, que se efectúa primero desde la perspectiva de los principales instrumentos para centrarse después en tres países (EE.UU., Gran Bretaña y Francia) desde una perspectiva socio-económica más amplia, nos confirma la necesidad de una importante intervención pública para solucionar el problema de la vivienda obrera y nos muestra las diversas formas que ha adoptado esta intervención dependiendo de las circunstancias particulares de cada país (económicas, políticas y sociales).

Aunque existe una gran similitud en las medidas empleadas, las diferencias surgen en el mayor o menor peso de cada una de ellas, lo cual configura diferentes modelos de intervención en el mercado residencial. Puede hablarse, en consecuencia, de un modelo "de mercado" donde la iniciativa privada ocupa un lugar preferente en la provisión de viviendas especialmente dirigidas a propietarios-ocupantes, como es el caso de EE.UU. En este país, la idea de "filtrado" ha dominado la intervención pública y, en consecuencia, el grueso de las ayudas públicas no se ha destinado a los más necesitados sino a la demanda solvente. Sin embargo, como hemos visto, no está comprobado que el proceso de filtrado haya funcionado bien en muchos casos. Esto implica, pues, que se ha perseguido fundamentalmente el crecimiento económico, utilizando el sector de la construcción para conseguir este objetivo.

En el otro extremo se presenta un modelo, como el de Gran Bretaña, donde priman los principios del Estado del Bienestar y donde la iniciativa pública tiene un protagonismo destacado a través de la vivienda pública. En este país se ha utilizado la vivienda pública para conseguir una mayor integración social y con ella se ha roto la relación directa entre pobreza y malas condiciones de alojamiento. A diferencia del modelo anterior, podemos afirmar que el objetivo de creación de empleo ha sido -aunque importante-, secundario en lo que respecta a la política de vivienda. Esta se ha dirigido principalmente a mejorar las condiciones de alojamiento. La presencia de un partido laborista puede explicar esta opción, a diferencia de EE.UU. En ambos modelos hay un aspecto común: el sacrificio del alquiler privado como forma de provisión en el mercado residencial. El caso de Francia representa un modelo intermedio, que se diferencia de los anteriores por el destacado papel que ha jugado el alquiler privado en la reestructuración del mercado residencial en la posguerra.

En décadas más recientes, sin embargo, se aprecia una convergencia en las políticas de vivienda, especialmente entre países que habían seguido modelos casi opuestos, como EE.UU. y Gran Bretaña y, aunque en menor medida, también Francia. Desde la perspectiva de la forma de tenencia se concede un mayor apoyo a la propiedad y, en aquellos países donde la vivienda pública tiene un papel destacado, se procede a la reducción de las ayudas y se inicia la venta de dichas viviendas a sus

inquilinos (Gran Bretaña y, en menor medida, Francia). En Gran Bretaña el Partido Laborista abandona en los años setenta el modelo seguido hasta entonces, coincidiendo con la crisis fiscal del Estado y los graves problemas de financiación de la vivienda pública británica. En Holanda, donde el peso de las asociaciones de vivienda es considerable, esto no se ha conseguido. Pero en general se tiende a reducir el apoyo y el tamaño de la vivienda pública (y social).

En general, puede afirmarse que las políticas de vivienda basadas en una amplia intervención directa del Estado -en aquellos países donde han predominado los principios del Estado del Bienestar-, experimentan transformaciones notables que implican, consecuentemente, cambios en los instrumentos de la política de vivienda. Esto supone un cambio sustancial en la forma de intervención puesto que cambia el papel del Estado en la provisión de viviendas. El fomento de la propiedad es la vía que utiliza para reducir su responsabilidad en materia de vivienda. Sin embargo, no puede hablarse de una disminución de los gastos presupuestarios puesto que, aunque se produce una caída de las ayudas directas, aumentan las ayudas fiscales destinadas a apoyar la propiedad.

La extensión de la propiedad como forma de tenencia principal choca con algunos problemas importantes, especialmente por la entrada de segmentos de población de bajos ingresos en una época de elevado desempleo y de mayor precarización en el empleo. Pero también pueden surgir conflictos a la hora de compatibilizar un modelo residencial -que prima la inmovilidad- con las nuevas exigencias productivas, que exigen una mayor movilidad de la mano de obra. No es de extrañar que en este contexto se haya vuelto la atención recientemente hacia el sector del alquiler privado.

Desde los años setenta se asiste, por tanto, a una fuerte reestructuración de las políticas de vivienda, coincidiendo con el cambio de la ciudad industrial a la ciudad global y a la sociedad informacional. Este cambio implica una transformación en los modelos tradicionales de provisión de vivienda configurados durante la posguerra. Las nuevas soluciones al problema de la vivienda y de la ciudad no escapan al conflicto de la ciudad dual; al contrario, contribuyen a su formación. Las

actuaciones "selectivas" sobre la ciudad realizadas por la Nueva Derecha en EE.UU. y Gran Bretaña conceden un mayor protagonismo a la iniciativa privada, aunque no han conducido a soluciones viables desde la perspectiva económica: el Estado ha tenido que intervenir con mayores inyecciones de gasto público para apoyar los proyectos, cubriendo las grandes carencias de servicios públicos e infraestructuras. Vienen a configurar espacios selectos totalmente aislados de su entorno, regenerados para determinados segmentos de población privilegiada, contribuyendo a la expulsión de la población económicamente más débil. Además de la pérdida de equidad debida a la forma de distribuir las ayudas públicas, desde la perspectiva de la eficiencia puede afirmarse que estos proyectos no han sido capaces de generar soluciones válidas para iniciar un proceso de regeneración urbana sin un notable apoyo público.

Las soluciones desarrolladas por la Nueva Derecha están lejos de ser una respuesta adecuada a los problemas del alojamiento popular y se inscriben en la línea de actuaciones que avanzan hacia la ciudad dual, profundizando en la segregación social a través de la segregación del espacio.

VIII.3.- LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA HASTA FINALES DE LOS AÑOS SETENTA.

VIII.3.1.- Las Soluciones a los Problemas Urbanos y de Vivienda durante el Siglo XIX y Primeras Décadas del Siglo XX.

Como hemos visto, todos los países estudiados muestran grandes similitudes tanto en los problemas urbanos como en la aparición de las primeras propuestas de intervención de carácter filantrópico. España también presenta las patologías características de la industrialización, como ponen de manifiesto los diversos estudios sobre la cuestión realizados durante el siglo XIX y en el Primer Congreso Nacional de Arquitectura de 1853, donde se debatirá sobre la mejor manera de alojar a los pobres y se pondrán de manifiesto los problemas de la especulación y del enfrentamiento de intereses en relación al alojamiento de este segmento de población.

Sin embargo, hay que destacar algunas diferencias del caso español. El retraso con que el país comienza a industrializarse se reproduce también a la hora de adoptar soluciones de vanguardia en el campo del urbanismo. Ildefonso Cerdá y Arturo Soria y Mata serán los máximos representantes del pensamiento utópico en el campo del urbanismo español. Pero la propuesta de la Ciudad Lineal tendrá escaso eco en nuestro país, mientras se llevarán a cabo importantes modificaciones que sobre el proyecto inicial de Cerdá. El urbanismo español se decanta por intervenciones fragmentadas o de "policía urbana" a través de las Ordenanzas Municipales, los Planos Geométricos y los Planes de Alineación.

El ensanche será la gran experiencia urbanística española del siglo XIX. Bajo esta fórmula, la ciudad crece añadiendo nuevas áreas que pueden escapar a las restricciones propias de las ciudades antiguas. El ensanche y las grandes vías, de forma similar a la operación que realiza Haussmann en París, permiten abrir la ciudad a las nuevas actividades, creando espacios amplios que facilitan la comunicación, entorpecida por la estructura física de los centros históricos; responden en definitiva a las nuevas exigencias económicas de la ciudad. El ensanche es una solución para las clases medias, pero no para las más débiles económicamente, que seguirán hacinadas en los centros históricos. Sin embargo, la intervención en éstos no se producirá. A pesar de algunas iniciativas públicas para fomentar la construcción de alojamientos económicos, la iniciativa privada no responde, según se ha destacado, por el predominio del promotor ocasional. Así, los arrabales, la autoconstrucción y el barraquismo se intensificarán durante el siglo XIX y seguirán estando presentes durante buena parte del siglo XX.

También la Ciudad Jardín de Howard se acabará reformulando como una extensión de la ciudad que se expande: una adición que se diferencia por unas densidades menores, por el ajardinamiento y por la ausencia casi absoluta de equipamientos colectivos e incluso comerciales. La idea de la Ciudad Jardín quedará reducida a la "casa con jardín" o "la caseta i l'hortet". La incapacidad para abordar soluciones conjuntas y de gran envergadura dificulta la incorporación de las nuevas corrientes, como también será el caso del "City Beautiful". No obstante, la idea de Plan

General -ordenación de la ciudad en su conjunto- se impondrá progresivamente desde principios del presente siglo.

Con la legislación sobre casas baratas de la Dictadura de Primo de Rivera, la Administración adopta, por primera vez en nuestro país, un papel activo en la promoción de viviendas. Aumentará el número de viviendas construidas, aunque la posibilidad de crear cooperativas no tendrá éxito. La iniciativa privada sigue sin involucrarse decididamente en la construcción de este tipo de alojamientos, lo cual se explica por la ausencia de un mercado inmobiliario amplio y dinámico, por el predominio del alquiler y por la propiedad indivisa de los inmuebles de múltiples pisos. La "respuesta" al problema de la vivienda se dará por la vía de un aumento de las "parcelaciones privadas". Los Estatutos Municipal y Provincial otorgan a los Ayuntamientos la posibilidad de intervenir en el marco urbano y fuerzan a algunos municipios a redactar su plan de ensanche o de extensión. Pero no se incorpora a este plan ninguna de las novedades conceptuales que se vienen debatiendo entre los urbanistas españoles, siendo duramente criticado, entre otras razones, por no contemplar los mecanismos normativos necesarios para tratar la ciudad en su conjunto o avanzar hacia el planeamiento regional. Es, en definitiva, una sistematización de la legislación anterior, que mantiene una visión del urbanismo anclado todavía en los problemas técnico-sanitarios. No obstante, consigue dotar de protagonismo a los Ayuntamientos e impulsar la actividad planificadora.

Los años treinta representan un salto cualitativo importante en el terreno del urbanismo, no tanto por la plasmación de las inquietudes de los urbanistas en el ordenamiento, que no se consigue, sino por la actividad y riqueza reflexiva que se alcanza en relación con los temas urbanos. La República favorece la realización de estudios, análisis y proyectos sobre la realidad urbana y sus posibles soluciones, abriendo paso a nuevas perspectivas, especialmente respecto a la planificación regional. Estas se incorporan al Plan Regional de Madrid y al Plan Macià de Barcelona, mientras algunos elementos del "City Beautiful" se introducen en el Plan de Vigo. El estallido de la Guerra Civil paralizará la dinámica emprendida.

El retraso en la industrialización del país también se dará en el campo del urbanismo. Retraso que se manifiesta en una ausencia de reflexión crítica sobre la ciudad industrial y, en consecuencia, en la adopción de propuestas alternativas para solucionar los problemas que ésta presenta. La Administración tarda en involucrarse directamente en la provisión de viviendas y cuando lo hace encuentra una débil respuesta en la iniciativa privada. Durante el siglo XIX y primeras décadas del XX no se logra solucionar el problema del alojamiento popular, en gran medida porque todavía no se han generado las condiciones necesarias para crear un mercado inmobiliario de masas.

VIII.3.2.- Las Soluciones a los Problemas Urbanos y de Vivienda durante la Autarquía.

La "reconstrucción nacional" será la gran preocupación una vez finalizada la Guerra Civil. La instauración de un "nuevo orden", cuya base ideológica será proporcionada por la Falange, alcanza también a los aspectos arquitectónicos y urbanos. La misión de los arquitectos será la mejora de la vivienda y la organización de las ciudades y los pueblos, es decir, la urbanización del país. La concepción falangista de la ciudad será del tipo "orgánico-biológica", comparando la ciudad con organismos vivos y viéndola como un "cuerpo cerrado". La analogía biológica llegará al extremo de identificar el plano de Bilbao con un gallo, el de Barcelona con un Arcángel, el de Valencia con un pez, el de San Sebastián con un pájaro. Pero las pretensiones de los dirigentes irán más lejos; intentarán elaborar "una verdadera teoría de urbanismo" que permita la ordenación de ciudades, comarcas y regiones.

A pesar de la insistencia del Régimen en la formulación de un modelo de ciudad propio, la mayoría de los autores coinciden en señalar que la experiencia urbanística durante los años cuarenta y cincuenta está marcada por la continuidad con las experiencias progresistas o culturales del período anterior. En general, se adaptan y reconvierten los conceptos heredados; esta es la esencia de la "non-nata ciudad falangista". En su concepción destacará la "constante ruralista" en un intento de superar la

dualidad medio urbano-medio rural, con un planteamiento que paradójicamente recuerda a Engels y Marx, tal como vimos en el Capítulo I. Esta preeminencia de lo rural responde a la visión ideal y armónica del mundo agrario, y también a la necesidad de aumentar la producción agrícola en un país que se ve abocado a un modelo autárquico.

En materia de urbanismo no se producirá ninguna novedad legislativa destacable hasta la aprobación de la Ley del Suelo de 1956. En materia de vivienda, se crea en 1939 el Instituto Nacional de la Vivienda, que va a constituir el eje de la política del Régimen en el sector. Su finalidad será el fomento y la dirección centralizada de la construcción de viviendas, con un carácter muy intervencionista que marginará a la iniciativa privada. En los primeros años la construcción será escasa, a pesar de que el problema del alojamiento es uno de los más graves a los que se enfrenta el Gobierno, agravado a partir de 1950 por la intensificación de las migraciones campo-ciudad. La necesaria coordinación se intentará llevar a cabo mediante la elaboración de sucesivos planes de vivienda que comienzan en 1944.

Durante los años cuarenta la construcción no alcanza volúmenes importantes, en gran parte debido a la escasez de materiales, pero también por la superposición de legislaciones y el escaso éxito en la coordinación de las distintas administraciones implicadas. La construcción de viviendas sociales se convierte en una operación sectorial, marcada por la falta de coordinación entre las distintas Administraciones, desconectada de la planificación urbana y utilizada para premiar a los adictos al Régimen. La aprobación en 1950 de un criterio jerárquico de viviendas, basado en presupuestos por categorías que distingue básicamente entre "ordinarias" y "no ordinarias", pone de relieve la utilización de la vivienda para premiar a algunos segmentos de población privilegiados.

A pesar del intento de cuantificar las necesidades en los Planes de Vivienda durante los años cuarenta y cincuenta, el cálculo quedará muy por debajo de las necesidades reales. Durante la década de los cincuenta la actuación pública se centrará progresivamente en el sector de viviendas más baratas, al mismo tiempo que se intentará animar a la iniciativa privada con la concesión de "ayudas a la piedra" para abaratar los costes. Continuarán detectándose prácticas irregulares, como la construcción de

viviendas de lujo al amparo de la legislación de viviendas protegidas, mientras la respuesta a la falta de vivienda económica seguirá siendo el chabolismo y la parcelación privada. La creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 confirma la gravedad del problema.

La aprobación de la Ley del Suelo en 1956 constituye, en opinión de Parejo, un "momento fundacional" del derecho urbanístico español. El Estado asume la ordenación urbanística y territorial como función pública en respuesta a la creciente complejidad del proceso en un momento en que las transformaciones de la sociedad española son importantes. Pero la aprobación de la Ley y la creación del Ministerio se realiza en un marco de crisis y de relevo político dentro del Régimen. La Ley es un producto de la Falange, aunque la incorporación de los "tecnócratas" a la Administración desplaza a los falangistas; la creación del Ministerio de la Vivienda ayuda a solucionar dicha crisis concediéndoles la cartera ministerial. La separación de las competencias urbanísticas entre distintos departamentos romperá la coherencia y dificultará la aplicación del sistema que establece la Ley. En opinión de Parejo estas tensiones, además de otros aspectos técnicos y jurídicos, contribuyen a explicar el fracaso de la Ley del Suelo. Además, la creación del Ministerio tendrá otro efecto de gran transcendencia en relación a los distintos niveles administrativos implicados en la promoción de viviendas: los Ayuntamientos, que habían tenido un papel relevante en el proceso, quedarán definitivamente marginados.

Desde el principio, el problema de la vivienda es uno de los más graves que tiene que afrontar el Régimen. En la etapa autárquica se insistirá en la elaboración de una teoría propia sobre la ciudad que no se conseguirá, mientras la intervención en el ámbito de la vivienda viene marcada por un elevado intervencionismo a través de la vivienda pública y por la marginación de la iniciativa privada. La vivienda será utilizada como instrumento para garantizar la estabilidad del Régimen.

VIII.3.3.- Las Soluciones a los Problemas Urbanos y de Vivienda durante la Etapa Desarrollista.

El conflicto entre falangistas y tecnócratas continuará en los años sesenta. El Plan de Estabilización impone nuevas condiciones en el marco de la política urbana y de vivienda, primando la industrialización acelerada del país. Las restricciones presupuestarias afectarán directamente a la política de vivienda. Las exigencias del "desarrollismo" impedirán que se produzca la necesaria aproximación entre planificación territorial y planificación económica. La vivienda quedará relegada y, en consecuencia, condenada a intervenciones de urgencia cuando las tensiones aumentan.

El Plan de Vivienda 1961-76 es el documento más elaborado de los realizados hasta entonces. Entre los criterios que enmarcan su actuación se recogen aspectos tan importantes como su revisión periódica y coordinación con los Planes de Desarrollo, correcciones, redistribución geográfica de las actuaciones según las necesidades de cada zona, políticas de suelo y de alquileres. En relación a esta última, se inicia la descongelación de alquileres con la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos en 1964, pero esta reforma no será efectiva, sirviendo tan sólo para crear dos situaciones diferentes en función de la fecha del contrato de arrendamiento.

El establecimiento de dichos criterios es necesario al planificar la actuación durante un período largo y al resultar evidente el déficit cualitativo con respecto a otros países europeos. El esfuerzo se centra en la preparación de suelo urbanizable y la regulación de los polígonos residenciales, estableciendo densidades, dotación de infraestructura, equipamientos según el tamaño de las "unidades urbanas", etc. La idea que domina la actuación pública apunta a la escasez y carestía de suelo urbanizable como causas principales que estrangulan la construcción residencial y que condicionan una edificación de tipo "vertical" con graves deficiencias cualitativas. La racionalización del proceso urbanístico exige, por tanto, mayores cantidades de suelo.

