

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA COMO DEMANDA POLITICA EN ESPAÑA (1)

La incidencia del tema a exponer sobre la esfera política no es nueva, aunque sí lo sea la importancia cualitativa que alcanza hoy en nuestro país.

La exposición tiene tres fases: el estado de la cuestión (datos que sitúan las carencias habitacionales y urbanísticas dentro de lo que puede denominarse el catálogo de demandas políticas existentes en nuestra sociedad); el planteamiento de la demanda (la definición como tal demanda política, al referirse a opciones cruciales dentro de la distribución de valores que lleva a cabo el poder); y el proceso de esta demanda dentro del sistema político, con sus consiguientes repercusiones (2) sociales.

Antes de entrar en el tema propiamente dicho, haremos una breve referencia a algunas estructuras conceptuales a partir de las cuales desarrollamos nuestro estudio específico.

I. DAVID EASTON Y LA NUEVA ATENCIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA APLICADA

Utilizamos aquí el conocido esquema de Easton: el *sistema político* como subsistema social que incluye todas aquellas actividades referentes a la distribución autoritaria de valores; subsistema que funciona y se mantiene como

(1) Este trabajo se ha preparado dentro del programa de investigación del Seminario de la Cátedra de Derecho Político dirigido por el profesor doctor don LUIS SÁNCHEZ AGESTA. Su finalidad primordial es, más que profundizar en la problemática política derivada de la vivienda y el urbanismo, verificar la validez de una metodología general, aplicada a un tema concreto. Los debates del Seminario constituyeron una fuente valiosísima de sugerencias que orientaron y mejoraron la posterior redacción de este trabajo. La constancia de mi gratitud a los compañeros que me hicieron estas sugerencias no obsta, es evidente, para que la responsabilidad de todas las deficiencias e inexactitudes contenidas en el trabajo sea única y exclusivamente mía.

(2) La traducción del término «feed-back», tan extendido en las diversas ciencias sociales, por *repercusión*, es una orientación que debo al profesor SÁNCHEZ AGESTA,

un equilibrio de «entradas» y «salidas». Analizaremos en concreto un tipo especial de «entrada», una *demanda* política, que el sistema político va a procesar, ordenándola según una escala de prioridades, y produciendo una «salida» (3).

Toda «salida», o decisión política de autoridad, tiene una *repercusión* sobre las sucesivas «entradas» (apoyos, nuevas demandas). Un *feed-back* adecuado, una repercusión correcta, permitirá mantener el equilibrio entre «entradas» y «salidas». En cambio, una repercusión incorrecta será contraproducente, pues supondrá un desequilibrio que pondría en peligro los límites de tolerancia del sistema. Estos límites pueden variar, pero todo sistema los tiene.

Los desequilibrios, las tensiones que potencialmente desbordan la fase conflictual para presentarse como amenazas para el sistema político en cuestión, se expresan mediante un desajuste en las «entradas» sucesivas: ora un exceso de demandas, superior al que el sistema puede procesar y absorber, ora una escasez crítica de apoyo y de medios energéticos por pérdida de confianza en el subsistema político por parte de los componentes del sistema social.

Aparece, pues, como cuestión esencial para el equilibrio de todo sistema político, la existencia de canales adecuados, tanto de entrada como de salida. Por ejemplo, si los canales de entrada de demandas son demasiado estrechos, puede producirse una crisis, ya que las decisiones del sistema tendrán una repercusión adversa, provocando una baja en la confianza en el sistema, al no ser satisfechas las demandas planteadas. Pero también puede darse el caso contrario, es decir, que unos canales de entrada de demandas de una amplitud desproporcionada a los canales de salida impidan que el proceso político

ya que al presentar el trabajo en el Seminario no traducía «feed-back» por ningún término preciso («re-alimentación» no parece satisfactorio).

(3) Las obras esenciales en que está expuesta la trama teórica elaborada por DAVID EASTON son: *The Political System*, Nueva York, Knopf, 1953; *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, Wiley, 1965; *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1965; D. EASTON (Ed.): *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966, en la que se dibuja un cierto cambio teórico. (Véase el capítulo «Categories for the Systems Analysis of Politics», págs. 143-154.) Sobre los desarrollos más recientes de este autor a los que nos referiremos posteriormente, cfr. el Prefacio y el Epílogo de la nueva edición de *The Political System*, publicada en 1970, recogidos en su comunicación «Continuities in Political Research: Behavioralism and Post-Behavioralism», VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Munich, 31 de agosto - 5 de septiembre de 1970. Quizá la exposición más clara de las líneas maestras del profesor de Chicago sobre la teorización de la ciencia política en base a datos empíricos se encuentre en su conocido artículo «An approach to the Analysis of Political Systems», *World Politics*, 9, abril de 1957, páginas 383-400.

pueda desarrollarse manteniendo los límites del sistema existente. Así, es frecuente que la democratización radical de los canales de demanda en países subdesarrollados, con escasa capacidad para movilizar recursos y transformar las entradas en medidas efectivas, en derechos reales y no meramente programáticos, lleve a un desequilibrio insuperable del sistema político. Por ejemplo, esto explicaría, en parte, el fracaso del parlamentarismo en los países del llamado «Tercer Mundo».

Así pues, partiendo de este esquema conceptual, nos proponemos analizar el proceso de la demanda de vivienda y urbanismo en España: cómo determinadas carencias llegan a plantearse como «entrada» respecto al sistema político, es decir, como demanda política que exige una decisión vinculante del poder redistribuyendo los valores existentes; quiénes plantean la demanda, qué canales la encauzan, qué controles la filtran; qué incidencia tiene la demanda en el proceso de decisión, en la ordenación de prioridades y valores que presiden la elección de medios por el poder; qué respuestas recibe la demanda del sistema político, es decir, cuáles son las «salidas» a que da lugar; y, por último, cuáles son las repercusiones de la aplicación de estas decisiones sobre los recursos movilizados, sobre la confianza política que recibe el sistema, sobre el planteamiento de nuevas demandas.

Quizá haya lugar a preguntarse qué sentido puede tener esta aplicación de la teoría general de sistemas al estudio de un concreto problema político en España. La cuestión no es ociosa: ni esta teoría es nueva en nuestra bibliografía de ciencia política, ni ha dejado de experimentar cambios y reformulaciones en su propio medio original, empezando por el mismo David Easton. Vamos a referirnos a estas dos cuestiones, señalando de antemano que es precisamente la nueva orientación de la teoría general de sistemas la que sitúa el énfasis sobre los estudios de ciencia política *aplicada*, que no son quizá excesivamente abundantes en nuestro país.

La teoría general de sistemas (4) constituye uno de los más fructíferos inten-

(4) Las exposiciones clásicas de la teoría de sistemas en las ciencias sociales son los artículos de JAMES G. MILLER: «Living Systems: Structure and Process», *Behavioral Science*, 10 (1965), págs. 193-379, y de E. E. HAGEN: «Analytical Models in the Study of Social Systems», *American Journal of Sociology*, 47 (1961). Cfr. también el «Appendix I» del libro de HAGEN: *On the theory of Social Change*, Massachusetts Institute of Technology, 1962. Asimismo, LUDWIG VON BERTALAUFFY: «General System Theory», en L. VON BERTALAUFFY y A. RAPOPORT (Eds.): *General Systems, Yearbook of the Society for the Advancement of General Systems Theory*, Ann Arbor, Mich., Society for General Systems Research, 1956 (vol. I), págs. 1-10. Es útil también la obra de W. R. ASHBY: *An Introduction to Cybernetics*, Methuen, 1956. Con relación específica a la ciencia política, W. J. M. MACKENZIE: *Politics and Social Science*, Londres, Penguin, 1967, especialmente págs. 96-110.

tos de establecer los cimientos teóricos que permitan el desarrollo de la ciencia política. El concepto de «sistema» —cuya aplicación a la política hemos esquematizado— ha sido para sectores importantes de las ciencias sociales en general, y de la ciencia política en particular, un «paradigma» (5) que sentaba las bases para el trabajo empírico, tras la formulación del mismo por Easton.

El objetivo esencial a que servía la construcción del concepto de «sistema» era el de ayudar al conocimiento mediante métodos empíricos a través del «desarrollo de una teoría empíricamente orientada (causal)» (6). Esta teoría fue, en las décadas del 50 y del 60, el «behaviorismo» (7).

En efecto, el desarrollo de una teoría abstracta y, hasta cierto punto, generalmente aceptada, aparece como indicio principal de la madurez de una ciencia, como condición misma de la eficacia del análisis descriptivo y de la investigación empírica: «Todo conocimiento científico maduro es teórico ... La búsqueda de conocimientos verdaderos sobre los fenómenos políticos empíricos exige en última instancia la construcción de una teoría sistemática, que es el nombre que recibe la forma más elevada de generalización» (8).

Esta teoría ha sido recogida en nuestra bibliografía de ciencia política especialmente por los profesores Murillo Ferrol, Lucas Verdú y González Casanova. La famosa definición de Easton, según la cual, la ciencia política es «el estudio de la distribución autoritaria de valores en una sociedad» (9) es.

(5) Sobre el papel del «paradigma» para el conocimiento científico (postulado universalmente aceptado durante un cierto tiempo por toda una comunidad de especialistas), cfr. THOMAS S. KHUN: *The Structure of scientific revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962.

(6) EASTON: *Continuities...*, ob. cit., pág. 2.

(7) Sobre «behaviorismo», cfr., especialmente, D. EASTON: «The Current Meaning of Behavioralism», en JAMES C. CHARLESWORTH (Ed.): *Contemporary Political Analysis*, Nueva York, Free Press, 1967, págs. 24 y sigs. Asimismo, los trabajos clásicos de DAVID B. TRUMAN: «The Impact on Political Science of the Revolution in the Behavioral Sciences», *Research Frontiers in Politics and Government*, S. K. Bailey (Ed.), Washington, Brookings Lectures, 1955, págs. 202-231; «The Implications of Research in Political Behavior», *American Political Science Review*, 46, diciembre de 1952, páginas 1003-1009; DWIGHT WALDO: *Political Science in the USA: A Trend Report* (UNESCO, 1956), págs. 21-23; véase también JAMES G. MILLER: «Toward a General Theory for the Behavioral Sciences», *American Psychologist*, 10, septiembre de 1955, páginas 514 y sigs. Cfr. una aplicación de otras ciencias sociales a la ciencia política en H. EULAU, S. J. ELDERSVELD, M. JANOWITZ (Eds.): *Political Behavior. A Reader in Theory and Research*, The Free Press, Glencoe, Ill., 1956. En castellano, véase la traducción por JUAN FERRANDO BADÍA de *Estudio del comportamiento político*, de D. E. BUTLER, Madrid, Tecnos, 1964.

(8) EASTON: *The Political System*, ob. cit., pág. 4.

(9) *The Political System*, pág. 129.

aceptada por Murillo como «la concepción... más generalizada en la ciencia política contemporánea» (10). Por su parte, Lucas Verdú insiste en la función de la teoría («postulados generales») para superar «los defectos de los análisis meramente descriptivos, pero no explicativos, de la realidad política» (11). Quizá es el profesor González Casanova quien más rotundamente se identifica con las concepciones de Easton: «Entendemos por sistema político, con David Easton, la *totalidad de la vida política*, es decir, el conjunto complejo de procesos, a través de los cuales ciertos tipos de *inputs* se convierten en la clase de *outputs* que podemos denominar programas de acción con autoridad, decisiones y acciones complementarias» (12).

El profesor Sánchez Agesta, comentando una obra reciente de Somit y Tanenhaus sobre la ciencia política norteamericana (13), recogía, dentro de los ocho rasgos básicos que caracterizan al «behavioral approach», y tras señalar la «orientación de la investigación por medio de la teoría», los siguientes: «...5.º Investigación pura. 6.º Oposición a la afirmación o reconocimiento de valores». Observaba, sin embargo, que «en los propios Estados Unidos surge una fuerte oposición contra esta tendencia... Aunque parezca imponerse en la Asociación, cuya presidencia van a ocupar miembros destacados de este grupo... su acción está ya en claro reflujó» (14). Pues bien, nada menos que en su «Mensaje presidencial» de septiembre de 1969, en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, el propio David Easton va a iniciar un declarado revisionismo de los clásicos postulados «behavioralistas» sobre «ciencia pura» y oposición a los «valores» expresamente reconocidos por el científico (15).

(10) FRANCISCO MURILLO: *Estudios de Sociología Política*, Madrid, Tecnos, 1963 (citamos de la reimpresión de 1970), pág. 139. Véase también en esta misma obra referencias expresas a las concepciones de EASTON en págs. 22, 105, 119.

(11) PABLO LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia Política* (2 vols.), Madrid, Tecnos, 1969 (citamos por la edición de 1969, que es la 2.ª para el tomo I). *Principios de Ciencia Política*, págs. 93 y 95. Asimismo, referencias expresas a EASTON en páginas 26, 114-115 y 128 del tomo I, y 80, 83, 179-180 y 189 del tomo II.

