



Políticas habitacionales en Italia y España en la posguerra 1949-1954

Fecha de recepción: 29 de mayo de 2015 Fecha de aceptación: 15 de abril de 2016 Disponible en línea: 1 de junio de 2016

Federico Colella

Doctorando en Arquitectura

Profesor de cátedra

Departamento de Arquitectura del ITESM, campus estado de México

f.coella@alumnos.upm.es · f.coella@itesm.mx

Resumen Los años de la posguerra en Italia y España, condiciones económico-sociales parecidas y el clima cultural caracterizado por el fenómeno cinematográfico del neorrealismo constituyen el trasfondo de este trabajo de investigación, cuyo punto de partida es el análisis comparativo de las políticas habitacionales públicas en los dos países a finales de la década del cuarenta y principio de la del cincuenta. Las similitudes encontradas, como el desequilibrio entre lo público y lo privado o el favorecimiento a la clase media en el desarrollo de los programas de subvención de vivienda, contribuyen a aclarar la génesis de algunos problemas que todavía son más relevantes respecto al resto de Europa: la falta crónica de vivienda social para los sectores de las poblaciones más desfavorecidas y el descontrol en la gestión urbanística del territorio.

Palabras clave España; Italia; neorrealismo; políticas habitacionales; posguerra; vivienda

Postwar Housing Policies in Italy and Spain 1949-1954

Abstract In the postwar period, in Italy and Spain, similar economic and social conditions and the cultural context characterized by the Neorealist Cinema phenomenon, represent the background of this investigation, a comparative analysis of public housing policies developed in these countries in the late '40 and early '50. The similarities that have been found, as well as the imbalance between public and private or the middle class special treatment in the development of subsidy programs for housing, help to clarify the genesis of some of the problems that are even more relevant for other countries in Europe: chronic lack of social housing for sectors of the poorest populations and lack of control in urban land management.

Keywords housing; Italy; neorealism; postwar; housing policies; Spain

As políticas de habitação em Espanha e Itália no pós-guerra. 1949-1954

Resumo Os anos do pós-guerra na Itália e Espanha, condições econômico-sociais parecidas e o clima cultural caracterizado pelo fenómeno cinematográfico do neo-realismo constituem o fundo deste trabalho de pesquisa, cujo ponto de partida é a análise comparativa das políticas habitacionais públicas nos dois países no final da década de quarenta e início de cinquenta. As semelhanças encontradas, como o desequilíbrio entre o público e o privado ou o favorecimento à classe média no desenvolvimento dos programas de subvenção de moradia, contribuem para esclarecer a génesis de alguns problemas que ainda são mais relevantes respeito ao resto da Europa: a falta crónica de habitação social para as camadas de população mais desfavorecidas e o descontrolo na gestão urbanística do território.

Palavras chave Espanha; Itália; neo-realismo; políticas de habitação; pós-guerra; habitação

Introducción: la vivienda neorrealista

En la época de la gran reconstrucción a partir del final de la década del cuarenta y los comienzos de la del cincuenta, España e Italia, a pesar de situaciones económicas y sociales parecidas, tenían condiciones políticas distintas. España, sin participar en la Segunda Guerra Mundial, vive con la Guerra Civil el mismo drama de muerte y destrucción de los otros países europeos; después de la victoria de Franco en abril de 1939, España pasó de la República a la dictadura, un año antes de que Mussolini empezara su decadencia y el fin de un poder dictatorial en 1943, con su destitución. En la fase de confusión que siguió, con la presencia de aliados, fascistas, nacistas y de las tropas de los partisanos en Italia, los italianos conocieron también la guerra de resistencia y el horror que conlleva una lucha entre connacionales. El recorrido de Italia fue contrario al de España y, después de veinte años de dictadura, con la Guerra de Liberación conquistó la democracia y el ordenamiento republicano. Los terribles acontecimientos generaron un clima de intensa inestabilidad ideológica que afectó a la sociedad y se reflejó en el arte y en la arquitectura (Baldellou, 1995). Esta crisis se manifestó culturalmente en los dos países con la poética neorrealista, por un lado, en el cine, en la fotografía y en la literatura y, por otro, en el debate de la época sobre la ciudad y los modelos de reconstrucción, que sobre todo en Italia tomó la forma de disputa entre arquitectura racional y

orgánica y entre ciudad compacta y ciudad nuclear. Como escribe Manfredo Tafuri (1986), una “difficile dialettica tra il conoscere e l’agire si impone all’indomani della Liberazione”¹ (p. 5).

Existe la conciencia de la necesidad de refundar la profesión arquitectónica por medio de una participación activa en la vida política y con la investigación sobre temas como la arquitectura residencial, que fueron descuidados durante el fascismo. En España, una nueva generación de arquitectos se hará cargo de la reconstrucción de las ciudades derrumbadas por la guerra. La arquitectura se puede utilizar “como eficaz bisturí para comenzar a desentrañar la situación mental de una determinada época” (Moneo, 1966, citado en Díez Molina, 1995, p. 14), pero no podemos conocer críticamente a la arquitectura si no ponemos el conocimiento histórico en la base. Con el método de Tafuri, al insertar la arquitectura en la historia podemos desenmascarar los mecanismos de producción y los sistemas del poder que influyen sobre las obras arquitectónicas; este conocimiento histórico y cultural es imprescindible para enfrentar un trabajo de análisis comparativo.

Este trasfondo histórico y cultural es el punto de partida de la presente investigación que compara las políticas habitacionales de Italia y España para hallar analogías y diferencias entre los dos modelos de desarrollo. Se trata de profundizar en las

1 “Una difícil dialéctica entre conocer y hacer se impone después de la Liberación”.

razones que han determinado en estos dos países, más que en otros Estados europeos, una falta de control en la gestión del territorio y de las dinámicas público-privadas, a pesar de su producción cultural y arquitectónica.

Políticas habitacionales en la posguerra

Contexto social, político y económico en los dos países

La gran pobreza asediaba los dos países. Tanto la economía española como la italiana se caracterizaban por un fuerte retraso en el proceso de industrialización. Italia se recuperó en poco tiempo, durante el bum económico de la década del sesenta, cuando pasó de una economía de mayoría agrícola (excepto los centros de Milán y Turín) a una industrial. España permaneció aislada y con un crecimiento más contenido y gradual caracterizado por modelos autárquicos a causa del franquismo.