La iniciativa pública se limitará a la vivienda social y a la creación de suelo a través de los Programas de Preparación de Suelo que se

mantendrán hasta 1964. Durante esa década continuarán produciéndose soluciones de urgencia como las "Unidades Vecinales de Absorción", instrumentos creados para erradicar el barraquismo pero que presentarán graves deficiencias en su construcción calificándose como "barraquismo planificado".

Las previsiones de viviendas de iniciativa privada protegidas y libres se superan ampliamente entre 1961 y 1967. Varias razones explican este comportamiento: la desaparición de los estrangulamientos en el abastecimiento de materiales, un fuerte déficit combinado con el aumento de la renta nacional, el "boom" turístico, la mejora de las condiciones financieras, la elaboración de planes de vivienda, unas mejores expectativas empresariales, etc. Y a pesar de que la Administración intentará enfriar la actividad del sector, éste continuará mostrándose muy dinámico.

Si bien la necesidad de crear suelo se reconoce desde finales de los cincuenta, con el II Plan de Desarrollo (1969-71) comienza la "era del suelo". Esta será la principal actuación en materia de vivienda. A principios de los setenta, la creación de polígonos de viviendas se concreta en el plan de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR). Estos polígonos se conciben como un medio para acabar con la especulación del suelo a través de la creación de "superpolígonos" que para algunos autores son el reconocimiento oficial del crecimiento espontáneo de las grandes áreas metropolitanas. El III Plan de Desarrollo (1972-75) introduce una perspectiva más de largo plazo, incorporando algunas propuestas de "vertebración" del territorio, un intento de definir una jerarquía urbana nacional y algunas referencias al desarrollo regional. Las áreas metropolitanas pasan a constituir la unidad de referencia urbana. La obsesión por el suelo continúa, esta vez con los concursos de Urbanismo Concertado que dejan en manos de los grandes operadores la cuestión del suelo. El número de viviendas construidas no dejará de aumentar hasta alcanzar el máximo en 1975: 374.000 viviendas.

El IV Plan de Desarrollo (1976-79) se abandonará en un momento en que la confusión institucional y política es importante. Y con él los grandes proyectos de suelo del Urbanismo Concertado. Esto supone el fin de la época "desarrollista", cuyo eje había sido la planificación indicativa y

cuyos principios estaban basados, casi exclusivamente, en el crecimiento cuantitativo de la producción nacional, ocupando las ciudades un papel central en este proceso. La crisis económica de los setenta se dejará sentir en España con virulencia.

El problema de la vivienda continuará siendo central durante la etapa desarrollista del Régimen dadas las características de un modelo de desarrollo que genera fuertes presiones sobre la ciudad y conduce a intervenciones de urgencia y descoordinadas. Las condiciones que contempla la Ley del Suelo para la creación de éste no podrán respetarse. Las actuaciones en materia de vivienda durante los sesenta y primeros años setenta toman dos direcciones principales: la creación de suelo y el apoyo a la iniciativa privada mediante la "ayuda a la piedra". La iniciativa privada toma el relevo de la iniciativa pública con importantes ayudas y pocas exigencias.

VIII.3.4.- El Modelo de Intervención Franquista. Síntesis y Valoración.

En síntesis, la época franquista está caracterizada por el crecimiento acelerado de las ciudades españolas, centros del crecimiento de la producción, pero con grandes carencias en los aspectos cualitativos. El intento de reconducir el crecimiento espontáneo de las ciudades a través de la Ley del Suelo nace ya condenado por sus propios requerimientos y por la premura de las soluciones. La pretensión de orden y la reducción de los desajustes que persigue la Ley se verán desbordados por un desarrollo fragmentado y a saltos. En esta dinámica de incremento acelerado de la producción nacional, la necesaria aproximación entre urbanismo y vivienda no se producirá. En materia de vivienda se primará el "fomento indiscriminado de la producción" hasta mitad de los setenta, opción apoyada por las siguientes estrategias:

1º.- Protagonismo de la vivienda protegida de iniciativa privada y de la vivienda libre.

2º.- Predominio del régimen de propiedad, sistema de control de alquileres muy rígido y escaso peso de la vivienda pública.

3º.- Prioridad a la creación de suelo para construir nuevas viviendas.

4º.- Ausencia de planteamientos de reforma y rehabilitación del parque inmobiliario.

Como hemos visto, el aumento de la producción de viviendas también será el objetivo prioritario de la mayoría de los países estudiados tras la II Guerra Mundial, aunque ya durante los años cincuenta se introducen otras estrategias, como el saneamiento y limpieza de barriadas céntricas. Estas estrategias darán lugar a otras operaciones que desarrollan las propuestas de la Ciudad Jardín o la suburbanización de las ciudades con modelos de baja densidad. Las diferencias entre los países vienen marcadas por el peso que adquieren las distintas formas de tenencia: propiedad, alquiler privado o vivienda pública.

Una de las cuestiones que singularizan el caso español es el escaso debate en torno a importantes cuestiones relacionadas con el alojamiento de los segmentos de población con mayores dificultades económicas, como el tema de la propiedad frente al alquiler o la consideración de concepciones y diseños alternativos a la construcción vertical al estilo de las nuevas ciudades británicas. Aparte del enfrentamiento entre falangistas y tecnócratas que decanta el grueso de las ayudas hacia la iniciativa privada, marginando a la vivienda pública, el debate sobre la mejor manera de alojar a los trabajadores quedará permanentemente aplazado. El triunfo de los tecnócratas implica que se rechaza la opción de solucionar los fuertes déficits de vivienda a través de un parque público amplio, instrumento que puede servir para regular el acceso a otras tenencias cuando la situación económica de los inquilinos mejora. La urgencia de las operaciones y los intereses económicos darán lugar a barriadas donde predomina la construcción vertical.

El dilema entre propiedad y alquiler no es objeto de enfrentamiento ni de debate a lo largo de las décadas analizadas. La propiedad, como hemos señalado en los Capítulos III y IV, tiene grandes ventajas sobre el alquiler, entre las que se destacan la estabilidad que proporciona a sus propietarios-ocupantes. Hasta finales de los cincuenta las condiciones financieras serán extremadamente beneficiosas para los propietarios, sin olvidar el efecto que tiene la inflación en períodos prolongados. Además,

las viviendas públicas que se construyen se conceden bajo el sistema de "acceso diferido a la propiedad", sistema que supone una vía de privatización del patrimonio público.

Con la apertura de la economía española y el abandono del modelo autárquico en los años sesenta se inicia el desarrollo del mercado de masas de la vivienda en propiedad. La construcción de viviendas pasa a ser una inversión rentable apoyada con importantes ayudas públicas "a la piedra" para abaratar costes y precios, con garantía de financiación privilegiada y sin demasiados requerimientos en relación con su calidad y dotación de equipamientos.

El sacrificio de los propietarios de las viviendas alquiladas, tanto antes como después de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, es posible por estar formado por multitud de pequeños propietarios sin capacidad de presión. Las generosas condiciones de subrogación para los descendientes y las escasas actualizaciones de las rentas que se realizan dan lugar a un sistema de control de alquileres muy rígido. El propietario de las viviendas es quien subvenciona al inquilino, sin tener en cuenta las condiciones económicas del mismo. El Estado se inhibe de su responsabilidad de adoptar un sistema de subvenciones para el inquilino que descargue al propietario de la vivienda. Como hemos visto, en la mayoría de países este segmento ha sido sacrificado y tratado con poca equidad en relación al resto de agentes que operan en la economía de un país, pero los controles se han suavizado o se han eliminado progresivamente desde finales de los años cincuenta.

El tercer aspecto a destacar de la época desarrollista son las crecientes necesidades de suelo y la forma en que éste se crea. Los principios de la Ley del Suelo de 1956 no podrán cumplirse dadas las grandes exigencias que contempla en materia de planificación. Los movimientos demográficos, especialmente las grandes migraciones a las ciudades, exigen actuaciones de urgencia. Y éstas sólo pueden realizarse con la utilización del plan parcial y al margen del plan general. La magnitud del problema es tal que a finales de los sesenta se priman las grandes promociones a través de las ACTUR o del Urbanismo Concertado. En definitiva, el suelo ha sido un problema central desde finales de los cincuenta.

El escaso debate en torno a las cuestiones de alojamiento se resuelve con el triunfo de los tecnócratas que conceden prioridad a la iniciativa privada. Se primará una política cuantitativista de vivienda que irá acompañada del aumento de la propiedad, del sacrificio del alquiler privado y del reducido peso de la vivienda pública, rechazando cualquier intervención de reforma o rehabilitación del parque inmobiliario. Esta estrategia estará apoyada por la creación del suelo necesario para la nueva construcción. El desarrollo de la propiedad debe verse como parte de una estrategia más amplia de un Régimen que busca la paz y la estabilidad social.

VIII.3.5.- La Segunda Mitad de los Setenta. La Transición.

La herencia de las nuevas instituciones democráticas será gravosa: el persistente déficit de viviendas, el deterioro de las torres y barrios de ínfima calidad construidos en las décadas anteriores, la persistencia de zonas de vivienda marginal y el problema de los cascos antiguos de las ciudades españolas, que no han sido objeto de ninguna actuación específica en las décadas anteriores. El movimiento vecinal conseguirá que se inicie la remodelación de barriadas durante los setenta, especialmente en ciudades como Madrid, donde el deterioro es preocupante.

Entre las inquietudes políticas y sociales de este período ocupará un papel destacado el estado de nuestras ciudades, llegándose a considerar la época de máxima sensibilización por las cuestiones urbanas. La recuperación del protagonismo por los Ayuntamientos en el campo del urbanismo -lo que se ha denominado "urbanismo urbano"-, enlaza con la mejor tradición urbanística española, con un tipo de intervención que se aproxima a las necesidades más inmediatas del ciudadano, que desciende al detalle y a la forma.

Es un momento en que resultan evidentes los problemas del modelo de intervención desarrollado hasta entonces y se llevan a cabo algunos cambios de gran importancia para la década siguiente. La definición de VPO, el cambio del apoyo público desde la "ayuda a la piedra" a la ayuda al comprador, el inicio de la reforma del sistema

financiero y del sistema fiscal, etc. Estos cambios permitirán poner en marcha la política de vivienda en los años ochenta, con un diseño de los esquemas de intervención muy próximo a los países de nuestro entorno.

Las elecciones generales de 1979 constituyen la primera gran ocasión para que los partidos políticos elaboren propuestas para solucionar los problemas que presenta el sector de la vivienda. En general, los principales partidos políticos consideran la vivienda y el urbanismo como temas centrales en sus programas, aduciendo razones de tipo social y económico. Pero tan sólo el PSOE establece una líneas claras a seguir, con un intento de cuantificación del esfuerzo a realizar, aunque únicamente respecto al número de viviendas y haciendo apenas referencia a la rehabilitación. El problema de los precios del suelo y de la especulación sigue preocupando a la mayoría de los partidos. Sin embargo, no se explicitan medidas estrictas para frenar estos procesos con la excepción del PSOE. En general los partidos políticos parecen inclinarse por una mayor competencia municipal en materia de urbanismo, quizá recogiendo las nuevas exigencias y deseos de participación democrática; y si bien en todos se hace referencia a las Comunidades Autónomas, ninguno les otorga un papel destacado, en parte por la incertidumbre que pesa en aquel momento en torno al nivel competencial de las mismas.

La segunda mitad de los años setenta constituye una etapa de transición también en materia de vivienda. El modelo de intervención en el mercado de la vivienda entra en crisis y comienzan a llevarse a cabo algunas reformas (financieras, fiscales, definición de VPO, etc.) que servirán para definir un nuevo modelo de intervención, similar al seguido por los países de nuestro entorno en la década siguiente.

VIII.4.- LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS OCHENTA.

VIII.4.1.- Los Objetivos de la Política de Vivienda.

Hemos establecido tres etapas claramente diferenciadas a partir de la consideración de la existencia o no de Planes de Vivienda: 1981-87, 1988-

91 y 1992-95. Esta clasificación nos ha sido útil para describir los objetivos y las novedades instrumentales más destacadas en materia de vivienda.

A pesar de algún intento de fomentar la actividad durante los años setenta, al inicio de la primera etapa el sector todavía sufre las consecuencias de la crisis, mientras se sigue hablando de déficit de viviendas en nuestro país. Es decir, el "problema de la vivienda" es visto, a principios de los ochenta como un problema de cantidad de alojamientos. Además, los Planes de Vivienda aprobados tendrán como objetivo prioritario la reducción del desempleo que presenta la economía española, aprovechando la capacidad de generar empleo que tiene el sector. Durante esta etapa se sientan las bases para un desarrollo amplio de la actividad del sector, donde destaca la reforma del Mercado Hipotecario. Sin embargo, a pesar de la reestructuración llevada a cabo, especialmente en materia de financiación, la actividad no muestra signos de recuperación. Así, el Real Decreto-Ley 2/1985 ("Decreto Boyer") vendrá a ofrecer fuertes incentivos para la recuperación de la actividad económica general del país, destacando los dirigidos a la construcción de viviendas, especialmente de tipo fiscal. El sector muestra signos de recuperación incluso desde 1985; el número de viviendas iniciadas no dejará de aumentar hasta 1991.

Una vez iniciada la recuperación y con signos de fuerte dinamismo en la construcción residencial, el abandono de la figura del Plan durante la segunda etapa implica la concesión de un mayor protagonismo al mercado. Los instrumentos seguirán siendo los mismos, aunque comienzan a reducirse las grandes ayudas fiscales introducidas con el "Decreto Boyer". Durante la segunda mitad de los ochenta el comportamiento de los precios será preocupante, mientras la reducción de la VPO será continua, cayendo hasta porcentajes nunca conocidos. Sin embargo, y a pesar de resultar clara la exclusión de la demanda más débil al acceso a la vivienda, no se llevará a cabo ninguna actuación específica por parte del Gobierno para frenar las fuertes subidas en los precios. Además, la política monetaria desarrollada presionará sobre los tipos de interés, empeorando la situación de aquellos que acceden por primera vez a la compra de una vivienda y a los que han optado por préstamos hipotecarios con tipos de interés variable.

A lo largo de 1991 se van estableciendo las nuevas líneas de actuación que se seguirán en el tercer período (1992-95). El retorno a la figura del Plan vuelve a coincidir con una situación difícil, pero en este caso, por los problemas de accesibilidad que se han generado. El objetivo prioritario será precisamente aumentar la construcción de viviendas asequibles, concentrando el esfuerzo en alojamientos de menor tamaño y en la ampliación de las ayudas para los que acceden por primera vez a una vivienda mediante subvenciones que estarán relacionadas con el mantenimiento de un ahorro previo. Por otro lado, se amplía la atención al segmento de demanda solvente aumentando el número de beneficiarios potenciales.

Durante la primera etapa de los ochenta, continúa la reestructuración del sector con reformas que inciden especialmente en la mejora de las condiciones financieras. Estas reformas tendrán como finalidad avanzar en la creación de un mercado inmobiliario amplio y se inscriben en el marco de una política de vivienda que sitúa la creación de empleo como objetivo prioritario. Una vez logrado que el sector aumente su actividad, las respuestas a los problemas que está generando el aumento de precios en el sector se producirán con un importante retraso, ya dentro de lo que hemos considerado como la tercera etapa. En ésta, que coincide con el inicio de la recesión económica, se intentarán dar soluciones a los problemas de asequibilidad, principalmente a través de viviendas de menor tamaño, aunque sin renunciar al objetivo de utilizar la política de vivienda como política anticíclica.

VIII.4.2.- La Estrategia Seguida en Materia de Vivienda en los Años Ochenta.

No obstante las diferencias entre los tres períodos y las modificaciones que se introducen en los instrumentos, ha existido una clara continuidad, basada en un apoyo casi exclusivo a la nueva construcción. La política de vivienda estará apoyada por la siguiente estrategia:

1º.- El predominio de la propiedad.

2º.- La brusca liberalización de alquileres a partir de 1985.

3º.- El escaso peso de la vivienda pública.

4º.- La tímida introducción de la rehabilitación.

VIII.4.2.A.- El Énfasis en la Propiedad como Forma de Tenencia Principal.

En los programas de los principales partidos políticos que hemos revisado no se aprecia una preferencia explícita entre alquiler o propiedad. Los principales instrumentos diseñados y las reformas emprendidas vendrán a apoyar especialmente la propiedad como forma de tenencia principal. En el apoyo a la propiedad es de gran trascendencia la mejora de las condiciones de financiación a partir de la reforma del mercado hipotecario. Esta reforma, que va unida a la liberalización del sistema financiero, representa el gran cambio desde un esquema de intervención en un sector muy intervenido a un esquema liberalizado que exige cambiar las condiciones para continuar generando un mercado de propiedad extenso y de masas.

Dada la situación del mercado de alquileres, no sorprende que no se cuestione el protagonismo de la vivienda en propiedad. Los españoles ven la propiedad como la forma "natural" de tenencia. Las grandes ventajas fiscales introducidas en los ochenta acabarán haciendo más rentable la propiedad que el alquiler, forma de tenencia que apenas tiene importancia en el mercado residencial español y que continuará perdiendo peso a pesar de la liberalización que implica el "Decreto Boyer". La figura de la VPO será el instrumento central para el acceso a la propiedad contando con ayudas públicas importantes y con escaso control sobre su destino. Aunque en algunos países se ha subvencionado la construcción de vivienda privada, es difícil encontrar una figura similar, con la excepción de Francia donde se considera un sector "semi-público". La situación de la economía española hará que no se establezcan demasiados controles para los beneficiarios de las ayudas que reciben este tipo de viviendas, desviándose incluso hacia viviendas turísticas o segundas residencias.

A lo largo de la década se pondrán de relieve algunos problemas en relación a la VPO:

a) Como se ha señalado, el escaso control del destino de estas viviendas. No ha sido extraño su destino a viviendas turísticas o secundarias. Es decir, no ha existido un control sobre su utilización como vivienda habitual, incluso en las zonas urbanas.

b) Tampoco han existido controles sobre los precios, incluso en las primeras transacciones. La práctica de precios reales por encima de los máximos legales permitidos ha sido habitual.

c) Burocratización y lentitud en la tramitación de las ayudas.

d) Rigidez de la oferta. La propia definición de la VPO ha dado lugar a viviendas de tamaño único, sin tener en cuenta que las necesidades de espacio pueden cambiar según sea la composición familiar.