(12) J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Comunicación humana y comunidad política*, Madrid, Tecnos, 1968, pág. 102. Véanse también referencias a EASTON en págs. 162, 261, 271-273.

(13) «El desarrollo de la ciencia política norteamericana», *Revista de Estudios Políticos*, 157, enero-febrero 1968, págs. 155-159. El libro es A. SOMIT y J. TANENHAUS: *The Development of (American) Political Science*, Allyn and Bacon Inc., 1967.

(14) SÁNCHEZ AGESTA: *El desarrollo de la ciencia política norteamericana*, ob. cit., página 158.

(15) Cfr. DAVID EASTON: «The New Revolution in Political Science», publicado en la *American Political Science Review*, 63, diciembre 1969, págs. 1051-61. Véase, como muestra de las discusiones originadas por este discurso, y en un plano más ecléctico,

En la nueva orientación de Easton, intérprete autorizado de la ciencia política académica de los Estados Unidos, ha habido un cambio fundamental en «la relación entre la ciencia pura y la ciencia aplicada» (16). El imperativo de los tiempos, «en un momento que puede ser decisivo para la continuidad del género humano» (17) se traslada a las aplicaciones inmediatas. Frente al optimismo de la búsqueda de la «ciencia pura» veinte años atrás, hoy la ciencia política ha de aplicar todos sus conocimientos empíricos, estén o no teóricamente estructurados. «No debemos permitir, en absoluto, que la ciencia se convierta en opresora del presente, en peso muerto del pasado. La ciencia ha de continuar siendo un conjunto vivo y creciente de ideas, adaptable —mediante una reordenación de sus prioridades— a necesidades cambiantes, y al mismo tiempo fiel a su objetivo de aumentar el grado de verdad de nuestros conocimientos sobre el hombre y la sociedad» (18). La ciencia no ha cambiado, ni su voluntad de interpretar el mundo; es ahora el mundo práctico el que exige, como momento del conocimiento científico, la aplicación práctica y concreta de éste en su transformación.

Easton apoyó el «behaviorismo» en la medida en que posibilitaba un conocimiento científico de la política, en base a nuevas estructuras teóricas y a nuevos métodos de recogida y análisis de datos. Pero las necesidades han cambiado: «En 1953, el desafío era la aceptación de una metodología rigurosa que pudiera producir conocimientos de validez intersubjetiva... Los tiempos exigen hoy que nos consagremos a aplicar todo conocimiento de que podamos disponer a problemas evidentemente críticos» (19).

Más aún: esta prioridad de la ciencia aplicada altera la tradicional renuencia «behaviorista» a los juicios de valor: «Por muy fuerte que haya sido en el pasado nuestra convicción de que la ciencia debe evitar todo juicio hasta que tenga algo que decir con un grado de certeza mayor que el del simple sentido común, es evidente que la presión de la sociedad no siempre va a permitirnos esta opción» (20). En definitiva, la ciencia no puede aislarse de las necesidades sociales, y esto es aún más evidente en el caso de la ciencia política.

Ahora bien, es precisamente ante la exigencia de enfrentarse a problemas prácticos cuando el «análisis de sistemas» (sus categorías de «demandas»,

HUGH A. BONE: «What direction for Political Science?», *The Western Political Quarterly*, vol. XXIII, núm. 5, septiembre de 1970, págs. 624-626.

(16) EASTON: *Continuities...*, ob. cit., pág. 6.

(17) Idem, pág. 18.

(18) Idem, pág. 22.

(19) Idem, pág. 22.

(20) Idem, pág. 9.

«apoyos», «salidas de decisión de autoridad», puesta en práctica de objetivos, y procesos de repercusión) prueba su utilidad como metodología científica. Unido ello a la capacidad para cambiar sus prioridades y para adaptarse a nuevas necesidades, creemos que justifican sobradamente el que hayamos decidido estudiar problemas políticos concretos aplicando la teoría general de sistemas.

II. LA IMPORTANCIA DE LAS CARENCIAS DE VIVIENDA Y URBANISMO EN NUESTRO CONTEXTO POLÍTICO

El factor esencial que potencia la aparición de carencias en el sector urbano, que se convertirán en su día en demandas políticas, es el crecimiento irreversible de la población urbana. Todos los indicadores señalan que el proceso de urbanización ha tenido en España un carácter autosostenido, incluso por encima de la crisis del proceso industrializador que aparece con el primer tercio de siglo. Con independencia del límite que se fije para definir una población como urbana (21), resulta significativo el hecho de que en 1900, los núcleos urbanos con más de 50.000 habitantes albergaran en toda España dos millones y medio de personas, el 13,6 por 100 de la población del país, mientras en 1960 estos núcleos contienen ya 11 millones de habitantes, el 35,7 por 100 de la población española. Referido el porcentaje a los habitantes de ciudades de más de 100.000 habitantes, era en España y en 1960 el 27,7 por 100, mientras la media mundial era del 17,6 por 100 (22). Mario Gaviria ha señalado que la población urbana española aumenta «en una nueva Valencia», en unos 600.000 habitantes, al año (23). En realidad, el aumento demográfico en España tiende a volcarse casi exclusivamente en los núcleos

(21) Cfr., sobre este problema, los trabajos de JUAN DÍEZ NICOLÁS: «Determinación de la población urbana en España en 1960», en Centro de Estudios Sociales, *La concentración urbana en España*, Madrid, 1969, págs. 4-66; «Influencia de las definiciones administrativas en el análisis de conceptos sociológicos: el municipio como unidad de análisis en el estudio del grado de urbanización», *Revista Internacional de Sociología*, números 97-98, enero-junio 1968, págs. 75-87. Asimismo, la crítica de estos trabajos, y especialmente el epígrafe «Hacia una definición más precisa del proceso de urbanización», Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Madrid, 1970 (en lo sucesivo, «Informe FOESSA»), págs. 1192-1210, en donde se señala la decadencia de las «agro-ciudades» que tanto problematizaban nuestras estadísticas sobre urbanización.

(22) Cfr. INE. *Anuario Estadístico de España*, 1967, Madrid, 1967. United Nations: *Compendium of Social Statistics*, Nueva York, 1963, págs. 70 y sigs. Cfr., asimismo, V. SIMANCAS y J. ELIZALDE: *El mito del Gran Madrid*, Madrid, Guadiana, 1969, página 213.

(23) M. GAVIRIA, prólogo a H. LEFEBVRE: *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1969, pág. 13.

urbanos. De los 15 millones de habitantes en que aproximadamente ha crecido la población española desde principios de siglo, los municipios menores de 10.000 habitantes, los indiscutiblemente rurales, apenas absorbieron un millón de personas de este aumento demográfico. El resto, casi 14 millones, ha venido a incrementar la población de los municipios que superan los 10.000 habitantes.

Ahora bien, lo más significativo no es tanto el proceso ya ocurrido, sino el que está en marcha a raíz del gran éxodo rural. En efecto, se calcula que para el año 2000 los 18 millones de habitantes que hoy viven en núcleos de más de 10.000 habitantes se convertirán en 36 millones (24). Esto significa la necesidad de urbanizar una superficie de al menos 150.000 hectáreas, lo cual supone que en 30 años habrá que urbanizar en España el doble de lo urbanizado a través de los siglos (sin tener en cuenta los déficits en infraestructura que presentan las casi 80.000 hectáreas actualmente urbanizadas). Proporciones análogas corresponden a las previsiones de edificación en lo que resta de siglo.

La sociedad española tiende, pues, a ser cada día más una sociedad urbana. Cabe preguntarse —y a perfilar el planteamiento de la cuestión dirigimos este trabajo— si nuestro sistema político, edificado sobre los supuestos de una sociedad agraria con un proceso de transformación del régimen de propiedad de la tierra secularmente frustrado, es el adecuado para movilizar apoyos y medios que posibiliten la mayor transformación económica, técnica y social que ha contemplado la historia de España. *La necesaria capacidad de movilización dependerá estrechamente de la repercusión producida por el nivel de satisfacción de la demanda de vivienda y urbanismo actualmente planteada.* De ahí la importancia de analizar esta demanda.

El problema tradicionalmente denominado «de la vivienda» no puede hoy aislarse de una referencia al equipamiento y a la relación de la unidad habitacional con la comunidad (25). Es precisamente esta falta de inserción en una comunidad cívica la carencia que más acusadamente se observa en los

(24) Cfr. JOSÉ MARTÍN BLANCO: «Los costes del suelo urbanizado y su repercusión en la edificación», en A. PERPIÑÁ y otros: *La infraestructura del urbanismo*, Barcelona, Editores Técnicos Asociados, 1969, págs. 119-169, especialmente págs. 122-123.

(25) Véase la definición de vivienda (tres elementos esenciales: «unidad de habitación», «normas mínimas de construcción relacionadas con la seguridad, la higiene y la comodidad», «servicios residenciales conexos») que dan las Naciones Unidas: *Informe del Grupo Especial de Expertos en viviendas y desarrollo urbano*, Nueva York, 1963, citado en N. U.: *Informe sobre la situación social del mundo*, 1963, Nueva York, 1964, páginas 58, así como las consideraciones que en torno a esta definición hace el Informe FOESSA, ob. cit., págs. 1101-1103.

grandes bloques de viviendas que se edifican en las grandes urbes. La situación de infraurbanización es, en este sentido generalizada en el mundo entero: «Las masas urbanas y rurales de la mayor parte del mundo siguen viviendo en las mismas condiciones de promiscuidad e insalubridad que hace diez o veinte años, y en algunos casos la solución ha llegado a ser aún mucho peor. En realidad, las condiciones de la vivienda han empeorado debido a que el ritmo de urbanización y crecimiento de población ha sido más rápido que el de crecimiento económico e industrialización» (26). Es decir, la mera extensión cuantitativa de la superficie edificada no significa necesariamente un mayor nivel cualitativo de vida urbana. Se ha señalado, en efecto, que es más fácil construir ciudades que vida urbana (27).

Al analizar las carencias de vivienda actualmente existentes, es preciso atender asimismo a la ruptura entre el mero asentamiento masivo de nuevos habitantes en las ciudades y la efectiva integración de los mismos en un *habitat* realmente urbano.

La demanda de urbanización, más allá del estricto problema de la vivienda, solamente en tiempos muy recientes empieza a formularse en términos políticos. Los antecedentes, que pueden remontarse a los ensanches de Castro o Cerdá en Madrid y Barcelona o al utopismo de Soria, quedan en un plano técnico más o menos intelectualizado. Aún en 1950, en una sociedad donde la mayoría de la población activa se mantiene en el sector primario, no se plantea todavía el urbanismo como necesidad. La política de expansión iniciada por los proyectos del «Gran Madrid» (28) expresa claramente que hace veinte años la urbanización era más bien un objetivo selectivo del poder político que una demanda planteada por el sistema social. Sin embargo, la situación varió muy pronto. El impacto de otros fenómenos sociales, especialmente el doble efecto de la crisis de la agricultura tradicional y de la consolidación del proceso industrializador, con su resultante de las grandes migraciones interiores, provoca en los años 50 una acumulación de

(26) Naciones Unidas: *Informe del Grupo Especial*, ob. cit., pág. 2.

(27) Cfr. la crítica de CHRISTOPHER ALEXANDER: *La ciudad no es un árbol*, Barcelona, 1970 (colección «Ciencia Urbanística» del Laboratorio de Urbanismo de la E. T. S. de Arquitectura de Barcelona), el cual, partiendo del estructuralismo y de la teoría de conjuntos señala el fracaso del funcionalismo de los C. I. A. M. y de la Carta de Atenas en la creación de una «ciudad artificial», ya que ésta no puede igualar la vida real de las ciudades antiguas; cfr., asimismo, LEFEBVRE, ob. cit., págs. 20-21, donde expone su tesis sobre la destrucción del sistema urbano tradicional por la industrialización y la generalización del valor de cambio. Siguiendo a LEFEBVRE, el prólogo citado de GAVIRIA, págs. 5-14, y su reivindicación del derecho a la vida urbana total frente al segregacionismo de los «barrios-dormitorio».

(28) Cfr. nuestra crítica en *El mito del Gran Madrid*, ob. cit., especialmente cap. II.

carencias en las zonas urbanas, que en un principio se consideran por la opinión pública —y por el poder político— como una mera agravación cuantitativa del tradicional «problema de la vivienda».

Al formularse en 1954 el I Plan Nacional de la Vivienda se sistematiza a la luz pública una situación de graves carencias en este orden: en los quince años anteriores, la construcción, primordialmente oficial, sólo ha sido capaz de atender al 50 por 100 de la demanda de vivienda planteada por el mero crecimiento demográfico, sin tener en cuenta la necesidad de reconstrucciones de la postguerra, la imprescindible renovación urbana y la creciente incidencia de las migraciones del campo a la ciudad, que empiezan a plantear las primeras situaciones de «chabolismo» o «barraquismo». El Plan Nacional de la Vivienda es la respuesta del sistema político a una inicial demanda centrada en la falta de vivienda, quizá latente o difusa, pero incuestionablemente amplia e intensa.