La guerra civil había comprometido la producción agrícola e industrial de España y estas condiciones empeoraron al final de la década del cuarenta, por la falta de ayudas y de relaciones con el extranjero; la imposibilidad de recibir los fondos del Plan Marshall, que otros países europeos como Italia aprovecharon desde 1947 hasta 1951, fue causada por las condiciones políticas del país y alejó todavía más a España de Europa.

En este contexto de difícil situación económica, se agravó la situación sanitaria y alimentaria, aumentó el desempleo y los fenómenos de migración del campo hacia las grandes ciudades alcanzaron proporciones desconocidas hasta

entonces. Madrid y Barcelona en España y Roma y Milán en Italia representaban la ilusión de mejorar condiciones de absoluta pobreza y falta de oportunidades que caracterizaban la vida en los pueblos rurales. Algunas obras literarias y sobre todo las del cine neorrealista de la época, tanto de Italia como de España, documentaron estos fenómenos de migración hacia las grandes ciudades² (Figuras 1 y 2).

Figura 1.
Fotograma de la película *Rocco y sus hermanos*



Fuente: Lombardo y Visconti (1960)

Figura 2.
Fotograma de la película *Surcos*



Fuente: Gerely, Madrid y Nieves (1951)

2 Sobre todo la película *Surcos* (1952) en España y *Rocco y sus hermanos* (1960) en Italia.

La vida urbana, sin embargo, era tan dura como la del campo. Los migrantes no se adaptaban con facilidad y, junto con los problemas económicos, también surgieron los psicológicos y los sociales. Las condiciones de vida en los barrios informales que crecían alrededor de las grandes ciudades eran difíciles y la falta de un empleo estable no facilitaba el rescate social de sus habitantes. Eugenio Montés describe esta condición de los nuevos migrantes:

Hasta la última aldea llegan las sugerencias de la ciudad convidando a los labradores a desertar del terruño, con promesas de fáciles riquezas. Recibiendo de la urbe tentaciones sin preparaciones para resistirlas y conducir las, estos campesinos que han perdido el campo y no han ganado la muy difícil civilización, son arboles sin raíces, astillas de suburbio, que la vida destroza y corrompe. Esto constituye el más doloroso problema de nuestro tiempo³.

En su ensayo “En los márgenes de la arquitectura”, Matilde Alonso enfoca algunos temas que se relacionan con la situación política española. Más allá de las condiciones económicas y de los problemas de las migraciones hacia las ciudades, de gran parte de la población española, lo más preocupante era ver desaparecer “su capacidad de protesta y reivindicación” (García de Cortázar y González, 1994, p. 587, citados en Alonso, 2001, p. 211). Fueron los años más duros de un régimen que poco a poco se fue estructurando y consolidando y que “tenía el aval del dolor y la sangre derramada en la guerra y su destino era servir de instrumento para regenerar una nación que debía crecer ‘grande’ y ‘libre’ de espaldas a cualquiera de las ideologías extranjeras” (Alonso, 2001, p. 211).

En este panorama, otro punto de contacto entre los dos países fue la influencia y el protagonismo que tuvo la Iglesia católica en su reconstrucción física y moral. En Italia, las óptimas relaciones

entre Vaticano y Gobierno italiano que se establecieron con el régimen de Mussolini no cambiaron en los años de la Nueva República. La presencia casi constante en el poder del Partido de la DC, la Democrazia Cristiana, mantuvo las fuertes raíces de la cultura católica, sobre todo en defensa de la amenaza comunista, representada por el PCI, el partido comunista más poderoso entre todos los países occidentales.

Los problemas ligados a la falta de viviendas también preocupaban a la Iglesia. Una de las figuras más relevantes dentro de la DC creó el programa Ina Casa para la construcción de viviendas para trabajadores: el ministro Fanfani. Según este político y su partido, la familia no podía nacer sin trabajo y sin casa, pues son estos los pilares de la sociedad fundada sobre los valores cristianos. La pobreza había que contrarrestarla mediante la “caritas cristiana”, pero sobre todo con la generación de trabajo, que en Italia significaba incrementar la producción edilicia. Las imágenes de las inauguraciones de los barrios INA que representan las ceremonias de bendición nos confirman esta fuerte conexión entre los programas edilicios y la Iglesia católica (Figura 3).

La Iglesia católica fue el soporte ideológico del franquismo, mucho más que para el fascismo italiano, pues Mussolini había creado su propia estructura cultural, sus santos y sus mitos. Los franquistas tuvieron que enfrentarse a la miseria, sinónimo para ellos de vergüenza y usaron a la Iglesia católica como medio de acercamiento cultural hacia los pobres. Mas no fue un camino fácil y esta obra de evangelización en los suburbios y en los pueblos solo consiguió el efecto contrario:

En 1955 los focos de descristianización siguen siendo los mismos que antes de la guerra civil, los suburbios obreros y las zonas de miseria campesina. Para los pobres, la identificación de la Iglesia con el poder del

3 Esta descripción del humanista y político falangista Eugenio Montés aparece en los títulos iniciales de la película *Surcos*, de José Antonio Nieves Condes (1951).

Estado o de los ricos, no hace más que subrayar su responsabilidad en la injusticia social y en una represión permanente que les impide expresarse (Témime, Broder y Chastagnaret, 1982, p. 313, citados en Alonso, 2001, p. 212).

A pesar de este juicio, fue indudable la importancia de la actividad de algunas figuras, como la del padre Llanos en la reivindicación de los derechos de estas poblaciones al margen. Llanos fue uno de los más activos en las operaciones de remodelación de los barrios chabolistas de Entrevías y del Pozo, en Madrid, y no es una coincidencia que tuvo el apodo de “Cura rojo” (Figura 4).

