

V

INFORME SOCIOLOGICO
SOBRE LA SITUACION
SOCIAL EN ESPAÑA

*Sociedad para todos
en el año 2000*



S I N T E S I S

**DOCUMENTACIÓN
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

VIVIENDA

Separata de la revista DOCUMENTACION SOCIAL correspondiente
al número 101, de los meses octubre-diciembre 1995

La vivienda (*)

PREAMBULO

Los años 80 han traído consigo una serie de convulsiones en el mercado de la vivienda, que ha arrastrado a la sociedad española a frustraciones sin cuento; éstas han sido particularmente acusadas en ciertas situaciones sociales (jóvenes) o geográficas (grandes ciudades); concretamente, en estas últimas la inadaptación entre la necesidad de una vivienda y la capacidad de compra de los ciudadanos ha dado lugar, particularmente en la segunda mitad de la década, a los desequilibrios e injusticias más acusados; por ello no es de extrañar que la vivienda se haya colocado en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos con mayor nitidez que en décadas anteriores.

Particular énfasis merece colocar en la contradicción permanente entre la lógica del mercado, que late en todo lo que se refiere a la vivienda, y la atención social demandada por un bien de consumo tan básico para el individuo; lo cual se ha reflejado en la aparición de nuevos segmentos de demanda de vivienda y en el incremento personal y familiar necesario para acceder a un alojamiento digno. Pero es que, además, en los años que abarca este texto apenas se ha avanzado en la utilización de la vivienda como instrumento socialmente integrador. Están por establecer los mecanismos de participación conducentes al reconocimiento y comprensión de la necesidad de los individuos, las familias y otras agrupaciones sociales en relación con el espacio residencial, como paso previo imprescindible para dar una respuesta precisa a sus necesidades en materia de vivienda (1). No

(*) Es una síntesis del capítulo 10, original del V Informe FOESSA, dirigido por Manuel VALENZUELA RUBIO, págs. 1551-1733. La Síntesis ha sido elaborada por el mismo director.

(1) P. POTTER: «Reconceptualisation de la qualité du logement» (in) Atelier Européen sur *L'amélioration de l'environnement et l'intégration social dans les villes*. Dublín, Fon-

sería, en todo caso, acertado suponer que una política de vivienda vaya a resolver todos los problemas colectivos e individuales, aunque no por ello haya que dejar en un segundo plano, como ha sido habitual, su determinante influencia en los procesos de integración social y espacial.

Para rematar esta introducción resta destacar cómo en la década 1982-1992 la cuestión habitacional refleja fielmente las profundas transformaciones producidas en la sociedad española tanto en el plano familiar como en el económico, legal e institucional; pero al mismo tiempo, todo lo que afecta a la vivienda provoca efectos en cascada de uno u otro signo en la vida personal, familiar y colectiva. Lo cual explica que se halle en el punto de mira de políticos, empresarios y líderes sindicales, vecinales y de opinión. Es pena que tanta atención no haya repercutido más eficazmente en la solución de las disfuncionalidades sociales más hirientes, que en el período considerado no han hecho más que agravarse.

1. LA CUESTION DE LA VIVIENDA EN LOS 80. ENTRE LA LOGICA ECONOMICA Y LA LOGICA SOCIAL

En el período de tiempo considerado en este texto el parque español de viviendas familiares se ha incrementado en casi 2,5 millones de unidades (16,5 por ciento más viviendas en 1991 que en 1981), incremento algo menor que en la década anterior; a ello han colaborado el final de los movimientos migratorios interregionales, así como la quiebra del ritmo demográfico reflejada en las bajas tasas de nupcialidad y natalidad con su inevitable incidencia en la demanda. En cambio, otros cambios en el panorama socio-demográfico operan en sentido opuesto (hogares unipersonales, familias monoparentales, divorcios, etc.). El relativo estancamiento de la demanda de vivienda principal se puede achacar a que las condiciones de alojamiento de que se partía en 1981 eran mejores que en décadas anteriores, pero por encima de todo a que con la crisis económica las rentas familiares se habían reducido, acusándose de esta manera los contrastes entre los precios de las viviendas y los salarios y sin que la promoción pública

de vivienda reaccionara en el sentido deseable, sino más bien al contrario. No deja de ser paradójico que, al mismo tiempo que se producía este relativo «parón» de la vivienda principal, la secundaria experimentara un incremento del 38,47 por ciento en el mismo período, con valores porcentuales aún mayores en las regiones turísticas (Andalucía, por ejemplo, dobla su censo de 1981); es ésta la modalidad de vivienda más genuinamente representativa del «boom» inmobiliario de la segunda mitad de los 80. Pero todavía llama más la atención la pervivencia de un abultado contingente de vivienda desocupada: 2,7 millones de unidades en toda España, que representaba en 1991 un 15,77 por ciento del censo. Cualesquiera que sean los motivos por los que se halle hibernado tan importante contingente de viviendas, no cabe duda de que su salida al mercado podría ayudar a resolver la escasez y carestía de la vivienda principal (2).

Es clave para entender los matices del censo reflejados en la Tabla 10.1 conocer las modalidades de promoción. En efecto, la ralentización de la vivienda principal tiene mucho que ver con la lenta pero continua caída a lo largo de los 80 de las viviendas de promoción pública, que en 1991 sólo llegaron a representar el 3,51 por ciento del total de viviendas iniciadas; hasta tal punto esto es así que la aportación de las Administraciones a la promoción de viviendas se llega a convertir en testimonial al final del período considerado. Más espectacular, si cabe, es el abandono de la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO) por parte de los promotores inmobiliarios privados; de hecho, la promoción protegida pasó en el período 1982-1991 de representar casi un 50 por ciento de viviendas terminadas a tan sólo un 13 por ciento. Algo frenó su caída el relanzamiento a finales de los 80 de las cooperativas como fórmula promotora de vivienda social, que en estos años pasó por un fuerte auge, tanto en obras iniciadas como en captación de clientes. Pero la parte del león en la promoción de viviendas se la llevó la vivienda libre, que a lo largo del decenio multiplicó casi por dos su peso en la promoción residencial (de un 42,60 a un 83,10 por ciento). No hay que buscar otra explicación a este fuerte expansionismo que las enormes rentabilidades que para el

(2) Se habla incluso de establecer una penalización fiscal sobre ellas; de hecho son el objetivo preferido de las ocupaciones ilegales de viviendas, de lo cual se desprende que es urgente realizar un censo preciso y emprender las acciones oportunas para que desempeñen la función social para las que fueron previstas.

TABLA 10.1
 DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS FAMILIARES SEGUN SU USO POR COMUNIDADES AUTONOMAS
 (Porcentajes horizontales)

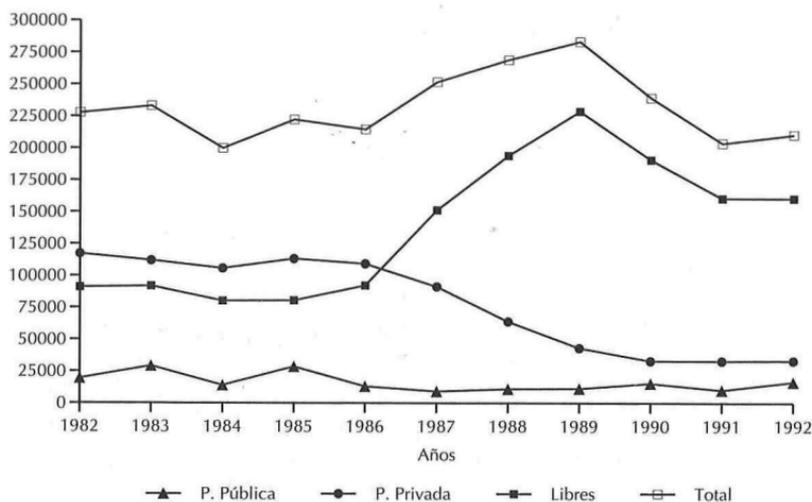
COMUNIDADES AUTONOMAS	PRINCIPALES		SECUNDARIAS		DESOCUPADAS		TOTAL	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Andalucía	71,38	69,32	11,51	14,47	17,11	16,21	100,00	100,00
Aragón	72,03	69,13	13,24	15,87	14,73	12,98	100,00	100,00
Asurias	79,00	77,86	7,32	10,20	13,68	11,94	100,00	100,00
Baleares	60,98	56,53	22,65	19,83	16,37	23,64	100,00	100,00
Canarias	72,30	68,36	9,64	11,96	18,06	19,69	100,00	100,00
Cantabria	72,05	68,75	12,75	18,07	15,20	13,19	100,00	100,00
Castilla-La Mancha	64,83	57,02	19,23	20,65	15,94	22,34	100,00	100,00
Castilla y León	67,20	67,05	16,82	21,15	15,99	10,48	100,00	100,00
Cataluña	71,60	70,87	13,54	15,06	14,86	14,07	100,00	100,00
Comunidad Valenciana	60,38	58,09	21,80	23,80	17,82	18,11	100,00	100,00
Extremadura	70,39	67,53	13,61	17,07	15,99	15,40	100,00	100,00
Galicia	74,67	69,57	5,44	10,81	19,89	19,62	100,00	100,00
Madrid	78,16	87,32	7,71	8,19	14,14	12,46	100,00	100,00
Múrcia	65,41	62,19	15,16	20,66	19,43	17,15	100,00	100,00
Navarra	76,26	77,43	7,49	8,79	16,24	13,78	100,00	100,00
País Vasco	79,64	81,78	4,42	4,85	15,94	13,37	100,00	100,00
Rioja, La	68,47	65,98	14,31	18,23	17,22	15,80	100,00	100,00
Ceuta y Melilla	90,21	92,34	2,00	0,92	7,80	6,74	100,00	100,00
TOTAL	70,84	68,91	12,89	15,32	16,27	15,77	100,00	100,00

FUENTE: Censos de Vivienda 1981 y 1991. En el año 1991 se ha incluido al grupo de viviendas familiares desocupadas los «no consta» y otro tipo. No se incluyen alojamientos ni establecimientos colectivos.

capital privado representaba en estos años la construcción de viviendas, no obstante los incrementos de coste que provocó la fuerte repercusión de los precios del suelo sobre el producto final.

GRAFICO 10.1

EVOLUCION DE LAS VIVIENDAS INICIADAS. AÑOS 1982-1992



FUENTE: D. G. para la Vivienda y la Arquitectura.

Quizá suene a contradicción la coincidencia del «boom» inmobiliario con un modesto aumento de la población durante el decenio (sólo un 3,3 por ciento), el más reducido de los incrementos intercensales del siglo XX; la explicación vendría dada por cuanto tan magros incrementos demográficos habrían sido compensados con creces por un fuerte dinamismo en la formación de hogares (11,7 por ciento en el mismo período), lo que es paralelo a la reducción del tamaño medio de éstos, que de 3,5 miembros en 1980 pasó a 3,3 en 1995; parece que en el futuro la tendencia señalada se va a acentuar en el sentido de que el ritmo de creación de hogares va a ir por delante del de la población, sea debido a la emancipación doméstica de los jóvenes (con o sin matrimonio), a la ruptura de hogares previos por separación o divorcio, o a las disoluciones por el propio ciclo biológico personal. Las previsiones de futuro apuntan hacia la creación de unos

tres millones de hogares en los años 90, superando ampliamente lo observado en los 80, siendo así que en la pasada década el número de nuevos hogares sobrepasó en torno a un 25 por ciento al de matrimonios (3). Ello explica por qué se va apreciando a lo largo de la década una fuerte disparidad entre las viviendas terminadas anualmente y la necesidad de nuevas derivada de la reposición del parque inmobiliario y de la formación de nuevos hogares. Aún así, el problema de la vivienda durante la década ha sido más que nada de acceso y no tanto de escasez y de poca dinámica del sector de la construcción, lo que queda demostrado por el hecho de que el contingente de viviendas subutilizadas (secundarias) y vacías alcanzara en 1991 el nada despreciable porcentaje del 31,1 por ciento del total.

Toda la anterior argumentación corrobora el que la vivienda se haya convertido, a partir de 1985, en el problema número uno de amplios sectores de la sociedad española; lo cual es imputable, básicamente, a que la vivienda funcionó como objeto de inversión muy por encima de su papel como bien básico de consumo. De ahí la meteórica subida de los precios, que arrastró consigo a la del suelo, dejando en precario a los sectores más débiles de la población; con lo cual se consuma un divorcio cada vez más profundo entre la lógica económica y la lógica social que confluyen, como ya se ha señalado, en la vivienda. Muchas son las claves para construir el diagnóstico de tal situación, y aunque no todas ellas se hallan suficientemente explícitas sí que todas apuntan hacia una «inflación» de demanda, alimentada por una coyuntura económica fuertemente especulativa, con la consiguiente generación de «dinero negro», los bajos precios de partida o las ventajas fiscales contenidas en el «Decreto Boyer» (1985), entre otras (4). En conclusión, lo que se ha llamado genéricamente crisis de la vivienda más bien habría que calificarla como «crisis de accesibilidad», alimentada por una bolsa de demanda insolvente, dados los precios alcanzados por la vivienda en este período.

Llegados a este punto, llama la atención que la situación crítica de la vivienda en torno a 1990 no desembocara en movilizaciones similares a las que surgieron en la segunda mitad de los

(3) Estimaciones del Banco Hipotecario de España efectuadas a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística para todos los españoles.

