

Alemania

Juan RODRÍGUEZ LORES

RWTH Aachen

ALEMANIA: DESARROLLO Y QUIEBRA DE LAS POLÍTICAS DE LA VIVIENDA

La falta de viviendas populares dignas es un problema milenario, fruto de las relaciones entre la riqueza de las clases altas acaparadoras y la pobreza de las clases bajas desposeídas.

En las sociedades industriales del siglo XIX las relaciones entre riqueza y pobreza se transforman y el viejo problema de la vivienda aparece como una cuestión social más compleja por sus nuevas implicaciones sociales, políticas y económicas. Las nuevas políticas desreguladoras del liberalismo reproducen la vieja división del mercado en pocas viviendas buenas y caras para una minoría acaparadora y muchas malas demasiado caras para la mayoría desposeída. Por muchos países europeos se extienden reformas cuyos mecanismos o intenciones impiden que se satisfaga la demanda de viviendas populares «buenas y baratas»: La filantropía es individualista y elitista; las leyes generales de «vivienda social» son de ingeniería higienista para el control de la clase baja (Gran Bretaña 1851, 1868, 1875) o financiera a favor de sus miembros económicamente desahogados (Bélgica 1889, Francia 1894, Italia 1903 y España 1911), o de ambas características (Gran Bretaña 1890 y Holanda 1901); las propuestas socialistas carecen aún de fuerza política. Alemania va por entonces a la zaga: las leyes locales de la vivienda son casi todas de tradición medieval o absolutista para disciplinar a la población, y poquísimas de vivienda subvencionada; las leyes del suelo, incluso las más dirigistas como las de origen napoleónico en Prusia Occidental o la *Ley Urbanística* de 1875 son meros instrumentos técnicos, incapaces de frenar los precios inmobiliarios y la especulación; Los intensos debates

sobre las relaciones entre vivienda y suelo no cambian prácticamente tal situación; los experimentos de viviendas, importados por particulares, son limitados, como la filantropía formalizada de «ciudades obreras» para una elite de obreros y empleados, o las ayudas mutuas en «cooperativas de viviendas» para grupos con base económica propia, etc.

Tras la I Guerra Mundial surgen en Alemania prácticas progresistas de la clase baja, como la construcción de pequeñas viviendas en cooperativa. Desde 1924, sobre la base de la *Ley Prusiana de la Vivienda*, de 1918 y sus posteriores medidas complementarias de ámbito nacional a favor de los inquilinos, se extienden en barriadas suburbanas subvencionadas (*Siedlungen*), inspiradas formalmente en la ciudad jardín y la arquitectura moderna, que encarecen la vivienda popular sin solucionar sus problemas funcionales y urbanísticos.

Bajo la crisis nacional de finales de la década, decae la política de la vivienda y renace la propaganda para cooperativas y vuelta al campo. Durante el Nazismo, el dilema suburbio o campo conduce a la búsqueda infructuosa de un concepto estructural de «pequeña ciudad» desde los paradigmas heredados de funcionalismo populista, ciudad jardín y tradiciones campesinas.

En la segunda Posguerra, la nueva República Federal desarrolla políticas progresistas de apoyo a las viviendas de alquiler, a las cooperativas y a los derechos de los inquilinos, hasta su quiebra bajo el nuevo liberalismo desde los años ochenta:

1. 1950-60 (**Dirigismo**): Reorganización del mercado según viviendas libres, de fomento público y de ayudas fiscales (*Primera Ley de la Vivienda*, de 1950); política de la vivienda como política social

de ayuda familiar y a los económicamente débiles para conseguir una vivienda o para crear fortuna (*Segunda Ley de la Vivienda*, de 1956); introducción del «suplemento (individual) de vivienda». (*Ley para la Supresión del Dirigismo*, de 1960).

2. 1960-69 (**Derechos de los inquilinos y racionalización de las subvenciones**): Reformas del contrato de inquilinato (1963); limitación de costes de producción de viviendas fomentadas (*Ley sobre Precios Obligatorios*, de 1965); introducción de una «segunda vía de fomento» con redistribución de los medios públicos (1967).

3. 1969-74 (**Urbanismo reformista**): Bajo el primer gobierno federal socialdemócrata, en su fase reformista, se decide la conservación de cascos urbanos, con estructuras productivas mejoradas y viviendas reformadas para sus antiguos habitantes (*Ley Urbanística de Fomento*, de 1971), y la mejora de los derechos de los inquilinos, p.e., limitando los aumentos de alquiler (*Ley contra las Expulsiones*, de 1971).

Hasta la primera mitad de los años setenta, los efectos de las reformas legales son contradictorios: el mercado de viviendas populares parece saturado, pero está dominado por pocas grandes cooperativas que imponen suburbios desmesurados muy costosos con viviendas subvencionadas pequeñísimas y caras; la Ley sobre protección de cascos urbanos y sus habitantes, a falta de medios económicos propios, es utilizada para la sustitución especulativa de viviendas y habitantes pobres y de industrias y comercios débiles. Las protestas sociales de la década anterior culminan en luchas urbanas violentas con ocupación de casas vacías y en la formación de comités espontáneos de vecinos.