La asignación de las VPO de iniciativa privada no se realiza en base a algún criterio de "necesidad", aun contando con importantes ayudas para su construcción. Se espera que la propia definición de VPO, especialmente el tamaño en metros cuadrados, pueda "excluir" a los demandantes de mayores ingresos. Pero en una época de déficit de alojamientos, como los primeros años ochenta, o de fuertes subidas en los precios, como la segunda mitad de la década, nada garantiza que esto sea así. La expectativa de revalorización de los activos inmobiliarios, poniendo en marcha la simple técnica de la retención, puede dar lugar a elevados beneficios. Además, la ausencia de controles efectivos sobre los precios de las transmisiones facilita su materialización. Como hemos visto, a principios de los noventa se pondrá en cuestión el carácter social de esta figura.

El último de los Planes de Vivienda (1992-95) introduce la posibilidad de acceder a viviendas de 70 metros cuadrados, viviendas que pueden dar entrada en el mercado inmobiliario a hogares con un sólo miembro o a familias recién formadas con una necesidad de espacio menor. No obstante, esta novedad está más orientada a conseguir viviendas asequibles mediante la técnica de reducir el espacio que a reflejar las menores necesidades de espacio de las unidades familiares de

menor tamaño, aunque contribuye a relajar la excesiva rigidez física de la oferta protegida en nuestro país. Además, como se ha puesto de relieve a la hora de considerar la nueva sociedad "informacional", no está claro el efecto neto sobre el espacio demandado ante la convergencia de dos cambios importantes que se están produciendo en los últimos años: por un lado, un menor tamaño familiar; por otro, un mayor tiempo de ocio (vídeo, televisión, etc.) y de trabajo en el domicilio.

Así pues, no se cuestiona el papel de la propiedad como forma de tenencia predominante dentro del mercado inmobiliario español, utilizándose la VPO de nueva construcción para favorecer el acceso a esta forma de tenencia. Los escasos controles sobre esta figura permiten su utilización para la construcción de segundas residencias y viviendas turísticas en la primera etapa, mientras la falta de ajuste en sus precios contribuirá a acelerar su caída en la segunda etapa frente al dinamismo que muestra la demanda y los beneficios que se pueden obtener en la construcción de viviendas libres. La propia definición de VPO impone una gran rigidez en la oferta de viviendas protegidas. En la última etapa se incorporará la posibilidad de construir viviendas de menor tamaño con el objeto de abaratar su precio.

VIII.4.2.B.- El Fracaso de la Política de Alquileres.

A pesar de la reiterada referencia al alquiler en los planes de vivienda y la concesión de ayudas para el fomento de la construcción de este tipo de vivienda -mayores incluso que a la adquisición de una vivienda propia-, la estrategia no tendrá éxito. La escasa respuesta a los incentivos debe buscarse no sólo en la adecuación de los mismos, especialmente cuando se comparan con los otorgados a la propiedad, sino en la desconfianza generada ante una tradición legislativa que ha castigado duramente a este segmento del mercado. Y resulta sorprendente la forma en que se lleva a cabo su reestructuración. No se realiza ninguna actuación importante hasta la liberalización del mercado de alquileres en 1985, pero además sólo se liberalizan los llevados a cabo a partir de dicho año; no se modifican los realizados con anterioridad que seguirán con la

misma situación hasta 1995, año en que comienzan a actualizarse las rentas, aunque con excepciones importantes. La recuperación de la economía española es una de las razones que hay detrás de esta liberalización, especialmente la presión de las empresas por ubicar sus oficinas en el centro de las grandes ciudades. El Decreto Boyer permitirá la libre conversión de viviendas en oficinas, iniciando una subida de precios en las viviendas usadas de las zonas céntricas de las ciudades que se transmitirá al resto del parque inmobiliario, tanto nuevo como usado. La liberalización genera dos situaciones muy diferentes: un segmento del mercado muy protegido, otro muy liberalizado. Como hemos visto en el Capítulo III, la recomendación de los expertos pasa por aumentar el número de viviendas en alquiler antes de liberalizarlo totalmente. Las tensiones en los alquileres del sector liberalizado, que cuenta con un número de viviendas reducido, tampoco hará viable la alternativa del alquiler para las familias de menores ingresos.

En relación al alquiler se confirma el fracaso de la política de vivienda en configurar esta forma de tenencia como alternativa a la propiedad, a pesar de los incentivos otorgados. Entre las causas de este fracaso no sólo hay que destacar la desconfianza ante la tradición legal, sino -y muy especialmente-, un tratamiento fiscal regresivo en relación a la propiedad. La liberalización del sector no conseguirá frenar su caída durante los ochenta, dadas las elevadas rentas de este segmento del mercado de alquileres.

VIII.4.2.C.- La Política de Vivienda como Política Anticíclica.

El Decreto Boyer marca también el inicio de una época de expansión de la actividad en el sector de la construcción que se utiliza para relanzar la actividad económica general. Aumentan los beneficios fiscales para la compra de viviendas nuevas, sea cual sea su número y con independencia del destino final de la misma. Aumentan pues las ayudas públicas de manera indiscriminada para dinamizar el sector y reducir el desempleo. Pero la etapa expansiva de la segunda mitad de los ochenta generará unos efectos negativos considerables. Sin embargo, y a pesar de las reiteradas denuncias de la situación por parte de los expertos españoles

en la segunda mitad de los ochenta, las autoridades no responderán hasta 1992 con un nuevo Plan de Vivienda que insiste en centrar las ayudas en las familias con mayores dificultades; aunque paradójicamente amplía el límite superior para acceder a las mismas, dando entrada a familias que podrían optar a una vivienda libre. Esta ampliación, que da entrada al 80% de las familias españolas, resulta excesiva y pone en duda el carácter social de la política de vivienda, especialmente cuando se compara con las graves dificultades que tienen aquellos cuyos Ingresos Familiares Ponderados (IFP) no superan en 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Este segmento de población tiene especial dificultad para acceder a la financiación. Sin embargo, la creación de un Fondo de Garantía que complemente la garantía hipotecaria en estos casos sigue aplazándose.

Estamos pues ante un esquema que prima la construcción de vivienda nueva y que reconoce, tardíamente, que la vivienda usada puede ayudar a resolver los problemas de alojamiento. La vivienda usada será discriminada de las principales ayudas: el Decreto Boyer permite deducir en la cuota un porcentaje menor que el correspondiente a la vivienda nueva y hasta 1989 su compra no accederá a la financiación cualificada. Además, las subidas de precios registradas serán incluso mayores que en las viviendas nuevas, fenómeno que en gran parte se debe a su mejor localización en las ciudades. La creación de una nueva figura, la VPT, constituye una novedad, aunque no quedará claro el objetivo perseguido con su creación a lo largo de los años de vigencia del Plan 1992-95. Creada para dar salida a las viviendas ya construidas, entre ellas a las usadas, acaba convirtiéndose en una VPO de precio más elevado y mayor superficie. El principal riesgo que corre esta nueva figura es que las viviendas libres se inicien con la perspectiva de acogerse a las ayudas correspondientes a una VPT, lo cual supondría un desvío de recursos presupuestarios hacia tipologías más caras.

La política de vivienda estará orientada a la creación de empleo. En este esquema que prima la propiedad y la nueva construcción, la vivienda usada será contemplada como alternativa sólo tardíamente. La VPT no responderá a su concepción original, convirtiéndose en una vía para poder vender viviendas libres cuando la actividad del sector decaea.

VIII.4.2.D.- El Papel Marginal de la Vivienda Pública.

El escaso peso de la vivienda pública es también, como hemos visto, una de las características de nuestro sector inmobiliario desde hace décadas. Y sin embargo también se dan situaciones extremas en nuestro parque público, básicamente por la excesiva concentración de población desempleada, marginal, de diferentes razas, etc. Si bien no se ha optado por un modelo al estilo británico, es decir, con una provisión de vivienda pública importante, tampoco se ha optado por dotar de mayor protagonismo a asociaciones y cooperativas de viviendas, con la única excepción de la PSV. Esta operación será un intento de involucrar a los sindicatos en la provisión de viviendas económicas, a imagen de países como Suecia, aunque sin tener en cuenta que el modelo sueco se basa en dos ejes principales: participación de los agentes sociales, especialmente sindicatos, y un rígido control sobre los usos del suelo, estando las ayudas condicionadas a dicho uso. Tampoco la cesión de suelo público a los promotores sociales parece haber tenido éxito en aumentar la construcción del Régimen Especial. El papel de los promotores sociales en el esquema de política de vivienda no queda claro.

En lo que respecta a la vivienda pública, su volumen seguirá siendo reducido. La distinción entre los Regímenes Especial y General hará más confuso el lugar que ocupa la vivienda pública en el esquema general de la política de vivienda, mientras el papel del promotor social sigue sin estar bien definido.

VIII.4.2.E.- El Escaso Exito de la Rehabilitación.

Hay que tener presente que muchas de las viviendas vacías existentes en el mercado residencial español son viviendas en mal estado. La perspectiva abierta por la rehabilitación sólo ha tenido una respuesta moderada en número de actuaciones. Existe, por tanto, una parte de nuestro stock inmobiliario que se está deteriorando y que podría recuperarse con una reconsideración de las ayudas y condiciones para la rehabilitación. Dada la situación financiera de los Ayuntamientos españoles, sería muy difícil aplicar alternativas para su recuperación del estilo de las llevadas a cabo por las Corporaciones Locales británicas con la

"municipalización". No obstante, hay que señalar que en algunos casos los planes especiales (como el Plan RIVA de Valencia) han concedido ya en los años noventa importantes ayudas a los agentes privados.

En el caso de la rehabilitación tampoco puede hablarse de éxito, aunque nuestro país cuenta con unos edificios de edad media elevada. Gran parte de las viviendas vacías se encuentran en mal estado por lo que la situación de los centros históricos depende, en gran medida, de la capacidad de recuperación a través de la rehabilitación.

VIII.4.3.- Los Resultados de la Política de Vivienda.

VIII.4.3.A.- El "Problema de la Vivienda" a Principios de los Noventa.

La política de vivienda seguida ha logrado acabar con el déficit cuantitativo de viviendas. Pero, por otro lado, la fuerte subida de precios en los productos inmobiliarios, con especial incidencia en los residenciales, ha erosionado las ventajas derivadas de la mejora de las condiciones de financiación logradas a principios de la década. Además, a los efectos negativos de estas subidas hay que añadir la gran caída de la VPO y el aumento del esfuerzo económico que supone la compra de una vivienda libre. El problema de la asequibilidad afectará especialmente a los jóvenes que acceden por primera vez al mercado inmobiliario y a las familias que habitan una vivienda en malas condiciones y que tienen grandes dificultades para llevar a cabo su rehabilitación o para adquirir una vivienda nueva. No es sorprendente por tanto que en los últimos años haya aumentado el número de "okupas", movimiento básicamente formado por jóvenes, y de "sin techo", aunque siguen siendo fenómenos menos importantes que en otros países europeos.

El modelo residencial español desarrollado en los ochenta presenta, por tanto, numerosas similitudes con el modelo de EE.UU.: mercado de masas extenso para la vivienda en propiedad, escasa atención al alquiler, poca importancia de la vivienda pública y de la rehabilitación. En una primera aproximación, puede confirmarse que la idea de "filtrado" ha

presidido la actuación pública en materia de vivienda. Es decir, producir nuevas viviendas con la idea de iniciar un proceso de traslados y de permitir que las viviendas abandonadas se "filtren" hacia segmentos de población con menores posibilidades económicas que acceden a mejores alojamientos. Este proceso de filtrado, sin embargo, no ha podido funcionar correctamente por la fuerte subida del precio de las viviendas usadas, por encima incluso de la registrada por las viviendas nuevas, que impide que las viviendas se filtren "hacia arriba"; y por otro lado, debido al poco éxito de la rehabilitación.

Si el "problema de la vivienda" es a principios de los ochenta un problema de cantidad, a finales de los ochenta es un problema de asequibilidad. Pero, desde el punto de vista de la eficacia, el éxito de la política de vivienda española es discutible ante el gran número de viviendas vacías y de segundas residencias que han seguido aumentando en los ochenta. Desde el punto de vista del desarrollo, una mayor construcción implica necesariamente unas mejores condiciones del stock inmobiliario. Sin embargo, no se garantiza que estas mejoras sean distribuidas entre todos los segmentos de población. La idea de "filtrado" ha dominado la actuación pública en materia de vivienda, aunque este proceso estará limitado por algunas contradicciones evidentes de la política de vivienda. Por último, en relación al tema de la equidad podemos concluir que los principales instrumentos de la política de vivienda española no logran alcanzar adecuadamente este objetivo, tanto horizontal como vertical.

VIII.4.3.B.- ¿"Escasez" de Suelo?

Desde finales de los años ochenta el problema del suelo vuelve a situarse en el centro de las discusiones. Para algunos, los elevados precios del suelo son la causa de la carestía de las viviendas, y son elevados porque el producto que sobre él se asienta lo es. Es decir, el problema radica en su precio y por tanto -tal como predice la teoría económica-, en su "escasez". Sin embargo, según el MOPT, hay suficiente suelo para cubrir las necesidades hasta el año 2011 en las ciudades de más de 20.000

habitantes. El problema podría estar en su localización, es decir, en si existe suficiente suelo allí donde la demanda de viviendas es mayor, lo que puede constituir un problema grave en las grandes ciudades. Ambas posturas coinciden en la necesidad de simplificar el proceso de planeamiento, es decir, reducir plazos y flexibilizar usos.

Como hemos visto a lo largo del Capítulo V, el problema del suelo es recurrente en el marco de los problemas de la vivienda en nuestro país desde finales de los años cincuenta. Si bien es evidente que el precio del suelo es uno de los principales componentes del coste de la vivienda, la discusión abierta en torno a la escasez del mismo es en nuestra opinión preocupante, por cuanto reduce los problemas del mercado de la vivienda a la existencia de suelo suficiente, dejando de lado los problemas del alojamiento destinado a los segmentos de población más débiles.

Las propias características del "bien" suelo hacen que tenga un mercado muy imperfecto. El problema también radica en la tradicional utilización del sector para relanzar la actividad económica general. En nuestro país este sector ha estado acostumbrado a unas tasas de beneficio muy generosas. La especulación está estrechamente ligada al "buen" funcionamiento del mercado del suelo y de la construcción. Nuestra experiencia más reciente demuestra cómo la elevada rentabilidad de estas inversiones ha atraído tanto al dinero "negro" como a la inversión extranjera, mientras se ha rechazado la utilización decidida de mecanismos fiscales para captar las plusvalías generadas en el mercado del suelo.

Una de las críticas que se han realizado sobre el modelo de VPO radica precisamente en el papel que ha tenido en el planeamiento urbanístico de los últimos años. Más específicamente podríamos destacar el rechazo a utilizar este instrumento de manera estratégica, es decir, para evitar fuertes subidas en los precios de la vivienda. Aunque cuente con importantes ayudas públicas, la VPO está en manos de la iniciativa privada, y en consecuencia sujeta a los cambios cíclicos del mercado. La reforma de la Ley del Suelo de 1990 permite la posibilidad de su utilización como mecanismo antiespeculativo. Sin embargo, esto choca frontalmente con la capacidad de gestión (y financiera) de los municipios.

No hay que olvidar que tanto el planeamiento como la vivienda constituyen aspectos centrales de la calidad de vida. Y así parece reflejarse en las actuaciones urbanísticas de principios de la década, recogiendo las recomendaciones de Campos Venuti. Sin embargo, progresivamente se va primando una nueva perspectiva urbanística basada en las reflexiones sobre la ciudad global y la ciudad informacional. Esto supone, como se ha destacado, un impulso al crecimiento de las ciudades para superar la crisis y acomodarlas a los nuevos retos que implican las nuevas tecnologías y la mayor internacionalización de la economía. El papel del sector público en este proceso será cuestionado, volviéndose a reivindicar la planificación cuando son evidentes los síntomas de la ciudad dual que acompaña a la concepción de ciudad global, es decir, segregación social expresada a través de la segregación del espacio. Los modelos seguidos en las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Sevilla) a partir del anuncio de la celebración de la Expo-92 y las Olimpiadas pueden calificarse de "elitistas", llevándose a cabo en algún caso intervenciones similares a las desarrolladas por la Nueva Derecha.

La historia urbana de nuestro país muestra que ha existido -i existe- un intento formal de intervenir en el mercado del suelo (Ley del Suelo de 1956 y de 1990), aunque no llega a aplicarse.

Al margen de la necesidad de flexibilizar nuestro sistema de planeamiento, el debate abierto en torno al suelo como causa principal de los problemas residenciales a principios de los noventa es excesivamente reduccionista desde la perspectiva de la política de vivienda. Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, existen otros aspectos cruciales a la hora de explicar los problemas de vivienda en nuestro país. Por parte de la Administración se ha rechazado la utilización activa de los instrumentos disponibles (VPO, fiscales, etc.) para frenar los procesos especulativos. Las intervenciones llevadas a cabo en las ciudades españolas han contribuido en gran medida a la generación de dichos procesos en un intento de premiar el crecimiento aun a costa de avanzar hacia la sociedad dual.

VIII.4.4.- Las Propuestas de Actuación.

La experiencia de la propiedad en nuestro país ha sido buena a lo largo de las décadas más recientes y, al igual que ha sucedido en otros países, su crecimiento ha estado acompañado de importantes aumentos en las rentas de la población española. Sin embargo, en los años noventa es cada vez más evidente que el objetivo del pleno empleo es inalcanzable. La economía española debe afrontar los retos de una mayor apertura. El logro de una mayor competitividad forzaría reformas en nuestro sistema productivo. Así, en los últimos años se han puesto en marcha una serie de cambios que hay que tener en cuenta a la hora de analizar nuestro modelo residencial. Especialmente importante es la flexibilización del mercado de trabajo, que supone una mayor inseguridad y precarización, y la imposibilidad de reducir la tasa de desempleo que afecta de manera importante a los más jóvenes. La cuestión por tanto está en si es compatible nuestro modelo residencial con estos fenómenos económico-sociales. Por otro lado, hay que tener en cuenta otras condiciones externas. Los acuerdos de Maastricht implican un esfuerzo considerable en la reducción del déficit público y la contención del gasto y, por tanto, introducen nuevas dudas en el diseño del sistema de ayudas a la vivienda.

La reflexión en materia de vivienda debe girar, en primer lugar, en torno a dos cuestiones: el papel de las distintas formas de tenencia, y la forma y el destino de las ayudas públicas. Cabe replantearse la estrategia de la política de vivienda teniendo en cuenta que:

- a) En un contexto de mayor precarización de las relaciones laborales y de mayor exigencia de movilidad de la mano de obra, el alquiler debe constituir, necesariamente, una alternativa a la propiedad.
- b) Es necesario redefinir la rehabilitación como una de las actuaciones prioritarias en el esquema de política de vivienda, dado el escaso peso de las actuaciones de este tipo y la edad de los edificios. De su buen funcionamiento depende en gran medida la recuperación de los centros históricos de las ciudades españolas.
- c) Aunque estamos ante un modelo donde la vivienda pública tiene un escaso peso, no debe olvidarse que ésta sigue atendiendo a

segmentos extremadamente débiles. Se debería revisar la distinción entre vivienda pública y viviendas acogidas al Régimen Especial, así como el papel que juegan los Promotores Sociales en el marco de la política de vivienda.

