

# LIBERALISMO O PARTICIPACION COMUNITARIA:

## Dos maneras de enfrentarse con el problema de la vivienda

Paulo V. Dias Correia y Fernando Nunes da Silva

*Liberalism or community participation: two approaches to facing the housing problem*

Con apoyo en elocuentes estadísticas, se comentan los efectos de la crisis económica en Portugal, sobre todo en el terreno de la construcción, en cuyo sector los salarios reales son hoy inferiores a los de 1973.

En este momento, en el Parque Portugués de Viviendas, se dan fenómenos como la existencia de 36.700 chabolas, 195.000 familias habitando vivienda compartida, 184.000 viviendas carentes de agua y alcantarillado y 164.000 viviendas en estado avanzado de deterioro.

Las causas de este triste panorama son tres para los autores: la excesiva concentración poblacional en los centros de Lisboa y Oporto, la absoluta falta de una política de vivienda y la falta de capacidad administrativa de gestión para resolver el problema.

Todo ello ha dado lugar al surgimiento numerosísimo de promociones ilegales.

Actualmente el Gobierno parece haber tomado conciencia de la gravedad del problema y a este efecto la vigente Ley del Suelo regula dos novedades: el sistema de préstamos para la construcción y los bancos municipales de suelo.

The effect of the present economic crisis on Portugal and especially upon its building sector is here set out in the light of clarifying statistics, these demonstrating, among other things, that in the latter, present-day real wages are lower than they were 1973.

At this moment Portuguese Housing offers the following phenomena: 36,700 slum shacks, 195,000 families sharing a roof with others, 184,000 houses with neither running water or sewers and 164,000 houses in a ruinous state.

The authors see the root causes of this state of affairs as being threefold: overcrowding in Lisbon and Oporto, the total lack of any housing policy whatsoever and the administration total incapacity for handling this problem.

This state of affairs is shown to have given rise to a multitude of illegal development schemes.

As of late, it would seem that the Government has at last woken up to seriousness of the this threat and to meet the problem has pushed through the present Ground Control Law. This envisages two novelties: a building subsidy system and Municipal Land Banks.

### 1. INTRODUCCION

La recesión económica internacional desencadenada por la crisis del petróleo de 1973 ha tenido consecuencias más graves para Portugal que para la mayor parte de los países europeos (véase el cuadro 1).

Desde el 25 de abril de 1974 se han producido cambios muy importantes en el contexto social, económico y político de Portugal, y el sector de la vivienda no ha sido una excepción. Por otra parte, la subida generalizada de los salarios reales en 1974 y 1975 sin el correspondiente crecimiento económico produjo tasas de inflación muy eleva-

das, una balanza de pagos negativa y el aumento de la deuda exterior. Desde 1976, las políticas aplicadas para frenar la inflación han erosionado progresivamente los salarios reales, que en la actualidad están por debajo de los de 1973.

En el cuadro 2 puede verse con claridad la profunda crisis generalizada por la que atraviesa en los últimos años el sector de la construcción, crisis que probablemente ha tocado fondo durante el primer trimestre de 1985.

El descenso de la producción iniciado en 1982, como puede comprobarse por la evolución de las ventas de cemento (véase la figura 1), se ha traducido en una notable reducción de la cifra de empleos en la industria de la construcción (40.000 puestos de trabajo perdidos entre 1981 y 1982), así como de los salarios reales de los trabajadores del sector.

Paulo V. Dias Correia y Fernando Nunes da Silva son profesores de Planificación Urbana y Regional. Departamento de Ingeniería Civil. Universidad Técnica de Lisboa, Portugal.

CUADRO 1  
ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS EN PAISES DE LA OCDE (1973-1984)

Países	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84
TASAS DE DESEMPLEO (1) (2)												
Alemania .....	0,8	1,6	3,6	3,7	3,6	3,5	3,2	3,0	4,4	6,1	8,0	8,5
Francia .....	2,6	2,8	4,0	4,4	4,9	5,2	5,9	6,3	7,3	8,1	8,3	9,7
Reino Unido .....	3,0	2,9	4,3	5,7	6,1	6,0	5,1	6,6	9,9	11,4	12,6	13,0
Italia .....	6,2	5,3	5,8	6,6	7,0	7,1	7,6	7,5	8,3	9,0	9,8	10,2
Portugal .....	?	1,3	3,5	6,4	7,5	8,2	8,2	7,8	8,1	7,3	10,2	10,5
Suecia .....	2,5	2,0	1,6	1,6	1,8	2,2	2,1	2,0	2,5	3,1	3,5	3,1
Total OCDE .....	?	?	?	5,4	5,3	5,2	?	?	7,1	8,4	9,0	8,5
Total CEE .....	3,0	3,0	4,4	5,1	5,4	5,5	5,4	5,9	7,6	8,9	10,1	10,7
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMO (Tasa de cambio en doce meses) (1)												
Alemania .....	6,9	7,0	6,0	4,5	3,7	2,7	4,1	5,5	6,3	5,3	3,3	2,4
Francia .....	7,3	13,7	11,8	9,6	9,4	9,1	10,8	13,6	13,4	11,8	9,6	7,4
Reino Unido .....	9,2	16,0	24,2	16,5	15,8	8,3	13,4	18,0	11,9	8,6	4,6	5,0
Italia .....	10,8	19,1	17,0	16,8	17,0	12,1	14,8	21,2	17,8	16,6	14,6	10,8
Portugal .....	11,5	29,2	20,4	19,3	27,2	22,5	23,9	16,6	20,0	22,4	25,5	29,3
Suecia .....	6,7	9,9	9,8	10,3	11,4	10,0	7,2	13,7	12,1	8,6	8,9	8,0
Total OCDE .....	7,8	13,4	11,3	8,6	8,8	7,9	9,8	12,9	10,5	7,8	5,2	5,3
PRODUCTO INTERIOR BRUTO (1)												
Alemania .....	4,7	0,3	-1,6	5,4	3,0	2,9	4,2	1,4	0,2	-0,6	1,2	2,6
Francia .....	5,4	3,2	0,2	5,2	3,1	3,8	3,3	1,1	0,5	1,8	0,7	1,3
Reino Unido .....	7,6	-1,0	-0,7	3,8	1,0	3,6	2,2	-2,3	-1,4	1,5	3,4	1,8
Italia .....	7,0	4,1	-3,6	5,9	1,9	2,7	4,9	3,9	0,2	-0,5	-0,4	2,6
Portugal .....	11,2	1,1	-4,3	6,9	5,6	3,4	6,2	4,5	0,4	3,5	-0,3	-1,7
Suecia .....	4,0	3,2	2,6	1,1	-1,6	1,8	3,8	1,7	-0,3	0,8	2,5	3,0
Total OCDE .....	6,1	0,5	-0,2	4,8	3,9	4,0	3,2	1,0	2,2	-0,7	2,3	4,9

