

Vivienda social en España

Antonio García Fernández*

Si al comienzo de este siglo se me ocurriese afirmar que la Arquitectura es ante todo un hecho social, más de uno sonreiría. Cuando ya los mercados se habían apropiado de sus formas para su beneficio, la comercialidad de las imágenes arquitectónicas ha devuelto a la Arquitectura su utilidad frente a los poderes. Estas formas, como nuevas expresiones de la modernidad, han recuperado para la colectividad la imaginaria sin salvarse de la especulación. ¿Cuántos de los más nombrados arquitectos de la actualidad reivindicar un discurso social?, ¿cuántos de ellos han diseñado viviendas sociales?, ¿cuántos hacen frente a la especulación del mercado inmobiliario? La actual tendencia globalizante se conforma con admitir la globalidad capitalista, y para el caso de

*Arquitecto urbanista. Delegado del CYTED por España en la red XIV-E "Vivienda rural y mejora de la calidad de vida en los asentamientos rurales".



Vivienda social en Monte Alto, La Coruña, España.

las ciudades y los territorios se afirma en la continua urbanización, admitiendo que en un futuro habrá dos clases de arquitectura: la representativa y perdurable hecha por arquitectos, y aquella otra efímera y de consumo hecha por el mercado. En la primera se situarían los edificios para la representación, en la segunda tendría cabida el resto del tejido urbano. Me atrevería a decir que ésta será la futura imagen de nuestras ciudades. En ella se incluye toda clase de vivienda sin distinciones. Visto así, podría afirmar que la vivienda social, aquella construida por los estados para el beneficio de las clases menos pudientes será en el futuro un bien en extinción.

Esta situación es ya una realidad en diferentes estados, independientemente de que sean sus gobiernos totalitarios o no, de Japón a Hong Kong o en Estados Unidos, son los mercados inmobiliarios los que definen y controlan desde los precios del suelo hasta la normativa urbanística. Quizá la memoria histórica de estos países haya estado marcada por su menor dedicación a la hora de definir los intereses de su gobierno como protector de sus ciudadanos. Es en Europa donde mayor número de ejemplos se han dado en pos del bienestar de las clases más desfavorecidas, desde los movimientos ilustrados en el siglo XVIII, pasando por las utopías socialistas y las propuestas burguesas de la industrialización del siglo XIX, las teorías del Movimiento Moderno anteriores a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) hasta la reconstrucción de Posguerra. Llegados a la definición de los actuales estados postindustriales europeos, en un sentido genérico salvando sus hechos particulares, comprendo que las actuales políticas sociales, en las que se incluye la de vivienda, son herencia de una historia orientada hacia los hechos sociales.

Hoy día y paso a paso, la dirección que están siguiendo las políticas europeas es la de liberalizar los mercados y abandonar los programas sociales, también los de vivienda, el argumento esgrimido es el alto costo presupuestario a pagar. Por estas razones y el ejemplo que se atribuye a las políticas sociales y europeas debido a su antigüedad y continuidad, habrá que tener en cuenta su evolución para no caer en sus errores, analizar sus logros y medir la evolución global de las políticas estatales hacia la minusvaloración de los programas sociales.

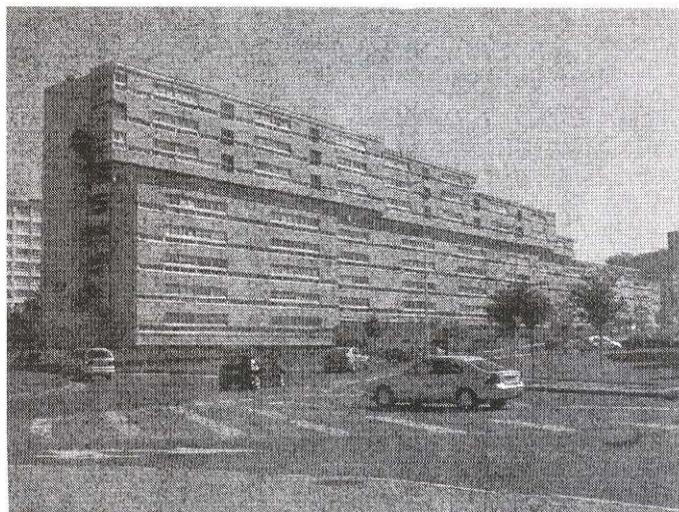
A pesar de ser diferente a gran parte de los casos presentes en Europa, elegí el caso español para desglosar las tendencias expuestas, ante todo por el interés que representa un país con una alternancia pública-privada en la financiación inmobiliaria de la vivienda social.