Otro tema que pone en paralelo las políticas económicas de los dos países es la consideración sobre la calidad y la cantidad de la fuerza de trabajo; la necesidad de buscar una fuerza trabajo no calificada para abaratar los costes de producción tenía como consecuencia que se hacían “de la vista gorda” a las invasiones de suelo y a la creación de barrios informales:

Figura 3.
Italia: inauguración INA-Casa en 1952, en Ferrara



Fuente: Donzelli (2001)

Figura 4.
España: labor de apostolado en el barrio Entrevías en Madrid (1941)



Fuente: Fondo Fotográfico Santos Yubero (1941)

[...] ya no se consideraba tan dramático que la ciudad se revistiese con un manto de pobreza ya que estas bolsas de parados constituidas por los braceros del campo, a pesar de carecer de formación, llegaban en plena edad productiva, lo que les convertía en un esplendoroso ejército industrial de reserva, tan dócil como necesario para el quebrantado desarrollo de las fábricas a cambio de salarios de subsistencia (Alonso, 2001, p. 212).

En Italia, esta fuerza laboral era la misma empleada en la construcción de casas a las cuales estos obreros no tenían acceso. Así que, no obstante los esfuerzos en la producción de viviendas protegidas que analizaremos más adelante,

los dos países nunca alcanzaron la solución definitiva al problema del chabolismo⁴ que, tanto en Roma como en Madrid, siguió de forma masiva hasta la mitad de la década del setenta, por la siempre creciente demanda de casas. En muy poco tiempo, la iniciativa privada substituyó a la pública, lo que causó la definitiva imposibilidad de acceso a la vivienda para los sectores más débiles de la población.

Además, en Italia, la lentitud para la asignación y entrega de las casas por un sistema burocrático siempre al límite del colapso obligó a mucha gente a seguir viviendo en asentamientos precarios que, tanto en Italia como en España, alimentaban un mercado inmobiliario paralelo clandestino en manos de especuladores. En 1956, las chabolas en Madrid y en los alrededores eran cerca de 50.000 (Gutiérrez, 2005), mientras en Roma, en 1957, las familias que vivían en tugurios, chabolas y grutas eran 13.000 (Clementi y Perego, 1983). En estas casas vivían entre cinco y ocho personas o más. Si en cada tugurio vivía una familia, muchas veces con parientes próximos, podemos afirmar que en Madrid la

cantidad de personas que vivía en estas condiciones era casi cuatro veces mayor que en Roma, aunque debemos de tener en cuenta la dificultad de efectuar un censo preciso (Figuras 5 y 6).

Frente a estos números y al crecimiento demográfico constante en las dos capitales en la década de los años sesenta, podemos decir que las políticas adoptadas no consideraron la solución definitiva del problema. En Madrid siempre se utilizó el mecanismo de los planos de emergencia, sin diseñar programas a largo plazo. Estos mismos planos “estaban fomentando la marginalidad y el chabolismo al concentrarla en la periferia, especialmente en el sureste” (Gutiérrez, 2005, p. 62).

Los mecanismos en Roma y Madrid fueron los mismos: una edificación en manos de los privados, de baja calidad y periferias sin dotaciones, una época que produjo segregación territorial y una tendencia a desarrollar la ciudad sin urbanismo o con una mala planificación.

Si para Madrid la solución al problema del chabolismo fue una lucha débil, más o menos

Figura 5. Borgata en Roma. Fotograma de la película *Accattone*



Fuente: Bini, Del Duca, Mogherini y Pasolini (1961)

Figura 6. Barrio chabolista de El pozo, Madrid



Fuente: *Arquitectura* (1963)

4 Así se conocen los asentamientos informales.

constante, por medio de normativas y programas de emergencia en el intento de hacer frente al fenómeno, en Roma, como en la mayor parte de la península, el problema no fue solucionado directamente. Las políticas adoptadas para la emergencia de la vivienda no tomaban a los chabolistas como directos beneficiarios y no hubo una relación directa entre barrios informales y nuevos barrios para el realojamiento, como pasó en Madrid y en Barcelona.

El problema, el remedio para salir del infierno de las *borgate*⁵ de chabolas era adquirir un lote de terreno agrícola en la amplia campiña que rodea a Roma y construir una casita para sí y la familia, hecha poco a poco, con cuidado y de mucho mayor calidad del tugurio habitado hasta la fecha, para pasar de la situación abusiva de tipo precario a una abusiva más consolidada. La actitud del ayuntamiento frente a este fenómeno fue de total indiferencia hasta la intervención después de mucho tiempo con programas de urbanizaciones secundarias y a veces primarias. Estos núcleos de las *borgate* dieron vida a nuevos centros de expansión periférica sin control por parte de la administración de la ciudad, incapaz de planear y programar su expansión.

Modelos de desarrollo: finalidades y objetivos de la reconstrucción

La manera de enfrentarse a los problemas que se han descrito se concretó en los programas nacionales de construcción de viviendas, en los cuales se proyectaron y construyeron los conjuntos más importantes de esta etapa de la arquitectura de los dos países.

La construcción de nuevas viviendas —con el Plan Fanfani, de 1949, en Italia y el Programa

Nacional de Viviendas, de 1955, en España— era el fin de estos programas, pero también eran un medio para obtener otros resultados. Es evidente que la construcción soluciona el problema del desempleo de forma rápida y sencilla y elimina “las contradicciones entre el capital y el trabajo” (Alonso, 2001, p. 213).

Tanto en Italia como en España había una visión corporativa de la sociedad y de la economía. En Italia, esta visión llegaba del fascismo y su estructura permaneció también en la democracia, apoyada por el ministro Fanfani, autor del Plan. Para él, las iniciativas individuales tenían que estar subordinadas a un control público de tipo corporativo —juntas económicas regionales y nacionales— constituidas por representantes profesionales y sindicales. Para Fanfani, el apoyo al corporativismo de tipo fascista tenía su fundamento en la teoría de que la economía debe ser regulada por la política. Esta misma idea la encontramos en esta primera fase de la posguerra, con la diferencia de que ya no se basa sobre el modelo económico del estado de Mussolini, sino en el de Estados Unidos, el New Deal de Roosevelt, expresión práctica de las teorías del neovoluntarismo que Fanfani miraba con interés: se criticaban las teorías del liberalismo económico, en favor de formas de control social en la vida económica. Se veían también las teorías de Keynes sobre el uso del gasto público para la realización de políticas de empleo (Nicoloso, 2001). En la España franquista, el corporativismo operaba por medio del sistema de la democracia orgánica, un sistema político en el que la representación popular se ejerce mediante las “relaciones sociales naturales” como la familia, el municipio y el sindicato (Quesada, 1997, p. 145). Se trata del sindicato vertical, la única institución sindical permitida en España hasta el

5 Con este término se indican en la ciudad de Roma los asentamientos periféricos oficiales creados entre 1924 y 1937 por el régimen fascista y también los asentamientos espontáneos que siguieron construyéndose hasta la posguerra.

fin de la dictadura que, con la Obra Sindical del Hogar (OSH), tuvo el encargo de construir las nuevas viviendas. Además del OSH y del Instituto Nacional de Viviendas (INV), otras organizaciones-corporaciones fueron promotores de la construcción como la mariana Hogar del Empleado (HE), los patronatos de casas militares o municipales y las instituciones religiosas.

