

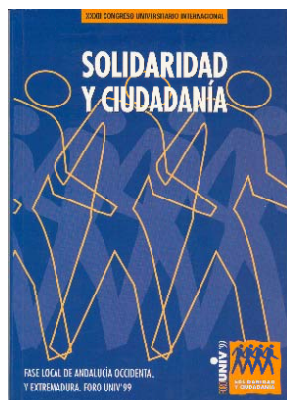
Programas de viviendas para damnificados: entre el derecho y la solidaridad

Autores:

Marco Antonio del Pozo Fernández, Jorge Jiménez González, Juan Pérez Peña, Jesús Redondo Hernández, Sergio Sánchez González, José Luis Soltero Martínez

Dirección:

Artemio Baigorri



Se trata de una comunicación, realizada por un grupo de alumnos de 2º curso de la Licenciatura en Administración de Empresas bajo mi dirección, y que ha sido expuesta en un congreso internacional de estudiantes, UNIV 99. Algunos, aunque todavía veinteañeros, prometen como investigadores...

Publicado en VV.AA., Solidaridad y ciudadanía, Cooperación Internacional, Sevilla, 2000, pp. 102-108

ÍNDICE

1. RESUMEN 2

2. LA NOCHE DEL 5-NOVIEMBRE-1997 3

3. VIVIENDA, INSTRUMENTO HACIA LA SOLIDARIDAD 3

3.1. Situación del mercado de viviendas en Badajoz 3

3.1.1. Formación de los trabajadores.

3.2. Utilización de la vivienda por parte de la Administración como elemento solidario. 5

3.2.1. Estado. Nuevo Plan de viviendas 1998-2001

3.2.2. Junta de Extremadura.

4. LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRAS LA RIADA 7

4.1. Actuación de la Junta de Extremadura en relación a la riada de Badajoz. 7

4.2. Solidaridad del Ayuntamiento de Badajoz con los afectados. 8

5. ¿REALMENTE LOS DAMNIFICADOS VEN LA VIVIENDA COMO ELEMENTO SOLIDARIO? 9

BIBLIOGRAFÍA 12

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

Constitución Española:

- Art. 40: "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (...)".

- Art. 47: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (...)".

De ahí que el Estado a través de las viviendas sociales intente en la medida de lo posible llevar a buen término este fin.

En nuestro trabajo intentamos reflejar cómo la magnitud de los hechos ocurridos en Badajoz el 6/11/97 y sus efectos catastróficos exigieron, desde el principio constitucional de solidaridad, una acción de los poderes públicos tendente a la adopción de medidas paliativas y reparadoras que sean adecuadas a la situación creada y contribuyan al restablecimiento gradual de la normalidad en las zonas siniestradas, y finalmente hemos intentado recoger en qué forma los afectados ven cumplidos estos principios constitucionales.



2. LA NOCHE DEL 5-NOVIEMBRE-1997.

La imprevista y brutal riada, sobrevenida a primeras horas de la madrugada del jueves 6 de Noviembre de 1997, sucedió en poco menos de media hora. Suficiente, sin embargo, para sembrar de muerte y desolación en los márgenes de los ríos Rivillas y Calamón.

La alarma de los vecinos, que desde hacia horas asistían a la catarata de agua que descargaba desde el cielo, se convirtió en espanto cuando una ola de lodo de varios metros de altura saltó sobre el Puente de Rivillas, en el paso de la N-V, justamente en el punto urbano donde confluyen ambos ríos.

Todo sucedió casi de golpe, con una fuerza inusitada, descomunal. El riachuelo, seco durante la mayor parte del año, creció hasta convertirse en un torrente descomunal de agua, que ganó intensidad a lo largo de su recorrido, descargando toda su furia acumulada al acercarse a su desembocadura.

El barro inundó las viviendas construidas en las cercanías, en su mayoría casitas bajas de una planta; arrancó de cuajo naves industriales, y arrastró vehículos aparcados que empotró contra otros y contra las fachadas de edificios.

Ante esta terrible situación se produjo un hecho que merece ser resaltado: la impresionante solidaridad que se les mostró a los damnificados desde todos los ámbitos. Tanto los ciudadanos extremeños como no extremeños, y las instituciones públicas o privadas de toda España, que se volcaron con los damnificados.