(4) P. GÓMEZ: «De motor de la recuperación a clave de la economía sumergida», *ALFÓZ*, núm. 64, 1989, págs. 24-26

70 (5), a pesar de que la posición relativa de las clases insolventes respecto al mercado de la vivienda no habían mejorado substancialmente con los años. Tampoco llegó a arraigar en España por esos años un movimiento de ocupación ilegal de viviendas equiparable a otras grandes ciudades europeas como Amsterdam, Londres o Berlín; sólo a mediados de los 80 el fenómeno «ocupa» adquiere en Madrid alguna presencia, protagonizado por grupos inmigratorios recientes, la minoría étnica gitana o los grupos marginales. En conclusión, sea por desmovilización social o por insolidaridad, se ha asistido a un enfriamiento reivindicativo en torno a la vivienda, tan activo en la década anterior.

No fueron los 80 un período homogéneo en lo que a la vivienda y al mercado inmobiliario se refiere, sino que se dieron a lo largo de ellos auténticas convulsiones tanto en la producción como en las formas de acceso; el acusado carácter cíclico de la vivienda, en cuyas múltiples implicaciones económicas no cabe entrar aquí (oferta-demanda, precio del dinero, fiscalidad, etc.), se ha reforzado aún más durante los 80 merced al proceso de internacionalización experimentado por la economía española y, a partir de 1986, por el ingreso de España en la Comunidad Europea; también hay que conmutar las específicas circunstancias autóctonas relacionadas con el largo y sinuoso proceso de la Transición política. Resultado de todo ello ha sido, ya a finales del período considerado, un panorama marcado, al mismo tiempo que por la dulcificación de la subida de los precios, por el mantenimiento de una herencia muy negativa por lo que respecta a la capacidad de acceso a la vivienda de ciertos sectores sociales, cuyas expectativas laborales incluso se han ido reduciendo en el contexto de crisis económica mundial con que se inaugura la década presente.

2. UNA DECADA DE INTENSOS CAMBIOS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS. EL ESTATUS JURIDICO DE LA OCUPACION DE LA VIVIENDA

Cuando la Constitución en su artículo 47 establece que «Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada», encomienda a los «poderes públicos» crear las condiciones necesarias y ela-

(5) Un inventario de dichas movilizaciones para mediados de los 70 puede encontrarse en CIDUR: *Madrid. Barrios 1975*. Madrid, Ediciones de la Torre.

borar las normas pertinentes, haciendo hincapié en impedir la especulación. Esto quiere decir que el legislador pretendía implicar a los tres niveles de que consta la Administración española.

De acuerdo con el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de vivienda, al Estado se reserva las siguientes competencias:

- La coordinación del tema vivienda como sector económico dentro de la programación económica nacional en materia de créditos, beneficios fiscales, etc.
- Las normas básicas de edificación y calidad constructiva.
- La promoción de viviendas de carácter institucional (patronatos de funcionarios, etc.)
- El establecimiento y homologación del control de sellos y marcas de calidad.

Por su parte, a las Comunidades Autónomas se les encomienda:

- La elaboración potestativa de normativa propia en materia de vivienda.
- La realización de la programación, ejecución, control y seguimiento de las viviendas de promoción pública.
- La administración de su patrimonio de vivienda.
- El otorgamiento de calificaciones de viviendas de protección oficial de promoción privada, así como su control y gestión de las subvenciones y ayudas tanto a las de nueva planta como a las rehabilitadas.

Existe una franja de competencias en materia de vivienda en que Estado y Comunidades Autónomas son concurrentes: en la planificación y seguimiento del sector vivienda y en el fomento de la investigación y control de calidad de la edificación.

La referencia municipal es obligada, puesto que en el nuevo diseño cada vez se abre camino con más claridad que el papel que deben asumir los Ayuntamientos es colaborar, en función de su presupuesto, con las restantes instituciones en la provisión de suelo, sin olvidar que la calidad de la vivienda necesita la mejora de toda la escena urbana en forma de espacios públicos, equipamientos, transporte, seguridad, limpieza, etc. En el ámbito de la vivienda en sentido estricto la gestión municipal se va orientando en las siguientes direcciones:

- Preparación de suelo para las políticas generales de vivienda, lo que supone redactar el planeamiento urbano que permita el desa-

rrollo de los suelos necesarios y gestionar esos suelos para su urbanización, incluido el recurso a la expropiación.

— Promoción directa por empresas o instituciones dependientes del Ayuntamiento (promotores públicos).

— Firmar convenios con empresas privadas para la construcción de viviendas a precio asequible.

— Convocar concursos de suelo para cooperativas en régimen de venta o derecho de superficie.

Paralelamente al citado reparto de papeles, se han producido eliminaciones o alumbramientos de entidades públicas especializadas en la construcción y gestión de vivienda y suelo residencial. Durante la década se procedió al desmantelamiento final de los restos del antiguo Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y de la más reciente Sociedad General de Vivienda (SGV). Pervive, en cambio, con retoques la Sociedad Estatal para la Preparación y Equipamiento de Suelo (SEPES), que coexiste con institutos y empresas públicas creadas en Ayuntamientos y Comunidades Autónomas para la preparación y gestión de suelo residencial. Por contra, ha surgido toda una nueva generación de promotores públicos de vivienda de ámbito local, provincial o autonómico bajo la forma jurídica de institutos, patronatos o empresas de capital público, encuadrados en la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), miembro a su vez de CECODHAS (Comité Europeo de Coordinación de la Vivienda Social).

Más arriba señalábamos cómo, a pesar de todos estos cambios institucionales, la vivienda pública y protegida había ido perdiendo peso en el panorama inmobiliario español. En cambio, las perspectivas de negocio fácil y rápido acabaron prevaleciendo, poniendo en marcha fuertes tendencias especulativas aceleradas en el quinquenio 1985-1990. Para contrarrestarlas, facilitando el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos, se emprendieron diversas medidas legislativas. Las hubo de carácter positivo, interesadas en resolver los estrangulamientos en materia de suelo y de financiación con destino al parque inmobiliario de nueva creación; a este grupo pertenecieron la Ley de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 o la Ley de Fondos de Inversión Inmobiliaria de 1992; junto a ellas se elaboraron otras normas legales destinadas a dinamizar el mercado de vivienda nueva, a retocar el régimen de alquileres o a dar transparencia al mercado de vivienda usada (Ley de Tasas de 1989). De todas ellas,

la de mayor incidencia, positiva y negativa, sobre el sector vivienda fue el Decreto Boyer (DL 2/1985), destinado a dinamizar la actividad constructora a través de una batería de medidas que afectaban tanto a la vivienda en propiedad, a través de generosas ventajas fiscales, como al régimen en alquiler, que se pretendía liberalizar; en este último aspecto el decreto, que dejaba intacta la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, aspiraba a hacer entrar en el mercado una oferta más amplia de viviendas en renta con la consiguiente bajada de los alquileres; en la práctica, tensionó aún más el mercado inmobiliario al disuadir la inversión en VPO.

Finalidad igualmente antiespeculativa tuvo el nuevo Catastro, cuya actualización fue puesta en marcha a partir también de 1985, sin que haya que echar en el olvido los objetivos recaudatorios que persiguieron sus mentores del Ministerio de Hacienda, deseosos de canalizar hacia las arcas del Estado una parte de las plusvalías que estaba acumulando el parque inmobiliario español. Papel desalentador de la retención especulativa del suelo y de la vivienda estaba llamado a tener en el nuevo Catastro mediante el acercamiento entre los valores catastrales y los precios de mercado; siendo aún pronto para sacar conclusiones en ese sentido, lo cierto es que hizo estallar al filo de los 90 una auténtica «revuelta fiscal» entre los propietarios afectados por las fuertes subidas de los valores catastrales de sus viviendas; sea o no ajustada a la realidad la supuesta imparcialidad fiscal del Catastro, no hay que regatearle el mérito de haber sacado a la luz millones de inmuebles ocultos al fisco, haciéndolos participar en un reparto más justo de las cargas fiscales.

Por su parte la nueva Ley del Suelo (Ley 8/1990) y su posterior Texto Refundido (RD 1/1992, de 26 de junio) refuerzan la función social del derecho de propiedad del suelo y ofrecen cobertura legal a las medidas que han de permitir un mayor protagonismo de los municipios en la gestión del suelo urbano como instrumento para la promoción de vivienda protegida y para introducir claridad en el mercado del suelo. La ley, pues, aspira a que retornen a la comunidad parte de las plusvalías inmobiliarias generadas por el planeamiento y a evitar los procesos especulativos a través de la regulación del contenido de la propiedad inmobiliaria.

Queda fuera del período considerado la aprobación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, tras innumerables borradores y tramitaciones parlamentarias abortadas por diversos motivos. Sigue sien-

do una asignatura pendiente en el panorama residencial español el robustecimiento del alquiler como régimen de acceso a una vivienda. De hecho, a partir de 1964 el alquiler, que llegó a afectar al 47 por ciento del parque inmobiliario, no ha hecho más que retroceder hasta alcanzar un modestísimo 18,2 por ciento en 1991, según el MOPU; de atenernos a los resultados de la Encuesta FOESSA 1993, el peso del alquiler se hallaría en un 16,1 por ciento, siendo así que en los países europeos de nuestro entorno el alquiler todavía alcanza a entre un 40 y un 60 por ciento de las viviendas, aunque con tendencia a la baja. Está por ver la incidencia que sobre él pueda llegar a tener el tratamiento fiscal de las cantidades pagadas en concepto de alquiler implantado a partir del ejercicio de 1992. Ni siquiera el Decreto Boyer llegó a invertir su tendencia a la baja, toda vez que los contratos firmados con posterioridad a 1985 sólo representan el 20 por ciento del total en comparación con los anteriores a 1964 (contratos «de renta antigua»), que aún superan el 50 por ciento (6).

Por contra, la propiedad se perfila como la forma de acceso a la vivienda preferida en España, que encabeza la lista de países europeos occidentales en cuanto a proporción de viviendas en propiedad; han estimulado tal preferencia la conjunción de factores sociales, psicológicos, económicos y legales, lo que no obsta para que al final del período considerado en este trabajo, la vivienda en propiedad se haya colocado en una posición de inaccesibilidad aún en proporción superior a la de alquiler.

Es obligado, sin embargo, aunque sea de forma selectiva, traer a colación algunos matices en la relación propiedad-alquiler, al menos en lo que respecta a la vivienda principal, siguiendo para ello las observaciones realizadas a partir de la Encuesta sobre la Vivienda Familiar en España realizada por el MOPU en 1991; se observa en ella cómo cuanto más moderna sea una vivienda, mayor probabilidad hay de que se halle en régimen de propiedad; de igual manera, la proporcionalidad entre propiedad y alquiler se acusa a favor del segundo a medida en que aumenta el tamaño de las ciudades, con un máximo en Madrid y en Barcelona, donde el alquiler duplica la media nacional. También hay matices destacables según la edad de los titulares,

(6) Tan alta continuidad de inquilinato ha sido posible gracias a las subrogaciones autorizadas por la Ley de 1964.

PORCENTAJE DE VIVIENDAS PRINCIPALES SEGUN EL REGIMEN DE TENENCIA POR COMUNIDADES AUTONOMAS

COMUNIDADES AUTONOMAS	EN PROPIEDAD		FACILITADAS GRATUITA O SEMIGRAT.				EN ALQUILER		OTRAS FORMAS
	Por compra		Herencia, donación	Por el patrono o empresa	Por otras personas	Sin muebles	Con muebles		
	Totalmente pagada	Pagos pendientes							
Andalucía	50,52	19,45	8,31	2,09	4,25	11,04	1,46	2,87	
Aragón	50,53	14,08	15,82	2,13	2,18	12,46	1,29	1,51	
Asturias	47,88	14,63	12,08	3,08	2,81	16,16	1,67	1,68	
Baleares	44,45	11,18	14,58	1,19	2,91	16,1	6,06	3,55	
Canarias	38,72	15,06	10,57	3,63	5,72	10,05	5,03	11,22	
Cantabria	56,77	13,31	10,86	0,98	2,7	10,47	2,55	2,36	
Castilla-La Mancha	53,25	10,57	15,63	1,99	2,61	12,31	1,61	2,04	
Castilla y León	54,36	11,2	17,71	1,73	2,83	9,65	0,8	1,74	
Cataluña	52,02	14,47	5,96	1,52	2,28	21,4	1,84	0,5	
Comunidad Valenciana	56,07	16,73	11,17	0,76	2,61	9,73	1,53	1,41	
Extremadura	52,03	11,6	51,78	1,77	4,78	10,93	1,11	2	
Galicia	49,03	7,01	23,69	1,3	2,85	13,22	1,81	1,09	
Madrid	55,26	21,04	2,42	1,42	2,63	12,72	2,69	1,83	
Murcia	50,35	20,2	11,79	0,71	2,99	10,55	1,38	2,03	
Navarra	55,14	17,1	12,48	1,68	2,04	8,02	1,71	1,83	
País Vasco	67,68	15,31	4,33	0,98	2,55	7,27	2,03	0,85	
Rioja, La	52,94	18,04	12,18	0,97	2,79	9,4	1,79	1,9	
Ceuta y Melilla	20,94	20,8	2,88	5,54	2,97	42,95	2,1	1,83	
TOTAL	52,65	15,61	10,11	1,64	2,97	13,08	1,95	2	

FUENTE: Censo de Vivienda 1991.

