

El Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976 Comentarios.

J. M. Bringas Trueba.

El 20-X-61 el Gobierno aprobó el Plan Nacional de la Vivienda, tercero en orden de los Planes Nacionales del mismo nombre, pero primero en magnitud e importancia. Posteriormente las Cortes, por Ley 84/1961, han aprobado y autorizado el Plan, así como los recursos necesarios para su ejecución en el primer bienio.

Los dos primeros Planes fueron incompletos o tuvieron vida efímera. El primero abarcaba de 1944 a 1954, pero no figuraba en él más que la construcción acogida a protección a través del I.N.V., quedando fuera las viviendas bonificables por un lado y las construídas por la iniciativa privada por otro. El segundo, proyectado para el quinquenio 1956-1960, comprendía 550.000 viviendas de renta limitada, o sea, un promedio anual de 110.000. Fracasó debido a la falta de posibilidades nacionales de financiación y a la escasez de materiales. El balance de su actuación fué de 94.251 viviendas del grupo I y 111.648 del grupo II, muy inferior a todas luces al planeado. Como enseñanza práctica a tener en cuenta—aparte de la que no basta planear viviendas, sino también su financiación—destaca la distribución de las viviendas construídas. En efecto las 94.251 viviendas del grupo I fueron construídas por los particulares, mientras que éstos sólo invirtieron en el grupo II 24.937 viviendas, o sea, en la proporción de casi 4 a 1, suponiendo su aportación al grupo II solamente una quinta parte.

El Plan actual toca por primera vez la mayoría de los aspectos informadores previos a la redacción de una actuación de su importancia. Estudia las necesidades de vivienda en la nación, terrenos y edificios complementarios, la categoría y superficies de dichas viviendas, los recursos financieros necesarios, etc. Queda en el aire una duda. ¿Está de acuerdo esa inversión con las directrices del Comisariado del Plan de desarrollo, cuyas normas para el ansiado desarrollo de la economía española todavía no se conocen?

Entrando de lleno en el análisis del Plan nos interesa destacar dos de sus apartados por la importancia e interés de los mismos. Son éstos: Necesidades y categoría de las viviendas incluídas en el Plan, y Financiación de las mismas (y de sus edificios complementarios).

1) A. NECESIDADES DE VIVIENDA

Pretende el Plan Nacional resolver, en los quince años de su programa, el problema de la vivienda en España.

Esta noble ambición se inicia, como es lógico, calculando el número de viviendas necesarias para ello. Y sin dejarse ningún rincón sin explorar va analizando apartados. Veamos los criterios seguidos.

A. 1. *Déficit inicial.*—Para calcular el déficit se parte del censo de edificios y viviendas de 1950. Es una lástima que no se haya podido disponer de las conclusiones, siquiera provisionales, del censo de 1960. Partiendo de los datos del año 1950 y ayudándose de una información recogida en el año 1958 se calculó que el déficit era en esa fecha de 867.144 viviendas. La información consistió en un cuestionario dirigido a todos los Ayuntamientos de España, aprovechando una prospección de la Dirección General de Empleo, al que dejaron de contestar, entre otros, 12 capitales de provincia, con el agravante de estar entre ellas ciudades como Valencia, Sevilla y Zaragoza, 3.^a, 4.^a y 6.^a de España en población. Como los años 1959 y 1960 fueron de actividad constructora suficiente para absorber el crecimiento natural de la población, calibrando la deficiencia antes apuntada, se supuso un déficit inicial de un millón de viviendas. Esta cifra, que deberá corregir el censo de 1960, nos parece bastante acertada, no creyendo que el resultado del censo difiera mucho de este dato, suponiendo siempre ese millón como límite inferior.