La Consellería d'Obres Públiques de la Generalitat Valenciana anunciaba a principios de 1996 el inicio del proceso de venta de las viviendas públicas. Puede ser un buen momento para reabrir el debate sobre el papel de este tipo de viviendas en la solución de los problemas de alojamiento.

Además, el eje del debate debe situarse en una contradicción evidente: un énfasis excesivo en la propiedad sin establecer límites a las ayudas, por un lado, y con crecientes problemas de acceso de grupos específicos, por otro. Desde esta perspectiva la política de vivienda en nuestro país debería reorientarse en dos direcciones básicamente:

- a) Una mayor concentración de las ayudas en los grupos con mayores dificultades, logrando abaratar el producto destinado a los segmentos de población más débiles económicamente.
- b) Avanzar en la línea de relacionar las ayudas con algún indicador de esfuerzo.

En relación a este último punto cabe destacar el gran avance en la personalización de las ayudas a lo largo del período que hemos analizado, pero como hemos comprobado este esfuerzo no ha sido suficiente para evitar que aumentaran los problemas de acceso.

Ambas propuestas reivindican en definitiva un carácter más social de la política de vivienda y una racionalización de las ayudas al sector. La segunda implica un compromiso complejo: la política de vivienda debe coordinarse con otras políticas públicas, especialmente fiscales y monetarias. Su consideración supondría un compromiso decidido por la resolución de los problemas de asequibilidad, independientemente de la forma de tenencia. No obstante, exigiría un cambio importante en el sistema existente.

Por último, como medidas específicas en la línea de reforma propuesta destacaremos:

a) En primer lugar, urge una reforma de la fiscalidad aplicada a la vivienda, dirigida a eliminar los aspectos regresivos de las ayudas fiscales, tanto horizontales como verticales. La imposición de topes de renta con posibilidad de desgravar, la supresión de la desgravación de la vivienda libre, la equiparación entre propiedad y alquiler, etc. son algunas posibles actuaciones. No obstante, deberían reforzarse con otras medidas. Por ejemplo, la supresión de la desgravación a la vivienda libre debe ir acompañada del establecimiento de algún criterio de necesidad para asignar la VPO y la VPT. Esta reforma permitiría racionalizar las ayudas concedidas. Hay que tener en cuenta que nuestro país dedica tan sólo el 1% del PIB a vivienda, un porcentaje reducido en comparación con los países de nuestro entorno, con el agravante añadido de que se benefician en mayor medida quienes más tienen y los que acceden a la propiedad.

b) Revisar la figura de la VPT, definiendo los objetivos que debe cubrir como instrumento de la política de vivienda.

c) Fomentar el ahorro previo para el acceso a una vivienda en propiedad básicamente reforzando la cuenta vivienda. El número de años de "vida" de estas cuentas es muy escaso dado el esfuerzo que hay que hacer a la hora de comprar la vivienda y la creciente disparidad entre precios de la vivienda e ingresos medios de la población española.

d) Solucionar los problemas de acceso a la financiación del grupo de renta cuyos IFP se sitúan por debajo de 2,5 veces el SMI, lo cual implica la creación del Fondo de Garantía.

e) Mejorar el control de las ayudas públicas.

La política de vivienda no puede diseñarse aisladamente. Los problemas de desempleo, de precariedad, de emancipación retardada, los cambios en el tamaño de la unidad familiar, las restricciones que impone la utilización de la política monetaria, etc., exigen un mayor esfuerzo de

cara a una efectiva coordinación con otras políticas públicas. Somos conscientes del precario equilibrio que debe mantenerse en el ámbito de la política de vivienda entre los objetivos de carácter social y los objetivos de carácter económico. En una época como la actual, de lento crecimiento económico, resaltar el carácter social entraña un elevado riesgo político y económico. Pero la contención del gasto público debe recaer especialmente en los segmentos de población con mayores recursos económicos.

No cabe olvidar, por otra parte, que la sociedad actual se halla inmersa en un proceso de transición del que es difícil precisar las consecuencias finales. En todo caso, las modificaciones tanto en el mercado de trabajo, que están cuestionando pilares fundamentales de nuestra organización, tales como el puesto de trabajo estable y de por vida; los cambios que en el modo de producción están induciendo las tele-tecnologías, eliminando la necesidad de los desplazamientos a la "fábrica" como espacio físico inamovible de reunión, coordinación y ejecución de la producción; y la ruptura de la separación tajante entre tiempo de trabajo y tiempo de ocio, van a tener consecuencias inesperadas y complejas de precisar sobre la organización social. Dado que la vivienda en toda su extensión -localización, características, accesibilidad, fluidez del mercado- es uno de los factores que más se van a ver condicionados por tales modificaciones, quizá no resulte ocioso efectuar un esfuerzo significativo con el objeto de mejorar la flexibilidad, fluidez y transparencia del mercado; un mercado que probablemente, cada vez se restringirá menos a una ciudad -a una localización determinada- para abarcar espacios progresivamente mayores.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, C. D., BAUM, A. E. and MacGREGOR, B. D. (1987): "Land Prices and Land Availability in Inner City", in ROBSON, B. T. (1987-a) (ed.), ob. cit.
- AGLIETTA, M. (1988): Regulación y Crisis del Capitalismo. La Experiencia de los Estados Unidos, Siglo XXI, Madrid. Ed. ori.: Régulation et Crises du Capitalisme, Calmann-Lévy, Paris, 1976.
- AGULHOM, M. (1983) (dir.): La Ville de l'Age Industrielle. Le Cycle Haussmannien, en DUBY, G. (1983) (dir.), ob. cit.
- AJUNTAMENT DE VALENCIA (1988): En Trànsit a Gran Ciutat. I Congrés d'Historia de la Ciutat de València (s. XIX-XX), Ajuntament de València, València.
- ALBARRACIN, J., ANISI, D. *et al.* (1990): Reflexiones sobre Política Económica, Editorial Popular, ISE, Madrid.
- ALBARRACIN, J., ANISI, D. *et al.* (1994): La Larga Noche Neoliberal, Instituto Sindical de Estudios, Icaria, 1993 (2ª ed.).
- ALBERDI, B. (1993): "Una Estimación del Coste de la Política de Vivienda", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 24-25, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- ALBERDI, B. (1995): "Diagnóstico y Perspectivas del Sector Inmobiliario Residencial en Madrid", Economía y Sociedad nº 12, junio, Madrid.
- ALCAIDE, A., FERNANDEZ DIAZ, A. y RODRIGUEZ SAIZ, L. (1982): Análisis Económico del Sector de la Construcción, CUNEF, Consejo Superior Bancario, Madrid.
- ALCAIDE, C. (1988): "La Rehabilitación en España Hoy y Perspectivas de Futuro", en VV.AA. (1988), ob. cit.
- ALCANTARA, V. y RUEDA, S. (1991): "La Dimensión Ecológica", en ETXEZARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- ALIHAN, M. A. (1969): "Estudios de Comunidad y Ecológicos", en THEODORSON, G. A. (1974) (ed.), ob. cit.
- ALONSO, W. (1964): Location and Land Use: Towards a General Theory of Land Rent, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- AMERIGO, M. (1995): Satisfacción Residencial. Un Análisis Psicológico de la Vivienda y su Entorno, Alianza Universidad, Madrid.
- ANAS, A., JIRLOW, U. *et al.* (1990): "The Swedish Housing Market:

Development and Institutional Setting", in HARSMAN, B. and QUIGLEY, J. M. (1990-a), ob. cit.

ANGOTTI, T. (1993): Metropolis 2.000. Planning, Poverty and Politics, Routledge, New York.

AP (1982): Soluciones para una Década. Libro Blanco de Alianza Popular, Madrid (2ª ed.).

APPELBAUM, R. P. and DREIDER, P. (1990): "Recent Developments in Rental Housing in The United States", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.

ARAGONA, S. (1993): La Città Virtuale. Transformazioni Urbane e Nuove Tecnologie dell'Informazione, Gangemi Editore, Roma.

ARANGO, C., CASTILLO, R., *et al.* (1994): La Coma que Queremos, ECVSA, València.

ARNOTT, R. (1987): "Economic Theory and Housing", en MILLS, E. S. (1987) (ed.), ob. cit.

ASCHER, F. (1992): "Las Políticas Urbanas en Francia de los Años Setenta a los años Noventa", Estudios Territoriales nº 39, MOPU, Madrid.

BABCOCK, R. F. (1966): "The Purpose of Zoning". Reprinted in BRANCH, M. C. (1975) (ed.), ob. cit.

BALCHIN, P. (1989): Housing Policy. An Introduction, Routledge, London, 1985 (2nd. edition).

BALL, M. (1983): Housing Policy and Economic Power. The Political Economy of Owner Occupation, Methuen, London.

BALL, M. (1988-a): "The International Restructuring of Housing Production", in BALL, M., HARLOE, M. and MARTENS, M. (1988), ob. cit.

BALL, M. (1988-b): "Housing Provision and Comparative Housing Research", in BALL, M., HARLOE, M. and MARTENS, M. (1988), ob. cit.

BALL, M., HARLOE, M. and MARTENS, M. (1988): Housing and Social Change in Europe and the U.S.A., Routledge, New York.

BANFIELD, E. C. (1973): La Ciudad en Discusión, Ed. Marymar, Buenos Aires. Ed. ori.: The Unheavenly City, Little, Brown and Company, Boston, 1968.

BASSOLS COMA, M. (1973): Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico

Español (1912-56), Editorial Montecorvo, Madrid.

- BAUDHUIN, J. M. (1985): "La Integración Financiera Europea Permitiría Bajar el Coste de Financiación de la Vivienda", Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero nº 9, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- BELORGEY, J. M. (1988): La Gauche et les Pauvres, Syros Alternatives, Paris.
- BELLUSH, J. and NETZER, D. (1990) (eds.): Urban Politics. New York Style, M. E. Sharpe, Inc., Armonk, New York.
- BENEVOLO, L. (1974): Historia de la Arquitectura Moderna, Gustavo Gili, Barcelona. Ed. ori.: Storia dell'Architettura Moderna, Gius, Laterza e Figli, Bari, 1974.
- BENEVOLO, L. (1992): Orígenes del Urbanismo Moderno, Celeste Ediciones, Madrid. Ed. ori.: Le Origini dell'urbanistica moderna, Gius, Laterza e Figli Spa., Roma-Bari, 1963.
- BENEVOLO, L. (1993): La Ciudad Europea, Editorial Crítica, Barcelona.
- BERGENSTRAHLE, S. (1989): "Algunas Características del Modelo Sueco. Sector Social y Control de Precios", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 8-9, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- BERRY, B. J. L., SIMONS, J. W. y TENNANT, R. J. (1963): "Urban Population Densities: Structure and Change", The Geographical Review, Vol. 53, July 1963. Citado en HOOVER, E. M. (1968).
- BERZOSA, C. (1995): "Políticas Económicas de los Últimos Años. Incidencia en Madrid de la Aplicación de esas Políticas", Economía y Sociedad nº 12, junio, Madrid.
- BISH, R. L. and KIRK, R. J. (1974): Economic Principles and Urban Problems, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N. J.
- BISH, R. L. and NOURSE, H. O. (1975): Urban Economics and Policy Analysis, McGraw-Hill, New York.
- BJORG, G. C. (1980): Life, Liberty and Property. The Economics and Politics of Land-Use Planning and Environmental Controls, Lexington Books, Lexington, Mass.
- BLAIR, T. L. (1974): The International Urban Crisis, Hart-Davis, MacGibbon, London.
- BLUMENFELD, H. (1965): "La Metrópoli Moderna", en SCIENTIFIC AMERICAN (1982) (ed.) ob. cit.

- BOGUE, D. J. (1953): Needed Urban and Metropolitan Research, Oxford, Ohio. Citado en TIMMS, D. (1976), ob. cit.
- BOLEAT, M. (1989): "Reino Unido: La Transformación de un Viejo Modelo. Un Camino para Reducir el Gasto Público", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 8-9, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1989.
- BOLEAT, M. (1991): "Política Social de Vivienda en el Reino Unido", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 17, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1991.
- BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. y QUINTANA, I. (1990) (eds.): Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa, Editorial Sistema, Madrid.
- BOURGOIGNIE, G. E. (1976) (ed.): Perspectivas en Ecología Humana, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. Ed. ori.: Perspectives en Ecologie Humaine, Editions Universitaires, Paris, 1972.
- BOYCE, D., NIJKAMP, P. and SHEFER, D. (1991) (eds.): Regional Science. Retrospects and Prospects, Springer-Verlag, Berlin.
- BRANCH, M. C. (1975) (ed.): Urban Planning Theory, Dowden, Hutchinson and Ross, Stroudsburg, Pennsylvania.
- BRAU, L (1982): "La Política della Casa in Spagna", en FOLIN, M. (1982), ob, cit.
- BRUECKNER, J. K. (1987): "The Structure of Urban Equilibria: A Unified Treatment of the Muth-Mills Model", en MILLS, E. S. (1987) (ed.). ob. cit.
- BULLRICH, F. (1985): "Ciudades Creadas en el Siglo XX. Brasilia.", en SEGRE, R. (1985-b) (rel.), ob. cit.
- BURGESS, E. W. (1925): "The Growth of the City. An Introduction to a Research Project", en PARK, R. E., BURGUESS, E. W. and MCKENZIE, R. A. (1967) (eds.), ob. cit.
- BURGESS, E. W. (1953): "The Ecology and Social Psychology of the City", en BOGUE, D. J. (1953), ob. cit. Citado en TIMMS, D. (1976), ob. cit.
- BURNETT, J. (1986): A Social History of Housing 1815-1985, Methuen, London.
- BURNS, L. and GREBLER, L. (1977): The Housing of Nations. Analysis and Policy in a Comparative Framework, Mcmillan, London.

- BUSQUETS GRAU, J. (1976): "Políticas de Vivienda versus Urbanización Marginal", Ciudad y Territorio nº 1, IEAL, Madrid.
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): Urbanismo y Austeridad, Siglo XXI Editores, Madrid. Ed. ori.: Urbanistica e Austerità, Giangiacomo Geltrini Editore, Roma, 1978.
- CAMPOS VENUTI, G. (1985): "Metrópolis Policéntricas y Desafío Tecnológico", en ECHENAGUSIA, J. (1985) (ed.), ob. cit.
- CANACOS, H. (1982): "Lo Stato e la Política della Casa", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- CANTEL, T. (1986): "The Deterioration of Public Sector Housing", en MALPASS, P. (1987) (ed.), ob. cit.
- CAPEL SAEZ, H. (1977): Capitalismo y Morfología Urbana en España, Libros de Cordel, Barcelona, 1975 (2ª ed.).
- CARRERAS MOYSI, B. (1994): "Líneas Básicas de la Actual Política Estatal de Vivienda", Ciudad y Territorio nº 99, IEAL, Madrid.
- CARRERAS YAÑEZ, J. L. (1975): "La Inflación y la Vivienda", Información Comercial Española nº 504-505, agosto-septiembre, Madrid.
- CARRERAS YAÑEZ, J. L. (1980): "La Crisis de los Setenta en el Sector Vivienda", Papeles de Economía Española nº 5, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- CARRERAS YAÑEZ, J. L. (1984): "El Ajuste del Sector de la Construcción en los Años Ochenta", Papeles de Economía Española nº 21, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- CARRERAS YAÑEZ, J. L. (1992): "Perspectivas de la Construcción en la Década de los 90", Papeles de Economía Española nº 50, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- CARTER, H. (1974): The Study of Urban Geography, Edward Arnold Ltd., London, 1972.
- CASES PALLARES, L. (1995): "Inventario de Problemas sobre el Suelo", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- CASTELLS, M. (1974): Estructura de Clases y Política Urbana en América Latina, Ediciones Siap, Buenos Aires.
- CASTELLS, M. (1976): "Is there an Urban Sociology?", in PICKVANCE, C. G. (1976) (ed.), ob. cit.
- CASTELLS, M. (1985-a) (ed.): High Technology, Space, and Society, Urban

Affairs Annual Reviews, Vol 28. Sage Publications, Beverly Hills, California.

CASTELLS, M. (1985-b): "High Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process in the United States", in CASTELLS, M. (1985-a) (ed.), ob. cit.

CASTELLS, M. (1985-c): "Reestructuración Económica, Revolución Tecnológica y Nueva Organización del Territorio", en ECHENAGUSIA, J. (1985) (ed.), ob. cit.

CASTELLS, M. (1986): La Ciudad y Las Masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos, Alianza Universidad Textos, Madrid. Ed. ori.: The City and the Grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements, Edward Arnold Publishers, London, 1983.

CASTELLS, M. (1988): La Cuestión Urbana, Siglo XXI, Madrid (12ª ed.). Ed. ori.: La Question Urbaine, François Maspero, Paris, 1972.

CASTELLS, M. (1990): "Estrategias de Desarrollo Metropolitano en las Grandes Ciudades Españolas: la Articulación entre Crecimiento Económico y Calidad de Vida", en BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. y QUINTANA, I. (1990) (eds.), ob. cit.

CASTELLS, M. (1995): La Ciudad Informacional. Tecnologías de la Información, Reestructuración Económica y el Proceso Urbano-Regional, Alianza Editorial, Madrid. Ed. ori.: The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process, Basil Blackwell, Cambridge, Mass, 1989.

CASTELLS, M. y HALL, P. (1994): Las Tecnópolis del Mundo. La formación de los Complejos Industriales del siglo XXI, Alianza Editorial, Madrid.

CATALAN, J. (1991): "Del "Milagro" a la Crisis: la Herencia Económica del Franquismo", en ETZELARRETA, M. (1991-a), ob. cit.

CC.OO. (1992): Los Acuerdos de Maastricht. Los Riesgos de la Convergencia Monetaria sin Cohesión Económica y Social, Gabinete Técnico Confederal de CC.OO.

CERI, P. (1975): Casa Città e Struttura Sociale. Indagini sulla Produzione della Città in Italia, Editori Riuniti, Roma.

CETTO, M. (1985): "Influencias Externas y Significado de la Tradición", en SEGRE, R. (1985-b) (rel.), ob. cit.