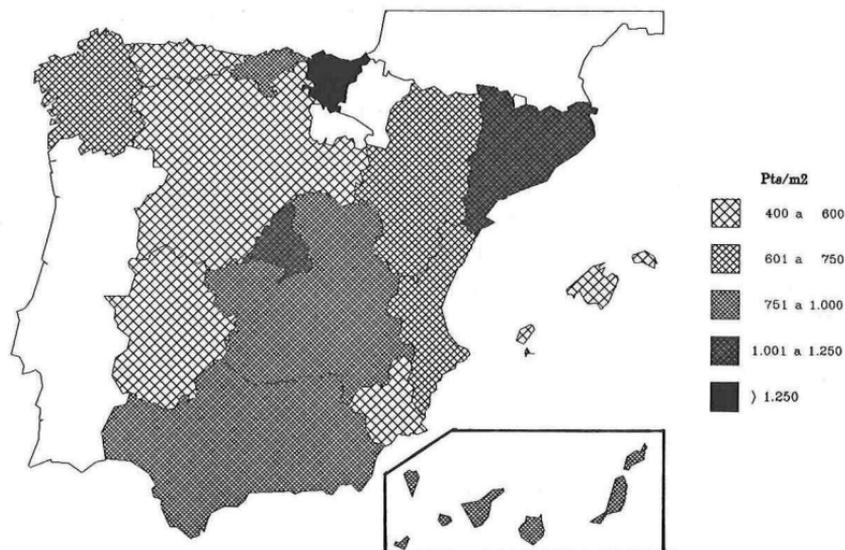
ya que son máximos los valores del alquiler en los menores de 25 años (53,3 por ciento de los encuestados) frente a los adultos maduros (56-65 años), que sólo están en alquiler en un 13,4 por ciento de los casos. Según el nivel formativo, los encuestados con estudios superiores son los más proclives al alquiler (25,1 por ciento). Coetáneo de la Encuesta, el Censo de Vivienda de 1991 remacha estas observaciones; así, para el conjunto español más del 50 por ciento de las viviendas se halla en propiedad plena de sus usuarios, con valores máximos en el País Vasco (67,68 por ciento) y mínimos en Ceuta y Melilla (20,94 por ciento). Otras modalidades de acceso a la propiedad pueden observarse a nivel porcentual en la Tabla 10.2.

Independientemente de las formas de tenencia, las encuestas de todo tipo realizadas por multitud de organismos en torno a 1990 re-

GRAFICO 10.2

PRECIOS MEDIOS DE LA VIVIENDA EN ALQUILER EN 1992,
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Pesetas/m²)



FUENTE: Unión de Consumidores de España. (No consta información para las Comunidades Autónomas de Navarra y La Rioja.)

flejan un estado de opinión bastante generalizado, que traduce una alta valoración del problema de la vivienda. En concreto, de la Encuesta 2020 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de octubre de 1992 se desprende que el 88 por ciento de los encuestados considera importante o bastante importante el tema de la vivienda. Buena prueba de tal preocupación es el incremento de consultas y reclamaciones a las asociaciones de consumidores. Son objeto de tales consultas, desde las condiciones de habitabilidad hasta la seguridad jurídica en materia de compra o arrendamiento, pasando por situaciones de fraude descarado, desgraciadamente frecuente en las zonas turísticas, en donde las estimaciones evalúan en alrededor de un millón las viviendas propiedad de extranjeros (7).

Un buen contingente de los motivos de conflictividad se refieren al régimen de alquiler, lo que viene propiciado por el progresivo deterioro del parque de viviendas antiguas, preferentemente concentrado en los centros urbanos; no en vano todavía en 1991 el 25,6 por ciento de los contratos de alquiler pertenecían a los denominados «de renta antigua». Tal degradación, propiciada por los bajos alquileres (media de 4.288 pesetas en 1992), es una de las causas habituales de conflicto entre caseros e inquilinos, estos últimos aquejados de envejecimiento y baja capacidad adquisitiva. Y, lo que es peor, los casos extremos de ruina pueden desembocar en el desalojo de las mismas con mínimas o nulas indemnizaciones y sin derecho de realojo por parte de los poderes públicos .

En el extremo opuesto, los contratos posteriores a 1985 y regulados en consecuencia por el Decreto Boyer, merecen valoraciones contrapuestas por parte de inquilinos y propietarios. Si para los segundos la reducción del proteccionismo al inquilino que trajo consigo el citado decreto ha representado un impulso claro al régimen de alquiler, para los inquilinos merece todo tipo de recriminaciones la facilidad que otorga al propietario para imponer sus condiciones en los contratos, por los incrementos excesivos de renta que permite y por el desamparo en que queda el inquilino frente a la resolución del contrato.

Un auténtico filón de reclamaciones y conflictos está provocando en las zonas turísticas el sistema de «multipropiedad». Son muchas las

(7) El propio Defensor del Pueblo se haría eco (Informe de 1987) del incremento de quejas por deficiencias constructivas, urgiendo en tal sentido la redacción de una Ley de Garantías de la Edificación.

voces que desde la prensa, las organizaciones corporativas y las asociaciones de consumidores vienen reclamando una norma legal que dé total garantía al consumidor frente a este novísimo régimen de acceso a la vivienda turística. Y no es para menos a la vista de los abusos, engaños e incluso estafas a los que se ven expuestos los clientes por parte de las promotoras y comercializadoras de multipropiedad sin escrúpulos. Aún se hallan pendientes de regulación y control aspectos tan básicos de este régimen como la escrituración, el mantenimiento o el intercambio, todos ellos mayoritariamente controlados por organizaciones internacionales, y eso que España es el segundo país del mundo en cuanto al volumen inmobiliario en régimen de multipropiedad (8).

3. DE LA DEMANDA A LA NECESIDAD DE VIVIENDA. EL CAMINO HACIA LA DUALIZACION

El mercado de la vivienda se caracteriza por una marcada rigidez o, si se prefiere, por la dificultad en adecuar la demanda a la oferta o viceversa; bien un exceso de oferta, bien una demanda excesiva generan una continua falta de elasticidad que dificulta la conjunción entre ambas, particularmente inalcanzable cuando se producen cambios de ciclo demográfico o dinámicas muy acusadas de cambio social.

Ya el propio concepto de demanda en el caso de la vivienda se presta a todo tipo de imprecisiones, pues, entendida de acuerdo con la lógica del mercado, deja fuera una buena parte de las necesidades de vivienda. Así podríamos distinguir en una primera aproximación a la demanda las siguientes variantes:

- a) Una demanda subjetiva, compuesta por quienes desean acceder a una vivienda.
- b) Una demanda potencial, de la que forman parte quienes tienen intención de cambiar o adquirir una vivienda y podrían optar a ella bien de manera autosuficiente bien a través de ayuda pública.
- c) Una demanda solvente, que integran los que pueden acceder a una vivienda en el mercado libre.

(8) En cambio, la Comisión Europea sí ha dictado una directiva para proteger a los consumidores, que establece, entre otras medidas, un período de reflexión de siete días para dar validez a los contratos.

d) Una demanda efectiva integrada por los que, deseando una vivienda y teniendo capacidad adquisitiva para ello, la adquieren de hecho (9). Así pues, se haya convertido o no en una demanda mercantil, lo que un planteamiento social del tema residencial impone es la aproximación desde la necesidad. En efecto, 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 una demanda efectiva en el mercado inmobiliario.

TABLA 10.3
EVOLUCION DEL SALDO FAMILIAR

COMUNIDADES AUTONOMAS	1980-86	1987-90	1991-96
Andalucía	21.604	27.801	23.314
Aragón	2.496	2.659	4.394
Asturias	2.972	2.604	4.350
Baleares	1.757	1.593	2.471
Canarias	6.712	7.428	4.956
Cantabria	1.731	1.611	1.954
Castilla-La Mancha	4.090	4.819	6.203
Castilla y León	7.568	7.524	10.039
Cataluña	21.562	20.380	22.959
Comunidad Valenciana	11.302	11.862	13.543
Extremadura	2.632	3.221	3.935
Galicia	6.948	6.371	10.673
Madrid	21.229	21.254	18.003
Murcia	3.283	3.986	3.454
Navarra	1.713	1.652	1.948
País Vasco	9.497	9.501	8.301
Rioja, La	723	638	979
Ceuta y Melilla	533	613	429
TOTAL NACIONAL	128.352	135.517	141.932

FUENTE: Comité de Expertos.

(9) «Estudio sobre la tipología y localización de la demanda de vivienda en Madrid y su satisfacción por la oferta», en *Plan Estratégico de Madrid, Fase IV: Programas de actuación*, 1993, págs. 357-395.

El principal componente de la necesidad de vivienda así entendida es la dinámica demográfica, traducida en el saldo familiar, que se obtiene a partir de la diferencia entre las familias que se forman anualmente y las que desaparecen. Es, sin duda, éste el agregado más abultado de los que componen las necesidades de vivienda. Otro indicador técnico de la demanda viene dado por el concepto de reposición o sustitución de viviendas que han cumplido su ciclo vital (en torno a 80 años en España) y por tanto se hallan en mal estado.

En íntima relación con el anterior criterio se hallan, como indicador de demanda, las características del parque de vivienda actual y las formas sociales de utilización del mismo. Las malas condiciones y el hacinamiento a que se ven condenadas personas solas, jóvenes matrimonios y otros colectivos precarizados (inmigrantes, por ejemplo), pone sobre la mesa una modalidad de demanda de nuevo tipo basada en unidades familiares de tamaño reducido.

La crisis económica de la primera mitad de los 80 tiene su versión más aguda en el sector de la construcción de vivienda; cada año se construían menos viviendas y se vendían peor y miles de trabajadores pasaban a engrosar las estadísticas del paro. Aun con tan negros presagios, las necesidades de vivienda eran cifradas por los promotores-constructores en 300.000 anuales, más de la mitad debidas al crecimiento demográfico (180.000), seguido de los movimientos migratorios (80.000) y, en menor medida, a la sustitución (40.000) (10). El segmento más importante de la demanda seguía siendo la formación de nuevos hogares, no obstante la tendencia claramente descendente del número de matrimonios a causa de las dificultades económicas de los contrayentes, que repercutía, más que sobre ningún otro bien de consumo, en su incapacidad para resolver su problema de alojamiento. De aquí que en la década de los 80 se asiste a una profunda «dualización» de la demanda de la vivienda impuesta por la intensificación en la desigualdad en la distribución de las rentas. Mucho se ha escrito sobre los efectos sociales de una política de vivienda básicamente nucleada en torno a

(10) Cifras barajadas por el V Coloquio Nacional de Promotores-Constructores, celebrado en Madrid en noviembre de 1981, aceptadas por el Gobierno y plasmadas en el Plan Trienal, que preveía la construcción entre 1981 y 1983 de 906.000 viviendas, más de la mitad de protección oficial y el resto libres.

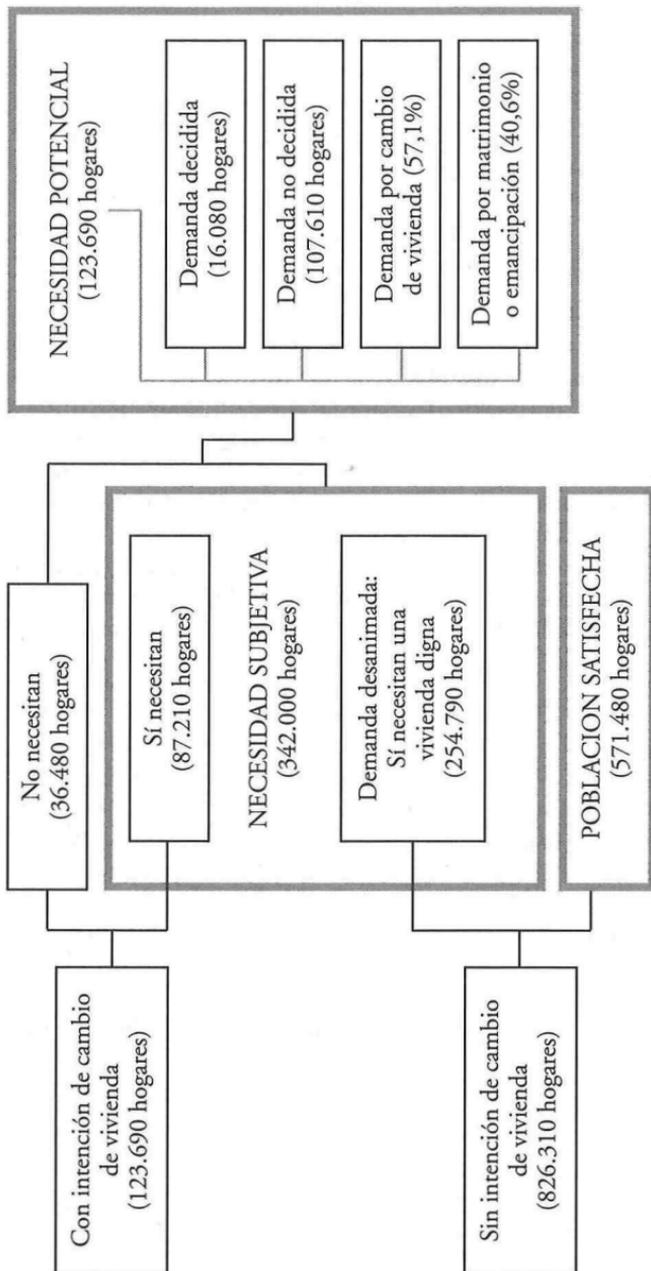
medidas de carácter financiero-fiscal, como fue la implantada en torno a 1985; con ello, se beneficiaba a quienes más invertían, lo que entrañaba un planteamiento claramente regresivo. En este contexto se entiende por qué el «boom» inmobiliario de los años 85-90 fue un «boom» de demanda, demanda solvente se entiende, que precarizó hasta límites preocupantes las necesidades de vivienda incapaces de convertirse en demanda; la dualización del mercado de la vivienda estaba servida.