De la vivienda barata a la de precio tasado

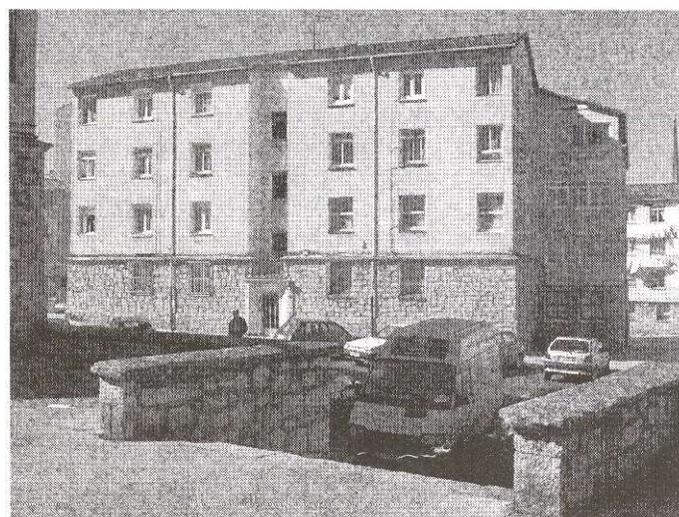
Si me pregunto cuál ha sido la evolución del concepto de "vivienda mínima" en Europa, establecido por el Movimiento Moderno a principios del siglo XX, trazaría una línea lingüística que uniese este cometido de "mínimos habitables" definidos en aquel periodo y en la posguerra de 1945, con aquel otro de "vivienda de máxima habitabilidad" más coherente con la actualidad. El problema entonces planteado, era remediar la escasez, en algún caso inexistencia de vivienda para las clases bajas. A ello se unían las grandes diferencias entre clases sociales, abrumadoramente diferenciadas en el caso español, que dividían los estados en pobres y ricos con una minoría en las clases medias. El "premio" que antes suponía obtener una vivienda cualquiera, ahora se ha modificado por la posibilidad de elección debido a la mejora de las condiciones económicas. Del "mínimo" hemos pasado al "máximo" en la búsqueda de opciones "baratas" y para todos. Ya nadie está dispuesto a ser alineado en un tipo uniforme de vivienda, se desea lo mejor y de ser posible, distinto a lo del vecino. Ello engloba también a las clases menos pudientes, palabra ésta que ha sustituido a la de "pobres". Y es que los pobres aquí, son subsidiados e incorporados a la posibilidad de elección.

Vivienda barata

Para describir la evolución de la vivienda social en España comenzaré con el término popular "casas baratas" acuñado antes de la Guerra Civil Española,¹ usado para definir las construcciones sociales de los programas de vivienda de la República. La Guerra Civil supuso la ruptura y el abandono de estos programas sociales y el comienzo de un periodo de supervivencia, reconstrucción y aislamiento de posguerra que duró 20 años.



Barrio Las Flores, La Coruña, España.



Casa barata en Labañou, La Coruña, España.



Vivienda social en el barrio Las Flores, La Coruña, España.



Cuatro caminos, La Coruña, España.

Sin olvidar las propuestas urbanas y arquitectónicas de varios arquitectos, hubo un gran número de programas gubernamentales de reconstrucción con igual tipología de vivienda, diseñados desde Madrid construidos por la especulación, los cuales llenaron villas y ciudades españolas con construcciones de baja calidad. A partir de 1960 se incrementó la industrialización y se produjo un crecimiento económico que posibilitó la formación de una clase media con mayor poder adquisitivo y probabilidad de elección, en un mercado inmobiliario que continuó manejado por la especulación hasta la llegada de la democracia en 1976.

