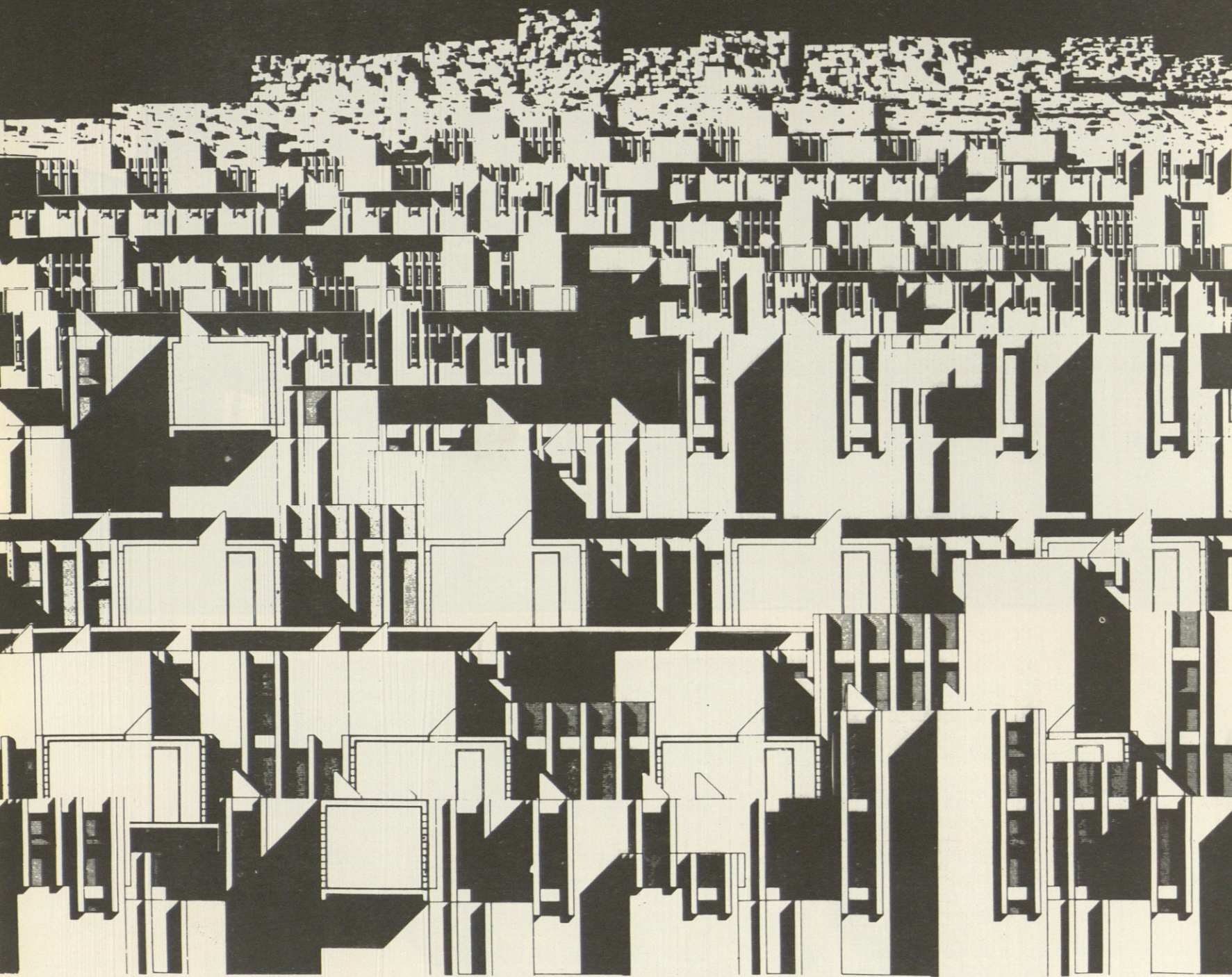




**SEMINARIO SOBRE
PROGRAMACION Y POLITICA
DE VIVIENDA** (C.D.U. 728.0)

Málaga, Abril 1974

COMISION DE TRABAJO DE LA C. E. E. ⁽¹⁾

COMITE DE LA VIVIENDA, DE LA CONSTRUCCION Y DEL PLANEAMIENTO.

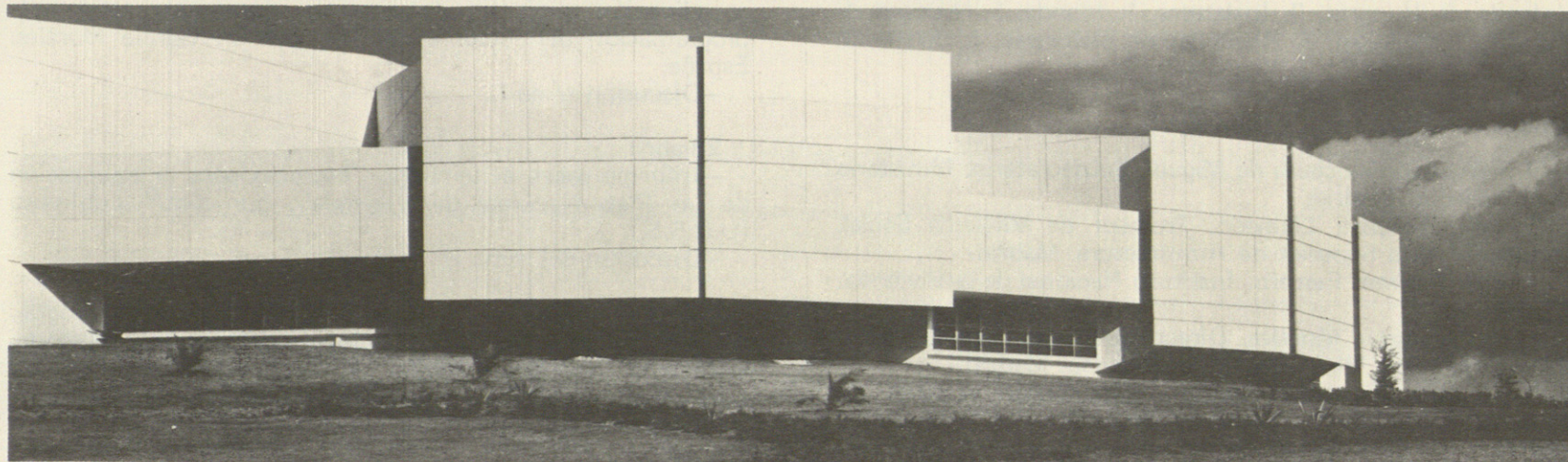


Foto Pando

Palacio de Congresos y Exposiciones de Málaga, donde se celebró el Seminario.

No es la primera vez que el Comité de la Vivienda de la Construcción y del Planeamiento organiza una convocatoria para tratar el tema de programación y política de vivienda; ya en otoño de 1961 se celebró en Zagreb (Yugoslavia) un seminario en el que se discutieron los temas planteados aquí de nuevo.

Ello nos demuestra el interés que el estudio de estos temas despierta, aunque por otro lado nos sorprende que lo tratado en Zagreb y las conclusiones a que allí se llegaron no hayan sido tenidas en cuenta ni siquiera tácitamente, como punto de partida o plataforma para acometer los problemas concretos que actualmente tenemos planteados en programación y política de este siempre dinámico tema de la vivienda.

A lo largo del desarrollo del Seminario, se ha puesto de manifiesto que las experiencias en la política de programación en los países socialistas y en los países donde se cuenta con la iniciativa privada son sólo parcialmente transmisibles.

Lo programado en materia de viviendas en los países socialistas es —de cumplirse— el total de lo que se construye. Quiere esto decir que el si Estado estudia un Plan Nacional de Vivienda y lo acomete escrupulosamente, tiene la seguridad de estar controlando en todo momento el proceso de producción.

Por el contrario, en países de libre mercado, sólo mediante una política de estímulos o restricciones podemos influir en la iniciativa privada, lo cual no nos garantiza que se cumplan las cifras contenidas en los Planes previos que los gobiernos hayan trazado.

El problema no es sólo cuantitativo. Resultan más difíciles de lograr los aspectos cualitativos, que dentro de sociedades estratificadas en capas sociales con diferentes niveles de satisfacción en cuanto a programas y necesidades, quedan en gran medida incontroladas.

Bien es verdad que también ha quedado demostrado a lo largo del Seminario, o más exactamente, no se ha demostrado, que en la política desarrollada en los países socialistas en sus Programas de Viviendas estos hayan sido idóneos en sus aspectos cualitativos. Nos han comunicado, por ejemplo la U.R.S.S., que sus Planes se cumplen cuantitativamente, pero desconocemos los niveles de satisfacción alcanzados.

Si pensamos que en números redondos, el 25 por ciento de la formación bruta de capital fijo (F.B.C.F.) se destina a vivienda o mejor dicho, lo constituye la vivienda, este dato nos aporta un instrumento de medida de la importancia del tema, aunque sólo se mire desde su aspecto económico.

Así lo demuestra el interés con que los gobiernos, acogen estos Seminarios, como el celebrado, para tratar del tema, y donde quedan de manifiesto aún importantes lagunas y puntos oscuros. Incluso no hay acuerdo, por falta de previa clarificación, en el orden de prelación que debe seguirse en el ataque de las cuestiones y problemas que inciden en el tema.

Es pues un tema polémico y complejo que exige continuados estudios e investigaciones, un tema apasionante al que desde aquí invitamos a penetrar con entusiasmo.

J. J. T.

PRESIDENTE DEL SEMINARIO:

D. Fernando Dancausa de Miguel.

Vice-Presidente:

V. Lebedev (U.R.S.S.)

PAISES PARTICIPANTES:

Alemania Occidental, 2 miembros. Alemania Oriental, 2. Austria, 2. Bélgica, 2. Checoslovaquia, 1. Dinamarca, 2. Estados Unidos, 3. Finlandia, 2. Francia, 2. Grecia, 1. Holanda, 5. Hungría, 3. Inglaterra, 1. Irlanda, 1. Noruega, 1. Polonia, 1. Portugal, 2. República de Bielorusia, 1. Suecia, 3. Turquía, 3. U.R.S.S., 3. Yugoslavia, 2.