Cuando a mediados de los 90 se elabore el Plan Cuatrienal 1992-1995, las cifras de demanda barajadas se encontraban en un nivel muy similar al de 1981 (935.081 viviendas para cuatro años). Sin embargo, la evolución reciente experimentada por la demanda le va a proporcionar un perfil bien distinto, ya que el crecimiento experimentado durante la segunda mitad de la década, en un contexto inmobiliario expansivo, se ve frenado por el nuevo ciclo de crisis económica con que se abre la década de los 90. De hecho, más del 50 por ciento de la nueva demanda (577.599 casos) procede de núcleos familiares ya existentes. El resto de la demanda procedería de núcleos de infravivienda (23.399), formación de nuevos hogares (220.412) y del deseo de independización (113.671).

Las fluctuaciones de la demanda se acusan en las grandes concentraciones urbanas y áreas metropolitanas. Así, en el caso de Madrid, tras la crisis del modelo metropolitano del decenio 1985-1995, la demanda potencial de vivienda va ligada al descenso del tamaño familiar, al incremento de personas que viven solas y a la búsqueda de la reducción del hacinamiento existente en determinadas zonas. Todo apunta en la Comunidad de Madrid hacia una asimilación cada vez mayor entre los que necesitan una vivienda pero carecen de capacidad económica para acceder a ella. Por lo demás, la combinación compleja de composiciones de edad junto a la difusión de nuevas normas y valores sociales acerca de la convivencia (descenso de la fecundidad, divorcios, uniones «de facto») dibujan un cuadro enormemente abigarrado social y espacialmente en relación con la estructura de la demanda.

El cálculo más reciente sobre la estimación de la demanda lo ha realizado la Comunidad de Madrid para implantar en su ámbito territorial el Plan de Vivienda 1992-1995. La previsión de incremento

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES DEL MUNICIPIO DE MADRID SEGUN SU SITUACION CON RESPECTO A LA VIVIENDA



FUENTE: Encuesta IDES sobre la demanda de viviendas en el municipio de Madrid (1990).

medio de hogares/año se estima en 23.638 para el período 1991-96, 40 por ciento de los cuales corresponderían a Madrid y el resto a la Comunidad; en cuanto al déficit retenido, se estiman en 16.000 los hogares de la Comunidad en que existen necesidades objetivas de emancipación, bien por formación de nuevos hogares o por ruptura de los existentes. Estos y otros componentes menores darían como resultado una estimación de las necesidades de alojamiento en la región cifradas entre 24.000 y 27.000 viviendas/año (11).

En general, todas las encuestas realizadas en torno al cambio de década ponen el dedo en la llaga de una demanda ampliamente frustrada por las condiciones de un mercado inmobiliario en plena apoteosis alcista; de ello, es buena prueba el porcentaje de demanda desanimada en la Comunidad de Madrid, que podría fluctuar en torno al 40 por ciento de los hogares; todo lo cual explica el lugar de honor que el «malestar residencial» ocupa en las preocupaciones sociales. Dos son los colectivos más afectados en los ámbitos metropolitanos, que es donde aflora con más crudeza: los jóvenes, que ven retrasada su emancipación por incapacidad de acceder a una vivienda, y las familias, que aspiran a adecuar las viviendas a sus circunstancias cambiantes.

A lo largo del último decenio y en los primeros 90 las principales ciudades españolas han mantenido situaciones de marginalidad residencial que reflejan demandas radicalmente insolventes. La situación carencial autóctona se ha incrementado a partir de los 80 con flujos de inmigrantes procedentes del norte de África, así como de gitanos de diversos orígenes. El cálculo exacto de la demanda residencial de estos colectivos a nivel nacional es difícil de establecer por las condiciones de ilegalidad en que se hallan. En el caso concreto de la etnia gitana, uno de los pocos censos existentes se elaboró a principios de los 80, con apoyo de las asociaciones gitanas, con el fin de dar una base informativa al Instituto Nacional de la Vivienda para tratar de resolver sus necesidades de alojamiento; el estudio en cuestión aportó como conclusión una demanda a nivel nacional de 15.917 viviendas de las cuales aproximadamente la mitad se ubicaban en capitales de provincia.

(11) COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Política Territorial: *Alojarse en Madrid. Programa de Suelo y Vivienda de la Comunidad de Madrid 1992-1995*, págs. 28-33 (ejemplar inédito).

Como ya se ha señalado, la demanda de vivienda de otros colectivos minoritarios es de difícil dimensionamiento por la alta tasa de ilegalidad; la mayor parte de los trabajos y estudios que aportan algo de luz sobre tan complejo tema han sido elaborados por ONGs. Tal es el caso del estudio realizado por Cáritas en 1985 para evaluar la demanda de vivienda en Madrid de los marroquíes; la evaluación resultante los cifraba entre 15.000 y 20.000, una buena parte de los cuales ya se habían asentado en los barrios chabolistas de Peña Grande, Peña Chica y Belmonte. Para 1992, y a nivel de Comunidad de Madrid, se manejaban datos de unos 5.000 marroquíes prácticamente a la intemperie en la periferia de la ciudad y en el área metropolitana (12).

Pero es que, además, en los 90 la pobreza urbana ha rebrotado con fuerza, condenando a la condición de «sin techo» a una población más numerosa y joven que en años anteriores, estimada en unas 30.000 personas que duermen habitualmente en la calle. Esta demanda insolvente no puede dirigirse al mercado privado y ni tan siquiera al de alquiler de habitaciones por su falta absoluta de recursos económicos. Hasta ahora no ha habido verdadera preocupación oficial por dar soluciones definitivas a esta demanda y las pocas sugerencias aportadas han venido de parte de las ONGs y han consistido básicamente en habilitar alojamientos provisionales en albergues y centros de acogida similares.

4. LAS MODALIDADES PROMOCIONALES DE LA OFERTA Y LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

Entendiendo al promotor como el eje de todo el proceso de producción de viviendas, su control se extiende de una forma u otra sobre todos los componentes que entran a formar parte de ellas, tanto los tangibles (suelo, construcción) como los instrumentales (proyectos) y de financiación. Los años considerados en este trabajo han sido testigos de intensos cambios en la estructura promocional tanto privada como pública; a ello han colaborado los cambios normativos (planes de vivienda, transferencias autonómicas) como económicos; el «boom» inmobiliario también ha tenido sus efectos sobre la promoción.

(12) J. A. PERALES DIAZ: «La vivienda y los inmigrantes en Madrid», *Alfoz*, núm. 91-92.

En el caso de la promoción privada, el Decreto Boyer abrió un quinquenio de inmejorables perspectivas de negocio. Ante ellas, localizadas básicamente en las áreas urbanas consolidadas y en posición central, asiento de los mejores solares edificables, adquiere explicación si no justificación el que abandonaran virtualmente la vivienda protegida, dedicándose casi exclusivamente a producir vivienda libre. Escudaban su postura en la escasez y carestía del suelo, en la subida de los intereses y en la parquedad de los incentivos fiscales. Por ello, en la línea del neoliberalismo económico de los años 80, ampliamente difundido por todo el mundo, han demandado insistentemente una mayor desregulación urbanística y relajación fiscal, sin renunciar por ello, con alta inconsecuencia, a la inversión pública en materia de infraestructura y equipamientos.

El perfil del promotor privado fluctúa entre una aún bastante acusada atomización y la aparición de tendencias concentradoras. A finales de la década, según encuesta realizada por la Unión de Créditos Inmobiliarios (13), más de un tercio de los promotores (38 por ciento) no sobrepasaron las 25 viviendas en el período 1989-1990 y sólo el 10 por ciento de ellas llegaron a superar las 200 en el período considerado. Paralelamente, han ido apareciendo tendencias concentradoras, impuestas en buena medida por el endurecimiento del sector al hilo del «boom» inmobiliario, que puso en evidencia la necesidad de concentrarse y dar entrada al capital financiero, en cuya órbita han acabado cayendo los más importantes promotores inmobiliarios. En la misma dirección apunta la necesidad de diversificar los productos inmobiliarios, dando entrada a otros segmentos de negocio (inmuebles para oficina, comercio o actividades avanzadas). La diversificación, empero, no soslaya por sí sola la pervivencia de una doble competencia para el promotor: la incorporación de promotores procedentes del campo de la construcción, la banca o los seguros y la penetración de bancos extranjeras.

Del lado de la promoción social de viviendas, el modelo cooperativo ha pasado por un período de gran expansión coincidente con la etapa álgida y como respuesta al «boom» inmobiliario (1988-1990).

(13) Se realiza en 1991 sobre una base de 2.000 encuestas, aunque la información pertenece a 1989-1990. Un amplio resumen de dicha encuesta puede hallarse en *Directivos Construcción*, núm. 33, marzo 1992, págs. 25-29.

A este relanzamiento del cooperativismo ayudó el nuevo marco jurídico creado por la Ley de Cooperativas de 1987, pero sin duda su vitalidad no se hubiera producido sin las facilidades para acceder a suelo público brindadas por las Administraciones local y autonómica; fue habitual la fórmula consorciada para desarrollar paquetes de suelo periférico mediante la promoción cooperativa, aplicada con éxito desigual en casos como el de Valdebernardo (Madrid), en Leganés o en Fuenlabrada.

El nuevo cooperativismo de vivienda recuperó en esta etapa su carácter proletario y vecinal, lo que explica el fuerte peso que en ella tuvieron los sindicatos como promotores de vivienda, ejemplificados con muy distintos resultados por VITRA y PSV, ligadas, respectivamente a los sindicatos CC.OO y UGT. El final de esta última es de sobra conocido y ha afectado muy negativamente al crédito del movimiento cooperativo. Aún así, al final del período considerado, los datos avalaban el buen momento del cooperativismo de vivienda, traducido en un censo de cooperativas próximo a las cuatro mil, con más de un millón de viviendas construidas, en promoción o en proyecto. En Madrid, el Plan 18.000 había supuesto a finales de los 80 un importante impulso a la formación de cooperativas, muchas de ellas de nuevo cuño.

Como ya se ha señalado, en el período 1982-1992 la promoción pública de vivienda no ha hecho más que perder peso en el conjunto del sector; así, cuando en 1983 todavía representaba el 10 por ciento de viviendas construidas, en 1991 sólo ascendía al 3,51 por ciento. Esto ocurría en un período de constante aumento de la demanda insolvente y cuando gobernaba este país un partido autocalificado como progresista. Es sabido cómo este frente está llamado a ser cubierto por los promotores públicos, responsables por antonomasia de hacer cumplir el precepto constitucional de conseguir que todos los españoles cuenten con una vivienda digna.

Precisamente por imperativo constitucional las competencias en materia de territorio, urbanismo y vivienda van siendo transferidas a lo largo de los 80 a las gobiernos autónomos; a partir de entonces irán surgiendo organismos o empresas municipales o autonómicas dedicadas a la promoción de suelo y de vivienda. Colaboró decisivamente a la eclosión a partir de 1985 de promotores públicos el encarecimiento de la vivienda en general y el consiguiente abandono de la

promoción social por los operadores privados, pero también la posibilidad de acceder de forma privilegiada a los concursos públicos de suelo. Parece obvio que los promotores públicos tienen como objetivo prioritario facilitar el acceso a una vivienda de los colectivos más vulnerables de la sociedad. Ahora bien, para ello se les exige a los potenciales beneficiarios unos mínimos niveles de renta, que ciertas situaciones sociolaborales hacen imposible alcanzar. De aquí que se haga obligado volver la vista a otras formas promocionales (alquiler), superando el viejo prejuicio de la promoción pública a favor del régimen de propiedad.