Otro aspecto común en los dos países es la condición rural y agraria que caracterizaba la sociedad y la economía en la posguerra. Los dos países tenían un marcado retraso en la industrialización de la economía en comparación con otras áreas de Europa como Inglaterra, Francia y Alemania; fue un retraso menor en Italia, en gracia del desarrollo de Milán y Turín y más grave en España, en donde faltaban grandes centros de producción industrial. La guerra detuvo este proceso de industrialización, así que en áreas urbanas como Madrid y Roma las condiciones sociales y económicas eran muy parecidas.

En Italia se tomó la dirección de un crecimiento económico basado en el fomento de la industria y de la producción edilicia: este crecimiento también fue muy rápido por el impulso inicial de las ayudas del plan Marshall, con un cambio traumático desde una sociedad rural a una urbana en menos de veinte años.

En España, el franquismo y el consecuente aislamiento político y económico ralentizaron el proceso de industrialización e hicieron tomar la única dirección posible en este momento, la de una política de “autarquía rígida fundamentalmente hacia la agricultura” (Sambricio, 1977, p. 21). Se veía a la nueva política agrícola como un soporte y un sustituto de los procesos de industrialización, por lo que en los primeros diez años (1939-1948) España tuvo un desarrollo casi exclusivamente agrícola y en la fase sucesiva, a partir de 1949, se inició el impulso a nuevos modelos de producción económica por medio de la

construcción de viviendas. Estas estrategias político-económicas influenciaron el tipo de arquitectura y las políticas urbanas desarrolladas en España y en Italia y determinaron, por un lado, la matriz cultural, popular y campesina de muchas de las intervenciones y, por el otro, el uso de sistemas constructivos artesanales y de tecnologías tradicionales.

En España, sobre todo en los primeros siete años de actividad de actuación del PNV, a esta condición rural y autárquica de la economía se le unieron las condiciones de pobreza extrema, la escasez de materiales y de recursos y el uso de mano de obra no calificada, lo que señaló una baja tecnología y una arquitectura en general hecha con ladrillo.

En Italia, la misma tecnología —excepto por un mayor cuidado en el detalle de ejecución y mayores intentos de estandarización— tiene que ver con una decisión estratégica de tipo político: la necesidad de emplear el mayor número de personas en la construcción de la vivienda, la verdadera finalidad de la Ley Fanfani; detrás de excusas de tipo estilístico, psicológico y de la idea de una arquitectura en línea con la tradición, se cernían claros intereses políticos y económicos. Como subraya Tafuri (1986):

Claras son las finalidades del programa, alejar la subida de niveles de desempleo; utilizar la construcción en función subordinada a los sectores que fomentan la economía, dejándola parada a un nivel pre-industrial y en función del desarrollo de las pequeñas empresas, mantener inalterado, cuanto más tiempo, un sector de la clase obrera flexible, chantajeable y no masificable; hacer de la intervención pública un soporte para la intervención privada (p. 22).

Hay que distinguir actitudes que, a pesar de resultados tecnológicos y arquitectónicos parecidos, muestran a la experiencia española de distinta forma. Si la estrategia italiana de desarrollo fue más una elección debida a una precisa estrategia económica y política, la española

corresponde a una alternativa obligada por una situación política que no permitía otros caminos. No cabe duda de que el Plan de Urgencia Social para la construcción de viviendas en España de 1955, como el italiano, tenía la finalidad de disminuir el paro obrero, pero en el régimen de Franco prevaleció la decisión de acabar con los asentamientos informales, fastidiosos y, en cierta forma, nocivos para el Generalísimo, con el alojamiento en nuevos hogares de sus habitantes y el estímulo a la iniciativa privada en el sector de la construcción. Cuando el ministro Arrese, primer ministro de Vivienda, dio el encargo al comisario Julián Laguna de “acabar con el chabolismo”, este último pensó en los métodos más eficaces para lograr el resultado con los menores costes; así se explican las búsquedas de métodos más eficientes y baratos: por un lado, la autoconstrucción y, por el otro, la industrialización. Se investigó la segunda posibilidad mediante la organización del concurso de viviendas experimentales de 1956 y se reunió un grupo de jóvenes arquitectos, futuros protagonistas de la estación de los poblados dirigidos, invitados para encontrar soluciones que pudiesen mejorar la construcción con procesos de estandarización y prefabricación.

En posición antagónica respecto a los arquitectos de Obra Sindical del Hogar (OSH), este grupo de jóvenes innovadores retomó las investigaciones europeas entre las dos guerras y llevó el debate hacia la estandarización y la industrialización de la arquitectura como posible solución al problema de la vivienda. Si tanto en Italia y en España, no fue posible llevar la construcción a un grado tecnológico más alto por las razones que hemos analizado, los arquitectos se comprometieron para impulsar modelos de semiprefabricación de carpinterías, puertas, ventanas, elementos de mobiliario, etc., con el fin de buscar una modernidad, muchas veces solo soñada.

Marco normativo

El cuadro normativo nos ayuda a conocer algunos datos específicos sobre políticas de gestión y asignación, costes y financiamientos.

La Ley 43, creada por el ministro del Trabajo Amintore Fanfani y aprobada en febrero de 1949 bajo el nombre de “Provvedimento per incrementare l’occupazione operaia. Case per lavoratori”⁶, era el programa para la construcción de vivienda más grande que Italia había conocido hasta entonces. Tomó el nombre de INA Casa (Figura 7) por el nombre la compañía nacional de seguros⁷ que lo gestionaba (Di Biagi, 2001, p. 3).