La escasez de materiales de construcción, la baja capacidad adquisitiva de las clases trabajadoras hasta los incrementos salariales de 1956, la falta de incentivos que suponía para la iniciativa privada la política de congelación de alquileres, todo ello provocaba una grave inadecuación entre la oferta y la demanda de viviendas, entendidas ahora en su estricta significación económica.

La puesta en marcha de una serie de medidas de protección, bonificación y desgravación fiscal va a impulsar a la iniciativa privada hacia la construcción de viviendas, contribuyendo también a la creación de un mercado de adquirentes entre las clases trabajadoras. Desde un principio se señalan como objetivos la orientación de la ayuda estatal hacia la construcción de viviendas modestas y la corrección de las distorsiones del exceso de edificación de lujo, si bien el proceso objetivo de la construcción no siempre siguió estas directrices oficiales. Tanto la movilidad de capitales y créditos como las garantías más rápidas de amortización que ofrecía la venta por pisos (frente al alquiler tradicional, sujeto a restricciones legales y a los efectos de la devaluación monetaria) tienden a la ampliación de un mercado impulsado por márgenes cada vez más atractivos. Es así como, venciendo los anteriores obstáculos, se moviliza en España una gigantesca industria de la construcción.

En realidad, la propia «salida» del sistema político frente a la demanda de vivienda va a tener como repercusión, al actuar en un contexto social en urbanización hiperacelerada, una demanda nueva, más compleja: la demanda urbanística. Pero examinemos antes de estudiar este proceso algunos aspectos de la «salida» o respuesta del poder a la demanda de vivienda de los años 50.

En primer lugar, cuantitativamente, la respuesta que supuso el Plan Nacional de la Vivienda superó sus propias previsiones; y, sin embargo, no

pudo satisfacer la demanda. Este fracaso relativo nos indica, ante todo, que no es posible aislar la demanda de vivienda de todo un complejo conjunto de demandas sociales.

En 1960, se estimaba el déficit de viviendas en un millón, aproximadamente. El Plan Nacional, reelaborado en 1961, calculó que sería necesario construir 3.700.000 viviendas para 1976, teniendo en cuenta las necesidades del crecimiento vegetativo de la población, la reposición del patrimonio inmobiliario más deteriorado, y las nuevas necesidades derivadas de las migraciones. Pero en 1970, y dada la tremenda incidencia de las migraciones, el Informe FOESSA calcula que el déficit supera las 1.700.000 viviendas (29), y que para 1976 sería necesario haber construido más de 5.000.000 de viviendas desde 1961. Por lo tanto, y pese a que las 232.000 viviendas de construcción media anual inicialmente programadas se han convertido en la práctica en casi 270.000, el déficit cuantitativo, lejos de enjugarse, se ha agravado. La presión migratoria ha desbordado la propia superación práctica de las previsiones teóricas iniciales del Plan Nacional de la Vivienda.

El déficit de la vivienda implica otros aspectos relevantes en el orden de las carencias, como son la concentración de necesidades en las grandes ciudades (así, Barcelona, cuyo área metropolitana tiene un déficit actual de 136.000 viviendas) (30), las situaciones de infraequipamiento, dotación de servicios insuficiente o hacinamiento que a menudo presentan las nuevas edificaciones en estas grandes urbes (31), o la excesiva antigüedad de buena parte del patrimonio inmobiliario (una de cada cinco viviendas tienen más de un siglo de antigüedad) (32). Pero el hecho genérico a señalar aquí es la evidente

(29) Informe FOESSA, ob. cit., pág. 1105; Ministerio de la Vivienda: *Plan Nacional de la Vivienda (1961-1976)*, Madrid, 1962, pág. 42, así como la *Documentación técnica para la revisión del Plan Nacional de la Vivienda, estudio núm. 8*, Madrid, 1968, y *Comisión de Vivienda, II Plan de Desarrollo*, Madrid, 1967, pág. 25. Cfr., asimismo, la previsión, más moderada, de P. DE CUADRA ECHAIDE y A. PÉREZ MANRIQUE: *Demanda y acceso a la propiedad de las viviendas*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1969, pág. 289.

(30) Cfr. los comentarios de R. PRADA (*El Correo Catalán*, 13 de abril de 1971) y E. SOPENA (*Madrid*, 14 de abril de 1971) al reciente informe elaborado por la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Sobre la necesidad de viviendas en ciudades como Valencia y Sevilla, y el carácter social de estas carencias, cfr. la entrevista a don Alfredo Corral Cervera, director general del Grupo Alcosa, *Informaciones*, 10 de abril de 1971. Sobre Madrid, cfr. *El mito del Gran Madrid*, ob. cit., págs. 168-175 y 275-277.

(31) Cfr. A. RULL SABATER: *Estructura de las viviendas y hogares en España*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1966; y *Encuesta de equipamiento y nivel cultural de la familia*, INE, Madrid, 1968, especialmente tomo II, págs. 283-291.

(32) Universidad Comercial de Deusto: *Riqueza Nacional de España*, Bilbao, 1968, páginas 333-343; citado en Informe FOESSA, pág. 1124.

insatisfacción de la inicial demanda de viviendas planteada en los años 50, no obstante la notable movilización de recursos dirigidos a este sector. Las implicaciones de este hecho se analizarán más adelante.

Junto al hecho de la subsistencia de carencias cuantitativas de vivienda muy acusadas, es de señalar un aspecto cualitativo importante en el proceso de planteamiento y deficiente satisfacción de la demanda de vivienda: a saber, la aparición de un factor muy dinámico que enrarece cada vez más el mercado de la vivienda, como es la creciente especulación del suelo, que no sólo ha problematizado aún más la respuesta a la demanda de viviendas, sino que sitúa la cuestión en un marco mucho más complejo. Así, junto a la falta de viviendas, el encarecimiento en espiral, la tendencia a construir las cada vez más pequeñas y con predominio casi absoluto de los grandes bloques, aparecen como carencias masivas la ya indicada falta de equipos urbanísticos básicos (servicios de agua, alcantarillado, etc., en los nuevos barrios, zonas verdes, instalaciones educativas y culturales, de recreo y esparcimiento, etcétera) pese al gigantesco esfuerzo de los municipios afectados; surge como problema agobiante el transporte en las grandes urbes, especialmente por una imprevista primacía otorgada al tráfico automovilístico; se plantean incluso situaciones que implican ya la disfuncionalidad de la vida en la gran ciudad (contaminación atmosférica, tiempo empleado en transporte con la consiguiente «psicosis» de prisa, niveles de ruido, pérdida del equilibrio estético de los viejos cascos urbanos, etc.). Los sectores que con mayores medios económicos inciden en el mercado de la vivienda urbana presentan cada vez más como demanda «urbanística» el alejamiento de los núcleos urbanos.

Vemos, pues, que la respuesta cuantitativa de multiplicación de la construcción de viviendas ha traído como repercusión una nueva demanda (expresada, como veremos, de forma diferenciada según los estratos sociales): la demanda, no ya de vivienda, sino de vida urbana; la demanda propiamente *urbanística*. Hace crisis la ciudad concebida como acumulación «funcional» de vivienda más tráfico. El tráfico se disocia de la necesidad social de transporte, la aglomeración de viviendas problematiza el propio «vivir» en ciudad: «Se ha hipertrofiado el valor de la vivienda como hacendera de la ciudad. Y, así, ese urbanismo, hecho como un plan mecánico para poder justificar un problema determinado de construcción de viviendas, ha hecho que hoy esas viviendas no constituyan la "ciudad". Esa es la mala herencia que se les ha ofrecido a los ocupantes de todos los cinturones periféricos de nuestras ciudades» (33).

(33) R. MONEO en «Mesa Redonda. Síntomas de un mal urbanismo», *Cuadernos para el diálogo*, XXII Extraordinario, octubre 1970, pág. 76.

Esta transformación de la inicial demanda de vivienda en una demanda urbanística mucho más compleja, como efecto de una repercusión inadecuada —o quizá debiera decirse «adecuada a una salida insuficiente»— lleva consigo un problema de nuevas entradas que afecta más intensamente al sistema político. En efecto, Lefebvre ha definido la ciudad como «proyección de la sociedad sobre el terreno» (34), y aún más, como plasmación de una pluralidad de pautas de vida simultáneas que expresan una multiplicidad de conflictos entre demandas y satisfacciones —o insatisfacciones—: la ciudad como «lugar del deseo», dice Lefebvre. Y, a su vez, *el urbanismo como práctica social global*, por encima de las técnicas parciales, por debajo de la ideología urbanística encubridora de intereses conflictivos (35).

La demanda urbanística aparece así como expresión de situaciones de carencia, de insatisfacción, referidas a aspectos muy complejos, muy diversos, con una interrelación globalizante, del sistema social.

Así, pues —y lo señalamos también a efectos metodológicos—, una «salida» inadecuada del sistema político ante la demanda de un bien de primera necesidad, como es la vivienda, carencia, por tanto, íntimamente relacionada con la calidad de todo el proceso social, va a producir una repercusión inesperada y contraproducente. La insistencia de los medios de comunicación en torno al «problema de la vivienda» canalizaba la demanda de sectores de inmigrantes, de profesionales y matrimonios jóvenes; la constitución de patronatos, la actuación sindical, potenció estos canales. La demanda afectaba de algún modo a la distribución de valores autoritariamente establecida. El I Plan Nacional de la Vivienda, los debates en torno a la ley del Suelo, la promoción de la iniciativa privada, la creación del Ministerio de la Vivienda, son «salidas» del sistema político que reflejan una polemicidad de los medios y de las prioridades; coexisten, en efecto, planeamiento público e iniciativa privada, protección a la vivienda social y márgenes de beneficio para los promotores. La prioridad a la venta de pisos frente al alquiler, a la cantidad edificada sobre la calidad, la desviación e incumplimiento de los planes por la utilización intensiva del suelo y los complejos intereses movilizados en el proceso, la creación de un nuevo entorno urbano, de las llamadas «megalópolis», todo ello expresa un proceso de decisión política, de medidas de aplicación de las respuestas del poder, un proceso, en definitiva, de distribución autoritaria de valores. La repercusión de este proceso es doble: *de un lado, la satisfacción*

(34) H. LEFEBVRE: *El derecho a la ciudad*, ob. cit., págs. 75 y 76. Cfr. también, del mismo autor, el capítulo VI de *Introduction à la modernité*, Editions de Minuit, París, 1962 (trad. española, Tecnos, Madrid, 1971).

(35) H. LEFEBVRE: *El derecho a la ciudad*, ob. cit., págs. 57 y 63.

de la demanda masiva de millones de familias que en estos años acceden a la propiedad de un piso; de otro lado, la subsistencia e incluso aumento del déficit, pero, además, la aparición de nuevas demandas más complejas, referidas a la estructura urbana en general, que afectan a la totalidad de los habitantes de las grandes urbes, y específicamente a aquellos que han obtenido, como aplicación de la respuesta a su demanda de vivienda, el acceso a un entorno suburbial insatisfactorio. El análisis quedaría completo si pudiéramos conocer cuál de las repercusiones predominará a la hora de traducirse en confianza y apoyo al sistema por parte de quienes plantearon la demanda.

Pero el mismo carácter complejo de la nueva situación de la demanda de vivienda transformada en demanda urbanística hace muy problemático este conocimiento. Como cuestión previa se plantea un punto metodológicamente interesante: se trata de la incidencia de otras demandas, de la interrelación existente entre las diversas demandas dentro de un mismo sistema político. El conocimiento más exacto de la demanda de vivienda y de urbanismo exigiría hacer un análisis concreto, abstrayéndola de su contexto. Dentro del planteamiento simplemente introductorio de este trabajo creemos más interesante exponer esta demanda en su dinámica y en sus interrelaciones, más que profundizar en su especificidad.

III. INTERRELACIÓN DE LA DEMANDA URBANÍSTICA CON EL PLANTEAMIENTO DE OTRAS DEMANDAS POLÍTICAS

En el incumplimiento de las previsiones del Plan Nacional de la Vivienda, en su repercusión sobre el sistema social en forma de planteamiento con carácter acuciante de una demanda urbanística de carácter global, han influido muy directamente los distintos procesos experimentados por otras demandas políticas planteadas en el sistema político español, especialmente por las diversas demandas agrarias.