Para retirar el lodo y el barro, miles de personas, hombres, mujeres, jóvenes e incluso niños emplearon sus brazos y dedicaron sus esfuerzos. Más de 700 miembros de la Policía Nacional y Local, Ejército, Bomberos, Protección Civil y voluntarios de organizaciones humanitarias o simplemente voluntarios que espontáneamente se prestaron a colaborar. Estudiantes, grupos de amigos, scouts, dieron un verdadero ejemplo de solidaridad y demostraron que saben y pueden hacer algo más que divertirse.

Después de la tempestad viene la calma y en Badajoz después de la tempestad vino además la solidaridad.

Todavía hoy el río Guadiana guarda oculto, en algún lugar, el cuerpo de Antonia Herrera Piñero, una mujer de 73 años que junto con su marido fue arrancada del lecho por el Calamón aquella trágica noche, en la que murieron veintiuna personas.

3. VIVIENDA, INSTRUMENTO HACIA LA SOLIDARIDAD.

3.1. SITUACIÓN DEL MERCADO DE VIVIENDAS EN BADAJOZ.

La problemática del mercado de la vivienda en Badajoz resulta ciertamente compleja, debido, sobre todo, a las diferencias de carácter social que existen en una ciudad con 150.000 habitantes con un problema crónico de desempleo y amplia población marginal.

Junto con la existencia de suelo con vocación de vivienda de renta libre, se hace necesario el facilitar suelo para ofertas en materia de vivienda protegida de promoción pública; intentando, mediante esta acción, un acercamiento de posturas entre gestores municipales y promotores privados.

Para un análisis completo de la situación de la vivienda, se hace necesario desagregar el volumen de licencias existentes, por tipo de promoción, para comprender los factores locales que intervienen en la dinámica local.

De esta forma, y para el periodo 1992-98, se aprobaron licencias para la construcción de más de 2000 viviendas; en relación a las viviendas de renta libre, el número total, según licencias aprobadas, fue de más de 600; las de protección oficial sobrepasan las 1300 y en cuanto a las viviendas de promoción pública destacamos el año 1992 donde se llegó a aprobar un expediente con un total de 197 viviendas (es preciso señalar que hay promociones aprobadas en años anteriores que se han entregado a los propietarios en este año).

La herencia de un hábitat marginal unido a un problema crónico de desempleo, hacen que el problema de la vivienda en Badajoz tenga que ser acotado principalmente en la vivienda social, de la que existe un déficit cifrado en más de 3000 viviendas, teniendo en cuenta la existencia de unas 6000 personas en el límite de la pobreza.

No puede decirse que la oferta escasea por falta de suelo ni que los precios sean desmesurados, aunque estos tengan que amoldarse al contexto socio-laboral que hace que la vivienda de protección oficial sea la promoción más representada. El verdadero problema radica en la acumulación del suelo por parte de promotores privados, los cuales comparten la lógica de la plusvalía, abstrayéndose de preocupaciones de índole social.

Tras la desafortunada e inoportuna riada que asoló al pueblo de Badajoz y que dejó sin hogar a 1.200 familias, el presidente de la Junta de Extremadura, Rodríguez Ibarra, adoptó la decisión de que todos los afectados se les daría una vivienda, bien en propiedad o en alquiler, en función del régimen en que se encontrasen antes.

Empresas como, Agroman E.C., S.A. (inversión de 470.372.000 pesetas); Corija, S.A. (inversión de 362.795.200 pesetas); Placonsa, S.A. (inversión de 327.145.748); Ferrovial, S.A. Sebastián Sevilla Nevado (inversión de 251.088.980 pesetas); Construcciones Mego, S.A. (inversión de 227.912.138) y Moliher (inversión de 219.975.745 pesetas), y entre otras, con la previa financiación procedente del gobierno central y la Junta de Extremadura, son las encargadas de la construcción de las viviendas (la conserjería de obras públicas de la Junta de Extremadura prevé que para

junio de 1999 estén terminadas las que 1200 viviendas donde van a ser realojadas las familias que perdieron sus casas con la riada).

