

La Regeneración de los Centros Urbanos y la Política de Rehabilitación del Parque de Viviendas antiguo: Efectos en el Mercado de la Vivienda

Este artículo, a partir de un análisis de la evolución reciente de la planificación urbana y de la política de vivienda y de una discusión sobre el funcionamiento y problemática actual del mercado de vivienda, explica la aparición de las políticas de regeneración de los centros urbanos y discute las consecuencias sociales más importantes que estos planes de recuperación urbana van a generar si no se producen cambios radicales en la orientación de la política de vivienda.

Artikulu honek, hiri-planifikazioaren eta etxebizitza-politikaren azken denboraotako eboluzionaren eta etxebizitzaren merkatuaren gaur egungo funtzionamendu eta problematikari buruzko eztabaida baten azterketatik abiatuz, hiriguneen birsorkuntzako politiken sorrera esplikatzen du eta hiri-errekuperezarioko plan hauek ekarriko dituzten ondorioak behinenak eztabaidatzen, baldin eta ez badira errotiko aldaketak ematen behintzat etxebizitzaren politika bideratzeko moduan.

This paper, starting from an analysis of recent evolution in urban planning and housing policy and a discussion of the performance and present problems of the housing market, explains the appearance of the policies of regeneration of urban centres and considers the more important social consequences which these urban recovery plans are going to generate if radical changes are not produced in the direction of housing policies.

- 1. Las nuevas preocupaciones de la Planificación urbana y las Políticas de rehabilitación**
 - 2. Sobre el funcionamiento del sector de la vivienda**
 - 3. Sobre la problemática actual en el mercado de la vivienda**
 - 4. Consecuencias sociales de los procesos de regeneración de áreas urbanas en el mercado de la vivienda**
- Bibliografía**

Palabras clave: Planificación urbana, política de vivienda.

Nº de clasificación JEL: R11, R32, R52, R58.

Este artículo tiene como objetivo discutir algunas de las posibles consecuencias que las actuales políticas de regeneración de centros urbanos, y entre ellas las políticas de rehabilitación del parque residencial, pueden generar en el mercado de la vivienda y que afectarán principalmente a los grupos sociales con menores recursos económicos. Aunque se hará laguna referencia a la problemática específica del País Vasco, el artículo hará hincapié en tendencias generales que se pueden observar en la mayoría de los países europeos.

En primer lugar, se presenta de forma breve el cambio que se está operando desde finales de los setenta en los contenidos y preocupaciones tanto de la planificación urbana como de la política de vivienda dando lugar como elemento novedoso a los planes de regeneración de áreas urbanas y las políticas de rehabilitación del parque inmobiliario. En segundo lugar, se hacen algunas reflexiones sobre el funcionamiento del mercado de la vivienda que permitirán caracterizar el papel jugado por ciertas partes del parque antiguo de

nuestras ciudades. A continuación, se describe de forma somera la problemática que se ha vivido en el mercado de la vivienda en los últimos años. Por último, se presentarán los cambios sociales a los que previsiblemente los procesos estudiosos van a dar lugar, concluyendo que las *consecuencias sociales más importantes* no van a ser la sustitución en ciertas áreas de nuestras ciudades de unos grupos sociales por otros, sino el hecho de que en el medio plazo los grupos sociales con menores recursos económicos van a ver empeorada su situación en el mercado de la vivienda en general al restringirse de forma sensible aquellos segmentos del parque a los que hasta ahora han podido tener acceso.

1. LAS NUEVAS PREOCUPACIONES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y LAS POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN

En la última década hemos asistido a una evolución considerable en la forma de entender el planeamiento urbano y por tanto en las acciones puestas

en marcha por los planificadores urbanos. Esta evolución no es exclusiva de España sino que se ha producido en todos los países de Europa occidental (1), si bien es cierto que, debido al cambio político vivido en España en la pasada década, el cambio ha sido más radical y notorio en nuestro caso.

