

Vivienda e inmigración en España: situación y políticas públicas *

JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ
Universidad Complutense de Madrid

Recibido: Octubre 2010
Aceptado: Noviembre 2010

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar la situación a la que se enfrentan en España los inmigrantes en relación con su alojamiento residencial y sus implicaciones sobre el mercado de vivienda nacional. Para ello, se estudian los patrones de alojamiento de la población inmigrante, así como la influencia de la trayectoria secuencial en el acceso a la vivienda en la segmentación del mercado de vivienda español. Se revisa también el tratamiento específico ofrecido a la población inmigrante en las políticas públicas de vivienda del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: vivienda, población inmigrante, mercado segmentado de vivienda, política pública de vivienda.

Clasificación JEL: J61, R21, R23, R31.

Abstract

The aim of this paper is to analyze the situation faced by immigrants in connection with the housing problem in Spain and its implications on the segmentation of Spanish housing market. It also reviews the specific treatment on housing offered to the immigrant population in State and regional public policies.

Key words: housing, immigrant population, segmented housing market, housing public policy.

JEL Classification: J61, R21, R23, R31.

1. Introducción

Resulta evidente que el extraordinario aumento de la inmigración en nuestro país ha incidido significativamente en el comportamiento del mercado español de vivienda residencial. La necesidad de alojamiento es posiblemente el servicio más ineludible de cualquier ciudadano y en este sentido la primera a cubrir por los extranjeros llegados a España. Un aumento

* El autor agradece la financiación recibida del Instituto de Estudios Fiscales, dentro de su Proyecto sobre Inmigración y Políticas Públicas. El autor también agradece el soporte financiero del Proyecto ECO2009-10003 (subprograma ECON) del Ministerio de Ciencia e Innovación y del Proyecto UCM-BSCH 58/08. Asimismo, una versión extendida de este trabajo, concluida en julio de 2008, se benefició de los comentarios de Luis Ayala (Universidad Rey Juan Carlos), aplicándose la habitual cláusula de exoneración de responsabilidad.

de la población extranjera que se ha sextuplicado entre 2000 y 2010 —al pasar de 923.000 inmigrantes censados a 5,7 millones en 2010— supone sin duda un aumento de primera magnitud en la demanda de residencia. Los aspectos cualitativos de este incremento son igualmente muy relevantes, destacando aquellos derivados de la edad media del colectivo de inmigrantes y sus patrones de composición familiar. En buena medida, se trata de un *shock* de demanda en el mercado de vivienda con efectos a corto plazo, en cierta manera inevitables, pero también con consecuencias muy importantes a medio y largo plazo en términos de bienestar.

Existen dos perspectivas a la hora de considerar la relación entre inmigración y vivienda en España. Por un lado, el reto de afrontar un grave problema social consecuencia de las dificultades de acceso que este colectivo tiene, al igual sin duda, que para una proporción muy importante de la población nacional. Sin embargo, existen problemas específicos para los inmigrantes derivados de sus menores salarios medios, de sus compromisos familiares de envío de remesas a sus países de origen, así como de la existencia de prácticas discriminatorias que limitan el ejercicio de sus derechos en los mercados inmobiliarios y financieros. Estos factores ahondan los problemas de acceso a una vivienda digna, tal y como reconoce el artículo 47 de la Constitución Española de 1978. Por otro lado, encontramos su potencial como demandantes para el mercado de la vivienda, lo que nos obliga a tener en cuenta a la inmigración como un factor explicativo del espectacular crecimiento de los precios de la vivienda entre 1997 y 2007. El tratamiento de ambas perspectivas es bastante complejo, en la medida que los efectos distributivos y asignativos que de ellas se derivan no son inmediatos, ni pueden considerarse exclusivamente en el corto plazo.

El presente trabajo tiene como objetivos principales analizar la situación a la que se enfrentan en España los inmigrantes en relación con su alojamiento residencial y las implicaciones sobre el mercado de vivienda. Para ello, nos centramos en tres aspectos. En primer lugar, en la sección 2 estudiamos los patrones de alojamiento de la población inmigrante en España, con una especial atención a las formas de convivencia habituales y a su comportamiento respecto a la formación de hogares. Asimismo, se estudian, desde una perspectiva secuencial, las trayectorias seguidas por los inmigrantes en el acceso a la vivienda. En la sección 3 se trata la influencia que la dinámica temporal de acceso tiene sobre el mercado de vivienda, incorporándose un análisis sobre la segmentación del mercado residencial en función del acceso de la población inmigrante a las viviendas de inferior calidad y sus efectos sobre el mercado en su conjunto. La sección 4 del trabajo revisa el conjunto de políticas públicas de vivienda ofrecidas a la población inmigrante tanto desde la Administración central como desde las Comunidades Autónomas (CC.AA.), incluyéndose también referencias al papel jugado por las entidades no lucrativas. La sección quinta ofrece una valoración sobre los contenidos de las actuaciones previstas en los planes de actuación pública revisados. El artículo finaliza con una síntesis de conclusiones.

2. Patrones de alojamiento de la población inmigrante en España

La limitada presencia de la población inmigrante en España hasta bien entrada la década de los años noventa puede explicar la escasa atención prestada al estudio de las formas de acceso a la vivienda de este colectivo (Aranda, 2006). De hecho, las encuestas del INE sobre Equipamientos Familiares y Condiciones de las Viviendas de ese período no incluían la nacionalidad de los propietarios o arrendatarios.

El primer antecedente con trascendencia estadística en este terreno lo constituye la Encuesta Sociodemográfica de 1991, elaborada por el INE de forma complementaria al Censo Poblacional. Este Censo computaba aproximadamente unos 350.000 extranjeros, de los cuales, según la Encuesta Sociodemográfica, residían en una vivienda de su propiedad un 68,4% de los procedentes de la Unión Europea (integrada en aquel momento por 12 países), un 35,9% de los nacionales de países hispanoamericanos, un 28,4% de los africanos, mientras que para el resto de procedencias, este porcentaje era del 52,8%. Resultaba muy difícil cualquier extrapolación, en la medida el tamaño total de la muestra era de 160.000 personas, de las que tan sólo 1.166 eran extranjeros. En este Censo de 1991, los españoles que residían en viviendas de su propiedad, extendiendo esta condición a los cónyuges y resto de personas del hogar con relación familiar, representaban el 81,5%.

El Censo de Población y Viviendas de 2001 fue el primero que relacionó directamente la población extranjera con la forma de tenencia de la vivienda. Así, de los aproximadamente 1.549.000 extranjeros censados, un 37% residían en viviendas de su propiedad (de este porcentaje, 14,9 puntos correspondían a viviendas con financiación pendiente y 1,8 a adquisiciones por herencia o donación). El alquiler constituía para esta población extranjera la forma mayoritaria de tenencia, un 58%. El 5% restante incluía la residencia en viviendas cedidas por empresas y otras formas de residencia, incluida la convivencia con propietarios sin la existencia de arrendamiento.

2.1. Acceso a la vivienda y formas de convivencia entre la población inmigrante

Para estudiar el acceso de los inmigrantes a la vivienda es fundamental conocer el patrón de formación de sus hogares. Como señala Vinuesa (2005), la incidencia de los cambios demográficos sobre las necesidades de vivienda no puede considerarse directamente, puesto que la variable crucial en dicha relación es el hogar y no el individuo. Características como el tamaño del hogar, la edad de sus integrantes o los comportamientos sociales respecto de la formación de nuevos hogares —por matrimonio o por emancipación— y de la transformación o destrucción de los ya existentes —por disolución de matrimonios, fallecimiento o por acceso de dependientes a otros hogares o centros de cuidados— resultan determinantes para estimar los cambios en el número de hogares y, consecuentemente, la demanda potencial de viviendas residenciales.

Un interesante estudio sobre la composición de los hogares de los inmigrantes en España es el ofrecido en Aranda (2006), a partir de una explotación específica del Censo de 2001

del INE, en la que la atención se centra en las personas que figuran como miembro principal de la vivienda. Este trabajo parte del número de hogares de extranjeros, cuantificado según el INE aproximadamente en medio millón (497.345), mostrando la siguiente distribución según el régimen de tenencia: 40,4% residía en viviendas de su propiedad (de donde 24,4 eran viviendas ya pagadas y 1,8 adquiridas a título lucrativo); 58,3% vivían en viviendas arrendadas; 3,1% en régimen de cesión gratuita y el 2,7% restante bajo otras formas de tenencia. El régimen de propiedad es calculado a través del número de viviendas principales en propiedad de este colectivo, bajo la restricción de que en cada una sólo puede censarse una persona «principal», al margen del número de hogares o familias que residan en la misma vivienda. Así, se obtiene este porcentaje significativamente más elevado que el anterior 37%, calculado directamente sobre el Censo de 2001.

Un segundo estudio que ha profundizado en el régimen de acceso a la vivienda habitual de la población inmigrante en España teniendo en cuenta la estructura de los hogares en los que se integran es el del Colectivo IOÉ *et al.* (2006). Utilizando una encuesta reducida de 909 inmigrantes residentes en Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid, entrevistados en los años 2004 y 2005, este estudio destaca que el alquiler es la modalidad mayoritaria de residencia, alcanzando el 77,6%. La vivienda en propiedad apenas supone el 12,9%, mientras que la residencia dependiente de las empresas está alrededor del 5%. Finalmente, el 4,5% declara residir de forma gratuita en viviendas de familiares, amigos o conocidos, albergues, pisos de acogida, incluso se incluye la figura de *homelessness*. Este informe atribuye las importantes diferencias respecto de los dos trabajos anteriormente reseñados a la extraordinaria llegada de inmigrantes acaecida entre 2000 y 2005 —más de tres millones de personas—. Este fenómeno, contrastado con los Padrones correspondientes, explicaría el crecimiento vertiginoso del arrendamiento y obviamente del subarriendo, en detrimento de la tenencia en propiedad. No hay que pasar por alto los problemas de subregistro inherentes a los problemas de regularización ante un fenómeno de llegada de tal magnitud.