A. 2. *Incremento demográfico.*—Para conocer las necesidades por aumento de la población hay que conocer ésta y el número de personas por vivienda. Para calcular la población en 31-XII-60 se tuvo que partir como antes del censo de 1950 y estimarla como resultado de sumar a la población base de 1950 el incremento vegetativo, el saldo migratorio nacional transoceánico, el saldo migratorio nacional europeo y el saldo migratorio extranjero. La cifra obtenida fué de 30.900.000 habitantes, cifra que vamos a contrastar con otras estimaciones que poseemos:

Estimación hecha según el modelo Malthusiano	30.245.757
Estimación hecha según el modelo Logístico	30.892.000
Estimación hecha por Colin Clark	32.000.000
Estimación hecha por Notestein	27.800.000
Estimación hecha por el I.N.E. (avance del censo 1960).	30.129.285

Salvo la de Notestein y Colin Clark, las demás son muy aproximadas a la cifra real suministrada por el I.N.E., lo que constituye una salvaguardia del cálculo efectuado. Tan sólo se le puede oponer un pequeño reparo a la cifra restada en concepto de saldo migra-

torio nacional europeo (95.190 en diez años). Aunque las estadísticas de emigración den esa cifra, en el ánimo de todos está que el éxodo laboral ha sido mayor, sobre todo en los dos últimos años del período (estabilización).

Con esa cifra como punto de partida se hace la proyección de la población hasta 1976. Basándose en las evoluciones previsibles de la natalidad, mortalidad y migración se llega a un crecimiento anual medio del 11,5 ‰, índice que se sostiene a lo largo de los quince años, lo cual parece excesivo. En efecto, no creemos que el índice de natalidad se conserve todo el tiempo en la cifra media de 21 ‰, pese a las medidas de protección a la familia. En los primeros años del Plan podrá mantenerse, pero luego el mismo aumento del nivel de vida previsto para la nación tal vez produzca un leve descenso de la tasa de natalidad. El aumento de población así estimada se cifra en 6.203.313 personas, y el número de matrimonios en 4.092.147 (coeficiente, 7,5 ‰).

Para ver cuántas viviendas será necesario edificar para absorber esta población tenemos que fijar la composición media del hogar. Varios índices existen para ello y el Plan los expone con objeto de afianzar su tesis de cuatro personas por hogar, totalmente acertada a nuestro modo de ver. En efecto, existe el índice obtenido en 1950 del censo, que, por llenar hojas censales independientes los ascendientes que convivían con hijos casados unas veces, y otras los mayores de edad solteros viviendo con su madre viuda, dió una cifra media de 3,74, bastante baja. La encuesta sobre cuentas familiares dió 4,51, y la cátedra de "vivienda social" de la Escuela de Arquitectura utiliza un índice del 4,3. Con muy buen criterio el Plan rebaja estas últimas cifras a cuatro, aduciendo que dichas cifras sintetizan una amplia vida de un hogar, en tanto que los nuevos hogares sólo con el tiempo han de alcanzar una composición parecida. Con ello resultan 1.550.828 nuevas viviendas. Como cosa curiosa comprobamos que sólo uno de cada tres de los nuevos matrimonios tendrá nueva vivienda, teniendo que acomodarse los otros en las vacantes o en otros hogares con vivienda.

A. 3. *Necesidades creadas por las migraciones internas.*—Tienen su origen, como es fácil comprender, en la futura reestructuración agrícola. Desde el principio del apartado no se ocultan las dificultades de estimar estas necesidades y se deja claramente sentado que sin conocer las futuras directrices políticas a este respecto no pueden calcularse sensatamente. Compartimos totalmente estas reservas, pues el cálculo de las 252.00 nuevas viviendas necesarias por este concepto ha sido hecho suponiendo que un 60 por 100 del millón de personas activas en paro real o encubierto, se acomodará *in situ*, siendo necesario construir para el millón de

personas que suponen el 40 % activo restante, que tiene que trasladarse a otros lugares de la Península. Piénsese que en cuanto varíen los planes oficiales con respecto al ritmo de inversión necesario para fijar esos 600.000 obreros activos que han de seguir en sus localidades industrializadas, variará también la migración interna y, por consiguiente, el número necesario de viviendas por esta causa. El razonamiento del Plan es, pues, correcto siempre que se mantengan los principios que lo informan.

