

consejos profesionales e instituciones educativas y religiosas. El Gobierno desea acelerar los encuentros con el propósito de llegar a fin del presente año —2005— en condiciones de convertir en ley el proyecto y entrar en etapa de ejecución en 2006.

Para participar en el Foro, las entidades o personas individuales deben solo completar un formulario de inscripción en la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento. La participación se realizará a través de seminarios y talleres por temáticas y serán ámbitos de consulta y formulación de propuestas. Los seminarios serán espacios de producción conceptual para generar documentos, por ejemplo, sobre la articulación entre el Código de Planeamiento Urbano, el Código de Edificación y el Plan Urbano Ambiental. Incluso deberá contemplar las ideas alternativas elaboradas, entre otras, por el Centro de Gestión y Participación de Mataderos y el de grupo de vecinos de Palermo, que poseen propuestas urbanas propias para el barrio, y que debe definirse su inserción o no en la versión definitiva del PUA.

Se supone que esta instancia de participación será positiva, posibilitando que los legisladores lleguen a acuerdos para su

aprobación. Es que para convertirse en ley, el proyecto del Plan necesita de 40 votos en la Legislatura y actualmente no están dadas las condiciones para conseguirlos (actualmente existe una atomización de los legisladores en 21 bloques diferentes), pues quedan puntos a consensuar entre los mismos. Se supone que la participación del Foro permitirá llegar al consenso necesario.

Pero aun queda pendiente la pregunta inicial: luego de cinco años de realizado el diagnóstico y presentado en la legislatura, no sería necesario actualizar el mismo, además de dar mayor participación a las ONGs? Pues las condiciones coyunturales cambiaron, y también ha cambiado la ciudad como hecho físico, su población, sus actividades... y es el CoPUA el que debe realizar dicha actualización. Esperemos que el funcionamiento del Foro junto al CoPUA pueda servir para generar, por un lado, la participación necesaria, y por otro, las actualizaciones para que el Plan hecho ley sea útil a la sociedad que vive y usa la ciudad de Buenos Aires. El mismo es un primer paso para la elaboración de una propuesta metropolitana, que aun queda pendiente.

Buenos Aires, julio de 2005

Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

EL MERCADO INMOBILIARIO Y EL PROBLEMA SOCIAL DE LA CASA EN ITALIA

Los datos más recientes sobre las condiciones habitacionales en Italia evidencian una situación que coloca una vez más el “problema de la vivienda” entre los primeros puestos de emergencia social, aunque bajo diversas condiciones, desde que, a finales de los años setenta, el mismo problema emergió con dramática evidencia y alimentó luchas sociales de masas que implicaron a los sindicatos y a los estudiantes, además de a los directos interesados. Desde entonces ha fracasado la

ilusión que un aumento cuantitativo del parque de viviendas —también bastante relevante, como el que se ha concretado en Italia en estos últimos cuarenta años (las viviendas son más de 27 millones, para unos 22 millones de familias, mientras que las habitaciones son aproximadamente 110 millones para 58 millones de personas)— pudiera resolver el problema social de la vivienda; es decir, que una mera política cuantitativa pudiera hacer innecesaria una política que velase por las actuales necesidades reales. La calidad de las necesidades, sin embargo, varía con el tiempo, planteándose siempre situaciones nuevas que necesitan intervenciones

específicas. En suma, confiar al mercado la realización de un “derecho de ciudadanía” [diritto di cittadinanza], como es el derecho a la vivienda para millones de ciudadanos, se ha revelado ilusorio, porque el mercado es por naturaleza discriminatorio. Mientras que el no reconocer que la cuestión de la habitabilidad debe incluirse dentro de las medidas contra la pobreza y la exclusión social (los distintos programas gubernativos se mueven en esa dirección) agrava evidentemente la situación.