Por primera vez, el estudio del Colectivo IOÉ *et al.* (2005) desagrega aquellos que viven de alquiler en un piso o casa completa (el 30,4%) y aquellos que lo hacen en una habitación o de forma parcial en la vivienda (el 47,2%). En el primer caso, se incluyen diversas figuras, desde la compartición de pisos arrendados por dos o más familias, el arrendamiento o subarrendamiento de habitaciones, incluso el hospedaje en la vivienda de propiedad de un nacional o extranjero, sin que exista un negocio de residencia colectiva así declarado. Los problemas de legalidad presentes en muchos casos deben tenerse en cuenta a la hora de valorar la fiabilidad de estos datos. La información contenida en el informe pone de manifiesto que el arrendamiento de viviendas completas (pisos o casas) es mayoritario en el caso de familias integradas por los padres e hijos, predominando los hogares cuyo miembro principal lleva en España entre 2 y 5 años (57%) o incluso más de cinco (20%). Por lo que respecta a la propiedad, esta fórmula es elegida mayoritariamente por hogares constituidos por familias nucleares (77% de esta modalidad), y que llevan en España más de cinco años (59%), o entre dos y cinco años (35%). Estos resultados permiten contrastar la relación entre elección de la forma de acceso, tiempo de residencia como inmigrante y grado de reunificación familiar. Por lo que respecta a la utilización de la vivienda de la empresa mediante cesión gratuita, mayoritariamente corresponde a mujeres que desarrollan actividades laborales como empleadas

del hogar en régimen interno, siendo minoritarios los casos en el ámbito de la construcción, la hostelería y el comercio.

Otro estudio reciente es el realizado por Ajenjo *et al.* (2008) para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En el mismo se destaca cómo la población inmigrante en Cataluña sigue una estrategia residencial de alta ocupación de las viviendas, incluso llegando a situaciones de hacinamiento, con el objetivo de reducir los costes de alojamiento. Empleando la Encuesta de Condiciones de Vida y Hábitos de la Población de Catalunya 2006, el estudio obtiene que el número medio de inmigrantes en un mismo hogar es de 3,85 personas, frente a la media de 2,8 para el conjunto de la población de esta Comunidad. De acuerdo con su origen de procedencia, la ocupación media de la vivienda más elevada tiene lugar entre la población magrebí (4,41 personas), seguida por los procedentes de Asia y Oceanía (4,06) y por los del resto de África (3,99).

En cuanto a la forma de tenencia, este estudio refleja que el alquiler es la forma mayoritariamente elegida para el acceso a la vivienda, alcanzando un 56%, porcentaje que cobra su verdadera dimensión si se compara con el 12,5% correspondiente para el total de la población de Cataluña. No obstante, esta forma de tenencia pierde peso relativo al aumentar el período de permanencia en Cataluña de los inmigrantes —un 44% para los que llevan entre 10 y 20 años y un 18% entre los que llegaron hace más de veinte años—.

En relación con el coste de alojamiento, el estudio señala que el 42% de los inmigrantes en Cataluña destina más del 30% de sus ingresos a pagar su vivienda, con independencia de la forma de tenencia. En términos absolutos, este esfuerzo se cifra en 2006 entre 300 y 600 euros mensuales, si bien hay que destacar que un 16% supera esta cantidad. En cuanto a la cantidad pagada por alquiler, ésta disminuye con el tiempo de estancia. Así, la proporción de inmigrantes que gasta menos de 300 euros en el alquiler crece del 22%, si se tiene en cuenta los llegados hace menos de cinco años, hasta el 40% en el caso de los que llevan en Cataluña más de dos décadas.

El informe resalta que este importante esfuerzo no suele corresponderse con la calidad de las viviendas arrendadas por los inmigrantes, que por regla general presentan serias carencias de equipamiento: un 64% de las viviendas no tiene calefacción, mientras que un 1,7% no dispone de agua caliente, un 1,2% tiene el aseo fuera de la casa y un 86% no posee aire acondicionado. Todos estos porcentajes resultan muy superiores a los obtenidos para el total de hogares catalanes. Estas carencias son comunes entre las dos formas principales de tenencia y tienden a mantenerse en el tiempo. Esta situación es consistente con la percepción de insatisfacción mostrada por los entrevistados, pues más de la mitad de los que han llegado a Cataluña hace menos de cinco años manifiesta su predisposición inmediata a cambiar de domicilio, si bien se matiza que por regla general los inmigrantes poseen una visión generalmente optimista respecto de sus expectativas de futuro. También hay que tener en cuenta que la población inmigrante muestra una elevada movilidad residencial frente a lo que es habitual en la población española.

Otro estudio reciente sobre las condiciones de acceso a la vivienda de la población inmigrante es el dirigido por Muñoz-Herrera (2007) para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y encargado por la Secretaría de Inmigración y Cooperación Internacional de

Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha. En este trabajo, se señala que el acceso a la vivienda es el reto principal al que tienen que hacer frente los inmigrantes que llegan a Castilla-La Mancha, junto con la obtención de un permiso de trabajo y un empleo. La espectacular subida de los precios desde finales de la década de los noventa, las reticencias de los arrendadores para suscribir contratos con extranjeros, su escaso poder adquisitivo, así como la precariedad y la escasa estabilidad laboral, se identifican como factores explicativos del problema.

Este análisis de la situación en Castilla-La Mancha se ha realizado a partir de la Encuesta Observatorio del Centro de Información y Asesoramiento a Trabajadores Extranjeros (CITE) de 2006, combinada con una encuesta específica realizada en 2003 por el equipo investigador. Una primera conclusión es que a pesar del importante aumento de los precios de los alquileres, lo que ha supuesto un incremento del esfuerzo monetario que dedican los inmigrantes a satisfacer sus necesidades de alojamiento, ni las condiciones de hacinamiento ni el estado de conservación de las viviendas se han visto empeoradas. La explicación parece encontrarse en una mejora general del poder adquisitivo experimentado por los extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma, así como el mantenimiento de la estructura de las viviendas compartidas, ya sea con familiares o no.

En cuanto al régimen de tenencia, la Encuesta CITE de 2006 revela que nueve de cada diez extranjeros no comunitarios que residen en Castilla-La Mancha vive de alquiler. En un 40% de los arrendamientos, el alojamiento se corresponde con una única familia (incluidos los casos de un único ocupante), mientras que en un 37% existe convivencia con otras personas ajenas al entorno familiar directo. Un 8% de los casos corresponde a la utilización mediante pago de una habitación en régimen de subarriendo. Entre 2003 y 2006, el estudio detecta un aumento de la proporción de estas fórmulas de alojamiento compartido, lo que no supone un buen indicador de la mejora en las condiciones de acceso a la vivienda. Asimismo, el estudio pone de manifiesto la existencia de importantes problemas de discriminación en cuanto al acceso al régimen de alquiler. Las restricciones de los arrendadores a alquilar viviendas a inmigrantes en el mercado libre es un hecho bastante general, contrastado a través de las agencias inmobiliarias de la región. Igualmente, la relación calidad-precio de las viviendas arrendadas a este colectivo empeora significativamente respecto de los contratos suscritos con nacionales, lo que es especialmente grave si se considera la estrechez de la oferta del mercado de alquiler residencial español.

En cuanto al acceso en propiedad, el estudio detectó entre 2003 a 2006 un ligero incremento de los inmigrantes que residen en viviendas adquiridas, desde el 7,4% al 9,4%, porcentaje que se eleva al 20% cuando se restringe a los extranjeros que llegaron a la Comunidad Autónoma hace más de cuatro años. Por nacionalidades, la menor proporción de propietarios corresponde a los nacionales de Rumania, Bulgaria y Ucrania, si bien la mayor parte de extranjeros de estos países fueron los últimos en incorporarse. Por sexo, el estudio muestra que los hombres optan más por pisos compartidos y subalquilados, mientras que las mujeres suelen acceder a viviendas prestadas, en muchos casos trabajando como asistentas internas. También se observa que en los últimos años se ha detectado una segmentación en la forma de tenencia según el nivel de estudios: la mayor proporción de inmigrantes que acceden al régimen de propiedad tienen estudios medios y superiores.

En relación con la exclusión social por razón de alojamiento, la encuesta destaca que en 2006 el 0,5% de los inmigrantes no dispone de un techo —lo que supone un número absoluto similar al 1,1% de 2003 (unas 700 personas), mientras que alrededor de otro 0,7% vive en instituciones o casas de acogida (cerca de 1000 personas). El estudio de Muñoz-Herrera (2007) hace hincapié en que no se ha mejorado todo lo que cabría esperar de la evolución positiva de la renta disponible en el período analizado, encontrando como principal factor explicativo el importante incremento del precio de los alquileres, el cual habría absorbido las mejoras salariales y, en consecuencia, eliminado las posibilidades efectivas de mejora. En sentido positivo, se valora el ligero descenso del grado de hacinamiento. Así, mientras en 2003 las viviendas eran habitadas por una media de 4,1 personas, en 2006 este número descendió hasta el 3,95, notablemente por debajo del mostrado por el informe del Colectivo IOÉ *et al.* (2006) para Cataluña, Madrid y Valencia.

Este estudio realiza también un análisis detallado del grado de concentración y segregación de la población extranjera en los municipios y los barrios de algunos de los principales núcleos urbanos de Castilla-La Mancha. Las conclusiones alcanzadas son que, a fecha de 2006, los niveles de segregación residencial son modestos, si bien ya se empezaban a detectar incrementos fuertes en zonas concretas cercanas a la Comunidad de Madrid, con problemas de marginalidad e integración social, como es el caso del Corredor del Henares y la zona de la Sagra toledana. El deterioro de la situación económica, con especial incidencia entre la población inmigrante fuertemente empleada en el sector de la construcción, ha comenzado a incidir de forma muy negativa sobre este aspecto. Otra faceta bastante negativa es la proliferación de asentamientos de infraviviendas en el ámbito rural, incluso cabe hablar de concentraciones de «sin techo». Estas situaciones aparecen ligadas generalmente al trabajo agrícola de temporada (vendimia, recolectas concretas, etc.) en comarcas muy representativas. En los últimos años han surgido, además, conflictos entre estos inmigrantes temporales y la población residente, lo que revela claramente la necesidad de encontrar respuestas para asegurar una oferta de alojamiento temporal en condiciones dignas.

En 2008, el Instituto Nacional de Estadística presentó los resultados de la nueva Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007 (en adelante, ENI 2007). Esta encuesta, de la cual sólo se ha realizado una ola, fue programada por el INE conjuntamente con el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departamento de Población de la Facultad de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. La información procede de 15.465 entrevistas realizadas entre noviembre de 2006 y febrero de 2007, de acuerdo con un diseño de muestreo estratificado ¹. El universo de la ENI 2007 son las personas mayores de 15 años nacidos fuera de España y que llevan residiendo al menos un año. A partir de esta muestra se estimó la existencia en España de un total de 2.158.695 viviendas en las que residen inmigrantes ². La información contenida en los microdatos de la ENI 2007 ha sido tabulada y analizada en *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía* (INE, 2009) ³.