Hasta ese momento lo "barato" había estado siempre asociado a la vivienda social. Aquellos conceptos mínimos de habitabilidad propuestos por los "modernos" en su búsqueda de una vivienda digna se desintegraron en su mayor parte debido a la inmediatez con la cual tuvo que ser saldada la necesidad de vivienda, de ello se apropiaron los especuladores inmobiliarios que en medio de la necesidad hicieron su negocio, abaratando y simplificando los tipos propuestos por el Movimiento Moderno, logrando ridiculizar la imagen de la mayoría de propuestas, deteniendo sus investigaciones, sus planteamientos sociales y dejando como herencia construcciones hechas para "almacenar" personas, en pocos casos pensadas para ser habitadas. Es desde entonces que el término vivienda social desaparece y sus connotaciones se negativizan. Mínimo, barato, social, pobre, todo se engloba en un mismo paquete y pierde dignidad, representan lo contrario a una mejora. A partir de ahora lo que suceda serán "alternativas", continuarán construyéndose viviendas sociales bajo otras siglas, lo cual, ante todo supone la merma de un discurso social que se ayuda de la ausencia de crítica y uniformidad en la que se envuelve el mercado global económico.

Vivienda de protección oficial

Desde el establecimiento de la Constitución Democrática en 1978, España ha vivido un proceso de descentralización gubernamental que ha tendido hacia un diseño de Estado Federal. Gobierno central, gobiernos regionales (también llamados comunidades autónomas o autonomías) y municipios, coordinan las diferentes políticas. En teoría las competencias sobre vivienda y urbanismo han sido transferidas a las autonomías, pero en la práctica, el gobierno central aún cuenta con un papel decisivo asumiendo el diseño de la legislación general de política de vivienda y su control financiero, siendo también único responsable de la política fiscal y quien establece las exenciones para la adquisición y alquiler de vivienda.

Gobierno autónomo y ayuntamientos establecen legislaciones específicas a sus jurisdicciones, entre ellas figuran el desarrollo de vivienda social para alquiler o venta.

El más popular de los proyectos de vivienda españoles ha sido la vivienda subvencionada o vivienda de protección oficial (VPO). Un edificio es clasificado como VPO antes de su construcción con relación a una normatividad en la cual podemos destacar que el área total habitable no superará los 90 metros cuadrados, los materiales usados en la construcción han de cumplir normas estrictas de calidad, y el precio de la vivienda resultante ha de ser tres veces más bajo que el fijado por el gobierno.

El sistema de VPO se divide en dos categorías dependiendo de los ingresos familiares:

- ◆ Cuando el comprador posee ingresos muy bajos, la ayuda financiera se acoge al llamado "régimen especial"; el préstamo a compradores y constructores llega a un máximo de 80 por ciento del precio máximo de venta, a pagar en 25 años.
- ◆ Cuando los ingresos son bajos o medios, la legislación los define como de "régimen general". El préstamo llega a un máximo de 80 por ciento del precio máximo de venta, a pagar en 15 años en el caso de propietarios y edificaciones para venta y 10 años para alquileres.

El VPO no está dirigido únicamente a familias sino al total de la economía, es usada para reactivar el sector de la construcción, una de las bases de la economía española.

Se pueden distinguir tres periodos desde la aparición del sistema de VPO:

- ◆ Hasta 1986, sobre el 50 por ciento de las nuevas viviendas creadas eran VPO.
- ◆ Desde 1987 la construcción de VPO disminuyó significativamente y fue reemplazada por construcción privada, debido a la reducción de la demanda por aquellos sectores de la población a quienes se destinaban y al alto costo a pagar por el suelo urbanizable. Esto impidió que en zonas

del país se construyesen VPO, al ser imposible para las construcciones mantener los precios y calidades demandadas.

