



ECONOMÍA ESPAÑOLA

PROGRAMA DE ECONOMÍA FAMILIAR

# Vivienda y familia

*P. Taltavull (coord.)*

*J. Leal, M. Á. López, C. Marcos, M. Martí, J. M. Naredo,  
F. Ramón, F. Roch, I. San Martín, P. Serrano, J. J. Tinaut,  
M. Valenzuela y F. Zamora*



FUNDACION  
ARGENTARIA

VISOR  
(dis., s.a.)

PALOMA TALTAVULL DE LA PAZ (COORD.)

# VIVIENDA Y FAMILIA

PROGRAMA DE ECONOMÍA FAMILIAR

COLECCIÓN  
ECONOMÍA ESPAÑOLA

# VIVIENDA Y FAMILIA

TALTAVULL DE LA PAZ, PALOMA (COORD.)

LEAL MALDONADO, JESÚS

LÓPEZ GARCÍA, MIGUEL ÁNGEL

MARCOS GARCÍA, CARMEN

MARTÍ FERRER, MANUEL

NAREDO PÉREZ, JOSÉ MANUEL

RAMÓN MOLINER, FERNANDO

ROCH PEÑA, FERNANDO

SAN MARTÍN VARÓ, IGNACIO

SERRANO SECANELLA, PEDRO

TINAUT ELORZA, JOSÉ JUSTO

VALENZUELA RUBIO, MANUEL

ZAMORA LÓPEZ, FRANCISCO



FUNDACION  
ARGENTARIA

VISOR  
(dis., s.a.)

Las ideas contenidas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores.  
La Fundación Argentaria no se identifica necesariamente con las mismas.

Diseño portada: Aitor Méndez y Raquel de la Fuente

Fotografías de portada: Photodisc

© Fundación Argentaria - Visor Dis., 2000

Tomás Bretón, 55 - 28045 Madrid

[www.visordis.es](http://www.visordis.es)

ISBN: 84-7774-962-0

Depósito Legal: M-22.112-2000

Visor Fotocomposición

Impreso en España - *Printed in Spain*

Gráficas Rógar. Navalcarnero (Madrid)

# OFERTA DE VIVIENDA Y DESAJUSTES SOCIALES Y TERRITORIALES DE LA DEMANDA\*

Manuel Valenzuela Rubio  
Universidad Autónoma de Madrid

## 1. Introducción

En términos absolutos, la producción de vivienda en España ha pasado por alternativas bastante contrastadas durante las últimas décadas, no sólo imputables a las fluctuaciones económicas sino también a los desplazamientos de población, a los cambios en la capacidad económica de las familias o a los flujos turísticos, entre otros factores. Apoyándonos en los datos censales, se constata que en términos relativos los mayores incrementos porcentuales de vivienda se producen entre 1971 y 1981 (38,16%) frente al 16,5% correspondiente a la década 1981-1991, si bien en términos absolutos la ganancia de este decenio ascendió a 2,5 millones de unidades.

A falta de datos censales globales, que no llegarán hasta el 2001, la información sobre viviendas terminadas (cuadro 1.1) nos permite deducir el mantenimiento de un ritmo similar de construcción de viviendas a la década pasada para el conjunto del país. Así parece desprenderse de la información contenida en el citado cuadro, según la cual en el quinquenio 1991-1998 las viviendas terminadas llegarían a algo más de 1,9 millones; los matices anuales dan constancia de la volatibilidad de la construcción de viviendas, sector fuertemente expuesto a todas las tensiones que operan tanto en la sociedad como en la economía, con la circunstancia añadida de su cada vez mayor exposición a los procesos de globalización que operan a escala planetaria. Bastante distinta sería, empero, la situación en las grandes ciudades a lo largo de la década de

---

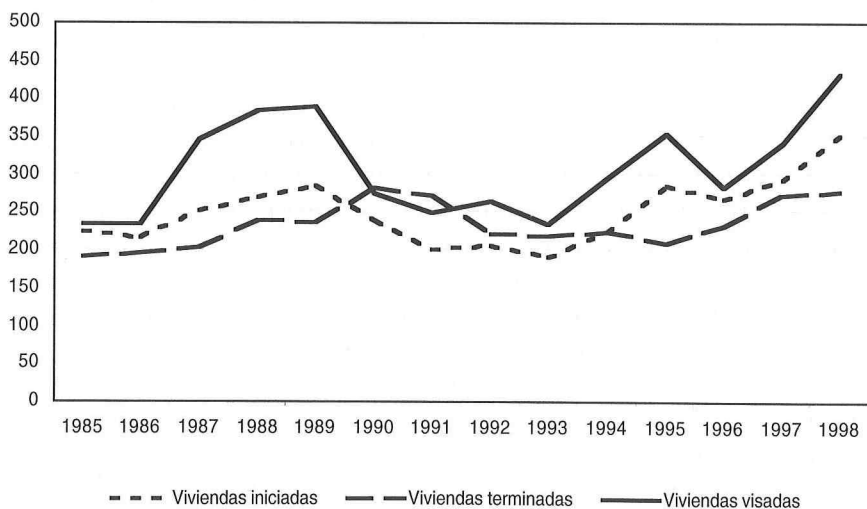
\* El presente texto se incluye en el Proyecto de Investigación PB96/0074, patrocinado por la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica del Ministerio de Educación y Cultura. Ha colaborado en la realización de los cuadros y gráficos M.<sup>a</sup> Cristina Blanco Robles, doctorando en Geografía Humana. Texto inicialmente escrito en junio de 1998; ha sido revisado y actualizado en febrero de 2000.

Cuadro y gráfico 1.1

LA DINÁMICA RESIDENCIAL EN ESPAÑA  
(miles de viviendas)

	<i>Viviendas iniciadas</i>	<i>Viviendas terminadas</i>	<i>Viviendas visadas</i>
1985	222,3	191,4	233,6
1986	214,6	195,2	233
1987	251,8	202,6	346,4
1988	269,1	239,5	383,8
1989	283,3	236,6	387,8
1990	239,4	281,1	275,3
1991	201,4	271,6	248,4
1992	206,1	219,6	264,7
1993	189,1	217,5	234,1
1994	222,9	223,5	295
1995	284,1	208,1	352,6
1996	266,4	232	281,7
1997	293	272,4	339,5
1998	350,4	275,6	432,7

EVOLUCIÓN NACIONAL DE LA VIVIENDA



Fuente: Sociedad de Tasación (Elaboración propia).

los noventa, de aceptar los datos de coyuntura obtenidos por Tecni-grama (Escudero, 1998: 6-13). En ellas se advertiría un importante incremento de la oferta, al mismo tiempo que se habría producido igualmente un notable aumento del número de promociones ofertadas, en las que, por otra parte, se da un mayor grado de homogeneización. Este ascenso de la oferta no habría tenido efectos reductores sobre los precios, que se han mantenido en los niveles dejados por el *boom* de la segunda mitad de los ochenta, hecho que sí ha incidido sobre la oferta, concretamente en una disminución de la superficie y del número de dormitorio<sup>1</sup>.

## 2. La oferta de vivienda, una dimensión profundamente segmentada

No se puede hablar de oferta de vivienda como un todo, por lo que los datos absolutos de producción de vivienda esconden en su interior innumerables matices promocionales; de aquí que sacar de ellos conclusiones sobre expectativas de conseguir una vivienda pueden llegar a ser atrevidas; es más, no son raras las ocasiones en que durante períodos más o menos largos un sector de construcción de vivienda expansivo puede tener que vérselas con un ritmo lento de ventas<sup>2</sup>. Y es que si algún sector de actividad conoce poco y mal su mercado potencial, ése es el de la vivienda, aquejado de inercias propias de su lento proceso de fabricación, pero también de la coincidencia en él de circunstancias externas al mismo: colocación de dinero negro, dependencia de unos lentos trámites urbanísticos, etc. En otras palabras, la producción de vivienda entraña riesgos múltiples de inadecuación a las fluctuaciones, mucho más rápidas, de la demanda. Lo cual se agrava aún más por el hecho de que el usuario final de la vivienda sólo ocasionalmente llega a tener posibilidad de intervenir en la gestación y fabricación de la que va a ocupar.

De la propia estructura promocional de la oferta, básicamente empresarial, no cabe esperar otra cosa, toda vez que se aproxima a la vivienda desde una lógica exclusivamente económica, preocupada —como no podía ser de otra manera— por la rentabilidad de sus inversio-

---

<sup>1</sup> Tal reducción de superficie es compatible con una mayor asignación superficial por habitante, habida cuenta del menor tamaño de los hogares.

<sup>2</sup> Así ha ocurrido en 1996, en que la modesta subida de precios, asimilable al IPC, no ha estado en absoluto acorde con la existencia de 165.000 viviendas esperando comprador (*El País de los Negocios*, 9-3-1997).