CIUCCI, G. (1975): "La Ciudad en la Ideología Agraria y Frank Lloyd Wright. Orígenes y Desarrollo del Broadacre", en CIUCCI, G. *et al.* (1975), ob. cit.

- CIUCCI, G. *et al.* (1975): La Ciudad Americana, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 1975. Ed. ori.: La Città Americana, Gius, Laterza e Figli, Roma, 1975.
- CIUFFINI, F. M. (1993): "El Sistema Urbà i la Mobilitat Horitzontal de Persones, Matèria i Energia", Medi Ambient. Tecnologia i Cultura nº 5, Generalitat de Catalunya, Abril 1993.
- CLARK, C. (1951): "Urban Population Densities", Journal of the Royal Statistical Society, Series A, 114. Citado en HOOVER, E. M. (1968), ob. cit.
- CLARK, C. (1986): Crecimiento Demográfico y Utilización del Suelo, Alianza Editorial, Madrid. Ed. ori.: Population Growth and Land Use, Macmillan, London, 1966.
- CLARK, D. (1985): Postindustrial America. A Geographical Perspective, Methuen, London. Citado en SOY, A. (1989), ob. cit.
- CLARK, T. N. (1991) (ed.): Research in Urban Policy, Vol 1, Jai Press Inc., Greenwich, Connecticut.
- CLARK, W. A. V. and MESKIN, A. D. (1982): "The Impact of Rent Control on Tenure Discounts and Residential Mobility", Land Economics, February.
- CLARK, W. A. V. and ONAKA, J. L. (1983): "Life Cycle and Housing Adjustment as Explanations of Residential Mobility", Urban Studies, February.
- CLAVEL, P. (1989): The Progressive City. Planning and Participation 1969-1984, Rutgers University Press, New Brunswick, N. J., 1987 (2nd ed.).
- CLAVEL, P., FORESTER, J. and GOLDSMITH, W. W. (1980) (eds.): Urban and Regional Planning in an Age of Austerity, Pergamon Press, New York.
- COHEN, J. L. (1996): La Temptació d'Amèrica. Ciutat i Arquitectura a Europa 1893-1960, Institut d'Edicions, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- COLECTIVO ALUR (1993): "Las Claves del Plan 460.000", Alfoz nº 98-99, CIDUR, Madrid.
- COLEMAN, A. (1987): "The Social Consequences of Housing Design", in ROBSON, B. T. (1987-a) (ed.), ob. cit.
- COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1963): Arquitectura y Construcción, Vivienda y Urbanismo, I Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid.

- COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1967): II Plan de Desarrollo Económico y Social. Vivienda, Madrid.
- COMISARIA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (1972): III Plan de Desarrollo Económico y Social. Vivienda, Madrid.
- COMPAGNA, F. (1974): La Política de la Ciudad, I.E.A.L., Madrid. Ed. ori.: La Política della Città, Gius Laterza e Figli, Bari, 1972.
- COMUNIDAD DE MADRID (1984): Programa de Promoción Pública de Viviendas e Inversiones Necesarias para la Aplicación del Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-87, Madrid.
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995): Suelo y Precio de la Vivienda, Comunidad de Madrid, Editorial Civitas, Madrid.
- CORTES ALCALA, L. (1995) (comp.): Pensar la Vivienda, Talasa Ediciones, Madrid.
- CORTINA, A. (1985): "Las Sociedades de Crédito Hipotecario", Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero nº 9, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- COTORRUELO SENDAGORTA, A. (1983): La Política Económica de la Vivienda en España, CSIC, Instituto Sancho de Moncada, Madrid.
- CROOK, A. D. H. (1990): "Deregulation of Private Rented Housing in Britain: Investors' Responses to Government Housing Policy", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- CURBELO, J. L. y MARTIN, V. (1990): "Formación de Hogares y Demanda de Viviendas", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 11, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- CHAMBERS, D. and GRAY, F. (1990): "Housing Rehabilitation in Contemporary Britain: The Evolving Role of the State", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- CHAPIN, F. S. Jr. (1975): Urban Land Use Planning, University of Illinois Press, Chicago, 1965 (2nd. edition).
- CHAPIN, F. S. Jr. and WEISS, S. F. (1966) (eds.): Urban Growth Dynamics In a Regional Cluster of Cities, Johan Wiley and Sons, New York, 1962 (3rd. printing).
- CHERRY, G. E. (1988): Cities and Plans. The Shaping of Urban Britain in the Nineteenth and Twentieth Centuries, Edward Arnold, London.
- CHESHIRE, P. C. and EVANS, A. W. (1991) (eds.): Urban and Regional Economics, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, England.

- CHESIRE, P. (1987): "Urban Policy: Art not Science?", in ROBSON, B. T. (1987-a) (ed.), ob. cit.
- CHESIRE, P., HAY, D., CARBONARO, G., BEVAN, N. (1987): Problemas Urbanos y Política Regional en la Comunidad Europea de los Doce, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CHOAY, F. (1965): L'Urbanisme. Utopies et Réalités, Editions du Seuil, Paris.
- CHOAY, F. (1983): "Pensées sur la Ville, Arts de la Ville", en AGULHOM (1983) (dir.), ob. cit.
- CHUECA GOITIA, F. (1993): Breve Historia del Urbanismo, Alianza Editorial, Madrid, 1968 (14ª ed.).
- DAL CO, F. (1975): "De los Parques a la Región. Ideología Progresista y Reforma de la Ciudad Americana", en CIUCCI, G. *et al.* (1975), ob. cit.
- DAUNTON, M. J. (1987): A Property-Owning Democracy? Housing in Britain, Faber and Faber, London.
- DAVIS, K. (1965): "La Urbanización de la Población Humana", en SCIENTIFIC AMERICAN (1982) (ed.), ob. cit.
- DAVIS, K. (1976): La Ciudad. Su Origen, Crecimiento e Impacto en el Hombre, H. Blume Ediciones, Madrid. Ed. ori.: Cities, their Origin, Growth and Human Impact, Scientific American, W. H. Freeman and Company, San Francisco, 1973.
- De HEER, J., MEYER, H. e REIJNDORP, A. (1982): "Socialdemocrazia e Política della Casa (1914-1980)", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- De TERAN, F. (1982): Planeamiento Urbano en la España Contemporánea (1900-1980), Alianza Editorial, Madrid.
- De TERAN, F. (1989): "Veinte Años de Teoría y Práctica", Ciudad y Territorio nº 81-82/3-4, IEAL, Madrid.
- Della PERGOLA, G. (1973): La Conflictualidad Urbana, Dopesa. Ed. ori.: La Conflittualità Urbana, Giangiacomo Feltrinelli Editores, Milano, 1972.
- DIRECCION GENERAL DE COORDINACION Y PROGRAMACION ECONOMICA (1990): "Encuesta MOPU (1989) sobre Vivienda en Alquiler", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 12, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1990.
- DOGAN, M. and KASARDA, J. D. (1988-a) (eds.): A World of Giant Cities, Sage Publications, Newbury Park, California.

- DOGAN, M. and KASARDA, J. D. (1988-b) (eds.): Mega-Cities, The Metropolis Era Vol. 2, Sage Publications, Newbury Park, California.
- DOLING, J. and STAFFORD, B. (1989): Home Ownership. The Diversity of Experience, Studies in Urban and Regional Policy, Gower, New York.
- DRAKE, M. *et al.* (1973): The Process of Urbanization, The Open University Press, Rustington, Sussex.
- DUBY, G. (1983) (dir.): Histoire de la France Urbaine, Editions du Seuil, Paris.
- DUCLAUD-WILLIAMS, R. H. (1978): The Politics of Housing in Britain and France, Heinemann, London.
- DURAN, X., FERNANDEZ HERMANA, L. A., REALES, L. (1993): "La Frontera de la Ciutat Utòpica", Medi Ambient. Tecnologia i Cultura nº 5, Generalitat de Catalunya, abril.
- DURIF, P. (1989): "La Vivienda en Alquiler en Francia. Los Efectos de una Nueva Ley Liberalizadora", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 8-9, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1989.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (1985): Relationship between Housing and the National Economy, Geneva.
- ECHENAGUSIA, J. (1985) (ed.): Metrópolis, Territorio y Crisis, Asamblea de Madrid, H. Blume, Madrid.
- ECHENAGUSIA, J. y PRATS, F. (1991): "Vivienda y Grandes Ciudades", Alfoz nº 79, CIDUR, Madrid.
- EDEL, M. and ROTHEMBERG, J. (1972) (eds.): Readings in Urban Economics, Macmillan Company, New York.
- EDGE, G., KNOX, F., THOMAS, R. and BARRETT, J. (1973): The City as an Economic System, The Open University, Rustington, Sussex.
- EISENSTADT, S. N. and SHACHAR, A. (1987): Society, Culture, and Urbanization, Sage Publications, Newbury Park, California.
- ELLICKSON, B. (1982): "Una Contrastación Alternativa de la Teoría Hedónica de los Precios de la Vivienda", ICE, mayo.
- ENGELS, F. (1977): El Problema de la Vivienda, Editorial Gustavo Gili, Barcelona. T. O.: Zur Wohnungsfrage. Die grossen Städte, Leipzig, 1872.

- ERBER, E. (1974): "La Ciudad Interior de la Era Postindustrial: Estudio de su Cambiante Estructura Social y de su Función Económica", en KENNEDY, D. y KENNEDY, M. I. (1978) (eds.), ob. cit.
- ESCUADERO MUSOLAS, A. (1995): Informe sobre el Mercado Residencial en España, Editorial CISS, Tecnigrama, Valencia.
- ESTEBANEZ, J. (1989): Las Ciudades. Morfología y Estructura, Editorial Síntesis, Madrid.
- ESTEVE, F. (1991): "La Evolución del Consumo", en ETXEZARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- ETXEZARRETA, M. (1991-a) (coord.): La Reestructuración del Capitalismo en España, 1970-90, FUHEM-ICARIA, Madrid.
- ETXEZARRETA, M. (1991-b): "La Economía Política del Proceso de Acumulación", en ETXEZARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- EVANS, A. and CHESIRE, D. (1979): The Inner City. Employment and Industry, Center for Environmental Studies, U.S.A.
- EVANS, A. W. (1973): The Economics of Residential Location, Macmillan, London.
- EVANS, A. W. (1985): Urban Economics. An Introduction, Basil Blackwell, Oxford.
- FEDERAL HOME LOAN BANK OF SAN FRANCISCO (1978): Urban Housing, Federal Home Loan Bank of San Francisco, San Francisco.
- FELDMAN, M. M. A. and FLORIDA, R. L. (1990): "Economic Restructuring and the Changing Role of the State in U. S. Housing", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- FERNANDEZ DIAZ, A. (1980): "Política de Planificación", en GAMIR, L. (1980), ob. cit.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1995-a): Manual de Derecho Urbanístico, Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid (11ª edición).
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1995-b): "Evolución del Marco Normativo del Suelo. Valoración Crítica", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- FERRERA, R., GAGO, J. *et al.* (1977): Política de la Vivienda, Editorial Ayuso, Madrid.
- FIREY, W. (1965): Law and Economy in Planning, University of Texas Press,

Austin.

- FIREY, W. (1969): "Sentimiento y Simbolismo como Variables Ecológicas", en THEODORSON, G. A. (1974) (ed.), ob. cit.
- FISHER, E. M. and WINNICK, L. (1951): "A Reformulation of the Filtering Concept", Journal of Social Issues. Citado en MaCLENNAN, D. (1982), ob. cit.
- FLANAGAN, W. G. (1993): Contemporary Urban Sociology, Cambridge University Press, Cambridge.
- FOLIN, M. (1982): Esiti della Politica Socialdemocratica della Casa in Europa, Franco Angeli Editore, Milano.
- FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, (1969): L'Expérience Française des Villes Nouvelles, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- FORSSMAN, J. (1982): "Forme e Strumenti dell'Intervento Statale nel Settore della Casa", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- FOX, K. (1985): Metropolitan America: Urban Life and Urban Policy in the United States, 1940-1980, MacMillan, Hong Kong.
- FRANK, H. (1982): "Influenza del Credito Immobiliare sulla Politica della Casa", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- FRANKENA, M. (1975): "Alternative Models of Rent Control", Urban Studies, October.
- FRIEDLY, P. H. (1974): National Policy Responses to Urban Growth, Saxon House-Lexington Books, Westmead, England.
- FRIEDMAN, J. and WULF, R. (1975): The Urban Transition. Comparative Studies of Newly Industrializing Societies, Edward Arnold, London.
- FRIEDMANN, J. and WEAVER, C. (1981): Territorio y Función, IEAL, Madrid, 1981. Ed. ori.: Territory and Function. The Evolution of Regional Planning, Edward Arnold, Ltd., London, 1979.
- FUENTES QUINTANA, E. (1988): "Tres Decenios de la Economía Española en Perspectiva", en GARCIA DELGADO, J. L. (1988) (dir.), ob. cit.
- FUJITA, M. (1989): Urban Economic Theory, Cambridge University Press, Cambridge.
- FURONES FERRERO, BARJA PEREIRO, J. (1988): "La Vivienda en Alquiler", en VV.AA. (1988), ob. cit.

- FURONES FERRERO, L., MARTIN JADRAQUE, M^a R. (1988): "Necesidades de Vivienda", en VV.AA. (1988), ob. cit.
- GABRIEL, P. (1992): "Espacio Urbano y Articulación Política Popular en Barcelona, 1890-1920", en GARCIA DELGADO, J. L. (1992) (ed.), ob. cit.
- GAGO, J. y LEIRA, E. (1979): "Política de Suelo: Requisito para una Nueva Política de Vivienda", Información Comercial Española n^o 548, abril, Madrid.
- GAGO, J. y LEIRA, E. (1982): "Note sulle Forme della Domanda di Case durante la Crisi: il Caso di Madrid", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- GAGO, V. (1987): "El Suelo se Apunta a la Movida", Alfoz n^o 46, CIDUR, Madrid.
- GAJA, F. (1989): La Promoción Pública de la Vivienda en Valencia (1936-1976). Tesis Doctoral. Generalitat Valenciana, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports. València.
- GAMIR, L. (1980): Política Económica de España, Alianza Universidad, Madrid (1^a ed. en A.U. Textos; 2 vol.).
- GAMIR, L. (1984): "Conclusiones de la Primera Jornada", en El Mercado Hipotecario, Instituto de Empresa, Madrid.
- GAMIR, L. (1986): Política Económica de España, Alianza Universidad, Madrid (1^a ed. en A.U. Textos; 1 vol.).
- GAMIR, L. (1993-a): Política Económica de España, Alianza Universidad, Madrid, 1986 (2^a ed.).
- GAMIR, L. (1993-b): "El Decenio Socialista: una Interpretación", en GAMIR, L. (1993-a), ob. cit.
- GARCIA ALONSO, J. M^a (1984): "Regulación del Mercado Hipotecarios", en El Mercado Hipotecario, Instituto de Empresa, Madrid.
- GARCIA DELGADO, J. L. (1988) (dir.): España. Economía, Espasa-Calpe, Madrid.
- GARCIA DELGADO, J. L. (1992) (ed.): Las Ciudades en la Modernización de España. Los Decenios Interseculares, Siglo XXI editorial, Madrid.
- GARCIA de BLAS, A. (1988): "La Financiación del Sector de la Vivienda en el Nuevo Diseño de Política de Vivienda", Revista Española de Financiación a la Vivienda n^o 4-5, Banco Hipotecario de España, Madrid.

- GARDE ROCA, J. A. (1988): "Fiscalidad de la Vivienda", en VV.AA. (1988), ob. cit.
- GENERALITAT VALENCIANA (1991): La Reforma de la Ley del Suelo 1990. Consellería d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports. València.
- GETTYS, W. E. (1969): "Ecología Humana y Teoría Social", en THEODORSON, G. A. (1974) (ed.), ob. cit.
- GLASS, R. (1955): "Urban Sociology in Great Britain: a Trend Report and Annotated Bibliography", Current Sociology, Vol. 4, 1955. Extracto reproducido en STEWART, M. (1977), ob. cit.
- GODARD, F. (1982): "Indicatori Sociali e Bisogni Abitativi", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- GOLDBERG, M. A. (1973): "Transportation, Urban Land Values and Rents: a Synthesis", en RASMUSSEN, D. W. and HAWORTH, C. T. (1973) (eds.), ob. cit.
- GOMEZ, R., LEVENFELD, G. (1993): "La Accesibilidad a la Vivienda en España", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 24-25, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- GOMEZ-MORAN, M. (1972): Sociedad sin Vivienda, Fundación Foessa, Euroamérica, Madrid.
- GONZALEZ i CALVET, J. (1991-a): "Crisis, Transición y Estancamiento. La Política Española, 1973-82", en ETZEEZARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- GONZALEZ i CALVET, J. (1991-b): "Transformación del Sector Público e Intervención en la Economía", en ETZEEZARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- GOODALL, B. (1977): La Economía de las Zonas Urbanas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. Ed. ori.: The Economics of Urban Areas, Pergamon Press, Oxford, 1972.
- GOTTDIENER, M. (1986): Cities in Stress. A New Look at the Urban Crisis, Urban Affairs Annual Reviews Vol. 30, Sage Publications, Beverly-Hills, California.
- GOTTDIENER, M. and PICKVANCE, CH. G. (1991) (eds.): Urban Life in Transition, Urban Affairs Annual Review, Vol. 39, Sage Publications, Newbury Park, California.
- GRIESON, R. E. (1976) (ed.): Public and Urban Economics, Lexington Books, Mass.
- GRIMES, O. F. (1978): Viviendas para Familias Urbanas con Bajos Ingresos.

Aspectos Económicos y de política en el mundo en desarrollo, Banco Mundial, Ed. Tecnos.

GRISGBY, W. (1963): Housing Market Behaviour in a Declining Area, Columbia University Press, New York. Citado en MaCLENNAN, D. (1982), ob. cit.

GUEKIERE, L. (1991): "La Política de Vivienda en Francia", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 16, Banco Hipotecario de España, Madrid.

GUILLEN, A. L., SAN PEDRO, H. A. y TINAUT, J. J. (1988): "Evolución de la Política de Vivienda entre 1978 y 1987", en VV.AA. (1988), ob. cit.

GURR, T. R. and KING, D. S. (1987): The State and the City, Macmillan Education, London.

HACHUEL, J. (1992): "Vivienda Social: Accesibilidad versus Disponibilidad", Alfoz nº 87-88, CIDUR, Madrid.

HAHN, E. (1994): "La Reestructuración Urbana Ecológica", Ciudad y Territorio nº 100-101, IEAL, Madrid.