Lo que se ha intentado es ubicar las viviendas lo más cerca posible del ámbito donde vivían antes de los afectados de la riada. El problema es que desde el principio no se ha encontrado todo el suelo que se necesitaba en esas barriadas. Pero también se están construyendo viviendas en la Granadilla, un lugar alejado de cualquiera de las barriadas afectadas, en unos terrenos cedidos por la diputación provincial de Badajoz.

Al margen de lo expuesto, señalamos que se produce una disyuntiva entre los promotores privados y los públicos en la construcción de viviendas de viviendas V.P.O, ya que los primeros afirman que los promotores públicos están en una situación de ventaja con respecto a los privados, porque el ayuntamiento les cede el suelo gratuitamente.

3.1.1. Formación de nuevos trabajadores.

Durante 1998, el sector de la construcción en Badajoz experimentó un notable crecimiento, siendo considerado como una actividad básica para el desarrollo socioeconómico en la ciudad. Su contribución ha representado una de las principales, entre todos los sectores, aportaciones al incremento en la actividad económica en Badajoz y al descenso de las cifras del paro, representando actualmente en torno al 12% de su población activa ocupada y un total aproximado de 4700 profesionales trabajando en la ciudad.

Una de las principales causas de este auge de la construcción en Badajoz es la mayor inversión pública que están realizando las administraciones como consecuencia de la riada: viviendas, canalización de los Ríos, asfaltado,... Para satisfacer esta elevada concentración de demandas, la Junta de Extremadura y empresarios de la construcción llegaron a un importante acuerdo por el cual la Junta accede a organizar cursos para formar y cualificar a operarios de la construcción, mientras que los empresarios se comprometen a la colocación efectiva de los alumnos.

De esta manera, estos cursos de formación, uno de los principales elementos para la realización y promoción personal, se presentan como otra forma de ayuda, esta vez hacia un colectivo que aún no ha tenido acceso al mercado laboral. Además de capacitarlos para desempeñar una tarea determinada en el presente inmediato, dotará también a dichos trabajadores de una experiencia muy importante para desarrollar posteriores trabajos en el futuro y de una mejora en su empleo.

3.2. UTILIZACIÓN DE LA VIVIENDA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN COMO ELEMENTO SOLIDARIO

3.2.1. El Estado: Nuevo plan de viviendas 1998-2001

El ministerio de fomento pone en marcha el nuevo plan de vivienda 1998-2001 (regulado por el Real decreto 1186/1998, de 12 de junio), con el fin de impulsar medidas que faciliten el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna.

Los objetivos principales de la política de viviendas son:

- Favorecer el acceso a una vivienda a las personas que no lo pueden hacer en las condiciones del mercado.

- La formalización del plan, el cual se elabora con la participación de las comunidades autónomas.

- El fomento de la construcción.
 - - El equilibrio territorial.
 - - La compensación de las desigualdades.
 - Un plan que supone destinar más de 400.000 millones de pesetas de los presupuestos generales del estado para subvenciones y ayudas a préstamos de particulares destinados a viviendas, generando 2,7 billones pesetas en préstamos hipotecarios es, a un tipo de interés muy atractivo: el 4,75% para 1998. Con el plan se llevaran a cabo 505.000 actuaciones, destacando 284.000 viviendas protegidas de nueva construcción y ayudas para rehabilitar 78.000 viviendas y facilitar suelo para otras 90.000. El nuevo plan de vivienda aporta sustanciales mejoras respecto de planes anteriores: amplía las ayudas estatales, simplifica la normativa, crea subvenciones nuevas y facilita créditos a más bajo interés, gestionados por entidades financieras mediante acuerdos con las comunidades autónomas. Además de impulsar el crecimiento y renovación del parque de viviendas por toda la geografía española, el nuevo plan actúa como elemento dinamizador de un sector fundamental: la construcción, que representa un alto porcentaje del producto interior bruto y genera numerosos puestos de trabajo, tanto directos como indirectos.

Las novedades de este plan de viviendas son:

* Desaparece la utilización del salario mínimo interprofesional (S.M.I) para especificar el nivel de renta que tiene derecho a ayudas estatales para la compra o alquiler de una vivienda.

* Cambia el actual mecanismo de las subsidiación de tipos de interés por el de la financiación directa.

* Proporciona ayudas a los promotores de viviendas en alquiler.

* Dedicar un capítulo entero a la financiación de actuaciones protegidas en materia de rehabilitación.