Tres años más tarde la situación es justamente la inversa: en un contexto de altos precios pero bajos intereses, la demanda absorbe todo lo que sale al mercado; se opera con la hipótesis de que hasta el año 2000 la demanda crecerá, aunque ocasionalmente se avizora el riesgo de una nueva sobreoferta (*El País*, 11-4-1999).

nes y por sus cuentas de resultados. De aquí la importancia que, para poder vislumbrar en qué medida unos determinados valores de oferta se van a corresponder mejor o peor con la demanda (y mucho más con la necesidad) es imprescindible conocer cuál es la estructura promocional. Con toda la dificultad que este tipo de matizaciones conlleva, hay que admitir que en España hemos asistido a lo largo de los últimos lustros a profundos cambios en la estructura promocional tanto privada como pública, a lo que han colaborado los cambios normativos y competenciales pero también las fluctuaciones de la coyuntura económica, sin olvidar cómo están incidiendo los efectos (muy profundos) en el sector de vivienda provocados por la integración española en la Unión Económica y Monetaria.

Cuando menos, es obligado diferenciar entre las dos modalidades promocionales básicas, la pública y la privada, y, dentro de esta última, contraponer la protegida a la libre. Está claro que el promotor privado prefiere dirigirse al sector solvente de la demanda y sólo cuando se le dan contrapartidas muy ventajosas acepta entrar en el protegido. La pujanza de dicha demanda solvente nos vendrá dada precisamente por el *stock* de viviendas libres sin vender o, si se prefiere, si se ha incrementado la vivienda en oferta y, en cambio, se ha reducido el *stock* de vivienda sin vender; esto querrá decir que la promoción libre se encuentra en un buen momento. Al tal conclusión parecen llevarnos los datos aportados por Tecnigrama en la investigación extractada en el artículo de Escudero.

Ejemplificado en las grandes ciudades españolas, la situación habría evolucionado a lo largo de los noventa en todas ellas aproximadamente de la misma forma, como lo demuestran los siguientes datos:

<i>Ciudad</i>	<i>Viviendas en oferta</i>		<i>Stock de viviendas sin vender</i>			
	<i>1989</i>	<i>1997</i>	<i>1989</i>	<i>%</i>	<i>1997</i>	<i>%</i>
Madrid	5.440	22.585	2.380	43,75	9.340	41,35
Barcelona	3.382	7.142	1.386	40,98	2.287	32,02
Zaragoza	3.724	8.009	1.227	32,94	1.896	23,67
Sevilla	2.675	8.553	2.268	84,78	2.339	27,34

Fuente: TECNIGRAMA.

La situación reflejada en estos datos ha dado, sin embargo, un giro radical, ya que, a pesar del incremento de la construcción de vivienda reflejado en el cuadro 1.1, ha sido tal la presión de la demanda que prácticamente todo lo que se ha construido a partir de 1997 lo ha sido sobre



plano y, además, en los primeros meses de ponerse en marcha la promoción con la consabida y espectacular subida de los precios (*País de los Negocios*, El País, 28-11-1999).

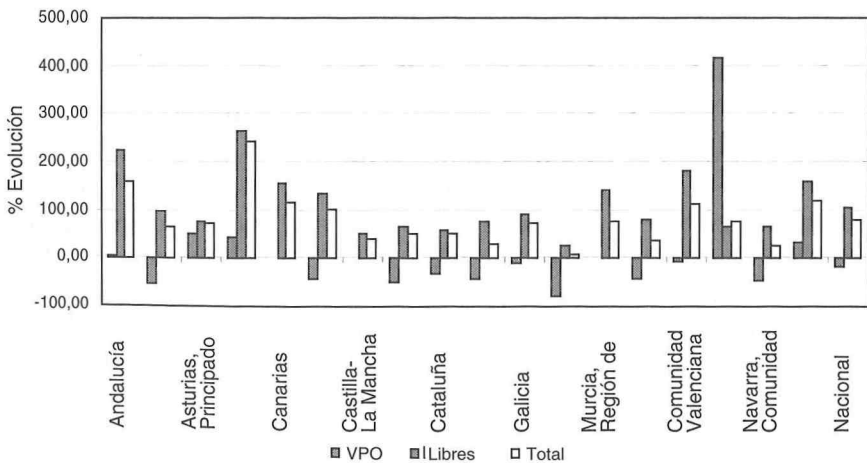
Como ya hemos observado en otro trabajo nuestro anterior (Valenzuela, 1994: 1563), la proporción de la vivienda libre en el conjunto de la oferta experimentó un acusado incremento a lo largo de los ochenta, pasando del 42,6% de la oferta de vivienda nueva en 1982 al 83,1% en 1991. No muy distante se hallaba la situación en 1996, según se desprende de los datos aportados por el cuadro 2.1, en el que el peso de la vivienda libre a nivel nacional asciende al 78,2%, pudiendo llegar en el caso de Baleares al 89,5% y descendiendo, por contra, en Andalucía al 70,1%; Madrid quedaba en una posición intermedia entre ambas comunidades con un 82,6%. Tres años más tarde el protagonismo de la vivienda libre se había reforzado en todas las comunidades autónomas, llegando a su máximo en Baleares (95,6%) y en ningún caso quedando por debajo del 75%. Ahora bien, los datos del citado cuadro, por referirse sólo a tres años (1996-1999) tienen un relativo valor probatorio acerca de la relación evolutiva entre la vivienda libre y protegida, máxime tratándose de información procedente de los visados colegiales, que posteriormente tendrán un efecto muy dispar, temporalmente hablando, sobre el parque inmobiliario. Que se ha pasado de una situación inmobiliaria recesiva a otra expansiva queda de manifiesto en la evolución de la vivienda libre, en la que la comunidad autónoma que menos ha crecido (Madrid) lo ha hecho en un 26,53%, pues partía de unos valores muy altos y heredaba un fuerte stock sin vender; en el polo opuesto se sitúan las regiones litorales y turísticas con un máximo en Baleares, que incrementa los visados de viviendas en un 265,3%. Por el contrario, malos vientos corren en etapas de fuerte expansión inmobiliaria para las viviendas protegidas de promoción privada, imposibilitadas a absorber los fuertes incrementos de costos; por ello su evolución es o estable o negativa, salvo curiosas excepciones (País Vasco, Ceuta y Melilla o Baleares), de compleja explicación.

No deja de llamar la atención que la progresiva pérdida de peso de la vivienda protegida se produzca en un contexto de encarecimiento desaforado de los precios, siendo así que precisamente la política de vivienda de protección oficial tiene como objetivo principal dar a los segmentos menos solventes de la sociedad la posibilidad de acceder al disfrute de una vivienda en venta o alquiler. Ello no obsta para que en conjunto los planes de vivienda recientes se hayan saldado con balances francamente alentadores, aunque insuficientes para subsanar la demanda retenida durante casi dos décadas con situaciones desiguales de solvencia. De hecho, el Plan de Vivienda 1992-1995 (popularmente llamado de las «400.000 viviendas») se saldó con un índice de cumplimiento del 117% (Muñoz Machado *et*

## Cuadro y gráfico 2.1

### RELACION VIVIENDA LIBRE-VIVIENDA PROTEGIDA (viviendas visadas por comunidades autónomas)

Comunidad autónoma	Octubre 95-septiembre 95			Octubre 98-septiembre 99			Evolución (%)		
	VPO	Libres	Total	VPO	Libres	Total	VPO	Libres	Total
Andalucía	15.782	36.979	52.761	16.473	120.239	136.712	4,38	225,15	159,12
Aragón	2.427	9.228	11.655	1.163	18.371	19.524	-52,08	99,08	67,52
Asturias, Principado de	665	4.347	5.012	1.008	7.717	8.725	51,58	77,52	74,08
Baleares, Islas	490	4.198	4.688	704	15.349	16.053	43,67	265,63	242,43
Canarias	4.198	11.731	15.929	4.252	30.187	34.439	1,29	157,33	116,20
Cantabria	735	3.277	4.012	426	7.687	8.183	-42,04	134,57	103,96
Castilla-La Mancha	3.060	12.395	15.455	3.077	18.753	21.812	0,56	51,29	41,13
Castilla y León	3.086	21.228	24.314	1.516	35.171	36.687	-50,87	65,68	50,89
Cataluña	5.646	52.045	57.691	3.956	83.302	87.258	-29,93	60,06	51,25
Extremadura	2.901	4.453	7.354	1.681	7.894	9.575	-42,05	77,27	30,20
Galicia	3.400	15.167	18.567	3.072	29.304	32.376	-9,65	93,21	74,37
Madrid, Comunidad de	7.455	35.480	42.935	1.570	44.892	46.462	-78,94	26,53	8,21
Murcia, Región de	4.525	5.475	10.000	4.545	13.240	17.785	0,44	141,83	77,85
Rioja, La	929	1.690	2.619	554	3.064	3.618	-40,37	81,30	38,14
Comunidad Valenciana	12.865	21.958	34.823	12.314	61.716	74.030	-4,28	181,06	112,59
País Vasco	397	9.964	10.361	2.057	16.475	18.532	418,14	65,35	78,86
Navarra, Comunidad Foral	1.828	3.231	5.059	999	5.329	6.328	-45,35	64,93	25,08
Ceuta y Melilla	359	793	1.152	481	2.074	2.555	33,98	161,54	121,79
Nacional	70.748	253.639	324.387	59.848	520.746	580.594	-15,41	105,31	78,98



Fuente: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

*al.*, 1997: 469-70)<sup>3</sup>. A pesar de lo cual, las cifras de VPO terminadas a lo largo de los noventa han experimentado un curioso proceso de descenso y ascenso que ha dado como resultado el que al año las viviendas protegidas terminadas en 1998 se situarán sólo un 11,4% por encima de los valores de 1990 (cuadro 2.2).