HAIG, R. M. (1926): "Towards an Understanding of the Metropolis", The Quarterly Journal of Economics, 40. Reproducido en SECCHI, B. (1974), ob. cit.

HALL, P. (1985-a): "Technology, Space, and Society in Contemporary Britain", in CASTELLS, M. (1985-a) (ed.), ob. cit.

HALL, P. (1985-b): "El Impacto de las Nuevas Tecnologías sobre los Cambios Urbanos y Regionales", en ECHENAGUSIA, J. (1985) (ed.), ob. cit.

HALL, P. (1990): Cities of Tomorrow, Basel Blackwell, Oxford, 1988.

HAMM, H. (1989): "La Vivienda de Alquiler en Alemania. Un Gran Parque, en su Mayoría Privado", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 8-9, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1989.

HAMM, H. (1991): "Política Social de Vivienda en la República Federal Alemana", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 17, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1991.

HARDOY, J. E. (1985): "Las Areas Metropolitanas", en SEGRE, R. (1985-b) (rel.), ob. cit.

HARLOE, M. (1988-a): "The Changing Role of Social Rented Housing", in BALL, M., HARLOE, M. and MARTENS, M. (1988), ob. cit.

HARLOE, M. (1988-b): "Toward a New Politics of Housing Provision", in

- BALL, M., HARLOE, M. and MARTENS, M. (1988), ob. cit.
- HARLOE, M. (1990): "Great Britain", in Van VLIET, W. (1990) (ed.), ob. cit.
- HARLOE, M. e PARIS, C. (1982): "La Casa in Gran Bretagna negli Anni '70: Ritorno al Mercato?", en FOLIN, M. (1982), ob, cit.
- HARRIS, C. D. and ULLMAN, E. L. (1945): "The Nature of Cities", Annals of the American Academy of Political and Social Science vol 242. Reproducido en MAYER, H. M. and KOHN, C. F. (1959) (eds.), ob. cit.
- HARSMAN, B. and QUIGLEY, J. M. (1990-a) (eds.): Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison, Luwer Academic Publishers, Boston.
- HARSMAN, B. and QUIGLEY, J. M. (1990-b): "Housing Markets and Housing Institutions in a Comparative Context", in HARSMAN, B. and QUIGLEY, J. M. (1990-a), ob. cit.
- HARVEY, D. (1989): Urbanismo y Desigualdad Social, Siglo XXI, Madrid (5ª edición).Ed. ori.: Social Justice and the City, Edward Arnold, London, 1973.
- HATT, P. K. and REISS, A. J. (1951) (eds.): Cities in Society, The Free Press, New York. Citado en LEAN, W. and GOODALL, B. (1973), ob. cit.
- HAUSER, P. M. and SCHNORE, L. F. (1965) (eds.): The Study of Urbanization, John Wiley and Sons, Inc., New York.
- HAWLEY, A. H. (1986): Human Ecology. A Theoretical Essay, The University of Chicago Press, Chicago.
- HAYEK, F. A., FRIEDMAN, M., *et al.* (1975): Rent Control, a Popular Paradox. Evidence on the Economic Effects of Rent Control, The Fraser Institute, Canada.
- HEADEY, B. (1978): Housing Policy in the Developed Countries, St. Martin's Press, New York.
- HEGEDÜS, J. and TOSICS, I. (1990): "Moving Away from the Socialist Housing Model: The Changing Role of Filtering in Hungarian Housing", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- HENDERSON, J. and CASTELLS, M. (1987) (eds.): Global Restructuring and Territorial Development, Sage Publications, London.
- HENDERSON, J. V. (1985): Economic Theory and the Cities, Academic Press, Inc., Orlando, Florida (2nd. edition).

- HENDERSON, J. V. (1988): Urban Development. Theory, Fact, and Illusion, Oxford University Press, New York.
- HENDERSON, J. V. and IOANNIDES, Y. M. (1983): "A Model of Housing Tenure Choice", The American Economic Review, March.
- HERBERT, D. T. (1989): "Introduction: Social Problems and the City", in HERBERT, D. T. and SMITH, D. M. (1989) (eds.), ob. cit.
- HERBERT, D. T. and SMITH, D. M. (1989) (eds.): Social Problems and the City. New perspectives, Oxford University Press, Oxford.
- HERBERT, J. D. and STEVENS, B. H. (1960): "A Model for the Distribution of Residential Activities in Urban Areas", Journal of Regional Science 2, pg. 21-36. Citado en RICHARDSON, H. W. (1977).
- HIERRO RECIO, L. A. (1995): "Precio, Rentas del Suelo y Gasto en Vivienda", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- HILLS, J. (1992): Unravelling Housing Finance. Subsidies, Benefits and Taxation, Clarendon Press, Oxford, 1991.
- HOOVER, E. M. (1975): An Introduction to Regional Economics, Alfred A. Knopf, New York, 1971 (2nd. edition).
- HOOVER, E. M. (1968): "The Evolving Form and Organization of the Metropolis", en PERLOFF, H. S. and WINGO, L. (1970) (eds.), ob. cit.
- HOOVER, E. M. and VERNON, R. (1962): Anatomy of a Metropolis, Anchor Books Ed. and Harvard University Press, Harvard, 1959.
- HOWARD, E. (1965): "The Town-Country Magnet". Reprinted in BRANCH, M. C. (1975) (ed.), ob. cit.
- HOYT, H. (1939): The Structure and Growth of Residential Neighbourhoods in American Cities, Government Printing Office, Washington D.C. Reproducción parcial: "The Pattern of Movement of Residential Rental Neighborhoods", in MAYER, H. M. and KOHN, C. F. (1959) (eds.), ob. cit.
- HUGES, J. W. and STERNLIEB, G. (1987): The Dynamics of America's Housing, Center for Urban Policy Research, Rutgers, New Brunswick, N. J.
- HURD, R. M. (1903): Principles of City Land Values, The Record and Guide, New York.
- INDOVINA, F. (1976) (a cura di): Capitale e Territorio. Processo Capitalistico e Utilizzazione del Territorio in Italia, Franco Angeli Editore,

Milano.

- INDOVINA, F. (1977) (ed.): El Despilfarro Inmobiliario, Editorial Gustavo Gili, Barcelona. Ed. ori.: Lo Spreco Edilizio, Marsilio Editori, Padua, 1976 (3ª ed.).
- INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA, (1962): Plan Nacional de la Vivienda 1961-76, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- ISSARD, W. (1975): Introduction to Regional Science, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- JACOBS, J. (1971): La Economía de las Ciudades, ed. Península, Madrid. Ed. ori.: The Economy of Cities, Random House, New York, 1969.
- JACOBS, J. (1973): Muerte y Vida de las Grandes Ciudades, Ed. Península, Madrid. Ed. ori.: The Death and Life of Great American Cities, Random House, New York, 1961.
- JACOBS, J. (1986): Las Ciudades y la Riqueza de las Naciones, Ed. Ariel, Barcelona. Ed. ori.: Cities and the Wealth of Nations, Random House, Inc., London, 1984.
- JAEDICKE, W. and WOLLMANN, H. (1990): "Federal Republic of Germany", in Van VLIET, W. (1990) (ed.), ob. cit.
- JANSSEN, I. (1982): "L'Organizzazione del Capitale nella Produzione Edilizia e lo Sviluppo dell'Edilizia Residenziale", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- JONES, E. (1992): Metrópolis, Alianza Editorial, Madrid. Ed. ori.: Metropolis. The World's Great Cities, Oxford University Press, 1990.
- JONES, M. e MUGNAIONI, P. (1982): "La Trasformazione del Problema della Casa: la Crisi della Política Socialdemocrática", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- JORDAN GALDUF, J. Mª y FUENTES PROSPER, V. (1986): "La Política de Vivienda", en GAMIR, L. (1986), ob. cit.
- JOSEBA, J. y AURTENETXE, L. (1989): Estructura Urbana y Diferenciación Residencial: el Caso de Bilbao, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- JOVER ARMENGOL, A. (1987): La Vivienda en la C.E.E., Generalitat Valenciana, COPUT, València.
- JUDD, D. and PARKINSON, M. (1990) (eds.): Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe, Urban Affairs Annual Review, Vol. 37, Sage Publications, Newbury Park,

California.

- KAIN, J. F. (1962): "The Journey to Work as a Determinant of Residential Location" Papers and Proceedings, Regional Science Association, nº 9.
- KAIN, J. F. (1975): Essays in Urban Spatial Structure, Ballinger Publishing Company, Cambridge.
- KAIN, J. F. and QUINGLEY, J. M. (1975): Housing Markets and Racial Discrimination: A Microeconomic Analysis, National Bureau of Economic Research, New York.
- KAPLAN, M. (1974): Urban Planning in the 1960's. A Design for Irrelevancy, The MIT Press, Cambridge, Mass, 1973.
- KAPLAN, M. and JAMES, F. (1990) (eds.): The Future of National Urban Policy, Duke University Press, Durham.
- KARN, V. (1993): "Remodelling a HAT: the Implementation of the Housing Action Trust Legislation 1987-92", in MALPASS, P. and MEANS, R. (1993) (eds.), ob. cit.
- KARN, V. and WOLMAN, H. (1992): Comparing Housing Systems. Housing Performance and Housing Policy in the United States and Britain, Clarendon Press, Oxford.
- KEATING, W. D., RASEY, K. P. and KRUMHOLZ, N. (1990): "Community Development Corporations in the United States: Their Role in Housing and Urban Redevelopment", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- KEMP, P. (1989): "The Housing Question", in HERBERT, D. T. and SMITH, D. M. (1989), ob. cit.
- KENNEDY, D. y KENNEDY, M. I. (1978) (eds.): La Ciudad Interior, Editorial Gustavo Gili, Barcelona. Ed. ori.: The Inner City, Paul Elek, Books Ltd., London, 1974.
- KIEFER, D. (1980): "Housing Deterioration, Housing Codes and Rent Control", Urban Studies, February.
- KIRK, G. (1980): Urban Planning in a Capitalist Society, Croom Helm, London.
- KIVELL, P. (1993): Land and the City. Patterns and Processes of Urban Change, Routledge, New York.
- KLEINMAN, M. (1990): "The Future Provision of Social Housing in Britain", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob.

cit.

- KNIGHT, R. V. and GAPPERT, G. (1989) (eds.): Cities in a Global Society, Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 35, Sage Publications, Newbury Park, California.
- KRIER, L. (1993): "La Civilització Industrial davant el Repte d'una Ciutat Nova", Medi Ambient. Tecnologia i Cultura nº 5, Generalitat de Catalunya, abril.
- LA ROCA CERVIGON, F. (1984): "Aspectos del Control de Políticas en el Contexto Regional", Ier. Congrés d'Economía Valenciana, Generalitat Valenciana, Consellería d'Economía i Hisenda, València, 1985.
- LASUEN, J. R. (1976): Ensayos sobre Economía Regional y Urbana, Editorial Ariel, Barcelona.
- LEAL, J. (1992) (coord.): Informe para una Nueva Política de Vivienda, Comité de Expertos de Vivienda, M.O.P.T., Madrid.
- LEAL, J. (1995-a): "Características Actuales y Proyección de las Necesidades Residenciales en Madrid", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- LEAL, J. (1995-b): "La Cuestión de la Vivienda o la Vivienda como Problema Social", en CORTES ALCALA, L. (1995) (comp.), ob. cit.
- LEAN, W. and GOODALL, B. (1973): Aspects of Land Economics, The Estates Gazette Limited, London, 1966 (5th edition).
- LEATHER, P. and MURIE, A. (1987): "The Decline in Public Expenditure", in MALPASS, P. (1987), ob. cit.
- LEFEBVRE, H. (1972): La Pensée Marxiste et la Ville, Casterman, Paris.
- LEFEBVRE, H. (1974): La Production de l'Espace, Editions Anthropos, Paris.
- LEFEBVRE, H. (1976): Espacio y Política. El Derecho a la Ciudad II, Ediciones Península, Barcelona. Ed. ori.: Espace et Politique. Le Droit à la Ville II, Editions Anthropos, Paris, 1972.
- LEFEBVRE, H. (1978-a): El Derecho a la Ciudad, Ediciones Península, Barcelona (4ª ed.). Ed. ori.: Le Droit a la Ville, Editions Anthropos, Paris, 1968.
- LEFEBVRE, H. (1978-b): De lo Rural a lo Urbano, Ediciones Península, Barcelona (4ª ed.). Ed. ori.: Du Rural à l'Urbain, Editions Anthropos, Paris, 1970.

- LEFEBVRE, H. (1983): La Revolución Urbana, Alianza Editorial, Madrid (4ª ed.). Ed. ori.: La Révolution Urbaine, Gallimard, Paris, 1970.
- LEVEN, C. (1979): "Economic Maturity and the Metropolis' Evolving Physical Form", en TOBIN, G. A. (1979), ob. cit.
- LEVENFELD, G. (1988-a): "Los Cambios del Marco de Financiación a la Vivienda Libre", en VV.AA. (1988), ob. cit.
- LEVENFELD, G. (1988-b): "La Nueva Política de Viviendas de Protección Oficial: un Comentario", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 4-5, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- LEVENFELD, G. (1988-c): "Los Cambios en la Financiación de la Vivienda (1982-1988) y su Impacto sobre el Sector", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 7, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- LEVENFELD, G. (1993-a): "Principales Instrumentos en Política de Vivienda", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 24-25, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- LEVENFELD, G. (1993-b): "La Fiscalidad de la Vivienda en España", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 24-25, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- LEVENFELD, G. y MEDINA, P. (1992): "Préstamos a Tipo Variable y con Indiciación del Capital. Su Introducción en España", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 20, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- LEVENFELD, G. y PEREZ, Mª J. (1992): " El Nuevo Plan de Vivienda 1992-95", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 18-19, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- LEVI, J. M. (1985): Urban and Metropolitan Economics, McGraw-Hill Co., New York.
- LEWIS, J. P. (1979): Urban Economics, a Set Approach, Edward Arnold Ltd., London.
- LEWIS, R. (1992): Recent Controversies in Political Economy, Routledge, London.
- LINDBECK, A. (1972): The Political Economy of the New Left, Harper and Row, New York.
- LOEWENSTEIN, L. D. (1971) (ed.): Urban Studies, The Free Press, New York.
- LOGAN, J. R. and SWANSTROM, T. (1990): Beyond the City Limits. Urban

Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective, Temple University Press, Philadelphia.

- LOPEZ GARCIA, M. A. (1992): "Algunos Aspectos de la Economía y la Política de la Vivienda", Investigaciones Económicas, Vol. XVI, Instituto Nacional de Industria, Madrid.
- LORETO, R. A. and PRICE, T. (1990) (eds.): Urban Policy Issues. Canadian Perspectives, McClelland and Stewart Inc., Toronto.
- LOWRY, I. (1960): "Filtering and Household Standards: a Conceptual Analysis", Land Economics, 36, November.
- LYDDON, D. (1987): "The Development Plan: Vision or Vacuum?", in ROBSON, B. T. (1987-a) (ed.), ob. cit.
- LLUCH, E. (1976): "Renta del Suelo Urbano", Información Comercial Española nº 513, mayo, Madrid.
- MaCLENNAN, D. (1982): Housing Economics, Longman, London.
- MaCLENNAN, D. (1987-a): "Housing Reinvestment and Neighbourhood Revitalisation: Economic Perspectives", in ROBSON, B. T. (1987-a) (ed.), ob. cit.
- MaCLENNAN, D. (1987-b): "Nuevas Funciones para las Viviendas Antiguas: una Década de Experiencia Europea", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 2, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1987.
- MAESTRE YENES, P. (1982): "La Vivienda Social", Papeles de Economía Española nº 10, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- MALPASS, P. (1987) (ed.): The Housing Crisis, Croom Helm, New York, 1986.
- MALPASS, P. (1993): "Housing Policy and the Housing System since 1979", in MALPASS, P. and MEANS, R. (1993) (eds.), ob. cit.
- MALPASS, P. and MEANS, R. (1993) (eds.): Implementing Housing Policy, Open University Press, Buckingham.
- MANCUSO, F. (1980): Las Experiencias del Zoning, Editorial Gustavo Gili, Barcelona. Ed. ori.: Le Vicende dello Zoning, Il Saggiatore, Milano, 1978.
- MANGADA, E. (1989): "Política Territorial y Desarrollo Urbanístico", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10, Banco Hipotecario de España, Madrid.

- MANGADA, E. (1990): "Las Políticas del Suelo: Control de la Especulación y Dinamismo Económico", en BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. y QUINTANA, I. (1990) (eds.), ob. cit.
- MANIERI-ELIA, M. (1975): "Por una Ciudad "Imperial". D. H. Burnham y el movimiento City Beautiful", en CIUCCI, G. *et al.* (1975), ob. cit.
- MANIERI-ELIA, M. (1976): William Morris e l'Ideología dell'Architettura Moderna, Universale Laterza, Bari.
- MARCUSE, P. (1990): "United States of America", in Van VLIET, W. (1990) (ed.), ob. cit.
- MARIANI, R. (1975): Abitazione e Città nella Rivoluzione Industriale, Sansoni, Firenze.
- MARTENS, M. (1988-a): "Owner-occupied Housing: a Tenure in Transition", in BALL, M., HARLOE, M. and MARTENS, M. (1988), ob. cit.
- MARTENS, M. (1988-b): "The Revolution in Mortgage Finance", in BALL, M., HARLOE, M. and MARTENS, M. (1988), ob. cit.
- MARTI FERRER, M. (1995): "El Problema del Suelo para los Agentes Privados", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- MARTIN, L., MARCH, J. and ECHENIQUE, M. (1975): La Estructura del Espacio Urbano, Editorial Gustavo Gili, Barcelona. Ed. ori.: Urban Space and Structures, Cambridge University Press, London, 1972.
- MARTINDALE, D. (1958): "Prefectory Remarks: The Theory of the City", en WEBER, M. (1958), ob. cit.
- MARTINEZ ALIER, J. (1994): De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular, Icaria, Barcelona, 1992 (2ª ed.).
- MARTINEZ de PABLOS, F. J. (1991): "La Banca, de los Sesenta al Mercado Unico", en ETZEARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- MAS, M. (1981): La Vivienda en España: 1960-80. Aspectos Financieros, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Valencia.
- MAS, M. y QUESADA, J. (1983): "Restricción Monetaria y Crisis de la Vivienda en España 1964-80", Investigaciones Económicas nº 22 (Septiembre-Diciembre), Instituto Nacional de Industria, Madrid.
- MAYER, H. M. and KOHN, C. F. (1959) (eds.): Readings in Urban Geography, The University of Chicago Press, Chicago.