Los últimos datos estadísticos a nivel nacional reflejan cómo casi el 75% de los 56 millones de italianos y los 2 millones de inmigrantes regularizados viven en una casa en propiedad (una media porcentual aún mayor en las ciudades pequeñas y más reducida en las grandes y en las áreas metropolitanas), mientras que la relación de viviendas en alquiler se ha reducido poco a poco por la tendencia a la estabilización de la tasa de viviendas vacías o por su uso como segundas residencias; las cuales significan el 20% aproximadamente de todo el parque de viviendas y a casi 5,5 millones de viviendas.

El apoyo a la vivienda en propiedad es una decisión constante de la política italiana en la segunda mitad del siglo XX, siendo más fácil cuando más crecía la riqueza de las familias. De hecho, frente a una progresiva reducción de la actuación del Estado en la construcción de viviendas sociales, intervención bastante intensa en los años 50 y 60 de la reconstrucción postbélica, aunque cada vez más decreciente, y de un endurecimiento del mercado de alquiler y de la duración de los contratos (el denominado “*equo canone*”) liberalizado sólo desde 1998, la única solución al problema de la vivienda para millones de familias con renta media, en condiciones de pagar un préstamo bancario, ha sido la de la compra de su vivienda. Una compra realizada de varias maneras: desde la más simple del acceso al mercado inmobiliario normal, hasta la participación en una cooperativa de viviendas con la posibilidad de disfrutar así de facilidades fiscales y de costes reducidos por la disponibilidad de suelos a bajo precio y, por último, a la llamada vivienda subvencionada [*edilizia convenzionata*]; es decir, una edificación privada, pero regulada bajo condiciones especiales establecidas con los Ayuntamientos, siempre en el ámbito de

áreas de bajo precio puestas a su disposición por los mismos.

En los quince últimos años se ha deteriorado la parte del patrimonio público que se puede identificar como “vivienda social” [*edilizia sociale*], con una disminución de 1,1 millones de viviendas en 1990 a las aproximadamente 970.000 actuales por causa de la venta de una parte del patrimonio que los entes gestores han debido efectuar para garantizar el mantenimiento de las viviendas existentes y por la realización de nuevas actuaciones, ante la absoluta falta de apoyo del Estado en este sector largamente reclamado, con la excepción de una modesta “ayuda a la persona” con aportaciones para el alquiler a los sectores más pobres; aunque estas ayudas también se están reduciendo en los últimos años, con motivo de las dificultades más generales del gasto público italiano (en 1999 la partida presupuestaria era de 330 millones de euros que se han reducido a 249 millones en 2004). El citado compromiso de los años de la reconstrucción postbélica había permitido la construcción de muchos barrios “INA vivienda” (el INA [*Istituto Nazionale delle Assicurazioni*] es una gran compañía de seguros con participación pública); así como la posterior institución del fondo GesCaL *Gestione (Case Lavoratori)* [Gestión de Viviendas de Trabajadores], que era un fondo financiado a través de la retención del salario de los trabajadores fijos, parte a cargo de éstos y parte de los empresarios), habían llevado a la creación de una sólida y consistente cuota acumulativa de patrimonio público. Iniciativas todas apoyadas igualmente por los Ayuntamientos, cuya tarea era la de poner a disposición áreas urbanizadas a bajo precio, por expropiación, en el ámbito de los Planes para la Edificación Económica y Popular [*Piani per l'Edilizia Economica e Popolare*] previstos por la ley 167/62; ley todavía muy utilizada aunque dirigida más a la vivienda asequible (cooperativas) y subvencionada de promoción del Estado. Éste, desde los años noventa ha suprimido el fondo GesCaL y ha transferido todas las competencias de la vivienda social a las Regiones, sin prever, en cambio, las transferencias específicas para las mismas, librándose de hecho de la actuación directa en la construcción de viviendas sociales. En consecuencia las Regiones se han limitado a