Cosa muy distinta es la distribución de la VPO según modalidades promocionales; del cuadro 2.2 se desprende una primera lectura: la pérdida progresiva de peso que, a nivel nacional, está experimentando la vivienda protegida de promoción privada, que del 83,53% de 1990 ha descendido a un 66% en 1998, aunque en términos absolutos y porcentuales el descenso haya sido moderado (4.947 viviendas, es decir, -7,11%). Por el contrario, durante el período considerado, la VPO de promoción pública ha experimentado una, aún modesta en términos absolutos, pero continuada expansión; de hecho, para el período 1990-1998 el incremento porcentual ha sido del 235,8%. Por comunidades autónomas, todas han experimentado un aumento de la VPO pública, excepto Ceuta y Melilla, en algunos casos incluso espectaculares (cuadro 2.3)

Pero quizá más que por comunidades autónomas, tenga una mayor elocuencia la evolución reciente de la vivienda protegida en las áreas urbanas. Según datos referidos al primer semestre de 1997, tres de cada diez viviendas protegidas se construían en las ciudades<sup>4</sup>, habiéndose incrementado respecto al período anterior y de una forma más ostensible en determinadas áreas urbanas litorales (Valencia, Málaga, Palma de Mallorca, Murcia o Santa Cruz de Tenerife), además de en Córdoba, donde una de cada dos viviendas ofertadas era protegida. En 1998 la proporción de vivienda protegida había perdido un 16% respecto al período anterior; por modalidades la que más ha descendido ha sido la VPO (23,7%); por ciudades y sus áreas de influencia siguen destacando las litorales, alcanzándose los valores más altos en Castellón (49,6%), Málaga (62,3%) y Santa Cruz de Tenerife (60,8%). La presencia de la VPO en las zonas turísticas responde a claves especiales, que es obligado interpretar y seguir, pues desnaturalizan la figura y el sentido de la vivienda protegida<sup>5</sup>. Por norma, en

---

<sup>3</sup> En cambio, el Plan de Vivienda 1992-1995 se saldó con un rotundo fracaso en materia de alquiler, siendo muy escasa la utilización de las medidas proyectadas; una vez más se apostaba por continuar con el sistema de apoyo a la vivienda en propiedad. La escasa atención al alquiler también se ha mantenido en el Plan 1996-1999; de hecho, cinco comunidades autónomas no han previsto financiación alguna de VPO de alquiler en el marco de dicho plan. Cf. MUÑOZ MACHADO, S. *et al.* (1997), p. 470.

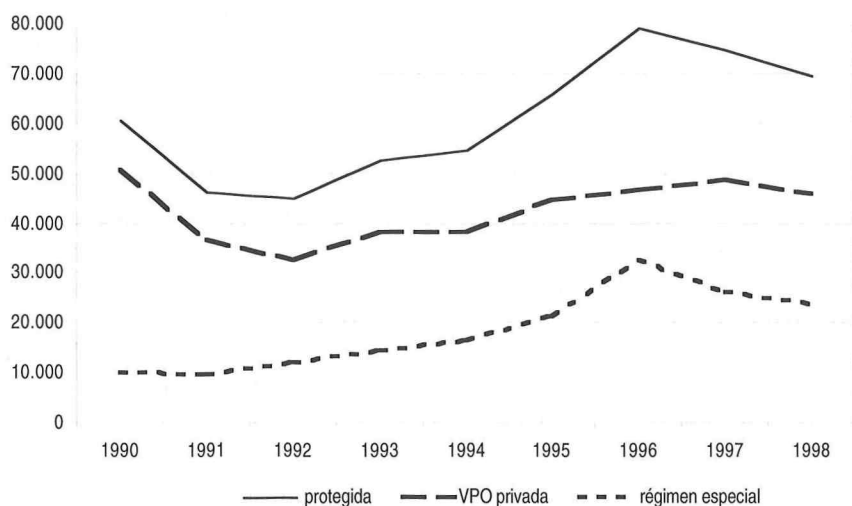
<sup>4</sup> De las 48.172 viviendas protegidas, dos terceras partes son VPO (35.543) y las restantes tasadas (12.619), según el MINISTERIO DE FOMENTO (1997), *Oferta de vivienda nueva en zonas urbanas*, 1.º trimestre.

<sup>5</sup> Fue una práctica bastante extendida en las zonas costeras tramitar propuestas de VPO con fines turísticos y, por tanto, de uso estacional. Los altos valores de Palma de Mallorca, por ejemplo, bien podrían responder a tal explicación.

## Cuadro y gráfico 2.2

### LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA (1990-1998) (viviendas terminadas)

	<i>Total vivienda protegida</i>	%	<i>VPO privada</i>	%	<i>VPO pública y régimen especial</i>	%
1990	60.863	100	50.837	83,53	10.026	16,47
1991	46.146	100	36.566	79,24	9.580	20,76
1992	44.892	100	32.654	72,74	12.238	27,26
1993	52.594	100	38.193	72,62	14.401	27,38
1994	54.731	100	38.238	69,87	16.493	30,13
1995	65.816	100	44.629	67,80	21.493	32,20
1996	79.351	100	46.626	58,70	32.374	41,30
1997	74.726	100	48.542	65,00	26.134	35,00
1998	69.531	100	45.890	66,00	23.641	34,00



**Fuente:** MINISTERIO DE FOMENTO, Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. *Boletín Estadístico* (Elaboración propia).

las áreas centrales de las grandes ciudades apenas se construyen VPO por obvias razones de repercusión del suelo con la consiguiente expulsión de las promociones a barriadas periféricas y núcleos satélites; los casos de Madrid y Barcelona son particularmente elocuentes (cuadro 2.4)

Centrándonos en la oferta de vivienda protegida de promoción cooperativa, siendo una opción muy conveniente para el acceso a una vivienda de los

Cuadro 2.3

TENDENCIAS AUTONÓMICAS DE LA VIVIENDA PROTEGIDA  
(viviendas terminadas por comunidades autónomas)

C. autónoma	1990			1998			Evolución 1990-1998 (%)		
	P. priv.	P. públ.	Total	P. priv.	P. públ.	Total	P. priv. %	P. públ. %	Total %
Andalucía	10.587	3.528	14.115	12.742	5.165	17.907	20	46,4	26,9
Aragón	2.572	9	2.581	1.215	340	1.555	-52,8	3677,8	-39,8
Asturias,	2.945	109	3.054	708	719	1.427	-76,0	559,6	-53,3
Balears, Islas	498	0	498	826	174	1.000	65,9		100,8
Canarias	938	368	1.306	441	2.108	2.549	-53,0	472,8	95,2
Cantabria	408	0	408	77	0	77	-81,1		-81,1
Castilla-La Mancha	3.540	481	4.021	2.489	1.133	3.622	-29,7	135,6	-9,9
Castilla y León	3.617	560	4.177	356	884	1.240	-90,2	57,9	-70,3
Cataluña	3.323	642	3.965	3.609	2.521	6.103	8,6	292,7	53,9
Comunidad Valenciana	8.431	344	8.775	10.321	2.706	13.027	22,4	686,6	48,5
Extremadura	2.619	789	3.408	598	1.907	2.505	-77,2	141,7	-26,5
Galicia	3.965	415	4.380	1.535	2.109	3.644	-61,3	408,2	-16,8
Madrid, Comunidad de	1.996	2.122	4.118	6.606	829	7.435	231,0	-60,9	80,5
Murcia, Región de	2.879	193	3.072	1.978	1.759	3.737	-31,3	811,4	21,6
Navarra, Comunidad Foral	1.435	0	1.435	1.068	1.092	2.160	-25,6		50,5
País Vasco	558	395	953	686	1.630	2.316	22,9	312,7	143,0
Rioja, La	526	0	526	635	331	966	20,7		83,7
Ceuta y Melilla	0	71	71	0	0	0		-100,0	-100,0
Total	50.837	10.026	60.863	45.890	25.407	71.297	-9,7	153,4	17,1

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (1999), *Anuario Estadístico* (elaboración propia).

detentadores de rentas medias y bajas, el escándalo de la PSV (Valenzuela, 1994: 1618-1620) afectó muy negativamente a esta modalidad promocional; a pesar de ello, a partir de 1992 se ha iniciado la recuperación con resultados alentadores ya hacia mediados de la década. En efecto, en 1995 con 24.562 viviendas la promoción cooperativa representaba ya el 7,5% del total; ahora bien, su distribución territorial presentaba un acusado desequilibrio, toda vez que sólo la Comunidad de Madrid acaparaba el 60,7% de las viviendas cooperativas, lo que representaba nada menos que el 35,3% de las promovidas ese año en su territorio<sup>6</sup>. Sólo a muy larga distancia se hallaba Andalucía con 1.702 viviendas (6,9% del total).