Figura 7.
Italia: placa del INA, puesta en los nuevos desarrollos



Fuente: elaboración propia

6 Ley para incrementar la ocupación obrera. Viviendas para trabajadores. Ley 43 de 28 de febrero 1949.

7 INA: Istituto Nazionale delle Assicurazioni (Instituto Nacional de Seguros).

Se planteaba la realización y la entrega de 1.250.000 casas con el aporte económico de todos los trabajadores dependientes del Estado y del sector privado. Los puntos claves eran los siguientes:

- › 0,6 % de contribución por parte de todos los trabajadores dependientes y empleadores.
- › Asignación de las casas con base en un escalón formado por criterios de necesidad.
- › Mitad de las viviendas construidas en alquiler para favorecer a los trabajadores de bajos recursos.
- › El único promotor era el Estado, con la gestión del INA.
- › El financiamiento del plan era un sistema mixto, en el cual el Estado, los empleadores y los trabajadores asumían su parte de la carga. La contribución era retenida del salario mensual de cada contribuyente en proporción a su capacidad fiscal; los empleadores contribuyeron con un 1,20 % del salario mensual y los empleados y trabajadores con un 0,60 %. El aporte del Estado estaba establecido en un 4,30 % del total de las mismas contribuciones y de 3,20 % del total del coste de construcción por veinticinco años, para un total de 15 mil millones de liras cada año. Se anunció que “la tasa que el trabajador tiene que pagar es tan pequeña que se podría no considerar; esa no llega a igualar el gasto para la compra de un cigarro por día” (Istituto Nazionale di Urbanistica [INU] y Olivetti, 1952, p. 26). Los recursos eran administrados por las mismas categorías de contribuyentes (Estado, trabajadores y empleadores) mediante sistemas de nóminas de represen-

tantes en las asambleas administrativas del Plano INA-Casa. Esta institución era autónoma y, junto con el Instituto de Seguros, gestionaba contratos, convocatorias, adquisiciones de áreas, etc. Para alcanzar alta calidad de los proyectos, pauta del INA-Casa, se convocaron a 1.300 profesionales, entre arquitectos e ingenieros, que iban a formar un listado para la redacción y el desarrollo de los proyectos de viviendas.

- › La construcción estaba a cargo de entes públicos nacionales, internacionales y locales llamados estaciones contratantes, los cuales gestionan las licitaciones, la dirección de obra y la verificación. Estas podían ser cooperativas. La mitad de las construcciones estaba destinada al alquiler y la otra al rescate de la propiedad de la vivienda, de acuerdo con una lista con puntuación para administrar la asignación de las viviendas según las condiciones económicas y sociales de los solicitantes. Todo estaba garantizado por un magistrado.

Entre 1956 y 1963, los beneficiarios del plan tenían la posibilidad de rescatar la vivienda en alquiler. Un 70 % de las viviendas pasó a “régimen de rescate” y 40 % de las familias obtuvo su primera casa en propiedad. Si el alquiler estaba entre 3.000 y 5.000 liras (2 euros), incluidas la gestión y la manutención, la cuota mensual de rescate más cara llegaba a las 6.000 u 8.000 liras (3,6 euros) durante veinticinco años⁸. Esta suma cubría tres cuartas partes del coste de construcción (1.900.000 liras, 990 euros) y el Estado cubría la parte restante. Este crédito no tenía intereses. Las ganancias de las rentas mensuales y de las cuotas de rescates de las viviendas se invertían en las mismas construcciones,

⁸ En esta época, el salario mensual de un empleado llegaba a las 30.000 liras (15 euros) por los costes de rentas y de rescate, más o menos un 20 % de ingresos era destinado a la vivienda (Istituto Centrale di Statistica [ICS], 1968).

con lo cual cuanto más rápido era el proceso de construcción-asignación, mejores eran los tiempos de regeneración de los recursos del Plan. Se planteó por eso un ritmo de construcción que hubiera permitido el alojamiento de 560 familias por semana en toda la República. Otro aspecto subrayado es la actividad complementaria de construcción y administración del patrimonio inmobiliario constituido por los servicios, los centros sociales, los locales comerciales, etc. Se estableció también un uso de suelo con densidad máxima de 500 habitantes por hectáreas (INU y Olivetti, 1952).

De 1.250.000 viviendas, solo se construyeron poco más de 350.000 y aunque el número es imponente para el panorama italiano, es poca cosa, comparado con el resto de Europa, en donde la industrialización y un mayor control del régimen de los suelos permitieron un mayor impacto de la intervención pública para satisfacer la demanda de alojamientos. El porcentaje de la intervención pública para el sector de la vivienda fue disminuyendo progresivamente hasta la casi ausencia actual.

En España, el nombramiento de Valero Bermejo en 1954 como director del INV determinó un cambio de ruta en las políticas de vivienda en el país. Si con Mayo, su predecesor, se orientaba hacia una sencilla forma de socialización, con Valero el objetivo fue impulsar la entrada del sector privado y, en consecuencia, “se buscó establecer una clara diferencia entre cuál debía de ser el modelo de vivienda destinado a una burguesía, capaz de adquirirla [...] y cuáles, por el contrario, los modelos destinados [...] a la emigración que invadía la ciudad” (Sambricio, 2000, p. 82). Para dar solución a estos fenómenos, el INV de Valero desarrolló el Plan Nacional de Vivienda, que tuvo como punto de partida el instrumento jurídico de la Ley de Vivienda de Renta Limitada (Figura 8).

Figura 8.
Placa del INV, puesta en los nuevos desarrollos



Fuente: elaboración propia

En la base del Plan de Valero estaba la experiencia italiana de INA-Casa, que los políticos y técnicos españoles conocieron en sus visitas a Italia. Estos viajes no solo permitieron a los técnicos conocer:

[...] las obras construidas por Quaroni, Ridolfi o Gardella, sino tomar conciencia de la transcendencia que para el país tuvo el llamado Plan Fanfani [...]. Tomando éste como modelo y buscando repetir las fantásticas cifras esbozadas en Italia, la Obra Sindical del Hogar formuló a su vez, un Plan Sindical de Vivienda (Sambricio, 2000, p. 83).