La evolución de la planificación urbana puede estudiarse en dos grandes aspectos. Por un lado, la transformación del marco institucional; por otro, las características y contenidos de la nueva planificación que empieza a emerger. (2)

A partir del cambio democrático de finales de los setenta, se inicia un proceso de descentralización por el que las competencias en el campo del planeamiento han salido casi totalmente de la Administración Central para trasladarse a las Comunidades Autónomas y más fundamentalmente a los Municipios. La ordenación urbana del término municipal queda plenamente ratificada como una competencia estrictamente municipal. Cuando en marzo de 1979 se formaron los Ayuntamientos democráticos, el tema urbanístico se convirtió en el tema central del debate y actuación de la política local. Las reivindicaciones del fuerte movimiento ciudadano que había surgido en España como consecuencia de los graves costos sociales producidos por la forma en la que se produjo el desarrollo urbano en el período precedente (v. gr., situación deficitaria de infraestructuras, servicios y equipamientos; congestión; contaminación medio-ambiental; etc.), fueron incorporadas por muchos de aquellos a quienes se encomendó la tarea de hacer una nueva planificación, y que habían participado en muchos casos en los movimientos reivindicativos.

La filosofía y contenido del planeamiento que se empieza a poner en marcha en estos años está claramente

influenciado por actitudes restrictivas, conservacionistas y antiexpansionistas del llamado «planeamiento de la austeridad» (3). Se generaliza la crítica del planeamiento expansivo tradicional, que fomenta la expansión urbana marginal e indiscriminada, abandonando la ciudad existente a las fuerzas incontroladas de la especulación. Se difunde la creciente preocupación por el deterioro del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y el respeto y la valoración del espacio urbano existente controlando la erradicación de usos sociales y productivos del centro de la ciudad para ser sustituidos por una creciente terciarización. La alternativa de intervención en la ciudad que se generaliza es «dirigirse al interior más que al exterior del organismo urbano, apuntar a una reorganización de la ciudad existente más que a su expansión indiscriminada, vigilar la calidad de vida ciudadana en lugar de incrementar el número de habitantes» (Campos Venuti, 1981, p. 53). La intención predominante del planeamiento urbano será la de «regenerar, recomponer, reutilizar la ciudad interior» Terán, 1982, p. 590).

En este planeamiento de la austeridad jugará un papel primordial la lucha contra el llamado despilfarro inmobiliario (4), en el que uno de los ejes fundamentales será la protección y revalorización del patrimonio inmobiliario edificado y la lucha contra su sustitución indiscriminada por nuevas construcciones con el único fin de captar las elevadas rentas diferenciales que las localizaciones centrales alcanzan. Esta defensa de salvación y conservación del patrimonio edificado ha de ir necesariamente acompañado por estrategias que permitan la permanencia de los residentes y de las actividades productivas en las que éstos trabajan.

Al tiempo que se producían estas mutaciones notables en la forma de entender y practicar el planeamiento urbano, también hemos asistido a un replanteamiento de la política de vivienda, presentándose grandes

(1) Véase por ejemplo (Heymann-Doat, 1983) para tener una visión de la evolución de las políticas urbanas en Francia, Italia, Holanda, República Federal Alemana y Gran Bretaña.

(2) Una discusión más amplia sobre la evolución del planeamiento urbano puede encontrarse en (Terán, 1982), que ofrece una excelente reflexión sobre la historia de la planificación territorial en España.

(3) La filosofía de la austeridad fue consolidada por la izquierda italiana en la década de los setenta y ha tenido una influencia fundamental en los planificadores de nuestro país. Un ejemplo claro de estas nuevas tendencias puede encontrarse en (Campos Venuti, 1981).

(4) Véase además del citado (Campos Venuti, 1981) la recopilación de trabajos (Indovina, 1977).

paralelismos con la evolución precedente, como era de esperar.

A finales de la década de los setenta se puso en marcha una reforma de la política de vivienda, plasmada en el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, que habría de marcar un cierto giro en los mecanismos de intervención pública en el sector, si bien es cierto que las expectativas de cambio creadas fueron mayores que las realidades concretas en las que tal reforma se ha plasmado. En modo alguno podemos hablar de un cuestionamiento profundo de la política anterior y la puesta en marcha de una estrategia global que incida de forma integral en los puntos nodales del complejo mundo del sector de la vivienda —financiación, fiscalidad, suelo, funcionamiento del sector de la construcción, etc.—, sino más bien de una política de parcheo constante que se muestra incapaz de hacer frente a los problemas que tiene el sector.