Este enfoque permite explicar el círculo vicioso en que aparece encerrada la reactivación de la actividad constructora en los años 50: de una parte, el sistema político tiene que hacer frente a la demanda resultante de carencias acusadísimas de viviendas, y trata de hacerlo en plazos muy cortos movilizándolo el máximo de recursos privados posibles; de otra parte, este proceso atrae a las ciudades, especialmente a la propia industria de la construcción, a masas rurales con niveles muy bajos de cualificación, cuyas retribuciones van a mantenerse relativamente bajas, y que van a experimentar nuevas carencias de vivienda en el mismo proceso en que se trata de satisfacer las anteriores. Se cierra así la contradicción, aparentemente insoluble: para cumplir

las previsiones de edificación pública y privada es preciso emplear en la construcción a emigrantes rurales que a su vez crean en torno a las nuevas barriadas un cinturón de chabolas y de edificaciones en precario, levantadas en parcelaciones abusivas de propietarios poco escrupulosos, o simplemente improvisando un *hábitat* provisional que se troca en semipermanente.

Ahora bien, una de las claves del problema es quizá que en el proceso de la demanda de vivienda, y en su satisfacción a través de la industria privada de la construcción, está incidiendo una antigua demanda, bloqueada por las consecuencias traumáticas que su planteamiento causó al sistema político existente en la década del 30. El conjunto de *demandas de transformación de las estructuras agrarias pre-modernas* (distribución de la propiedad, regímenes de cultivo por cuenta ajena, arcaísmo de las técnicas productivas, insuficiencia de regadíos, falta de equipamientos rurales, descapitalización y deterioro de la paridad de precios de los productos agrícolas) ha recibido un haz de respuestas que, aplicadas en un sistema social en proceso de industrialización acelerada, las subordina a las exigencias industrializadoras. La distribución de valores en favor de una determinada forma de industrialización intervenida lleva consigo la incorporación de la población rural a través de los flujos migratorios, a los sectores industrial y de servicios (36).

Las medidas de aplicación de la política agrícola, especialmente las que se despliegan desde los años 50, responden más a una *demanda de re-locación demográfica*, exógena a la problemática agraria, que a demandas propiamente originadas en este sector. La polarización del territorio en grandes áreas metropolitanas, por una parte, y en regiones enteras en trance de desertización, por otra, ha respondido, en definitiva, a las exigencias de una elevación generalizada del nivel de vida, pero el proceso se ha producido en base a la prioridad de las demandas del sector secundario o terciario sobre aquellas de ori-

(36) Véanse las opiniones recogidas en el Informe FOESSA, ob. cit., pág. 1159, en favor de la solución de los problemas agrarios a través de la aceleración del éxodo rural; especialmente las tesis de PARIS EGUILAZ: «Quiénes en nuestro país se han ocupado de la política agraria se han olvidado, generalmente, de que no se trata solamente de mejorar la agricultura, sino muy principalmente de transformar el sistema actual de vida de extensas zonas rurales, lo cual obligará a que desaparezcan miles de pequeñas aldeas; y, por consiguiente, lejos de hacer grandes esfuerzos económicos para mejorar la situación de sus habitantes, se debe acelerar esa desaparición, facilitando los cambios adecuados para concentrar la población.» Cfr. H. PARIS EGUILAZ: *Evolución política y económica de la España contemporánea*, Madrid, Imprenta de Sánchez de Ocaña, 1968, página 171. Cfr. también LUIS ANGEL ROJO: «La crisis agrícola», *Información Comercial Española*, 378, febrero 1965, págs. 15-20.

gen rural. En esta prioridad ha influido, quizá, asimismo, la centralización del proceso político (37).

En efecto, sobre la demanda urbanística y su planteamiento hoy en España con dimensiones excesivas para los medios actualmente movilizables influye también la repercusión del proceso por el sistema político de la *demanda de potenciación de las comunidades locales*; la escasez de recursos movilizables por las Corporaciones municipales, su excesiva dependencia de los organismos centrales, la inexistencia de canales regionales que racionalicen la demanda de relocalización demográfica, la propia estrechez de los cauces representativos, todo ello expresa una repercusión inadecuada: que se traduce en insuficiente participación ciudadana.

Dentro de este conjunto de demandas cuya incidencia en la problemática urbanística estamos sintetizando —y que por supuesto no podemos ahora analizar por separado— habría que situar también la *demanda genérica de mejora del nivel de vida*, de engrandecimiento económico nacional frente a la dependencia del extranjero, que encuentra inicialmente una respuesta de industrialización autárquica y que, más tarde, por exigencias del propio proceso industrializador, se flexibiliza en sus medidas de aplicación orientándose hacia una progresiva integración económica dirigida mediante una planeación indicativa, proceso que evidentemente ha logrado el «despegue» de un desarrollo acelerado, aunque no exento de inestabilidades. La repercusión de este proceso en la mejora del nivel de vida de los distintos estratos parece la incidencia fundamental en lo que afecta al nivel de confianza hacia el sistema, «entrada» imprescindible para que el propio sistema político pueda movilizar los recursos necesarios para atender a las distintas demandas planteadas, y entre ellas a la demanda urbanística.

En síntesis, podríamos señalar que la repercusión de este conjunto de demandas interrelacionadas con las carencias urbanísticas se centra en dos aspectos: por una parte, el carácter problemático que, para una ordenación global del territorio —solución a la que parece apuntar, como veremos, la más reciente orientación por parte del sistema político respecto al problema urbanístico—, supone el que haya de plantearse tan agudamente la reforma urbana en un país que no ha hecho una reforma agraria coherente; es decir, que *sobre la demanda urbanística se acumula una demanda del sector agrario insatisfecha*. Y, por otra parte, derivado de lo anterior, la presencia específica de una demanda intensísima de relocalización demográfica que ha recibido una respuesta asimilable a las del liberalismo decimonónico: la «libertad

(37) Cfr., sobre la interrelación entre acción regional y planeamiento urbano, G. SÁENZ DE BURUAGA: *Ordenación del territorio*, Madrid, Guadiana, 1969.

de emigrar» parece una válvula de escape para la señalada insuficiencia de los cauces locales y regionales en el planteamiento de esta demanda de redistribución de la población y de los recursos. *Las migraciones interiores son la repercusión "incorrecta" que expresa la insatisfacción de un conjunto de demandas sociopolíticas, que podríamos globalizar como carencia de una planeación global en la ordenación del territorio, en la distribución de sus recursos humanos y materiales.* Esta repercusión explica las actuales carencias de entorno urbano satisfactorio, así como la agudeza de las contradicciones del propio proceso de construcción de viviendas.

Ahora bien, *la demanda de urbanización no sólo viene condicionada, sino que a su vez condiciona* a muchas otras demandas: va estrechamente imbricada con el proceso de industrialización, con el aumento y la concentración de productores asalariados, con la diversificación del proceso productivo, la incorporación de nueva tecnología y el crecimiento del sector terciario; influye también en las consiguientes tensiones y conflictos, en las nuevas demandas tanto sobre retribuciones salariales como respecto a instrumentos de negociación (amplitud de los canales sindicales, utilización de la huelga y del libre despido, órganos de composición y arbitraje, etc.). Las respuestas que obtiene la demanda de urbanización condicionan también el planteamiento de nuevas demandas culturales, educativas, recreativas y de organización del ocio (la función «lúdica» de la ciudad subrayada por la escuela de Lefebvre). Incluso una intensificación de las demandas de participación política, de un pluralismo más articulado, de replanteamiento de la misma configuración del proceso de distribución autoritaria de valores, aparece como correlativa a una adecuada satisfacción —o, con otro significado, pero en el mismo plano, a una repercusión inadecuada— de la demanda de planeación urbanística.

Se plantea aquí un problema importante, de orden general: *la urbanización es quizá una demanda cuya satisfacción absoluta e indiscriminada podría tener repercusiones contraproducentes.* No es improbable que la realización de enormes inversiones en cuatro o cinco grandes áreas metropolitanas, hasta lograr niveles satisfactorios de habitabilidad en ellas, sea menos rentable que el transferir algunos de estos recursos para un uso alternativo en la regionalización del desarrollo, en la concentración y potenciación de las comunidades locales intermedias y rurales, en la creación de una agricultura moderna, en la racionalización de la política de re-locación demográfica a través de una ordenación global del territorio. De lo contrario, tales inversiones preferentes en las grandes urbes crearían un nuevo círculo vicioso: descapitalizarían el resto del territorio nacional, acelerarían las migraciones hasta desequilibrar incluso ecológicamente el país, «patagonizando» España en torno a unos pocos «Buenos Aires», y, a la larga, creando un vacío que sería absorbido por

la fuerza de atracción del Mercado Común; todo ello supondría el peligro de una crisis en el tejido unitario nacional, falto de vínculos intermedios entre las grandes urbes industriales. Pero, además, esta nueva aceleración del proceso migratorio desbordaría las previsiones iniciales y agudizaría una vez más la inhabilitación de las megalópolis y las carencias urbanísticas. *Si los flujos migratorios no logran encauzarse en polos de desarrollo regional, la congestión de las áreas metropolitanas provocarían graves problemas de todo orden: por muy rentable que este proceso fuera a corto plazo para algunos grupos de presión, especialmente los instalados en la dinámica de la especulación del suelo, podría suponer a la larga una ruptura en los límites de equilibrio del sistema (fenómeno de desarraigo y de carencias masivas, mercados de consumo terciario sin base de abastecimiento, fácilmente inflacionarios y totalmente dependientes de las importaciones exteriores, etc.).*

Pero, si una satisfacción plena y unilateral, no selectiva, de las demandas urbanísticas podría resultar inadecuada, *es también probable que un excesivo nivel de insatisfacción fuera contraproducente.* Una ausencia de medidas enérgicas frente a la crisis de los servicios públicos, a la congestión del tráfico y a la presión abusiva de ciertos intereses privados, una insuficiencia grave de medios para hacer frente a la demanda actualmente existente, provocaría también conflictos graves y a la larga pérdida de confianza en el sistema.

Se trata, en suma, de un problema típicamente político, conflictivo, que exige una decisión del poder atenta al bien colectivo, que afecta a la distribución de valores existentes con opciones muy importantes para el equilibrio general del sistema político. Un proceso de decisión disfuncional para con las demandas existentes, tanto por exceso como por defecto, tendría repercusiones sociales contraproducentes. La importancia de los medios y de las medidas a adoptar (por ejemplo, para controlar la especulación del suelo), la relación con otras demandas muy relevantes del sistema social, todo ello configura una posible repercusión incorrecta como decisiva para el sistema político en su conjunto. La política urbanística constituye una de las claves del futuro del país.

IV. DEFINICIÓN DE LA DEMANDA URBANÍSTICA COMO DEMANDA POLÍTICA

Los problemas del urbanismo empiezan a encontrar eco especial tanto entre el ciudadano medio como entre los especialistas: en tres o cuatro años se ha editado y traducido en nuestro país una importante bibliografía sobre

el tema (38). El enfoque de los problemas urbanísticos ha variado sin duda desde las Cortes de Cádiz, en que se hablaba de las ciudades desde el punto de vista de su «ornato». La estética ha dejado paso hoy a perspectivas más atentas a los aspectos sociales y políticos del planeamiento urbanístico.

Las respuestas del poder a las carencias de vivienda se remontan ya a la ley de «casas baratas» de 1911 ó a la política de «viviendas económicas» de la Dictadura. Será, sin embargo, en la postguerra civil cuando la cuestión trascienda de las carencias de vivienda entre las clases más necesitadas o un problema global de carencias urbanísticas.

A este nuevo planteamiento no es ajena, desde luego, la repercusión del tipo de respuesta al «problema de la vivienda» en los años 50. La utilización de la demanda de vivienda por la iniciativa privada ha producido una *proletarización del "habitat"*: casas cada vez más pequeñas (más de la mitad, menores de 65 metros cuadrados), de superficie inferior a la media europea (39), y predominio de la edificación en bloques (93 por 100 de las construídas des-

(38) Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse, en los últimos años, F. RAMÓN: *Miseria de la ideología urbanística*, Madrid, Ciencia Nueva, 1967; LLOYD RODWIN y otros: *La Metrópoli del futuro*, Barcelona, Seix y Barral, 1967; Scientific American: *La ciudad*, Madrid, Alianza, 1967; F. CHUECA: *Breve historia del urbanismo*, Madrid, Alianza, 1968; A. SANTILLANA: *Análisis del problema de la vivienda*, Barcelona, 1968; P. HALL: *Las grandes ciudades y sus problemas*, Madrid, Guadarrama, 1968; F. DE TERÁN: *Ciudad y urbanización en el mundo actual*, Madrid, Blume, 1969; J. JACOBS: *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Barcelona, Península, 1969; R. BOFILL y Taller de Arquitectura: *Hacia una formalización*, Madrid, Blume, 1969; SOLÁ-MORALES: *Sobre metodología urbanística*, Laboratorio de Urbanismo de la E. T. S. de Arquitectura de Barcelona, 1969 (desde esta fecha, y bajo la dirección de SOLÁ-MORALES, viene editando en Gustavo Gili una colección titulada «Ciencia Urbanística» con importantes traducciones de GREGOTTI, AYMÓNINA, LYNCH y RODWIN, LEWIS, WEBBER, SPREIREGEN, REISSMANN, etc.). Por su impacto, comparable al producido años atrás por *La cultura de las ciudades*, de MUMFORD (Buenos Aires, EMECE, 1959, 2 tomos), merece destacarse la traducción ya citada de H. LEFEBVRE: *El derecho a la ciudad*, así como el reciente libro de su discípulo MARIO J. GAVIRIA: *Campo, urbe y espacio del ocio*, Siglo XXI, Madrid, 1971. GAVIRIA dirigió también el análisis quizá más importante sobre una experiencia de urbanismo en España (ampliado después a otros casos concretos). *El Gran San Blas. Análisis socio-urbanístico de un barrio nuevo español*, Madrid, Tecnos, 1968. Puede consultarse la extensa «Bibliografía sobre la concentración urbana en España», elaborada por JORGE DE ESTEBAN en *La concentración urbana en España*, ob. cit., páginas 231 a 245, que recoge más de doscientas obras y trabajos publicados sobre el tema. Evidentemente, no podemos aludir en esta nota a los ingentes trabajos publicados en las diferentes revistas especializadas de arquitectura y urbanismo. La citada «Bibliografía» del profesor ESTEBAN recoge muchos de estos trabajos hasta 1969.