España participó con 12 miembros:

D. Fernando Dancausa de Miguel. Subsecretario. Ministerio de la Vivienda. Madrid.

D. José Fonseca Llamado. Profesor de Vivienda Social. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Madrid.

D. Luis Furones Ferrero. Instituto Nacional de la Vivienda. Madrid.

D. J. M. García Morales. Director de Programa. Secretaría General Técnica. Ministerio de la Vivienda. Madrid.

D. Arturo Guerrero Aroca. Subdirector General de Promoción del Suelo. Instituto Nacional de la Vivienda. Madrid.

D. Antonio de Torre Silvestre. Delegado Provincial del Ministerio de la Vivienda. Málaga.

D. Antonio Labrada. Arquitecto. Dirección General de Arquitectura. Ministerio de la Vivienda. Madrid.

D. José Enrique Veloso Puig. Inspector de Servicios. Ministerio de la Vivienda. Madrid.

D. Jesús Hernández-Martínez Arcos. Jefe Sección. Dirección General de la Vivienda. Ministerio de la Vivienda. Madrid.

D. Luis Enriquez de Salamanca. Subdirector Ordenación de la Vivienda. Ministerio de la Vivienda. Madrid.

D. Carlos Andrés Soler. Subdirector General. Programación Vivienda. Ministerio de la Vivienda. Madrid.

Organismos no gubernamentales que participaron en el Seminario:

La Federación Internacional de la Vivienda F.I.H.U.A.T.

Representado por: D. Mario Gómez Morán y Cima, Doctor Arquitecto.

Unión Internacional de Arquitectos

Representado por: D. Ignacio Paricio, Arquitecto.

INVITADOS DEL PAIS ORGANIZADOR:

D. Alfonso Fellado-Abogado. D. Rafael Andreu Rubio-Arquitecto. D. José Luis Armenteros Castro-Arquitecto. D. Alberto Comenge Sánchez Real-Arquitecto. D. Salvador Escandell Cortes-Delegado provincial del M.V., en Valencia. D. Aurelio Español-Ministerio de Planificación del Desarrollo. D. Santos Gil Carretero-Ministerio de la Vivienda. D. Antonio Luque Navajas-Arquitecto. D. Baltasar Peña Hinojosa-Ministerio de la Vivienda. D. Manuel Pérez-Olea-Presidente del Sindicato Nacional de la Construcción. D. José Quereda Hernández-Director de la Revista Construcción. D. Juan Rafols-Estève-Economista. D. Conrado Sabugo Calderón-Ministerio de la Vivienda. D. Fernando Fernández-Cavada-Subdirector General de Planificación Territorial. M.P.D. D. Juan Antonio Menéndez-Pidal-Ministerio de Educación y Ciencia. D. Alfonso Genoves Laguna-Delegado provincial del M.V. en Barcelona.

Observadores:

Nacionales y extranjeros hasta un total de 19. Fundamentalmente Becarios Francisco Franco del Ministerio de la Vivienda.

PROGRAMA DE TEMAS.

22-abril. Apertura.

—Informe español sobre el tema I. "Problemas de coordinación entre el planeamiento económico total y la programación del sector vivienda", por Sr. García Morales. España.

—Discusión tema I.

23-abril.

—Informe sobre el tema II: "Técnicas para la elaboración de un Plan Nacional de Vivienda", por Mm.^o Lubimova (U.R.S.S.).

—Discusión del tema II.

—Informe sobre el tema III: "Problemas de la programación a nivel local y regional del sector Vivienda, incluyendo su coordinación a nivel nacional", por M. Lujanen (Finlandia), T. Laszlo (Hungría).

—Discusión del tema III.

24-abril

—Informe sobre el tema IV: "Problemas de la programación a nivel local y regional del sector vivienda, incluyendo su coordinación con el nivel nacional. Aspectos operativos". "Problemas de armonización de los planes nacionales y regionales de Vivienda y necesidad de aplicación de los métodos matemáticos", por G. de Haan (Holanda).

—Discusión del tema IV.

—Discusión del tema V: "Relación existente entre el sector vivienda y los sectores conexos —a nivel nacional— influencia de la política de ordenación del territorio sobre la programación de viviendas —a nivel local—. Coordinación de los programas de Vivienda y de los equipos". Presentación de la memoria sobre este tema por C. Liebermann (Francia), R. Valheim (Noruega).

25-abril.

—Discusión del tema VI: "Problemas planteados por la evaluación de las necesidades cuantitativas de viviendas y sus incidencias macroeconómicas", por J. Bouillon y C. Crappe, Bélgica.

—Discusión del tema VI.

—Informe sobre el tema VII: "Exposición de los resultados obtenidos con modelos matemáticos", por J. Moucka (Checoslovaquia).

—Exhibición de films y diapositivas sobre temas del seminario.

—Visita Técnica a Málaga.

26-Abril-Clausura.

RESUMEN DE LAS SESIONES:

Día 22 abril.

APERTURA:

Palabras pronunciadas por D. Fernando Dancausa, subsecretario del Ministerio de la Vivienda, de las que a continuación transcribimos algunos párrafos.

El problema de la vivienda —como ha dicho el IV



Symposio Europeo del Consejo Internacional de Acción Social— es uno de los más importantes derechos sociales de nuestro siglo y los poderes públicos han de asegurar la adecuada protección de este derecho fundamental de la persona humana.

—La vivienda es y debe ser un objetivo prioritario de la política de hoy porque cumple tres objetivos fundamentales. Frente al pasado porque es una posibilidad pacífica para la superación de las injusticias y para la eliminación de la miseria y la marginación. De cara al presente porque supone un cauce para la efectiva democratización de la cultura y el bienestar. Y de cara al inmediato futuro porque representa una posibilidad colectiva para la instauración de un sentido socializador de la política de desarrollo y para un ejercicio efectivo de la ciudadanía y de la dignidad de los hombres.

—La política de vivienda del Gobierno Español se inspira en estas consideraciones y trata de servir las con una perfecta adecuación de las técnicas de gestión a las realidades de cada hora.

—España ha realizado un importante esfuerzo. Nada menos que 3.360.000 nuevas viviendas se han construido desde 1961 hasta hoy. De ellas, un 69 por ciento corresponde al sector de la vivienda de protección oficial.

Pero este balance, pese a su importancia numérica, dista

mucho de ser suficiente para la atención de nuestras necesidades. Diversas circunstancias: las migraciones interiores, el turismo, el crecimiento demográfico y la mayor duración de la vida media de los españoles, siguen planteando para la política de vivienda nuevas urgencias y exigencias de carácter prioritario. Nuestro sentido de la responsabilidad nos exige conocer cuáles son los planteamientos que surgen y hacerles frente con los instrumentos jurídicos y financieros más adecuados.

Ahora, en los años setenta, nos corresponde dar respuesta a un deseo unánime de progreso social plasmado en un sentido más solidario e integrador de la convivencia y que tiene en el urbanismo y en la vivienda la plataforma institucional desde la que es posible patrocinar nuevos cambios en profundidad para la sociedad española.

Esta aspiración tiene planteamientos muy concretos. Necesitamos más de diez millones de nuevas viviendas en los veintiseis años que nos separan del año 2.000. Y de manera inmediata, antes de 1980, hemos de ser capaces de construir tres millones de viviendas, si no queremos que España cargue con un nuevo déficit y que se infunda un sentido regresivo a nuestro desarrollo social.

Para hacer frente a este reto se arbitraron en el año 1969 nuevas fórmulas de financiación a la vivienda de protección oficial y se subrayó la necesidad de que sus programas



cumplieran características eminentemente sociales. A este respecto, el III Plan de Desarrollo, y siempre en función de la capacidad económica de la demanda, ha clasificado las viviendas de cinco tipos, y ha centrado la protección oficial del Estado a la vivienda en las expectativas de las familias con unos ingresos medios inferiores a 20.000 pesetas mensuales.

El costo de adquisición de una vivienda, supone en muchos casos alrededor del 50 por ciento de las rentas familiares, por lo que se hace necesario prolongar los períodos de financiación hasta conseguir que su incidencia no sea superior al 20 por ciento de los ingresos medios de cada familia.

El sector de la vivienda se autofinancia casi en un 80 por ciento si se suman las aportaciones de los promotores (36,1 por ciento), de los compradores (30,8 por ciento), de los constructores (7,6 por ciento), y las aportaciones de los propietarios del suelo (una media del 2,3 por ciento sobre el conjunto nacional). Esta es la razón por la que el III Plan de Desarrollo, para la construcción de 1.350.000 viviendas y la reparación de otras 117.000 entre 1972 y 1975, prevé, junto a 67.210 millones de pesetas procedentes de fondos públicos y 42.660 procedentes del crédito oficial, otros 73.440 millones derivados del crédito institucional, y 336.790 millones, es decir, que se exige de las economías privadas que aporten casi el doble de los recursos procedentes de todas las demás fuentes de financiación, y por la cual el Gobierno se ha empeñado en elevar la financiación mediante los fondos públicos y el crédito oficial y en desplazar al crédito institucional los sacrificios que hasta ahora se exigían a las economías familiares.

Según cálculos relativos a la década de los años 60, un 55 por ciento del precio de una vivienda solía aplazarse a una media del 7,5 anualidades a partir de la entrega del piso, mientras que el 45 por ciento restante se había abonado por el comprador en el momento de dicha entrega. Con los sistemas puestos en práctica por el Gobierno Español a partir de 1972 se conseguirá hasta que un 70 por ciento del precio total se aplase por una media de quince anualidades. Ello supondrá, en la mayor parte de las viviendas de protección oficial, un desembolso inicial no superior al 20 por ciento y una repercusión mucho menor del precio de la vivienda en el presupuesto mensual de las familias trabajadoras.

El sistema de créditos al comprador instaurado en 1972 ha sido posible porque se ha destinado a la financiación del sector vivienda, además de las partidas correspondientes del presupuesto público y de las instituciones del crédito oficial, y de manera especial, la mayoritaria participación de los créditos para vivienda dentro del 30 por ciento de inversión obligada en préstamos con interés protegido entre los recursos ajenos de las Cajas de Ahorros. Gracias a esta generosa vinculación de dichas entidades a la política social del Gobierno, complementada por las ayudas que prestan las Mutualidades Laborales, España estará en condiciones de dar respuesta a la demanda de viviendas que se ha de plantear a lo largo de los próximos veinticinco años.

Son muchos, sin embargo, los problemas que han surgido o pueden surgir y cuya repercusión debe ser estudiada y corregida. La inflación de los costos podría llegar a influir seriamente en las disponibilidades financieras. Ha de acometerse una profunda renovación y modernización del patrimonio inmobiliario. Para la renovación es necesario que

existan recursos y ahorro suficiente y que las economías familiares no se encuentren forzadas por una psicosis de consumo y por el abandono de las posibilidades de inversión a medio y largo plazo. La modernización, por su parte, requiere líneas de crédito específicas y la defensa de la arquitectura tradicional frente a quienes sólo piensan en transformar los edificios antiguos en solares edificables.