En relación con el tipo de vivienda, la encuesta muestra que el 27,3% de las viviendas ocupadas por inmigrantes es de tipo unifamiliar (589.845), mientras que el 72,2% corresponde a pisos o apartamentos (1.557.682), siendo el 0,5% (11.168) de otro tipo (habitaciones en lugares de trabajo, 0,3%, e infraviviendas, 0,2%). Como señalan Reher *et al.* (2008), esta distribución refleja la propia estructura residencial española, aunque con un sesgo hacia los ti-

pos de vivienda compactos, que revela la mayor propensión de los inmigrantes a localizarse en los espacios urbanos ⁴.

Por lo que respecta a la tenencia, la propiedad supone el 38,2% del total de viviendas (823.447), correspondiendo un 51,5% a las unifamiliares y un 33,3% a pisos y apartamentos, figurando como completamente pagadas, el 54,6% y el 33% de cada clase. La existencia de aproximadamente un 62% de inmigrantes propietarios que aún están pagando su vivienda resulta especialmente preocupante ante la profunda crisis económica que padece España. Como anticipaba Rodríguez (2007), el peso importante de adquisiciones mancomunadas por varias personas o familias, supone una distribución del riesgo cuya incidencia está por determinar, de acuerdo con la fuerte destrucción de empleo en los sectores laborales donde se concentran los inmigrantes.

El arrendamiento, incluido el realquiler (estimado en el 4%, aunque con claros problemas de subregistro), representa el 40,3% del total de viviendas (869.964), de las cuales el 15,1% son unifamiliares y el 84,4% pisos y apartamentos ⁵, destacándose la escasa presencia del alquiler de protección pública (un 0,6% cuando existe convivencia con españoles y 1,5% si los inquilinos son todos extranjeros). La figura de la cesión es la tercera forma de acceso, un 19,3% del total de viviendas (416.986), con presencia mayoritaria de la realizada por familiares (51,3%) y seguida de las viviendas particulares en las que se prestan servicios, principalmente por mujeres (24,5%).

La ENI 2007 permite estudiar también los comportamientos residenciales de los inmigrantes extranjeros según su procedencia. Así, se ve que la proporción de propietarios es superior entre los nacidos en países desarrollados (60%) que para el resto de extranjeros, cuyo mayor porcentaje se da entre los africanos (30%). Por su parte, el alquiler y la cesión son minoritarios entre los procedentes de países desarrollados, alcanzando respectivamente el 20 y el 18%, justamente al contrario que en el caso de las nacidos en países no occidentales, en el que el alquiler y la cesión se sitúa por encima del 50%, llegando al 62% para los nacidos en el resto de Europa, Asia y Oceanía.

Otro aspecto relacionado con la decisión de tenencia es el tiempo de permanencia en España. La encuesta muestra cómo entre los llegados a España hace más de veinte años, la propiedad asciende al 69%, mientras que para los llegados en los últimos cinco años, el porcentaje se reduce al 14%, frente al 64% que representan el alquiler o la cesión. En este sentido, los resultados de la ENI 2007 están en línea con los ya reseñados del informe de Colectivo IOÉ *et al.* (2006). La explicación es coincidente: el desarrollo temporal del proyecto migratorio suele aparejar una mayor estabilidad financiera que permite afrontar cambios residenciales con mejoras en las condiciones de uso. No obstante, existen otros factores que explican esta evolución, como la interiorización de los patrones de tenencia de los españoles, muy sesgados hacia la propiedad. Asimismo, como señalan Reher *et al.* (2008), la estrechez del mercado del alquiler español, con precios generalmente bastante elevados para la capacidad adquisitiva de los inmigrantes, incentivó el acceso a la propiedad, especialmente entre 2002 y 2005, donde los tipos de interés muy reducidos, incluso negativos en términos reales, igualaron prácticamente el importe de las cuotas de amortización de los préstamos hipotecarios con el precio de los alquileres. Además, este esfuerzo económico se vio apoyado con frecuencia por ingresos adicionales generados por el realquiler de habitaciones.

La encuesta permite también conocer la influencia de la edad en las decisiones de alojamiento de los inmigrantes. Así, se observa que una parte importante de los inmigrantes entre 16 y 19 años reside en la vivienda de sus padres ⁶. En cuanto a la emancipación, se ve que entre los 20 y los 29 años la opción de residir en casa de los padres cae radicalmente, comportamiento éste muy diferente al mostrado por la población española de la misma edad, donde existe mucho retraso en la emancipación. La residencia en régimen de cesión vuelve a incrementar su peso entre los inmigrantes de mayor edad. Por lo que respecta a la elección entre propiedad y alquiler, se observa que el peso de la tenencia en propiedad crece con la edad, al menos hasta los 70 años, lo que revelaría posibles estrategias de cambio residencial ante la jubilación. Por último, en relación con el nivel de estudios de los inmigrantes, la ENI 2007 muestra una relación positiva respecto de la propiedad, si bien hay que tener en cuenta el importante peso que tiene el alquiler dentro del colectivo.

La ENI 2007 aporta también datos sobre la calidad de las viviendas ocupadas por inmigrantes, concluyendo que éstas suelen cubrir los estándares básicos, lo que impide hablar con generalidad de viviendas infradotadas. Tan solo un 0,3% no tiene agua corriente y un 0,2% carece de electricidad, mientras que un 99,4% tiene agua caliente, un 99,7% cocina y un 98,9% posee al menos un aseo independiente. El porcentaje de las viviendas con calefacción, 56,3%, es incluso superior al del total de viviendas españolas (48%, según el Censo de 2001), aunque hay que tener en cuenta la concentración territorial de los inmigrantes. No obstante, como señalan Leal y Cortés (2005), hay que tener en cuenta que ante un mismo barrio o zona, el emigrante generalmente tiene una mejor percepción del entorno, posiblemente fruto de la comparación con la situación vivida en sus países de origen.

La encuesta ofrece además información sobre el número de personas alojadas en cada vivienda, situándose la media en 3,4 y en 22,2 m² por persona, para una superficie media por vivienda de 75,3 m². La mayor frecuencia corresponde a una vivienda en la que conviven dos personas (24,3%), mientras que en tan solo 0,2% del total de viviendas viven más de 10 personas. En cuanto a superficie, la moda (26,7%) corresponde a viviendas entre 75 y 90 m², y tan solo el 16,2% miden menos de 60 m². Por lo que respecta a la convivencia en las viviendas, la ENI 2007 revela que el 45,8% convive con su cónyuge (31,2% además con sus hijos), mientras que el 24% se trata de solteros sin hijos. No obstante, estas cifras varían según el país de nacimiento, resultando llamativo el reducido nivel de metros cuadrados por persona en el caso los inmigrantes europeos de fuera de la Unión Europea (7,9 m² por persona, para una media de 3,2 personas y 25,5 m² de superficie media) y de Asia (5,2 m² por persona, para una media de 3,9 personas y 20,4 m² de superficie media), frente a los magrebíes (16,6 m² por persona, para una media de 4 personas y 66,5 m² de superficie media) y a los procedentes del centro y sur de América (18,9 m² por persona, para una media de 3,6 personas y 68 m² de superficie media). Con todas las salvedades propias de la heterogeneidad de situaciones (entorno rural frente al urbano, diferenciación por nacionalidades dentro de cada área mundial de ubicación del país de nacimiento, no distinción por niveles de renta, etc.), estos resultados pueden considerarse dentro de los estándares habitacionales razonables, lo que impide hablar con generalidad de hacinamiento en el alojamiento de los inmigrantes.

Para concluir, la ENI 2007 también recoge información sobre los cambios de residencia entre la población inmigrante. Los resultados muestran que un 71% de los inmigrantes ha

cambiado alguna vez de vivienda desde que llegaron a España, haciéndolo un 49% durante el primer año de estancia, y de éstos, un 31% cambió más de una vez. En cuanto a la elección inicial, la mayoría accedieron a través del alquiler y de la cesión, permaneciendo en régimen de alquiler en su primera vivienda un 59%, mientras que un 32% optó después por la propiedad. En el caso de la cesión, el cambio hacia otras formas de tenencia es más importante, pues sólo un 30% mantuvieron esta opción, mientras que el 33% cambió al régimen de alquiler y, lo que resulta más llamativo, un 36% lo hizo hacia la propiedad. Asimismo, la ENI 2007 muestra una alta movilidad dentro del mismo régimen de uso (un 45%), sin que el cambio les suponga mejora o empeoramiento en las condiciones que ya tenían. Por sexo, la movilidad es mayor entre los hombres y está relacionada positivamente con el nivel de estudios.

En cuanto a los cambios de residencia entre municipios, la encuesta ofrece una tasa de movilidad intermunicipal del 37%, con una media de cambio para todos los inmigrantes de 0,6 veces, siendo 1,6 el número medio de municipios en los que los inmigrantes han vivido desde su llegada. Además, destaca que tan sólo el 5,3% ha cambiado más de dos veces de municipio. Esta movilidad aumenta hasta el 50% para aquellos que llevan en España más de 20 años. La comparación entre la movilidad intermunicipal y la residencial permite contrastar que los cambios de residencia dentro de la misma localidad son mayoritarios, lo que revela un nivel bajo de migraciones interiores en el colectivo, aunque significativamente superior al de los españoles.

2.2. Trayectorias en el acceso a la vivienda de los inmigrantes

Distintos estudios realizados para España, como los de Trilla y Aramburu (2002) o como el de Labrador y Merino (2002) para la C. A. de Madrid, ponen de manifiesto la existencia de unos patrones de comportamiento bastante característicos en relación con la forma en la que los inmigrantes procedentes de países no miembros de la Unión Europea (se exceptúan los 15 Estados miembros anteriores a las ampliaciones de los años 2004 y 2007) acceden a la vivienda en nuestro país. En el Informe del Colectivo IOÉ *et al.* (2005) se señala la existencia de trayectorias típicas de inserción condicionadas por factores como el sexo, la existencia o no de redes familiares, así como el tipo de empleo y el grado de estabilidad del mismo. Obviamente, los extranjeros se enfrentan a los condicionantes generales de acceso a la vivienda, igual que los nacionales. También se destaca la mayor debilidad negociadora de los inmigrantes en los mercados de propiedad y alquiler, con origen en la falta de información, la dificultad de conseguir avales, la mayor inestabilidad de sus ingresos, la existencia contratación laboral irregular y, en su caso, las propias de las situaciones de residencia ilegal.