En cuanto a la vivienda pública, son conocidos los problemas congénitos que arrastra desde la gestión de la promoción a la administración y mantenimiento de su parque inmobiliario. Las administraciones públicas

<sup>6</sup> No es ajeno a este relanzamiento la ampliación de las ayudas financieras a las VPO aprobada por el MOPTMA en agosto de 1995 (*El País*, 20-9-1995).

Cuadro 2.4

## EL PESO DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ZONAS URBANAS (%)

	1.º semestre 1997	1.º semestre 1998
La Coruña	0	—
Albacete	35,6	19,2
Alicante	46,8	38,2
Área de influencia de Alicante	34,0	34,0
Barcelona	0,3	2,8
Área de influencia de Barcelona	25,3	—
Bilbao	0	0
Cádiz y su área de influencia	16,5	29,0
Castellón de la Plana	57,8	49,6
Córdoba	51,0	29,3
Gijón	37,2	31,0
Las Palmas	27,6	7,9
Madrid	3,7	2,5
Área de influencia de Madrid	31,3	31,4
Málaga	61,7	62,3
Murcia	61,7	41,6
Oviedo	22,6	15,8
Palma de Mallorca	40,2	14,5
Sta. Cruz de Tenerife	53,2	60,8
Área de Sta. Cruz Tenerife	52,4	27,6
Sevilla	45,2	48,5
Valencia	44,9	33,2
Área de influencia de Valencia	81,7	—
Valladolid	16,0	14,5
Área de influencia de Valladolid	sd	73,8
Zaragoza	16,8	7,4

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO (1997), *Oferta de vivienda nueva en zonas urbanas*.

pasan por ser (y con motivo) pésimos «caseros». Sin embargo, también hay acuerdo sobre que son los promotores públicos quienes tienen que asumir, como objetivo suyo prioritario, la responsabilidad social de facilitar el acceso a una vivienda digna a los colectivos menos solventes y más vulnerables de la sociedad.

### 3. Los cambios recientes en la configuración de la demanda de vivienda

Una interpretación estrictamente mercantil de la demanda, entendida como la disposición de un individuo o familia a adquirir un bien, dejaría

fuera de nuestra aproximación una buena parte de las necesidades subjetivas de vivienda, que, por la ausencia de solvencia económica, están condenadas a no aflorar en el mercado inmobiliario; es más, no es infrecuente que la demanda solvente no responda a una real necesidad de acceder o cambiar de vivienda o, dicho de otro modo, «la demanda manifestada no es siempre una demanda necesitada». Como ya señalábamos en otra ocasión, las necesidades de vivienda han de remitirse a las carencias de la población en materia de alojamiento con independencia de que puedan traducirse o no en demanda efectiva en el mercado (Valenzuela, 1994: 1599-1602). Será esta acepción amplia de la demanda en cuanto sinónimo de necesidad la que utilizaremos más habitualmente en este texto. Al referirnos, pues, a este término hablaremos de necesidades de vivienda, ya que este concepto explica mejor la diferencia entre las viviendas disponibles y las personas o familias que, si pudieran, accederían a ellas y para las que la vivienda no es un tipo de consumo superfluo sino un bien necesario; como es lógico, al hablar de necesidad estaremos apuntando preferentemente a aquellas capas sociales de menores ingresos e, incluso en algunos casos, dentro o muy cerca de la exclusión social, de la cual la vivienda es un componente esencial (Cortés y Paniagua, 1997).

De la situación económica y demográfica de este final del siglo XX se desprende que las necesidades de vivienda van a aumentar, ya que, como sin duda habrán puesto de manifiesto otras plumas más expertas en este tema que la mía, las proyecciones demográficas y el flujo neto de hogares ponen de manifiesto que la demanda potencial de vivienda no ha llegado a su máximo y si, según todos los inicios, la edad de emancipación de los jóvenes se sigue posponiendo, la demanda (potencial, retenida, insatisfecha o como quiera que la denominemos) seguirá aumentando. Si a esto unimos los cambios en los comportamientos familiares (divorcios y separaciones con su secuela inevitable de hogares monoparentales) y la tendencia ascendente de los hogares unipersonales, se puede fácilmente concluir que las necesidades de vivienda no se van a estabilizar (Muñoz Machado *et al.*, 1977: 473-474).

Los cálculos manejados para estimar las necesidades de vivienda en función de los saldos familiares derivados de la creación y desaparición de hogares no llegan a resultados concluyentes. Así, el Informe Hábitat estimaba que las necesidades de vivienda para el período 1996-2011 en España ascenderían a 1,7 millones de unidades (Ministerio de Fomento, 1996a: 75); aún más preocupantes eran las cifras manejadas por el Plan de Vivienda 1996-1999, que colocaba la previsión de necesidades de vivienda para el cuatrienio en algo más de un millón, cifra algo sobredimensionada, de aceptar los cálculos de los demógrafos Garrido y Requena, cuya hipótesis pesimista de crecimiento de hogares para el período 1996-2001 se situaba en 653.373 y la optimista en 787.853; ahora bien, su previsión de

incremento de hogares para el período 1996-2011 se acercaría a los tres millones, lo cual supondría tasas anuales medias similares a las de las décadas setenta y ochenta a pesar de la desaceleración del crecimiento demográfico<sup>7</sup>. Las necesidades de vivienda no se derivan exclusivamente de la dinámica demográfica sino que también hay que computar la sustitución o reposición de las que han cumplido su ciclo vital, lo que representa entre el 0,4 y el 0,8% anual del total del parque.

Las frías cifras de necesidades de vivienda contenidas en el cuadro 3.1 no son iguales para toda la población sino que se hallan fuertemente condicionadas por los niveles de renta y por el lugar de residencia; los niveles de renta bajos y medios cruzados con determinadas situaciones de edad (jóvenes sobre todo) y localidad (grandes ciudades) crean las condiciones de necesidad de vivienda más difíciles de afrontar. Para comenzar, se observa una concentración de más del 50% de las necesidades de vivienda en cuatro comunidades autónomas: Andalucía (16,50%), Cataluña (16,28%), Madrid (12,83%) y Comunidad Valenciana (9,83%). Aunque en estas comunidades se hallen concentradas las necesidades objetivas de vivienda, será la solvencia económica a nivel personal o familiar lo que discriminará la conversión de la necesidad residencial en demanda; la disponibilidad de unos ingresos familiares regulares, además de las reducidas tasas de inflación, bajos tipos de interés y estabilidad de los precios constituyen un horizonte de los mercados de vivienda muy idóneo para que las modalidades más llevaderas de necesidad queden satisfechas a través de la lógica del mercado.

Esta demanda hará posible, según estimaciones solventes (Rodríguez de Prada, 1997: 25), que en los próximos tres años se venda una media de 180.000 viviendas anuales de nueva creación destinadas a vivienda principal, a las que habrá que añadir las compras de segunda mano y residencias secundarias; por todos estos conceptos, la demanda media anual solvente se situará entre las 225 y las 230.000 viviendas, cifras que coinciden substancialmente con las contenidas en el cuadro 3.1<sup>8</sup>. Es de destacar que se trata básicamente de una demanda de primera compra, bien es verdad que la de reposición ha llegado a tener un cierto protagonismo en épocas de bonanza económica como fue la segunda mitad de los ochenta.

En el caso de la Comunidad de Madrid, las previsiones señalan un gran potencial de crecimiento de la demanda, que no se va a corresponder con una oferta adecuada; de hecho, la previsión de necesidades brutas de

---

<sup>7</sup> En general, los estudios demográficos sobre evolución de hogares situaban el techo en 1996, año a partir del cual comenzaría a descender el saldo familiar como consecuencia del descenso del número de jóvenes en edad de contraer matrimonio o emanciparse.

<sup>8</sup> La investigación, realizada por TECNIGRAMA, ha constado de 22.000 encuestas en poblaciones de más de 20.000 habitantes.