Entre las razones que tuvieron los planificadores de la vivienda para introducir la reforma del 78 pueden mencionarse (5):

1. Una incapacidad económica y financiera de la demanda potencial de viviendas para manifestarse realmente como demanda efectiva en el mercado.
2. Un exclusivo intervencionismo estatal directo en la construcción de viviendas, que contrastaba con las nuevas tendencias europeas hacia la disminución de tal intervención directa y la canalización de los fondos públicos hacia los compradores para asegurar una capacidad a la demanda. (6)
3. Una incapacidad de las instituciones financieras para establecer líneas específicas y asequibles de financiación a la vivienda.

A partir de estas reflexiones se puso en marcha la reforma, con un período

transitorio notable para evitar cambios bruscos y disfuncionalidades en el mercado. Los ejes fundamentales de esta reforma y de la nueva vivienda de protección oficial son:

1. Mantenimiento de la financiación privilegiada al promotor, pero se redujeron las diferentes líneas de financiación existentes a un sólo régimen jurídico con lo que se simplificó y aclaró el sistema de ayudas a la promoción.
2. Se introduce como auténtica novedad la ayuda directa al comprador mediante ayudas económicas personales, actuando como variable determinante de las mismas el nivel de ingresos familiares.
3. Se flexibilizan las condiciones de diseño de las viviendas al tiempo que se simplifican los mecanismos burocráticos de tramitación de las ayudas y se intensifica el régimen de infracciones y de sanción.

La polémica «nueva construcción/mantenimiento y revalorización del parque existente», que estaba marcando cambios profundos en las estrategias de intervención pública de todos los países europeos, no incidió en los reformadores españoles hasta una época relativamente tardía (7). El fenómeno de la rehabilitación en España no se menciona en los documentos legales hasta el Decreto-Ley de 26 de setiembre de 1980 y no se regula realmente hasta el Real-Decreto-Ley de 12 de febrero de 1982, y además de una forma bastante poco ambiciosa.

La descentralización de la política de viviendas permitió, sin embargo, que algunas Comunidades Autónomas introdujeran verdaderas innovaciones en este sentido. Así, la Comunidad Autónoma del País Vasco, al poco tiempo de la Comunidad de Cataluña, introdujo en 1983 un esquema de intervención pública que establecía un sofisticado sistema de ayudas con el fin de fomentar las prácticas de rehabilitación sobre el patrimonio existente; sistema de intervención que se encuentra al nivel de

(5) Véase por ejemplo (Guillén y otros, 1988).

(6) Resulta de gran interés para comprender las características de la reforma española analizar las reformas que se produjeron desde principios de los setenta en Francia y que sirvieron de modelo a lo que aquí se llevó a cabo, aunque bien es cierto de una forma parcial y deslucida (Esteban Galarza, 1987).

(7) Resulta curioso constatar este hecho cuando existen evidencias de que la reforma española influenciada en gran medida por la francesa, y allí esta polémica fue crucial para comprender las características del nuevo tipo de intervención pública que se plantea.

los sistemas de intervención europeos en este campo. De hecho, el que podemos llamar «modelo vasco» ha servido después de referencia a otras Comunidades para establecer sus propios sistemas de ayuda.

El objetivo fundamental que se perseguía con el Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, era frenar el deterioro a que se veían sometidas importantes áreas urbanas, y especialmente los «Centros Históricos». Las acciones deberían dirigirse tanto a la mejora de la calidad de las viviendas existentes como a la creación de equipamientos primarios y mejora de los espacios urbanos de dominio y uso público. A través de estas acciones de rehabilitación, y con clara influencia de la filosofía de la austeridad que hemos comentado anteriormente, las prácticas de rehabilitación iban a permitir una economía tanto de recursos públicos como privados, la recuperación de los valores culturales e históricos de la ciudad, la *fijación de la población a su medio urbano*, la reactivación de las actividades económicas tradicionales y el mantenimiento de la actividad en el sector de la construcción (8).