Fuentes:

(1) Perspectivas económicas de la OCDE, núm. 38, París, 1985.

(2) Banco de Portugal, Informe del Consejo de Administración, Lisboa, 1978, 1979, 1982 y 1984.

CUADRO 2

TENDENCIAS DE LOS INDICADORES DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION DURANTE LOS SEIS ULTIMOS AÑOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Contratos para obras públicas (porcentaje de aumentos):						
Número .....	7,2	18,3	6,7	-46,6	-27,2	33,5
Valor .....	18,0	11,5	30,2	-41,9	108,9	-20,7
Préstamos para adquisición de vivienda (en miles de peticiones) .....						
	60,9	64,8	38,0	23,6	34,4	25,0
Permisos para viviendas (porcentaje de aumento) .....						
	-1,6	-2,7	-0,6	3,7	-6,1	-9,8
Créditos a largo plazo para producción (porcentaje de aumento) .....						
	-1,4	115,2	-5,5	7,9	-15,2	-
Sociedades constituidas:						
Número .....	729	1.036	961	533	563	306
Promedio de activos (en miles de escudos) .....	1.634	1.602	1.517	1.979	2.049	1.555

Fuente: AECOPS, 1986.

PORCENTAJE DE CRECIMIENTO

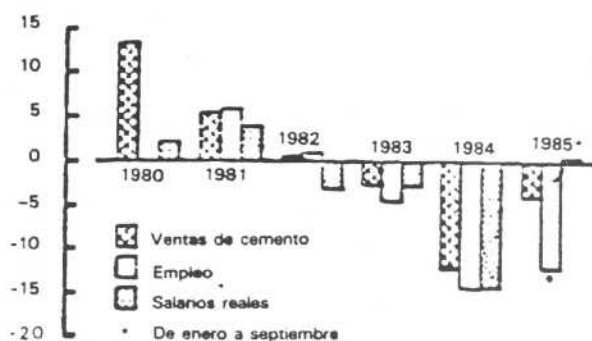


Figura 1. Evolución de la industria de la construcción

Fuente: AECOPS, 1986 (AECOPS - Ministerio de Vivienda y Obras Públicas).

La crisis se ha visto agudizada por una marcada disminución de los contratos para obras públicas y también por la caída de la demanda en el sector privado, al que han afectado las elevadas tasas de interés y el descenso en los ingresos reales de las familias.

El descenso de las tasas de interés quizá explique algunos signos de recuperación aparecidos en la segunda mitad de 1985, con un aumento en las ventas de cemento, una mayor demanda del sector privado y mayor número de contratos para obras públicas.

Sin embargo, a finales de 1985 había 40.000 nuevas viviendas sin vender y 400.000 metros cuadrados de espacio para oficinas también sin vender en la región de Lisboa. Durante ese mismo año sólo se ha utilizado el 60 por 100 de la capacidad total para construir.

La crisis de la vivienda no obedece a la falta de demanda potencial de nuevas viviendas, dado que todavía están sin atender las grandes necesidades de alojamiento resultado de la explosión demográfica en las conurbaciones más importantes. De acuerdo con el censo nacional más reciente, en 1981 había:

- 36.700 familias viviendo en barrios de chabolas u otros tipos de viviendas de nivel inferior.
- 195.000 familias que compartían 87.100 viviendas.
- 184.000 viviendas sin abastecimiento de agua ni saneamiento.
- 104.250 viviendas vacías en espera de la demolición o en un estado muy avanzado de deterioro.

Esas cifras ponen de manifiesto un déficit nacional de 145.000 viviendas, aproximadamente (sustitución de las de nivel inferior, más las que se necesitan para las familias que en la actualidad comparten sus viviendas). Esa cifra total no abarca las viviendas que hay que mejorar.

¿Dónde se hallan las raíces de un problema tan complejo y a qué políticas se ha recurrido para enfrentarse con él?

## 2. LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Creemos que son tres las causas principales de un problema tan grave y persistente:

- La concentración durante las tres últimas décadas de cerca de la mitad de la población nacional en las dos zonas metropolitanas.
- La ausencia de una política nacional responsable a largo plazo para el sector de la vivienda.
- La falta de capacidad de la Administración, tanto en el ámbito central como en el local, para enfrentarse con el problema.