Cuadro 3.1

## ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES ANUALES DE VIVIENDA EN ESPAÑA. 1991-1996

Comunidad autónoma	Saldo anual familiar		Objetivo reposición		Necesidades anuales	
		%		%		%
Andalucía	23.341	59,87	15.644	40,13	38.985	100
Aragón	4.394	58,06	3.174	41,94	7.568	100
Asturias, principado	4.350	60,48	2.842	39,52	7.192	100
Baleares, Islas	2.471	57,03	1.862	42,97	4.333	100
Canarias	4.956	61,06	3.161	38,94	8.117	100
Cantabria	1.954	61,14	1.242	38,86	3.196	100
Castilla-La Mancha	6.203	60,38	4.070	39,62	10.273	100
Castilla y León	10.039	61,04	6.407	38,96	16.446	100
Cataluña	22.959	59,68	15.513	40,32	38.472	100
Comunidad Valenciana	13.543	58,29	9.689	41,71	23.232	100
Extremadura	3.935	60,81	2.536	39,19	6.471	100
Galicia	10.673	62,90	6.296	37,1	16.969	100
Madrid, Comunidad de	18.003	59,38	12.317	40,62	30.320	100
Murcia, región de	3.454	59,25	2.376	40,75	5.830	100
Navarra, Comunidad Foral	1.948	60,89	1.251	39,11	3.199	100
País Vasco	8.301	62,11	5.063	37,89	13.364	100
Rioja, La	979	59,12	677	40,88	1.656	100
Ceuta y Melilla	429	63,00	252	37	681	100
Nacional	141.932	60,06	94.372	39,94	236.304	100

Fuente: MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1999), *Informe para una nueva política de vivienda*.

vivienda entre 1996 y 2011 se sitúa entre 32.968 y 35.282 viviendas anuales (algo mayor de la prevista en el cuadro 3.1), siendo así que, en la primera mitad de la década de los noventa, sólo se ha construido una media de 14.657; de prevalecer las leyes del mercado, en tanto que no se incrementa la capacidad adquisitiva de aquellos segmentos que nutren la demanda retenida, como son los jóvenes condenados a no poder emanciparse ni acceder a una vivienda, seguirá habiendo una creciente potencial de demanda insatisfecha (Comunidad de Madrid, 1996).

Las encuestas sobre demanda realizadas por empresas especializadas a requerimiento de los promotores inmobiliarios han detectado un perfil-tipo del demandante solvente de vivienda; básicamente, se trata de una demanda joven, formada mayoritariamente por matrimonios o parejas ya constituidas, aunque se empieza a observar, sobre todo en las grandes ciudades, un incremento de la demanda monopersonal. También en esta variante de hábitat se advierte un considerable avance de la reposición, orientada hacia productos inmobiliarios más cualitativos aunque muy matizados en función de su ubi-

cación en ámbitos diferenciados de las ciudades y sus áreas metropolitanas. Así, en las áreas centrales se demanda un tipo de producto de menor tamaño pero dotado de ciertos complementos muy valorados (climatización o garaje, sobre todo). Por su parte, en las coronas metropolitanas se demandan viviendas colectivas con más dotaciones complementarias asociadas a la vivienda (zonas verdes, equipamientos deportivos, etc.) o bien viviendas unifamiliares en tipologías mayoritariamente agrupadas. Por razones de repercusión del precio del suelo también, en las periferias metropolitanas la demanda de VPO resulta particularmente inevitable (Escudero, 1997: 8-14). Incluso hablando de demanda solvente, se produce un importante divorcio entre vivienda demandada y ofertada en el caso de la vivienda nueva permanente. Desde el punto de vista tipológico, las viviendas que se construyen siguen siendo demasiado grandes y por ello caras, especialmente en las grandes ciudades. También sigue existiendo una demanda insatisfecha de viviendas unifamiliares de menos nivel así como, desde la perspectiva promocional, se demanda una mayor presencia de viviendas protegidas, especialmente de las gestionadas por comunidades y cooperativas, pues en ellas se esperan conseguir precios más interesantes.

En cuanto a la vivienda en alquiler, es una demanda en su mayor parte transitoria; salvo un pequeño porcentaje de profesionales bien instalados, alquila el que no puede comprar. Las encuestas detectan altas cotas de interés por comprar vivienda en quienes viven en régimen de alquiler. Tal constatación contrasta con las opiniones generalmente favorables a la potenciación del alquiler como régimen de tenencia. El nuevo horizonte abierto por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 y el estímulo al alquiler de los últimos planes de vivienda (particularmente, el aprobado el 12-6-1998) hacen prever un futuro más optimista para esta modalidad de régimen de acceso a la vivienda. Existen razones de peso para seguir abogando por el robustecimiento del inquilinato; incluso diríamos que las nuevas realidades sociales, políticas y económicas que se abren ya hacia el siglo XXI refuerzan los argumentos a su favor, de entre los que destacaríamos, desde la perspectiva de la demanda, las siguientes:

- La existencia de necesidades insatisfechas de este tipo de tenencia y, en todo caso, la conveniencia de asegurar mínimamente el derecho a la libertad de optar entre la propiedad y el alquiler en función de las circunstancias profesionales o familiares.

- La flexibilidad que proporciona el alquiler al permitir adaptarse mejor a las cambiantes circunstancias de la población (geográficas, formativas, laborales, entre otras). En particular, el régimen de alquiler estimula y potencia la movilidad geográfica y laboral, sobre todo de los más jóvenes y menos instalados.

- El alquiler exige un nivel de endeudamiento mucho menor, lo que es tanto más atractivo para colectivos sin o con poca capacidad de ahorro

(jóvenes, solos o en pareja). Así está ocurriendo de hecho entre los jóvenes que se emancipan, un 50% de los cuales lo hacen en viviendas de alquiler, lo que ha dado como resultado el que un 27,5% de los hogares con principal menor de 30 años se halle en este régimen, lo que significa haber casi duplicado las cifras de 1991; tales valores, sin embargo, aún son insuficientes, sobre todo si, también en esto, deseamos homologarnos con Europa.

Que la escasa implantación del inquilinato en España tiene raíces básicamente de tipo económico lo ha demostrado la encuesta restringida realizada en un sector del Área Metropolitana de Madrid en el verano de 1997 para pulsar la reacción de inquilinos y propietarios ante la LAU de 1994. En concreto, el 93,2% de los inquilinos encuestados confesaron que lo son por no disponer de recursos económicos para acceder a una vivienda en propiedad. Desde la perspectiva geográfica, no existe conciencia entre ellos de que el alquiler pueda representar ciertas ventajas como facilitar la movilidad laboral o reducir el efecto de los desplazamientos al lugar de trabajo<sup>9</sup>.

#### 4. Los desajustes sociales en el acceso a la vivienda. El caso de los jóvenes

De lo hasta ahora planteado se desprende que en la formación de la demanda influye decisivamente el origen social y profesional de las necesidades. Ya la *Encuesta sobre la vivienda familiar en España* (MOPU, 1991) puso de manifiesto cómo alrededor de un 50% de la demanda de vivienda procedía de situaciones sociales o familiares con dificultad para acceder a ella si no contaba con algún tipo de ayuda pública: los alojados en infravivienda, los nuevos hogares o las personas que aspiraban a emanciparse. De entre estas situaciones, la incapacidad económica de los nuevos hogares sigue nucleando el segmento mayoritario de la demanda insatisfecha (220.412), si bien surge ya con pujanza el grupo de jóvenes en edad de emanciparse (113.671) como nuevos demandantes específicos, que no tendrán acceso a ella a la vista de las altas tasas de desempleo que padecen. Desde entonces no ha cambiado sustancialmente la situación de los jóvenes frente al empleo y, en consecuencia, se mantiene casi intacta su imposibilidad de emanciparse y adquirir o alquilar una vivienda. Así lo corrobora el que la población entre 20 y 34 años, que en 1997 representa un 25% del censo español, es el segmento social con más dificultades para

---

<sup>9</sup> MINISTERIO DE FOMENTO (1997), *Encuesta Restringida sobre efectos de la Ley de Arrendamientos Urbanos*, realizada por el Área de Geografía Humana del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid por encargo de la Dirección General para la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del MINISTERIO DE FOMENTO (coordinador: Manuel Valenzuela Rubio).

acceder a una vivienda, sin que hasta el momento las ayudas específicas destinadas a la primera vivienda sean suficientes para paliar el problema. No es de extrañar por ello que se mantengan e incluso se incrementen con absoluta contumacia<sup>10</sup>; así lo vienen demostrando las encuestas (INJUVE, 1993) o los cálculos realizados por instituciones tan poco sospechosas de frivolar este tema como es el Banco Hipotecario. Como resultado de todas estas aproximaciones es realista aceptar que las necesidades de vivienda para la población de menos de 39 años se sitúan en torno a las 290.000 viviendas por año.