El objetivo era la construcción de 10.000 viviendas al año para sindicalistas de OSH. La Ley de Renta limitada, aprobada por Franco el 15 de febrero de 1954, en gracia de la cual se inició el Plan Nacional de Viviendas en julio de 1955, estableció una clasificación de las viviendas sociales, al unificar los regímenes y las leyes existentes. Esta ley incluyó facilidades en la participación de la iniciativa privada en la construcción de estas tipologías. Las herramientas del sistema normativo son las siguientes:

› Clasificación de las viviendas en:

Primer grupo (solo beneficios indirectos).

Segundo grupo (beneficiarios directos e indirectos): categoría 1: 80-200 m²; categoría 2: 65-150 m²; categoría 3: 50-80 m².

Los beneficios directos son:

- › Anticipos reintegrables a largo plazo.
- › Préstamos complementarios.
- › Primas a la construcción con la prestación personal de sus propios usuarios.

Los beneficios indirectos son:

- › Exenciones y bonificaciones tributarias.
- › Expropiación forzosa.
- › Los anticipos los concede únicamente el INV y los préstamos, otras entidades oficiales, como el Instituto Nacional de Previsión, el Banco Hipotecario, las Cajas de Ahorro, el Instituto Social de la Marina, etc. Los anticipos podían oscilar entre un 35 y un 75 % del presupuesto protegible y los préstamos podían llegar hasta un 80 % si eran para particulares con ánimo de lucro o 90 % si no lo eran. No se exigían requisitos especiales para poder ocupar o poseer una vivienda de renta limitada, aunque había limitaciones en cuanto al uso y destino. En el caso del OSH, los créditos del INV hasta un 80 % del coste total tenían un plazo de cincuenta años. Era posible que el Ayuntamiento participara en los beneficios, al conceder un préstamo de 15 % del total a un interés de 4 % (siempre a cincuenta años), de manera que el futuro habitante solo pagaba un 5 % del total (1.250 pesetas y luego, 45 pesetas, 0,27 euros) cada mes durante cincuenta años. En el caso de un poblado de absorción o dirigido de promoción oficial, si consideramos 60.000 pesetas como el coste de una vivienda mínima y un 20 % de aporte de prestación personal, llegamos a un coste de rescate mensual de 80 pesetas (0,48 euros) en cincuenta años⁹.

- › Los promotores se clasificaban en los que tienen afán de lucro de los que no lo tienen. Estos últimos podían ser organismos públicos y las sociedades privadas que tenían como finalidad dar vivienda a sus asociados o a determinados sectores de la población que no tenían medios suficientes para entrar en el mercado libre de la vivienda. Eran corporaciones locales, organizaciones sindicales, Ministerios y organismos oficiales, cámaras de la propiedad, corporaciones y colegios profesionales, el Instituto Social de la Marina, cooperativas, entidades benéficas, cajas de ahorro, empresas industriales agrícolas o comerciales con destino a su personal, diócesis y parroquias y cualquier otro que fuera considerado como tal (Moya, 1983).

Además de las 10.000 viviendas del OSH, se apostaba a construir otras 20.000 junto con el INV. Se llegó a declarar el deseo de construir 550.000 viviendas de renta limitada en diez años. La realidad fue distinta y “apenas se construyó la mitad y la mayoría de ellas correspondía a viviendas de categoría superior —esto es, a viviendas consideradas ‘de lujo’— y que fueron financiadas con los fondos de las viviendas de tipo social” (Sambricio, 2000, p. 83).

Conclusiones: similitudes y diferencias

Aunque la distinta situación política de Italia y España determina las diferencias estructurales más importantes entre los programas de desarrollo de viviendas planteados, no fue suficiente para determinar una mejor gestión de las políticas urbanas por parte del Estado. Como ya hemos analizado, la finalidad última y aparente en los dos países era disímil: la ocupación en

⁹ El salario medio de un obrero en España era de 1.145 pesetas (6,88 euros) y el coste medio de una renta en Madrid era de 300 a 450 pesetas (2,40 euros). Más o menos un 35 % de ingresos eran destinados a la vivienda.

Italia y la eliminación del chabolismo en España. El resultado final fue parecido: facilitar el ingreso de capitales privados a la producción de la vivienda, lo que incrementó la especulación edilicia y el progresivo deterioro de los centros urbanos y del territorio. En los dos países prevaleció un modelo socioeconómico capitalista en donde el control del Estado fue solo aparente, a pesar de las diferentes ideologías: la socialista cristiana en Italia y el franquismo en España.

“Un ideale di solidarietà umana e di giustizia sociale è a fondamento del ‘Piano Incremento Occupazione Operaia’¹⁰ (INU y Olivetti, 1952, p. 25). Con estas palabras se presentó el proyecto de desarrollo de nuevas viviendas para la población italiana. Se subraya que el empleador y el empleado estaban a favor de los que estuvieron en paro, con el apoyo del Estado. Se planteó un programa que, en teoría, debía beneficiar a “los que no tienen” antes de los que tienen y solucionar el problema de la vivienda, pero sobre todo impulsar el desarrollo de la industria de la construcción, para incrementar la ocupación. Los obreros de la construcción en paro en Italia después de la guerra, registrados en la oficina de paro, eran 300.000. De estos, un 17 % correspondía a los trabajadores involucrados en los desarrollos de INA-Casa; la gran diferencia entre los dos programas consistió en los métodos de financiación: el italiano preveía un sistema de subvención fraccionado entre todas las categorías de trabajadores dependientes, incluidos los contribuyentes que por su ingreso económico no hubiesen aprovechado el beneficio de una casa de promoción pública; en España, con la Ley de Renta Limitada, no existían categorías privilegiadas con base en la renta y todos podían acceder a las casas mediante un sistema en el cual el Estado se hacía cargo de

los gravámenes de los préstamos, como si se tratara de una institución bancaria, pero sin cobrar intereses.