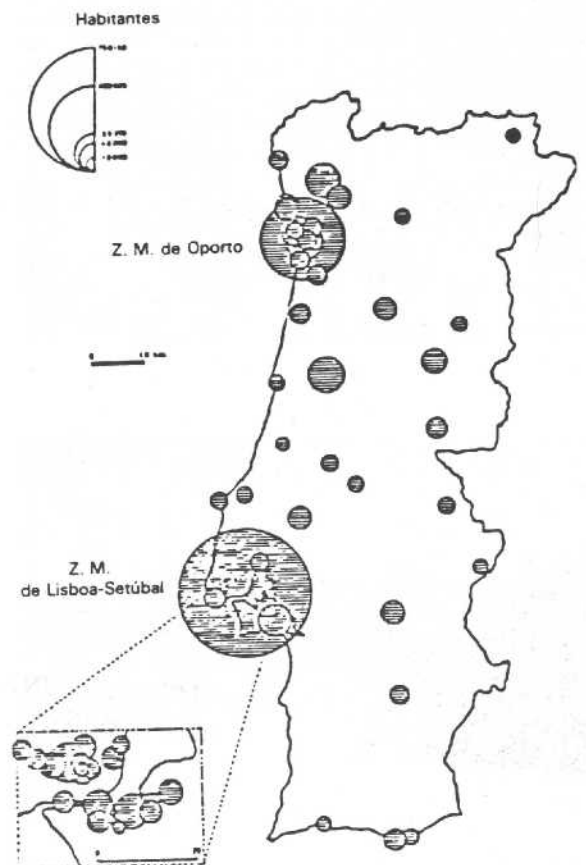


Figura 2. Centros urbanos y zonas metropolitanas (1970)

### 2.1 La cuestión de la concentración demográfica

Desde el comienzo de la década de los 50 se registra una tendencia nacional de migración hacia la costa, especialmente las dos zonas metropolitanas de Lisboa-Setúbal y Oporto (véase la figura 2). Tal como aparece en el cuadro 3, mientras en 1950 la población nacional no estaba tan desigualmente distribuida por todo el país, en 1981 cerca de la mitad de todos los habitantes del país se concentraban en las dos zonas metropolitanas. Dicho de otra manera: la mitad de la población de Portugal ocupa tan sólo la décima parte del país.

Durante los últimos veinticinco años, las dos zonas metropolitanas han experimentado tasas de crecimiento de población extraordinariamente elevadas, alcanzando la cota máxima entre 1970 y 1981 en el municipio de Seixal, con un 8 por 100 anual (85.200 habitantes en 1981). Las actuales disparidades regionales en lo que a distribución de población se refiere se han agudizado por la emigración (procedente en su mayor parte de los distritos menos desarrollados) a Europa occidental durante las décadas de los años 50 y 60 y por la llegada de casi 500.000 personas procedentes de las antiguas colonias ultramarinas (en su mayor parte, a las zonas metropolitanas ya superpobladas).





1. La terciarización creciente de Lisboa...



2. ... no repara en medios para ocupar toda la ciudad.



3. Como consecuencia, la periferia se puebla de nuevas urbanizaciones, donde las empresas inmobiliarias dictan la ley.

Si se compara con la cifra de viviendas construidas la necesidad de nuevas viviendas en el período entre 1960 y 1981 en las dos zonas metropolitanas hallamos que la media anual de producción de nuevas viviendas o incluso su cota máxima a comienzos de la década de los 70 no cubre la media anual de demanda. Por consiguiente, la diferencia entre las necesidades totales y la producción real no ha hecho más que aumentar (cuadro 4).

## 2.2 La ausencia de una política nacional a largo plazo

Una fuente importante de conflictos ha sido la ausencia de una política nacional a largo plazo

CUADRO 3  
CIFRAS DE POBLACION  
(En miles de habitantes)

	1950	Porcentaje	1960	Porcentaje	1970	Porcentaje	1981	Porcentaje
Región metropolitana de Lisboa (1) .....	1.258,6	15,9	1.470,3	17,7	1.779,6	22,0	2.438,3	26,4
Municipio de Lisboa .....	783,2	9,9	802,2	9,7	760,1	9,4	807,9	8,8
Región metropolitana de Oporto (2) .....	734,5	9,3	835,8	10,1	914,2	11,3	1.117,9	12,1
Municipio de Oporto .....	281,4	3,6	303,4	3,7	296,4	3,7	327,4	3,5
Portugal (continental) .....	7.921,9	100,0	8.293,0	100,0	8.075,0	100,0	9.236,0	100,0

(1) Incluido el municipio de Lisboa.

(2) Incluido el municipio de Oporto.

CUADRO 4

## CAMBIOS EN EL CALCULO DE LA INSUFICIENCIA DEL NUMERO DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE LISBOA Y OPORTO

	Población 1981 (10. <sup>3</sup> hab.)	Porcentaje de la zona met.	Δ Pob. 1960/70	Viviendas 1960/70		Δ Pob. 1970/81	Viviendas 1970/81		Δ Viviendas	
				Necesidades	Edificadas		Necesidades	Edificadas	1960/70	1970/81
Distritos ZML .	2.727,8	111,9	285,2	86,8	85,6	682,4	159,5	132,8	- 1,2	- 26,7
Distritos ZMO .	1.562,3	139,8	119,0	28,0	22,9	249,9	76,5	55,6	- 5,1	- 20,9

Un «distrito» es una zona administrativa sub-regional para el M. del Interior.

Fuentes: INE. Censo de población y vivienda 1960, 1970, 1981. Estadísticas de construcción y vivienda 1970 a 1981. Primer censo de la vivienda 1970.





4. Aglomeraciones de cemento, hipócritamente llamadas «nuevas ciudades»...



5. ... donde los habitantes viven amontonados...



6. ... y donde no sobra espacio para equipamientos.

concreta y estable para la vivienda que definiera el papel de los diferentes agentes que participan en el sector. Desde 1974 se han sucedido en el poder 16 gobiernos distintos, a menudo con cambios de la mayoría política entre la izquierda y la derecha, lo que ha impedido la adopción de directrices políticas para el sector a largo o incluso a medio plazo.