garantizar cuotas mínimas de financiación para la construcción de nuevas viviendas sociales, preferentemente en el campo de la rehabilitación de edificios [*recupero edilizio*] y en la experimentación de nuevas tipologías y características de construcción, mientras que los entes gestores, representados casi en su totalidad por los Institutos Autónomos de Viviendas Populares [*Istituti Autonomi Case Popolari*] fundados a principios del siglo XX como una de las primeras manifestaciones de asistencia social del nuevo Estado unificado, se han transformado casi todos en Agencias regionales para la edificación social [*Aziende regionali per l'edilizia sociale*], denotando también un interés del mercado privado para financiar el mantenimiento del patrimonio existente o de nuevas actuaciones de construcción, sin embargo, ampliamente dependientes de las condiciones financieras en que cada Agencia se encontraba.

El nuevo cuadro programático, que ve a las Regiones como únicas responsables del apoyo a la vivienda social con las limitadas disponibilidades financieras antes recordadas, ve de todos modos al Estado comprometido a través del Ministerio competente (hoy Ministerio de Infraestructuras y Transportes [*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*]) en una actividad de experimentación, cuyo objetivo es sobre todo el de la recualificación urbanística de las instalaciones de edificación social existentes. Se trata de programas (los Programas de Rehabilitación Urbana [*Programmi di Recupero Urbano*] de 1993, los Contratos de Barrio I [*Contratti di Quartiere I*] de 2001 y II de 2004) basados en una orden promovida por el Ministerio que activa la presentación de proyectos por parte de los Ayuntamientos y de las *Aziende regionali per l'edilizia sociale* (que son las propietarias de las viviendas), que en caso de ser seleccionadas recibirán una parte de la financiación necesaria para su actuación, pero sobre todo, alimentan una participación de los agentes privados interesados en la ejecución de las intervenciones, normalmente compensados mediante cuotas de edificabilidad privada. Se trata pues de una parte de aquellos “programas complejos” que han caracterizado el urbanismo italiano de los últimos diez años y que han tenido una gran importancia en las actuaciones de rehabilitación y recualificación urbana,

experimentando y desarrollando formas de negociación público-privada hoy indispensables para la ejecución de los planes urbanísticos, en los que la financiación pública inicial tiene un efecto multiplicador para activar los recursos privados necesarios. Por ejemplo, los *Contratti di Quartiere II* han sido financiados con unos 1.000 millones de euros, pero han activado actuaciones iguales a cinco veces esta cifra.

Pero es sobre todo la transformación de las condiciones sociales de partes relevantes de la población la que convierte en dramático el problema de la vivienda hoy en Italia. Al sector “normal” de población que vive en situación de pobreza absoluta (940.000 familias, igual al 4,2% de las familias italianas), cuyas necesidades habitacionales sólo el Estado puede proveer, se añade un sector mucho más amplio en condiciones de pobreza relativa (2.700.000 familias, igual al 12%) que no sólo no está en condiciones de adquirir una casa, sino que no alcanza ni siquiera a pagar el alquiler de la casa donde vive, al llegar el alquiler a incidir en más de un tercio de la renta familiar. Sólo pues para 600.000 familias, igual al 3% de las familias totales y al 15% de las que viven en una vivienda de alquiler, el gasto de la casa o bien no es un problema o es soportable. A esta situación contribuye en igual medida el empobrecimiento absoluto de la población italiana debido a la crisis económica de los últimos años y a la entrada en vigor del euro que ha desencadenado un aumento generalizado de los precios sin ningún control, pero también a los efectos de la liberalización de los alquileres, que no ha producido ni una mejor fluidez del mercado de alquiler ni un equilibrio del mismo, sino realmente sólo un aumento de precios generalizado. La situación de “nueva pobreza” es especialmente pesada para algunos ciudadanos, como los ancianos y los jubilados, pero también para los jóvenes, ocupados en su difícil entrada en el mundo laboral. Estas condiciones de “nueva pobreza”, que a menudo asumen el carácter de emergencia social, se agravan con la presencia de más o menos 2 millones de inmigrantes regularizados y de un número impreciso de clandestinos, que pueden contar con rentas en general muy bajas, pero que deben enfrentarse de todos modos con los costes del País. Este estado de cosas comporta

situaciones de verdadera y pura exclusión social sobre todo en las grandes áreas metropolitanas, en especial del Sur, donde la red socio-asistencial es más débil. El problema de la vivienda se agrava pues sensiblemente con la presencia de los trabajadores inmigrantes que, en parte, utilizan las tipologías menos apreciadas del stock urbanístico disponible, pero que, por otra parte, presionan sobre los Ayuntamientos y sobre las *Aziende regionali per l'edilizia residenziale* para obtener una vivienda.