En Italia, el sistema se fundó sobre el sistema de impuestos y sobre la renta: quien tenía más, contribuía más a financiar la vivienda pública. Un sistema que, en apariencia, correspondía a los valores de solidaridad católica, de socialismo cristiano en los cuales se inspira la ley del ministro del partido de la Democracia Cristiana. La tasación para la recaudación de fondos involucraba a todos los trabajadores dependientes, inclusive los que por renta no tenían derecho y también los que no tendrían acceso a la casa, aunque lo hubieran solicitado. Se excluían de los beneficios muchos sectores de la población: braceros, trabajadores del campo, pequeños artesanos, todos los que eran difíciles de ubicar y tasar, pero que constituyeron la mayoría de los que no tenían un techo. En esta asignación estaba la falla más grande del sistema, que tuvo repercusiones en toda la sociedad italiana, al incrementar el fenómeno de la informalidad. La construcción no estaba incluida en un proyecto orgánico nacional para satisfacer las reales necesidades de casas de los ciudadanos italianos. Los recursos y las obras se distribuyeron en el territorio en relación con las necesidades de cada provincia, pero sin tener en cuenta los índices de marginación de la población o la presencia de infravivienda, sino exclusivamente de los datos estadísticos sobre paro, hacinamiento de la población y condiciones de las localidades tras las destrucciones bélicas. El Plano INA-Casa se vinculaba también al número de contribuyentes presentes en el lugar, lo que determinaba una mayor o menor inversión según las capacidades fiscales.

El programa de Fanfani fue un plan de sector para la ocupación de mano de obra no calificada

10 “Un ideal de solidaridad humana y de justicia social es el fundamento del Plan de fomento de ocupación obrera”.

en la producción edilicia. Estaba lejos de ser el “Piano Nazionale per la Casa” deseado por los “padres” de la investigación sobre vivienda en Italia: Pagano, Diotallevi, Marescotti e Ponti (Nicoloso, 2001, p. 62) y que antes y después de la guerra había suscitado esperanzas, al proponer un nuevo régimen de suelos y una producción masiva e industrializada de viviendas de calidad. Faltó una visión más orgánica y una diversificación de las tipologías de desarrollo y de los instrumentos que tomara en cuenta las grandes peculiaridades geoeconómicas de Italia y la gran separación entre norte y sur, una sensibilidad que sí se tuvo en la expresión arquitectónica, por medio de una diferenciación de las formas y de la tipologías de los conjuntos proyectados.

En la Ley de España, las diferencias entre beneficios directos e indirectos, las categorías de viviendas y la posibilidad de la prestación personal representan soluciones menos “abstractas” que intentan satisfacer distintas condiciones sociales y económicas de la sociedad española. En la península Ibérica se siguió este modelo legislativo “orgánico” que distinguía entre la oferta y las posibilidades de acceso a la vivienda. En el esquema español, las leyes, los programas y los organismos que se siguieron creando después de la muerte de Franco son el testimonio de un compromiso y una toma de responsabilidad. Se creó una base normativa que, por un lado, era fragmentada, discontinua y variable —sobre todo en comparación con el sistema INA Casa más compacto y orgánico— y, por otro, consiguió mantener una oferta constante de vivienda pública que, pese al fracaso, intentó ser una alternativa a la creciente especulación edilicia privada. Por estas razones, no es casualidad que el fenómeno de la construcción abusiva fuera tan desarrollado en Italia respecto a España y a otros países europeos. En Italia se desarrolló una arquitectura informal “de calidad”, así que, en muchos casos

que empezaban con chabolas, se acababa con viviendas más que dignas.

Quizás el Plan Nacional Español tenía el límite de un excesivo coste para quienes necesitaban acceder, en relación con el nivel de vida de los trabajadores de la época. Este aspecto revela con más claridad las contradicciones de un régimen —el franquista— fuertemente reaccionario e influenciado por las ideologías capitalistas. Muy a menudo, para quienes llegaban a Madrid y gastaban todos sus ahorros en la compra de un pequeño terreno y construían una pequeña chabola, después era imposible soportar una deuda para adquirir una casa de verdad (Fernández, 1977). La prestación personal en la ley española fue una gran ayuda para este sector de la población que, con no pocos esfuerzos, pudo acceder al crédito del restante 80 % del coste de la vivienda; dentro de este porcentaje, el Estado español y las instituciones privadas involucradas actuaban como un banco y solo contribuían por medio de un crédito hipotecario en el coste total de la vivienda, cosa que no hacía el Estado italiano, que aportaba ayudas directas y sin intereses, aunque el coste del rescate de la propiedad era, en promedio, más alto y se pagaba en un plazo más corto.

Respecto al sistema italiano, el programa de ayuda español se caracterizó por un mayor pragmatismo, al enfrentarse a las relaciones entre público y privado y fomentar la participación de empresas privadas en la construcción de las viviendas protegidas en una forma dinámica y efectiva, pero con la clara predilección hacia las empresas, las cuales no tenían mucho interés en producir vivienda popular para sectores de poblaciones de muy bajos recursos y preferían la pequeña y la media burguesía. La solución italiana fue más abstracta, caracterizada por la convicción de que al crear ocupación se podían solucionar

todos los problemas, inclusive el de la vivienda, con el impulso keynesiano de la economía.

Las viviendas construidas en España e Italia en diez años fueron menos de la mitad de las que se habían anunciado y, además, en este panorama de escasez productiva, se fueron privilegiando los sectores de la pequeña y la mediana burguesía, que con sacrificios podían acceder a un mercado cada vez más inalcanzable para sectores más grandes de la población. De esta forma, muchos españoles e italianos quedaban fuera del sistema de ayudas y tenían que volver a encontrar soluciones en el mundo de la informalidad o de la precariedad.

En esta época empezó en los dos países un proceso lento de aburguesamiento de la sociedad, en el que el ensanchamiento del mercado de bienes no siempre satisfizo las necesidades básicas de todos. La casa se convirtió poco a poco en el epicentro de consumo individual, del alejamiento de la dimensión pública y del acercamiento al mundo del confort privado: es suficiente analizar cómo cambió la imagen de los internos

domésticos en las revistas o en los documentales de la época, como en los reportes cinematográficos de NO-DO, en donde se enfatiza en el contraste entre las humildes cocinas de las chabolas y los salones con sofá y comedores de las nuevas viviendas. Se trata de las mismas inquietudes presentes en las expresiones culturales artísticas de la época en las que, con ojo neorrealista, se intentó desvelar estas contradicciones (Figuras 9 y 10).