Por todo ello, no es aventurado afirmar que los jóvenes son los grandes protagonistas del mercado de la vivienda, tanto visto desde el punto de la demanda (son muy numerosos) como desde la necesidad (son los que más problemas tienen para acceder a una vivienda). En todo caso, el acceso a la vivienda por parte de los jóvenes ya no se reduce sólo a una cuestión de empleo; contar con un empleo (temporal, precario, en prácticas o similar, sin necesidad de que sea un «contrato-basura») ya no da en absoluto garantía para acceder a una vivienda, vistas las condiciones del mercado. Téngase en cuenta que, según datos de 1997 (citados por Muñoz Machado, S. *et al.*: 475), seis de cada diez trabajadores de 25 a 30 años viven todavía en el hogar de sus padres formando parte de las denominadas «familias-colchón». Hay una clara resistencia de la actual generación joven a abandonar el hogar familiar como lo demuestra el que la edad media de la emancipación se sitúe en los 29 años (28-29 en los varones; 26-27 en las mujeres) y que las uniones de hecho sean tan escasas en España. La parte que en dicho proceso tenga la accesibilidad a la vivienda parece irrefutable, pero tampoco hay que ignorar que, como certeramente ha señalado Llés (1997: 27-28), los jóvenes de hoy en día supeditan la disposición a emanciparse a poder acceder a los niveles de vida alcanzados en la vivienda paterna. No están dispuestos, en consecuencia, a hacerlo a cualquier precio y cuando lo hacen desean que sea en propiedad, al menos en una segunda etapa, que Llés ha denominado como «segunda emancipación» (normalmente en una vivienda cooperativa situada en un municipio metropolitano). En definitiva, en el proceso de emancipación de los jóvenes se entremezclan factores económicos y residenciales pero también complejos procesos psicosociales (gustos, preferencias, estilos de vida, etcétera).

Abundando en el régimen de ocupación de la vivienda por los jóvenes, no debe olvidarse que la potente demanda joven retenida es insolvente o semiinsolvente (más de un 50% por debajo del SMI). Por ello, pretender

---

<sup>10</sup> España sigue teniendo el porcentaje más bajo de la Unión Europea en vivienda pública en alquiler: sólo un 7,6% frente al 77,1 del Reino Unido y el 36,2% de Alemania. Cf. MUÑOZ MACHADO *et al.* (1997), p. 472.

satisfacerla mediante el régimen de propiedad es caer en la utopía o en la frustración. De aquí la conveniencia de incentivar el régimen de alquiler u otras formas de ocupación temporal de alojamientos específicamente pensados para los jóvenes (viviendas compartidas, residencias, *foyers*, etc.) en donde se conjugue el bajo precio con unas condiciones de vida dignas y saludables. Téngase en cuenta que, en el nuevo horizonte de movilidad que abre la Unión Europea, los jóvenes habrán de permanecer largas etapas fuera de sus ciudades de origen y domicilios paternos por razón de estudios o primeros trabajos. Nos encontramos, pues, ante un terreno en el que la imaginación y la creatividad habrán de ser norma obligada para encontrar fórmulas en consonancia con la envergadura del problema planteado por la vivienda joven (Valenzuela, 1994: 1634-1636; Consejo de la Juventud, 1997: 57-63). Asimismo, el fomento de la vivienda pública en alquiler, acompañada de la implicación ciudadana en su gestión integral a través de cooperativas de gestión, a pesar de su aún escasa implantación en nuestro país, parece contar con requisitos suficientes como para merecer ser incentivada, pues, al mismo tiempo que garantiza el mantenimiento en manos públicas de un patrimonio de suelo y de vivienda, permite mejor que otros sistemas facilitar el acceso a la vivienda del segmento joven de la población y elimina la ineficacia endémica de los entes públicos como administradores de parques inmobiliarios; no es lo menos importante, por lo demás, el que esta fórmula de gestión cooperativa profundiza en unas relaciones vecinales más satisfactorias consiguiendo avanzar en la integración entre vivienda y entorno (Consejo de la Juventud, 1997: 63-64). Las bolsas de vivienda en alquiler creadas a impulso y bajo el patrocinio de ayuntamientos y comunidades autónomas, subsanan algunos escollos que para usar esta fórmula encuentran los jóvenes: situación laboral precaria, desconocimiento del mercado, ignorancia de sus derechos y deberes como inquilinos, etcétera.

Ya en el ámbito del acceso a la vivienda en propiedad especialmente pensada para jóvenes, aun siendo encomiable las iniciativas surgidas en los ayuntamientos, su eficacia en la solución de la demanda joven remansada es más que cuestionable tanto por el número de viviendas ofertadas como por los mecanismos de selección al uso y, lo que es peor, porque dejan el problema prácticamente intacto, si acaso con alguna frustración más<sup>11</sup>. No puede ser de otra manera a la vista del número de viviendas ofertadas y teniendo que destinarlas a una gama de necesidades muy heterogénea

---

<sup>11</sup> El hecho de que se exija una demostrable solvencia económica no puede menos que frustrar a un sector mayoritario de jóvenes que aún no ha conseguido su primer empleo, si se les pide –como es el caso del *Plan Primera Vivienda* del Ayuntamiento de Madrid– acreditar una determinada cantidad disponible en cuenta bancaria (1,5 millones para VPO y 2,5 millones para VPT) en el momento de presentar la solicitud para aspirar a una vivienda.

(infravivienda, cohabitación, desahucios, etc.). El *Plan Primera Vivienda*, propiciado en su octava convocatoria por la Empresa Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Madrid (mayo de 1998), pertenece a este tipo de iniciativas. Pretender resolver todas las situaciones carenciales de vivienda con una oferta de 544 pisos de 10 millones y una superficie de 60 m<sup>2</sup> útiles no parece realista; en la práctica, sin embargo, el adjudicatario tipo (80%) de una de estas viviendas se corresponde con el demandante joven: pareja sin hijos, ambos miembros con menos de 30 años y unos ingresos inferiores a los dos millones de pesetas, tienen estudios superiores y trabajo y su vivienda anterior era alquilada (suplemento *Su Vivienda de El Mundo*, 29-5-1998).

Los ejemplos de autoconstrucción protegida bajo la tutela de organismos públicos (INEM) y organizaciones sin ánimo de lucro (PROVI-VIENDA, por ejemplo), interesantes por lo que suponen de respuesta innovadora al reto de la vivienda para jóvenes, no han surtido el esperado efecto-demostración capaz de hacer surgir seguidores de la fórmula. Por su parte, el sector inmobiliario ha demostrado con esta clientela su rigidez e incapacidad de salirse de los programas convencionales; también de él se esperaba un esfuerzo de productos específicos para jóvenes bien distintos de los que hasta ahora ha ofertado.

Precisamente el fomento de la oferta de la vivienda para jóvenes es una constante de los programas de vivienda de los años noventa con resultados hasta ahora poco halagüeños. El propio Congreso de los Diputados, a través de la *Subcomisión de Acceso a la Vivienda de la Juventud*, ha elaborado un listado de recomendaciones dirigidas a todas las partes implicadas (Gobierno, comunidades autónomas, ayuntamientos y entidades financieras), fruto de año y medio de reuniones y de escuchar a 35 expertos. La conclusión básica es que los incentivos con que los jóvenes cuentan para emanciparse son escasos y tienen que incrementarse mediante ayudas públicas. Sus recomendaciones se orientan básicamente hacia el alquiler a través de apoyos directos y medidas fiscales, además de ampliar el parque de viviendas de protección oficial en alquiler y de estimular la aparición de cooperativas de jóvenes para la construcción y gestión de vivienda pública, entre otras recomendaciones. En qué medida tales recomendaciones habrán hecho mella en las administraciones y demás entidades involucradas lo vamos a ir viendo a lo largo de los próximos años. Un primer barómetro nos lo va a facilitar el nuevo Plan de Vivienda, 1998-2001.

## **5. La dimensión espacial de las carencias residenciales.**

### **Una aproximación desde la exclusión**

Las situaciones de más aguda necesidad residencial coinciden con las grandes ciudades y metrópolis, con el agravante de que los procesos de

dualización se han cebado en ellas a lo largo de los noventa con la consiguiente aparición de más colectivos situados por debajo del umbral de la pobreza. Esta «nueva pobreza urbana» es la más firme candidata a padecer uno de los componentes más recalcitrantes y llamativos de lo que se ha venido en denominar «malestar urbano»: la exclusión residencial. Ésta puede ser entendida como la imposibilidad de acceso al mercado residencial a través de los sistemas dominantes fijados por el mercado, lo que se puede traducir en muchas situaciones de desigual gravedad y necesidades de intervención (Cortés y Paniagua, 1997: 107-110). Nosotros, sin embargo, asimilaremos en este texto este concepto a la acumulación de condiciones residenciales precarias, en la que se hallan confinados quienes no cuentan con ningún tipo de alojamiento, el que utilizan es precario (cuevas, chabolas, etc.) o se halla en condiciones manifiestamente inadecuadas (infravivienda en sus distintas versiones). En anteriores aproximaciones a esta temática, hemos ido fijando los conceptos y la caracterización de este modelo de alojamiento (Valenzuela, 1986, 1994 y 1996)<sup>12</sup>.