En este sentido, si bien las perspectivas del sector vivienda en España son globalmente optimistas, no dejan de presentar algunos aspectos preocupantes. La vivienda española tiene uno de los precios finales más baratos de Europa, pero en cambio el precio de los materiales se sitúa a nivel internacional y la repercusión del precio del suelo es muy superior a la de cualquier otro país de nuestra área económica. Quiere ello decir que la relativa baratura comparativa, que viene forzada por las posibilidades económicas de los compradores, sólo es posible gracias a un deterioro de calidad y a los salarios que perciben los trabajadores agrícolas que se incorporan al medio urbano a través del sector de la construcción.

Como es lógico, ni los bajos salarios ni la deficiente calidad de la edificación pueden ser un pretexto aceptable para mantener un control aceptable del precio de las viviendas.

La defensa de la dignidad de la clase trabajadora se apoya en primerísimo lugar en reconocimiento de un salario suficiente. Por otra parte, la defensa de la calidad de la construcción, la conquista de una mayor superficie habitable y la obtención de una menor densidad urbanística, suponen los grandes propósitos de la política de vivienda para la próxima década. Forzoso es concluir, por tanto, que sólo mediante una enérgica regulación del mercado del suelo, y la eliminación de las prácticas especuladoras, puede lograrse un adecuado desarrollo del compromiso social que debe inspirar la actitud de todo un país ante la política de vivienda.

Creo que debemos esforzarnos en encontrar respuesta para todos estos interrogantes. Por ello pienso que en los próximos meses debemos ser capaces de reforzar la orientación de las directrices oficiales con el establecimiento de las siguientes medidas:

1.—Estímulo a la construcción de viviendas, sin ánimo de lucro y apoyo, en tal sentido, a la creación de un mayor número de entidades cooperativas y patronatos dependientes de organismos locales o provinciales.

2.—Ventajas fiscales y de otra índole ofertables a las entidades de crédito para que concedan préstamos a medio y largo plazo, con un reducido interés, destinados a la construcción y adquisición de viviendas.

3.—Convocatoria del capital privado, mediante fondos de inversión mobiliaria u otros instrumentos idóneos, que puedan invertirse en la construcción de viviendas no suntuarias.

4.—Trasvase de la experiencia de concierto entre la Administración y los particulares para la construcción de viviendas al ámbito de promoción y comercialización del suelo edificable, y

5.—Apertura de líneas de crédito específicas para la modernización y renovación del patrimonio inmobiliario.

Como es natural, estos puntos no agotan una temática densa y llena de complejidad. Pero sí marcan los criterios prioritarios que inspiran la política de mi Gobierno y suponen una orientación que se enriquecerá con el intercambio de puntos de vista y la confrontación con otras experiencias y sistemas. Por todo ello, de antemano, les ruego reciban el testimonio de mi gratitud y el reconocimiento de todo el pueblo español por su aportación al correcto planteamiento de la política de vivienda.

22 de abril.

Presentación del Informe español sobre el tema I: Problemas planteados por la necesidad de coordinación entre la planificación global de la economía nacional y la programación del sector Vivienda, redactado por: Juan Manuel García Morales.

Los puntos tratados en este informe fueron:

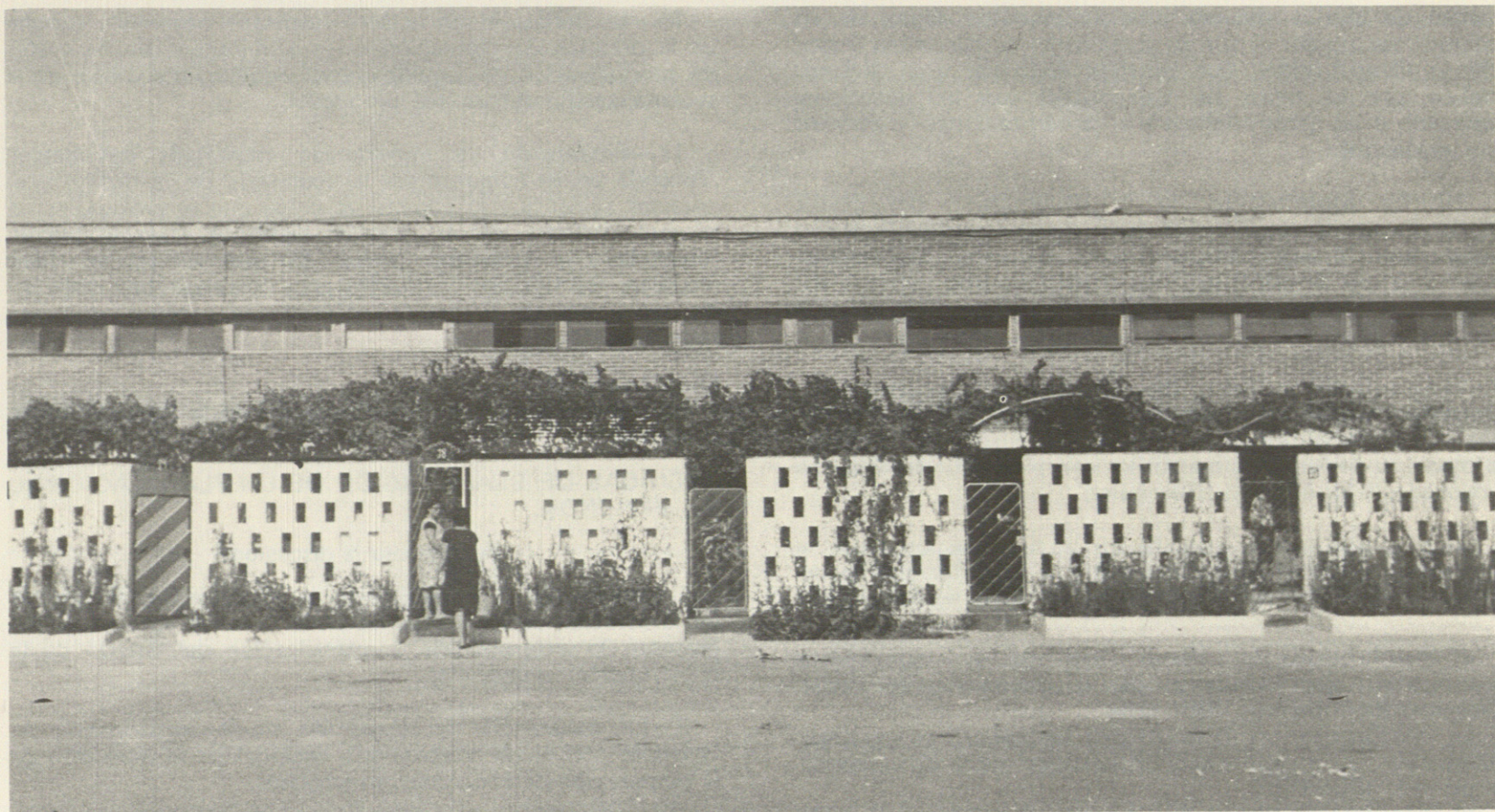
- 1.—La vivienda y el proceso de desarrollo económico.
- 2.—Determinación previa de las necesidades futuras de viviendas.
- 3.—Determinación de la F.B.C.F. ⁽¹⁾ en vivienda, necesaria para satisfacer las necesidades estimadas.
- 4.—Contrastación de la F.B.C.F. en vivienda necesaria con el P.N.B. ⁽²⁾ y con la F.B.C.F. en total.
- 5.—Evaluación del número de viviendas programadas según la F.B.C.F. del sector.
- 6.—Planificación de las instituciones y recursos de carácter financiero necesarios para el cumplimiento de los programas de construcción de viviendas.
- 7.—La experiencia española en la coordinación entre planeamiento general y el del sector vivienda.

CUESTIONES QUE DISCUTIERON: (transcripción)

- Los diferentes niveles de coordinación:
 - a) macro-económica.
 - b) financiera.
 - c) geográfica.
 - d) factores de producción (suelo, materiales de construcción y mano de obra).
 - e) entre los diferentes sectores (infraestructura y superestructura).
- Los diferentes momentos de la coordinación:
 - a) toma de decisiones.
 - b) ejecución material.
- La transcendencia social de la vivienda aconseja que se respete en las consignaciones presupuestarias la coordinación macro-económica y financiera. ¿Es defendible bajo criterios exclusivamente económicos la utilización del Sector Vivienda como instrumento de la política económica coyuntural?
- ¿Se considera posible e incluso deseable que en el caso de existir planificación a largo plazo de la economía, exista también planificación a largo plazo del Sector Vivienda?
- En los países en que no existe planificación de la economía, pero sí del Sector Vivienda, ¿cómo se puede coordinar la planificación del Sector Vivienda con la política económica general?

(1) Formación Bruta de Capital Fijo.
(2) Producto Nacional Bruto.





RESUMEN DE LA DISCUSION DEL TEMA I (transcripción).

1.—El informe presentado por el Sr. García Morales (España) ha servido de base para la discusión.

El informe tenía por objeto analizar los diferentes problemas que plantea la necesidad de coordinación entre la planificación de la economía nacional y la programación del Sector Vivienda. Con carácter introductorio, el informador ha señalado como característica fundamental de la vivienda su doble consideración de bien de capital y de bien de consumo duradero. Bajo esta doble perspectiva, la vivienda tiene una participación relevante en el proceso de desarrollo económico de los distintos países.

2.—La introducción de las técnicas de planificación en el ámbito del desarrollo económico ha ocasionado el que también el Sector Vivienda sea objeto de una planificación y de su posterior programación. La existencia de estos dos niveles de planificación (general y sectorial) ha acentuado de manera considerable la necesidad de lograr una coordinación entre ambos niveles que posibilite la obtención de los objetivos de carácter socio-económico perseguidos por la política económica respectiva.

3.—Esta necesidad de coordinación, que puede considerarse como generalmente aceptada, se instrumenta de distinta manera según que la planificación del país sea centralizada o descentralizada, debido esencialmente al hecho de que las autoridades de carácter local suelen tener diferentes niveles de competencia.

4.—Igualmente la necesidad de coordinación está condicionada por la normativa de la planificación (planificación de carácter vinculante o solamente indicativa).

5.—La coordinación entre ambas planificaciones es más compleja en el caso de existir diferentes niveles temporales (a corto, medio y largo plazo) especialmente cuando son diferentes las autoridades responsables de cada uno de estos niveles.