(39) Informe FOESSA, ob. cit., pág. 1106; II Plan, *Comisión de Vivienda*, ob. cit., página 18.

de 1960) (40), frente a la tendencia inversa de la edificación europea. «Esto quiere decir que se ataca el problema de la vivienda en su dimensión cuantitativa (...) pero sacrificando para ello los aspectos cualitativos más elementales. Otra consecuencia indirecta es que aprovechándose de la escasez se atiende más al beneficio de los constructores que a la utilidad social que pueden proporcionar las viviendas» (41). Ambas repercusiones (merma de calidad y primacía del lucro del promotor) aparecen estrechamente ligadas, y actuando sobre el marco de las gigantescas migraciones a que antes nos referíamos, vienen a configurar las actuales carencias expresadas por la demanda urbanística.

Lefebvre ha señalado que *lo que hoy está en crisis no es ya la vivienda individual, sino la ciudad misma* (42): Lefebvre parte de un marxismo urbano, contrapuesto al «marxismo rural», tanto soviético como chino (43).

Hacer una ciudad no es sólo construir casas. Una política de construir mucho y pronto, de respuesta mecánica a la demanda de vivienda, centrada sobre la iniciativa privada, puede incluso deteriorar las ciudades existentes, su tejido vital. En efecto, «salidas» del subsistema político como son la congelación de alquileres o el fomento de la adquisición de pisos en propiedad, no son ajenas al condicionamiento del sistema social existente: «La propiedad de las viviendas es tanto más frecuente cuanto menor es el nivel de ingresos familiares. Sólo un 19 por 100 de las familias con el nivel más bajo de ingresos tienen alquilada su vivienda, frente al 43 por 100 en el nivel más alto... La presión por la compra de la vivienda... recae desproporcionadamente sobre las clases más modestas» (44). Respuestas que en principio se afirmaban como «redistribuidoras de renta», como es la congelación de alquileres, tienen, por efecto de tales condicionamientos, una repercusión regresiva (45). Una documentada conclusión sobre el problema señala que «la evolución del mercado de la vivienda está siendo cada vez más perjudicial para las clases humildes» (46). En las nuevas barriadas no son ya tanto casas —aunque sí casas más grandes o más baratas— lo que se echa en falta, sino, sobre todo, el conjunto de servicios, equipamientos y relaciones con el medio que caracteriza a la vida urbana.

Comunicaciones, traídas de aguas, dotaciones de alcantarillado, equipa-

(40) DE CUADRA ECHAIDE y PÉREZ MANRIQUE: *Demanda...*, ob. cit., tabla 30; Informe FOESSA, ob. cit., págs. 1107 y 1126.

(41) Informe FOESSA, ob. cit., pág. 1106.

(42) LEFEBVRE: *El derecho a la ciudad*, ob. cit., pág. 98.

(43) Idem, pág. 168.

(44) Informe FOESSA, ob. cit., pág. 1111.

(45) Cfr. DE CUADRA ECHAIDE y PÉREZ MANRIQUE, ob. cit., pág. 524.

(46) Informe FOESSA, Ob. cit., pág. 1112.

mientos escolares, servicios sanitarios, mercados, son algunas de las carencias que se formulan hoy como demanda urbanística. Pero la mera existencia de estos servicios tampoco basta. En las grandes ciudades el problema no es tanto su número como su inadecuada distribución, que concentra las carencias en los barrios periféricos. Aunque el profundo cambio que el progreso técnico ha hecho posible en el equipamiento (casi completa electrificación de los hogares urbanos, extensión del gas y el agua corriente a más del 60 por 100 de las viviendas) sitúa a las viviendas de los obreros urbanos en un nivel material superior a la vivienda rural del pequeño campesino propietario, el esfuerzo económico que exige la adquisición de las nuevas viviendas no parece acorde al insuficiente nivel de integración de los barrios recientes en la vida urbana.

Así, pues, *la respuesta a la demanda de vivienda está trayendo como repercusión todo un conjunto de carencias urbanísticas que impiden satisfacer adecuadamente la propia demanda de vivienda*. Ahora bien, si es fácil detectar en el *aumento del coste del suelo la clave de esta repercusión incorrecta*, no lo es frenar la especulación. Los controles previstos en la ley del Suelo, pese a ser perfectamente compatibles con la prioridad de la iniciativa privada, no podrían aplicarse rígidamente sin provocar una crisis en la industria de la construcción. Las suspensiones de licencias de obras, el desempleo de la masa rural inmigrante, no harían sino agravar la situación. El círculo vicioso así creado es tan alarmante que incluso portavoces destacados de la industria de la construcción privada exigen la aplicación urgente de técnicas de prefabricación masiva a la construcción de viviendas sociales, «antes de que crezca el descontento» (47).

¿Son posibles «respuestas» de este alcance sin que el poder proceda a redistribuir previamente ciertos valores, como, por ejemplo, la propiedad del suelo urbano?

Recientemente se ha denunciado por la máxima autoridad en la materia que la especulación del suelo hace prácticamente imposible que los trabajadores españoles dispongan de viviendas a precios razonables. Podría añadirse que las carencias urbanísticas más generalizadas (congestión del tráfico y tiempo perdido en transporte, contaminación atmosférica e insuficiencia de las «zonas verdes», etc.) guardan también relaciones causales con los mecanismos especulativos. Pero lo destacable es que en la misma ocasión este calificado portavoz del sistema político indicó que la socialización del suelo urbano no resultaba necesaria. Contestando, sin duda, a una demanda del sis-

(47) D. Alfredo Corral, director general de Alcosa, en las declaraciones citadas a *Informaciones*, 10 de abril de 1971.

tema social en este sentido, anticipa que las respuestas del sistema político no procederán a esta radical redistribución de valores (48).

La agudización del problema del suelo a través del excesivo coste del solar sobre el precio total de la edificación (entre el 15 y el 40 por 100 en las grandes ciudades: «ocurre ya demasiadas veces que cuesta más el solar que la casa que sobre él se edifica») (49) ha llegado a producir en Madrid revalorizaciones de los líquidos imponibles por contribución urbana que han supuesto aumentos de hasta el 800 por 100. La situación se corresponde con una estratificación social muy polarizada que contribuye a plantear con gran tensión la polémica sobre medios alternativos, entre apropiación privada o socialización del suelo urbano.

Vemos así que *la demanda urbanística se plantea ya como demanda política, exige una decisión del poder, una «salida» del sistema político*. La carencia de un entorno adecuado para el modo de vida multifuncional, diversificado, propio de la urbe, plantea problemas que desbordan el ámbito de las medidas técnicas para referirse a valores fundamentales. El *proceso de urbanización* en su sentido ecológico-demográfico, que desde 1950 viene produciéndose en proporciones masivas, ha dado lugar a una *práctica urbanística* concebida como dinámica funcional-social. En otras palabras, el urbanismo aparece como demanda del sistema social ante el subsistema político.

Los años 50 plantearon una *demanda de vivienda*, los años 60 las primeras *demandas de planeación urbanística*. Hoy, las clases más modestas están financiando, a través de la política de «pisos en propiedad», un mercado de la vivienda dominado por la iniciativa privada, en el que los márgenes de ganancia proceden de la especulación del suelo más que del propio mercado de la vivienda; y la enorme extensión del suelo urbano edificado no ha traído consigo un mejoramiento de la vida urbana. La multiplicación de las viviendas no hace sino agravar la descomposición de las ciudades. Cuando las perspectivas de urbanización superan con mucho los medios actualmente movilizados, parece necesario plantearse globalmente la cuestión de los usos alternativos del territorio: hay, en efecto, planteada una verdadera *demanda de «ordenación del territorio»* (50).

(48) Intervención del señor MORTES en TVE de 19 de diciembre de 1970. Editada por el Ministerio de la Vivienda con el título *Una política para los años 70*, págs. 10 y siguientes.

(49) VICENTE MORTES ALFONSO, ob. cit., pág. 10. Cfr., asimismo, R. MARTÍN MATEO: «Municipio y Vivienda», en I. E. A. L., *Crónica del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, Madrid, 1968, pág. 519.

(50) Cfr. A. DE MIGUEL: «Hacia una política del territorio y de la vivienda», *Madrid*, 21 de marzo de 1970. Asimismo, M. GAVIRIA: *Campo, urbe y espacio del ocio*, ob. cit., pág. 337.

La demanda urbanística se configura hoy en España, no ya como un problema de opciones alternativas, sino incluso de recursos *necesarios*, de movilizar nuevos recursos imprescindibles para satisfacer esta demanda. Su incidencia en el proceso de distribución autoritaria de valores escasos permite calificarla como «demanda política».

V. CANALES Y CONTROLES EN LA EXPRESIÓN DE LA DEMANDA

La demanda urbanística nace en España planteada por un triple sujeto: cronológicamente, es el *propio Estado* quien promueve con anterioridad una *urbanización incluso prematura*, como fue la política del «Gran Madrid», el Plan Bidagor de los años 40; la conservación del *statu quo* agrario, y, posteriormente, la presión inmigratoria y el planteamiento del problema de la vivienda, hacen que el Estado impulse una industria de la construcción, incluso más allá de la capacidad de producción de cemento existente.

El segundo sujeto que plantea la demanda urbanística, y que llega a erigirse en principal protagonista de los cauces habilitados al efecto (esencialmente, de la planeación urbanística), son los *grupos de intereses creados en torno al suelo urbano*, que en sus niveles más articulados tienden, como veremos, a fusionarse con los intereses de la industria constructora.

El tercer y último sujeto que plantea el problema urbano como demanda política será la *opinión pública*, al principio como presión difusa, y más tarde, como *grupos más o menos organizados de usuarios afectados*.

No analizaremos aquí las consecuencias del hecho de que la Administración haya sido sujeto inicial del proceso de la demanda urbanística, tratándose incluso de realzar el municipio a través de la legislación de régimen local como cauce de participación ciudadana. Nos limitaremos a señalar que, por una parte, este impulso inicial contribuyó a desarrollar una poderosa industria privada de la construcción con una dinámica propia, llamada a suplir las insuficiencias de la primera etapa de la edificación estatal (subsidiariedad a la inversa) y que, por otra parte, los cauces orgánicos de representación en la esfera local resultaban más aptos para el control por parte de estos intereses privados que para la promoción de una conciencia de los afectados por la nueva dinámica urbanística. La Administración potenciaba la demanda y creaba canales, pero el sujeto más potenciado y los filtros existentes en los cauces legales hacían que, en definitiva, los Municipios no resultaran un poder compensador eficaz a la potencia creciente de promotores y especuladores. El incumplimiento de una ley tan rigurosa en el plano teórico como es la del Suelo de 1956, corrobora esta tesis.

En cuanto al último sujeto, sus primeros antecedentes pueden buscarse en la polémica socio-religiosa planteada por la cuestión del chabolismo y de la integración de los inmigrantes, planteada por la prensa, las organizaciones apostólicas y por diversos especialistas (51). Esta primera presión dio lugar a una serie de medidas del poder, que pasó de la mera política liberal-represiva de prohibición de «asentamientos clandestinos» a una política intervencionista-preventiva, centrada en la discutida creación de los poblados dirigidos y las Unidades Vecinales de Absorción. Partiendo de estas situaciones límites, fue apareciendo un planteamiento más general de las carencias urbanísticas: la crítica municipal es quizá la primera que tímidamente va «pluriformizando» una prensa monocorde, los estudios de administración local y de urbanismo van pasando del mero enfoque técnico a una atención creciente hacia los afectados por las carencias del *habitat*; y en un nivel muy primario de articulación van surgiendo, con mayor o menor espontaneidad, fenómenos como las Asociaciones de Vecinos, que incluso editan publicaciones derivadas en un principio de la tradicional «hoja parroquial», y que en la mayoría de los casos, permanecen como grupos informales de animación, y en otros, ante carencias especialmente agudas, actúan al borde de los cauces legales no siempre bien definidos (citemos sólo la protesta de los vecinos de la barriada bilbaína de Erandio, contra los niveles insostenibles de contaminación industrial, que provocó problemas de orden público y la muerte de dos personas). Una característica esencial de la demanda urbanística es quizá este vacío que separa a los cauces municipales de los núcleos de afectados por las carencias urbanísticas.