◆ En el plan de vivienda 1992-1995 (y a continuación) se incrementó el libre mercado de vivienda, de esta liberalización resultó la creación de un nuevo tipo de vivienda social subvencionada: la vivienda de precio tasado (VPT).

El VPO nació fruto de las características del mercado inmobiliario y la demanda de la población española del momento. Teóricamente estos dos conceptos han determinado el tipo de intervención del gobierno. La obtención de vivienda continúa siendo uno de los principales problemas de las familias españolas. El actual significado de "obtención" y "demanda" de vivienda, parte del hecho de la tenencia o residencia en otra vivienda con los mínimos requerimientos garantizados. Lo pretendido ahora es la mejora en calidad, lo social se traduce en el incremento del bienestar.

Hoy en España se distinguen dos tipos básicos de necesidades de viviendas, la de primera residencia y la de alta calidad. Para aquellos que buscan su primera vivienda, los problemas existen debido a su alto costo y a la escasa alternativa en las opciones que no sean la compra en propiedades. Si a esto añadimos que los demandantes de la primera vivienda son generalmente personas de primer empleo y jóvenes, debido a la inestabilidad del mercado laboral, su acceso a una vivienda se hace más difícil.

En la demanda de vivienda de alta calidad influyen las características del mercado inmobiliario español, que hace más atractiva la adquisición de una vivienda que una de alquiler.

Vivienda de precio tasado

Durante la década de 1990 se hizo un esfuerzo gubernamental en lo que atiene a la aceleración de reformas pendientes relacionadas con vivienda en general, medidas para la mejora del mercado hipotecario, revisión de la legislación sobre arrendamientos y aprobación del programa de viviendas 1992-1995.

El gobierno central y el sector financiero, establecieron un acuerdo por el que más de 400 mil viviendas fueron construidas al amparo de programas de vivienda de 1992 a 1995 y 157 mil de ellas bajo el programa de 1996.

En suma, las actividades del programa implicaron una transferencia de recursos financieros, públicos y privados, al sector de la construcción.

Estos programas establecen para cada autonomía un número de viviendas de bajo costo dependiendo de sus necesidades, los gobiernos autónomos establecen las cantidades de vivienda, siendo el gobierno central quien finalmente decide, a expensas del máximo número de viviendas

calificadas como VPO y VPT dentro del programa de vivienda. El balance final es resultado de las particularidades políticas, económicas y territoriales.

El gasto final resulta de una combinación entre negociaciones políticas y criterios económicos tales como la cantidad de población entre 22 y 44 años, la cantidad de familias de bajos ingresos, el número de municipios con población mayor de 100 mil habitantes y los usos del suelo derivados del ordenamiento urbanístico del territorio.

Las VPO han sido mantenidas hasta el programa de viviendas de 1996, la desaparición de éstas y la creación de las VPT, marcan el cambio en una definición de propósitos dentro de las políticas públicas en España, basadas genéricamente en la oferta de vivienda o vivienda adecuada para gente de pocos recursos, pobre. Sin embargo, los instrumentos usados para alcanzar este objetivo han cambiado con el tiempo. La ayuda a la construcción ha sido reemplazada por descuentos, lo que se traduce en reducción en la intervención directa del Estado a favor de otras formas que puedan combinarse con las existentes en el actual mercado inmobiliario.

Esto se refleja claramente en el nombre dado a la última de las categorías de vivienda subvencionada: vivienda de precio tasado (VPT).

En las VPT la subvención únicamente se presta a compradores. Como su nombre indica, es una ayuda a la financiación de compras de vivienda para ventas de bajo precio, prefijados de antemano. Una vivienda nueva o de segunda mano, puede ser considerada como VPT si el área total habitable no supera los 120 metros cuadrados, si no se compra por razones especulativas, y si el precio de la vivienda resultante no excede al fijado por el gobierno.



Labañou, La Coruña, España.

Estado de las viviendas medidas en porcentaje del total.