A partir de 1974 podemos hablar de cuatro períodos diferentes en relación con la creciente participación pública en la creación de viviendas, tanto directa como indirectamente. Son varios los métodos que se han seguido para alcanzar esa meta: fomento directo de urbanizaciones; el programa SAAL (alquiler o compra de viviendas mediante programas de cooperación, apoyados técnica y financieramente por la Administración central); la puesta en marcha de un fuerte sector cooperativo; contratos para urbanizaciones (contratos para viviendas sociales firmados entre la Administración central y empresas de construcción privadas); programas de crédito para las autoridades locales. Sin embargo, los resultados de estas políticas sólo se notaron dos o tres años más tarde cuando casi estaban terminados los distintos proyectos. El período de 1978 a 1980 se caracterizó por importantes recortes en la inversión pública como parte de una política general de estabilización económica y financiera. Para reducir la inflación hay que elevar las tasas de interés como medio para reducir la inversión y, en consecuencia, las importaciones. Los recortes en el gasto público significan igualmente restricciones presupuestarias. También se impusieron límites a las concesiones de préstamos por parte de las instituciones crediticias.

Se redujeron tanto las urbanizaciones públicas como en régimen de cooperativa, sin que se produjera un aumento en las urbanizaciones privadas que compensara el déficit. En 1974, la congelación en todo el país de los alquileres había eliminado prácticamente el mercado de viviendas de alquiler. El mayor incentivo en este período consistió en la creación de programas especiales de crédito para viviendas ocupadas por su propietario con tasas de interés especialmente bajas. Sin embargo, los ingresos familiares habían disminuido sensiblemente y amplios sectores de la población necesitados de vivienda no estaban en condiciones de comprarla y menos aún de pagar los costes añadidos de financiación (incluso en el caso de viviendas subvencionadas). A pesar de la política económica restrictiva no se habían tomado aún decisiones claras para el sector de la construcción en lo relativo a la participación pública. En 1980, la Administración pública inició programas importantes para nuevas urbanizaciones, reintrodujo planes especiales en apoyo del sector cooperativo y simultáneamente redujo las limitaciones impuestas a los préstamos para la construcción de viviendas ocupadas por su propietario.

En el período de 1981 a 1983 destacó la expansión del sector privado, aunque muy condicionada por la crisis económica, sobre todo después de

1982. El Gobierno introdujo cambios radicales en la orientación general de su política: el Organismo Nacional de la Vivienda (FFH) ha desaparecido y el fomento de las viviendas sociales pasó a ser responsabilidad exclusiva de las autoridades locales y de las cooperativas de viviendas. Se proyectó un nuevo sistema de créditos para la adquisición de la vivienda basado en un plan de ahorro.

De 1983 a 1985, la crisis alcanza su peor momento. Se hace política a muy corto plazo y con las restricciones impuestas por el programa de austeridad económica, lo que se traduce de nuevo en reducción de los créditos y en los recortes impuestos en los gastos por el Gobierno. Los ingresos familiares reales sufren su mayor retroceso desde 1974. Durante este período, los rasgos más destacados de la política de la vivienda son:

- El apoyo a los programas municipales y cooperativos.
- Préstamos especiales para rehabilitación de viviendas.
- Préstamos especiales a los municipios para creación de zonas urbanizables.
- La nueva Ley de Alquileres, autorizando un aumento controlado de los alquileres y creando subsidios para el alquiler destinados a familias con escasos ingresos, pero que no ha tenido efecto hasta julio de 1986.

Reanudación del programa para adquisición de viviendas ocupadas por su propietario.

### 2.3 La falta de capacidad de la Administración

Las Administraciones central y local han sido incapaces de canalizar los ahorros y el potencial de trabajo de grandes sectores de la población para superar la persistente crisis de la vivienda. En especial, los grupos con bajos ingresos no cuentan con ningún tipo de ayuda, por lo que tienden a construirse ellos mismos las viviendas al margen de la legalidad (los llamados «clandestinos»). Esas construcciones son ilegales porque se realizan sin permiso de planificación ni licencia de obras, con el agravante de que no cuentan con la infraestructura necesaria, carecen de las adecuadas instalaciones comunitarias y, a veces, no cumplen las normas para las viviendas. La ilegalidad lleva también consigo que sus propietarios no pueden aspirar a ningún préstamo de las instituciones crediticias a no ser que se llegue a algún acuerdo de rehabilitación entre los propietarios y las autoridades locales.

Aunque la Administración pública podría hacer uso de su poder para derribar esas viviendas, muy pocas veces se toman medidas tan drásticas. Conscientes de su falta de capacidad para ofrecer alternativas viables a los grupos con ingresos más bajos, las autoridades locales prefieren dejar que las cosas evolucionen espontáneamente, imponiendo a la larga las sanciones aplicables a la construcción ilegal (de acuerdo con unas cantidades muy reducidas según la superficie construida).

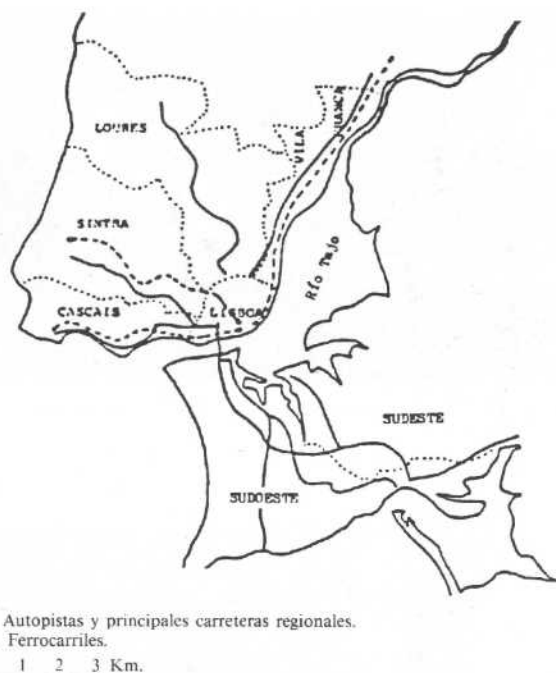


Figura 3. Sectores de desarrollo urbano en la zona metropolitana de Lisboa

En el cuadro 5 se puede ver la importancia relativa de la construcción de viviendas ilegales.

