

Alemania

Juan RODRÍGUEZ LORES

Profesor en la Universidad de Aachen.

PROBLEMAS Y POLÍTICAS DE LA CASA EN ALEMANIA OCCIDENTAL

En 1950 faltaban en Alemania Occidental 5 millones de viviendas. Las cuotas anuales de producción se mantuvieron altas hasta llegar a su punto álgido en 1973 con 714.000 unidades, para posteriormente caer en picado en los años 80 con el nivel más bajo (208.000) en 1988. El 40% de los 19,7 millones de nuevas viviendas hasta 1991 fueron de fomento público, y tras una breve recuperación (374.000) en 1993, se prevé que la caída de la producción continúe.

Las estadísticas sugieren un mercado saturado: 430 viviendas por mil habitantes (330 en 1968), 37 m² por persona (15 en 1950, 22 en 1969), numerosas viviendas desocupadas (por ejemplo en Berlín unas 22.000), etc. En realidad la situación es dramática, como constataban los gerentes de los servicios municipales de la vivienda en 1992: *La situación de quienes buscan vivienda en la ciudad es desesperada. Las ciudades no saben ya cómo atender la demanda creciente de viviendas sociales.* La contradicción entre estadística y realidad se explica por la estructura del mercado. La crisis afecta a ciudades grandes y áreas metropolitanas en el sector de viviendas pequeñas y módicas para salarios medios de 2000-4000 marcos. Aquí el déficit es de más de tres millones de viviendas, pudiendo aumentar a ocho en el año 2000. La oferta es impagable, tras aumentos de alquiler en una media del 70%, desde 1988, a 15-30 marcos/m² ó 1.500-3.000 marcos/mes, representan el 50% y más de salario medio. En sectores marginales los alquileres son aún más altos: hasta 50 marcos/m² por una habitación, 25 por cama y día en habitaciones múltiples, 17 por persona y noche en asilos públicos, etc. La vivienda media en propiedad ha devenido una trampa fatal: precios de

600.000 marcos por apartamento de 90 m² y de 400.000-900.000 por casa unifamiliar, según zonas de depresión o desarrollo, son una de las causas del aumento de subastas por impago (13%, alrededor de 13.000 en la primera mitad de 1995). Como consecuencia aumenta el número de personas sin techo, más de un millón actualmente. Esta distorsión del mercado entre opulencia en sus sectores altos y carencia o explotación excesiva en los medios y bajos es una ley férrea del mercado capitalista, que se endurece en fases, como la actual, de depresión económica y pobreza social, cuando la ya de por sí escasa rentabilidad de las *viviendas pequeñas* y módicas para el capital privado tiende a cero. La construcción, desde 1982 sin apenas el complemento de la *vivienda social*, llega a cubrir sólo un 1 ó 2% de la demanda social más necesitada.

El *problema vivienda* ha devenido nuevamente, desde la década de los 80, *cuestión social*, objeto del discurso político y científico, porque afecta ya masivamente los estratos productivos, bajos y sobre todo medios, amenazando la estabilidad del sistema. Desde esta perspectiva el discurso se centra sobre los problemas derivados, las causas y las propuestas de solución.

Los primeros son de orden público, urbano o territorial y económico. Por su relación con el desempleo estructural en crecimiento (unos cuatro millones), el *problema vivienda* es catalizador de nuevos miedos colectivos y amplias protestas sociales. La estructura urbana se desequilibra, familias obreras y empleadas, en condiciones de emigrar, abandonan las ciudades en búsqueda de zonas con bajos costos de reproducción y son sustituidas por personas o parejas solas de

ingresos medio-altos, que en muchas ciudades agrava la polarización tradicional entre nuevas áreas urbanas y de desarrollo y focos de miseria social en crecimiento. Dado que el problema vivienda es idéntico en las áreas metropolitanas el suburbio no puede regular más la separación espacial de vivienda y trabajo y la emigración de fuerzas de trabajo se reproduce a escala regional. La consiguiente reestructuración territorial del mercado de trabajo repercute sobre la economía en general, desde que las mismas empresas se ven obligadas a considerar el factor, escasísimo, vivienda barata como esencial para sus políticas de localización. Esto afecta negativamente, sobre todo, a las regiones en desarrollo, con altísimos costos de reproducción, de la mitad sur del país. En las ciudades el fenómeno se refleja en la explosión de gastos de asistencia social, con 5.000.000 de asistidos en 1994, y en la caída de ingresos fiscales que ha ocasionado el colapso de las finanzas municipales, con un déficit total de 17.100 millones de marcos en 1992 (el cuádruple de 1991). De nuevo son las ciudades prósperas de la mitad sur, con los problemas más graves de vivienda, las más afectadas. En Frankfurt, por ejemplo, con un presupuesto anual de 5.000 millones de marcos, la deuda municipal era en 1993 de 7.000 millones y el déficit de 700.