Aun contemplando sólo las situaciones de exclusión profunda, salta a la vista la dinamicidad de los procesos que en ella desembocan y que de una forma u otra generan inadecuación o precariedad residencial sea cual sea la causa inmediata que la propicie (paro, inmigración, pertenencia étnica, ruptura familiar, delincuencia, etc.). Independientemente de los niveles de gravedad a que se llegue, no cabe duda de que es la denominada «nueva pobreza urbana», en definitiva, el caldo de cultivo idóneo o el contexto en el que prosperan más numerosas, recalcitrantes y complejas formas de exclusión. Todas, en mayor o menor medida, inciden sobre la vivienda en tanto que en ella se concretan las diversas situaciones de exclusión con más elocuencia y gravedad que en cualquier otro elemento de la vida cotidiana. La vivienda puede, incluso, llegar a propiciar o, cuando menos, a reforzar determinadas formas de exclusión, como lo han demostrado diversas modalidades de alojamiento «de absorción», de los que hay sobrados ejemplos fuera y dentro de España (HLM franceses, las UVA de Madrid en los sesenta, etcétera).

No estamos hablando ya de colectivos con ingresos bajos o de aquellos que, teniendo unos ingresos medios, no llegan a la acumulación de capacidad de ahorro suficiente como para acometer la compra de una vivienda. A ellos se orientan las políticas residenciales comprendidas dentro de los planes de vivienda al uso. Las dificultades residenciales de los excluidos no

---

<sup>12</sup> Ya es antigua la preocupación dentro de nuestro grupo de investigación por la temática de la marginalidad residencial desde la perspectiva espacial. Un esfuerzo de análisis exhaustivo del neochabolismo étnico ha sido emprendido por LAGO ÁVILA, M.<sup>a</sup> J. (1997), en su tesis doctoral sobre el tema «Vivienda y marginalidad urbana. El espacio residencial de las minorías étnicas», Madrid (inédita).

pueden ni deben solucionarse con los mismos esquemas promocionales que la vivienda social-tipo. Por el contrario, las acciones que se emprendan han de enmarcarse en el más amplio contexto de las políticas sociales integradas (incluyendo formación, cohesión social, participación, etc.), lo que exige una acción coordinada de todas las administraciones y de la sociedad organizada (asociaciones vecinales, ONGs, etcétera).

Los niveles más altos de desigualdad social (más o menos próximos a la exclusión) se concentran en las grandes ciudades, y, dentro de ellas, en determinadas zonas o barrios como un efecto más de una determinada forma de organización económica, social e institucional; de alguna manera, los problemas estructurales de nuestro modelo urbano se concentran y hacen más agudos en determinados barrios «desfavorecidos». Hay situaciones en donde las circunstancias negativas son tan manifiestas que exigen con urgencia medidas de mejora o erradicación de un determinado tipo de situación; en ese caso estarían las tramas marginales ocupadas por minorías étnicas. Otras veces se tratará de colectivos con carencias residenciales extremas y sin perspectivas mínimas de resolverlas: los *sintecho*, cuya cifra asciende y se diversifican sus componentes<sup>13</sup>. Menos numeroso pero también significativo es el contingente de los desahuciados, personas cuya situación económica varía repentinamente (por desempleo, enfermedad, etc.) y no pueden afrontar el pago de la hipoteca o alquiler de sus casas; se trata de familias que pierden su hogar por orden judicial y carecen de medios económicos para buscar otro<sup>14</sup>.

Sin negarle gravedad a situaciones de exclusión residencial como las esbozadas y que requieren medidas proporcionadas a su especificidad, nos interesa destacar aquí —como se ha constatado en estudios rigurosos— que existen barrios desfavorecidos en las ciudades, donde se concentra una parte significativa de la población desfavorecida, uno de cuyos rasgos caracterizadores es precisamente las deficientes condiciones urbanísticas y de vivienda. Ello no significa que haya que abandonar a su suerte a las situaciones individuales de exclusión o que se hallen en riesgo de producirse, pero se puede constatar cómo se dan concentraciones en grados muy dispares de exclusión social en ámbitos territoriales concretos. Precisamente las políticas de lucha contra la exclusión últimamente emprendidas desde organizaciones supranacionales (OCDE, UE) para los denominados «barrios en crisis», «barrios-problema», «barrios vulnerables», *distressed urban areas* o similares parten de esta premisa al considerar el espacio concreto como ámbito idóneo

---

<sup>13</sup> «Más de 50.000 españoles viven deambulando por las calles», *El País*, 2-12-1995 (información aportada a raíz de la celebración en Madrid del III Congreso Internacional de los Sintecho).

<sup>14</sup> «Más de 8.000 familias pierden sus casas cada año porque carecen de dinero para pagarla», *El País*, 10-6-1996.



para la implementación de políticas integradas de lucha contra la exclusión incluyendo todas sus dimensiones (social, económica, institucional, urbanística).

La aplicación a las ciudades españolas de estos planteamientos ha conducido a la identificación de 374 barrios desfavorecidos en las ciudades de más de 50.000 habitantes; en ellos viven 2,87 millones de personas, lo que supone un 14,4% de los 20 millones de residentes de este rango urbano o, lo que es lo mismo, el 7% de la población nacional; los barrios poseen una dimensión de entre 3.500 y 20.000 personas, y por su identificación y delimitación se han utilizado unos umbrales de paro, personas sin estudios y carencias de servicios (agua corriente, WC y baño/ducha) en las viviendas tomando como unidad básica de análisis la sección censal. Como resultado han aparecido cuatro variantes de barrios desfavorecidos correspondientes a cascos históricos, barrios de vivienda pública de los años cincuenta, tramas espontáneas de población inmigrante anterior a 1950 y barrios de vivienda colectiva en coronas periféricas surgidas en los años sesenta y setenta<sup>15</sup>.

Con ésta u otras metodologías, es una opción ampliamente aceptada por los gestores de las políticas sociales que el barrio es una escala de trabajo muy adecuada para la solución de los problemas de exclusión y cohesión social que presentan nuestras ciudades, ya que al mismo tiempo permite la participación de los afectados y la coordinación de todas las administraciones y organizaciones implicadas en la solución de los muchos problemas entrecruzados en la vulnerabilidad y más aún en la exclusión. Uno de ellos precisamente y no el menor (incluso diríamos que el más elocuente) es el de la vivienda, que, visto en sentido positivo, tan gran trascendencia puede tener sobre la integración tanto a nivel personal como familiar.

De aquí que la atención a la vivienda deba estar presente en cuantas operaciones espacialmente integradas se emprendan para los barrios vulnerables, comenzando por los realojos y otras viviendas de integración, que han de realizarse de manera que no mantengan o generen exclusión, riesgo que no es nada remoto si se concentran en un mismo territorio personas con los mismos numerosos problemas; no debe pensarse que mediante la sola utilización de la vivienda como instrumento de integración se resuelve el problema ya que, en todo caso, la integración es un proceso lento y complejo. Lo habitual, empero, es que la vivienda ocupe una posición

---

<sup>15</sup> La investigación sobre barrios desfavorecidos ha sido realizado por un grupo de trabajo del Ministerio de Fomento en el marco de un programa más amplio de colaboración con la OCDE, coordinado por el arquitecto-urbanista Félix Arias. En concreto, los umbrales utilizados en la delimitación de los citados barrios han sido: tasa de paro superior en un 50% a la tasa nacional, tasa de analfabetismo superior en un 50% a la media nacional, carencia de servicios básicos de las viviendas 2-3 veces a la tasa nacional.

menos relevante que otros aspectos de las áreas de intervención considerados prioritarios (infraestructuras, empleo, servicios, etc.). Hay que admitir que intervenir en la vivienda es más complejo y lento y sus resultados tardan más en percibirse. No es de extrañar por ello que la rehabilitación de vivienda, por ejemplo, haya sido de siempre la «asignatura pendiente» de todos los planes de vivienda que se han sucedido en España desde 1983.

Aun así, el hecho de abordar integradamente la vivienda con los demás elementos de las áreas-problema ha formado parte de la práctica habitual de los programas de intervención tanto si se ha tratado de barrios ubicados en los cascos históricos como en las periferias. Por ejemplificarlo en situaciones concretas, son de destacar los programas de regeneración urbana emprendidos en diversos barrios del casco histórico de Madrid, en donde la intervención en la vivienda forma parte de una estrategia más amplia de revitalización utilizando las dos modalidades habitualmente empleadas en situaciones similares: la mejora del parque existente con ayudas públicas y el desarrollo de nuevas viviendas a cargo de la iniciativa privada<sup>16</sup>. La sustitución de enclaves residenciales inadecuados de promoción pública o de autoconstrucción, pero, sobre todo, la mejora dotacional y ambiental fueron los rasgos dominantes en lo que a la vivienda se refiere del *Plan Integral de Desarrollo Social y Lucha contra la Marginación*, aprobado en 1991 por la Asamblea de Madrid para su aplicación en ocho distritos del sur del municipio y para cuya aplicación se creó una *Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes (OCAP)*; también en este caso las inversiones en vivienda o no se han realizado o se han retrasado sustancialmente respecto a lo programado.