Este factor no es separable de la exclusividad con que durante mucho tiempo ha sido polarizada la demanda urbanística por un sujeto muy concreto: los grupos de presión organizados en torno a los negocios inmobiliarios. Son estos grupos quienes inicialmente utilizan en beneficio propio la demanda originada por las carencias urbanísticas, a través del control formal o informal de las agencias de decisión urbanística, municipales o estatales. La especulación puesta en marcha por la aceleración del proceso de construcción es capitalizada por estos grupos, especialmente por aquéllos que lograban incidir en la aplicación de los planes urbanísticos. La debilidad con que los afectados por las carencias plantean su demanda es quizá la otra cara del control que los beneficiarios de la dinámica especulativa ejercen sobre los canales

(51) Véase, por todos, el extraordinario libro de MIGUEL SIGUÁN: *Del campo al suburbio*, Madrid, 1959, que plantea, sobre una base de encuestas sociológicas, la problemática humana del éxodo que ha impulsado al crecimiento de las grandes urbes de la España actual.

municipales, que en algún caso afecta incluso a las comisiones municipales relacionadas con el urbanismo (52).

En el triple juego de los intereses de inmobiliarias y propietarios del suelo, de los usuarios afectados, y del poder público como instancia arbitral, el verdadero protagonista que encauza, hoy por hoy, la demanda urbanística ante el sistema político es el del complejo constructores-propietarios. A esta situación contribuyen tres factores esenciales: el cambio técnico-económico en el proceso de producción, la manipulación del planteamiento urbanístico por los grupos de presión, y el desinterés de los ciudadanos por la gestión municipal.

En primer lugar, en el proceso de construcción se ha impuesto una relación de tipo industrial capitalista, que si supone un progreso técnico, implica también una merma en la calidad del producto urbano en aras del beneficio. La vieja relación usuario-contratista, es la que el usuario solía ser propietario y requería una vivienda de calidad, para habitarla o para alquilarla duraderamente (relación existente hasta los años 40, y en la que la figura del arquitecto como profesional liberal actuaba como defensa de la calidad), ha sido sustituida por una contraposición entre los intereses comunes de promotor, constructor y propietario del suelo (a veces, unificados) y los usuarios anónimos que adquirirán su vivienda sin control posible sobre su calidad. Las grandes concentraciones de capital que construyen los grandes bloques rápidamente amortizados por una demanda masiva, alimentada por los bloques migratorios, buscan una rentabilidad a corto plazo y sólo secundariamente la satisfacción de una demanda. El arquitecto independiente es integrado en las relaciones impersonales de los grandes operadores económicos que acumulan los centros de poder y decisión (53).

Así, por ejemplo, en la sustitución del alquiler de viviendas por la venta de pisos en propiedad influye, junto a una repercusión contraproducente de las medidas de congelación de alquileres, y quizá expresando una necesidad política de estabilidad social («hacer propietarios»), la exigencia de realización inmediata de beneficios por parte de las inmobiliarias, único medio de financiar rápidamente la construcción de nuevas viviendas por la industria privada.

(52) Véanse los casos denunciados en el libro de F. EGUILUZ y otros: *Ayuntamiento y pueblo*, Madrid, ZYX, 1970, y especialmente sobre el asunto de las «casas Ibáñez» en Pamplona, págs. 57-92.

(53) Cfr. mi trabajo «La realidad social que configura el trabajo del arquitecto en España», en A. FERNÁNDEZ-ALBA: *La enseñanza de Arquitectura en España*, Madrid, I. T. S., 1971 (en prensa). Cfr., asimismo, la «Propuesta al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid de Vázquez de Castro, Leira, Solana, Moneo y Mangada», Madrid, febrero 1970 (multicopiada).

Pero no puede afirmarse, en ningún caso, que esta sustitución haya respondido a una necesidad expresada como demanda por los usuarios. Vemos, pues, que los mecanismos de la demanda urbanística están bajo el control de intereses particulares, cuya identificación con el interés general es por lo menos discutible.

Este control se agudiza especialmente en los planes urbanísticos. En realidad, los planes sólo vinieron a dar una racionalización formal a la dinámica especulativa, pero no a alterarla sustancialmente. La técnica urbanística se queda más a menudo en el nivel formal del «plano» que en la operatividad de un «plan» real. En la información pública sólo comparecen los intereses patrimoniales e inmobiliarios. En la práctica, los esquemas planificatorios son más bien una expresión de las necesidades de los grupos promotores del urbanismo patrimonial de los grandes bloques: «Un urbanismo zonal daba paso a configurar modelos urbanísticos sin la traba de los pequeños solares ... (En) los mapas catastrales ... se reseñaba el paso de unos minifundios urbanos de la pequeña propiedad a la concentración progresiva del capital en los potentes grupos de presión» (54). A nivel de urbanismo, se establece una tajante división entre los grupos «productores» de urbanismo, los que controlan tanto el suelo y el proceso de construcción como el planeamiento, y los grupos de usuarios, meros «consumidores» del urbanismo. «La gran diferencia entre estos dos tipos de grupos está en que, mientras los primeros tienen clara conciencia de su situación de participantes, los segundos carecen de ella. Mientras los grupos de propietarios simplemente consideran el planeamiento como algo que les atañe directamente, los grupos de usuarios no son conscientes de su derecho (y obligación) de participación en el proceso» (55).

Nos encontramos aquí con el tercer factor que determina la preponderancia de los grupos de interés patrimonial e inmobiliario en la demanda urbanística: la falta de participación de los usuarios afectados. En realidad, en la demanda no aparecen las auténticas carencias más generalizadas, sino aquellas canalizadas y controladas por los grupos que intervienen en la planeación. Un terreno con plan parcial aumenta automáticamente de precio en el mercado, y son los interesados en tal aumento de precio los que más suelen presionar sobre los gabinetes técnicos. Incluso el propio caos urbanístico creado por una urbanización excesiva permite atraer a ciertas zonas de urbanismo

(54) A. FERNÁNDEZ-ALBA: «Diseño y morfología en el urbanismo español», *Cuadernos para el Diálogo*, XIX Extraordinario sobre «Urbanismo y sociedad en España», abril 1970 (en lo sucesivo nos referimos a este número como «Urbanismo y sociedad»), página 85.

(55) J. M. BRINGAS y otros: «Animación y participación, ¿una ideología?», *Urbanismo y sociedad*, ob. cit., pág. 99.

privilegiado, las «urbanizaciones» residenciales por excelencia, a los estratos que pueden costear un nivel de precios más elevado. La manipulación discriminatoria de las carencias urbanísticas opera así como factor del planeamiento y como incremento de la rentabilidad.

En este proceso, los canales municipales no hacen sino potenciar a los grupos de presión sin compensar adecuadamente su acción. Se ha llegado a acusar a los municipios como «canales de destrucción» de los propios planes urbanísticos (56). Vemos aquí una incidencia directa de la repercusión «contraproducente» de las «salidas» del sistema político frente a la demanda de potenciación de las comunidades locales (57). Las limitaciones al pluralismo organizado en los cauces municipales han traído consigo una sobrerrepresentación de los grupos de presión (58).

La falta de conciencia popular sobre los problemas del urbanismo, expresada en los elevados porcentajes de abstención ya habituales en las elecciones municipales, está vinculada a la dominación de una determinada mentalidad o ideología sobre los problemas de la ciudad. Sólo frente a carencias muy aisladas y acentuadas se producen demandas en profundidad. Pero ante la situación global del urbanismo, ante la complejidad opaca del proceso de urbanización, el ciudadano medio se siente impotente. Por un lado, se mitifica la ciudad, como «fetiche» irracionalmente venerado, símbolo del «progreso» moderno; por otro lado, la mitificación lleva a la resignación ante la «inhospitabilidad» de las ciudades, a la evasión individual en los casos en que es posible, a la sumisión interiorizada ante lo «inevitable» del proceso urbano. Esta ideología urbanística enajenada, esta pasividad mayoritaria ante las carencias planteadas, es también condición de la expansión y dominación de los grupos de presión sobre la demanda urbanística, y, en definitiva, de la instrumentalización destructiva de la vida urbana (59). Esta situación responde a la acción global de un sistema de estratificación social que condiciona todo el proceso urbanístico: «Un sistema capaz de producir una técnica

(56) A. FERNÁNDEZ-ALBA, en el coloquio recogido en *Cuadernos para el Diálogo*, número citado en nota 33, pág. 76.

(57) Véase J. LIZARRONDO: «Elecciones municipales», en *Ayuntamiento y pueblo*, ob. cit., págs. 109-135.

(58) Cfr. el artículo de J. AUMENTE: «El desinterés por el gobierno de la ciudad» (Premio Rojas-Marcos), publicado originariamente en el *El Correo de Andalucía* y posteriormente en *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 78, marzo 1970, pág. 13. Cfr. también J. L. RUBIO: *Lucha ideológica en la ciudad*. Madrid, ZYX, 1970.

(59) Cfr. J. R. TORREGROSA: «Identidad personal y alienación en el hombre de la gran ciudad», en *La concentración urbana en España*, ob. cit., pág. 73; A. IGLESIAS, E. LEIRA y otros: «Urbanismo y lucha de clases», en *Urbanismo y Sociedad*, Ob. cit., página 63.

urbanística, una estructura urbana ..., ha de producir también una ideología que justifique también todas esas cosas, una ideología que penetre en forma de opinión pública a todas las capas de usuarios» (60).

En suma, falta de una canalización que democratice la gestión urbanística, la planeación no se plantea como respuesta a una demanda de los usuarios, sino a la presión de promotores y propietarios del suelo. La carencia de todo plan ordenador en unos casos, el control del plan a través de los planes parciales, en otros, constituyen los cauces por los que estos grupos de presión se apropian en su beneficio del planteamiento ante el sistema político de la demanda urbanística.

VI. INCIDENCIA DE LA DEMANDA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE VALORES EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

Pese a la intervención de los canales de expresión de la demanda por los grupos de presión, los problemas urbanísticos se plantean con insistencia ante el sistema político: en las Cortes, por ejemplo, se registran en 1968 tres ruegos y preguntas sobre el tema (todos ellos presentados por procuradores de representación familiar). En 1969 fueron cuatro los ruegos y preguntas planteados (también por la representación familiar, salvo uno por la representación sindical): la política del suelo, los abastecimientos de aguas, la política de vivienda, los derrumbamientos de obras, la falta de escolarización en barrios periféricos y la contaminación del aire, fueron temas planteados al Gobierno por las Cortes. Es significativo que los procuradores de representación local no plantearan ningún ruego sobre este tema. Ello confirma la existencia de cortocircuitos a nivel municipal en la canalización de la demanda urbanística. Este dato viene también avalado por el hecho de ser los procuradores elegidos por sufragio directo los que más preocupación han mostrado por las carencias urbanísticas.

En este orden de cosas, hay que señalar que la demanda incide sobre opciones fundamentales de los valores distribuidos por la autoridad política. En efecto, las respuestas del Gobierno señalan como justificación de «la más exquisita prudencia» a la hora de aplicar y de actualizar la ley del Suelo, «la necesidad impuesta en nuestras propias Leyes Fundamentales de respetar al máximo los intereses privados en juego» (61).

(60) A. RODRÍGUEZ-BACHILLER en el Coloquio recogido en *Cuadernos para el Diálogo*, número citado en la nota 33, pág. 78.

(61) Cfr. *El mito del gran Madrid*, ob. cit., pág. 181.

La polémica sobre propiedad pública o privada del suelo urbano supone, en todo caso, la posibilidad de que nos encontremos ante una materia de «interés nacional», en la que quedara en suspenso el principio de subsidiariedad que preside la distribución de valores en nuestro sistema político.