Entre los aspectos positivos, cabe mencionar que las soluciones proyectuales planteadas en España e Italia establecieron unos estándares de calidad y marcaron una clara diferencia entre lo que hubiera tenido que ser una vivienda de protección en comparación con una del mercado libre y se formó una generación de profesionales que demostró el valor de la Arquitectura como disciplina social. Barrios como el Tiburtino, el Tusculano, la Unidad de Habitación Horizontal en Roma y los de Fuencarral, Entrevías, Caño Roto en Madrid son testimonios de una búsqueda de gran calidad de la vivienda que solo fue posible dentro de un sistema de gestión pública de las políticas habitacionales (Figuras 11 y 12).

Figura 9.
España: cocina en una chabola



Fuente: NO-DO (1965)

Figura 10.
España: una nueva cocina en uno de los barrios INV



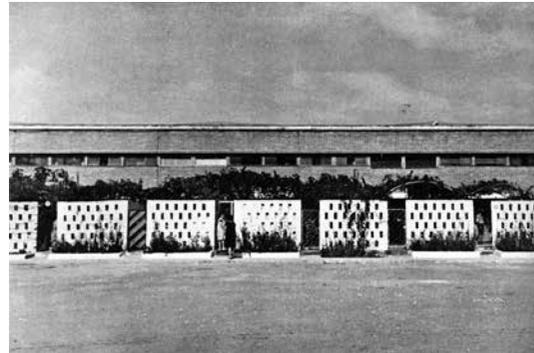
Fuente: NO-DO (1957)

Figura 11.
Italia: unità d'abitazione orizzontale nel quartiere Tuscolano a Roma



Fuente: *Casabella* (1955)

Figura 12.
España: poblado dirigido de Entrevías en Madrid



Fuente: *Arquitectura* (1963)

En la gran mayoría de los casos, en los dos países, estos fragmentos de “ciudad neorrealista” más dignos y razonables contrastan fuertemente con la ciudad especulativa crecida alrededor, como evidencia de los errores internos de las políticas con las cuales se realizaron.

Bibliografía

Alonso, M. (2001). En los márgenes de la arquitectura. En J. Piñón y A. Gordilho (eds.), *La recomposición de la ciudad informal* (pp. 209-226). Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

Baldellou, M. (1995). Neorrealismo y arquitectura. El “problema de la vivienda” en Madrid, 1954-1966. *Arquitectura* (301), 20-51.

Bini, A., Del Duca, C. y Mogherini, F. (productores) y Pasolini, P. P. (director). (1961). *Accattone* [Película]. Italia: Arco Film.

Clementi, A. y Perego, F. (1983). *La Metropoli “spontanea”: il caso di Roma, 1925-1981: sviluppo residenziale di una città dentro e fuori dal piano*. Bari: Dedalo.

Di Biagi, P. (2001). La “città pubblica” e l’Ina-Casa. En P. Di Biagi (ed.), *La grande ricostruzione: il piano Ina-Casa e l’Italia degli anni cinquanta* (pp. 3-32). Roma: Donzelli.

Díez, C. (marzo, 1995). Reflexiones sobre los años de la reconstrucción Italiana, a partir de la experiencia del Tiburtino en Roma. *Arquitectura* (301), 14-19.

Fernández, L. (noviembre, 1977). Participación del usuario y autoconstrucción: el caso e Entrevías. *Jano: arquitectura, decoración y humanidades* (52), 18-25.

García de Cortázar, F. y Gonzáles, J. (1994). *Breve historia de España*. Madrid: Alianza.

Gerely, F. y Madrid, F. (productores) y Nieves, J. (director). (1951). *Surcos* [Película]. España: Atenea Films.

Gutiérrez, O. (2005). Evolución reciente del fenómeno chabolista: el nuevo chabolismo madrileño. En O. Gutiérrez (ed.), *La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana* (pp. 61-70). Girona: Universitat.

- Istituto Centrale di Statistica [ICS]. (1968). *Sommario delle statistiche storiche dell'Italia 1861-1965*. Roma: Istat.
- Istituto Nazionale di Urbanistica [INU] y Olivetti, A. (1952). *L'INA-Casa al IV Congresso Nazionale di Urbanistica*. Venecia: Società grafica romana.
- Lombardo, G. (productor) y Visconti, L. (director). (1960). *Rocco e i suoi fratelli* [Película]. Italia: Titanus.
- Moneo, R. (marzo, 1966). A la conquista de lo irracional. *Arquitectura española contemporánea* (87), 539-546.
- Moya, L. (1983). *Barrios de promoción oficial: Madrid 1939-1976: la política de la promoción pública de vivienda*. Madrid: Coam, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Nicoloso, P. (2001). Genealogie del Piano Fanfani. 1939-50. En P. Di Biagi (ed.), *La grande ricostruzione: il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta* (pp. 33-62). Roma: Donzelli.
- NO-DO, Noticiarios y Documentales (productor). (1957). *Sesenta mil viviendas. Plan de urgencia social de Madrid* [Documental]. España: Instituto Nacional de la Vivienda.
- NO-DO, Noticiarios y Documentales (productor). (1965). *Nuevos hogares* [Documental]. España: Filmoteca Española.
- Quesada, S. (1997). *Diccionario de civilización y cultura españolas*. Madrid: Istmo.
- Sambricio, C. (enero, 1977). Que coman república: introducción a un estudio sobre la reconstrucción en la España de la postguerra. *Cuadernos de arquitectura y urbanística*, (1), 21-33.
- Sambricio, C. (2000). De la arquitectura del nuevo estado al origen de nuestra contemporaneidad: el debate sobre la vivienda en la década de los cincuenta. *Ra. Revista de Arquitectura*, 1(4), 75-90.
- Tafuri, M. (1986). *Storia dell'architettura italiana, 1944-1985*. Torino: G. Einaudi.
- Témime, E., Broder, A. y Chastagnaret, G. (1982.). *Historia de la España contemporánea, desde 1808 hasta nuestros días*. Barcelona: Ariel.