- McDONALD, J. F. (1979): Economic Analysis of an Urban Housing Market, Academic Press, New York.
- McKENZIE, R. D. (1925): "The Ecological Approach to the Study of the Human Community", en PARK, R. E., BURGUESS, E. W. and McKENZIE, R. A. (1967) (eds.), ob. cit.
- MEANS, R. (1993): "Perspectives on Implementation", in MALPASS, P. and MEANS, R. (1993) (eds.), ob. cit.
- MEDINA, P. y LEVENFELD, G. (1993): "La Financiación a la Vivienda en España", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 24-25, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- MEIER, R. L. (1972): A Communications Theory of Urban Growth, The MIT Press, Harvard, 1962 (5th. printing).
- MENENDEZ REXACH, A. (1991): "La Nueva Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo: Principios y Objetivos", en GENERALITAT VALENCIANA (1991), ob. cit.
- MERKEL, W. (1995): ¿Final de la Socialdemocràcia?. Recursos de Poder y Política de Gobierno de los Partidos Socialdemócratas en Europa Occidental, Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de València, Valencia.
- MERRET, S. (1982): "Il Triangolo d'Oro: Edilizia di Speculazione, Credito Ipotecario, Casa in Proprietà", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- MIDDAG, J. M. (1989): "Países Bajos: la Vivienda en Alquiler. Un Parque Mayoritariamente Corporativo", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 8-9, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- MIESZKOWSKI, P. and MILLS, E. S. (1993): "The Causes of Metropolitan Suburbanization", Journal of Economic Perspectives, Vol. 7, Nº 3.
- MIESZKOWSKI, P. and STRASZHEIM, M. (1979) (eds.): Current Issues in Urban Economics, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- MILLAN PEREIRA, J. L. (1994): "La Distribución de la Renta", en TORRES LOPEZ, J. (1994) (dir.), ob. cit.
- MILLS, E. S. (1972-a): Studies in the Structure of the Urban Economy, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- MILLS, E. S. (1972-b): Urban Economics, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois.

- MILLS, E. S. (1987) (ed.): Handbook of Regional and Urban Economics, Volume II, North-Holland, Amsterdam.
- MILLS, E. S. and MacKINNON, J. (1973): "Notes on the New Urban Economics", Bell Journal of Economics and Management Science 4, 593-601. Citado en RICHARDSON, H. W. (1977), ob. cit.
- MILLS, E. S. and SONG, B. (1979): Urbanization and Urban Problems, Council on East Asian Studies, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1985): Programa Económico a Medio Plazo 1984-87, Madrid.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO (1984): Plan Cuatrienal de la Vivienda 1984-87, Madrid.
- MINISTERIO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, (1974): Informe sobre la Ejecución de los Objetivos del Sector Vivienda en el I Bienio del III Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid.
- MONTERO SOLER, A., ORTIZ MOLINA, J., TORRES LOPEZ, J. (1994): "La Estrategia Gubernamental frente a los Problemas Económicos", en TORRES LOPEZ, J. (1994) (dir.), ob. cit.
- MONTES, J., PAREDES, M. y VILLANUEVA, A. (1976): "Los Asentamientos Chabolistas en Madrid", Ciudad y Territorio nº 2-3, IEAL, Madrid.
- MORON, P. (1993): "Costes Comparados de la Vivienda en Propiedad y Alquiler para los Usuarios y el Estado (VPO Régimen Especial)", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 23, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- MUMFORD, L. (1966): La Ciudad en la Historia, Ediciones Infinito, Buenos Aires. Ed. ori.: The City in History, Harcourt, Brace and World, New York, 1961.
- MUMFORD, L. (1968): The Urban Prospect, Harcourt, Brace and World, Inc., New York, 1956 (7th. printing).
- MUÑAGORRI, R. (1987): "El Plan Cuatrienal de Viviendas y la Rehabilitación", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 2, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- MUÑIZ, M. (1989): "Presentación del Seminario", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- MUÑIZ, M. (1991): "Las Grandes Ciudades como Problema y Factor de

- Desarrollo", en RODRIGUEZ, J., CASTELLS, M., NARBONA, C. y CURBELO, J. L. (1991) (ed.), ob. cit.
- MUTH, R. (1968): "Urban Residential Land and Housing Markets", in PERLOFF, H. S. and WINGO, L. (1970) (eds.), ob. cit.
- MUTH, R. (1969): Cities and Housing. The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use, University of Chicago Press, Chicago.
- MUTH, R. (1975): Urban Economic Problems, Harper and Row, New York.
- MUTH, R. F. and GOODMAN, A. C. (1989): The Economics of Housing Markets, Harwood Academic Publishers, Switzerland.
- NAPOLEONI, C. (1973): Curso de Economía Política, Oikos-Tau, Barcelona.
- NARBONA, C. (1989): "Evolución Reciente del Mercado Inmobiliario en España", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- NARBONA, C. (1992): "Política de Vivienda y Territorio: El Enfoque del Plan de Vivienda 1992-1995", Estudios Territoriales nº 40, MOPU, Madrid.
- NARBONA, C. (1993): "Perspectivas de la Política de Vivienda en España en los Noventa", Economiaz, Revista Vasca de Economía nº 27, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria.
- NAREDO, J. M. (1988): "Sobre la Naturaleza de la Actual Recuperación Madrileña", Economía y Sociedad nº 1, diciembre, Madrid.
- NAREDO, J. M. (1993): "Sobre la Naturaleza del Declive Económico Actual y su Relación con la Economía Madrileña", Economía y Sociedad nº 8, junio, Madrid.
- NAREDO, J. M. (1994): "El Funcionamiento de las Ciudades y su Incidencia en el Territorio", Ciudad y Territorio nº 100-101, IEAL, Madrid.
- NESSLEIN, T. S. (1982): "The Swedish Housing Model: an Assessment", Urban Studies, august.
- NESSLEIN, T. S. (1988): "Housing: The Market versus the Welfare State Model Revisited", Urban Studies 25 nº 2, april.
- NETZER, D. (1974): Economics and Urban Problems. Diagnoses and Prescriptions, Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1970 (2nd. edition).
- NIJKAMP, P. (1990) (ed.): Sustainability of Urban Systems. A Cross-National Evolutionary Analysis of Urban Innovation, Averbury, Aldershot,

Hants.

- NORD, L. (1990): "National Housing Policy and Local Politics in Sweden", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- NOURSE, H. O. (1973): The Effects of Public Policy on Housing Markets, Lexington Books, Lexington, Mass.
- OLSEN, E. O. (1975): "U.S." Questions and Some Answers About Rent Control", in HAYEK, F. A., FRIEDMAN, M., *et al.* (1975), ob. cit.
- OLSEN, E. O. (1987): "The Demand and Supply of Housing Service: A Critical Survey of the Empirical Literature", en MILLS, E. S. (1987) (ed.), ob. cit.
- ORGAZ GARCIA, L. (1995): "Escasez de Suelo y Financiación Municipal", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- ORTIZ MOLINA, J. (1994): "La Conexión Exterior de la Economía Española. El Precio de la Dependencia", en TORRES LOPEZ, J. (1994) (dir.), ob. cit.
- OTAZU AMATRIAIN, B. I. (1991): "Reserva del Suelo para Viviendas de Protección Oficial", en GENERALITAT VALENCIANA (1991), ob. cit.
- PALEN, J. H. (1992): The Urban World, McGraw-Hill, New York, 1975 (4th. edition).
- PALLOTTINI, R. (1991): Sistema Urbano Americano e Innovazione Tecnologica, Gangemi Editore, Roma.
- PANIAGUA, J. L. (1990): "La Vivienda en España", en ALBARRACIN, J., ANISI, D. *et al.* (1990), ob. cit.
- PANIAGUA, J. L. (1991-a): "La Vivienda en Alquiler: Análisis y Diagnóstico de la Situación Actual y Propuesta para una Reforma", Alfoz nº 79, CIDUR, Madrid.
- PANIAGUA, J. L. (1991-b): "Políticas de Producción de Viviendas: lo Cuantitativo frente a lo Distributivo", Alfoz nº 80, CIDUR, Madrid.
- PANIAGUA, J. L. (1993): "Gasto Público en Vivienda", Alfoz nº 98-99, CIDUR, Madrid.
- PANIAGUA, J. L. (1995): "Balance y Perspectivas de la Política de Vivienda en España", en CORTES ALCALA, L. (1995) (comp.), ob. cit.
- PAPAGEORGIU, Y. Y. (1990): The Isolated City State. An Economic

Geography of Urban Structure, Routledge, London.

- PAREJO ALFONSO, L. (1986): Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza.
- PAREJO ALFONSO, L. (1989): "El Reto Social del Urbanismo en su Actual Encrucijada. Balance Crítico y Aproximación a sus Urgentes Respuestas", Ciudad y Territorio nº 81-82/3-4, IEAL, Madrid.
- PARK, R. E. (1969): "Ecología Humana", en THEODORSON, G. A. (1974) (ed.), ob. cit.
- PARK, R. E., BURGUESS, E. W. and MCKENZIE, R. A. (1967) (eds.): The City, University of Chicago Press, Chicago, 1925.
- PARKIN, M. (1973) (ed.): Essays in Modern Economics, Longman, Dorking.
- PARKINSON, M. (1992): "Política Nacional Británica para las Ciudades: La Experiencia de la Década de 1980 y Perspectivas para la Década de 1990", Estudios Territoriales nº 39, MOPU, Madrid.
- PARKINSON, M., FOLEY, B. and JUDD, D. (1988) (eds.): Regenerating the Cities. The U.K. Crisis and the U.S. Experience, Manchester University Press, Manchester.
- PCE (1977): PCE en sus Documentos 1920-1977, Ediciones HOAC, Madrid.
- PEREZ CASADO, R. (1987): El Miedo a la Ciudad, Ediciones Hiperión, Madrid.
- PEREZ MONTIEL, M. (1992): Economía Urbana, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- PERLOFF, H. S. and WINGO, L. (1970) (eds.): Issues in Urban Economics, John Hopkins Press, Baltimore, 1968 (3ª ed).
- PFEIFFER, U. (1990): "Políticas de Vivienda en Europa", en BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. y QUINTANA, I. (1990) (eds.), ob. cit.
- PICKVANCE, C. G. (1976) (ed.): Urban Sociology: Critical Essays, St. Martin's, New York.
- PLUNZ, R. (1982): Habiter New York. La Forme Institutionnalisee de l'Habitat New Yorkais, 1850-1950, Perre Mardaga éditeur, Bruxelles, 1980.
- POISTER, T. H. (1978): Public Program Analysis: Applied Research Methods, Baltimore, University Park Press.
- POLO GALLEGO, M., MARIN-BLAZQUEZ, J. M. (1988): "El Mercado de la

- Vivienda Usada", en VV.AA. (1988), ob. cit.
- PONSARD, C. (1983): History of Spatial Economic Theory, Springer-Verlag, Berlin, 1958.
- PORTAS, N. (1990): "Un Nuevo Urbanismo", en BORJA, J., CASTELLS, M., DORADO, R. y QUINTANA, I. (1990) (eds.), ob. cit.
- POTTER, R. B. and SALAU, A. T. (1992) (eds.): Cities and Development in the Third World, Mansell, New York, 1990.
- POVEDANO MORENO, E. (1995): "La Otra Opción para la Reforma de la Ley del Suelo", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- POZDENA, R. J. (1988): The Modern Economics of Housing. A Guide to Theory and Policy for Finance and Real Estate Professionals, Quorum Books, Connecticut.
- PRESCOTT, D. C. (1974): Economic Aspects of Public Housing Policy, Sage Publications, Beverly Hills, California.
- PRIEMUS, H. (1990): "The Netherlands", in Van VLIET, W. (1990) (ed.), ob. cit.
- PRIEMUS, H. (1991): "Política Social de Vivienda en los Países Bajos", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 17, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1991.
- PSOE (1979): Estrategia Económica del PSOE, Madrid.
- PUTMAN, S. H. (1979): Urban Residential Location Models, Martinus Nijhoff Publishing, Boston.
- RACIONERO, L. (1978): Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio, Alianza Editorial, Madrid.
- RAFOLS, J. (1977): La Utilidad Social del Control de Alquileres como Medida de Política Económica. Sus Efectos sobre el Mercado de la Vivienda en España (1920-1976), MOPU, Madrid (ejemplar mecanografiado).
- RANDOLF, B. (1993): "The Re-privatization of Housing Associations", in MALPASS, P. and MEANS, R. (1993) (eds.), ob. cit.
- RASMUSSEN, D. W. (1973): Urban Economics, Harper and Row, Publishers, New York.
- RASMUSSEN, D. W. and HAWORTH, C. T. (1973) (eds.): The Modern City. Readings in Urban Economics, Harper and Row, New York.

- RATCLIFF, R. U. (1959): "The Dynamics of Efficiency in the Locational Distribution of Urban Activities", in MAYER, H. M. and KOHN, C. F. (1959), ob. cit.
- RATCLIFF, R. U. (1972): Urban Land Economics, Greenwood Press, Westport, 1949.
- REISSMAN, L. (1964): "The Visionay: Planner for Urban Utopia". Reprinted in BRANCH, M. C. (1975) (ed.), ob. cit.
- RICKS, R. B. (1973): National Housing Models, Lexington Books, Lexington, Mass.
- RICHARDSON, H. W. (1973): The Economics of Urban Size, Saxon House, D. C. Heath Ltd., Westmead, England.
- RICHARDSON, H. W. (1975): Economía del Urbanismo, Alianza Editorial, Madrid. Ed. ori.: Urban Economics, Penguin Books, Ltd., Harmondsworth, 1971.
- RICHARDSON, H. W. (1976): Política y Planificación del Desarrollo Regional en España, Alianza Universidad, Madrid. Ed. ori.: Regional Development Policy and Planning in Spain, D. C. Heath Ltd., 1975.
- RICHARDSON, H. W. (1977): The New Urban Economics: and Alternatives, Pion Limited, London.
- RICHARDSON, H. W. (1986): Economía Regional y Urbana, Alianza Universidad, Madrid. Ed. ori.: Regional and Urban Economics, Penguin, Harmondsworth, 1978.
- RICHARDSON, H. W., VIPOND, J. and FURBEY, R. (1975): Housing and Urban Spatial Sytructure; A Case Study, Saxon House and Lexington Books, Westmead, England.
- ROBINSON, A. J. (1975): Economics and New Towns. A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, and Australia, Praeger Publishers, New York.
- ROBINSON, R. (1979): Housing Economics and Public Policy, Mcmillan Press, Ltd., London.
- ROBSON, B. T. (1969): Urban Analysis, Cambridge University Press, Cambridge.
- ROBSON, B. T. (1987-a) (ed.): Managing the City. The Aims and Impacts of Urban Policy, Croom Helm, London.
- ROBSON, B. T. (1987-b): "The Enduring City: a Perspective on Decline", in

- ROBSON, B. T. (1987-a) (ed.), ob. cit.
- ROCA JUSMET, J. (1991): "La Distribución de la Renta entre las Clases Sociales", en ETXEZARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- ROCA JUSMET, J. (1994): "Evolución de los Salarios y Evolución del Discurso "Oficial" sobre los Salarios", en ALBARRACIN, J., ANISI, D. *et al.* (1994), ob. cit.
- ROCH, F. (1993): "Madrid Años 80, Urbanismo en una Metrópoli en Crisis", Economía y Sociedad nº 8, junio Madrid.
- ROCH, F. (1995): "Madrid en la Era Final de la Máquina Inmobiliaria", Economía y Sociedad nº 12, junio, Madrid.
- RODRIGUEZ, J. (1985): "La Inversión en Vivienda", Enciclopedia de la Economía Española y CEE nº 24, Madrid.
- RODRIGUEZ, J. (1990-a): "Innovaciones Reales y Potenciales del Mercado Hipotecario en los 90", Papeles de Economía Española nº 44, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- RODRIGUEZ, J. (1990-b): "La Política de Vivienda en España: Una Aproximación a los Principales Instrumentos", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 12, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- RODRIGUEZ, J. (1993-a): "La Política de Vivienda en España. Una Valoración Posterior a las Reformas de 1991", Economiaz. Revista Vasca de Economía nº 27, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria.
- RODRIGUEZ, J. (1993-b): "Política de la Vivienda", en GAMIR, L. (1993-a) (coord.), ob. cit.
- RODRIGUEZ, J., CASTELLS, M., NARBONA, C. y CURBELO, J. L. (1991) (ed.): Las Grandes Ciudades: Debates y Propuestas, Economistas Libros, Madrid.
- ROISTACHER, E. A. (1990): "Housing Finance and Housing Policy in the United States: Legacies of the Reagan Era", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- RONCAYOLO, M. (1983) (dir.): "La Production de la Ville", en AGULHOM, M. (1983) (dir.), ob. cit.
- ROS HOMBRAVELLA *et al.* (1973): Capitalismo Español: de la Autarquía a la Estabilización 1939-1959, Edicusa, Madrid.
- ROSELL, J., VILADOMIU, L. (1991): "La Política Regional en los Ochenta:

- ¿Continuidad o Ruptura?", en ETXEZARRETA, M. (1991-a), ob. cit.
- ROSEN, K. T. (1984): Affordable Housing: New Policies for the Housing and Mortgage Market, Ballinger Publishing Company, Cambridge.
- ROSEN, S. (1974): "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition", Journal of Political Economics, 82.
- ROTHENBERG, J. (1969): Economic Evaluation of Urban Renewal. Conceptual Foundation of Benefit-Cost Analysis, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1967 (3rd. edition).
- ROTHENBERG, J. G. and HEGGIE, I. G. (1974) (eds.): Transport and the Urban Environment, MacMillan Press, London.
- RUEDA, S. (1993): "L'Ecologia Urbana i la Planificació de la Ciutat", Medi Ambient. Tecnologia i Cultura nº 5, Generalitat de Catalunya, Abril 1993.
- RUIZ ORIOL, M. (1985): "Hay quien cree que el Mercado Hipotecario tiene una relación muy directa con la Financiación de la Vivienda", Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero, nº 9, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1982): "El Enfoque Hedónico y el Sector de la Vivienda", ICE, mayo.
- SALON, J. (1992): Sistema Urbano y Desarrollo Regional en la Comunidad Valenciana, Edicions Alfons el Magnànim, València.
- SAN MARTIN VARO, I. (1995): "Las Dificultades para el Acceso a una Vivienda", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- SANCHEZ CALERO, F. (1985): "Consideraciones Generales sobre la Regulación del Mercado Hipotecario", Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero nº 9, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- SANCHEZ DE MADARIAGA, I. (1993): "En Defensa del Planeamiento y la Intervención Pública en el Desarrollo Urbano", Economía y Sociedad nº 9, diciembre, Madrid.
- SANCHEZ REY, J. A. (1988): "Evolución del Marco Institucional de la Vivienda en la Última Década", en VV.AA. (1988), ob. cit.
- SANCHEZ VILLAR, P (1992): "La Vivienda en Alquiler en España: un Problema Estructural", Revista Española de Financiación a la

Vivienda nº 18-19, Banco Hipotecario de España, Madrid, 1992.