A. 4. *Necesidades por reposición.*—La reposición de las viviendas antiguas es un problema candente en toda Europa, cualquiera que sea el grado de desarrollo del país. No hace mucho Mr. Jean Vibert, delegado general adjunto de la Federación Nacional de Edificaciones se lamentaba de que Francia ocupaba el undécimo puesto (sobre 14) en la renovación de edificios, siguiéndola España, Italia y Portugal. Las circunstancias específicas españolas—dice el Plan—han agravado la cuestión, pues gran parte del patrimonio se edificó con elementos resistentes de madera, y, además, la vivienda se ha depreciado rápidamente al no conservarse adecuadamente, debido al sistema de bloqueo de rentas y alquileres.

Sobre cuál deba ser el ritmo de reposición hay también sus dudas. Según la VI Asamblea Nacional de Arquitectos (1952) la duración máxima del patrimonio es de ciento ochenta y cuatro años, elevada a todas luces. Según la costumbre seguida en Europa Occidental no debe sobrepasar los cien años. En esta cuestión el Plan no toma partido por ningún sistema y lo refiere todo a los medios económicos de que se disponga. Lo ideal, si bien utópico, sería renovar anualmente 110.000 viviendas (la duración máxima del patrimonio actual sería entonces sesenta y ocho años); lo mínimo—nunca aconsejable—supondría 35.000 viviendas por año (con una duración entonces de doscientos años). Entre ambos estará el ritmo posible y serán los medios económicos los que lo acerquen a un extremo o a otro.

La postura parece lógica. Además, parece indicar la válvula de escape de las previsiones si falla la financiación prevista, pues sería ilógico derribar viviendas viejas siendo insuficiente el patrimonio. Creemos que dadas las circunstancias ha de ser este apartado el más sujeto a variación, lo cual, por otro lado, no deja de plantear serios problemas sanitarios y morales, además de los urbanísticos y económicos que siempre lleva consigo. La cifra en principio prevista es de 56.942 viviendas anuales, lo cual supone una duración máxima futura del actual patrimonio de ciento veintitrés años.

Sumando las necesidades estimadas por diversos conceptos, tendremos 3.713.900 nuevas viviendas, a construir en quince años. La media anual—nada significativa en este caso—sería de 247.593, cifra que no se alcan-

zaría hasta el año 1970, de cumplirse las directrices del Plan.

B) CATEGORIA DE LAS NUEVAS VIVIENDAS

En este apartado nos ofrece el Plan varias aportaciones de indudable interés, pues suponen el planteamiento de problemas candentes como los siguientes:

1) Relación entre los ingresos percibidos por el hogar y los gastos en alojamiento. Ya en otras ocasiones hemos hablado de este problema, citando los porcentajes que en España se dan actualmente (el 4,96 % de los gastos mensuales por familia se dedica a vivienda) (1) y propugnado un progresivo acercamiento a los porcentajes normales en la mayoría de los países europeos. El Plan afronta el problema fijando como porcentaje un 12 % de los ingresos—no de los gastos—familiares. Este porcentaje se reconoce está fundamentado sólo en apreciaciones subjetivas y sujeto a modificación si estudios pertinentes lo aconsejasen.

Se puede aducir que a quien no le llegan los ingresos para comer y vestir, malamente podrá detraer un 12 % para vivienda, y en ello existe razón, pero la idea es siempre válida como principio director. Para conservarla se apuntan incluso soluciones del tipo de subvenciones o subsidios de alquiler, lanzadas solamente como ideas, pero que momentáneamente dejan la esperanza de que puedan utilizarse alguna vez, y sobre todo sientan claramente la tesis de que el alquiler de las viviendas ha de ser un precio remunerador del capital invertido en las mismas.