El acceso a la vivienda de los inmigrantes debe contemplarse desde una perspectiva secuencial, que recomienda estudiar sus trayectorias. Esta dinámica viene marcada por el tiempo de estancia que el inmigrante lleva en España, elemento que a su vez afecta al grado de limitaciones en el acceso a la vivienda. Estas trayectorias difieren también según el país de procedencia, bien por razón de los factores ya mencionados, como por el desarrollo de redes familiares o el tipo de empleo en el que mayoritariamente se ocupan, o por los hábitos sociales idiosincrásicos de sus lugares de origen. Como hemos visto, los resultados de la ENI

2007 permiten tan solo esbozar estas trayectorias, si bien constituyen un punto de partida para un análisis más profundo.

En una primera etapa, coincidente con la llegada a España, la población inmigrante suele acceder a la vivienda en las peores condiciones, predominando la fórmula del subarriendo de habitaciones en pisos, donde las situaciones de hacinamiento son frecuentes, y en la mayoría de los casos sin contrato legal. La existencia de pensiones, hostales y otras formas de residencia colectiva, casi siempre de baja calidad, son otras fórmulas, si bien más habituales en las grandes ciudades. En esta etapa, el acogimiento en hogares de familiares más o menos cercanos también constituye una forma de residencia frecuente, con los mismos problemas de hacinamiento apuntados. No hay que pasar por alto que en los primeros momentos, especialmente en los casos de entrada irregular, los establecimientos de acogida regentados por instituciones sociales públicas o privadas, las infraviviendas o incluso simplemente «vivir sin techo» se convierten también en alternativas. Además, en este período, la búsqueda de empleos en condiciones mínimas aceptables genera una importante movilidad de los extranjeros dentro de las grandes ciudades y su periferia, entre municipios e incluso entre provincias o Comunidades Autónomas, lo que afecta también a la estabilidad en la residencia.

La segunda etapa se caracteriza por el asentamiento de los inmigrantes en una determinada localidad, generalmente seleccionada en función del lugar de empleo o la zona de influencia al mismo. En esta etapa, el tiempo transcurrido desde la llegada permite a los inmigrantes poseer una mayor información tanto del mercado laboral como del mercado de vivienda en sus distintas modalidades. La mayor disponibilidad de recursos y la consolidación de vínculos sociales, habitualmente entre compatriotas, junto con la posible reagrupación familiar de primer grado, sitúan a los inmigrantes ante la necesidad de conformar un hogar vinculado a la vivienda. No obstante, como señalan Labrador y Merino (2002), no es infrecuente que aún esta residencia tenga carácter provisional, incluso que sea compartida con familiares no de primer grado o con personas del círculo de amistades. En esta etapa, el alquiler suele constituir la principal forma de acceso a la vivienda, ya en la gran mayoría de los casos con contrato legal, si bien esto no evita abusos y el arrendamiento de viviendas con importantes carencias de equipamiento.

La tercera etapa en esta evolución residencial de la población inmigrante viene delimitada generalmente por la consecución de un empleo estable y con unos recursos aceptables. Este hecho suele resultar determinante para la reunificación familiar o la creación de nuevos hogares familiares, lo que termina induciendo la necesidad de contar con una vivienda familiar no compartida. Para ello, la forma de tenencia se amplía a la propiedad, si bien las limitaciones de recursos y las difíciles condiciones generales de acceso al mercado de vivienda suelen restringir esta opción, manteniendo el arrendamiento como figura mayoritaria entre la población inmigrante.

Por último, cabe hablar de una fase definitiva en la que los hogares familiares de población inmigrante al independizarse los hijos, bien mediante la emancipación bien a través de la creación de nuevos hogares, evolucionan como lo hacen el resto de hogares familiares nacionales. Como hemos visto, la ENI 2007 muestra un significativo adelanto de la edad de emancipación de los jóvenes inmigrantes que residen con sus padres —entre los 20 y 29 años—, frente a la de los nacionales. En España, por lo reciente del fenómeno de la inmigra-

ción puede decirse que aún no se encuentra una proporción significativa de hogares en esta etapa, si bien es esperable que en un plazo de alrededor de una década empiece a ser habitual encontrar dos generaciones de la misma familia en dos hogares distintos. En esta etapa, juega un papel importante el fenómeno de la integración social de la población inmigrante, cuyo grado determina, como ha sucedido antes en los países más desarrollados de Europa y Norteamérica, bien el mantenimiento de la segmentación de la población en función de las etnias o nacionalidades de procedencia, bien el mestizaje⁷. Como señala Borjas (2002a), existe un cierto consenso en que esta evolución temporal tiende en el largo plazo a reducir las diferencias de comportamiento entre inmigrantes y nacionales en todos los mercados, incluidos los de vivienda residencial.

3. La relación entre dinámica temporal en el acceso y mercado de vivienda

La dinámica temporal en el acceso de los inmigrantes a la vivienda que ha de constituir su residencia en España ha tenido importantes consecuencias en el comportamiento del mercado de vivienda residencial español. Así, como acabamos de ver, en un primer momento el alquiler constituye la fórmula habitual de acceso, si bien este acceso se produce en condiciones bastante precarias, generalmente en pisos compartidos, incluso en habitaciones compartidas⁸. En España, en un primer momento, la oferta inicial de estos arrendamientos era estrictamente nacional, dado el escaso peso de la población extranjera antes de la segunda mitad de los noventa.

Sin embargo, el establecimiento de los primeros inmigrantes supuso en el mercado la potenciación de la figura del subarrendamiento, tanto en el propio entorno familiar del inmigrante, como en pisos ya arrendados a inmigrantes previamente asentados, generalmente de la misma nacionalidad. El subarriendo como fórmula de acceso supone para el arrendatario extranjero un precio por metro cuadrado muy superior al pagado por nacionales por viviendas de similares características. No obstante, las limitaciones de calidad —pocos metros disponibles, aseos y cocina compartidos, mala calidad general de los inmuebles y de sus equipamientos— determinan un importe mensual que suele ser asumible para los ingresos del inmigrante, frente a lo que le supondría acceder como arrendatario a una vivienda de uso exclusivo y, no digamos, en régimen de propiedad. Desde el punto de vista del arrendador, este diferencial de precio estaría incluyendo una prima de riesgo respecto a la mayor probabilidad de insolvencia de este colectivo con una significativa proporción de inmigrantes irregulares y mayor inestabilidad laboral.

Como hemos reseñado, en la segunda etapa, una vez que el inmigrante logra una cierta estabilidad en el trabajo, aparecen nuevos condicionantes en su demanda, como son la mejora de las condiciones de habitabilidad o las derivadas del reagrupamiento familiar. Estas necesidades abren, junto a la fórmula tradicional del arrendamiento directo, la alternativa de la propiedad. Las limitaciones financieras de los hogares de inmigrantes hacen que este acceso a la tenencia en propiedad se produzca en muchos casos de forma compartida. De hecho, esta modalidad aparece como una alternativa muy fuerte frente al arrendamiento, en la medida

que las condiciones del mercado de capitales sean favorables, como ha sucedido en España entre 1999 y 2006. La copropiedad supone un reparto de la barrera financiera inicial para acceder a la propiedad (Borjas, 2002b). Además, la estrechez de la oferta en el mercado de arrendamientos español ha contribuido, sin duda, a potenciar el atractivo de la figura de la copropiedad (Cortés, 2004).

Por el lado de la oferta, es necesario destacar la existencia de un importante *stock* de viviendas en las grandes ciudades españolas y en sus localidades satélites de calidad baja o muy baja (Arévalo, 2001). En gran medida, estas viviendas proceden de la política de vivienda desarrollada en España en las décadas de los años cincuenta y sesenta, incluso, en la primera mitad de los setenta⁹. Dado el extraordinario incremento experimentado en España por la renta per capita desde el inicio de la etapa democrática, era esperable que estas viviendas estuvieran llamadas a un reemplazamiento paulatino dada su obsolescencia técnica y sus condiciones de habitabilidad, en muchos casos muy por debajo de los estándares propios del nivel de renta alcanzado. Asimismo, se preveía que la reducidísima tasa de fecundidad de los españoles, con un espectacular descenso desde comienzo de los años ochenta, también facilitaría este proceso de renovación del parque de vivienda residencial¹⁰. Ambos factores servían de base a las expectativas manejadas sobre la evolución del mercado de vivienda español a principios de la década de los noventa.

La irrupción del fenómeno de la inmigración en la segunda mitad de los años noventa, no previsto ni por los poderes públicos ni por los analistas e investigadores económicos, introdujo un nuevo escenario para el mercado residencial español, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. Sin embargo, este escenario no fue considerado en toda su amplitud por los estudios realizados desde finales de la década de los noventa, ni por supuesto, en las políticas de vivienda desarrolladas. De hecho, los importantes desequilibrios mostrados por el mercado, especialmente en la evolución de los precios, se han analizado generalmente, con algunas excepciones, al margen del fenómeno inmigratorio¹¹. En mi opinión, los costes de bienestar asociados con esta ausencia de consideración por parte de la política de vivienda se presumen elevadísimos.

Hasta la irrupción de la actual crisis económica, era habitual escuchar las bondades de la gran actividad mostrada por el sector de la construcción español, especialmente en términos macroeconómicos de crecimiento económico a través de la generación de empleo. Sin embargo, no es menos cierto que los costes distributivos asociados a esta evolución se nos antojan muy elevados y con efectos bastante permanentes en los años venideros, por razón del elevadísimo nivel de endeudamiento de los hogares y la destrucción de empleo generada por el inevitable ajuste del mercado inmobiliario. En este sentido, hay que destacar los trabajos de García-Montalvo (2003, 2006 y 2007), que previeron con rotundidad la existencia de una burbuja inmobiliaria de importantes dimensiones y con previsibles e inevitables costes de ajuste. Los indicadores estadísticos sobre el mercado inmobiliario publicados desde el último trimestre de 2007 así lo avalan.

Para analizar la influencia en el mercado residencial del fenómeno inmigratorio hay que tener en cuenta que la llegada masiva de extranjeros desde la segunda mitad de los años noventa explica casi en exclusiva el importante incremento de nuestra población en los últimos 14 años. Así, se ha pasado de los 39,7 millones de 1996, de los que tan sólo 0,54 millo-

nes eran extranjeros (1,37%), hasta los 46,9 millones de habitantes actuales, de los que 5,7 millones son extranjeros (12,2%), siendo 2,3 millones los procedentes del resto de la UE)¹². Además, la edad media significativamente más baja de los inmigrantes (32,8 años frente a los 41 de los españoles) y sus mayores tasas de fecundidad han dado lugar a una «recuperación» súbita de los perfiles demográficos de la población española¹³. Esta presión demográfica, unida a la posibilidad de acceso a niveles calidad residencial muy superiores a los disfrutados en sus países de origen, explica la fuerte demanda de vivienda de este colectivo, lo que sin duda han influido de forma determinante en la evolución del *stock* de vivienda residencial español.