Efectivamente, el artículo 30 del Fuero de los Españoles, el X Principio del Movimiento Nacional, e incluso la Declaración XII del Fuero de Trabajo son inequívocas en cuanto afirman a la propiedad privada como medio natural de la acción social, «amparada y reconocida por el Estado». Quizá convenga hacer algunas precisiones. En primer lugar, que la cautela del párrafo segundo del artículo 30 del Fuero de los Españoles (subordinación «a las necesidades de la Nación y al bien común» de «todas las formas de la propiedad») no ha encontrado todavía demasiadas aplicaciones. En segundo lugar, que el X Principio del Movimiento Nacional implica una tensión dialéctica entre la subsidiariedad del Estado respecto a la «iniciativa privada» y el condicionamiento de todas las formas de propiedad privada a su «función social», tensión dialéctica que será preciso resolver en favor de uno u otro polo según las situaciones concretas. En tercer lugar, que si bien incluso en la más antigua de nuestras Leyes Fundamentales, nacida bajo la voluntad «de realizar —con aire militar, constructivo y gravemente religioso— la revolución que España tiene pendiente», y declaradamente contraria «al capitalismo liberal», se establecía ya el carácter supletorio de la actividad empresarial del Estado (Declaración XI) y se reconocía como «medio natural» a la propiedad privada, también se subordinaba ésta «al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado» (Declaración XII). Creemos que de lo anterior se desprende que cabe «otra» lectura de nuestras Leyes Fundamentales en la que muy bien pudiera descansar la defensa de una socialización del suelo urbano.

Pero hay en este aspecto una cuestión a nuestro juicio más importante: se trata de que *las Leyes Fundamentales responden básicamente a un sistema social predominantemente agrario*, como es lógico, dada su cronología. En efecto, apenas si encontraremos otra referencia de los problemas de la vivienda y el urbanismo que el artículo 31 del Fuero de los Españoles, el cual establece el «hogar familiar» como «forma de propiedad» que el Estado ha de facilitar «a todos los españoles» (prioridad de la vivienda en propiedad sobre las formas de alquiler, que en el contexto de un mercado urbano no sólo supone un factor de rigidez y encarecimiento, sino sobre todo una dudosa eficacia precisamente para la promoción de las clases más desfavorecidas).

Los Principios del Movimiento Nacional, que recogen demandas de «mejora de la agricultura», de «multiplicación de las obras de regadío» y de «reforma social del campo» (XII Principio), no abordan las demandas urbanís-

ticas. *¿Existe adecuación entre una estructura social cada vez más urbanizada y estos textos nacidos de un sistema social agrario?*

Sólo en la ley de Cortes, al regular en su artículo 2.º, apartado e), la representación municipal, se da especial relevancia, ya en 1966, a la existencia de «municipios de más de 300.000 habitantes», que tendrán un procurador para cada uno de ellos, en la nueva redacción introducida por la Ley Orgánica del Estado. Esta misma ley introdujo (apartado i) del mismo artículo) la representación de las Cámaras de Propiedad Urbana y de las Asociaciones de Inquilinos. En realidad, hasta la ley Especial para el municipio de Barcelona, de 15 de junio de 1960, nuestra legislación específicamente política no da respuesta a los problemas planteados por las grandes urbes, los cuales —dirá la ley Especial para el municipio de Madrid, de 11 de julio de 1963— «constituyen hoy día una de las más graves preocupaciones de todos los Estados». Esta posibilidad de un régimen especial para las grandes urbes, que flexibilizara el uniformismo de nuestro régimen local, aparecía en legislaciones basadas en otro orden constitucional (por ejemplo, el artículo 4.º de la ley Municipal de 31 de octubre de 1935, aunque no hubiera lugar a su desarrollo), y parecía entonces más bien una expresión de la demanda de autogobierno local que una verdadera señal de la existencia de una demanda urbanística, la cual, como hemos visto, es relativamente reciente.

En cualquier caso, y pese a las reservas señaladas, es un hecho que la demanda urbanística, desde que está planteada como tal en nuestro sistema político, pone en cuestión la subsidiariedad de la acción estatal. Ya en la polémica sostenida en las Cortes en 1956 en torno a la ley del Suelo, y que se refleja en su preámbulo, se señala como más eficaz en teoría la fórmula de socialización del suelo urbano, si bien se opta por la solución de mera regulación del uso privado, mediante ordenanzas de zonificación (renunciando incluso a una tercera vía, la de imposición fiscal, que gravara intensamente ciertos usos del pueblo, para hacer sólo rentables otros). Esta opción se toma por ser más respetuosa con la iniciativa privada y con el libre uso del suelo por su propietario. Quizá pueda hoy replantearse la eficacia de aquella solución, a la vista de la insuficiencia de los intentos de planeamiento para poner coto a la dinámica especulativa. En este sentido parecen orientarse los estudios actualmente en curso en el Ministerio de la Vivienda, si bien se ha reafirmado por portavoces autorizados que el replanteamiento no supone la adopción de fórmulas socializadoras del suelo.

En la distribución de valores que se lleva a cabo en España respecto a esta cuestión, hay que señalar el notable predominio privado en la financiación del proceso de edificación de nuevas viviendas (sólo un 18 por 100 en 1965 proviene de fuentes públicas: el porcentaje en Francia es del 46 por

100) (62). En España tiende a invertirse la tendencia general a la intervención estatal en el problema de la vivienda. La existencia de un déficit grave, la importancia de un bien de primera necesidad, la presencia de fuertes factores especulativos, y la realidad de un creciente deterioro urbanístico por efecto de la búsqueda privada de lucro parecen factores que debieran determinar la entrada en acción de la excepción de «interés de la Nación» prevista en nuestras Leyes Fundamentales para limitar la iniciativa privada.

La argumentación que tiende a defender la actual distribución de valores se refiere, en primer lugar, al desprestigio de la acción estatal en este campo (así, el Informe FOESSA duda de que la socialización del suelo sea eficaz si no viene precedida «de reformas políticas mucho más elementales y básicas») (63), lo cual no constituye argumento decisivo, sino que viene a realzar la enorme incidencia política de esta demanda sobre el sistema existente. Los promotores, como es natural, se muestran contrarios a esta medida (64) y partidarios de una mera acción subsidiaria del Estado. El desembolso que supondría esta medida, dada la escasa agilidad de la legislación expropiatoria, los problemas de que una ley en este sentido encuentre resistencias en las Cortes (cuestión, por otra parte, que parece haría justificable, por una vez, la fórmula del Decreto-ley), la necesidad de un empréstito extraordinario, son cuestiones que nos indican la magnitud del problema para nuestro sistema político.

En favor de la socialización del suelo existe una tendencia fácilmente detectable en los medios de opinión más exigentes que se han planteado la demanda urbanística (afirmando, por ejemplo, que «la propiedad privada del suelo es la auténtica ruina de la ciudad y la fuente de la mayor explotación») (65), o señalando una «contradicción» entre el «urbanismo, labor colectiva» y la propiedad privada del suelo (66). Quizá en esta tendencia apunta también cierto escepticismo hacia la eficacia de esta medida en el contexto político actual (67).

Quizá lo más destacable sea el hecho de que, pese a la escasa articulación

(62) *Comisión de Vivienda*, ob. cit., pág. 86.

(63) Ob. cit., pág. 1116.

(64) Véanse las declaraciones citadas de don Alfredo Corral a *Informaciones*, 10 de abril de 1971.

(65) M. A. MUEZ OROBIO: «Introducción a la política municipal», *Ayuntamiento y pueblo*, ob. cit., pág. 10.

(66) MARIO J. GAVIRIA: «La corrupción en materia de urbanismo», *Urbanismo y sociedad*, ob. cit., pág. 33. En el mismo número, J. ELIZALDE: «La propiedad privada del suelo urbano: una contradicción insoluble», págs. 12-14.

(67) Véase, en este sentido, MANUEL DELGADO IRIBARREN: «El régimen jurídico del suelo urbano y urbanizable», *Urbanismo y Sociedad*, ob. cit., págs. 100-102, recogiendo argumentos y bibliografía en torno a la solución «socializadora».

en que todavía se presenta esta demanda ante el sistema político, su incidencia sobre el proceso de distribución de valores y sobre la ordenación vinculante de prioridades sea ya tan notable, aunque todavía en un plano más programático que efectivo.

VII. RESPUESTAS DEL SISTEMA POLÍTICO A LA DEMANDA DE VIVIENDA

En el nivel actual, y dadas las mediaciones que existen en el planteamiento de esta demanda ante el sistema político, las «salidas» o medidas de aplicación se basan, como hemos visto, en el respeto a la propiedad privada del suelo urbano y en la primacía de la iniciativa particular en la construcción de viviendas.

Este último aspecto ha sufrido oscilaciones. Ya en la ley de Viviendas Protegidas de 19 de abril de 1939, y en la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, se instrumenta un sistema de ayuda directa del Estado a través de las Corporaciones locales, de los Sindicatos y del Movimiento.

La ley de 25 de noviembre de 1944 inicia la política de exenciones tributarias y préstamos para promover «viviendas bonificables» con destino a la clase media urbana (política no siempre coordinada con los planes del Instituto Nacional de la Vivienda).

En los años 50, al plantearse con caracteres críticos el problema de la vivienda, las respuestas del sistema político se centran en dos órdenes esenciales: por una parte, se intensifica la promoción de la iniciativa privada mediante bonificaciones y créditos a las viviendas «subvencionadas» y de «renta limitada» (ley de 13 de noviembre de 1957); por otra parte, en ese mismo año se crea el Ministerio de la Vivienda, para impulsar los planes estatales en este campo. Anteriormente expusimos el resultado insuficiente de esta planeación, que no pudo enjugar el déficit, pese a sobrepasar las cifras de construcción programadas. El propio ministro de la Vivienda ha señalado la persistencia del desequilibrio entre exceso de viviendas caras y déficit de viviendas modestas (68), denunciando, además, «los abusos de los beneficios que protegen la construcción de viviendas, construyendo a su amparo edificios de recreo o de lujo» (69).

(68) *Una política para los años 70*, ob. cit., pág. 12.

(69) *Idem*, pág. 12.

Más aún que la subvención de la construcción de viviendas caras cuando se arrastra un déficit creciente, hay que señalar como disfuncionalidad de la planeación estatal la preponderancia de la venta en propiedad sobre el alquiler, orientación reafirmada, sin embargo, por el nuevo ministro, a través de la enajenación del patrimonio inmobiliario del I. N. V. La finalidad de estabilidad social es tal vez acusada en este tipo de «salida» del sistema político. En cualquier caso, resulta más rentable para la iniciativa privada; tiene, en cambio, la repercusión contraproducente de imponer cargas financieras excesivas a familias modestas, mientras los préstamos a largo plazo del Instituto Nacional de la Vivienda benefician al promotor (que paga cómodamente, salvo alteraciones en la situación del crédito, al constructor, situándose en ventaja respecto al usuario, que ha de comprar en el mercado a un plazo mucho más corto). A esta situación contribuye la ya expuesta repercusión de la congelación de alquileres, en el sentido de amparar por un proteccionismo estatal las rentas muy bajas que paga la clase media urbana tradicional, mientras los nuevos estratos urbanos, especialmente los emigrantes, se enfrentan con un mercado de alquileres prohibitivos, y optan, en definitiva, por la adquisición en propiedad. *Todo ello crea un mercado muy poco adecuado a la necesaria movilidad del empleo en la vida urbana.*

Existe todo un conjunto de medidas (leyes de «ordenación y expropiación de solares», ley de «municipalización de solares», «Decretos de Declaración de urgencia», y especialmente la ley del Suelo de 1956) que revelan como «salida» del sistema una preocupación por el problema de la especulación. Pero su aplicación ha resultado ineficaz, lo que ha supuesto en la práctica una interpretación extensiva del principio de subsidiariedad en materia de suelo urbano. Los pilares del edificio teórico de la ley del Suelo apenas existen: no hay Plan Nacional de Urbanismo (pese a las previsiones del propio artículo 27 del Reglamento del Ministerio de la Vivienda), son muy escasos los planes provinciales (Guipúzcoa, Barcelona...). En cambio, proliferan los planes parciales incontrolados, fácil presa de «urbanizaciones» privadas, en las que la rentabilidad suele ser inversamente proporcional a su respeto al paisaje. Es decir, la economía de mercado contemplada en la ley del Suelo no ha encontrado la acción pública subsidiaria que la ley preveía. El propio Registro de Solares, concebido para frenar la especulación, es utilizado para «lanzar» inquilinos (70).

(70) Véase el fallo del Tribunal Supremo a favor de los vecinos del barrio de Pozas, de que se hizo eco la prensa (por ejemplo, *Nuevo Diario*, de 11 de abril de 1970).

El Patrimonio del Suelo se enfrenta con la impotencia de las Corporaciones locales :

Cifras durante el I Plan de Desarrollo

A Ñ O	Millones dedicados por el Estado para constituir reservas de suelo	Millones dedicados por Corporaciones Locales
1964	195	20
1965	229	20
1966	248	25
1967	258	25

(Cfr. M. Díez MORENO : *El Patrimonio Municipal del Suelo*, Ponencia en el Seminario de Urbanismo de la Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, 1971, multicopiado, página 8.)

Evidentemente, el Patrimonio del Suelo resulta más factible a nivel nacional que municipal. Pero dados los déficits urbanísticos (cifrados por el I Plan de Desarrollo en 60.000 millones de pesetas), las cifras de inversión resultan muy exiguas. Los municipios no han dedicada en general el 5 por 100 de su presupuesto, que preceptuaba la ley del Suelo, para constituir este patrimonio, y las inversiones estatales eran insuficientes y se veían frenadas por la técnica de expropiación forzosa.