Por el contrario, el increíble crecimiento de los valores inmobiliarios, en lo que se refiere a las nuevas construcciones, que se ha incrementado en un 50% aproximadamente entre el 2000 y el 2004 (independientemente de la zona de la ciudad), excluye del mercado al 80% de la población que hoy vive de alquiler y que corresponde, como ya se ha recordado, a más o menos un cuarto de las familias italianas. Muchos observadores consideran, de hecho, que el mercado inmobiliario italiano marcará el paso en los próximos años, no tanto por una reducción de los valores (que no existirá, mientras prevalezca la tendencia a una estabilización de los mismos), como porque el número de familias en condiciones de poder acceder a dicho mercado se reduce cada vez más, a pesar de la gran disponibilidad de dinero a precios convenientes que han puesto a disposición los bancos en los últimos años. Mientras que la adquisición de inmuebles seguirá representando para millones de familias un "bien refugio" para salvaguardar las propias riquezas o también simplemente los propios ahorros, frente a una crisis que perdura en el mercado accionario.

No se puede explicar de otra manera el verdadero *boom* inmobiliario de los últimos cinco años, con unas 700.000 viviendas residenciales adquiridas cada año; aunque también hay otros motivos que han llevado a un incremento de la demanda de viviendas estos años. Sobre todo se debe recordar entre ellos el aumento del número de familias, bastante más consistente que el aumento demográfico, un aumento debido a la reducción del número de componentes por familia, en particular relevante en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas del Norte, donde la mayoría de las familias son de uno o dos miembros. En segundo lugar, la multiplicación y la diferenciación de los

lugares de trabajo respecto a los de residencia: en efecto ha crecido una "movilidad semanal" para trabajos "fuera del lugar de residencia" que lleva a una multiplicación de la demanda de vivienda. En tercer y último lugar la presencia de numerosos estudiantes "fuera del lugar de residencia" en los muchos centros universitarios que han proliferado en Italia en los últimos veinte años, incluso en ciudades pequeñas. En el fondo, ya sea por una residencia temporal de trabajo, ya sea por la de estudio, la adquisición, gracias a un préstamo adecuado, de un inmueble que se revalúa con el tiempo cada vez más y que siempre puede ser fácilmente vendido (al menos así ha sido hasta ahora) representa un buen negocio respecto al pago de un enojoso alquiler.

En conclusión, se puede afirmar que el "derecho a la vivienda" como derecho del ciudadano, no parece que siga formando parte del horizonte político de los intereses de la comunidad. La vivienda de "derecho" prevalece sobre la por "cuestión de solidaridad" y, por tanto, la solución debe encontrarse no en opciones públicas o en iniciativas institucionales, sino sólo en el compromiso individual. Pero la generosa actividad de grupos y organizaciones no puede resolver la cuestión, dado que su dimensión y extensión demandan otras cosas. El "mercado libre" de las viviendas no se ha revelado como la solución para resolver el problema de la vivienda: se trata de abastecer a un número importante de familias, casi un millón, que necesitan una vivienda cuyo coste no requiera más del 20% de la renta familiar; pero los números de la situación italiana más arriba presentados demuestran que este objetivo no puede ser alcanzado, dado que el "mercado" para las familias a las que hoy les cuesta mucho poder pagar el alquiler y lógicamente no pueden acceder a una casa en propiedad, representa una barrera infranqueable; la dimensión de la vivienda en propiedad parece, por otro lado, haber alcanzado un nivel difícilmente superable. Además, el patrimonio público de viviendas no sólo resulta exiguo respecto a las necesidades, sino, como se ha subrayado, tiende incluso a reducirse. Frente a esta situación parece necesario que el Estado retome con decisión una nueva política para la vivienda, cuya ejecución corresponde de todos modos a las Regiones.