Un segundo aspecto también muy interesante es el de la distribución por clases de las viviendas programadas. Se proponen cinco clases de viviendas—reducidas a tres por incorporarse los tipos extremos al siguiente y anterior, respectivamente—cuyas características principales vendrán dadas por el precio del metro cuadrado construido, pero siempre pensando que mayor calidad origina mayor necesidad de superficie. Los tipos elegidos—llamados A, B y C—comprenden superficies entre 45-53 metros cuadrados útiles, 63-72 y 80-104, respectivamente. Con respecto a los gastos la clase A viene a suponer unos gastos en viviendas que no rebasen las 650 pesetas mensuales, la B hasta 1.700 pesetas y la C más de 1.700 pesetas. Aplicando el porcentaje elegido esto viene a suponer que clasificamos las viviendas por ingresos según la escala siguiente:

Grupo	A (1.200 pesetas m ²)	B (1.500 pesetas m ²)	C (1.900 pesetas m ²)
Ingresos familiares mensuales hasta pts.	5.416	14.166	más de 14.166
Gastos mensuales en vivienda hasta pts.	650	1.700	más de 1.700

(1) ARQUITECTURA, septiembre 1961.

El principal problema se plantea ahora al encuadrar las necesidades dentro de estos niveles de ingresos. El Plan es valiente y cifra las necesidades de la forma siguiente:

Distribución de las viviendas por clases (en %):

	A	B	C
Déficit inicial	70	27	3
Incremento de población	60	30	10
Migraciones internas	89	10	1
Reposición	60	30	10

La importancia de esta distribución merece comentarse. Se ha estimado que un 69,7 % de las viviendas a construir serán para familias cuyo ingreso mensual no llegue a las 5.400 pesetas. Por primera vez se aborda plenamente el problema del bajo poder adquisitivo de las familias españolas. De nada serviría hacer viviendas si éstas no pueden pagarse por sus futuros usuarios, y, por otro lado, de nada sirve planificar si las viviendas no van a rendir un interés sustancial al promotor. Esos dos puntos son dos de los grandes aciertos del presente Plan.

II. FINANCIACION DE LAS VIVIENDAS INCLUIDAS EN EL PLAN

Para no incurrir en errores antiguos se preocupa el Plan de dejar bien sentados los principios financieros del mismo. Su razonamiento sintetizado es el siguiente: observada la inversión en viviendas desde 1951 a 1959 y comparada con la inversión bruta se ve que adquiere un porcentaje elevado, porcentaje que se pretende conservar hasta 1976, amparándose también en el existente en varias naciones europeas, muy parecido al proyectado. Numéricamente las cifras ofrecidas son las siguientes (hasta 1960 reales, luego estimadas):

MILLONES DE PESETAS				
Años	Renta Nacional	Inversión bruta	Inversión en viviendas	Porcentaje en viviendas
1951	209.082	22.705	4.481	19,74
1952	220.856	27.301	5.351	19,60
1953	228.220	31.700	6.205	19,57
1954	258.397	37.906	8.727	23,02
1955	271.719	48.206	10.756	22,31
1956	310.548	57.599	11.477	19,93
1957	385.717	73.517	16.308	22,18
1958	440.210	76.879	19.574	25,46
1959	463.387	79.336	19.807	24,97
1960	446.546,0	—	—	—
1961	468.873,3	85.241,2	19.179,3	22,5
1962	492.317,0	94.524,9	21.268,1	22,5
1963	516.931,8	101.318,6	22.796,7	22,5
1964	542.778,4	108.555,9	24.425,1	22,5
1965	569.917,3	116.833,0	26.287,4	22,5
.....				
.....				
1975	928.334,6	223.728,6	50.338,9	22,5
1976	974.751,3	237.839,3	53.513,8	22,5

A estas cifras y porcentajes queremos hacer algunos razonamientos.

1.º *Columna de la renta nacional.*—Las estimaciones que el Plan da de la renta nacional están tomadas del libro *Renta Nacional y Consumo en España, 1940-1959*, de Paris Eguilaz, cifras que da, por otro lado, el Consejo de Economía Nacional. Sin embargo, el cálculo de la renta nacional hecho por métodos directos y por consiguiente más veraces que los otros, desde el año 1954 nos ofrece las siguientes cifras (años 1959 y 1960, provisionales todavía):

Años	Renta Nacional (en millones)
1954	292.759
1955	325.636
1956	371.622
1957	436.094
1958	498.624
1959	484.218
1960	495.835

Las variaciones son importantes y, por tanto, alteran considerablemente la inversión bruta y sobre todo el porcentaje de inversión en viviendas, reduciéndolo.