La insuficiencia de la Administración local para hacer frente a las carencias urbanísticas es tanto más grave cuanto que, como ha señalado el profesor García de Enterría, «durante un siglo el urbanismo no ha sido sino un capítulo del Régimen Local» (71). Más que una centralización del urbanismo a nivel nacional, que no supondría mejora sin una serie de prerequisites, parece urgente la potenciación de los municipios que requiere la aplicación de la ley del Suelo (72).

A menudo, la planeación oficial se ha convertido, falta de los instrumentos de un patrimonio público del suelo, en «consolidación apresurada de lo exis-

(71) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Código de la Administración Local y del Urbanismo*, Madrid, B. O. E., 1967, pág. 10.

(72) Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO: «Presupuestos políticos del Régimen Local», *Revista de Administración Pública*, 43 (1964), especialmente, pág. 25-29; R. MARTÍN MATEO: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, I. E. A. L., 1969.

tente» (73). Cuando, como en el caso de Madrid, la edificación ha sido en buena medida controlada por la Administración, el resultado ha sido los «barrios-dormitorio», unifuncionales, una periferia cuya infraestructura llega siempre con demora, unos suburbios donde se combina la zonificación oficial con la competencia de los propietarios del suelo. Un fenómeno como el chabolismo, enfrentado con respuestas del sistema como la «Ley de Urgencia Social» de Madrid en 1958, con diversos Planes de absorción, etc., persiste todavía. En definitiva, las medidas de aplicación de las «salidas» del sistema político ante la demanda de vivienda y urbanismo parecen inadecuadas a la magnitud real del problema.

Lo grave no es tanto la inadecuación como la insuficiente percepción de este desfase en el seno del sistema político, quizá por la ya expuesta insuficiencia de los canales de expresión de la demanda. Lo grave, quizá, no es tanto que el déficit de vivienda no haya decrecido, que las previsiones del Plan Nacional de la Vivienda se vean constantemente desbordadas. Lo grave es que en 1961 se afirmara rotundamente: «El Plan Nacional de la Vivienda aspira a la resolución ordenada de uno de los más graves problemas de las sociedades actuales; el Plan no es un texto de emergencia» (74).

La misma imprevisión encontramos en el problema del tráfico: la política liberal desarrollada en base a la importancia de la industria del automóvil, unida a una gestión no siempre adecuada de los transportes públicos, ha venido a hacer más difícil la situación de las grandes urbes (75).

Un factor adicional que ha perturbado asimismo la «ordenación» del territorio ha sido la importancia de la edificación con fines turísticos, cuyos efectos sobre el paisaje han escapado a toda planeación, y cuya importancia no parece proporcionada, en el marco del actual proceso de distribución de valores, a la situación de graves carencias de vivienda en muchas ciudades del país (76).

Frente al dinamismo de los intereses privados, el sistema ha buscado la planificación en ciertos casos a nivel supramunicipal («áreas metropolitanas») e incluso se plantea una técnica parecida a la de las *new towns* laboristas, mediante polígonos de nueva planta. La eficacia de estas técnicas parece condicionada a factores previos, como son el mantenimiento o no del actual ritmo

(73) R. MONBO: «El desarrollo urbano de Madrid en los años sesenta», *Urbanismo y Sociedad*, ob. cit., pág. 79.

(74) JOSÉ M.^a MARTÍNEZ SÁNCHEZ-ARJONA: «Introducción» al *Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976*, Madrid, 1962, pág. 7.

(75) Cfr. E. BARÓN: *La civilización del automóvil*, Madrid, EDICUSA, 1971.

(76) Cfr. J. M. BRINGAS: «Turismo y urbanismo», en *Urbanismo y Sociedad*, obra citada, págs. 88-90.

inmigratorio en las grandes urbes, la congestión del tráfico, los niveles de especulación del suelo y la escasa movilidad de empleo a que ha dado lugar la política de viviendas en propiedad.

Las decisiones políticas con que se ha respondido a la demanda urbanística parecen insuficientes ante la magnitud de las carencias: esta inadecuación tiene, quizá, su origen principal en la estrechez o desviación de los canales de presentación de la demanda ante el sistema político, que frena la incidencia de la misma sobre el proceso de distribución de valores, pese a lo cual esta incidencia resulta ya muy intensa y afecta decisivamente al orden de prioridades y a la elección de medios, si bien hasta el momento las opciones aplicadas han resultado insuficientes para disciplinar a los intereses privados hacia una mayor atención a las carencias existentes.

VIII. REPERCUSIONES DE LA APLICACIÓN DE LAS RESPUESTAS DEL SISTEMA

Lógicamente, a la situación que hemos descrito, en que la tendencia es a la agravación de las carencias de vivienda y urbanismo, corresponde una insatisfacción creciente: el índice de satisfacción por la vivienda es siempre más modesto en los niveles más bajos de renta, como ha señalado recientemente el Informe FOESSA (77).

Indicábamos anteriormente que en la política urbanística se ha producido en España un desplazamiento progresivo desde una inicial programación pública hacia el protagonismo de la iniciativa privada, hoy preponderante. Este fenómeno no parece solamente un fruto de los grupos de presión que controlan los cauces municipales, ni una consecuencia de la filosofía de la subsidiariedad que preside el proceso de distribución de valores en nuestro sistema político. Existe también una indudable pérdida de confianza en la actuación estatal sobre el problema de la vivienda. La responsabilidad de la Administración en el incumplimiento de muchas zonificaciones quizá ha contribuido a ello.

En cambio, la iniciativa privada se ha mostrado mucho más ágil, edificando en terrenos rústicos o buscando intersticios a los planes oficiales, creando precedentes sancionados simbólicamente por los municipios, obteniendo créditos públicos pero al mismo tiempo financiándose de los recursos privados del usuario: en suma, aprovechando lógicamente todas las oportunidades que la situación le ofrece, oportunidades que no eran escasas, en sus «salidas» a la

(77) Ob. cit., págs. 1103 y 1118.

demanda de vivienda orientadas más a la protección de la promoción de viviendas que a la de los propios consumidores.

Por todo ello, no es extraño que en una «Encuesta sobre problemas y elecciones municipales en Madrid» del I. O. P. (78), el 59 por 100 de los entrevistados declararan que las autoridades no han hecho todo lo necesario para resolver el problema de la vivienda (70 por 100 entre los que superaron el nivel de estudios secundarios).

Tampoco es extraño que la demanda urbanística no se encauce adecuadamente, en opinión de los afectados, a través de unas Corporaciones locales sometidas, por una parte, a una centralización excesiva y, por otra, a una intensa penetración de intereses particulares. Sin la potenciación y la plena apertura de los cauces municipales, el desinterés por las elecciones locales es lógicamente explicable. En la «Encuesta» citada (pág. 342), el 89 por 100 de los entrevistados piensan que el problema lo debe resolver el Gobierno, no el Ayuntamiento. El Informe FOESSA, comentando este dato, afirma: «Esta opinión indica cómo a nivel popular funciona la demanda de que la vivienda es un problema social que sólo puede resolverse mediante una acción pública» (79). Demanda que puede traducirse en una repercusión negativa, de no intensificarse la acción estatal al respecto. En el mismo sentido señalan las causas que se citan como más frecuentes acerca del problema de la vivienda: contraste entre exceso de viviendas de lujo y escasez de viviendas modestas, afán de lucro de los constructores, especulación del suelo (80). Es decir, la primacía de la iniciativa privada no está justificada para los usuarios afectados, pese a que se declaran insatisfechos con la acción estatal. La demanda se orienta, pues, hacia una «salida» del sistema político protagonizada por el Estado y *distinta* a las anteriores.

Podríamos señalar también la demanda del Consejo Nacional de Trabajadores en el sentido de que se incremente la disponibilidad de viviendas de alquiler (81), que implica una desafección respecto a la actual preponderancia de la vivienda en propiedad.

En definitiva, parece indudable la existencia de una demanda de vivienda y urbanismo no satisfecha por las respuestas del sistema. Ello podría dar lugar a que la pérdida de apoyo y confianza que ya expresan las abstenciones electorales se tradujera en extralimitaciones de la demanda respecto a los canales

(78) *Revista Española de la Opinión Pública*, núm. 7, enero-marzo 1967, pág. 347.

(79) *Ob. cit.*, pág. 1108.

(80) Datos de la encuesta citada, pág. 344, reelaborados por el Informe FOESSA, obra citada, pág. 1121.

(81) *Informaciones*, 16 de abril de 1971, pág. 10.

existentes. La posibilidad de crisis y de desequilibrio en los límites del sistema aumenta en la medida que el proceso de urbanización tiene un signo creciente, y en que las carencias expresadas afectan a necesidades elementales.

El replanteamiento de los canales que expresan la demanda urbanística, especialmente de la representatividad en el régimen local, y de las prioridades que guían la distribución de valores aplicada por las respuestas del poder público al problema urbanístico, parecen conclusiones que se desprenden de este estudio, si es que se quiere evitar que la insatisfacción de la demanda urbanística llegue a plantearse a niveles críticos. Se trata del choque entre una de las manifestaciones más dinámicas de un sistema social en proceso de modernización creciente, y la capacidad de cambio de un subsistema político nacido de una sociedad predominantemente agraria.

JOSÉ ELIZALDE

R É S U M É

La demande urbanistique constitue dans notre pays l'une des manifestations les plus dynamiques d'un système social en voie de modernisation accélérée; cependant, le niveau d'insatisfaction de cette demande semble répondre, par son importance, à la relative capacité de changement d'un système politique basé sur des fondements sociaux à prédominance agraire.

L'application à ces problèmes de l'analyse de systèmes de Easton, avec la récente emphase portée sur la science politique "appliquée", se révèle fructueuse puisqu'elle permet de structurer une série de champs d'investigation: a), l'étude du manque de logements et de sa transformation en une demande urbanistique complexe; b), l'interrelation de cette demande avec le processus d'une série de demandes politiques —de transformation des structures agraires traditionnelles, de reconversion géographique, de potentialité des communautés locales, etc.— qui tendent à s'accumuler sur la problématique urbanistique; c), la définition de la demande urbanistique en tant qu'«input» politique, conflictif, qui exige donc une décision du pouvoir en fonction de l'intérêt collectif, et affecte la distribution des valeurs existantes; d), l'insuffisance de voies d'orientation de la demande, excessivement contrôlées par des groupes d'intérêt; et, l'importance des valeurs sociales en jeu et des options à adopter pour l'équilibre général du système politique; f), les réponses ou "outputs" politiques, affectées par la faible articulation de la demande face à l'acuité des carences urbanistiques effectives; et g), la répercussion ou "feed-back" de ces réponses sur le soutien ou la confiance envers le système politique.

De l'étude sommaire de ces domaines nait la nécessité urgente de remettre en question: 1), les canaux qui recueillent la demande urbanistique, spécialement au niveau de représentativité des municipalités; et 2), les priorités qui dirigent la distribution de valeurs appliquée par les réponses du pouvoir public, surtout en ce qui concerne le lien à la collectivité du sol urbain. Cette mise au point éviterait que l'insatisfaction de la demande urbanistique arrive à atteindre des degrés critiques, qui pourraient affecter le maintien des limites, ce qui constitue l'une des fonctions essentielles de tout "système politique".

S U M M A R Y

The demand for housing in our country constitutes one of the most dynamic manifestations of a social system in full spate of rapid modernization. Nevertheless, the degree to which this demand is not satisfied appears to be due—the gap being an important one—to the relative nature of capacity for change in a political subsystem based on predominantly rural assumptions.

The application of Easton's system analysis, with its recent emphasis on "applied" political science, is shown to be fruitful since it permits the structuring of a series of fields for research: (a) study of housing shortages and their transformation into a complex urbanistic demand; (b) the interrelation between this demand and the birth of a set of political demands—for the transformation of traditional rural structures, for population redistribution, for the encouragement of local communities, etc.—which tend to follow in the wake of the housing question; (c) the definition of housing demand as political and conflictive "input", which therefore requires a decision from Authority in the collective interest, affecting the allocation of existing properties; (d) the insufficient number of channels available for the manifestation of demand, excessively controlled by profit-making groups; (e) the importance of the social values at stake and the choices to be made in the interests of the equilibrium of the political system generally; (f) the political responses or "outputs", affected by scant articulation of demand where housing shortage is acute; and (g) the repercussions or "fed-back" of these responses affecting the support of or confidence in the political system.

A brief survey of these fields manifests an urgent need for re-examination of (1) the channels by which housing needs are officially received and brought to light, especially the extent to which the municipalities are pro-

perly represented, and (2) the priorities which guide the allocation of Government-provided housing, with special regard to collective claims on building land. Such a re'examination would prevent the gap between housing supply and demand from reaching critical levels and going beyond limits the maintenance of which constitutes one of the essential functions of every political system.