6.—La determinación de las necesidades futuras de viviendas exige la coordinación entre la planificación del sector y la política de desarrollo regional puesto que una política tendente a fijar la población en su lugar de residencia supondrá con carácter inmediato una menor demanda de vivienda que en el caso en que se fomenten los desplazamientos de la población.

7.—A niveles macroeconómicos la coordinación entre ambas planificaciones supone que el porcentaje del P.N.B. destinado a la inversión en vivienda responda a la evaluación de necesidades de nuevas viviendas, teniendo en cuenta de manera especial la dimensión eminentemente social que caracteriza a este sector. En este sentido se considera que la contrastación internacional tiene validez en orden a determinar de una manera objetiva si la participación del Sector Vivienda en la Formación Bruta de Capital Fijo Social alcanza una cuantía que pueda ser considerada como satisfactoria.

8.—La coordinación alcanzada a niveles macroeconómicos debe ser respetada en las consignaciones presupuestarias anuales, siendo conveniente no utilizar el Sector Vivienda como instrumento regulador de la actividad económica con carácter coyuntural.

9.—Una nueva exigencia de coordinación se desprende del

hecho de que la vivienda está comprendida dentro de un sector más amplio al que genéricamente se denomina Sector de la Construcción. Los recursos asignados a la vivienda deben por lo tanto ser compatibles con las dotaciones asignado a las obras públicas y a las edificaciones de carácter no residencial.

10.—La coordinación de la planificación del Sector Vivienda con la planificación de los factores productivos que intervienen en su realización (suelo, materiales de construcción y mano de obra) permite mejorar la productividad del sistema, lo cual se suele traducir en una disminución del coste unitario de la vivienda.

11.—La coordinación temporal entre los recursos efectivamente demandados por el sector y la existencia real de los mismos debe ser proporcionada por el sistema financiero a través de los créditos oportunos con plazos de vencimiento adecuados a las distintas situaciones.

12.—La experiencia española en la coordinación entre la planificación global de la economía y la específica del Sector Vivienda puede ser sintetizada en las tres fases siguientes:

a) Planificación del Sector Vivienda sin que exista planificación del conjunto de la economía del país. Corresponde al período 1961-1964.

b) Planificación previa del Sector Vivienda y su posterior integración en la planificación general del país. Corresponde al período 1964-1967.

c) Planificación global del sistema económico, uno de cuyos estados sectoriales es la planificación del Sector Vivienda. Situación existente a partir de 1967.

13.—Esta evolución ha respondido a la necesidad creciente de conseguir una mejor coordinación entre la planificación del conjunto de la economía del país y la específica del Sector Vivienda.

14.—Como posibles cuestiones a debatir en el coloquio posterior, el informador propuso el análisis de los diferentes niveles de coordinación (macroeconómica, financiera, geográfica, de los factores de producción e intersectorial). Igualmente la conveniencia de abandonar la utilización del Sector Vivienda como instrumento regulador de la coyuntura económica y la conveniencia de que exista una planificación a largo plazo de la vivienda en el marco de la planificación a largo plazo del conjunto de la economía nacional. Otro posible tema a debatir será cómo conseguir la coordinación entre la planificación de la vivienda y la política económica general de aquellos países en que no existe planificación económica del conjunto de la economía nacional.

15.—En el transcurso del debate se aludió a la necesidad de conferir un carácter prioritario a la vivienda atendiendo a su carácter eminentemente social y al peligro de que se intente reducir el coste unitario a través de una disminución en la calidad de las viviendas. En este caso se obtendría un incremento de la productividad del sistema a corto plazo pero que se vería más que compensado de manera negativa por la necesidad de conservación y reparación de estas viviendas de inferior calidad. Como sistema operativo para establecer corporaciones válidas se propuso la utilización de balances actualizados del coste total de la vivienda, entendido éste en el sentido de cuna de inversiones necesarias durante todo el período de vida útil de la vivienda.

16.—La inflación, entre otros aspectos negativos, supone en la práctica una anulación de la disminución de los costes de productividad conseguidos fundamentalmente a base de la racionalización del sistema productivo.

17.—Finalmente, la importancia constatada del Sector Vivienda en el conjunto de la economía de la nación y el carácter social que lo caracteriza exige que se profundice en el conocimiento de la relación existente entre el Sector Vivienda y la economía general. En este sentido se deben impulsar los estudios necesarios para conseguir este objetivo de una mayor y mejor información acerca de esta relación.

Día 23 de abril:

Informe preparado por la delegación de la U.R.S.S. sobre el tema II.

TECNICAS DE ELABORACION DE UN PLAN NACIONAL DE VIVIENDA.

Temas para la discusión

1.—La función y el alcance de la planificación del estado en la solución de los problemas de la vivienda. El interés que presenta la extensión de la planificación del Estado de la construcción de viviendas.

2.—La coherencia del desarrollo de la construcción de viviendas con el de la economía nacional en el momento de la preparación de los planes perspectivas.

3.—Las tareas principales del desarrollo de la construcción de viviendas, que deberán ser formuladas al ser establecidos los planes perspectivas de desarrollo de la economía nacional.

4.—Métodos de definición de las necesidades de vivienda y de los volúmenes de capitales a invertir en la elaboración de los planes del Estado.

Métodos de cuantificación de diferencias cualitativas de vivienda en la planificación del desarrollo de la construcción de viviendas.

5.—Interrelación entre el desarrollo de la construcción de viviendas y el de los diferentes sectores conexos a la economía nacional.

6.—Influencia de la planificación del Estado en el aumento de la eficacia de las inversiones en la construcción de viviendas.

RESUMEN DE LA DISCUSION DEL TEMA II (extracto).

1.—“El informe presentado por la señora M. Liubimova (U.R.S.S.) ha servido de base para la discusión sobre la ponencia II, redactada por la Delegación de la U.R.S.S. El objetivo de la discusión de la ponencia era determinar qué problemas de la planificación y programación de la construcción de viviendas se resuelven a nivel nacional; analizar los métodos de planificación a nivel nacional; determinar el papel de los organismos de dirección central en la planificación de la construcción de viviendas en distintos países y examinar las tendencias principales hacia el perfeccionamiento de la planificación nacional. En sus comunicaciones adicionales los delegados de Hungría y de la República Democrática Alemana explicaron como en sus





respectivos países se planifica la construcción de viviendas. En la discusión se dió respuesta a las preguntas de las delegaciones sobre la planificación nacional de la construcción de la vivienda en la U.R.S.S. y en otros países socialistas de Europa Oriental.

2.—La planificación de la construcción de la vivienda es uno de los medios principales de los gobiernos para resolver el problema de la vivienda. La planificación dentro de un marco estatal ofrece grandes ventajas, de las cuales cabe destacar en primer lugar las siguientes:

a) La obtención de interés de la sociedad de resultados óptimos con menores gastos, la utilización racional y eficaz de los recursos materiales, laborales y financieros y de las riquezas naturales; la utilización eficaz de las inversiones; el rápido desarrollo e introducción de nuevas técnicas;

b) La planificación más nacional desde el punto de vista del estado de las inversiones en la construcción de viviendas, es decir, una planificación del volumen de la construcción de la vivienda de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado en cada período concreto de tiempo.

c) Supresión de un tratamiento subjetivo del problema de la vivienda en interés de tales o cuales personas, organizaciones o grupos de organizaciones; soluciones; solución de este problema desde un punto de vista objetivo nacional en interés de los trabajadores; concesión con una regularidad constante de viviendas a la población de acuerdo al grado de necesidad de los ciudadanos;

d) Repartición racional de las inversiones destinadas a la construcción de viviendas a escala regional, según las necesidades reales de viviendas de cada región.

e) Asegurar la conexión de la planificación económica con la planificación física en base de la materialización de los planes generales de desarrollo de las ciudades, de los proyectos de planificación distrital, etc.

f) Distribución regular de los sectores conexos de la economía nacional y a su vez la posibilidad de utilizar los logros de estas ramas de la economía nacional en la construcción de viviendas;

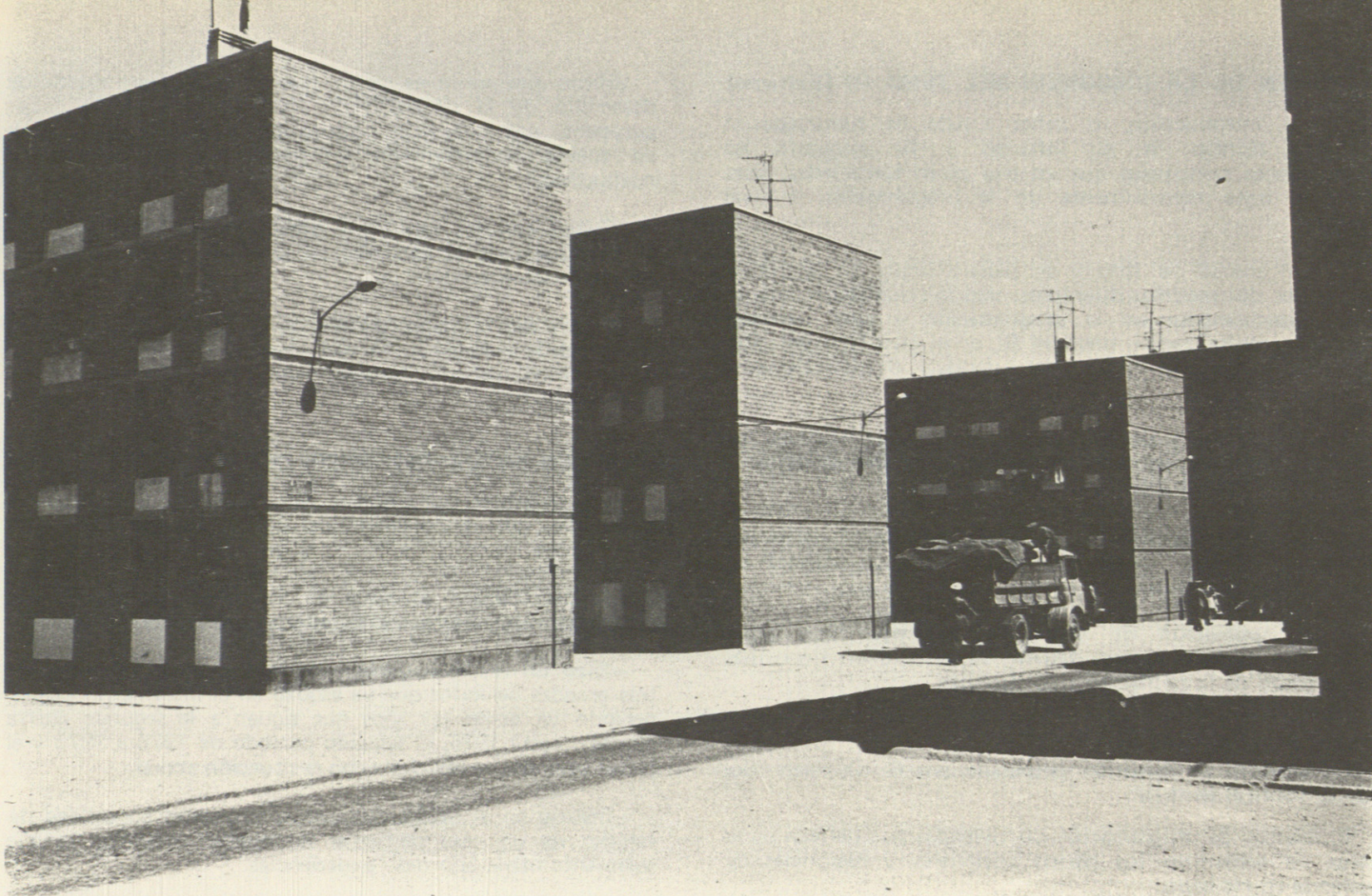
g) La posibilidad de crear una base material y técnica que asegure un elevado grado de industrialización de la construcción mediante una amplia tipificación y normalización de los elementos de construcción, la introducción de los planos-tipo, etc”.