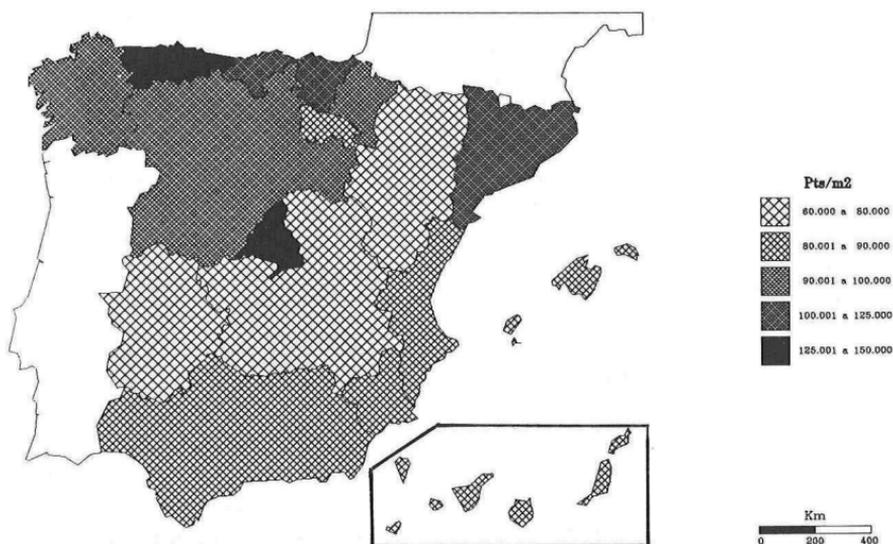
El problema del suelo es el más grave y complejo de cuantos tiene planteados la vivienda, sin que ello suponga que no haya otros estrangulamientos que aquejan a un mercado tan complejo y oscuro. En el período 1982-1992 la escasez y carestía de suelo urbano ha sido un factor determinante de la oferta de vivienda. Se ha achacado esta deficiencia a la Ley del Suelo de 1975, que facilitó la retención y acaparamiento de suelo urbano en manos de especuladores, pero fue a partir de 1985 cuando se acentuó la lentitud de puesta en mercado de suelo urbanizable. No es de extrañar por ello que su repercusión sobre el precio final de la vivienda siguiera una tendencia aceleradamente alcista. Valga como ejemplo el que dicha repercusión, que había subido en el Área Metropolitana de Madrid un 33,2 por ciento en el quinquenio 1977-1982, lo hiciera un 97 por ciento en el de 1982-1987. En la citada situación de expectativa de beneficio rápido era impensable que el propietario de suelo no intentara el máximo precio que le permitiera la condición monopolista de su propiedad. Pero es que, en general, el mercado de suelo acostumbra a responder a planteamientos especulativos inspirados en la apropiación de un potencial incremento de renta o como inversión-refugio ante la inseguridad de otras inversiones. En consonancia con ello, como durante el período considerado los restantes costos de la producción de vivienda no experimentaron un alza excesiva en aspectos técnicos (materiales, mano de obra, comercialización, etc.), hay que concluir que los precios finales de la vivienda al año 1992 son imputables básicamente al sobreprecio del suelo y al sobrebeneficio de promoción, al menos en la etapa posterior a 1985.

Interesa destacar aquí el impacto social que provocó el giro al alza experimentado por los precios de la vivienda a lo largo del período

considerado. Tras una caída significativa de los precios hasta 1985, se produjo una expansión meteórica que culminó en 1991, a partir de la cual se inicia un ligero descenso seguido de estabilización.

GRAFICO 10.4

PRECIOS DEL M² DE VIVIENDA EN 1991 POR COMUNIDADES AUTONOMAS



FUENTE: Banco Hipotecario.

La conclusión más grave que cabe extraer de la escalada de los precios inmobiliarios es que, al final del período considerado, el costo de la vivienda se ha convertido en la mayor carga para el conjunto de las economías familiares; hasta tal punto que el esfuerzo preciso para acceder a una vivienda ha pasado de suponer el 34,3 por ciento de la renta salarial media de 1985 al 57,3 por ciento en 1991. Tal sacrificio, en todo caso, se gradúa según se trate de vivienda libre o protegida. Si ya es grave de por sí tan abultado esfuerzo familiar, máxime sobre la familia media monosalarial, provocado por el alza de precio de la vivienda, no lo es menos el reforzamiento que ello provoca en la

intensificación de las desigualdades sociales, con su consiguiente plasmación en la división social del espacio.

Merece la pena detenerse en las negativas consecuencias sociales del alza de los precios de la vivienda, que, como ya se ha apuntado, ha venido a ser la mayor carga que grava las economías familiares. De hecho en la década 1982-1992 se ha ido reduciendo la posibilidad de acceder a una vivienda en propiedad si no se contaba con ahorro previo o con otra vivienda, de aquí que se haya convertido en el principal catalizador del ahorro de los estratos de menor renta y de rechazo en su principal patrimonio. A pesar de lo cual, son muchos los colectivos que han quedado fuera de toda posibilidad de acceso a una vivienda por carecer de cualquier capacidad de ahorro, desde los jóvenes parados a los inmigrantes recientes. Y entre quienes sí tienen tal posibilidad el citado encarecimiento no ha hecho más que acentuar las desigualdades sociales, ya que la vivienda se ha convertido por encima de todo en la traducción física de los niveles de renta. Pero aún es más profunda la división social que el alza inmobiliario ha provocado entre quienes pueden acceder a una vivienda en propiedad y el resto de la población, aquejada de una fuerte frustración por no conseguir satisfacer sus necesidades de alojamiento.

Todo este conjunto de inadecuaciones propiciado por el mercado de la vivienda a lo largo de los 80 se magnifica en el caso de aquellos grupos sociales con problemáticas específicas, bien por motivos físicos (minusválidos), de edad (jóvenes y mayores), laborales (parados) o étnicos (inmigrantes y gitanos). En el caso de los jóvenes, hasta mediados de los 80 un alojamiento diferenciado para ellos apenas si había recibido atención en España, muy al contrario de lo que ocurría en los países del centro y norte de Europa. Y no se trata sólo de que no ha habido una vivienda específica para ellos, sino que ni siquiera las que comparten con sus familias han sido diseñadas pensando en sus necesidades específicas; aún se halla muy extendida la idea de que el joven ha de permanecer en familia hasta que culmina su período de aprendizaje, razón por la cual la vivienda se asimila a alojamiento familiar. No por eso han faltado los últimos años experiencias de vivienda joven emprendidas desde las Universidades en colaboración con organismos especializados (14) de la Administra-

(14) Han participado en el caso de la Universidad de Alcalá de Henares la propia Universidad junto con la Dirección General de la Juventud de la Autonomía madrileña, con el IVIMA y la gestora de cooperativas LARCOVI.

TABLA 10.4
 ESFUERZO DE ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

AÑOS	Precio medio de la vivienda usada financiada por el BHE (en pesetas) (1)	Renta familiar disponible anual (en pesetas) (2)	Relación precio/ingresos familiares (3)=(2)/(1)	Préstamo: tipo de interés	Esfuerzo (en %)	
					Sin bonificaciones fiscales	Con bonificaciones fiscales
1985	3.993.496	1.221.600	3,3	15,80	46,5	34,3
1986	4.295.638	1.360.800	3,2	14,91	43	31,7
1987	5.343.898	1.458.000	3,7	14,05	47,9	37,6
1988	6.370.775	1.544.400	4,1	13,93	53,5	40,2
1989	8.269.589	1.633.200	5,1	13,36	63,8	49,4
1990	8.998.151	1.772.400	5,1	15,03	69,6	56,3
1991	9.998.666	1.905.600	5,2	14,50	70	57,3
1992	10.094.534	2.013.222	5	13,44	63,5	52,1

FUENTE: Banco Hipotecario.

ción central y de las Comunidades Autónomas; estas últimas también han desarrollado programas específicos tanto de vivienda nueva como de alquiler; paralelamente en el ámbito municipal, si bien cuentan con recursos y resortes que aseguran su eficacia en esta línea de atención social, no es menos cierto que no siempre se ha eludido el nepotismo y en todo caso se corre el riesgo de caer en un paternalismo enmascarador de los problemas. Por todo ello, la modalidad de vivienda para jóvenes actualmente con mayores expectativas es la construida o al menos gestionada en régimen cooperativo, aprovechando el acceso ventajoso al suelo que le brindan los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

Derroteros igualmente excepcionales han seguido los programas para resolver el problema de la vivienda de los grupos más precarizados. El más conocido de ellos se centró en casi una treintena de barrios periféricos de Madrid; el denominado Programa de Remodelación de Barrios tuvo detrás el impulso de un potente modelo vecinal surgido alrededor de 1970, que reivindicaba una vivienda digna en la misma zona donde se hallaban sus anteriores infraviviendas (15). De la envergadura de tan atípica oferta de vivienda social dan fe las siguientes cifras: 38.812 viviendas construidas en 28 barrios, con una inversión pública superior a los 220.000 millones a lo largo de 10 años.

Ahora bien, operaciones como la citada no pueden resolver todas las situaciones englobadas en la denominación de «demanda no estructurada», la cual, como ya se ha señalado, no ha hecho más que crecer a lo largo de los 80. No deja de ser paradójico que, una vez culminadas operaciones «estrella» con un fuerte componente de propaganda política como fue la de Madrid, se olvidaran otras situaciones residenciales aquejadas de carencias aún más acusadas. Hay que dejar constancia de que en situación carencial aguda se hallan instaladas hoy en día no sólo las modalidades clásicas de pobreza (marginados y minorías étnicas), sino también grupos sociales integrados y, sobre todo, la generación de los hijos de trabajadores. Se trata de grupos representativos de la denominada «nueva pobreza urbana», en la que van cayendo un buen número de los nuevos hogares insolventes (monoparentales, disoluciones legales o «de facto»). Tal situación

(15) Para un conocimiento más preciso de la gestación de este programa remitimos al lector a la monografía sobre Remodelación de Barrios realizada por *Alfòz*, núm. 39, abril 1987, págs. 21-74.

amenaza con crear una auténtica «generación “sin techo”», dado que, a pesar de los más de 2,5 millones de viviendas construidos en el período considerado, quedan fuera de toda posibilidad de acceso a ella ambas modalidades de pobreza.

Bien es verdad que las situaciones de pobreza severa se distribuyen de forma muy desigual por Comunidades Autónomas y ciudades concretas. Precisamente, las transferencias en materia de vivienda a los gobiernos autónomos les ha endosado de hecho la obligación de resolver los problemas de falta de vivienda para las situaciones más agudas de pobreza y marginación. Así pues, a partir de la primera mitad de los 80, han sido las Autonomías, por sí mismas, consorciadas con los Ayuntamientos o delegando en éstos, las que han puesto en marcha ofertas específicas para las situaciones descritas. Quizá sean los Ayuntamientos los que en mejor situación se hallen para tal fin, pues son ellos los que más a fondo conocen los problemas de partida.

A lo largo de estos años, y sin responder a una visión global ni a una política nacional de vivienda social, se han ido generando programas de vivienda para la población marginal, pero eminentemente coyunturales y destinados a resolver problemas muy concretos en el espacio y en el tiempo. En tal contexto se incardina el Programa para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, emprendido en 1986 para superar la que se suponía erróneamente que iba a ser la última etapa del chabolismo en Madrid; el objetivo primordial de dicho programa era la ejecución de un plan de viviendas y asentamientos provisionales con el fin de alojar a la población chabolista madrileña, casi en un 99 por ciento gitana. De ello se encargaría un consorcio constituido por Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, junto con la Delegación del Gobierno. Del dudoso éxito de este programa es buena prueba que en 1992, fecha límite de su vigencia, sólo se habían realojado 1.180 de las 2.672 familias chabolistas identificadas en el censo realizado en 1986; y lo que es peor, el problema de la vivienda marginal no sólo no se había erradicado en el municipio de Madrid sino que desde entonces se ha difundido por diferentes municipios del área metropolitana, alimentado por novísimas oleadas inmigratorias (magrebíes, rumanos, etc.).

Otras ciudades también cuentan con programas de realojamiento para la población marginada. El Ayuntamiento de Valladolid diseñó

en 1990 un plan para alojar la población propiamente tugurizada del municipio (residentes en chabolas, tiendas, "roulottes", etc.), pero también a los que, padeciendo condiciones de marginalidad, habitaban en pisos o casitas bajas (llamadas «molineras» en aquella ciudad). También en Málaga los programas de realojamiento de población marginada han tenido un importante peso. El chabolismo allí se había detectado desde principio de este siglo; sin embargo, nunca atrajo la atención de las autoridades, y, por tanto, su erradicación se fue posponiendo. Fue en los 80 cuando el Ayuntamiento se decidió a elaborar un plan para alojar en prefabricados unifamiliares a un centenar y medio de familias, para las que se crearían toda una serie de programas complementarios (formativos, económicos, etc.) con el fin de conseguir una mejor integración social de la población realojada.

Si ya es difícil encontrar fórmulas satisfactorias de oferta residencial para las situaciones hasta ahora descritas, piénsese el tratamiento que habría que dar a los englobados en el término «sintecho». Apenas han sido considerados como demandantes de vivienda social y menos aún se han llegado a plantear o realizar programas específicos para ellos. En todo caso, hoy por hoy la única oferta residencial válida para los «sintecho» son los albergues; no parece, pues, que por ahora esta población vaya a ser incluida en programas de realojamiento, no obstante la constatación de que su número va creciendo en el actual contexto de crisis.

5. LA CALIDAD RESIDENCIAL, ENTRE LA INFRAVIVIENDA Y LA VIVIENDA SOÑADA

La calidad de una vivienda se halla básicamente ligada a su idoneidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones del individuo y/o grupo que allí se aloja, por lo que sería muy simplista reducirla a una simple cuestión de metros cuadrados o de cantidad de elementos de confort de que se halle dotada. Ahora bien, en el camino de la idoneidad residencial se interponen dos obstáculos: el carácter aceleradamente dinámico de la demanda y el propio proceso de producción de la vivienda, en el que, salvo contadas excepciones, el destinatario carece de toda intervención. Aun así las ciencias sociales se hallan empeñadas desde hace años en la definición de datos objetivables (ratios, porcentajes, etc.) para medir la calidad residencial, de manera que a través de ellos afloren sus problemas más relevantes y urgentes.