2.º *Columna inversión en viviendas.*—Se notan claramente dos ritmos. Uno hasta 1956 y otro de 1956 a 1959. En el segundo se puede adivinar el influjo inflacionista de la economía española de aquellos años que promovió la construcción de viviendas de lujo (de alto presupuesto) y que elevó el porcentaje de inversión en viviendas, pero en viviendas muy caras.

3.º *Porcentaje de inversión en viviendas.*—Las cifras expuestas pueden llevarnos a engaño si pretendemos sacar de ellas una tendencia para aplicar en el período de duración del Plan. Como ya hemos visto, al ser realmente la renta nacional mayor de la considerada, el porcentaje bajará algo, y, por otro lado, el porcentaje de los últimos años no es significativo de una etapa de desarrollo armónico (sin inflación desorbitada), pues representa una época acentuadamente inflacionista de la que es sabido una de sus características es la construcción de pisos caros (junto con los grandes stocks y la compra de divisas). Al razonamiento de que en diversas naciones europeas se ha sostenido un porcentaje parecido o mayor, debemos oponer que no ha sido durante períodos en los que la nación iniciaba un plan orgánico de desarrollo con la meta de incrementar la renta nacional un 5 % anual acumulativo.

Por todo esto parece demasiado alto el porcentaje del 22,5 estimado para todo el período de duración del Plan. Piénsese que la inversión en viviendas no es de las llamadas "productivas" y que son precisamente las inversiones "productivas" las que han de hacer subir la renta nacional un 5 % anual. Si a esto añadimos los demás proyectos de la industria de la construcción

(11.000 millones anuales del plan de Carreteras, 8.000 del de Obras hidráulicas, 6.000 de otras obras del Ministerio de Obras Públicas, 20.000 de otras obras del Estado, provincias y municipios, y 25.000 para construcciones para industrias privadas), decididamente tendremos que pensar que va a ser muy difícil el lograr el crecimiento proyectado.

Sin embargo, hay hechos que confirman que en el desarrollo económico una rápida tasa de crecimiento lleva aparejada una rápida expansión de la construcción. En Canadá (1900 a 1913) mientras la renta nacional se dobló y la renta per-cápita crecía más del 50 %, la actividad constructora en edificios urbanos se octuplicó (2).

Hay aún en este capítulo una última cuestión que merece la pena aclarar. Los recursos disponibles para viviendas en todo el período ascienden a 551.301,6 millones de pesetas, mientras que el total de recursos precisos se eleva a 580.317,2 millones. Hay, pues, una desviación ya en el momento de partida que añadirá más dificultades al desarrollo previsto del Plan.

Otro aspecto también interesante es el que programa el desarrollo del Plan desde el punto de vista de los promotores. Como ejemplo damos el cuatrienio 1962-1965 (en %):

Promoción	Financiación directa por el Minist. de la Vivienda	Financiación por auxilios del Minist. de la Vivienda	Préstamos complementarios	Financiación a cargo del resto del sistema
Libre	10,65	—	—	89,35
Oficial	96,54	—	—	3,46
Grupo I	13,25	—	34,99	51,76
Subvencionadas ...	13,25	19,45	20,58	46,72
Grupo II	13,25	35,76	17,88	33,11

Ante este cuadro surgen en seguida unas cuantas preguntas:

1.ª ¿No es demasiada ayuda (el 13,25 por un lado y el 34,99 por otro) a las viviendas del grupo primero?

2.º Siendo mucho más aceptadas las viviendas subvencionadas que las de renta limitada, ¿por qué se ayuda más a aquéllas que a éstas?

Queda aún un último aspecto que a muchos causa inquietud, cual es el de la escasez de materiales que pueda venir ante un programa tan ambicioso, pero que puede quedar fácilmente resuelto si se piensa que España va a incrementar rápida y grandemente sus producciones de hierro y cemento, y en último caso siempre queda la importación, que no sería muy gravosa en una época de acercamiento al comercio competitivo europeo.

(2) Capital Formation in Canada 1896-1930. University of Toronto press. Toronto, 1955.