Tema III: La relación entre la programación del sector vivienda a nivel regional local y la programación de la vivienda a nivel nacional.

Redactado por T. Laszlo (Hungría, M. Lujanen (Finlandia).

INTRODUCCION.—(transcripción)

“El propósito de este informe es la descripción de la actual situación y de las tendencias predominantes en la programación de la vivienda en los diferentes niveles administrativos, y en determinados países europeos. En primer lugar examinaremos los varios sistemas o cuadros básicos dentro de los cuales puede quedar organizada la programación del sector vivienda. Después se describirán aquellas tareas que por su propia naturaleza son tratadas de mejor forma a nivel nacional y aquellos otros que lo son mejores a nivel local, así



como aquellos restantes tratados a otros niveles. Después examinaremos los casos de conflicto entre los programas redactados a diferentes niveles y su coordinación. Finalmente descubriremos el proceso para la ratificación del programa y el control continuo a mantener durante la ejecución del programa. Se hace énfasis especial, en este informe, en la programación a nivel medio."

Los puntos tratados en este informe fueron:

- I Las bases administrativas.
- II Tareas que corresponden por su naturaleza a diferentes niveles.
- III La coordinación de los programas redactados a diferentes niveles.
- IV Aprobación del programa.
- V La supervisión continua de la ejecución del programa.

PREGUNTAS PARA LA DISCUSION.

—¿Qué problemas deben ser tratados a nivel nacional y cuáles a nivel regional o local?

—¿En qué países puede considerarse que el proceso de programación empieza simultáneamente de arriba abajo y viceversa y de qué forma se asegura la coordinación interna de los programas preparados en diferentes niveles en estos países?

—¿Cuáles son las ventajas y desventajas de los sistemas de

programación basados en un período fijo de programación por una parte y en un "período continuado" de otro?

—¿En qué países juega el nivel intermedio de gobierno un papel principal dentro del proceso de programación? ¿Son estos países en general los que tienen una forma federal de gobierno?

—¿En qué países se utilizan los resultados de las computadoras para controlar la fortaleza interna de los programas redactados en distintos niveles?

—¿Cuáles son las formas jurídicas de aprobación de programas utilizados en diferentes países?

—¿Qué fallos están permitidos en el proceso de programación entre los programas redactados a nivel nacional de una parte y a nivel local de otra?

—¿Cómo se organiza el mecanismo de control de la ejecución en los distintos países?

—¿Cómo se obtienen en los distintos países las previsiones de población en los cuales se basan las previsiones de necesidad de vivienda para los programas municipales?

—¿Han sido aplicados en los países europeos sistemas de coordinación entre los distintos niveles, tal y como se aplica recientemente en Suecia?

RESUMEN DE LA DISCUSION DEL TEMA III (Extracto)

En la introducción, el señor Laszlo ha subrayado el carácter técnico de su informe y ha expuesto las conclusiones principales que en ella están formuladas. Este informe trata especialmente de la programación a nivel medio.

2.—Un análisis del sistema de planeamiento, ha permitido establecer dos modelos diferentes: uno la orientación dada se basa especialmente en la programación a nivel nacional —modelo centralizado— (modelo A), en el otro la orientación dada se basa en el nivel local —modelo descentralizado— (modelo B).

3.—La diferencia establecida era esencialmente teórica; en realidad durante las últimas experiencias los modelos y medidas adoptadas eran de carácter mixto.

4.—Se han mencionado los problemas particulares del planeamiento que tienen los países con un sistema de administración federal.

5.—La población de los países europeos que están estructurados bajo sistema federal, representa un poco más de la mitad de la población total europea.

Día 24 abril.

Documento de discusión preparado por G. de Haan (Holanda) sobre el tema IV:

Problemas de programación de viviendas que derivan de la tarea de armonizar los planos nacionales y regionales de vivienda en Holanda.

Transcripción de algunos párrafos.

—En este documento se intenta describir algunos de los problemas surgidos al tratar de armonizar la planificación y programación nacional y regional de las actividades de vivienda en Holanda.

Se entiende como planificación la forma sistemática de preparación de decisiones mientras que la programación viene a significar la traslación de estas decisiones en planes actualizados.

Planificación y programación deben ser considerados como las etapas necesarias para la contestación de algunas preguntas fundamentales de la política de vivienda tales como:

—Como lograr una adecuada distribución de los recursos financieros nacionales para las actividades de vivienda.

—Como obtener una adecuada distribución de los recursos financieros destinados a las actividades de vivienda en las distintas áreas o mercados de vivienda (regiones).

—Como lograr que la política nacional de vivienda sea susceptible de un serio análisis, especialmente en lo que se refiere a su grado de eficacia.

PREGUNTAS PARA DISCUSION.

¿Hasta qué punto es cierto que el objetivo final o el resultado de la planificación y la programación es una política integral de vivienda?

¿Hasta qué punto es cierto, que en el presente estado de desarrollo de la situación de vivienda en muchos países europeos, una adecuada política de vivienda deberá tener en cuenta conjuntamente las necesidades cuantitativas y cualitativas?

¿Cuáles son los requisitos previos de la planificación y programación de la vivienda, en lo referente al fondo y al campo de investigación?

¿Cuáles son las consecuencias de la planificación y programación de la vivienda en lo que respecta a la organización de las instituciones responsables para la ejecución de los objetivos?

RESUMEN DE LA DISCUSION DEL TEMA IV (extracto)

—Al presentar su informe G. de Haan (Holanda) ha subrayado que se diferenciaba de los que habían sido presentados hasta el momento y que debía ser considerado como un estudio de un caso particular, llevando a examen los procedimientos seguidos en su país para resolver los problemas relacionados con la programación de la vivienda.

—Hizo un resumen general de la situación, distinguiendo tres grandes períodos que ya esbozó en el informe. El primer período va desde los años que siguen a la segunda guerra mundial hasta 1970, el segundo período de 1970 a 1973 y el tercer período se relaciona con la situación actual.

—Insistió en el hecho que esta información en calidad de estudio de un caso particular no estaba completa, ya que solamente había aportado experiencias.

Apreciaciones de la aplicación actual de estos planes, así como los procedimientos a seguir expuestos en el informe no podrían ser conocidos y establecidos definitivamente hasta pasados algunos años.

RESUMEN DE LA DISCUSION DEL TEMA V (extracto)

Relación existente entre el sector vivienda y los sectores conexos —a nivel nacional— influencia de la política de ordenación del territorio sobre la programación de viviendas —a nivel local— coordinación de los programas de viviendas y de los programas de equipamiento por: C. Lieberman-Francia. R. Valheim-Noruega.

Este informe tiene por objeto puntualizar las relaciones entre la política llevada en materia de ordenación del territorio y la programación de viviendas y buscar la manera de asegurar la coordinación entre la programación de viviendas y sus programas de equipamiento.

Después de un período durante el cual la mayor parte de los recursos disponibles (en países donde la segunda guerra mundial había hecho importantes destrucciones) estaban consagrados a responder a las necesidades de viviendas únicamente en su aspecto cuantitativo, la programación de vivienda ha sido desplazada progresivamente al desarrollo del conjunto económico nacional bajo el efecto de distintos factores:

—el consumo del espacio urbano para las construcciones tiene el riesgo de asfixiar la ciudad haciendo imposible el desarrollo urbano ulterior.

—la construcción de viviendas sin coordinación con los otros equipos provoca el descontento de los habitantes.



—la necesidad de una ordenación del territorio se ha impuesto progresivamente en el conjunto de los países desarrollados.

—la evolución de los conceptos urbanísticos hacia una ordenación dentro de una escala más humana gracias a la integración de la vivienda con su equipamiento para formar un conjunto armónico de vida.

25 abril.

Tema VI:

Evaluación de las necesidades cuantitativas y cualitativas de vivienda y sus incidencias macroeconómicas. Por J. Bouillon y C. Crappe, Bélgica.

Introducción. (transcripción)

Una programación realista de la Vivienda, tanto para la nueva construcción como para la conservación del patrimonio existente y de su adaptación a la evolución de las formas de vida, se apoya esencialmente en estimaciones

periódicas y compatibles entre ellas, de las necesidades y de la demanda de viviendas. Este hecho, reconocido en la generalidad de los países desarrollados económica y socialmente, explica por tanto que el tema aquí tratado haya sido elegido en un seminario dedicado a la programación de la vivienda.

Mientras que la “demanda” de vivienda es una noción de mercado que tiene en cuenta el número y los tipos de vivienda que una población determinada desea adquirir en régimen de propiedad o alquiler, las “necesidades” pueden ser definidas de muchas maneras. En un sentido amplio, expresan tanto la demanda efectiva (concretizada con hechos materiales), como las necesidades normativas. En este sentido más estrecho de “necesidades normativas” significa el número de habitaciones necesarias para que cada familia pueda disponer de una vivienda que responda a ciertas normas (tales como dimensiones, calidad, salubridad, equipamientos, medio ambiente) que están fijadas generalmente por la autoridad pública responsable de la política de vivienda.



Las evaluaciones de las necesidades y de la demanda de viviendas obedece a métodos relativamente complejos que fundan en conceptos cuya definición no es única ni precisada. Además, los conceptos y los métodos han evolucionado considerablemente en los últimos 20 años, es decir, en los primeros años posteriores a la segunda Guerra Mundial.