Los elementos fundamentales de tal política deberán ser: inversiones directas en el sector; suspensión de la venta del stock público de viviendas; nuevas reglas de transformación del territorio que garanticen en las actuaciones urbanísticas la puesta a disposición de viviendas de alquiler regulado; medidas fiscales cuyo fin sea reducir los niveles más altos de los alquileres y facilitar el mercado del alquiler; y una nueva normativa para el acceso a la vivienda social basada en las nuevas condiciones de la población y con el apoyo a las clases más débiles. Mientras que en lo

referente a la necesidad de controlar de alguna manera el crecimiento de los precios inmobiliarios, parece indispensable disponer de una nueva normativa que sea capaz de distinguir las diferentes tipologías finales de la inversión inmobiliaria, mientras que hoy el sector de la vivienda es tratado genéricamente como “bien refugio”, incluso aunque no lo sea de verdad; en este caso las medidas deberán ser esencialmente de tipo fiscal.

Traducción de italiano: S. R. Z.
Revisado: J. G. B.

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN & Willem KORTHALS ALTES

Universidad Técnica de Delft

PEQUEÑA HISTORIA DEL URBANISMO DE LOS PAÍSES BAJOS (II)

Los enclaves Vinex

A finales de los '80 el gobierno central elaboró el Cuarto Plan Nacional [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*], en el que se enfatizaba la contribución que desde la ordenación del territorio se debía hacer a la mejora de la economía del país. La crisis económica de los '80 y unas previsiones de crecimiento demográfico modestas hicieron que se dejasen de lado ambiciosos planes de crecimiento urbano como los que habían caracterizado los Planes Nacionales Segundo y Tercero. En su lugar, se puso el énfasis en crear las condiciones propicias para el crecimiento económico. Algunos conceptos claves de este Cuarto Plan Nacional eran los 'main ports' (puerto de Rotterdam y aeropuerto Schiphol en Amsterdam), 'centros económicos' (polígonos de oficinas y otras actividades económicas) y 'encrucijadas urbanas' [*stedelijke knooppunten*].

Sin embargo, el gobierno cayó en la primavera de 1989, antes de la aprobación de este Cuarto Plan Nacional. El nuevo gobierno modificó el borrador hasta convertirlo en el

Cuarto Plan Nacional Extra [*Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX*]. El Vinex supuso un retorno a la vieja agenda de las políticas urbanas, basadas en previsiones de fuerte crecimiento demográfico y fuerte crecimiento de la demanda de viviendas. El elemento más llamativo de este plan nacional fueron los llamados 'enclaves Vinex' [*Vinex-locaties*]. El Vinex, aprobado en 1991 y que entró en vigor definitivamente en 1993, señaló decenas de localizaciones para albergar buena parte del crecimiento urbano del país: casi medio millón de viviendas, además de espacio para industrias y oficinas. El Vinex está claramente ubicado en la tradición de la política de 'ciudad compacta': para evitar el deterioro de las ciudades existentes y pero al mismo tiempo posibilitar nueva oferta de vivienda para las clases medias, localizó un 30% de estos enclaves dentro de cascos urbanos existentes y el 70% restante justo pegados a estos cascos (ver mapa enclaves Vinex). Algunos enclaves Vinex son IJburg (aprox. 18.000 viviendas) en Amsterdam, Ypenburg en La Haya y Leidsche Rijn en Utrecht.

El Vinex incluía un sistema de implementación basado en convenios con las grandes regiones urbanas y de subsidios para financiar las infraestructuras (sistemas generales) y para financiar la