Según un estudio nacional, en 1977 había 83.000 viviendas ilegales, de las que el 75 por 100 se hallaban en la región metropolitana de Lisboa. Se entiende mejor la dimensión de este problema si examinamos la estructura de los ingresos familiares y la importancia relativa de los gastos de

CUADRO 5

#### CRECIMIENTO DE POBLACION EN CADA SECTOR DE DESARROLLO URBANO EN LA REGION METROPOLITANA DE LISBOA ENTRE 1960 Y 1981 Y POBLACION EN «CLANDESTINOS» (EMPLAZAMIENTOS ILEGALES)

(10<sup>3</sup> habitantes)

Sector de desarrollo urbano	Población		Δ 1960/1981 (2)	Población en emplazamientos ilegales (2)	(2)/(1) Porcentaje
	1960	1981			
Lisboa .....	802,2	807,9	5,7	40,0	701,8
Cascais .....	106,5	290,8	184,3	28,5	15,5
Sintra .....	127,3	390,3	263,0	45,7	17,4
Loures .....	68,2	196,0	127,8	33,3	26,1
Vila Franca ....	75,5	168,5	93,0	31,0	33,4
Sudoeste .....	163,7	358,4	194,7	60,0	30,8
Sudoeste .....	126,9	226,4	99,5	8,7	8,7
Total .....	1.470,3	2.438,3	968,0	247,2	25,5

\* Casi barrios de chabolas.

Fuentes: «Censo de población y viviendas», 1960, 1981, INE, Lisboa. «Construcciones clandestinas en la Región Metropolitana de Lisboa» (en portugués), I. B. Soares, A. F. Ferreira, I. P. Guerra, *Sociedade e Território*, núm. 3, julio de 1985.



CUADRO 6

## GRUPOS DE INGRESOS FAMILIARES Y PORCENTAJE EMPLEADO EN COSTES VIVIENDA

Grupos de ingresos anuales por familia	Porcentaje de familias en el grupo	Porcentaje de ingresos para vivienda	Porcentaje de familias según porcentaje ingresos para alquiler en zonas metropolitanas		
			10 %	10 a 20 %	20 %
< 50 contos*	18,5	49,0	69,3	20,9	9,8
50 a 110 contos	54,2	36,5	83,9	12,7	3,4
110 a 130 contos	13,3	36,8	89,9	7,8	2,3
130 a 200 contos	9,8	34,8	92,0	7,0	1,0
> 200 contos	4,2	33,4	95,0	4,8	0,0
Total	100,0	38,7	82,4	13,0	4,6

Fuentes: INE: «Encuesta sobre gastos familiares», 1980/81. Instituto para Estudios sobre el Desarrollo, Conferencia en Lisboa, 1985, o.p.

\* Un «conto» = 10<sup>3</sup> escudos.

adquisición de una vivienda para cada estrato de la población (cuadro 6).

El cuadro 6 nos permite concluir que en la actualidad el 82 por 100 de las familias gastan menos del 10 por 100 de sus ingresos totales en el pago del alquiler de su vivienda, mientras que el promedio de costos para el propietario de la vivienda que ocupa representa el 38,7 por 100 de sus ingresos. Los grupos de ingresos bajos tendrían que soportar costos de adquisición que alcanzarían el 40 por 100 de sus ingresos, incluso en el caso de préstamos especiales subvencionados. Por consiguiente, sólo una pequeña parte de la población está actualmente en condiciones de comprar su vivienda propia en el mercado legal, puesto que los grupos de bajos ingresos suponen el 63 por 100 de la población total.

#### 2.4 Resumen de la situación

En Portugal el problema de la vivienda presenta especial gravedad en las dos zonas metropolitanas, así como en otras ciudades importantes que han experimentado tasas elevadas de crecimiento de población desde 1950.

La ausencia de una estrategia política coherente para el sector no sólo ha impedido la coordinación entre las distintas políticas concretas aplicadas, sino también la continuidad necesaria para alcanzar mínimamente las metas propuestas, o para permitir su vigilancia y revisión.

La Administración pública ha sido incapaz de aunar los esfuerzos de los distintos agentes sociales y económicos para alcanzar soluciones eficaces mediante la definición del papel de cada uno de ellos, así como de su respectiva participación en el mercado a plazo medio.

Además de las causas mencionadas anteriormente, el mantenimiento (en cierta medida) de una Administración pública centralizada, herencia del régimen anterior, también ha impedido la mejora de las relaciones con los otros agentes del desarrollo urbano.

El marco legal de planificación todavía exige que la Administración central dé la aprobación final a cualquier proyecto a no ser que ya exista algún plan aprobado y aplicable de rango superior para la municipalidad o zona de que se trate. Eso, sin

embargo, sucede muy pocas veces, y normalmente corresponde a la Administración central la decisión última. Algunos instrumentos de política del suelo también dependen de este tipo de aprobación (por ejemplo, la expropiación).

### 3. DOS PERSPECTIVAS EN EL PLANO LOCAL

Dentro de la zona metropolitana de Lisboa, la Administración, en el plano municipal, ha seguido dos orientaciones principales:

- Apoyo implícito al sector privado, sobre todo a los constructores de grandes urbanizaciones, dejando en segundo término otros tipos de iniciativas, concretamente las cooperativas, e ignorando por completo la cuestión de los «clandestinos».

- Búsqueda de una solución de compromiso entre los constructores privados y el sector público, que abarca el apoyo a las cooperativas y la rehabilitación de asentamientos ilegales (concretamente por medio de comités de habitantes).