La política de viviendas, tras pasar por sus etapas desarrollista, de crisis y de plena mercantilización, recupera su pulso en los años noventa. Se incrementan los niveles de intervención pública y se innovan los instrumentos de actuación. Sin embargo, persisten

debilidades estructurales que mantienen a la política de vivienda en un segundo rango dentro del estado del bienestar, y no garantizan (a diferencia de la sanidad y la protección social) la satisfacción de las necesidades básicas proclamada por derecho en la constitución de 1978.. En las democracias avanzadas, la capacidad de actuación del estado del bienestar se proyecta a la regulación del sistema urbano (el abanico de relaciones sociales que giran en torno a la producción, distribución, de usos y asignación del suelo y del parque inmobiliario).

El estado ayuda a compensar las desigualdades entre los que buscan una vivienda de la siguiente manera: con ingresos menores de 2.500.000 pesetas, el estado 25% paga un 25% durante 15 años, con ingresos entre 2.500.000 y 3.500.000 pesetas, el estado un 10% durante 10 años, y con ingresos entre 3.500.000 y 4.500.000 pesetas, el estado paga un 5% durante 5 años. (Datos que se pueden observar en el siguiente cuadro):

INGRESOS (Pts)	AÑOS	%
<2.500.000	15	25
2.500.000-3.500.000	10	10
3.500.000-4.500.000	5	5

3.2.2. Junta de Extremadura.

Hoy en día, la vivienda como elemento solidario ha adquirido una dimensión importante en la humanidad extremeña, en especial bajo figuras tales como viviendas de prestación especial o de régimen especial.

En la actualidad, Extremadura es la región donde menos cuesta comprarse una casa gracias al plan de vivienda de la Junta de Extremadura, que complementa la contribución del estado.

En este sentido, la Junta de Extremadura ha invertido mucho más dinero en apoyar el esfuerzo comprador de los pequeños y medianos a ahorradores con las viviendas de régimen especial .

En la actualidad y bajo la influencia del antiguo plan de vivienda 1996-1999 nos encontramos con distintos convenios entre distintas entidades financieras y el gobierno central para la construcción de 900 viviendas, destinando para ello la junta 600 millones.

No obstante resulta más importante estudiar y entender el nuevo plan de vivienda 1998-2001. En esta línea y según un convenio firmado por la junta de Extremadura, el 22 de noviembre de 1998 se aprobó la aplicación de este plan estatal de vivienda en Extremadura. No obstante, se han planteado dudas sobre la

capacidad del plan para responder a las necesidades reales de vivienda en la región, dado el importe (2000 millones) que destinará el gobierno al plan de viviendas en Extremadura. Con relación a las medidas aportadas por la Junta, con carácter conjunto el gobierno extremeño y el ministerio de fomento se comprometen a promover un máximo de 160 viviendas con destino a alquiler. El plan estatal de vivienda en el que se aporta un máximo de 1915 millones es un complemento de las ayudas propuestas que concede la Junta, y que se concentran en subvenciones directas y subsidiaciones de préstamos para la adquisición, adjudicación y promoción para uso propio de viviendas de protección oficial de nueva construcción, la rehabilitación de las ya existentes, así como la auto promoción de viviendas siendo esta última una figura que permite solucionar el problema del acceso a la vivienda, asumiendo la propia responsabilidad de construirla.

4. LA ACTUACIÓN DE LA ADMÓN. TRAS LA RIADA

4.1. ACTUACIÓN DE LA JUNTA DE EXTREMADURA EN RELACIÓN A LA RIADA DE BADAJOZ

La actuación de la Junta de Extremadura en relación a los daños generados por la riada de Badajoz se ha mostrado como básica y solidaria en la recomposición de la vida de los afectados.

Se calcularon pérdidas por valor de 9.800 millones de pesetas. En relación a las viviendas. El presidente de la Junta, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, lanzó la idea de construir 1200 viviendas para realojar a las familias de los afectados. Para ello, la Junta ha destinado 1078 millones de pesetas, aportando 300 millones para los gastos que surjan cuando los afectados tengan que trasladarse.

Respecto a las actuaciones acometidas con posterioridad a la tragedia, cabe indicar que el intento de realojo de los afectados en pisos de alquiler (unas 385 familias) que no pudo llevarse a cabo por la escasez de oferta mobiliario. Un centenar de personas hubieron de ser realojadas en casas prefabricadas que cedió la comunidad de Madrid cuyos gastos corrieron a cargo de la Junta.