Los puntos tratados en este informe fueron:

PRIMERA PARTE, por J. Bouillon.

I Evolución reciente.

II Las evaluaciones de las necesidades de vivienda hacia 1960.

III Las evaluaciones actuales de las evaluaciones de vivienda.

—1 tendencias y problemas de la evaluación de las necesidades normativas.

- a) Normas y criterios.
- b) Problemas de evaluación de las necesidades actuales.
- c) Problemas de evaluación de las necesidades futuras.
- d) Función de las estimaciones regionales.
- e) Necesidades cualitativas de la vivienda.

—2 Tendencias y problemas de la evaluación de la demanda de viviendas.

—3 Las incidencias macroeconómicas de las evaluaciones de las necesidades y de la demanda de viviendas y las perspectivas con respecto a la expresión de estas evaluaciones.

- a) Necesidades de viviendas y desarrollo económico.
- b) La oferta de viviendas.
- c) La capacidad de la industria de la construcción.
- d) La integración técnica de las necesidades de vivienda en la economía nacional.

IV CONCLUSIONES (transcripción)

Se puede resumir de la siguiente forma:

- a) Los métodos de evaluación de las necesidades normativas de la vivienda han evolucionado mucho en el

transcurso de los últimos años, en el sentido de su perfeccionamiento. Esto ha sido posible, fundamentalmente gracias a que se ha dispuesto de un material estadístico más numeroso y preciso, y asimismo, por la conducta de encuestas especiales.

b) Conforme se han ido reabsorbiendo las penurias cuantitativas debidas, en gran parte, a la guerra, el interés se ha ido inclinando progresivamente hacia categorías de necesidades poco examinadas o de reciente aparición. De una forma general, los aspectos cualitativos de las necesidades merecen una creciente atención.

c) Las estimaciones de la demanda de viviendas han progresado mucho y su utilización tiende a generalizarse. Dichas estimaciones completan las evaluaciones normativas y permiten precisar los datos y controlar los resultados.

d) Subsisten numerosos problemas metodológicos, tanto en lo referente a las evaluaciones normativas como en lo relativo a la demanda y se comprueba que son necesarios estudios profundos para varias tablas de estas evaluaciones.

e) Tanto en lo que se refiere a las necesidades normativas como a la demanda, se ha puesto de relieve la necesidad de practicar estudios regionales que dan cuenta de las situaciones particulares y cuya agregación —siempre que sean compatibles— suministra estimaciones nacionales más precisas.

f) Las evaluaciones de las necesidades y de la demanda de viviendas son examinadas cada vez más en un contexto macroeconómico, lo que lleva a darles una expresión más elaborada. Además de las estimaciones en términos físicos, llega a ser necesario prever evaluaciones en términos de valores que se pueden integrar en la contabilidad nacional. A este respecto se indicará el comparar diversos métodos de conversión de las necesidades en unidades distintas que las físicas y sacar conclusiones de ello.



CUESTIONES RELACIONADAS CON LA PRIMERA PARTE.

—Impacto de los cambios de afectación-medida del fenómeno.

—Impacto del fenómeno de las residencias secundarias.

—Empleo de normas dinámicas para la evaluación de las necesidades de sustituciones; posibilidad-modalidades.

—Relaciones entre las necesidades y la demanda, de una parte, y la oferta de viviendas, de otra, especialmente problemas ligados a la capacidad técnica de la industria de la construcción.

—Armonización con las necesidades-problemas regionales.

—Utilidad y modalidades de explotación de la noción de zona de mercado de vivienda.

SEGUNDA PARTE, por C. Crappe.

MEDIDA DE LAS NECESIDADES DE TRANSFORMACIÓN Y MEJORA DE LAS VIVIENDAS.

V Consideraciones generales.

VI Los estudios disponibles.

VII Los estudios en Bélgica.

VIII Aspectos Macroeconómicos.

CONCLUSIONES (transcripción)

Las necesidades de mejora de las viviendas insuficientes son imperiosas. Se debe fomentar esta actividad. Está inscrita en la política de vivienda y debe ser objeto de una evaluación de las necesidades y de una programación de los trabajos, cuya incidencia sobre la economía se debe destacar previamente.

Es deseable que el Comité de la vivienda, construcción y planificación, incluya este tema en su programa de trabajo. Su inclusión podría implicar los temas siguientes:

—Inventario permanente de la calidad del stock vivienda.

—Análisis de las viviendas insuficientes desde el punto de vista de la naturaleza, importancia y costo de los trabajos a efectuar para convertirlas en habitables.

—Mano de obra y materiales utilizados en los trabajos de transformación, costo de estos trabajos e ingresos fiscales.

—Relaciones entre la renovación urbana y la mejora de viviendas: encuesta por sondeo en un determinado número de municipios representativos.

—Encuesta relativa a la actividad en materia de transformación y mejora de las viviendas.

—Estadística permanente de las transformaciones, mejoras y cambios de afectación.

—Estructura de las empresas que realizan los trabajos de transformación.

—Financiación de los trabajos de transformación.

—Reglamentos y normas aplicables a las viviendas existentes.

—Influencia de la actividad en materia de transformación de la vivienda sobre la economía (empleo, materiales, financiación).

—Programación de las actividades.

Las propuestas enunciadas no tienen otra pretensión que el deseo de constituir una base de discusión, pudiendo justificar cada proyecto de estudio un cambio de impresiones en el marco del Seminario.

Resumen de la discusión del tema VI.

El informe de la delegación belga ha servido de base para

la discusión. Se compone de dos partes: la primera preparada por J. Bouillon estaba consagrada a la evolución reciente de los métodos de evolución y, a las perspectivas de la materia. Presenta el informe un balance de trabajo del grupo de expertos sobre las necesidades y la demanda de viviendas, comprendidos los métodos de evaluación; trabajo que se ha desarrollado después de 1968 bajo la égida de la Comisión de vivienda, de la Construcción y Planeamiento. La segunda parte, preparada por C. Crappe, trataba de un objetivo más particular y de gran actualidad a saber las medidas de necesidades de transformación y de las mejoras de viviendas existentes.

Tema VII.

Aplicación de modelos matemáticos y computadores en la programación de vivienda, por J. Moucka, Checoslovaquia.

INTRODUCCION (transcripción)

1.—El tema de este documento es el de conocer cuándo y cómo es ventajosa la aplicación de los métodos matemáticos y los computadores a la programación de la vivienda. Este problema puede ser concretado aún más; por ejemplo, si el procedimiento de planificación y programación puede ser formalizado y ejecutado mediante métodos matemáticos y computadores. Los procedimientos de planificación y programación sugeridos en "Métodos para la fijación de objetivos y standars en el desarrollo de la Vivienda y el Medio ambiente" se caracterizan de la forma siguiente:

"El proyectado proceso de planificación... comprende muchas variables y no puede quedar reducido, para el período establecido, en un puro modelo matemático —aunque ello es posible y deseable en determinadas circunstancias". Esta escéptica advertencia deberá ser tenida en cuenta por cualquiera que intente el estudio de la aplicación de los modelos matemáticos y las computadoras en el campo de la planificación y programación de la vivienda.

2.—Una solución matemática del problema sólo es posible en aquellos campos en que el conocimiento del problema en cuestión ha alcanzado un grado que permita la formalización del mismo. Ello significa que los objetivos, hechos y sus relaciones deben ser reemplazados con símbolos y establecerse entre ellos relaciones formales... de manera que se pueda construir un modelo matemático. En este caso, mediante medios matemáticos o utilizando procedimiento, podría hallarse una solución al problema.

3.—La programación de la vivienda, tal y como ha sido mostrada en muchos documentos, es un complejo proceso de decisiones con muchos aspectos conexos con otras esferas de planificación (planificación física, económica y social); el mismo proceso es de naturaleza muy compleja (programación a niveles nacional y regional, etc.).

4.—La mayor aspiración de los métodos matemáticos sería la de finalizar y modelar el proceso total de la programación de la vivienda. Sin embargo, esta fase todavía no ha sido alcanzada, especialmente a causa del que los métodos de programación no han logrado aún el suficiente estado de conocimiento y estabilización que son los requisitos necesarios previstos para la formalización y aplicación de los métodos matemáticos. Por consiguiente, este documento informará de los modelos matemáticos parciales y de su aplicación.

PROCESO DE PROGRAMACION DE VIVIENDA Y METODOS MATEMATICOS.

Fases de la programación de vivienda

Producto nacional bruto
Proporciones del producto nacional bruto
Valor de la producción de vivienda

N
I
V
E
L

N
A
C
I
O
N
A
L

Volúmen de la producción de vivienda
Parque de vivienda
Objetivo de standard de vivienda

Distribución territorial

Desarrollo regional
Parque regional de vivienda
Finalidades
Servicios
Standard regional de vivienda

N
I
V
E
L

R
E
G
I
O
N
A
L

Métodos matemáticos

(modelos macroeconómicos
ej. análisis imput-output)

Sistema de modelo de simulación para vivienda (Holanda).
(Utilizado a nivel nacional).

Distribución territorial de Programas de Vivienda (Checoslovaquia).

—SMALA (Francia).
—Sistema de modelo de simulación para Vivienda (Holanda).
(Utilizado a nivel regional).

CONCLUSIONES (transcripción).

Los ejemplos de los métodos matemáticos diseñados y aplicados en Francia, Holanda y Checoslovaquia, demuestran el verdadero interés por parte de las autoridades en la aplicación de los métodos matemáticos a la programación de vivienda.

Cada método matemático refleja, en una cierta medida, dos aspectos determinados: por una parte, los mecanismos que determinan el desarrollo de la vivienda en cada país; de otra el conocimiento del proceso de la vivienda como importante factor en el desarrollo económico y social. Y un mejor conocimiento del problema se obtendrá, sin duda, con un mejoramiento de los métodos matemáticos, incluidos los ya mencionados. Los métodos matemáticos ejercen una influencia positiva en el proceso de incrementar el conocimiento, ya que exigen informaciones que antes no han sido recogidas ni utilizadas. Al mismo tiempo, resultan ser un instrumento para la rápida y eficiente utilización de estos nuevos conocimientos.

El proceso de decisión de la especialización y de los expertos, no ha perdido su importancia con el gran desarrollo de los métodos matemáticos actualmente o en el futuro. En relación con ello parece necesario señalar la importancia del moderno adiestramiento para la formación de calificados planificadores en el sector vivienda.