#### 3.1 Liberalismo

##### Autoridades locales

La falta, en el sector de la vivienda, de iniciativas públicas para atender a las necesidades de los grupos de ingresos bajos (adjudicación de suelos urbanos para la construcción de viviendas en régimen de autoayuda y por el sistema de cooperativa, y construcción directa de urbanizaciones) es una de las razones fundamentales de que esos grupos de población no dispongan de otra solución que la alternativa de los «clandestinos».

Las autoridades locales han adoptado una actitud de permisividad, cuando no de cooperación, con las estrategias adoptadas por los constructores legales. Esas estrategias consisten en conseguir la aprobación de proyectos y los correspondientes permisos de construcción para la zona más amplia posible, incluso aunque la demanda real de viviendas y superficie edificada se sitúe normalmente muy por debajo de la supuesta cifra resultante de viviendas.

En el municipio de Loures, el porcentaje de viviendas en urbanizaciones con una densidad total por encima de los 200 habitantes por hectárea alcanza el 80 por 100. Constructores privados tratan incluso de conseguir la aprobación para densidades que superan las cifras proyectadas.

Otro problema sin resolver está ligado al hecho de que las autoridades locales cargan con la mayor parte de los costes de infraestructura. Los constructores son responsables del equipamiento de sus urbanizaciones, pero hasta finales de 1984 no pagaron compensación alguna para cubrir los costes de conectar las infraestructuras locales a las redes municipales (como abastecimiento de agua, alcantarillado o vías de comunicación), o de mejorar la capacidad de estas últimas cuando era necesario. Esa ha sido una de las principales razones de la difícilísima situación de la mayoría de los municipios en las zonas metropolitanas.

Hasta 1984, las normas relativas a la obligatoriedad de dotar de instalaciones comunitarias a las



7. Crecimiento demográfico sin empleo = congestión del tráfico....



8. ... pues la red viaria es la misma que cuando la periferia era agrícola.



9. Crecimiento urbano incontrolado y discontinuo...



10. ... sin respeto por los equilibrios ecológicos.



11. En el otro lado del mercado capitalista de producción de suelo urbano surgen los «clandestinos»...



urbanizaciones privadas se basaba en una superficie mínima en relación con el número de viviendas. Y, con muy pocas excepciones, o no se cumplían las proporciones prescritas o incluso se ignoraban por completo. El resultado ha sido graves deficiencias en las instalaciones comunitarias, sobre todo en zonas donde coinciden varias urbanizaciones con una elevada población conjunta, o donde la nueva población adicional necesita instalaciones sociales de rango superior, como escuelas secundarias, centros sanitarios o instalaciones para el ocio y el deporte. En el municipio de Amadora, la proporción de instalaciones sociales ha sido de 15 metros cuadrados por vivienda para las urbanizaciones aprobadas en la última década.

*Los «clandestinos»*

La base del éxito de los promotores ilegales estriba en la subdivisión de zonas lo más amplias posible en el límite urbano (zonas de ordinario clasificadas como rurales) y la venta de las parcelas resultantes a muy corto plazo, antes de que las autoridades locales puedan adoptar medida alguna.

Por consiguiente, cualquier responsabilidad jurídica en relación con la parcelación ilegal (sin un proyecto aprobado o sin dotación de infraestructuras) no les concierne ya. Todas las posteriores negociaciones emprendidas por las autoridades locales o el pago de compensaciones en razón de las distintas dotaciones de infraestructura por parte del municipio, así como la creación de

instalaciones comunitarias han de llevarse a cabo entre los órganos municipales y la multitud de nuevos copropietarios. Sin embargo, como la población afectada pertenece a grupos con ingresos muy reducidos, el pago de esas compensaciones ha de extenderse a lo largo de un considerable período (alrededor de diez años). Otro efecto secundario es que la mayoría de las viviendas se construyen con el régimen de autoayuda y se realizan poco a poco pero antes de completar la infraestructura, y tiene lugar en parcelas situadas caprichosamente sobre toda la superficie en cuestión. Ello todavía dificulta más el escalonamiento de la creación de infraestructuras para evitar los costes congelados.

En la figura 4 se recogen las características principales de los dos mercados más importantes de producción de viviendas, de acuerdo con la secuencia de desarrollo de la tierra y de los agentes participantes.

3.2 La nueva práctica

Algunas autoridades locales en torno a Lisboa están llegando progresivamente a la conclusión de que el desarrollo a escala total sólo se puede alcanzar con la participación de todos los agentes participantes en la misma estrategia general. En unos cuantos municipios, los planes privados de desarrollo todavía sin completar o incluso ya comenzados se están negociando de nuevo. Por vez primera desde el decenio de los sesenta, la demanda de viviendas nuevas ha descendido espectacularmente.