La estrategia del Gobierno Vasco (9) está basada en una diferencia fundamental: las actuaciones de rehabilitación integrada y las actuaciones de rehabilitación aislada. La escasez de recursos públicos aconsejó su concentración en áreas determinadas donde las necesidades de mejora fueran más evidentes y donde los efectos fueran más positivos. Así, se preveía la delimitación de «Áreas de Rehabilitación Integrada» donde se acumularían las ayudas de distintas instituciones para la mejora de las viviendas y del entorno urbanístico, económico y social de la zona (10). Al mismo tiempo, pero con una prioridad menor, se establecían también ayudas de menor cuantía, para la rehabilitación de viviendas

exclusivamente fuera de las anteriores zonas. (11)

El sistema de ayudas está concebido como un sistema de incentivos para animar a que la iniciativa privada acometa las tareas de revalorizar el parque existente, habiéndose introducido una serie de mecanismos para evitar que los especuladores puedan utilizar los fondos públicos en su propio interés. El éxito del programa reside en el funcionamiento de un mecanismo que los economistas denominan «efecto vecindad» y que podríamos describir de forma coloquial con la frase «si mi vecino no arregla su casa a mí no me compensa arreglar la mía» (Robinson; 1979). El sector público puede actuar en estas circunstancias mediante la puesta en marcha de determinadas acciones de choque (limpieza de fachadas en varias calles; rehabilitación de varios edificios de uso público, etc.) que devuelva la confianza sobre el futuro de la zona, que consolide un proceso de recuperación que pueda sostenerse de una forma más o menos espontánea por el propio mercado. Por lo tanto, si bien es cierto que puede resultar difícil para un especulador utilizar directamente los fondos públicos, si la intervención pública tiene éxito y se inicia la revalorización de las zonas, las plusvalías que se generan pueden y de hecho están siendo absorbidas por hábiles especuladores sin que el sector público se haya dotado realmente de ningún instrumento para controlar el destino de dichas plusvalías.

2. SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR DE LA VIVIENDA

Aunque se utiliza corrientemente el concepto de mercado de la vivienda en el análisis del sector, la investigación y la práctica han demostrado la necesidad de introducir el concepto de submercados dentro del sector de la vivienda porque no es posible discutir sobre el problema de

(8) Decreto 278/1983, de 5 de diciembre.

(9) Puede encontrarse una descripción amplia de las características de la política de rehabilitación puesta en marcha por el Gobierno Vasco en (Esteban Galarza, 1989).

(10) Ejemplos de este tipo de «Áreas» los encontramos en los centros históricos de Vitoria-Gasteiz, Aretxabaleta, Bilbao y Portugalete.

(11) Sin embargo, y a pesar de las prioridades que se fijaron los planificadores, la rehabilitación aislada, es decir, la rehabilitación de viviendas fuera de los centros históricos, ha tenido en el País Vasco hasta el momento una acogida social sensiblemente superior a la rehabilitación integrada. Véase en este sentido (Departamento de Economía Aplicada, 1988).

la vivienda como si se tratara de un solo mercado con un bien homogéneo. En el sector de la vivienda funcionan submercados perfectamente diferenciados con funciones de demanda y oferta claramente distintas. Estas subdivisiones pueden ser debidas a diferencias claras en cuanto a localización, accesibilidad, calidad del medio ambiente, calidad de las viviendas, etc., así como a diferencias en ingresos y características de las familias. De hecho, los ingresos familiares constituyen el indicador más claro de la capacidad de un individuo o grupo social para competir en el mercado de la vivienda y determinan el tipo de vivienda y ubicación que probablemente van a obtener. En definitiva, el nivel económico suele determinar aquellos submercados en los que un grupo social determinado puede entrar (MacLennan, 1982).

Esta conceptualización del mercado de la vivienda no implica evidentemente que estos diferentes segmentos funcionen de forma aislada sino que, por el contrario, la investigación demuestra que existe una fuerte interrelación y que cambios en uno de ellos pueden provocar cambios substanciales en el resto, lo que en definitiva modificará la manera en la que el mercado se estructura. Así, en términos espaciales es posible localizar geográficamente los diferentes submercados en base a los criterios que hayamos establecido para diferenciarlos. Sin embargo, en la medida en la que el mercado se reestructura, el mapa de la ciudad también puede verse substancialmente alterado.