Ante esta tensión de demanda, la secuencia de elección de la forma de acceso de los inmigrantes ha creado un submercado para las viviendas con un nivel de calidad por debajo de los mínimos aceptables para la población nacional. Se trata de aquellas viviendas que, como se ha comentado, se esperaba fuesen reemplazadas en el medio plazo. El conjunto de estas viviendas han conformado una oferta a la que han estado accediendo los inmigrantes tanto en régimen de alquiler, como en propiedad. Como establece la literatura, esta necesidad de alojamiento introduce una presión sobre la demanda de las viviendas de baja calidad que genera tensiones sobre los precios, situándolos por encima de las condiciones de habitabilidad, no solamente en este submercado, sino también en el de viviendas de calidad¹⁴. Además, el acceso compartido a la propiedad contribuye a esta elevación de precios, en la medida que distribuye entre todos los propietarios los incrementos experimentados por los precios.

Desde el punto de vista de la oferta, la elevación de los precios dentro de este submercado ha supuesto una entrada de renta «extraordinaria» para los propietarios nacionales interesados en cambiar a mejores viviendas, de acuerdo con sus expectativas de bienestar. Este fenómeno ha afectado tanto a los hogares formados en la década los años setenta como a los hogares pertenecientes cohortes más jóvenes, aquellas que accedieron a su primera vivienda en los años ochenta y primera mitad de los noventa, con condiciones financieras poco ventajosas dados los elevados tipos de interés de ese período. Este escenario ha dado lugar a que los demandantes nacionales acudan con mayor disponibilidad de renta a un mercado de vivienda distinto, por lo general de nueva construcción, que ofrece esos estándares de calidad buscados, al menos en niveles aceptables. Así, este aumento de renta en los demandantes produce, de nuevo, una tensión de demanda que fuerza la elevación de precios de la vivienda nueva y, por permeabilidad, en la vivienda de segunda mano con mayor nivel de calidad. El mantenimiento de unos tipos de interés reales muy bajos, incluso negativos en términos reales entre 2001 y 2005, ha favorecido este comportamiento, desplazando el aumento de capacidad de pago generado por los ahorros de cargas financieras hacia los precios de compra. Además, la existencia de incentivos fiscales generalistas que han operado sobre los precios de adquisición ha ayudado a potenciar esta escalada de precios, en la medida que han aumentado la capacidad de compra tanto de nacionales como de inmigrantes, sin distinción entre viviendas nuevas y usadas¹⁵ (García-Montalvo, 2003 y López-García, 2004 y 2006).

Desde una aproximación dinámica, la interacción entre ambos submercados habría abonado el terreno al contagio de estos incrementos hacia los precios de la vivienda de baja calidad, como hemos visto mayoritariamente demandada por los inmigrantes. Se trata, de un rasgo característico de la segmentación del mercado residencial en presencia de *shocks* de in-

migración, experimentado en aquellos países en los que la inmigración masiva tuvo lugar hace décadas. Esta hipótesis es compatible con los argumentos sobre valoración y precios del mercado de vivienda expuestos en Ayuso y Restoy (2006).

Empíricamente, en Onrubia (2007) se ha evaluado el impacto que este *shock* de demanda generado por una entrada masiva de inmigrantes en un corto espacio de tiempo ha podido tener sobre los precios de las viviendas tanto nuevas como usadas, en un contexto de mercado segmentado según la calidad. En un análisis utilizando el estimador de Wald de diferencias-en-diferencias, aplicado sobre un panel provincial para el período 1996-2006, se encuentra evidencia causal que permite sostener que el fuerte incremento de la población inmigrante ha incidido de forma determinante en el *boom* de precios inmobiliarios, a través de la interacción que su demanda de vivienda ha tenido sobre este mercado segmentado.

En todo este proceso no debe obviarse los fenómenos de exclusión social generados por estos cambios. Por un lado, la elevación de precios reduce el nivel de bienestar de los inmigrantes, estrechando su cesta de consumo familiar y sus condiciones de alojamiento, segmentando aún más las categorías de residencia con la consecuente aparición de situaciones de segregación y marginalidad. En segundo lugar, las diferencias de edad y nivel de renta existentes entre hogares nacionales también generan movimientos de segregación urbana, donde los de mayor edad —en muchos casos, unipersonales e integrados por jubilados— tienden a permanecer en sus viviendas de calidad baja, mientras que los hogares pertenecientes a cohortes más jóvenes abandonan los barrios centrales, migrando hacia la periferia, incluso a municipios satélites, en busca de las nuevas viviendas de mayor calidad¹⁶. Tampoco se puede pasar por alto la relevancia que tiene para estos hogares españoles de mayor edad, cuando viven en régimen de arrendamiento, las expectativas de revalorización por la posible venta de sus pisos a inmigrantes, incluso por el cambio del contrato a favor de inmigrantes, que pagarán alquileres más altos. Estas situaciones provocan problemas serios de conservación de los inmuebles por parte de los arrendadores, cuando no presiones para la cancelación de los contratos. En general, un escenario como éste parece haber favorecido todo tipo de prácticas especulativas, en la medida que las expectativas de revalorización a corto plazo han sido muy grandes. Además, en este ambiente, el funcionamiento de las ayudas directas o los incentivos fiscales dirigidos a potenciar el acceso a la vivienda habitual dejan de operar conforme se preveía en el diseño de los instrumentos, con el agravamiento en muchos casos de la situación de partida (García-Montalvo, 2006).

4. Políticas de vivienda para inmigrantes

En España, la política de vivienda se haya plenamente descentralizada desde principios de la década de los años noventa. Aunque el Gobierno central mantiene un departamento dedicado a esta materia —entre 2004 y 2010 con rango de Ministerio, previamente con rango de Secretaría de Estado y desde octubre de 2010 de nuevo con este rango—, sus competencias se limitan en la práctica a distribuir la financiación estatal a las CC.AA. y establecer los estándares de intervención y coordinación dentro de los planes de vivienda plurianuales. No obstante, a menudo las entidades locales desempeñan actuaciones en su ámbito municipal,

tales como la provisión de viviendas de promoción pública, la difusión de ofertas de alojamiento para inmigrantes o la realización directa de acciones de acogida de inmigrantes en situación precaria. En muchas ocasiones, estas actuaciones se realizan de forma coordinada con la C.A. de su territorio. La multitud de municipios existentes en España nos impide entrar a valorar el contenido de las mismas.

4.1. Política estatal en materia de vivienda para inmigrantes

A pesar de la cesión de competencias a las CC.AA., el Estado, en su Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, de febrero de 2007, incluyó una serie de actuaciones básicas para garantizar el acceso a la vivienda de la población extranjera en igualdad de condiciones que la población nacional. Entre los principios recogidos en este Plan Estratégico inspiradores de las acciones de integración de los inmigrantes extranjeros se destaca la necesidad adecuar las políticas públicas a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, así como la de garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos en igualdad de condiciones con la población autóctona. También se incluye como principio general el establecimiento de un sistema de acogida a los nuevos inmigrantes y a los que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

El Plan, inspirado en el marco competencial español actual, prevé la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas para desarrollar las actuaciones de integración. Respecto de la Administración del Estado, el Plan reconoce que además de establecer los marcos normativos pertinentes, ésta debe potenciar esos servicios, apoyando a las administraciones responsables de los mismos. En este sentido, se explicita que el Plan, dado su carácter estatal, se configura como un marco para la cooperación de todos los agentes implicados, tanto en la formulación de objetivos, estrategias y políticas, como en el desarrollo y la evaluación de los mismos.

En cuanto a las medidas de intervención previstas en materia de vivienda para inmigrantes, el plan recoge: ampliar el peso de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de vivienda y promover un mayor equilibrio en las formas de tenencia para colectivos con bajos ingresos; prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en el asentamiento inicial; luchar contra la discriminación en el mercado de la vivienda; y mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial. En cuanto a la política de acogida, se prevé proporcionar a los inmigrantes los medios necesarios para alcanzar un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona. Para ello, se propone la articulación de una Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral en todo el territorio nacional, capaz de dar respuesta a las necesidades de acogida integral, acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.

Los recursos presupuestarios inicialmente previstos en este Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 para financiar las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado se elevaban a 2.005 millones de euros, de los cuales únicamente 32,3

millones se destinaban a actuaciones en materia de vivienda, correspondiendo el resto a las áreas de acogida (463,9 millones), educación (836,55 millones), empleo (207 millones), infancia y juventud (101 millones), servicios sociales (80,5 millones) y salud (71,8 millones). La negativa evolución de la situación económica y los consecuentes recortes presupuestarios han limitado en buena medida la aplicación finalista de estos créditos.

4.2. Políticas autonómicas en materia de vivienda para inmigrantes

A continuación se revisan las principales actuaciones de los gobiernos autonómicos que tienen planes de vivienda con atención específica a inmigrantes.

Andalucía

En 2001, la Junta de Andalucía aprobó el Primer Plan Integral para la Inmigración en la C. A. Andaluza (Decreto 1/2002, de 9 de enero), para el período 2001-2004. El Plan establecía como objetivo general asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales y la atención jurídica, estableciendo la necesidad de impulsar y realizar desde la Administración Autonómica estrategias activas que garanticen este acceso. Tras reconocer la fuerte demanda de vivienda del colectivo inmigrante, se recogía como actuación preferente el fomento de la construcción de unidades habitacionales como fórmula intermedia entre la vivienda tradicional y la residencia colectiva, que prioritariamente se destinarían a los inmigrantes con contratos de trabajo de corta duración. La segunda línea contemplada era la construcción de viviendas de menos de 70 metros cuadrados útiles, las cuales deberían destinarse prioritariamente a los trabajadores con contratos más estables y con familia a su cargo. Se contemplaba tanto la tenencia en propiedad como en arrendamiento, fijándose un importe máximo del alquiler en un 5% del precio máximo de venta de una vivienda similar. El Plan establecía una atención especial a la integración social de las familias en el núcleo urbano donde radique la promoción.