SANCHIS GUARNER, M. (1989): La Ciutat de València. Síntesi d'Història i Geografia Urbana, Ajuntament de València, València, 1972 (cinquena edició).

SANTIAGO DE PABLO, F. J. (1982): "La Reactivación de la Construcción en un Mundo Inflacionario", Papeles de Economía Española nº 10, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.

SANTILLANA, A. (1972): Análisis Económico del Problema de la Vivienda, Editorial Ariel, Madrid.

SANTILLANA, A. (1980): "Política de Vivienda", en GAMIR, L. (1980), ob. cit.

SANTILLANA, A. (1981): "La Nueva Ley del Mercado Hipotecario", Papeles de Economía Española nº 9, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.

SARAGOUSSI, P. (1982): "I Processi Segregativi nelle Grandi Unità di Abitazione", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.

SASSEN, S. (1991): The Global City: New York, London, Tokio, Princeton University Press, Princeton, N. J.

SASSEN, S. (1992): "La Ciudad Global", Alfoz nº 90, CIDUR, Madrid.

SAUNDERS, P. (1979): Urban Politics. A Sociological Interpretation, Hutchinson and Co., London.

SCIENTIFIC AMERICAN (1982) (eds.): La Ciudad, Alianza Editorial, Madrid (4ª ed.). Ed. ori.: Cities, A. A. Knopf, Inc. USA, 1965.

SCOTT, A. J. (1988): Metropolis. From the Division of Labour to Urban Form, University of California Press, Berkely.

SCHNORE, L. F. (1965): The Urban Scene, Free Press, New York.

SECCHI, B. (1974): Análisis de las Estructuras Territoriales, Ed. Ariel, Barcelona. Ed. ori.: Analisi delle Strutture Territoriali, Franco Angeli, Editore, Milán, 1967.

SECCHI, B. (1977): "El Sector Edificación y la Propiedad del Suelo en un Proceso de Desarrollo Económico", en INDOVINA, F. (1977), ob. cit.

SECRETARIA DE PLANIFICACION (1976): Documentación Básica del IV Plan Nacional de Desarrollo, Estructuras y Servicios Urbanos y de Vivienda, Madrid.

- SEGRE, R. (1980): La Vivienda en Cuba en el Siglo XX: República y Revolución, Editorial Concepto, México.
- SEGRE, R. (1985-a): Historia de la Arquitectura y del Urbanismo. Países Desarrollados. Siglos XIX y XX, IEAL, Madrid, 1983.
- SEGRE, R. (1985-b) (rel.): América Latina en su Arquitectura, Unesco, Siglo XXI Ed., México.
- SEGRE, R. (1988): Arquitectura y Urbanismo Modernos. Capitalismo y Socialismo, Ed. Arte y Literatura, La Habana.
- SEGRE, R. (1990): Lectura Crítica del Entorno Cubano, Ed. Letras Cubanas, La Habana.
- SENA ALONSO, E. (1988): "El Pasado, el Presente y el Futuro del Abastecimiento de Agua a la Ciudad de Valencia", En Trànsit a Gran Ciutat. I Congrés d'Historia de la Ciutat de València (s. XIX-XX), Ajuntament de València, València.
- SERRANO MARTINEZ, J. M^a (1988): "Proceso de Urbanización y Crecimiento de Ciudades en España, 1950-1986", en Estudios Territoriales n^o 28, MOPU, Madrid.
- SERRANO RODRIGUEZ, A. (1993): "El Urbanismo del siglo XXI: Problemas Previsibles y Líneas de Actuación Recomendables", Ciudad y Territorio n^o 95-96, IEAL, Madrid.
- SEVILLA SEGURA, J. V. (1985): Economía Política de la Crisis Española, Crítica, Madrid.
- SHORT, J. R. (1982): Housing in Britain. The Post-War Experience, Methuen, London.
- SICA, P. (1981): Historia del Urbanismo, Vol. 5, 6 y 7, IEAL, Madrid. Ed. ori.: Storia dell'Urbanistica, Guis, Letarza e Figli Spa, Roma, 1977.
- SILVER, H. (1990): "Privatization, Self-Help, and Public Housing Home Ownership in the United States", in Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.), ob. cit.
- SISO CRUELLAS, J. (1982): "Análisis del Subsector Vivienda en el Periodo 1970-79", Papeles de Economía Española n^o 10, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- SJOBERG, G. (1960): The Preindustrial City. Past and Present, The Free Press, New York
- SJOBERG, G. (1965): "Origen y Evolución de las Ciudades", en SCIENTIFIC AMERICAN (1982) (ed.), ob. cit.

- SMETS, M. (1977): L'Avènement de la Cité-Jardin en Belgique. Histoire de l'Habitat Sociaux en Belgique de 1830 à 1930, Pierre Mardaga éditeur, Bruxelles.
- SMITH, M. P. (1980): The City and Social Theory, Basil Blackwell, Oxford.
- SMITH, M. P. (1988): City, State and Market. The Political Economy of Urban Society, Basil Blackwell, New York, 1988.
- SMITH, M. P. and FEAGIN, J. R. (1991) (eds.): The Capitalist City. Global Restructuring and Community Politics, Basil Blackwell, Oxford, 1987.
- SMITH, W. (1973): Sociología y Economía de la Vivienda, Ed. Pax, México. Ed. ori.: Housing. The Social and Economic Elements, University of California Press, Berkeley, 1970.
- SMITH, W. F. (1970): "Filtering and Neighbourhood Change", en STEGMAN, M. (1970) (ed.), ob. cit.
- SOLA-MORALES, M. y PARCERISA, J. (1987): "El Urbanismo Urbano. Forma Urbana y Planeamiento Urbanístico en Siete Capitales Españolas", Estudios Territoriales nº 24, MOPU, Madrid.
- SOLOW, R. W. (1973): "On Equilibrium Models of Urban Location", in PARKIN, M. (1973) (ed.), ob. cit.
- SORIANO GARCIA, J. E. (1995): "Urbanismo y Economía: Desregulación Urbanística", en CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (1995), ob. cit.
- SORRIBES MONRABAL, J. (1985): Desarrollo Capitalista y Proceso de Urbanización en el País Valenciano (1960-1975), Institució Alfons el Magnànim, València.
- SORRIBES MONRABAL, J. (1988): "Transformaciones Demográficas en la Valencia de la Restauración 1874-1931", en AJUNTAMENT DE VALENCIA (1988), ob. cit.
- SORRIBES MONRABAL, J. (1992): "La Transición Urbana: Métodos y Resultados. Valencia 1974-1931", en GARCIA DELGADO, J. L. (1992) (ed.), ob. cit.
- SOUSA, R. (1991): "La Reforma del Mercado Hipotecario", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 17, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- SOY, A. (1989): "Una Nota sobre las Tendencias Actuales de los Sistemas Urbanos: la Perspectiva de la Economía Urbana", Papers de Seminari nº 31, Centre d'Estudis de Planificació, Barcelona.

- STAFFORD, D. C. (1978): The Economics of Housing Policy, Croom Helm, London.
- STANBACK, T. M. Jr. (1991): The New Suburbanization. Challenge to the Central City, Westview Press, Boulder, Colorado.
- STEGMAN, M. (1970) (ed.): Housing and Economics. The American Dilemma, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- STEUART, Sir J. (1769): Principles of Political Economy, Scottish Economic Society, 1966.
- STEWART, M. (1977): The City. Problems of Planning, Penguin Books Ltd., Harmondsworth, England, 1972.
- STRASZHEIM, M. (1987): "The Theory of Urban Residential Location", in MILLS, E. S. (1987) (ed.), ob. cit.
- STREN, R., WHITE, R. and WHITNEY, J. (1992) (eds.): Sustainable Cities. Urbanization and the Environment in International Perspective, Westview Press, Boulder, Colorado.
- STYNEN, H. (1979): Urbanisme et Société. Louis Van der Swaelmen (1883-1929) Animateur du Mouvement Moderne en Belgique, Pierre Mardaga éditeur, Bruxelles, 1978.
- SUCH, D. (1993): "Política de Empleo", en GAMIR, L. (1993-a), ob. cit.
- SUTCLIFFE, A. (1973): Ocaso y Fracaso del Centro de Paris, Editorial Gustavo Gili, Barcelona. Ed. ori.: The Autumn of Central Paris. The Defeat of Town Planning 1850-1970, Edward Arnold, London, 1970.
- TAFUNELL, X. (1992): "La Construcción en Barcelona, 1860-1935: Continuidad y Cambio", en GARCIA DELGADO, J. L. (1992) (ed.), ob. cit.
- TAFURI, M. (1975): "La Montaña Desencantada. El Rascacielos y la Ciudad", en CIUCCI, G. *et al.* (1975), ob. cit.
- TAFURI, M. (1977): Progetto e Utopia, Laterza, Bari.
- TAFURÍ, M. (1981): Vienne la Rouge. La Politique Immobilière de la Vienne Socialiste 1919-1913, Pierre Mardaga éditeur, Bruxelles, 1980.
- TAMAMES, R. (1982): Estructura Económica de España, Alianza Universal, Madrid.
- TEIXIDOR, M^a J. (1982): València, la Construcció d'una Ciutat, Institució Alfons el Magnànim, València.

- THEODORSON, G. A. (1974) (ed.): Estudios de Ecología Humana, Ed. Labor, Barcelona. Ed. ori.: Studies in Human Ecology, Harper and Row, Publishers, New York, 1969.
- THOMAS, B. (1972): Migration and Urban Development. A Reappraisal of British and American Cycles, Methuen and Co. Ltd., London.
- THOMAS, R. and CRESSWELL, P. (1973): The New Town Idea, The Open University Press, Rustington, Sussex.
- THOMAS, R., MILLS, D. and COLLINS, J. (1973): The Spread of Cities, The Open University Press, Rustington, Sussex.
- THOMPSON, E. P. (1988): William Morris. De Romántico a Revolucionario, Edicions Alfons el Magnànim, I.V.E.I., Valencia. Ed. ori.: William Morris. Romantic to Revolutionary, Merlin Press, London, 1955.
- THOMPSON, W. R. (1965): "Urban Economic Growth and Development in a National System of Cities", in HAUSER, P. M. and SCHNORE, L. F. (1965) (eds.), ob. cit.
- THOMPSON, W. R. (1971): Un Prefacio a la Economía Urbana, Ed. Gustavo Gili, Barcelona. Ed. ori.: A Preface to Urban Economics, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.
- TIMMS, D. (1976): El Mosaico Urbano. Hacia una Teoría de la Diferenciación Residencial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. Ed. ori.: The Urban Mosaic, Cambridge University Press, Cambridge, 1971.
- TINAUT, J. J. (1988): "Política Estatal de Financiación a la Vivienda a partir de 1988", en VV.AA. (1988), ob. cit.
- TINAUT, J. J. (1989): "Cambios Cualitativos en la Política de Vivienda 1988-89", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 10, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- TOBIN, G. A. (1979) (ed.): The Changing Structure of the City. What Happened to the Urban Crisis, Sage Publications, Beverly Hills.
- TOBIO, C. y MARTINEZ PARDO, M. (1980): "Entorno y Organización Vecinal en Nueva Barrios de Promoción Oficial", Ciudad y Territorio nº 3, IEAL, Madrid.
- TOMAS CARPI, J. A., NACHER J. Mª y BONO, E. (1993): "Política de Calidad de Vida", en GAMIR, L. (1993-a), ob. cit.
- TOPALOV, C. (1975): "La Promoción Inmobiliaria", Documents d'Anàlisi Urbana, nº 3, Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

- TOPALOV, C. (1982): "Trasformazione dei Sistemi di Produzione della Casa e Politiche Statali (1950-78)", en FOLIN, M. (1982), ob. cit.
- TORRERO MAÑAS, A. (1984): "Vivienda y Mercado Hipotecario", Papeles de Economía Española nº 18-19, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- TORRES LOPEZ, J. (1994) (dir.): La Otra Cara de la Política Económica. España 1982-1994, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- TORTELLA, G. (1982): Los Orígenes del Capitalismo en España, Tecnos, Madrid, 1973 (2ª ed.).
- TORTELLA, G., NADAL, J., ANES, G. *et al.* (1970): Ensayos sobre la Economía Española a Mediados del Siglo XIX, Servicio de Estudios del Banco de España, Ariel, Madrid.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1994): Remedios Políticos que Pueden Favorecer la Libre Competencia en los Servicios y Atajar el Daño Causado por los Monopolios, Madrid.
- TURNER, M. A. and STRUYK, R. J. (1984): Urban Housing in the 1980s: Markets and Policies, The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- ULLMAN, E. (1959): "A Theory of Locations for Cities", in MAYER, H. M. and KOHN, C. F. (1959), ob. cit.
- UNRAU, Y. A. (1993): "Expanding the Role of Programme Evaluation in Social Welfare Policy Analysis", Evaluation Review. A Journal of Applied Social Research, Vol. 17, nº 6, december.
- UREÑA, G. (1979): Arquitectura y Urbanística Civil y Militar en el Período de la Autarquía (1936-45), Ediciones Itsmo, Colección Fundamentos, Madrid.
- Van VLIET, W. (1990) (ed.): International Handbook of Housing Policies and Practices, Greenwood Press, New York.
- Van VLIET, W. and Van WEESEP, J. (1990) (eds.): Government and Housing, Urban Affairs Annual Review Vol. 36, Sage Publications, Newbury Park, California.
- VELARDE FUERTES, J. (1988): "De la Euforia al Crack", Economistas nº 29, Madrid.
- VERNON, R. and HOOVER, E. M. (1965): "Economic Aspects of Urban Research", in HAUSER, P. M. and SCHNORE, L. F. (1965) (eds.), ob. cit.
- VICKERMAN, R. W. (1984): Urban Economies, Philip Allan Publishers Ltd.,

Oxford.

- VILARASAN, J. y BALDE, J. (1985): "Presencia de las Cajas de Ahorro en el Mercado Hipotecario", Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero nº 9, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- VILLAR EZCURRA, J. L. (1984): Financiación de la Vivienda de Protección Oficial. Plan Trienal-Plan Cuatrienal, Banco Hipotecario de España, Madrid.
- VITALIANO, D. F. (1985): "The Short-Run Supply of Housing Services under Rent Control", Urban Studies, december.
- Von LÜDE, R. (1982): "Disparità Distributive nel Mercato della Casa in Conseguenza delle Politiche Edilizie", en FOLIN, M. (1982), ob, cit.
- Von THÜNEN, J. H. (1875): Der Isolerte Staat, Hamburg.
- VV.AA. (1988): La Vivienda en España, Situación, Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao, 1988/2.
- WEAVER, R. C. (1969): El Complejo Urbano. Los Valores Humanos en la Vida Urbana, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires. Ed. ori.: The Urban Complex, Human Values in Urban Life, Doubleday and Co., Inc., New York, 1960.
- WEBER, A. F. (1967): The Growth of Cities in the Nineteenth Century, Ithaca, Ney York.
- WEBER, M. (1987): La Ciudad, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid. Ed. ori.: The City, The Free Press, New York, 1966.
- WEBSTER, D. (1982): "Il Finanziamento degli Alloggi Pubblici: Problemi per la Sinistra", en FOLIN, M. (1982), ob, cit.
- WERCZBERGER, E. (1991): "Endogenous Spatial Externalities in Residential Location Theory", in BOYCE, D., NIJKAMP, P., and SHEFER, D. (1991) (eds.), ob. cit.
- WHEATON, W. (1977-a): "A Bid Rent Approach to Housing Demand", Journal of Urban Economics, 4.
- WHEATON, W. (1977-b): "Income and Urban Residence: an Analysis of Consumer Demand for Location", American Economic Review 67.
- WHEATON, W. (1979): "Monocentric Models of Urban Land Use: Contributions and Criticisms", en MIESZKOWSKI, P. and STRASZHEIM, M. (1979) (eds.), ob. cit.

- WHITE, L. G. (1994): "Policy Analysis as Discourse", Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 13, nº 3, summer.
- WHITE, M. and WHITE, L. (1967): El Intelectual contra la ciudad. De Thomas Jefferson a Frank Lloyd Wright, Ed. Infinito, Buenos Aires. Ed. ori.: The Intellectual versus the City. From Thomas Jefferson to Frank Lloyd Wright, Harvard University Press and the M.I.T., Cambridge, Mass., 1962.
- WHITEHEAD, C. M. E. and KLEINMAN, M. P. (1986): Private Rented Housing in the 1980's and 1990's, Granta Editions, University of Cambridge, Cambridge.
- WILLMOTT, P. and MURIE, A. (1988): Polarisation and Social Housing. The British and French Experience, Policy Studies Institute, London.
- WINGO, L. Jr. (1961): "An Economic Model of the Utilization of Urban Land for Residential Purposes", Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol. 7. Reproducido en SECCHI, B. (1974), ob. cit.
- WINGO, L. Jr. (1972): Transporte y Suelo Urbano, Oidos-Tau, Barcelona. Ed. ori.: Transportation and Urban Land, Resources for the Future, Washington, D. C., 1961.
- WIRTH, L. (1938): "Urbanism as a Way of Life", American Journal of Sociology XLIV, July. Reprinted in WIRTH, L. (1964), po. cit.
- WIRTH, L. (1947): "Housing as a Field of Sociological Research", American Sociological Review XII, April. Reprinted in WIRTH, L. (1964), ob. cit.
- WIRTH, L. (1964): On Cities and Social Life, The University of Chicago Press, Chicago.
- WOOD, R. C. (1971): "Foreword", en LOEWENSTEIN, L. D. (1971) (ed.), ob. cit.
- WRIGHT, F. Ll. (1961): La ciudad Viviente, Compañía General Fabril Editora, Buenos Aires.
- WRIGLEY, E. A. (1987): People, Cities and Wealth, Basil Blackwell, Oxford.
- WYNN, M. G. y SMITH, R. (1979): "Algunos Aspectos del Tratamiento de la Vivienda de Calidad", Ciudad y Territorio nº 3, IEAL, Madrid.
- ZAREMBKA, A. (1990): The Urban Housing Crisis, Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- ZORRILLA, R. (1987): "Propuestas para una Nueva Política del Suelo",

Ciudad y Territorio nº 74, IEAL, Madrid.