Este concepto de submercado nos permite caracterizar más claramente el papel que muchas áreas urbanas centrales, y no solamente los centros históricos, han jugado durante todo el período de expansión de los sesenta y los setenta. Al margen de localizaciones específicas y edificios singulares, en muchas de estas áreas el parque residencial existente poseía unos niveles más bien bajos de calidad, confort y equipamientos, lo que estaba acompañado por unos niveles de precios y rentas muy por debajo de la media de las respectivas ciudades. Como consecuencia, los grupos sociales que tradicionalmente han habitado estas áreas han disfrutado de un nivel de ingresos también, muy por debajo de la media. El confort de estas áreas y

viviendas era bajo pero en muchos casos era el máximo nivel de calidad a que podían aspirar dados sus niveles de renta familiar disponible y los precios que imperaban en el mercado de la vivienda en general, a pesar de los distintos programas de ayuda pública a la adquisición de viviendas que han existido en todos los países. Esta función desempeñada por ciertas áreas centrales puede desaparecer tanto por cambios en las condiciones generales en el mercado de la vivienda como por políticas específicas dirigidas a estas áreas tal y como se analiza en otras secciones.

3. SOBRE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

Esta sección no pretende hacer un análisis exhaustivo de la problemática del sector de la vivienda, sino que intenta destacar aquellos elementos que permiten comprender el auge que el sector de la vivienda usada ha adquirido en los últimos tiempos.

La actual crisis de la vivienda, es decir, la imposibilidad real para muchos estratos de población de acceder a una vivienda digna, se ha originado en gran medida, y aunque quizás parezca paradójico, por una recuperación espectacular de los estratos más altos de la demanda. El boom del sector de la construcción no hace sino confirmar que la «crisis» no ha impedido a muchos grupos sociales satisfacer sus «necesidades» (12) de vivienda, aunque bien es cierto que en ocasiones con un esfuerzo financiero sensiblemente superior a épocas pasadas.

Entre los factores que han contribuido a expandir la demanda especialmente de los segmentos más altos, podemos mencionar(13):

- El cambio de coyuntura económica que ha producido tanto un crecimiento real de los ingresos

(12) El concepto de «necesidades» se emplea aquí en un sentido muy amplio que desborda ampliamente la idea de satisfacción de una necesidad básica de alojamiento.

(13) Para un análisis más exhaustivo, véase (Polo Gallego y Marín-Blázquez Pérez, 1988) y (Comunidad de Madrid; Consejería de Política Territorial, 1989).

familiares, como una mejora de las expectativas de futuro, que favorece el endeudamiento a largo plazo que requiere la adquisición de una vivienda. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que esta recuperación económica no ha incidido de igual forma en los distintos grupos sociales. En los últimos años se han profundizado las diferencias sociales, ya que algunas rentas, sobre todo las de determinados profesionales y las rentas de capital, han crecido muy por encima de la media, mientras que una parte importante de la sociedad no ha percibido recuperación económica alguna sino, como mucho un sostenimiento de los niveles de renta, por no hablar de los trabajadores que se encuentran en paro o en condiciones de trabajo precario.

- El gran número de propietarios existentes, que ha permitido a muchas familias capitalizar su vivienda para poder acceder a una vivienda mejor.
- El desplazamiento hacia los activos inmobiliarios de recursos financieros que antes se dirigían hacia productos que gozaban de «opacidad fiscal», motivado por la Ley de activos financieros de 1985 y la caída de los tipos de interés de los Pagarés del Tesoro. Este hecho no sólo estimuló la demanda inmobiliaria en los segmentos más altos del mercado sino que además provocó la aceptación por parte de los compradores de rentabilidades nominales menores, con lo que se podían pagar precios mayores.
- La tendencia a la caída de los tipos de interés nominales, que ahora se ha visto truncada, que repercutía especialmente en los préstamos de largo plazo como son los hipotecarios, junto con la expansión del mercado hipotecario por la penetración en el mismo de nuevas instituciones financieras y la introducción de nuevos productos que facilitaban sensiblemente la adquisición.
- La instauración de una desgravación fiscal importante a la vivienda, al tiempo que se iban restringiendo las bonificaciones fiscales a la inversión mobiliaria, con lo que el carácter de

«inversión» ha sido una razón importante detrás de cierta demanda de viviendas.