Asimismo, el Plan consideraba como otro objetivo favorecer la construcción de viviendas y alojamientos adecuados para arrendar a trabajadores inmigrantes temporeros. Igualmente se recogía el apoyo para la obtención de préstamos hipotecarios, con una subsidiación de hasta el 50% de la cuota del préstamo, si bien para estas ayudas el Plan reconocía la necesidad de suscribir convenios de colaboración entre la Junta de Andalucía y las entidades financieras.

Para la realización de estas promociones, el Plan señalaba que la Administración del Estado concedería una subvención del 15 por ciento del precio máximo al que hubieran podido venderse las viviendas, mientras que la Junta de Andalucía, con cargo a sus presupuestos, concedería una subvención adicional por igual importe. También se reconocía el acceso a financiación cualificada de las promociones acogidas a este Plan. Para financiar todas estas actuaciones, este Primer Plan asignaba los siguientes recursos presupuestarios: 729,2 millones de euros en 2001, 523 millones en 2002, 59,9 millones en 2003 y 48,8 millones de euros en 2004. Como organismos gestores, este Primer Plan señalaba a los Ayuntamientos, promoto-

res públicos de vivienda, ONGs, empresarios y cualquier persona física o jurídica dispuesta a promover este tipo de viviendas.

Para el período 2006-2009, la Junta de Andalucía aprobó (Decreto 92/2006) el II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, que reiteraba los objetivos generales del anterior. Como línea de actuación, se vuelve a plantear la colaboración de los promotores públicos y privados, así como la creación de figuras de intermediación efectiva para el alojamiento en régimen de alquiler para temporeros. Las únicas diferencias con el Primer Plan aparecen con el reconocimiento de las especiales circunstancias de las mujeres inmigrantes, determinado por el contexto laboral y personal, si bien no puede decirse que el Plan establezca una línea de actuación concreta. En materia de ayudas, el Plan de 2006 incluyó las medidas propuestas dentro del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007, previamente aprobado. En concreto, se amplió el límite de la financiación mediante préstamos cualificados con entidades de crédito hasta un 80% del precio máximo de venta, con plazos máximos de amortización de 25 años. El resto de ayudas se mantuvieron en términos similares, con financiación combinada del Estado y de la Junta de Andalucía.

Aragón

Las Cortes de Aragón aprobaron en noviembre de 2004 el Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2005-2006. Los antecedentes son una serie de medidas específicas adoptadas por distintos Departamentos del Gobierno de Aragón, entre las que cabe destacar las ayudas para el acondicionamiento de alojamientos para trabajadores temporeros y el refuerzo de los servicios sociales en las zonas rurales durante el período de recolecta. Este Plan Integral parte de la necesidad de desarrollar estructuras de coordinación que faciliten el acceso a la vivienda, igual que al resto de servicios sociales básicos, señalando que las intervenciones que se contemplen deben atender y cumplir con los principios de integralidad y normalización para la plena integración de la población extranjera. Como línea de actuación básica, se establece la necesidad de prestar apoyo informativo desde los servicios sociales de base para facilitar el acceso a los servicios públicos encargados de la política de vivienda.

El Plan establece como objetivos garantizar el acceso a la vivienda de promoción pública de las personas extranjeras en condiciones de igualdad con otros sectores desfavorecidos, así como favorecer los procesos de reagrupación familiar. Las medidas se incardinan dentro de la Política de Vivienda de la Comunidad de Aragón (Ley 24/2003 de medidas urgentes de política de vivienda protegida y por el Decreto 80/2004 que regula la adjudicación de viviendas protegidas). Esta normativa establece un sistema de asignación para orientar las viviendas a sectores de población más acuciados por la búsqueda de vivienda, entre los cuales, estarían los inmigrantes.

La rehabilitación y recuperación de viviendas no utilizadas o en malas condiciones de habitabilidad es otra de las líneas de actuación concretas recogidas en este Plan Integral. Para ello, se reconoce la necesidad de coordinación con los ayuntamientos con población inmigrante para la promoción de programas conjuntos de rehabilitación. También se propone el acondicionamiento de viviendas municipales desocupadas, o de otras administraciones, como viviendas de maestros, cuarteles, etc. En materia de ayudas, se ofrece un programa de subvenciones para la rehabilitación de viviendas destinadas a alquiler para personas o fami-

lias con dificultades socioeconómicas. Por último, se establece la necesidad de apoyar a las entidades locales en la promoción de programas de rehabilitación y adecuación de viviendas desocupadas para ofrecerlas en alquiler permanente o temporal. Desde el lado de la oferta, el Plan Integral se fija como objetivo aproximar a los propietarios de viviendas de alquiler a los inmigrantes que quieren optar por esta forma de tenencia. Las actuaciones previstas son de carácter informativo, y entre otras se mencionan la resolución de conflictos, la creación de bolsas de viviendas, la realización de estudios sobre las necesidades residenciales de la población inmigrante, la creación de servicios de intermediación y el asesoramiento jurídico sobre los contratos de alquiler. Por último, el Plan también se orienta a facilitar el uso de alojamientos alternativos para inmigrantes con graves dificultades de acceso a las viviendas «normalizadas».

Baleares

Desde el año 2001, en esta C.A. se han puesto en funcionamiento distintas actuaciones para inmigrantes, dentro de las políticas generales de vivienda, centradas en el mercado de alquiler. Las principales medidas han consistido en el establecimiento de ayudas para el alquiler, la rehabilitación de viviendas para destinarlas al alquiler o la mediación en el alquiler. Posteriormente, en 2005, la Consellería de Inmigración y Cooperación estableció programas específicos para el acceso de inmigrantes al Plan de Viviendas autonómico.

Con el objetivo general de la integración de la población inmigrante en las Islas Baleares, el II Plan de Atención a las Personas Inmigradas estableció una política de acceso a la vivienda dirigida específicamente a los inmigrantes. La creación de la Comisión Interdepartamental de la Inmigración también colaboró en el desarrollo de esta política, de forma coordinada con otras políticas transversales de las Consellerías de Educación, Sanidad, Transportes y Vivienda. Como objetivo preferente, este II Plan afronta el problema de acceso a la vivienda para la población inmigrante, si bien explicita la premisa de que no es un problema exclusivo de este colectivo. No obstante, la especial vulnerabilidad económica de la población inmigrante, así como la desconfianza existente por parte de los propietarios frente a los posibles retrasos en el cobro o los problemas de masificación en la ocupación de viviendas, junto con las dificultades para conseguir préstamos bancarios, justifica el diseño paralelo de una política específica. Los riesgos de concentración de la población inmigrada en determinados barrios o zonas de las ciudades o pueblos constituyen otro elemento que se considera debe abordarse dentro de esta política de vivienda para inmigrantes. Como actuaciones concretas, se establecen las siguientes: favorecer el acceso de los inmigrantes a la vivienda en régimen de alquiler, evitar la creación de guetos mejorando las zonas de concentración residencial de los inmigrantes, promover el acceso de este colectivo en igualdad de condiciones con la población autóctona a las ofertas del sistema público de vivienda, reforzar y consolidar los programas de mediación en el alquiler y generalizarlos mediante su difusión en todos los ayuntamientos, promover las asociaciones sociales para conseguir su colaboración en la búsqueda de viviendas libres, fomentar las inversiones en infraestructuras en los barrios en proceso de deterioro e intervenir integralmente en los barrios con problemas de interculturalidad.

El Plan, además, reconoce el derecho de acceso de los extranjeros al Programa Anual de Ayudas al Plan de Vivienda, pertenezcan o no a la Unión Europea, en condiciones de igualdad con el resto de beneficiarios. En cuanto a dotación presupuestaria, este II Plan sólo recogía la previsión para el año 2005, que ascendía para todas las actuaciones de vivienda a 167.456 euros, un 1,97% del coste total de todas las áreas.

Por último, hay que mencionar el programa «Palma Habitada», por el que el Ayuntamiento de Palma facilita el alquiler a inmigrantes de viviendas vacías a precios razonables, garantizando al propietario el cobro y el mantenimiento de la vivienda. No obstante, no existen análisis sobre el impacto real que ha tenido esta medida.

Canarias

El Plan Canario para Inmigración 2002-2004 contemplaba, dentro de las especiales circunstancias de esta C.A. como receptora masiva de inmigrantes, muchos de ellos irregulares, el desarrollo de la red de centros de primera acogida y acogida temporal para los inmigrantes en situación de emergencia social, de acuerdo con los protocolos establecidos con los centros de servicios sociales. Las líneas de actuación previstas eran la creación y mantenimiento de centros y plazas de primera acogida para los inmigrantes en situación de emergencia social, ampliando la oferta y diversificando su emplazamiento territorial, así como la coordinación para el impulso a la creación de «centros de estancia temporal para personas inmigrantes en Canarias». Además, el Plan recogía la dotación de plazas complementarias de primera acogida en viviendas normalizadas o a través de contratos con establecimientos de alojamiento.

En materia de acceso general a la vivienda de los inmigrantes, el Plan establece como línea de actuación principal favorecer el ejercicio de los derechos y el acceso a la información de los extranjeros que buscan su residencia, con el objetivo de mitigar las dificultades de comunicación y acceso al asesoramiento legal de este colectivo, así como para tratar de eliminar la desconfianza de arrendadores e intermediarios inmobiliarios. Para ello, las actuaciones a desarrollar se centraron, en un primer momento, en la sensibilización e información de los agentes sociales, y en concreto de aquellos trabajadores incluidos en la red delegada sobre inmigración, reforzando la utilización de mediadores con conocimientos de idiomas. Asimismo, el Plan planteó la edición de información en varios idiomas sobre los recursos de acceso a la vivienda en régimen de alquiler, además de la realización de una campaña de sensibilización de las asociaciones de vecinos, a fin de que colaboren con los diferentes organismos en la búsqueda de viviendas, la mediación y la inserción social de los inmigrantes.

Como actuación sustantiva, el Plan recoge la necesidad de desarrollar un programa para la creación de una bolsa de viviendas de alquiler para inmigrantes, al que se accedería a través del programa de mediación citado. En relación con la oferta pública de viviendas, el Plan preveía incorporar medidas normativas dirigidas a garantizar que las viviendas públicas no ocupadas por sus adjudicatarios puedan ser captadas para programas de alquiler de vivienda a inmigrantes. Además, se recogía la necesidad de reducir los posibles costes asumidos por los arrendadores, financiando seguros de hogar y estableciendo una garantía del cobro de los alquileres, junto con la implantación de un sistema de seguimiento de incidencias de los contratos. Este Plan también recogía medidas para el alojamiento temporal en pisos tutelados o compartidos, reservando a este fin una proporción de viviendas del parque público. En esta

línea, se planteaba estudiar las posibilidades de reconversión y rehabilitación de hoteles obsoletos, así como el cambio de destino de edificios de uso colectivo, que se deberían transformar en pequeños apartamentos para inmigrantes con dificultades de inserción, señalándose el carácter temporal de estos alojamientos bajo programación.