Existe también otra función de los métodos matemáticos que vale la pena mencionar. Una formulación clara de los problemas, de los estudios y de los criterios es algo típico e indispensable para la aplicación de los métodos matemáticos. De esta forma se originan buenas bases para el intercambio de experiencias entre los Gobiernos y los métodos concretos e individualizados formarán el nexo para una más amplia cooperación. Los elementos y algunos principios de los



métodos matemáticos son relativamente comunes, incluso cuando se refieren a la aplicación de un sistema de modelos y simulaciones o de los modelos de las viviendas deseadas. En la clara formulación ofrecida por los modelos matemáticos es posible, asimismo, comparar el contenido y el método de expresión del tema principal de la programación de vivienda, o sea, el futuro standard de vivienda.

Esta revista de los métodos matemáticos desarrollados para la programación de la vivienda es posiblemente incompleta. Sin embargo, su propósito ha sido el de mostrar varias soluciones, el tipo de instrumentos utilizados y especialmente las posibilidades para una cooperación internacional en este campo. El estudio refleja solamente lo obtenido en la preparación del Seminario. Los participantes en el Seminario podrán completar esta visión, someterlo a discusión y mejorar las conclusiones obtenidas en este informe.

PREGUNTAS PARA LA DISCUSION.

1.—¿Cuáles son las perspectivas de la aplicación de los métodos matemáticos en la programación de vivienda.

2.—¿Cómo podrán contribuir los métodos y modelos matemáticos descritos a las decisiones de los expertos en la programación de vivienda (ayuda al proceso de decisión, reemplazamiento en las operaciones de trabajo; consideración de variantes que de otra forma no podrán ser descritas?)

3.—¿Cuáles son los obstáculos actuales para la aplicación de los métodos matemáticos en la programación de vivienda?

4.—¿Cuál podría ser el contenido y la forma de la cooperación internacional en el futuro desarrollo y en la

adquisición de experiencia en la aplicación de los métodos matemáticos a la programación de vivienda?

Durante el seminario, fueron presentados los siguientes comunicados:

Programa de posibilidades urbanas en C.S.S.R. (Contribución a la discusión al tema relación existente entre el sector vivienda y los sectores conexos, por J. Moucka (Checoslovaquia).

—Método para evaluación comparativa de áreas apropiadas para planes de viviendas en serie, por la delegación húngara al tema IV del seminario.

Comunicación.

Algunas notas sobre la programación de viviendas en Suecia, por el Comité de Vivienda-Stockholm, Suecia.

Comunicación, por José Luis Carreras Yañes.

Estudio sobre la programación de las actividades de vivienda.

I. Objetivos, lugar y mecanismo de la programación de viviendas.

II. Métodos y criterios para la programación.

III. Objetivos e instrumentación de los programas de suelo.

IV. Programación del sector construcción y sus materiales.

Las conclusiones finales redactadas como resultado de las discusiones que los distintos informes presentados han suscitado, fueron llevados a Ginebra para previo conocimiento de la C.E.E., antes de ser publicadas, por tal motivo, no aparecen en esta presentación, como hubiera sido nuestro deseo.

PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL MINISTRO DE LA VIVIENDA, D. LUIS RODRIGUEZ MIGUEL, EN EL ACTO DE CLAUSURA DEL SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION DE LA VIVIENDA, DE LAS QUE DESTACAMOS LOS SIGUIENTES PARRAFOS:

Señoras y señores participantes en este Congreso, Autoridades de Málaga.

A lo largo de toda una semana he ido siguiendo los trabajos de las ponencias y las deliberaciones del Pleno. Poco podría yo añadir ahora, a lo que aquí ha tenido tan ilustres expositores, sin reiterar lo que ya ha sido motivo de riguroso análisis.

He leído con atención el texto de las ponencias e informes presentados, bajo enunciados tan sugestivos como "Problemas de coordinación entre la planificación económica total y la programación del sector vivienda"; "Técnicas para la elaboración de un Plan Nacional de la Vivienda";

"Problemas de la programación a nivel local y regional del sector vivienda, incluyendo su coordinación a nivel nacional"; "Armonización de los planes nacionales y regionales de vivienda y necesidad de aplicación de métodos matemáticos"; "Cuestiones planteadas en la evolución de las necesidades cuantitativas de vivienda y sus incidencias macro-económicas". Y, en fin, esa documentada "Exposición de los resultados obtenidos con módulos matemáticos".

Comparto múltiples de las afirmaciones que aquí se hicieron; y observo que la mayoría de los problemas que ha de superar el Estado Español (y conforme a sus directrices el Ministerio de la Vivienda), según las normas y autorizada experiencia del Presidente del Gobierno, que tanta atención dedicó a estos temas durante los ocho años en que fue excepcional Alcalde de ciudad tan apremiante como Madrid, la expansiva capital de España; en esos problemas, decía, que ya oigo no se plantean exclusivamente en España, sino en la generalidad de los países de nuestro ámbito cultural y geográfico.



Es indiscutible la necesidad de una primera coordinación entre la planificación de la economía general del país y la específica del sector vivienda. Asimismo la correcta utilización del sistema financiero, exige prever la sincronización del momento en que se producen las disponibilidades de crédito o subvención y las demandas de recursos. En este punto (y por las variantes circunstancias e inversiones preferentes que se suceden a lo largo de los años), hemos conocido, superándolas en todo lo posible, distintas situaciones:

La planificación del sector vivienda, al margen de una panorámica de la economía del país.

Directrices de una planificación general, en la que se integra lo planificado para el sector vivienda.

La planificación económico-social de la vivienda, considerada desde el principio como un sector de los planes nacionales.

La explicación es lógica: El Plan Nacional de la Vivienda tuvo carácter autónomo, con una vigencia de 15 años, a partir de 1961. En cambio, sólo en 1964 se articula en España el Primer Plan de Desarrollo Económico-Social.

No quisiera desaprovechar la ocasión, para referirme al tema de fondo que en la actualidad condiciona y obstaculiza la programación de viviendas: la insuficiencia de suelo urbanizado. Es a partir de esa convicción, y sólo a partir de ella, como puede hablarse de la vivienda con esperanza y como ejemplo y posibilidad de justicia.

Quizás demasiadas veces se han resuelto problemas de vivienda con infracciones urbanísticas; y por ello se ha olvidado que no puede existir un buen tratamiento de los problemas de alojamiento familiar sin una política de suelo justa y razonable. Es necesario, por consiguiente, que sepamos encarar el tema con profundidad y sin deformaciones.

La política española de vivienda ofrece un positivo resultado en cuanto a la colaboración de la iniciativa privada en la construcción. Hora es ya de extender esta experiencia a la preparación del suelo urbano. Recordemos que nuestro sistema constitucional no permite, sobre el suelo edificable, la privatización de las ganancias. La propiedad, en nuestras Leyes Fundamentales aparece definida "como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales familiares y sociales"; y al subordinar "todas las formas de propiedad al bien común", prohíbe que permanezca "la riqueza inactiva" o "aplicada a fines ilícitos".

Creo evidente que el marco legal acepta la propiedad como punto de coincidencia de los fines individuales y colectivos. Pero forzoso es reconocer que, en ocasiones, este equilibrio armónico no se ha cumplido, lamentablemente, en lo que se refiere a la propiedad del suelo urbano; y que ello ha creado unas profundas distorsiones económicas y sociales. El encarecimiento de las viviendas, y la imposibilidad de activar considerablemente la construcción de hogares para las familias más modestas depende, de manera fundamental y casi única, de la carestía que configura el mercado de suelo.

Seamos rigurosos en el análisis de la cuestión: Ni el maximalismo totalitario, ni el monopolio de los entes públicos, ni la apropiación privada de las plusvalías, ofrecen perspectivas para una solución de fondo. Es necesario que con un mayor pluralismo y coordinación, sepamos combinar principios y experiencias, arrancados de todos estos métodos, para ensayar una fórmula integradora y con capacidad de arrastre y renovación.

La conciencia social debe presionar para que la vigencia material de la urbanización y edificación del suelo, se configure como limitación de la propiedad, al estilo de las previstas en nuestro Código Civil respecto a las minas y aguas.

Reconocemos la propiedad del suelo, pero también limitaciones en su ejercicio y en la posibilidad de su edificabilidad. Los aumentos de valor serán admisibles en su medida y sólo a cambio de cumplir una función social en el proceso de transformación del suelo rústico en urbano, con sus dotaciones e infraestructuras.

A través de estos retoques jurídicos —en los que el derecho de superficie debe tener una parte muy importante— es necesario ir consagrando el concepto del derecho de propiedad de cara al año 2.000. Tenemos unas necesidades de suelo, surgidas de problemas rigurosamente actuales. Es razonable que les hagamos frente con una normativa adecuada y no con concepciones anacrónicas.

Pero junto a todo ello, la política urbanística debe utilizar otros instrumentos de vigilancia, disciplina, fomento e intervención, que limiten y dirijan la actividad de los titulares del suelo en un sentido favorable a las exigencias del bien común. Sólo con un reparto equitativo de cargas y beneficios, y, de manera más concreta, a través de la cesión gratuita y obligatoria de terrenos a cambio del reconocimiento del derecho a edificar, puede afrontarse el sentido social del urbanismo de nuestro tiempo.

Para que la propiedad privada pueda cumplir un papel primordialmente social en el ámbito urbanístico es preciso desgajarla de un contexto individualista y entenderla como una posibilidad de acción convenida, de promoción coope-

rativa y colaboración de los ciudadanos con la Administración.

Y para ello, como premisa fundamental, es preciso asumir las críticas que nacen de dos décadas de gestión urbanística y replantear el futuro sobre unas bases más ágiles, seguras y eficientes.

Tales funciones, por lo pronto, exigen una estructura orgánica perfectamente coordinada en sus niveles central, local e institucional. Es preciso definir sin equívocos las parcelas de su respectiva actuación y entender el proceso urbanístico como cauce de colaboración y no como tema de celos o liderazgos.

Entender la problemática de las nuevas realidades, sin duda nos va a exigir una gran capacidad de autocrítica. Pero ni siquiera esa buena disposición de conciencia es lo más fundamental. Tenemos un grave problema ante nosotros. Sólo si nos preguntamos cuáles son los medios adecuados para afrontarlo, podemos abordar el proceso urbanístico, con mesura y capacidad de resolución.

El mercado de suelo se halla enrarecido por su falta de transparencia y porque la intervención planeadora de la Administración y las propias características de rigidez y oligopolio de sus componentes, impiden encuadrar su análisis en el modelo de libre competencia. Difícilmente, por tanto, un mercado de viviendas basado en tales principios puede funcionar si el mercado de suelo permanece estrangulado.