Esta expansión de la demanda provocó un agotamiento de los stocks existentes y un crecimiento rápido y brutal de los precios ante el fuerte desequilibrio que existía en el mercado. Ante esta situación los constructores respondieron rápidamente mediante la construcción de edificios para estos segmentos que demandaban en el mercado, abandonando progresivamente la construcción de viviendas de protección oficial que tradicionalmente habían resuelto los problemas de vivienda de los estratos inferiores. Ninguno de los intentos llevados a cabo por la Administración para incentivar a los promotores a participar en el mercado de la vivienda protegida ha dado resultado y tampoco se observa ninguna voluntad por parte de la Administración de participar directamente en el proceso de construcción ante la inhibición del sector privado.

Esta problemática había de incidir necesariamente en el mercado de segunda mano, al que hasta ahora no se había prestado demasiada atención ni por parte de los poderes públicos ni por parte del propio sector de la construcción, incrementándose de forma significativa el volumen de transacciones en el mismo.

Entre las razones que explican este resurgir del mercado del segunda mano están:

- Un aumento notable de la demanda de viviendas, como se ha explicado anteriormente, junto con un encarecimiento enorme de precios.
- La diferencia de precios entre las viviendas nuevas y las viviendas de segunda mano, que ha convertido a estas últimas en el único camino para acceder a la propiedad de una vivienda para grupos de población de ingresos medios, que no podía acceder a las viviendas de protección oficial (en clara recesión, además) por superar el nivel de ingresos máximo admitido ni acceder al mercado libre de viviendas de nueva construcción.
- La liberalización parcial de alquileres en 1985 que facilitaba la renuncia a la prórroga de los contratos de arrendamiento.

- Cambios en los valores y en la forma de percibir las diferentes partes de la ciudad, por los que lo «antiguo», lo «tradicional», lo «central» ha sufrido un proceso de revalorización importante.
- La generalización del fenómeno de la rehabilitación, potenciada desde el propio sector público, que hizo más fácil la posesión de una vivienda confortable mediante la compra de una vivienda antigua y su renovación. Es necesario mencionar que tan importante como la existencia de financiación barata para este tipo de obras, ha sido la rápida respuesta del sector de la construcción mediante la aparición de numerosas empresas que se dedican a este tipo de tareas y que liberan en gran medida al comprador de la angustiosa tarea de responsabilizarse del diseño y seguimiento de una obra en la que necesariamente han de participar numerosos gremios.

Como conclusión, pues, dada la evolución del mercado de la vivienda en general, el mercado de segunda mano, es decir, el patrimonio edificado ya existente, ha sido el refugio al que han acudido aquellos estratos de población con ingresos medios y medio-bajos que se veían excluidos del resto del mercado.

4. CONSECUENCIAS SOCIALES DE LOS PROCESOS DE REGENERACIÓN DE ÁREAS URBANAS EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

Uno de los principales objetivos de quienes han puesto en marcha programas de recuperación de áreas urbanas y de quienes han promovido políticas de rehabilitación del parque residencial —de carácter integral o aislado— ha sido minimizar el impacto social de las mismas en el sentido de establecer medidas protectoras para los residentes de las viviendas afectadas, para evitar que dichos programas provocaran su partida inmediata de la zona o edificios afectados, tal y como hemos visto en secciones precedentes. Toda la evidencia existente sugiere que los programas públicos no han provocado un desplazamiento radical e inmediato de los habitantes

de las zonas afectadas, por lo que desde una perspectiva social se consideran un éxito o cuando menos se presentan como no problemáticos.

No obstante, los procesos de rehabilitación iniciados por estos programas junto con las difíciles condiciones generales del mercado de la vivienda han provocado el retorno a estas zonas de grupos sociales con niveles de ingresos más altos, lo que conllevará poco a poco un incremento notable en los niveles de precios y rentas y un cambio en la imagen y en los propios servicios que ofertan. Esta previsible evolución es una consecuencia clara de la forma en la que la intervención pública ha sido diseñada. Se han puesto en marcha mecanismos de ayuda que permiten permanecer a la mayoría de los residentes actuales y que impiden la utilización de los recursos públicos directos por parte de especuladores de corto plazo. La estrategia de largo plazo puesta en marcha por los poderes públicos, sin embargo, es incapaz de impedir la especulación y en todo caso lleva necesariamente a una transformación social de muchas de las áreas de los centros urbanos y a la desaparición de las mismas como submercados para grupos sociales con recursos económicos bajos.