Idéntica preocupación por resolver los problemas de la vivienda en ámbitos espaciales concretos y en conexión con los otros elementos del entorno social ha latido en las dos convocatorias de «buenas prácticas» difundidas en el marco de la *Agenda Hábitat* formando parte de la aportación de los países miembros de la ONU a la *Conferencia Hábitat II* (Estambul, junio de 1996). No en vano uno de sus objetivos no era otro que conseguir «vivienda adecuada para todos», en cuyo contexto uno de los retos que se exteriorizaba en la aportación española era justamente «apoyar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad a través de regímenes especiales de protección y ayudas públicas» (Ministerio de Fomento, 1997: 74-75); por lo que se refiere a las previsiones de crecimiento de la demanda y pese a las reducidas expectativas de crecimiento demográfico, los procesos de concentración poblacional en las ciudades y los cambios en la estructura y composición de las familias hacían prever un fuerte incre-

---

<sup>16</sup> Bien es verdad que la intervención rehabilitadora ha sido la de más compleja instrumentación y la de más tardía ejecución por los bloqueos sociales y económicos que habitualmente la acompañan por las dificultades técnicas para llevarla a cabo.

mento de la demanda, que habría de ser resuelto mediante vivienda nueva (poniéndole a disposición suelo barato a buen precio), preferentemente en alquiler, y rehabilitando la vivienda usada.

Bajo similar inspiración se procedió a lo largo de 1998 a la selección de experiencias de base local presentadas a la convocatoria de «buenas prácticas» para su presentación en la Conferencia de Dubai (septiembre de 1998). De la información sobre estas propuestas se desprende que la preocupación por la vivienda en situaciones sociales y espaciales carenciales ha calado hondo en los gestores urbanos. De hecho, de las 34 propuestas preseleccionadas, cuatro correspondían a operaciones destinadas a combatir la exclusión social en áreas concretas pertenecientes a ciudades de distinto rango: Vilafranca del Penedés (rehabilitación de viviendas para grupos con escasos recursos en régimen de alquiler), Valladolid (reajoyamiento de chabolistas y residentes en infravivienda), Zaragoza (plan integrado del casco histórico con múltiples facetas) y Baeza (rehabilitación de un antiguo convento para vivienda social). Seleccionamos el caso de Valladolid, ciudad que cuenta ya con una larga tradición de utilización de la vivienda como instrumento de integración social de grupos marginales a lo largo de los ochenta. La novedad de estos programas de integración estriba en la aplicación del criterio de la dispersión, de modo que el reajoyamiento no genere nuevos guetos, y en la adaptación de los nuevos alojamientos a las necesidades reales (número de miembros, actividad económica, costumbres, etc.) de los beneficiarios, rehuyendo la homogeneización.

## 6. Conclusiones

La vivienda en España, al margen de su mayor o menor incidencia económica y laboral en el sector de la construcción, presenta una muy cuestionable adecuación, como bien básico de consumo que es, a las necesidades sociales y no sólo a la demanda solvente. Por ello, no deja de ser paradójico que, mientras existen bolsas de demanda latente o retenida, se mantengan importantes contingentes de viviendas vacías (2,7 millones de viviendas en 1991) o infratilizadas en forma de segunda vivienda (2,6 millones en 1991). Por tanto, no está falta de razón la tesis de que en España el problema de la vivienda es más un problema de acceso que de construcción.

Tampoco se debe ignorar, si de verdad se quiere, en cumplimiento del mandato constitucional, que al menos algunas formas de demanda no solvente obtengan satisfacción. Parece por tanto obligado retocar la actual estructura promocional, revitalizando aquellas modalidades más conectadas con los segmentos de la demanda (la protegida y la pública), aprovechando para ello todos los resortes (institucionales y privados) que se hallan disponibles.

Está claro que, en tal sentido, los planes de vivienda de los noventa, a pesar de los indudables avances en la aproximación de la oferta a la demanda que han propiciado, dejan sustancialmente intacto el problema de la demanda insatisfecha, particularmente la joven de las grandes ciudades, donde la promoción pública también debe atender una gama de situaciones carenciales fuertemente diferenciadas.

Es obligado recordar que la demanda se halla condicionada no sólo por las previsiones demográficas, sino, igualmente, por la nueva estructura de los hogares surgida de las recientes dinámicas sociales, sin olvidar las nuevas exigencias que respecto a la vivienda plantea la sociedad española en los albores del siglo XXI, que no son ya las mismas de los años ochenta y sin entrar a valorar cómo va a incidir la nueva movilidad intra-europea por diversos motivos (turistas, retornados, jubilados, estudiantes, etcétera).

Merece la pena destacar que en ese horizonte de recualificación de la demanda de la vivienda se habrán de hacer esfuerzos por adecuar tipológica y dotacionalmente la vivienda a los gustos, comportamientos y estilos de una sociedad acusadamente urbana, con la mente puesta en poder aspirar sin voluntarismos o utopías a una vivienda para cada situación de la vida, lejos de las actuales rigideces.

Aquí es donde el régimen de alquiler, como forma flexible de tenencia, aún tiene mucho que decir en las distintas modalidades de oferta (pública y privada, protegida o libre). En tan sentido, parece una línea de acción obligada la búsqueda de fórmulas imaginativas de alojamiento; creemos sinceramente que aún hay mucho que innovar en formas de promoción, gestión o acceso. Está claro que la pretensión de satisfacer la demanda retenida mediante los sistemas de acceso convencionales al uso en régimen de propiedad parece poco realista.

Para terminar, la vivienda, para cumplir plenamente su función social, debe incardinarse en una visión territorial integrada, con lo que su papel cohesionador, sobre todo en los grupos excluidos, habrá adquirido pleno sentido.

## Bibliografía

- COMUNIDAD DE MADRID (1996), Dirección General de Arquitectura y Vivienda, *Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000* (abril de 1996).
- CONSEJO DE LA JUVENTUD (1997), *¿Dónde están las llaves? Informe sobre juventud y vivienda*, Madrid.
- CORTÉS, L. y PANIAGUA, J. L. (1997), «La vivienda como factor de exclusión social», *Documentación Social*, 106, pp. 93-147.

- ESCUDERO MUSOLAS, A. (1997), «Las nuevas necesidades de vivienda en el siglo XXI», *Directivos Construcción*, 95, noviembre de 1997, pp. 9-14.
- ESCUDERO MUSOLAS, A. (1998), «Historia de 100 meses de mercado residencial», *Directivos Construcción*, núm. 100, abril, pp. 6-13.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (1996), «La vivienda, ¿negocio o factor de bienestar?», en *España 1995. Una interpretación de la realidad social*, Madrid, pp. 349-411.
- FUNDACIÓN DE ESTUDIOS INMOBILIARIOS (1999), *Libro Blanco del Sector Inmobiliario*, Madrid, Ministerio de Fomento-Centro de Publicaciones, 648 pp.
- GARRIDO, L. J. y REQUENA, M., *Proyección de hogares y familias*, Madrid, UNED.
- INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA (INJUVE), (1993), *Informe sobre la juventud en España*.
- LLÉS, C. (1997), «Necesidades y demandas», en *Materiales de debate sobre vivienda*, Madrid, Izquierda Unida, pp. 25-28.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1996a), II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, *Informe Nacional de España*, Madrid.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1996b), *Primer catálogo español de buenas prácticas*, vol. 1, cfr. «Habitabilidad y calidad de vida», pp. 29-33.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1997), *Oferta de vivienda nueva en zonas urbanas*, 1.º trimestre.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1998), *Atlas estadístico de la vivienda en España*, Madrid, Centro de Publicaciones.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1999), *Segundo Catálogo Español de Buenos Aires*, cfr. «Vivienda», pp. 125-153; «Lucha contra la exclusión social», pp. 153-173.
- MUÑOZ MACHADO, S. et al. (1997), *Las estructuras del bienestar*, Madrid: Civitas. Cfr. «Vivienda y urbanismo», pp. 427-485.
- RODRÍGUEZ DE PRADA, C. (1997), «La nueva demanda de la vivienda en el umbral del siglo XXI», *Directivos Construcción*, núm. 96, diciembre, pp. 20-27.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1986), «Calidad residencial y política de vivienda», en *Estudios sobre espacios urbanos*, Madrid: IEAL-mopu, pp. 263-281.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1994), «La vivienda», en *V Informe FOESSA*, Madrid, vol. II, pp. 1553-1733.
- VALENZUELA RUBIO, M. (1996), «Bienestar-malestar en las periferias urbanas», en *Ciudad y Alfoz, Jornadas de Estudio y Debate Urbano*, León: Universidad, pp. 25-42.