Por eso, uno de nuestros grandes objetivos, será conseguir los necesarios instrumentos de financiación y los conciertos para que el mercado de suelo multiplique las opciones.

Estimamos necesario, en tal sentido, montar los dispositivos que permitan vencer las siguientes y actuales anomalías del mercado del suelo:

A — Evitar las presiones que irregularizan la oferta de suelo, configurándola como una atrayente capitalización privada, por lo que tiene de valor seguro para una revalorización antisocial sin necesidad de una labor activa de transformación.

B — Atribuir la condición de suelo urbano o urbanizable, sólo en base a una contraprestación particular; y no como pródiga concesión de unos Planes de Ordenación, que nunca serán concebidos como documentos estáticos, cerrados y acabados.

C — Dar elasticidad a los propios planes, para que no se conviertan rápidamente en obsoletos, lo que produce una tal insuficiencia de suelo apto para edificar, que incorpora un creciente grado de oligopolio en la oferta, que resulta ser campo abonado para la especulación y para el alza injustificada y desordenada de los precios.

D — Lograr la suficiencia de las promociones de nuevo suelo urbano y residencial e industrial, afrontados racionalmente y con suficientes garantías infraestructurales, en relación con la verdadera entidad de las necesidades colectivas.

Frente a esta realidad está un hecho apasionante pero a la vez costoso: De aquí a fin de siglo necesitamos unas 160.000 nuevas hectáreas de suelo urbano, con una inversión de no menos de 500.000 millones de pesetas, valor de hoy; y cuyo





costo real para la comunidad quizás pueda cifrarse en una inversión del orden de los 750.000 millones de pesetas. Es decir, necesitamos movilizar entre 15.000 y 25.000 millones anuales, según la opción que asumamos, para cubrir las necesidades de suelo. Las haciendas públicas, es difícil que hagan frente a esta necesidad y por ello han de saber imaginar una respuesta solvente para estos problemas, movilizandolos las Entidades de crédito.

No voy a insistir ante ustedes en cuáles son los efectos antisociales de la especulación. Están muy presentes en nuestro ánimo. Por ello mismo nuestro compromiso se radicaliza y concreta. Es absurdo que además de incidir gravemente en el precio de la vivienda, la especulación suponga una poderosa contribución a la inflación sin contribuir para nada al desarrollo económico.

Es normal que los empresarios reciban una compensación por sus trabajos e inversiones; pero es irracional que la sociedad premie la pasividad del especulador, en mucha mayor medida que la actividad de quien se preocupa por crear riqueza.

Estamos lejos de haber logrado un uso racional del suelo, de haber repartido con justicia los beneficios y las cargas, de haber logrado el justo equilibrio ante la propiedad privada y el uso colectivo del suelo urbano. Pero debemos insistir en lograrlo. Y para ello debemos ofrecer una verdadera posibilidad de realización a las iniciativas innovadoras.

La Administración en sus distintos Ministerios o los particulares, no deben actuar enfrentados, insolidariamente, sino integrados en un mismo programa de actuación, con unos mismos objetivos y con una contabilidad clara de los respectivos derechos y obligaciones. Resulta, pues, absolutamente necesario que el planeamiento y la acción urbanística resulten concebidos como elementos de un mismo compromiso moral; como marco de concierto, y no como reconocimiento gratuito y sin causa de las posibilidades de edificar.

El planeamiento urbano y territorial, que se ha venido practicando en general, trata de ser una anticipación morfológica de la ciudad del futuro. Pero esta aspiración, lo fue a corto plazo, demasiado rígida e injusta en la distribución de los beneficios; no iba acompañada del



necesario aporte económico, ni de una verdadera estrategia de viabilidad, mediante fórmulas convencionales. Es urgente insistir en los principios que inspiran la vigente Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y su modificación en las Cortes, con instrumentos actualizados para implantarlos, dotando a la Administración de elementos personales y económicos, con reformas fragmentarias de otras Leyes anacrónicas; y una conciencia social en quienes han de ejercer opciones sobre la aplicación de normas urbanísticas.

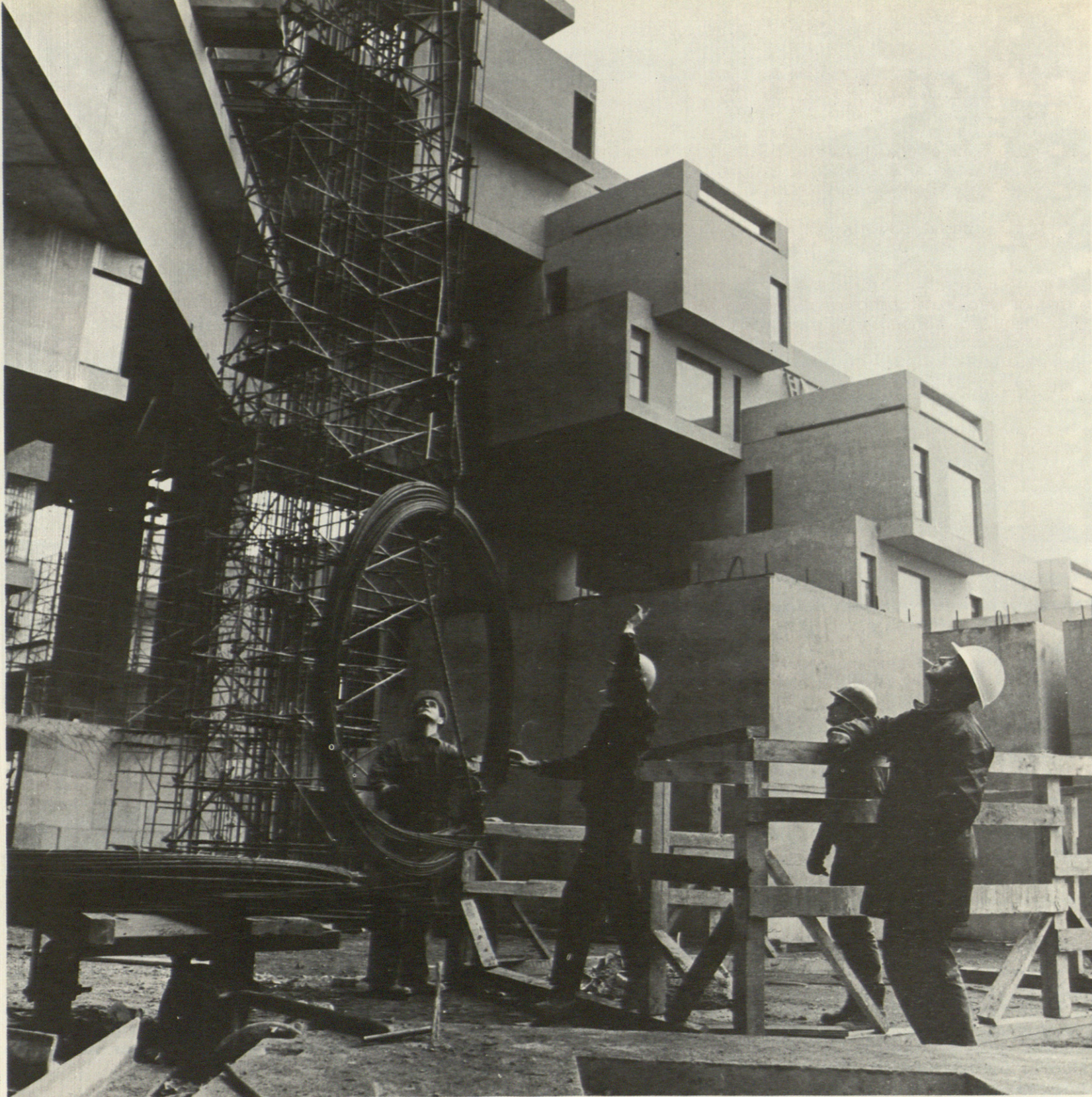
El mercado de suelo; en términos económicos, es la gran carencia en muchos sistemas productivos. Sobrando materia prima, y en muchos casos de escaso valor de producción agrícola, carecemos de medios, agilidad y sistemas para transformarla en suelo urbano. Pagamos un precio caro por un corto urbanismo. Debemos reclamar para la política de suelo los mismos medios que han permitido utilizar las otras capacidades productivas potenciales del país y saldar favorablemente partidas que hasta hace unos años eran negativas.

Los principios que han de inspirar esta nueva etapa de la política de suelo, serán, sin duda: Posibilidad de calificación

urbana del suelo agrícola como contrapartida de la acción urbanizadora de los propietarios o de quienes actúen en su lugar; disciplina urbanística sin fisuras ni hechos consumados; formación de patrimonio público de suelo por medio de cesiones parciales gratuitas de los promotores; menor densidad de viviendas por hectárea y mayor número de espacios libres.

Desde ahora mismo es conveniente ir quemando etapas, para instaurar modelos de acción solidaria dentro del urbanismo español. Se ha dicho alguna vez que el suelo es el más importante material de construcción, y que hay que obligar a su creación, al ritmo industrial propio de los demás elementos que intervienen en el proceso edificatorio. Lo cierto, en cualquier caso, es que hay que impulsar la oferta del suelo urbano y vencer el enrarecimiento que hoy domina el mercado. Sólo con creaciones masivas, ágiles y con suficiente capacidad de anticipación, puede llegarse a unos resultados plenamente satisfactorios.

La Administración lanza anualmente sus cupos para la construcción de viviendas. La colaboración entre los particulares y el Estado resulta esperanzadora. Es lógico,



pues, que queramos aprovechar esta experiencia y hacer algo similar respecto de la política de suelo urbano, estableciendo un régimen abierto para que los propietarios de terrenos puedan dirigirse a la Administración y efectuar, en colaboración con ella, las obras de urbanización.

El procedimiento expropiatorio es el más eficaz instrumento de gestión urbanística. Pero ensayamos fórmulas de convocar a la iniciativa privada, aunque sin abdicar de ninguna de nuestras prerrogativas y responsabilidades, para el caso de que el egoísmo y la falta de perspectiva histórica

nublen la visión de aquellos que están obligados a demostrar buena voluntad, espíritu de colaboración y voluntad de servicio a la sociedad española.

Queremos conseguir una vivienda digna para todas las familias españolas. Más por eso, nuestra obsesión es el suelo urbano, puesto que es por causa de él que aquella esperanza queda tristemente recortada; diferida en el tiempo e incrementada en sus costes sociales. Creemos que es de justicia conseguir tales objetivos y por ello actuaremos con toda la energía y el rigor que sean necesarios.