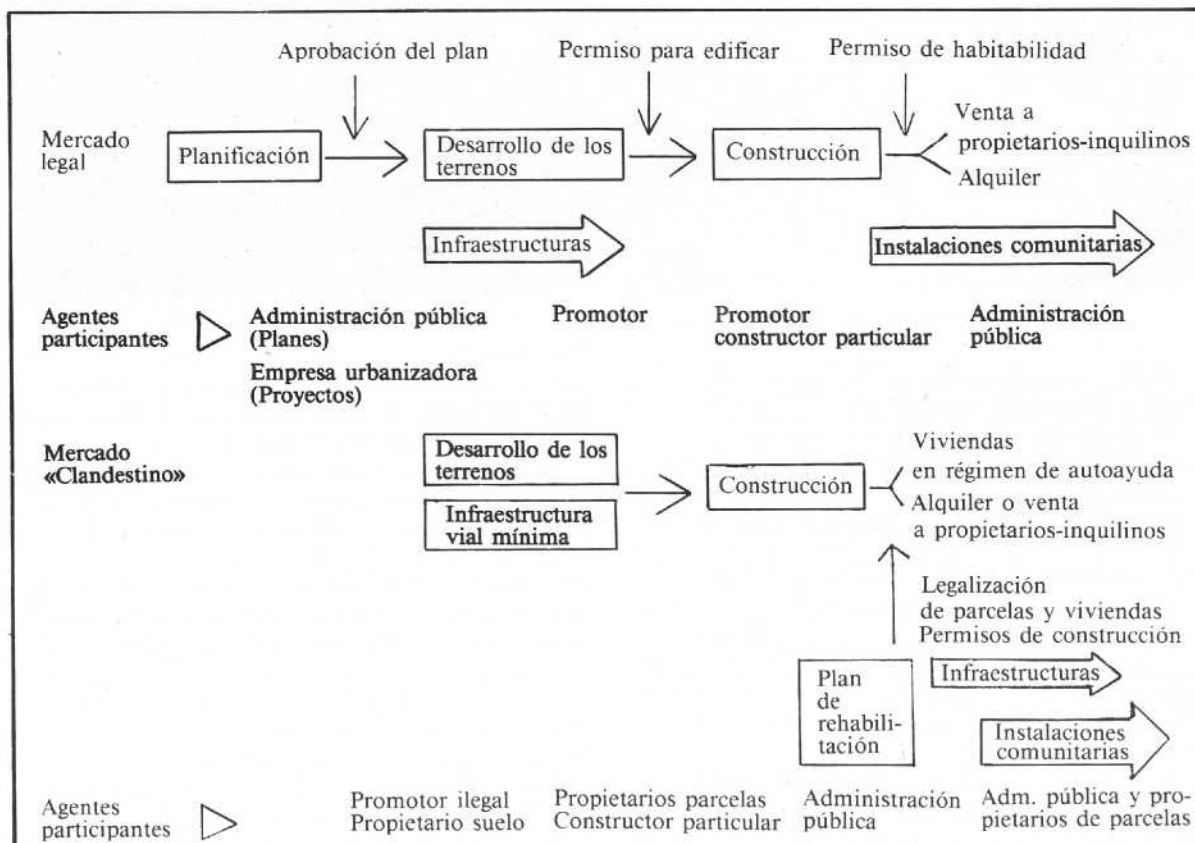


Figura 4. Mercados de Producción de Viviendas





12. ... para algunos, la única hipótesis de soñar con tener una vivienda...



13. ... se convierte en realidad...



14. ... pero donde la construcción de las infraestructuras urbanas tiene que contar con la participación ciudadana.

El excedente de viviendas nuevas en el mercado legal y de parcelas urbanas sin edificar ha dotado a la demanda de una nueva función, que está impulsando a algunos promotores a no producir bloques de muchos pisos, sino más bien hileras de casas de poca altura o parcelas urbanas para viviendas construidas en régimen de autoayuda, especialmente en ubicaciones menos céntricas.

Por otra parte, las autoridades locales están ahora en mejores condiciones para negociar calendarios adecuados para los desarrollos urbanos legales, con el fin de garantizar que los trabajos de infraestructura se realicen antes de construir las casas.

De esa manera las autoridades locales tratan de mantener la expansión urbana dentro de los límites en los que tienen medios para asegurar la construcción de todas las instalaciones. Ello

supone también evitar los antiguos problemas en lugar de tratar de resolverlos cuando han adquirido proporciones desmesuradas.

El nuevo impuesto sobre el desarrollo (D.L. 400/84) es un instrumento financiero importante para dotar a los municipios de fondos con que pagar las nuevas instalaciones. Sin embargo, su principal finalidad es intervenir todo lo que haga falta en la «ciudad» ya existente en lugar de apoyar o tratar de crear «nuevas ciudades» en torno suyo.

La utilización de la reparcelación (o reorganización) de la tierra es también un instrumento muy innovador. Aunque no existe una ley específicamente dirigida a ese fin, algunos municipios han desplegado una gran capacidad de negociación por el hecho de contar con esa posibilidad. Se aplica una «densidad de gestión» estratégica a cada primitiva parcela, prescindiendo de su utilización, y



la organización posterior se basa en el número de viviendas a que tiene derecho el propietario primitivo.

A escala metropolitana, las autoridades locales están tratando de aunar esfuerzos para resolver cuestiones comunes, como el abastecimiento de agua o el saneamiento, mediante estrategias comunes para asentamientos industriales o viviendas donde no existe desarrollo urbano. Se trata de un primer paso importante para conseguir un desarrollo metropolitano planificado y factible en el que participan distintos organismos públicos centrales, como la «Junta Autónoma das Estradas» (Junta Nacional de Carreteras) y la «Direcção Geral de Planeamento Urbanístico» (Dirección General de Planificación Urbanística), así como los promotores privados más importantes, apoyados por destacados grupos financieros.

Por lo que se refiere a los «clandestinos», las autoridades locales han adoptado diferentes políticas, de acuerdo con la diversidad de tipos de estos asentamientos, según sus rasgos físicos, económicos, sociales y culturales.

Un enfoque innovador es el de apoyo a las comunidades locales. Un comité elegido entre los vecinos se responsabiliza de la producción de un plan con ayuda de expertos y bajo la supervisión de la autoridad local, y lleva a cabo todas las tareas subsecuentes que sean necesarias. Se trata por tanto de una especie de desarrollo en régimen de autoayuda ampliado, que abarca un plan detallado y proyectos para obras de infraestructura, instalaciones comunitarias, así como viviendas. Es la manera más rápida de convertir un desarrollo «clandestino» en legal, pero exige que la población advierta las ventajas de transformar un asentamiento espontáneo en otro legal.