Está previsto que entre mayo y agosto se puedan entregar las viviendas de la riada cuyas obras se están acometiendo en las zonas de Suerte de Saavedra, Cerro de Reyes, Pardaleras, la Granadilla y Hoyo de Calamón. En relación a estas zonas el criterio de la Junta se basó en la conveniencia de que las 1200 viviendas de nueva construcción adoptaran la forma de piña alrededor de los barrios afectados, para que la población pudiera mantener los mismos hábitos de vida. Caso aparte resulta la Granadilla, zona destinada a los afectados que quisieron vivir distantes a las confluencias de los Ríos Rivillas y Calamón, y dado que no había suelo suficiente en el entorno.

En cuanto al proceso de adjudicación de las viviendas de realojo, la Junta de Extremadura se ha mostrado cauta a la hora de hacer cualquier tipo de valoración, sobre todo teniendo en cuenta que había que conjugar numerosos intereses. No obstante se parte de la base de que a todo afectado se le concederá una vivienda con un valor previsiblemente superior a la que poseían con anterioridad y que se garantizará el derecho a la vivienda.

4.2. SOLIDARIDAD DEL AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ CON LOS AFECTADOS.

Desde principios de 1998, tanto la conserjería de urbanismo de la Junta de Extremadura como el ayuntamiento de Badajoz, están tratando de compensar el desastre provocado por estas inundaciones que dejaron a un gran número de ciudadanos sin hogar y decenas de negocios arruinados. El ayuntamiento de Badajoz procedió al derribo de los inmuebles destruidos, cediendo a la junta de Extremadura los terrenos que se consideraron necesarios y evitando así que los propietarios tengan que soportar un sobre coste. Dichos terrenos son destinados a la construcción de las nuevas 1.200 viviendas en que serán realojados definitivamente los afectados, siendo la inversión destinada a este fin de 8.000 millones de pesetas.

Los vecinos afectados han sido organizados tras la riada en asociaciones para presentar datos al ayuntamiento y comprobar si todos los damnificados han recibido las 300.000 pesetas que ha concedido la administración local como primera ayuda de emergencia y que permitió que se pudieran cubrir las primeras necesidades. Para hacerlas frente, se pidió un préstamo de 300 millones. Hasta la fecha se han aprobado 837 expedientes y se han abonado 831 ayudas, por importe de 249,3 millones de pesetas.

Hoy en día todos los afectados están realojados en viviendas habitadas y alquiladas por la junta de Extremadura, que las dotó de muebles.

En total, dentro de la zona inundable, quedan 1459 inmuebles afectados, de los cuales estaban habilitados alrededor de mil. Se están construyendo más porque fue una previsión a partir de los cálculos que se hicieron en los primeros momentos, sin conocer aún las verdaderas dimensiones de la tragedia. Las 1.200 viviendas de realojo estarán terminadas para este verano próximo.

El ayuntamiento mantiene además una cuenta corriente en la que acumula 170 millones de pesetas en donaciones. Después de una encuesta entre los afectados sobre el destino del dinero, el ayuntamiento ha decidido repartirlos según aquellos criterios que la asociación de damnificados estimen más convenientes, al igual que los 483 millones reunidos en Cáritas de Badajoz.

5. ¿REALMENTE LOS DAMNIFICADOS VEN LA VIVIENDA COMO HERRAMIENTA SOLIDARIA?

Los afectados actualmente, a excepción de 100 familias que hay realojadas en viviendas prefabricadas, se encuentran repartidos por toda la ciudad de Badajoz, en viviendas muy dignas (como nos han dicho algunos). Por estas viviendas no tienen que pagar ningún tipo de alquiler, tan sólo pagan la luz y el agua que consumen. En estas viviendas se quedarán hasta mayo-junio de este año cuando finalmente serán realojados en sus viviendas definitivas. En general, no ha habido ninguna queja de las viviendas en las que se encuentran actualmente y cuando ha habido alguna, ha sido comprobada por técnicos especializados, cambiando de vivienda si efectivamente las quejas eran fundadas.