	Año	Buen estado	Faltan elementos básicos (calefacción, wc, ducha...)	Inadecuado	Mal estado
Alemania	1995	62	25	-	-
Bélgica	1991	57	28	14	0
Dinamarca	1995	89	11	0	0
España	1991	90	8	2	0
Finlandia	1995	85	15	0	0
Holanda	1995	81	13	4	2
Inglaterra	1991	86	1	8	3
Irlanda	1991	86	9	6	0
Italia	1991	52	49	0	0
Portugal	1991	77	16	1	6
Suecia	1995	99	1	0	0

Ministerio de vivienda, Holanda, 1972.

Precios máximos de venta de las viviendas sociales españolas 1996 en pesetas por metro cuadrado.²

Área geográfica	VPO	VPO	VPT
	Régimen general	Régimen especial	
Madrid y Barcelona	136.379	113.960	172.809
Áreas de influencia	116.763	97.146	158.797
Un millón de habitantes	112.092	93.410	140.115
De 500 mil a un millón	99.415	82.846	124.269
De 100 mil a 500 mil	87.167	72.639	108.958
100 mil habitantes	80.963	67.444	101.166

El autor según datos de Pareja M. & San Martín, 1996.

Precio del metro cuadrado construido en las siete ciudades más grandes de España en pesetas por metro cuadrado.²

Ciudad	Habitantes	Precio m ² 1995	Precio m ² 1998
Madrid	2.881.506	207.216	209.091
Barcelona	1.505.581	180.525	200.018
Valencia	739.412	95.198	105.861
Sevilla	701.927	114.095	113.864
Zaragoza	603.367	105.928	115.759
Málaga	528.079	92.127	99.419
Bilbao	358.467	164.902	189.425

Ministerio de Fomento, España, 1999.

Conclusiones

El mercado inmobiliario español ha sido tradicionalmente diferente a la mayor parte de los mercados europeos, debido a la elevada tasa de viviendas en propiedad en comparación al número de alquileres. La falta de un importante sector privado dedicado a los alquileres no ha sido equilibrada por el sector público, como ha ocurrido en algunos países europeos en los que existe mayor posibilidad de elección.

Los programas de vivienda social del periodo democrático han seguido una tendencia regular a los deseos reflejados por el mercado inmobiliario. Han delegado la posibilidad de alternativas diferentes a las ofrecidas por el mercado, en pocos casos han permitido investigaciones y nuevas aportaciones tipológicas, no dando solución al acceso de los más jóvenes y determinando la opción de vivienda de los menos pudientes a la compra, a costa de rebajar el precio de compra y subvencionar el mercado.

Los programas de vivienda en la década de 1990 han sido positivos, pero aún persisten problemas, tales como la inadecuada relación entre los que desean vivir de alquiler y la renta a pagar, y la dificultad de los jóvenes para acceder a una vivienda.

Aun tomando en cuenta la disminución poblacional (España es el país del mundo con menor índice de natalidad) y lo construido, aún falta vivienda y más para personas con necesidades de rentas baja y media. En los años 1960, en España se poseían 253 viviendas por mil familias, hoy esta proporción ha crecido hasta las 300 viviendas, todavía menor que las 453 viviendas de Alemania, las 398 de Francia o las 338 de Italia.

La vivienda social en la España actual se construye bajo los indicadores del mercado inmobiliario, la única cualidad que la distingue frente a cualquier otra construcción, es la rebaja en su precio para personas de renta menores a las medias²

Bibliografía:

"La vivienda en las siete ciudades más importantes de España". *El País*, diario, 11 mayo, 1999.

Ministerio de vivienda. *Housing in the Netherlands*. Holanda, 1997, p. 19.

Ministerio de vivienda. *Housing in the Netherlands*. Holanda, 1998, pp. 36, 39.

Pareja, M. & San Martín, I. "General trends in financing social housing in Spain". *Urban Studies*, vol. 36, N° 4, 1999, pp. 699-714.

Notas:

España sufrió una guerra civil de 1936 a 1939, tras la que se implantó una dictadura militar regida por el general Franco hasta su muerte en noviembre de 1975.

² Un dólar estadounidense equivalía a 187.224 pesetas en el 2001.