4. 1974-82 (**Derechos del Capital**): La crispación popular y los incipientes escándalos por corrupción de las grandes cooperativas propician la reorganización de la propiedad que exige el sosiego de la sociedad y la retirada de las reformas. De ello se hace eco el gobierno socialdemócrata en su última fase: luchas urbanas y comités de habitantes son integrados en la «participación» legalizada; políticas sociales, entre ellas las de derechos

del inquilino y las de viviendas subvencionadas de alquiler, comienzan a desaparecer. Se establecen ayudas públicas para propietarios e inquilinos (*Ley sobre Modernización de Viviendas*, de 1976), y medidas contra el uso fraudulento de subvenciones y casas subvencionadas de alquiler (*Ley* de 1981).

5. 1982-97 (**Retorno al libre mercado**). Bajo el siguiente gobierno federal cristiano-demócrata se intensifican la desregulación y despolitización de la cuestión de la casa: se permiten aumentos de alquiler de hasta el 30% cada 3 años (*Ley de Alquileres*, de 1982); se sustituyen las viviendas sociales de alquiler por ayudas individuales a los pobres o indiscriminadas para el acceso a la propiedad (1986); se decide abolir en 1990 el concepto de «utilidad pública» y las correspondientes ayudas fiscales (Paquete de reformas fiscales de 1988); se prevé una tercera vía de «fomento concertado» (*Suplemento*, de 1989 a la *Segunda Ley de la Vivienda*); se transforma el «suplemento de vivienda» (*Ley* de 1990); se sanciona la desregulación generalizada del sistema capitalista y de la vida pública especialmente urbanismo, vivienda, suelo y desarrollo territorial— para atraer inversiones privadas y facilitar la declaración de suelo urbanizable (*Ley Urbanística*, de 1987). Como consecuencia, se agrava la indefensión de los inquilinos, desaparece la mayoría de las cooperativas de viviendas, aumentan los precios inmobiliarios y se reduce la cuota de viviendas de alquiler, sustituidas por pequeñas viviendas promocionadas en propiedad que intensifican la suburbanización y agravan la dependencia del crédito y el endeudamiento de la población. Otros procesos añadidos —reconversión productiva con desempleo masivo, políticas de austeridad, fomento del turismo y de las inversiones privadas, penalización fiscal de los municipios pobres, abandono de las ciudades por parte de las clases pudientes, etc.— agravan la pobreza individual y municipal y, con ello, aún más el desabastecimiento habitacional.

En resumen, tiene lugar un retroceso cuantitativo y cualitativo. Aparece una demanda inmediata de al menos 4

millones de viviendas baratas en las ciudades y su entorno debida a la «nueva pobreza» (4 millones de «pobres oficiales», pero quizás el quíntuple en la realidad) por aumento de los bajos salarios o contratos basura, de los parados (4-6 millones), de los sin-techo (1 millón), de los «marginados» (cientos de miles), de las víctimas de la reunificación nacional y la inmigración, etc. Se agravan otras tareas urgentes: reformar las finanzas municipales, recuperar el control sobre el suelo para fines públicos y sociales, bajar alquileres impagables para obreros o incluso altos empleados, frenar la suburbanización, mejorar las barriadas dormitorio y los cascos urbanos conservando a sus antiguos habitantes, salvaguardar los pueblos en su entorno rural, etc. Las alternativas urbanísticas, socioeconómicas y políticas son contradictorias o ya superadas y, ante la magnitud de los problemas, insuficientes: Las viejas «ciudades obreras» aún existentes son reapropiadas por

nuevos grupos económicamente desahogados, mientras que su teoría decimonónica es replanteada por la administración y las grandes empresas como solución para albergar a los propios empleados; zonas y objetos industriales abandonados son reutilizados selectivamente para la pequeña producción, el comercio, la cultura y, a veces, para pequeñas viviendas; renacen cooperativas de grupos con medios propios, mientras que al resto de la clase baja sin tales medios se les propone autoconstrucción o autoayuda solidaria; para todos se exigen las ya fracasadas intervenciones públicas, etc.

6. 1997-hasta hoy (**Vuelta a la intervención pública**): El nuevo gobierno socialdemócrata, frente a tales tareas y problemas heredados, está planteando la repolitización de la cuestión de la vivienda desde promesas a veces mínimas, a veces incumplidas: reducir el aumento permitido de alquiler del 30% al 20% cada 3 años, subvencionar la casa popular de alquiler, luchar contra el desempleo, etc.

Brasil

Roberto SEGRE

PROURB, Rio de Janeiro

CERDÁ EN EL MAR DEL CARIBE

La edición del número especial 119-120 de CyTET dedicado a *Cerdá y su influjo en los ensaches de poblaciones*, aportó nuevas interpretaciones sobre la originalidad, el contenido innovador y la trascendencia a escala nacional e internacional de las propuestas urbanísticas de Ildefonso Cerdá, que la crítica especializada (JÜRGENS, 1992: 27) subvaloró por algún tiempo. Sin embargo, en el conjunto de ensayos presentados, faltó una apreciación de la influencia de Cerdá en

América Latina. Fernando de Terán, en su texto *El urbanismo europeo en América y el uso de la cuadrícula. Cerdá y la ciudad cuadrangular*, se refirió a los posibles modelos asumidos por Cerdá desde el damero de las Leyes de Indias aplicado en América Latina hasta finales del siglo XIX, no sólo en las ciudades fundadas por España durante el período colonial, sino también en aquellas nuevas, creadas por la política de poblamiento llevada a cabo por las jóvenes repúblicas latinoamericanas, como ocurrió en la Argentina, principal ejemplo citado.