Todos señalan que la actuación de las distintas administraciones públicas fue rápida dado el número de afectados, ya que el 23 de diciembre todos estaban realojados.

Las nuevas viviendas serán suficientes para todos y el principal requisito que se tendrá en cuenta para la adjudicación de las viviendas será el número de personas que compongan la familia, y no la calidad de la vivienda anterior a la riada; aunque también este último aspecto se mirará para evitar, en lo posible que las pérdidas no sean excesivamente grandes.

A nivel general la valoración de los damnificados en lo referente a las nuevas viviendas es muy positiva, ya que están valoradas en unos ocho millones pesetas la más barata y esto supone unos dos millones por encima de una vivienda social normal. A veces encontramos un cierto resentimiento en algunas personas que se quejan de que les van a

dar la misma vivienda que otros que tenían antes una vivienda mucho peor que la suya. Esta disensión es debida a que ven en la entrega de su nueva vivienda un acto de reposición por parte de administración, a modo de un seguro, en vez de un acto de solidaridad o de redistribución de la renta. En este punto el debate sigue abierto y dependerá de la visión que tenga cada cual, así podemos encontrar posturas opuestas dentro de un mismo continuo, por un lado quienes creen en el estado de bienestar (prestaciones estatales encaminadas a cubrir riesgos sociales y a mejorar la suerte de los más débiles) y piensan que desde el punto de vista ético son razones de equidad las que explican la redistribución de rentas y corresponde, por tanto, al estado corregir las desigualdades considerables en el seno de cada sociedad para proteger a las capas menos favorecidas y evitar la aparición de amplias bolsas de pobreza; y por otro aquellos que piensan que el estado del bienestar ha entrado en crisis debido a muy diversas razones, como puede ser que el gasto social lo soportan cada vez un número menor de población activa, etc...; estos últimos por tanto están más cerca que aquéllos, en ver las nuevas viviendas como un acto solidario y no como una reposición a la vivienda anterior.

Concluyendo podemos decir que en general los afectados están contentos con la actuación de la administración, tanto central como regional, dada la rapidez en que ha actuado, máxime cuando la comparamos con otras catástrofes ocurridas también en España (Bilbao, Tous, Huelva, Alicante,...), y efectivamente, salvo en casos excepcionales como dijimos, suelen ver las nuevas viviendas que les serán adjudicadas como herramienta solidaria por parte de la administración. También nos manifestaban su agradecimiento a toda España en general, por la ayuda y apoyo que habían recibido después de la fatídica noche del 5 de noviembre de 1997.

BIBLIOGRAFÍA

- Del Pozo, Jiménez, Pérez, Redondo, Sánchez y Soltero (1998), *Mercado de trabajo en el sector de la construcción en Badajoz*. Trabajo de curso de la asignatura Sociología del Trabajo. Universidad de Extremadura
- Agustín García García y Antonio Jurado Málaga (1998), 'La constitución: evolución histórica y situación actual', *Papeles de Economía Española*. Economía de Extremadura.
- Ricard Gomá, Joan Subirats (1998), *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona
- Jaime Requeijo (1995), *Economía Mundial*, Mc Graw Hill, Madrid
- Artemio Baigorri, dir. (1995), *Estudio socioeconómico del municipio de Badajoz*, Ayuntamiento de Badajoz/Fondo Social Europeo, Badajoz
 - - B.O.E.
 - - Real decreto 1186/98, de 12 de Junio (Plan de Vivienda 1998/2001)
 - - Resolución de 11 de Diciembre de 1998, de la Dirección General de Vivienda, la Arquitectura y el urbanismo.
 - - Periódico "Hoy": 7, 8 y 9 de Noviembre de 1997, 29 de Octubre de 1998.

- - Periódico "Extremadura": 7, 8 y de Noviembre de 1997, 5 de Noviembre de 1998.
- - Organismos consultados:
 - - Junta de Extremadura: Consejería de Obras Públicas
 - - Delegación del Gobierno en Extremadura, subdelegación de Badajoz
 - - Dirección Provincial del Ministerio de Fomento
 - - Ayuntamiento de Badajoz: Concejalía de Urbanismo
- - Empresas consultadas: Ferrovial S.A., Construcciones Mego S.A., Agroman E.C. S.A, Carija S.A, Placonsa S.A., Moliher.