El Plan también abordaba la necesidad de alojamiento de los «trabajadores de temporada», fijando como actuación el estímulo de la creación de viviendas o alojamientos adecuados que eviten la proliferación de infraviviendas y el chabolismo. También se contemplaba el impulso de acciones para sensibilizar a empresarios y sindicatos de la necesidad de incluir en los convenios colectivos de estos trabajadores garantías de oferta de la cobertura de alojamiento, con las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas. En paralelo se proponía, como instrumento de control, la elaboración de un censo permanente de alojamientos sin las condiciones de habitabilidad exigidas, para poder realizar un seguimiento.

En cuanto al acceso en régimen de propiedad, el Plan apostaba por fomentar la normalización del acceso de los inmigrantes a las viviendas de promoción pública, teniendo en cuenta que este incremento de la demanda potencial debía ser tenido en cuenta en el desarrollo de los Planes Autonómicos de Vivienda. Sin embargo, en materia presupuestaria, no se preveía una ampliación de las dotaciones en estos planes, si bien las actuaciones específicas se financiarían con créditos del Plan Canario para la Inmigración, con importes bastante reducidos para los tres años (374.000 euros para pisos tutelados y 229.000 euros para la mediación en el alquiler).

Cataluña

Las actuaciones públicas en materia de vivienda para la población inmigrante se recogieron en el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008, aprobado por el Gobierno de Cataluña en junio de 2005. Como antecedentes se encuentran el I Plan Interdepartamental de Emigración 1993-2000 y el II Plan Interdepartamental de Emigración 2001-2004, éste ya con una clara orientación de las políticas de inserción hacia el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos autonómicos. El Plan 2005-2008 aborda por primera vez la planificación temporal de las actuaciones y su dotación presupuestaria. Este Plan manifiesta su pretensión de articularse bajo principios de transversalidad interdepartamental, con líneas de actuación estratégica planificadas y coordinadas entre todos los Departamentos de la Generalitat y con coordinación en la gestión, suficiencia en la dotación presupuestaria y evaluación. Sin embargo, este Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008, definido como complementario del Plan por el Derecho a la Vivienda 2004-2007 del Gobierno Catalán, carece de acciones específicas de acceso a la vivienda protegida en régimen de propiedad o incluso de acceso a financiación cualificada.

El Plan de Ciudadanía e Inmigración reconoce la necesidad de establecer una red de alojamientos de acogida y transición para asegurar el derecho a una vivienda digna, dentro del Programa Integral de Acogida. Como ámbitos de actuación prioritaria, se establece la promoción de acciones de mejora en barrios y municipios afectados por procesos de degradación y con alta concentración de inmigrantes, así como la promoción de viviendas sociales en régimen de alquiler. El Plan prevé la creación de una red de mediación en el acceso a los alquileres sociales, los cuales se fijan en un importe máximo de 630 euros mensuales. Ade-

más se prevé la firma de convenios con entidades gestoras de «bolsas de vivienda», quienes desarrollarán actividades de información sobre derechos y obligaciones contractuales a los propietarios y solicitantes, así como a hacer seguimientos de la buena utilización de la vivienda y el control del pago de los alquileres.

En cuanto a la política de vivienda general, se garantiza el acceso en igualdad de condiciones para los inmigrantes, lo que de nuevo exige el establecimiento de programas de información a los demandantes de vivienda, así como de establecimiento de ayudas para el alquiler. Este programa de ayudas para el alquiler está limitado a personas que no superen unos determinados ingresos y cumplan requisitos como ser mayor de 65 años con contratos de prórroga forzosa, arrendatario de viviendas administradas por promotores u operadores públicos, o en riesgo de exclusión social, entre los que se incluyen los inmigrantes con menos de dos años en Cataluña o los jóvenes hasta 35 años con ingresos anuales menores de 6.500 euros.

Castilla-La Mancha

La única referencia disponible sobre actuaciones públicas en materia de vivienda específicas para la población inmigrante en Castilla-La Mancha es un documento de la Consejería de Ordenación Territorial y Vivienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de julio de 2007. Se trata de un documento sin rango normativo en el que se reconoce que los inmigrantes residentes legalmente en Castilla-La Mancha tienen los mismos derechos de acceso a las viviendas con protección pública que cualquier ciudadano residente habitual en esa C.A.

Castilla y León

La C.A. de Castilla y León establece las actuaciones fundamentales de su política de vivienda para la población inmigrante en su Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009. Como antecedentes, hay que destacar que la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, órgano competente en materia de vivienda, en su Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 ya reconocía la necesidad de garantizar a los extranjeros en situación administrativa regular el derecho a una vivienda digna, debiéndose fomentar el acceso a ésta en régimen de igualdad con el resto de residentes en la Comunidad. En consecuencia, se reconocía que el sistema de ayudas y subvenciones debe dirigirse también al colectivo inmigrante, destacando además el fomento de las ayudas para la vivienda rural, con el objetivo de contribuir al asentamiento de la población en aquellos municipios en los que trabaja una proporción importante de inmigrantes. Hay que tener en cuenta que en esta C.A., la política de vivienda tiene un rasgo diferencial derivado de las migraciones interiores que han provocado un importante vaciamiento de las zonas rurales. De hecho, el Plan Integral destaca que el acceso a la vivienda debe contemplarse más allá del propio hecho de constituir una demanda social de este colectivo, tratando de asegurar una estabilidad al propio inmigrante, facilitando el reagrupamiento familiar, con el objetivo de fijar población en aquellos municipios muy despoblados. Se señala en el Plan que este fin es plenamente consistente con la plena integración del inmigrante en la sociedad de acogida.

Como actuaciones para facilitar el acceso a la vivienda de los inmigrantes, el Plan reconoce el derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda, en idénticas condiciones que los españoles. Se resalta el papel especial que deben desempeñar los municipios en la articulación de las medidas de acceso, al ser éstos los verdaderos conocedores de la problemática de la demanda en cada municipio. El Plan dispone que las actuaciones de la Consejería de Fomento se agrupan en tres líneas. Por un lado, el fomento de la construcción de viviendas de protección oficial a la que tendrá acceso la población inmigrante y aquellos grupos sociales singulares, en condiciones de habitabilidad. En segundo lugar, favorecer el acceso a una vivienda. Y en tercer lugar, favorecer el alojamiento de manera rápida y efectiva en casos de emergencia.

La construcción de viviendas de protección oficial de promoción convenida constituye la principal medida contemplada en el primer ámbito, implicando a los ayuntamientos en la construcción de viviendas de protección pública fundamentalmente en régimen de alquiler, mediante la suscripción de convenios de colaboración. Estos convenios deben recoger los compromisos del ayuntamiento de aportación del solar, la participación en la promoción directa o indirecta en la realización de las viviendas, así como el compromiso de reducir los precios máximos de venta o la renta del arrendamiento en la adjudicación de las viviendas de protección pública. Por su parte, la Junta de Castilla y León se compromete a otorgar subvenciones de hasta 24.000 euros por vivienda. Otra línea de actuación es la construcción de alojamientos protegidos públicos de alquiler limitado, como fórmula intermedia entre la vivienda individual y la residencia colectiva, articulándose su construcción a través de convenios de colaboración con los ayuntamientos. En este caso, la C.A. concede una subvención al ayuntamiento. Para financiar estas ayudas, se preveía que el Plan Integral se viese dotado en los Presupuestos anuales de la C.A., y complementadas por la financiación estatal cuatrienal del Plan Director de Vivienda y Suelo 2002-2009 de la Junta de Castilla y León.

En relación con la segunda línea de actuación, el Plan dispone el establecimiento de medidas de apoyo para personas con escasos recursos que accedan a una vivienda en alquiler mediante la concesión de ayudas, con un máximo de 2.880 euros anuales. Estas ayudas también se destinan a la rehabilitación de viviendas rurales. En materia de alquiler, destaca la creación del Plan de Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (REVIVAL), gestionado por la Agencia Pública Regional de Alquiler, consistente en la creación de un registro de viviendas vacías y su gestión para su posterior oferta en alquiler. En este sentido, el Plan Integral contempla la realización de labores de mediación entre los propietarios de las viviendas vacías y los arrendatarios, con el fin de asegurar el cumplimiento del acceso en condiciones de igualdad de la población inmigrante de acuerdo con el Decreto 99/2004. Se contempla que la difusión de estas medidas se generalice de forma permanente mediante el reforzamiento de un servicio de información y asesoramiento en materia de vivienda. Por último, la tercera línea de actuación consiste en un paquete de ayudas al alojamiento de las personas sin techo, mediante la firma de convenios específicos de colaboración con los ayuntamientos, dentro de sus programas de acción social. Para financiar estas acciones, se preveía que la Junta de Castilla y León concediera subvenciones trianuales a los correspondientes programas municipales, debiendo financiar los ayuntamientos una cantidad igual a la del gobierno autonómico.

Extremadura

El Plan para la Integración Social de los inmigrantes en Extremadura 2006-2007, aprobado en septiembre de 2006, se plantea como objetivo prioritario en materia de vivienda proporcionar a la población inmigrante los medios necesarios para el acceso a una vivienda digna, dentro de una meta general de integración social. Para el desarrollo de las actuaciones a emprender por el Gobierno Autónomo, el Plan manifiesta el respeto al principio de igualdad de derechos y obligaciones de la población inmigrante y nacional residente en Extremadura y su igual acceso a los servicios públicos. Este Plan parte de un diagnóstico de la situación, en el que se señala que la mayoría de la población inmigrante reside en viviendas de alquiler, ante la imposibilidad de acceder a la compra. Asimismo se destaca que el fenómeno de masificación o sobreocupación de inmuebles, junto con los realquileres no autorizados, son los principales problemas de habitabilidad detectados, siendo consecuencia, igualmente, de la escasez de recursos económicos del colectivo y del elevado precio que muestra la vivienda en alquiler. También se señalan las reticencias mostradas por los propietarios para alquilar a extranjeros, provocando una caída de los niveles de calidad y equipamiento, e induciendo la sobreocupación. Este Plan de Integración Social destaca la necesidad de crear un Observatorio Permanente de Inmigración, dedicado al análisis y diagnóstico continuado de la situación de los inmigrantes con respecto a la vivienda, en el que las corporaciones locales deben jugar un papel principal, por su mejor conocimiento de la demanda.