En general se tiende a confundir las causas de la crisis con transformaciones y fenómenos de los años 80, por ejemplo. 1) La caída del sistema de la vivienda social, a raíz de la desaparición del cooperativismo sindical, principal beneficiario del fomento estatal. Las circunstancias de su desaparición —especulaciones fallidas y corrupción— facilitaron, desde 1982, una reducción drástica de las subvenciones por parte del nuevo gobierno conservador y la decapitación de un sistema, acusado de antisocial y contrario a las leyes del mercado, a través de la abolición progresiva (1987-1990) de su sujeto tradicional: las sociedades privadas de interés público. Como consecuencia, fue reprivatizado el imperio sindical de viviendas sociales, la mayor parte del contingente nacional; la producción de tales viviendas ha caído progresivamente, por ejemplo hasta 1988 a un 8,5% de la producción total (frente

al 40% de media anterior); viviendas sociales en el pasado son transferidas en la actualidad, al mercado libre sin ser sustituidas por otras, una vez disueltos sus vínculos temporales, de forma que su déficit es hoy de 2,5 millones (4,5 en el año 2000); 2) La nueva política neoliberal en favor del mercado libre y de la rentabilidad de la propiedad inmobiliaria, por ejemplo a través de: la reconversión del fomento público en favor del acceso a la propiedad de las clases mejor situadas, por medio de mecanismos fiscales o la restauración precaria y parcial del viejo sistema (Variante a la segunda Ley de la Casa de 1988) por medio del *fomento convenido* o *compra* del alquiler barato a los propietarios por parte del ente público en un tiempo breve; la abolición de derechos del inquilino (Ley de Protección del Inquilino de 1975) con la Ley para el Aumento de Oferta de Viviendas de 1982, que facilita el desahucio y la subida de alquileres; el fomento de la planificación privada con el nuevo Código Urbanístico de 1987 y la liberalización de las ordenanzas urbanísticas; 3) El descenso de la producción libre, a pesar de las medidas neoliberales, en más de un 50% den los años 90, por ejemplo en 1991 a 85.550 unidades frente a la media anual de 173.000 entre 1965-1985, citándose como causas: escases y encarecimiento del suelo (hasta el 50% de los costes de producción), debidos a las políticas de fomento industrial y comercial; de tráfico y ecológicas; especulaciones privadas y públicas; altos costos de producción y precios del crédito; prescripciones urbanísticas e impuestos municipales. Con estas causas se pretende también, explicar la poca rentabilidad de la vivienda media (un 3,3%) y la consiguiente pasividad de pequeños inversores y grandes capitales como hecho meramente coyuntural; 4) Finalmente la reconversión de viviendas viejas y baratas en apartamentos de lujo, oficinas, comercios, etc., gracias a las políticas públicas y privadas de renovación urbana, impulsada por la Ley Urbanística Especial de 1969 y la Ley para la Modernización de la Vivienda de 1976, y agilizada últimamente por el Código Urbanístico de 1987 y la práctica judicial.

Desde la perspectiva limitada a los años 80, las causas estructurales *de siempre* se

transforman en coyunturales *de hoy* y el discurso se autocondena a girar inutilmente en torno a soluciones repetitivas del pasado. Así la tendencia dominante consiste en restaurar el viejo mecanismo de fomento de la *vivienda social* con nuevos sujetos privados. La nueva Ley de Fomento de la Vivienda (1994) vuelve a la orientación tradicional de ofrecer incentivos a la actividad y el capital privados, eleva el nivel de ingresos requeridos para acceder a la vivienda social, agravando la competencia entre los solicitantes, redistribuye, sin aumentarlos, los medios a disposición, descarga la mayoría de los gastos sobre municipios y regiones. Según la Ley y los mecanismos, arriba citados, es improbable que el programa gubernamental de 1992 –subvención de 130.000 viviendas anuales, un millón hasta el 2000– sea capaz de regular la oferta o los precios, independientemente de su insuficiencia cuantitativa. Una minoría crítica, especialmente de intelectuales, apuesta al contrario, por el modelo marginal y elitista de

la autoconstrucción reglamentada y las pequeñas cooperativas autosuficientes.

Existe también una importante investigación histórica, capaz de plantear la cuestión de los orígenes más remotos de la situación actual, la oposición tradicional del Estado a la gestión municipal de la *vivienda social*, su predilección de las sociedades privadas de interés público y el fomento del capital privado, la insuficiencia de este mecanismo histórico o su tendencia a producir *viviendas sociales* por encima del costo medio y para grupos privilegiados, las limitaciones necesarias de la autoconstrucción y el cooperativismo, etc. Esta reflexión histórica apenas es tomada en consideración, pero su aportación a la búsqueda actual de soluciones nuevas sería esencial. Podría apoyar, al menos teóricamente, la propuesta política aun hoy muy débil y de escasas perspectivas, que favorece un fomento intensivo de municipios y otros entes públicos sujetos a un nuevo sistema de vivienda como bien social.

Brasil

Roberto SEGRE

PROURB, Universidad Federal de Rio de Janeiro.

FORMALIZAR LO INFORMAL

Al decidir las Naciones Unidas celebrar el Hábitat II y el City Summit en Turquía en 1996, se inició un proceso de reflexión sobre las estructuras urbanas, tanto en los países desarrollados como subdesarrollados. Las estadísticas sobre las condiciones de vida de los estratos más necesitados de la población no son nada alentadoras en ninguno de los mundos posibles; en su reciente visita a Río, Geoffrey

Broadbent afirmó que en las calles londinenses había más *homeless* que en la capital carioca. El desafío es elaborar los objetivos, las herramientas y las técnicas para la configuración de las ciudades del siglo XXI, a partir de nuevas premisas, ya que las formuladas en el Hábitat I de Vancouver (1976), según Pietro Garau –responsable de la organización del evento planetario–, resultaron ineficientes y obsoletas frente a la