Asistimos en estos años a considerables avances en la reconceptualización de la calidad de la vivienda en el sentido de hasta qué punto las políticas residenciales pueden contribuir a la creación de entornos más aceptables para vivir. Se aspira, además, a que la vivienda nucleee todos los aspectos que hagan más grata la vida cotidiana. De esta manera, sin despreciar los elementos físicos de la vivienda (equipamientos, metros cuadrados), la calidad se convierte en una noción subjetiva, reflejo de la forma en que la gente vive su entorno residencial. Se impone asumir una aproximación holística a la calidad residencial, en la que han de integrarse como complementarias la aproximación objetiva y subjetiva (16).

En el período considerado se ha producido un avance generalizado, aunque desigual, en las condiciones físicas de la vivienda. En concreto, el tamaño de las viviendas nos ofrece una nueva perspectiva de la calidad residencial, que será más elocuente si se pone en relación con la población residente. La superficie media estimada de la vivienda en España se halla en 83,6 metros cuadrados al año 1992. La evolución experimentada en la superficie del parque de viviendas entre 1981 y 1991 pone de manifiesto que la proporción de viviendas grandes (>de 120 m²) apenas cambia, en tanto que se aprecia un considerable incremento entre las de tamaño medio (60 a 120 m²), mientras que se ha producido un considerable descenso porcentual de las pequeñas, que pasan de representar casi una cuarta parte del parque (22,6 por ciento) a tan sólo el 17,9 por ciento.

La aproximación al espacio residencial físico es incompleta si no va acompañada de su relación con el habitante o grupo social que lo ocupa; en ello radica la utilidad, entre otros instrumentos, de los «índices de hacinamiento», resultante de combinar el número de residentes en una vivienda con el tamaño de ésta medido en superficie o número de piezas habitables. Según este último criterio, el índice personas/habitación por vivienda ha ido bajando, según la información censal, desde 1950, en que se situaba en 1,10, hasta los 0,57 residentes por habitación en 1991, cifra homologable ya con los valores de los países comunitarios más avanzados. La Encuesta FOESSA 93 abunda en otros matices de hacinamiento al considerar los metros cuadrados disponibles

(16) Así lo contempla el Programa de mejora del medio ambiente urbano contenido en el Programa de trabajo para 1990 del Grupo de Asuntos Urbanos de la OCDE.

por persona o los ocupantes referidos al número de dormitorios. Claro está que la perspectiva de la calidad residencial que estos índices aportan ha de quedar complementada con otros elementos del confort de la vivienda, como podrían ser la humedad, luz o ruido, los cuales pueden llegar a afectar incluso a la salud de sus habitantes.

La satisfacción con una vivienda tiene mucho que ver con su dotación de instalaciones y equipamientos. En los últimos decenios se ha apreciado una sustancial mejoría en las instalaciones básicas de la vivienda (electricidad, agua corriente, servicios sanitarios, etc.), de los que ya disfrutaban virtualmente todos los hogares. Aún así, todavía subsisten determinadas carencias en las regiones de menor nivel de desarrollo (Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha). No se hallan tan difundidos en el parque inmobiliario español otros equipamientos más cualitativos, como la calefacción o el teléfono, cuya presencia está también muy condicionada por el nivel de desarrollo. Evidentemente, la calidad y cantidad de las instalaciones de la vivienda reflejan fielmente la ocupación del cabeza de familia, de creer a la Encuesta del MOPU de 1991. Valga como ejemplo el que, mientras las viviendas ocupadas por cuadros superiores y directivos poseen en un 25,1 por ciento agua caliente central, los obreros no agrarios la tienen sólo en un 7,7 por ciento de casos; en cuanto al segundo cuarto de baño, lo poseen el 35,1 por ciento de los primeros frente a tan sólo el 8,4 de los segundos. Veinte puntos porcentuales distancian los hogares con teléfono de los directivos y cuadros (93,4 por ciento) frente a los de los obreros no agrarios (73,2 por ciento).

Aunque puedan considerarse cuestión secundaria los aspectos formales de la vivienda, a través suyo se traduce a menudo el estatus personal de sus ocupantes o se pretende obtener reconocimiento social. En los años 80 el bloque de pisos, tan característico del desarrollismo urbano de los 60 y 70, se bate en retirada ante la eclosión de la vivienda unifamiliar adosada. Se trata de un fenómeno residencial surgido inicialmente en las periferias suburbanas de las grandes ciudades, que por mimetismo, baratura o menores exigencias técnicas, se ha difundido ampliamente por todo el país; a pesar de ello, según la Encuesta CIREs (1991), la vivienda unifamiliar sólo representa de momento el 5,7 por ciento, a muy larga distancia del piso o apartamento (61,3 por ciento).

Es de destacar, empero, cómo durante esta década se ha intensificado la tendencia de los españoles hacia las tipologías de baja densi-

dad. En la práctica, del total de viviendas que se construyen en los 90 por término medio un 25 por ciento son unifamiliares, teniendo en cuenta que a principios de los 80 tal proporción no llegaba al 10 por ciento. A mayor abundamiento, la Encuesta FOESSA 93 ha demostrado que, de poder elegir, serían mayoría quienes se decantarán por la vivienda unifamiliar en todas las situaciones sociales. En consecuencia, la «vivienda soñada», independientemente de las situaciones personales de renta, no es otra en nuestro país que la vivienda unifamiliar aislada, la cual ha sido alcanzada exclusivamente hasta fechas muy recientes por los grupos sociales dominantes. Sólo su elevado costo entre nosotros por el momento hace que las clases medias acepten otras tipologías residenciales alternativas, como el «adosado» o la vivienda en bloque con jardines e instalaciones deportivas.

TABLA 10.5

TIPOLOGIAS RESIDENCIALES REALES Y DESEADAS

TIPOLOGIAS DE VIVIENDA	Vivienda real		Vivienda deseada	
	V. ab.	%	V. ab.	%
Buhardilla	21	0,3	79	1
Piso interior	421	5,1	45	0,6
Piso a la calle	4.305	51,6	801	10,2
Piso en bloque colectivo con espacios libres	771	9,2	348	4,4
Piso en bloque con instalaciones deportivas de uso colectivo	73	0,9	217	2,8
Unifamiliar formando calle	1.924	23,1	965	12,2
Unifamiliar formando calle con jardín o patio	631	7,6	1.425	18,1
Unifamiliar formando calle con jardín e ins. deportivas	31	0,4	1.147	14,5
Unifamiliar aislada	137	1,6	1.626	20,6
Unifamiliar aislada con instalaciones deportivas	22	0,3	1.235	15,7
NS/NC	117		565	
TOTAL	8.336	100	7.888	100

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

La satisfacción y el aprecio por una vivienda mejoran cuando ésta cuenta con un entorno bien dotado de servicios públicos de todo tipo, desde los urbanísticos a los sociales. Al contrario, la insuficiencia o baja calidad de éstos estimula a la movilidad e incluso la depreciación de la propia vivienda a los ojos del mercado. Por ello, ya desde mediados de la década de los 70, las reivindicaciones vecinales por unas mejores condiciones de vida combinaban el acceso a una vivienda digna con todos aquellos elementos dotacionales que hoy en día son indisolubles del «derecho a la ciudad», en expresión de H. LEFEBVRE (17).

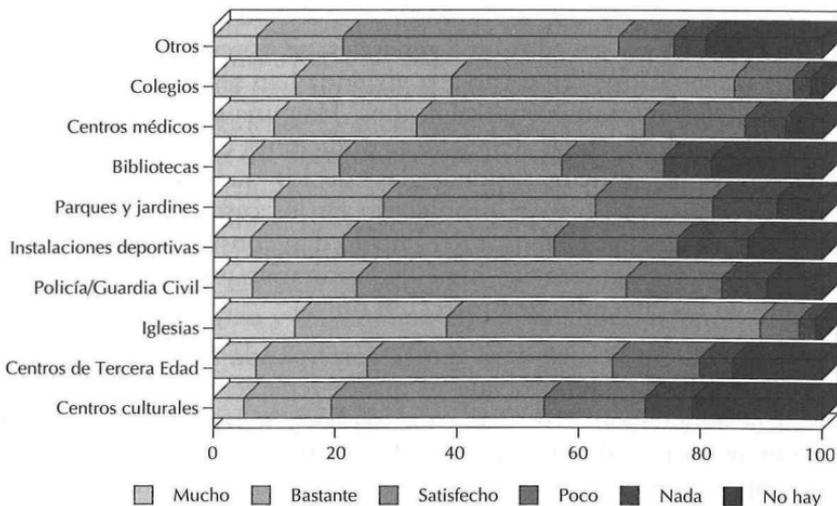
Pues bien, el nivel dotacional del que dispone la población española en su entorno residencial parece merecer una valoración favorable a la vista de las respuestas de la Encuesta FOESSA 93, lo que no obsta para que se detecten importantes carencias objetivas en aquellos equipamientos considerados más cualitativos, como las instalaciones deportivas, de las que carecen en su entorno el 12,2 por ciento de los encuestados, o centros culturales, ausentes del barrio en un 21,2 por ciento de los casos. Habida cuenta de la estructura segregada que presentan nuestras ciudades, no parece aventurado establecer como hipótesis de partida que la satisfacción con los equipamientos colectivos vinculados a la vivienda dependerá decisivamente de la categoría socio-urbanística del barrio en que se viva.

Pero es que el entorno próximo a la vivienda, además de proporcionar en mayor o menor medida satisfacción a demandas básicas de uso cotidiano, puede también deparar molestias por actividades instaladas, bien en el mismo inmueble, bien en edificios especializados que se localizan en su inmediato entorno. Mucho se ha avanzado durante los 80 en la identificación y diagnóstico de los factores de deterioro ambiental en forma de contaminaciones varias (del aire, del agua o por ruido). El reto ambiental del inmediato futuro va a ser ajustar la escala de lo ambiental al entorno próximo y cotidiano de los individuos, incluyendo tanto el espacio laboral como el residencial. De aquí la atención que en clave ambiental se está prestando a los usos urbanos y a la recualificación del entorno edificado.

(17) H. LEFEBVRE: *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península, 1969.

GRAFICO 10.5

SATISFACCION CON LOS EQUIPAMIENTOS
(Porcentaje)



FUENTE: Encuesta FOESSA 93.

Todos los aspectos considerados se traducen en la valoración que merece una vivienda en particular o un área residencial de forma genérica, valoración que puede traducirse, bien en la mejora de sus elementos físicos o en la suavización de sus carencias para adaptarlas a nuevas necesidades; la valoración negativa de una vivienda o de su entorno puede demostrarse decidiendo trasladarse a otra más confortable, más amplia o mejor localizada. Puede también ocurrir que no se perciban con suficiente nitidez las deficiencias de las viviendas o, lo que es seguramente más habitual, la capacidad de adaptación o resignación a las condiciones de la actual vivienda minimiza sus déficits ante la imposibilidad material de subsanarlos o de cambiar de vivienda.

Entrando en un nivel de detalle más fino, las encuestas demuestran que se han producido cambios substanciales en la valoración de los distintos espacios de la vivienda. De hecho, se detecta cómo las piezas que han experimentado una revalorización más acusada han

sido el cuarto de baño, la cocina y otros espacios de uso común; deseados aunque inalcanzables para la mayoría de los encuestados son el cuarto trastero y el garaje. Una gran expresividad sobre lo que a la población preocupa o molesta de las viviendas tienen las denuncias ante las organizaciones de los consumidores o responsables de la defensa de los ciudadanos. En términos generales, se observa cómo las consultas y reclamaciones en torno a la vivienda han seguido una tendencia ascendente durante los últimos años. Hay una soterrada conflictividad relacionada con las deficientes condiciones en que se hallan las viviendas y los edificios residenciales, de los que son responsables bien el constructor, bien el propietario en los casos de alquiler. Los informes anuales del Defensor del Pueblo dan constancia de cómo las quejas sobre las deficiencias higiénico-sanitarias y constructivas son mayores en las viviendas de protección oficial.

Independientemente de a quién corresponda la responsabilidad por ellas, el hecho comprobado es que la reparación de las deficiencias o la adaptación a nuevas necesidades son incumbencia de los mismos usuarios. Ahora bien, el acondicionamiento de las viviendas no siempre responde a la búsqueda de adecuación de las mismas a necesidades cambiantes; la mejora estética o la voluntad de plasmar en la vivienda el estatus personal o familiar explican muchas reformas domésticas. Dichas mejoras han recibido una cierta institucionalización a través de las ayudas a la rehabilitación puestas en marcha a partir de 1983. Se hayan o no acogido a ellas, el hecho cierto es que el 25,8 por ciento de los encuestados por el MOPU en 1991 las había emprendido.