Esta transformación social no va a aparecer claramente como consecuencia de la acción de los poderes públicos sino como consecuencia natural del funcionamiento de las fuerzas del mercado. Lo que la intervención pública pretende es revertir un proceso progresivo de deterioro y devolver un cierto grado de atractivo a la zona para animar de esta forma a la iniciativa privada a continuar el trabajo iniciado. El éxito de los programas de rehabilitación puestos en marcha por el sector público reside en la medida en que inicie un proceso de revalorización del parque residencial que pueda ser continuado en el futuro por el funcionamiento normal de los mecanismos de mercado.

Desde una óptica social, la cuestión clave en los programas de rehabilitación no es si los residentes concretos de la zona pueden permanecer en el futuro inmediato en la misma, tal y como normalmente se plantea, sino si en el medio plazo el grupo social al que pertenecían no va a ser capaz de permanecer en el área, y verse por tanto

forzado a dirigirse hacia otras áreas. Este es un proceso incipiente en nuestras ciudades, pero todo parece indicar que los programas de rehabilitación van a resultar en la disminución de formas tradicionales de vivienda para grupos de bajos ingresos *sin que se les ofrezcan al mismo tiempo alternativas concretas claras*

Evidentemente estas consideraciones no pretenden minusvalorar la eficacia y oportunidad de estas medidas en la mejora del patrimonio inmobiliario de nuestras ciudades, proceso innegable y necesario, ni tampoco quieren entrar de lleno en debatir la opción política clara que se ha tomado al inducir la recuperación de determinadas zonas centrales a través de la transformación social de las mismas, y que hace referencia a opciones muy definidas en el proceso dinámico de reestructuración de la geografía social en que se ven envueltas nuestras ciudades. Este artículo pretende llamar la atención sobre el hecho de que a no ser que se produzcan intervenciones públicas decididas en el sector de la vivienda

que ofrezcan alternativas claras y amplíen las posibilidades de acceso a una vivienda a los grupos sociales más desfavorecidos, posibilidad bastante lejana dadas las tendencias actuales, la situación de estos grupos sociales en relación con la vivienda va a irse deteriorando progresivamente no sólo por el empeoramiento de las condiciones generales del mercado sino por procesos de revalorización del parque residencial existente, *inducidos por el propio sector público*, que *restringen* progresivamente el volumen de viviendas al que pueden acceder y los marginan inexorablemente a las zonas menos atractivas de la ciudad.

La rehabilitación del parque residencial y la recuperación de las zonas centrales de nuestras ciudades parecen ser procesos deseables, pero el previsible deterioro de las condiciones de vivienda para los estratos con menos recursos de la sociedad pueden llevar en el medio plazo a planificadores y políticos a preguntarse a sí mismos dónde estuvo el error.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y Austeridad* (Madrid: Siglo XXI de España Editores).
- COMUNIDAD DE MADRID; CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL (1989): *Medidas sobre Política de Suelo* (Madrid: La Comunidad).
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA (1988): «Monografía de Vivienda», *Encuadre Socio-Económico para la Ordenación Territorial del Área Uribe-Bajo Nervión*. Estudio no publicado elaborado para la Dirección de Urbanismo del Gobierno Vasco.
- ESTEBAN GALARZA, M.S. (1987): *Housing Rehabilitation Policies in France since 1974; A Study of Central Government Disengagement*, Tesis doctoral no publicada, London School of Economics and Political Science.
- ESTEBAN GALARZA, M.S. (1989): «La Política de Vivienda en el País Vasco», *Economía y Sociedad*, n° 2, junio, pp. 101-108.
- HEYMANN-DOAT, A. (1983): *Politiques Urbaines Comparées* (Paris: Éditions à l'enseigne de l'Arbre Verdoyant).
- INDOVINA, F. (ed.) (1977): *El Despilfarro Inmobiliario* (Barcelona: Gustavo Gili).
- MACLENNAN, D. (1982): *Housing Economics. An Applied Approach* (London: Longman).
- POLO GALLEGÓ, M. y MARIN-BLAZQUEZ PÉREZ, J.M. (1988): «El Mercado de la Vivienda Usada», *Situación*, n° 2/1988, pp. 174-184.
- ROBINSON, R. (1979): *Housing Economics and Public Policy* (London: Macmillan).
- TERAN, F. de (1982): *Planeamiento Urbano en la España Contemporánea (1900-1980)* (Madrid: Alianza Editorial).