En la Región Metropolitana de Lisboa hay muchos ejemplos de rehabilitación de «clandestinos», pero la mayor parte de las autoridades locales tropiezan todavía con una grave falta de personal cualificado y de recursos financieros para desarrollar una estrategia general de mejora de «clandestinos». La falta de recursos impide que esas iniciativas tengan un horizonte más amplio como se logra, por ejemplo, con la creación de oficinas municipales más descentralizadas cerca de las zonas en proceso de mejora, de reorganización o de dotación de infraestructuras completas. Una comparación entre los costes para «clandestinos», según se trate de iniciativa municipal o de participación comunitaria, pone de manifiesto que el coste final que soportan tanto el municipio como los propietarios es menor en el segundo caso.

Por lo que se refiere a centros urbanos ya existentes, el programa PRID, que tuvo gran importancia en la rehabilitación de viviendas antiguas en el interior de las ciudades a finales del decenio de los setenta, está a punto de recomenzar. Su rasgo más destacado son los préstamos con tasas de interés especialmente bajas que el Gobierno central concede a los propietarios privados por conducto de la FFH.

También se están diseñando nuevas políticas relativas a la formación de bancos municipales del

suelo para el desarrollo de viviendas en régimen de cooperativa o de autoayuda y para pequeños promotores. Un mayor control del suelo que se destine al desarrollo urbano ayudará a las autoridades locales a garantizar que el desarrollo se hace de acuerdo con planes establecidos y a oponerse eficazmente a las presiones negativas del sector privado.

La primera Ley del Suelo se aprobó en 1970 (Decreto-ley 576/1970), y contaba con varios instrumentos de política del suelo francamente innovadores, como los derechos de expropiación para zonas públicas y los derechos sistemáticos de expropiación sobre zonas críticas. La aplicación de ambos instrumentos dependía de la aprobación del Gobierno central. En 1976, una nueva Ley del Suelo (Decreto-ley 789/1976) sustituyó a la anterior, abandonando la expropiación sistemática pero incorporando los derechos preferentes de compra. Otros instrumentos como un impuesto de penalización sobre parcelas sin utilizar, aprobado en 1974 (Decreto-ley 375/1974) o la asociación en régimen de economía mixta para el desarrollo del suelo (Decreto-ley 789/1976), prácticamente no se usaron nunca.

Antes de 1982 la planificación urbana se basaba en planes de utilización del suelo mediante división en zonas (Decreto-ley 560/1971 y Decreto-ley 561/1971), que no tenían en cuenta la subdivisión de la propiedad de la tierra ni preveían las iniciativas de promotores o constructores privados, excepto en el caso de desarrollos urbanos en gran escala. Aunque esos planes se diseñaron para períodos de cinco años, muy pocas veces se revisaron a tiempo.

Los resultados se han descrito ya, pero debemos subrayar que tan solo últimamente la Administración pública, tanto a escala local como central, ha empezado a comprender que para evitar los problemas urbanos hay que negociar con todos los agentes participantes antes de que surjan.

Las nuevas normas sobre «zonas prioritarias de desarrollo» (ADUP) y «zonas prioritarias para edificación» (ACP) recogidas en una Ley de 1982 (Decreto-ley 152/1982) establecen plazos para la aprobación de planes detallados de desarrollo, fija precios máximos para el suelo en relación con el coste de la vivienda (máximo del 10 por 100) e introduce períodos sucesivos de cinco años (en ADUP) para las obras de infraestructura y períodos anuales para la edificación (en ACP). Esa normativa sólo se aplica a zonas clasificadas como prioritarias para el crecimiento urbano.

Sin embargo, el principal problema en relación con los instrumentos de política no es su falta, tanto dentro o fuera de un marco legal, sino más bien las posibilidades reales de usarlos.

De hecho, ¿cómo esperar que podamos utilizar a pleno rendimiento los planes de empleo del suelo por división en zonas si tardan demasiados años en aprobarse por la Administración central, si no se revisan a tiempo y si han sido al mismo tiempo el principal instrumento de planificación para una

región metropolitana (Lisboa) con un crecimiento medio anual de población del 4 por 100 entre 1960 y 1981?

Los últimos doce años de experiencia democrática, con autoridades locales libremente elegidas y un fortalecimiento muy importante de sus competencias locales no han bastado para que nazca una nueva conciencia política de la gestión pública que tenga en cuenta no sólo la situación actual de grave crisis económica, sino también la participación de

la comunidad en la búsqueda de respuestas para sus propios problemas.

A pesar de muchas medidas innovadoras pero desconectadas, los profundos cambios que aún necesita la gestión municipal (demasiado preocupada por la estrategia de los partidos políticos nacionales), así como los cambios culturales en los políticos y profesionales municipales, han impedido la adopción de unos criterios más amplios e integrados.

## BIBLIOGRAFIA

AECOPS (1981): «1st Meeting on Credit for Housing Acquisition», en *Industry of Construction* 18 (noviembre-diciembre), Lisboa.

BRUNO, E.; FRANCKE, H. J.; SOARES, L. B., y STUSSI, R. (1983): *Illegal Housing Settlements in the Lisboa Region*, Lisboa. Grupo de Estudos Habitat.

CORREIA, P. V. D., y NUNES DA SILVA, F. (1985): *The Peripheral City*, ISOCARP Annual Congress, Berlín.

GOMES, SOUSA, A. y otros (1985): *Economic and Social*

*Development Policies - The Housing Policy*, Institute for Development Studies, Lisboa.

IACEP (1983): *Recent Urbanisation Trends in Lisboa Metropolitan Region*, IACEP Institute, Lisboa.

LOBO, M. L.; NUNES DA SILVA, F., y CORREIA, P. V. D. (1984): *Urban and Regional Management - Uncomfortable Problems*, CESUR, Lisboa.

SOARES, L. B.; FERREIRA, A. F., y GUERRA, I. P. (1985): «Clandestinos Urbanisation in Lisboa Metropolitan Region», en *Sociedade e Território*, 3 (julio).