La falta de idoneidad de la vivienda a las necesidades de sus moradores, siendo verdad en gran número de casos, no sirve para explicar del todo los complejos mecanismos y factores que subyacen tras la decisión de mudarse de casa. Por lo demás, reducir la movilidad a una función de la capacidad adquisitiva sería ignorar los muchos resortes psicológicos y sociológicos que están presentes en esta peculiar aproximación entre lo deseable y lo posible en materia de vivienda. Sí, tomando como horizonte cronológico el año 1975, la ya citada encuesta del MOPU había concluido que durante ese tiempo un 28,9 por ciento de los encuestados había cambiado de vivienda, la Encuesta FOESSA 93 reflejaba cómo un 15,7 por ciento de la población encuestada se había mudado en los cinco últimos años. Casi

coetáneamente, la Encuesta Sociodemográfica detectaba una reducida movilidad de la población española identificada a través del tiempo de permanencia en la vivienda anterior, permanencia que, a nivel de media nacional, se colocaba en 12,8 años.

La movilidad residencial dentro de la misma ciudad para acceder a una vivienda más adecuada a las necesidades de sus moradores es una interpretación válida para un buen número de casos. De hecho, a principios de los 80, siguiendo la encuesta del CEOTMA (Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), el tamaño insuficiente justificaba entonces más de la mitad de las respuestas de quienes necesitaban cambiar de vivienda, yendo a continuación las malas condiciones de la vivienda anterior, aun cuando un tercio de los encuestados esgrimía el deseo de adquirir una vivienda propia. Con una muestra muy generosa y un amplio período de observación, la Encuesta del MOPU detecta un abanico de causas de cambio de vivienda que alteran substancialmente las de principios de los 80. Así, el tamaño como causa principal la aducen el 23,3 por ciento de los encuestados, frente al trabajo (19,9 por ciento), que se coloca algo por delante del matrimonio (18,8 por ciento) y sólo un modesto cuarto lugar lo ocupa el deseo de adquirir una vivienda (12,6 por ciento). Los últimos datos de que hemos dispuesto (Encuesta FOESSA 93) han puesto de manifiesto la tendencia hacia una movilidad de carácter más cualitativo entre quienes han tenido posibilidad o capacidad económica para mudarse; sorprende, por ello, que la causa más invocada por los encuestados para cambiarse de casa alguna vez durante los últimos cinco años ha sido el tener más comodidades (un 28,7 por ciento), frente a los que argumentaban cambio de trabajo (11,1 por ciento) o el matrimonio (10,2 por ciento), entre otras razones de menor peso.

Al margen de las valoraciones que merezca la movilidad residencial, parece claro que el proceso de integración europea está llamado inevitablemente a acentuarla; el propio Programa de Convergencia reclama la puesta en marcha de medidas para incentivarla o para, al menos, hacerla posible; entre ellas destacan la aplicación de nuevas legislaciones sobre suelo o arrendamientos urbanos de signo liberalizador, así como facilitar todo lo posible las transacciones inmobiliarias reduciendo su costo y canalizando hacia ellas el ahorro privado.

Todavía adolecemos en España de la pervivencia de acusadas situaciones de inadecuación residencial, que toman cuerpo de forma

más contundente en la denominada infravivienda o vivienda subestándar; en los últimos años se han abierto camino diversos criterios para calificar una vivienda como infravivienda:

— Hallarse localizada en un edificio ruinoso o con síntomas inequívocos de decadencia (grietas, humedades, deformaciones, etc.).

— Carecer de servicios básicos (agua, luz, sanitario, etc.) en el propio edificio o en la vivienda.

— Tener un tamaño insuficiente en términos absolutos (m^2 útiles) o relativos (hacinamiento) (18).

Ahora bien, la falta de estadísticas rigurosas y periódicas no permite el acotamiento claro y preciso de situaciones de infravivienda por confluencia de factores objetivos de la propia vivienda y de sus ocupantes.

Aunque son las ciudades de más de 50.00 habitantes las que en mayor proporción concentraron la infravivienda a lo largo de los 80, también el hábitat rural acumulaba carencias lamentables, fruto del abandono, la falta de recursos y el descuido de las Administraciones. No obstante, puede afirmarse que la marginalidad residencial, concebida como el último escalón de la infravivienda, es un fenómeno eminentemente urbano; en ella las carencias son extremas tanto en déficits internos (tamaño, seguridad, confort o instalaciones) como en aquellos elementos del entorno que tanta trascendencia tienen para la satisfacción de las demandas del ciudadano (accesibilidad, espacios libres, servicios, etc.).

También dentro del hábitat marginal hay variantes. La modalidad de alojamiento más acusadamente marginal es la denominada «chabola» o «barraca», arquetipo donde los haya de infravivienda, situada muy por debajo de los límites tolerados por el ser humano. Bien es verdad que ya antes de los 80 muchas de las tramas marginales producidas por la gran inmigración habían subsanado parte de sus carencias originales al incorporárseles determinados servicios básicos (agua, luz o sanitario); incluso algunas de ellas fueron eliminadas a lo largo de la década (Barrios en Remodelación de Madrid.) Pero, en cambio, surgió con inusitada fuerza un «neochabolismo» sólo compa-

(18) M. VALENZUELA: «Calidad residencial y política de vivienda», en *Estudios sobre espacios urbanos*. Madrid, IEAL-MOPU, págs. 263-281.

rable a la más deleznable tugurización de las ciudades tercermundistas; se trata de auténticos chamizos de tablas, latas, plásticos u otros materiales de desecho habilitados como cobijo por gitanos, marroquíes o portugueses, que alimentan la última oleada inmigratoria hacia las grandes ciudades españolas y muy especialmente hacia Madrid. En tales condiciones se constituyen auténticos guetos de marginación social sin ninguna posibilidad de integración en la sociedad urbana.

Por su propia naturaleza ha sido difícil contabilizar y aún menos controlar esta modalidad extrema de infravivienda, por más que lo hayan intentado Ayuntamientos (Málaga), Consorcios (Madrid) o gobiernos autónomos (Principado de Asturias). Las cifras resultantes son siempre cortas, desde algunos miles a unos pocos cientos, pero sería superficial reducir el problema de la vivienda marginal a su mera dimensión numérica; lo que está en juego es la capacidad de las sociedades avanzadas para integrar plenamente en todas sus dimensiones a un nuevo componente social, sea éste el marroquí o el gitano. Por tanto, la solución a la infravivienda ha de pasar por todas las dimensiones sociales de los grupos que las habitan, desde el trabajo a la aceptación en los lugares de encuentro.

Pero es que, incluso en términos numéricos, la infravivienda aparece aún con perfiles preocupantes en las grandes ciudades, tanto en sus periferias como en sus áreas centrales; así lo confirma el caso de Madrid, donde todavía en 1990 más de 100.000 familias padecían una o varias carencias propias de la infravivienda: vivir en menos de 10 m² por persona, carecer de agua corriente, luz eléctrica o aseo (19). Tales deficiencias, por otra parte, se concentran en determinadas zonas de la ciudad correspondientes tanto a distritos centrales (Centro, Arganzuela) como a la periferia de clase trabajadora (Vallecas, Vicálvaro o San Blas).

6. LAS POLITICAS DE VIVIENDA O EL DESFASE PERMANENTE

A partir de los primeros 80 se pone en marcha la serie de planes plurianuales, iniciándose con el Plan Trienal (1981-1983) aprobado

(19) EQUIPO EDIS: *Pobreza y desigualdad en Madrid*. Cáritas Española, 1990.

por el RD 2455/1980, de 7 de noviembre, que fijaba como objetivo la construcción de 571.000 VPO durante todo el período, de las que 481.000 serían de promoción privada y 90.000 pública. Estas últimas estarían íntegramente financiadas con cargo al presupuesto del Estado y destinadas básicamente a resolver el chabolismo y la infravivienda, por lo que sus beneficiarios debían pertenecer a grupos de bajo nivel adquisitivo (1,5-1,7 SMI). También en cada promoción privada se preveía una «ayuda económica personal» para la demanda con ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI, beneficio que afectaría a alrededor del 11 por ciento de las viviendas previstas.

Como se ha señalado más arriba, la situación de la vivienda marcó una tendencia descendente o estable durante la primera mitad de los 80. En el mismo centro del ciclo crítico (año 1983) se elabora y aprueba el Plan Cuatrienal 1984-1987. Precisamente, coincide con el profundo giro en la gestión de la política de vivienda consistente en el reparto competencial entre las tres Administraciones. Los análisis previos al Plan Cuatrienal evaluaron la evolución de las necesidades de vivienda para el período considerado entre 250.000 y 310.000 unidades/año, si bien el Plan optó finalmente por la banda inferior de dicha previsión, que la dinámica inmobiliaria iniciada a partir de 1985 se encargará de desmentir.

En el capítulo de las objeciones, aunque el Plan fue un instrumento válido para el relanzamiento del sector de la construcción, no está tan claro que alcanzara plenamente sus objetivos sociales; para comenzar, no estaban definidos con precisión los destinatarios de las VPO libres, excepción hecha de su nivel de renta oficial, que, por otra parte, fue en no pocos casos vulnerado; este punto de vista se completó con el bajo nivel de realización de las VPO de promoción pública. Por lo que respecta a la promoción privada, se produjo una llamativa desviación del uso de las VPO hacia la residencia secundaria, a pesar de ser de todo punto incompatible con la idea de protección pública, que por principio debe quedar restringida a la vivienda permanente. Las regiones turísticas (Baleares, Costa del Sol) fueron con mucho las que más se beneficiaron de tal perversión de la idea original de VPO. Una crítica en profundidad al Plan que comentamos, extensible a las normas que lo van a continuar, es que han estado encaminadas básicamente a dinamizar el sector de la vivienda en su vertiente productiva, generadora de renta y empleo, o, dicho de

otra forma, se ha entendido y potenciado la vivienda en tanto que campo atractivo para la inversión.

Con mejor voluntad que previsión, el MOPU concebía las medidas adoptadas en 1987 como una etapa puente hacia la elaboración de una nueva política de vivienda plasmada en un nuevo Plan Trienal, que sería elaborado de inmediato. Las líneas maestras del Plan «non nato» de 1988 fueron fijadas por el titular del MOPU en una comparecencia en el Congreso:

- a) Diseño global de todos los instrumentos aplicables, así como de coordinación de todas las políticas de vivienda y suelo.
- b) Mayor personalización de las ayudas públicas, supeditadas a las condiciones de los destinatarios en niveles de rentas y composición familiar.
- c) Mayor impulso a la rehabilitación como instrumento para obtener mayor rentabilidad social y económica del parque de vivienda existente.

Escasamente año y medio después entró en vigor el RD 224/1989, de 3 de mayo, que seguía fielmente los pasos de la reforma iniciada a finales de 1987, si bien nacía con pretensión de dar alguna respuesta a los fuertes desequilibrios que en el sector de la vivienda se habían venido primando desde mediados de la década. El alza de los precios de la vivienda (200 por ciento en Madrid en el período 1987-89) y también espectaculares en las grandes aglomeraciones urbanas, propiciada por la especulación del suelo, la inflación de beneficios empresariales y la desviación de la vivienda hacia otros usos habrían desencadenado la generación de un déficit anual acumulativo de vivienda de 80.000 unidades, mayoritariamente concentrada en la vivienda protegida.

El balance del año 1990 de las actuaciones protegidas en materia de vivienda por parte del MOPU puso de manifiesto las deficiencias de la política de vivienda, motivadoras de la considerable pérdida de dinamismo de la vivienda protegida en la segunda mitad de los 80:

- a) Excesiva burocracia y lentitud en la tramitación de las calificaciones y ayudas.
- b) Fuertes elevaciones de los costos del suelo y de la construcción, que desviaban el interés de los promotores hacia las viviendas li-

TABLA 10.6

ACTUACIONES DE REHABILITACION FINANCIADAS COMO VPO POR EL MOPU

COMUNIDADES AUTONOMAS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1984/ 1992	% Financ./ Solicitadas
TOTAL NACIONAL	12.082	15.617	16.437	20.943	11.857	9.904	8.442	8.794	4.853	108.929	51,34
Andalucía	347	851	1.684	1.536	1.053	1.293	1.089	1.269	986	10.108	36,93
Aragón	780	1.353	1.081	1.046	530	514	481	712	419	6.916	64,62
Asturias	232	426	1.060	1.666	855	794	496	512	334	6.375	64,17
Baleares	159	222	194	152	136	57	30	31	71	1.052	57,93
Canarias	314	325	128	134	174	157	603	108	76	2.019	62,14
Cantabria	318	525	200	441	288	657	245	604	94	3.372	56,99
Castilla y León	2.186	1.310	1.341	1.091	528	522	381	582	97	8.038	66,68
Castilla-La Mancha	754	1.264	422	685	530	294	135	178	160	4.422	78,28
Cataluña	3.663	1.384	1.779	3.365	271	228	284	259	465	11.698	32,22
Extremadura	614	1.318	631	695	820	785	878	712	606	7.059	50,39
Galicia	1.281	1.437	849	830	498	492	497	411	186	6.481	69,02
Madrid	441	1.689	2.981	3.480	1.861	1.702	1.714	1.360	450	15.678	55,98
Murcia	463	619	407	465	249	237	226	159	164	2.989	57,58
Navarra	193	848	474	607	623	579	453	578	—	4.355	49,74
Valencia	175	1.881	2.904	4.386	3.155	1.406	794	992	583	16.276	57,44
País Vasco	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Rioja, La	131	118	180	212	194	155	116	174	152	432	36,3
Ceuta	31	33	46	45	19	18	11	151	5	359	65,87
Melilla	—	14	76	107	73	14	9	2	5	—	30,43

FUENTE: Dirección General de Vivienda y Arquitectura.

bres, ante las escasas o nulas perspectivas de beneficio de las protegidas, que tenían que someterse a un módulo, claramente alejado de los costos reales.

c) El planeamiento urbanístico no había actuado como estímulo para la construcción de viviendas protegidas (poco suelo para VPO, largos plazos de gestión del suelo y de concesión de licencias).

d) El control del destino de las ayudas públicas era lento y complejo, además de no siempre eficaz y justo.

e) Además, el seguimiento de las segundas y terceras transmisiones era inexistente, lo que hacía posible corruptelas de fuerte contenido social.

De los tres enfoques a que puede responder una política de vivienda (como dinamizadora de un sector económico buen creador de empleo, como generadora de un bien social imprescindible o como creadora de nuevo tejido urbano) en la década de los 80 prevaleció, sin duda, el primero. Se ha construido mucha vivienda, pero no se ha construido ni para quien la necesitaba ni donde se necesitaba. De hecho, las necesidades se van acumulando en las grandes ciudades y en las capas sociales que deseaban acceder a su primera vivienda, sobre todo los jóvenes; lo mismo cabe decir de ciertos barrios, en que la distinta oferta-demanda se acusaba, provocando una creciente crispación social. Madrid es en tal sentido un ejemplo paradigmático.

Si hubiera que identificar un punto de inflexión en la política de vivienda en función de la situación descrita éste sería la primavera de 1991; en tal momento se hallaba la actividad del sector inmobiliario muy por debajo de los niveles de años anteriores y el malestar social en torno a la vivienda había alcanzado su clímax; es entonces cuando, según algunos, ante la imposibilidad de convertirse en efectiva la demanda latente de viviendas a causa de los elevadísimos precios alcanzado, se impuso la necesidad perentoria de reorientar la política de vivienda en España. De una forma u otra, cuantas medidas se adopten en los años posteriores van a estar enmarcados por los acuerdos sobre política de vivienda adoptados en el Consejo de Ministros del 10 de mayo de 1991. En su virtud, se ponían en marcha una serie de medidas destinadas a paliar la profunda crisis en que se hallaba el acceso a una vivienda desde mediados de los 80.

El Plan de Vivienda 1992-1995, al igual que los anteriores, se presenta como un esquema de ayuda personalizada para aquellos sectores sociales con menores recursos. Con este fin básico se aprueba el RD 1932/1991, de 20 diciembre, sobre actuaciones en materia de vivienda y suelo, para cuya ejecución se preveía destinar unos recursos mínimos de 2,38 billones, excluidos los intereses concedidos por las entidades financieras. Los objetivos y estrategias del nuevo Plan se recogen en organigrama aparte.

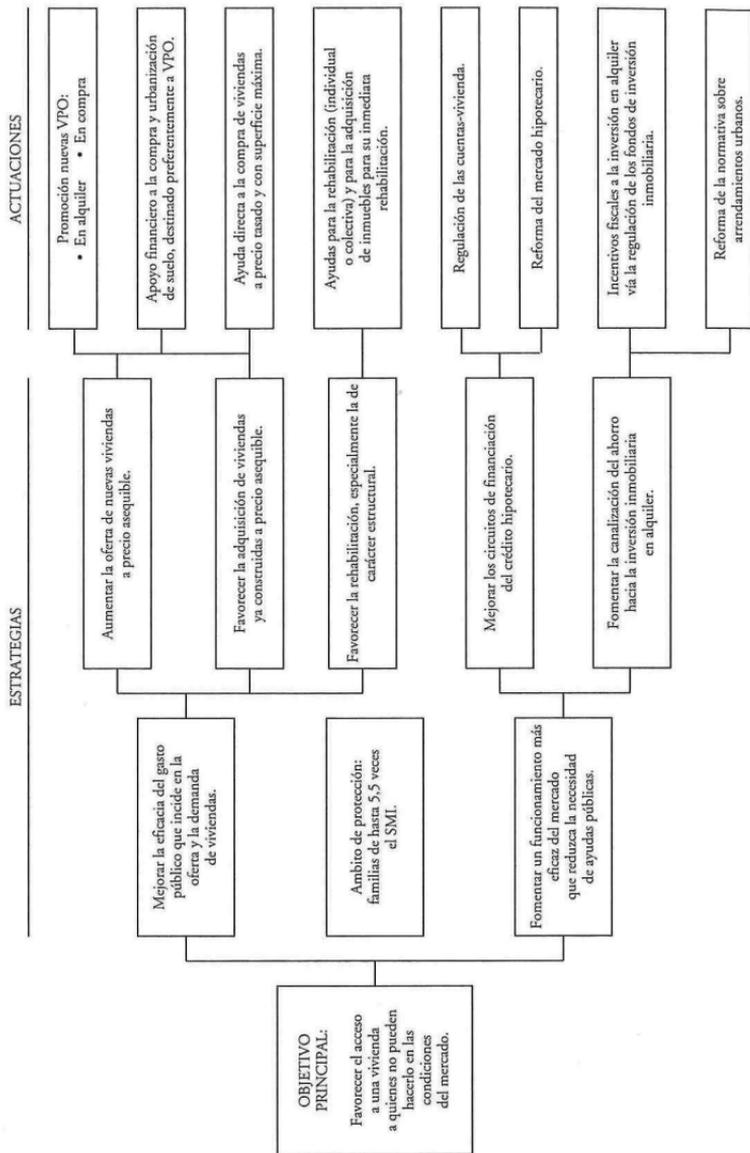
Hay, sin embargo, quien ve en el último Plan de vivienda la continuación de los rasgos básicos de la política de vivienda de los 80; se le achaca que la intervención estatal beneficia, en última instancia, a los agentes económicos, que existe ausencia de un marco global para todas las medidas que afectan a la vivienda, se individualiza el problema de la vivienda abandonando la responsabilidad de responder a demandas de colectivos así como de barrios o zonas específicas y que se ignoran las reales necesidades de la población mal alojada.

A lo largo de la década se ha producido un considerable ensanchamiento de aquellos supuestos residenciales merecedores de la protección de la Administración sobre la base de su utilidad social. Aunque el grueso de la protección sigue canalizándose hacia la vivienda nueva en propiedad, se han abierto camino nuevos supuestos tanto en propiedad (vivienda usada, vivienda a precio tasado) como en alquiler. Precisamente, en la evolución seguida estos años de la «ayuda a la piedra» a la «ayuda a la persona», aún queda por recorrer un largo camino hacia el fomento del alquiler en vivienda nueva o usada.

Aún se abren más las situaciones protegibles en el Plan 1992-1995. Así, se crea la figura de la vivienda de primer acceso, cuyo tamaño se reduce a 70 m², pero con una subsidiación privilegiada que la hace particularmente idónea para los jóvenes. En el otro extremo del espectro social se situarían las viviendas libres a precio tasado, a las que podrían acceder familias con rentas medias y cuyo tamaño puede llegar incluso a ser de 120 m²; una variante de las mismas es la ayuda a la promoción de vivienda libre en arrendamiento a precio tasado.

El origen del reciente proceso de especulación del suelo en España hay que localizarlo en torno a 1984, cuando sobre él se concitan las expectativas de revalorización rápida abiertas por la recuperación

GRAFICO 10.6 OBJETIVO Y ESTRATEGIAS DE LA POLITICA DE VIVIENDA



económica y la apertura al exterior de la economía española. Como en tantos otros aspectos relacionados con la vivienda, la reactivación del sector a partir de 1985 puso de manifiesto que la acción subsidiaria pública en esta materia sólo sería eficiente si contaba con instrumentos idóneos para poner a su disposición suficiente suelo en tiempo, forma y localización adecuadas.

Son, sin duda, los Ayuntamientos la piedra angular de una política de suelo; a ellos les competen dos tareas cruciales: por una parte, redactar los documentos de planeamiento urbanístico que permiten disponer de los suelos necesarios; y por otra, han de gestionar tales suelos para su urbanización. En la normativa vigente hasta entonces (Ley del Suelo de 1975, Texto Refundido de 1976) predominaba el concepto de edificación sobre el de vivienda y bajo ningún concepto el planeamiento se concebía como un instrumento para la puesta en práctica de una política de vivienda determinada.

La eficacia de una política de vivienda a finales de los 80 habría de suponer ineludiblemente regular el mercado de suelo, evitando la especulación y el consiguiente incremento de los precios de la vivienda, lo cual se conseguiría a través del planeamiento urbano y de la realización de actuaciones de choque. De aquí el cambio drástico que en las políticas de suelo va a propiciar la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en la que se pueden hallar vías relativamente expeditas para obviar los problemas de suelo que estrangulaban el desarrollo de los programas de vivienda; claro que para ello es condición indispensable que los municipios adapten sus planes urbanísticos al nuevo texto legal, pero el arsenal de posibilidades de intervención sobre el suelo justifican sobradamente la adaptación.

La potenciación de la presencia pública en el mercado de suelo constituye, sin duda, el envite más fuerte y decidido de esta Ley y también el más polémico. No sólo facilita el planeamiento por iniciativa pública mediante el sistema de expropiación o similares, sino que se propicia la constitución de patrimonios municipales también recurriendo a ella. De lo hasta aquí expuesto se desprende que va a ser obligado articular los programas de suelo en íntima relación con programas concretos de vivienda pública, dado que difícilmente tendrán éxito éstos sin apoyarse en aquéllos.

El vigente Plan de Vivienda 1992-1995 tiene precisamente en el suelo su aportación más novedosa respecto a programas anteriores; en él se asume un máximo esfuerzo de corresponsabilización entre Administraciones para poner a disposición de la política de vivienda suelo a bajo coste; en concreto, como mínimo hay que garantizar suelo suficiente para la VPO de régimen especial, si bien en muchas Comunidades Autónomas se aspira a aportarlo para una importante cuantía de vivienda de nueva construcción de las restantes modalidades protegidas.

En otro lugar de este trabajo se ha recalcado la tendencia a la baja observada en el régimen de alquiler a lo largo de los 80, que parece corresponderse mal con la mayor apertura externa de nuestra economía y con el proceso de integración europea, que apuesta por potenciar la movilidad geográfica y laboral. Sin duda, la regulación normativa de las relaciones propietario-inquilino tal como las reorientan los anteproyectos de la nueva LRU, ayudará a dinamizar el hoy raquítico mercado de alquiler. En términos técnicos parece estar clara la batería de medidas que una eficiente política de alquiler debería utilizar; además de la pendiente regulación legal del inquilinato, son inevitables las medidas fiscales, financieras y de suelo, pero, sobre todo, es urgente incentivar la salida en alquiler de una parte al menos de la vivienda desocupada.

En el fomento de la oferta parecen hallarse, pues, centradas las esperanzas de dinamización del alquiler. El reciente impulso que el Plan de Vivienda 1992-1995 pretende dar al alquiler sólo tendrá auténtica eficacia si consigue estimular la aparición o consolidación de operadores privados profesionalizados y solventes. En tal dirección puede apuntar la figura de la vivienda en alquiler a precio tasado que es una de las novedades del citado plan.

CONCLUSIONES

Hemos pretendido a lo largo de los seis capítulos de que consta este texto sintetizar los grandes temas que han confluído en la vivienda a lo largo de la década de los 80. A pesar del carácter selectivo de estas páginas, hemos procurado que contaran con ciertas líneas argumentales y algunos puntos fuertes, que deseamos enfatizar en estas conclusiones.

Interesaba hacer hincapié en los cambios institucionales, que tanta importancia tienen para el ciudadano, pues, en este como en tantos otros aspectos de la vida social, la dependencia respecto a las estructuras político-administrativas es considerable. Hay que enfatizar, sin embargo, que el encaje institucional puesto en pie durante los 80, en la práctica ha seguido dejando en manos de la Administración Central los resortes de la construcción (legislación, fiscalidad, financiación, etc.); por contra, ciertas tareas esenciales para la promoción inmobiliaria, como es la preparación de suelo urbano, han quedado en manos de unos Ayuntamientos carentes de protagonismo en la fijación de las políticas de vivienda.

Si en el marco normativo el cambio es más aparente que real, ni siquiera se puede decir lo mismo del régimen de acceso a la vivienda, en el que la propiedad ha acentuado su peso, sin que contemos aún con perspectiva suficiente para detectar los efectos del estímulo al alquiler. Y aquí encaja el divorcio, que en este decenio no ha hecho más que acusarse, entre la perspectiva de la vivienda como bien de inversión, que comparten los promotores de vivienda y la que destaca su condición de bien de consumo, que asume el ciudadano-habitante. Pero es que, además, los esfuerzos por facilitar el acceso a la vivienda no llegaron nunca a poner en cuestión la lógica del beneficio que tan buenos resultados había cosechado. Frente a ello cabría haber cifrado las expectativas de acceso a una vivienda para las nuevas franjas sociales necesitadas de ella en la promoción pública; quiere decirse que hoy más que nunca se echa en falta una política de vivienda más dúctil y adaptable a los matices de la demanda del tipo que sea.

Se impone, por tanto, apostar por una política de vivienda más valiente, imaginativa y flexible, entendida como instrumento de integración social.