Este Plan es bastante escueto en cuanto a las medidas. Se señalan, de forma bastante general, las siguientes: el apoyo a programas de integración en el entorno urbano en barrios con alta presencia de inmigrantes, el refuerzo de programas de intermediación en el mercado de vivienda, el apoyo a programas de inserción de familias inmigrantes en entornos con escasa población en el marco de proyectos de desarrollo local, y la formación en interculturalidad de profesionales de la intermediación inmobiliaria. En materia de política de acogida de población inmigrante en situación de riesgo de exclusión, el Plan remite al Programa de Acogida y Atención Humanitaria a personas inmigrantes procedentes de Canarias, Ceuta y Melilla. Asimismo, se contemplan Programas de Acogida Integral para inmigrantes en situación de vulnerabilidad, que incluyen acciones de alojamiento y manutención. En cuanto a su financiación, el Plan señala que en 2007, los fondos presupuestarios previstos para la totalidad de las áreas procedían, en cada uno de los dos años de horizonte: de la C.A. de Extremadura, 580.015 euros; del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1.933.385 euros; y de las Corporaciones Locales, 753.038 euros.

Galicia

Las líneas de actuación en materia de vivienda para la inmigración se recogen en el Plan Gallego de Ciudadanía, Convivencia e Integración 2008-2011, aprobado en 2008. Para ello, parte de reconocer las dificultades de acceso a la vivienda para toda la población, aunque destaca los problemas específicos de los inmigrantes. El Plan ofrece una relación detallada de todos los programas de las distintas Administraciones Públicas, así como de los gestionados por organizaciones sociales sin ánimo de lucro. No obstante, no se ofrece una cuantificación concreta de los recursos presupuestarios que se consideran necesarios para llevar a cabo las actuaciones reflejadas.

A partir del estudio «Situación da población Inmigrante na comunidade Autónoma de Galicia», elaborada por la Secretaría General de Análisis y Proyección de la Xunta de Galicia, se reconocen importantes diferencias en el modo de acceso, pues sólo un 13,5% de los inmigrantes compran una vivienda, frente al 79% de la población gallega y sólo un 9,3% la adquiere a través de un crédito hipotecario. También se detecta la inferior calidad de las viviendas ocupadas por inmigrantes, en todas las formas de tenencia, existiendo además una excesiva concentración por barrios. Un segundo aspecto es la alta densidad de ocupación, con problemas de hacinamiento al convivir más de un núcleo familiar en una misma vivienda. Los elevados precios y alquileres, para unos ingresos por debajo de la media de población, se identifican como el factor explicativo de esta sobreocupación. Otro de los problemas identificados es la segregación espacial, en cuyo origen se encuentra la tendencia de los inmigrantes a agruparse por nacionalidad o región en los mismos barrios. El Plan establece que para evitar la creación de guetos es necesario llevar a cabo políticas preventivas que garanticen un acceso igualitario.

Entre sus objetivos, el Plan prevé favorecer el acceso a la vivienda a los colectivos de mayor vulnerabilidad. Como acciones concretas, se considera la implantación de programas de información y orientación sobre la situación del mercado gallego de vivienda; el apoyo a los pisos tutelados por organizaciones sociales o Corporaciones Locales para situaciones de emergencia; el diseño de protocolos de actuación y difusión de buenas prácticas; la promoción de estudios dirigidos a la detección de necesidades de vivienda. Un segundo objetivo consiste en facilitar sin discriminación el acceso a viviendas de alquiler. Para ello se proponen como medidas: la coordinación de alquileres de vivienda en condiciones protegidas; ofrecer garantías e incentivos a los propietarios para aceptar unos precios regulados, desarrollar la mediación de la Administración entre propietarios y arrendatarios y en colaboración con las organizaciones sociales para el alquiler social; realizar acciones de sensibilización para garantizar el acceso al alquiler en condiciones de igualdad; establecer bolsas de alquiler dirigidas a inquilinos con recursos económicos limitados. Un tercer objetivo es el fomento del acceso en propiedad, dentro de las distintas tipologías de vivienda protegida, para lo que se prevé dedicar recursos públicos para conseguir una oferta de vivienda suficiente, así como arbitrar mecanismos de colaboración entre entidades financieras y corporaciones locales para facilitar a los inmigrantes el acceso a créditos hipotecarios. Por último, para evitar la segregación en los núcleos urbanos, el plan recoge como medidas: fomentar, dentro del Plan de Vivienda 2005-2008, la rehabilitación de las zonas históricas para impedir su degradación; el apoyo a programas de desarrollo local en barrios con un alto índice de inmigrantes; realizar intervenciones integrales en los barrios más degradados; y evitar la agrupación exclusiva de la población inmigrante en las zonas donde se ofrecen las viviendas de Promoción Pública.

Madrid

El problema del acceso a la vivienda en la Comunidad de Madrid para la población inmigrante y los riesgos de marginación y segregación ya se apuntaban al principio de la década de los años noventa (Lora-Tamayo, 1993). En el mismo sentido, Giménez (1992) expresaba el impacto que sobre la distribución de la renta comenzaba a tener el problema del acceso a la vivienda de la población inmigrante en Madrid, al señalar que los inmigrantes de los paí-

ses del Tercer Mundo estaban ampliando la base de la pobreza en Madrid. Entonces ya se apuntaba la necesidad de instrumentar una política de vivienda específica dirigida a la población inmigrante, aunque se reconocían las dificultades que generaba la atomización de competencias y la inexistencia de directrices claras entre los tres niveles de gobierno.

En 2005, la Comunidad de Madrid elaboró el Plan de Integración 2006-2008, cuyo objetivo principal era promover la integración social de los inmigrantes residentes en la Comunidad de Madrid. Este Plan daba continuidad al Plan Regional de Inmigración 2001-2003. En materia de vivienda, el Plan 2006-2008 partía de un diagnóstico general del problema del acceso a la vivienda en el que se concluía que la relación entre mercado de vivienda y población inmigrante es indisociable de las propias características que definen la evolución y el contexto residencial nacional y madrileño, caracterizado por el incremento de las necesidades residenciales y por las dificultades que determinados sectores de la sociedad encuentran para resolver los problemas de acceso derivados del incremento de los precios por razones eminentemente especulativas. Como cuestión diferencial, se destacaban las actitudes discriminatorias ante la población inmigrante, manifestadas en la desconfianza de una parte de los propietarios a ofrecer sus viviendas en alquiler a este colectivo.

A partir de un diagnóstico bastante completo, el Plan planteaba las siguientes estrategias de intervención: mejorar la información de la población inmigrante sobre recursos disponibles de alojamiento en su primera etapa de acogida; reforzar y mejorar los recursos de acogida de emergencia para población inmigrante, menores no acompañados y colectivos vulnerables; promover las condiciones de habitabilidad de la vivienda, paliando los problemas de hacinamiento; reforzar la convivencia y la cohesión social entre la población inmigrante y la población de acogida en el uso de la vivienda mediante mecanismos de participación social; y por último, detectar los procesos de concentración de población en situación de riesgo social en barrios y municipios.

En relación con las mejoras informativas, la Comunidad de Madrid tiene un Programa de Acceso a la Vivienda para Inmigrantes dirigido a aquellas personas que carecen de un contrato de trabajo y que tengan dificultades para formalizar un contrato de arrendamiento. Este servicio, gestionado por la Asociación Provivienda y subvencionado por la Comunidad de Madrid es complementario de los específicos del Instituto de la Vivienda de Madrid y de la Oficina de Vivienda de la Comunidad. Otras medidas son la mejora de la información sobre los recursos de alojamiento disponibles en la C.A., la difusión de las ayudas y subvenciones para el acceso a la vivienda concedidas por la Comunidad y por los Ayuntamientos, información sobre el acceso a préstamos hipotecarios, elaboración de estudios de mercado para detectar los cambios en la demanda de vivienda por parte de la población inmigrante, realización de talleres y jornadas de divulgación sobre innovación y buenas prácticas en materia vivienda, puesta en funcionamiento de un programa de intermediación en el mercado de alquileres. En cuanto a las actuaciones vinculadas a situaciones de emergencia, el Plan recogía un aumento de las dotaciones públicas para alojamientos transitorios de emergencia, así como la potenciación de la red gestionada por entidades sin ánimo de lucro. También incrementaban las plazas concertadas en alojamientos colectivos, para paliar situaciones de crisis residencial grave. Para combatir las prácticas de hacinamiento y creación de núcleos de infraviviendas,

el Plan preveía establecer un protocolo de actuación de los servicios sociales de la Comunidad, así como el aumento en las inspecciones de seguimiento de los alojamientos afectados. En lo referente a situaciones de exclusión social y protección a grupos considerados como de riesgo elevado, el Plan recogía una serie de actuaciones puntuales, con aumento de los recursos destinados. Por último, se establecían una serie de actuaciones dirigidas a mejorar la convivencia entre inmigrantes y en las relaciones con los residentes autóctonos, potenciando programas de sensibilización sobre el respeto y el uso de los servicios e instalaciones de las viviendas, edificios y equipamientos públicos.

En el área de vivienda, el Plan de Integración 2006-2008 de la Comunidad de Madrid ha destinado unos recursos presupuestarios por valor total de 52,5 millones de euros, sobre un importe total del Plan para los tres años de duración de 4.400 millones de euros¹⁷. La distribución anual de las asignaciones ha sido de 15,4 en 2006, 17,5 en 2007 y 19,6 en 2008. Prácticamente la totalidad de estos recursos se han destinado a potenciar la red de intermediación de alquileres para inmigrantes.

A finales de 2008 se aprobó el Plan de Integración 2009-2012, que daba continuidad al anterior, con un capítulo específico en materia de acceso a la vivienda de la población inmigrante. Este nuevo Plan recoge un análisis bastante detallado de la situación residencial de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid, realizado a partir de la Encuesta Regional de Inmigración de 2008. En el análisis se pone de manifiesto que casi el 70% de los inmigrantes se aloja de forma estable en viviendas arrendadas (57,2%) o en propiedad. Un 27% lo hacen en casas de amigos o familiares y el 3% restante en su centro de trabajo, de los cuales un 87,5% corresponde al régimen interno en hogares. Además, el estudio muestra que un 75% de los inmigrantes vive en viviendas con una densidad de alojamiento normal (entre 0,5 y 1 personas por habitación), el 19% corresponde a una densidad alta (entre 0,3 y 0,4 personas por habitación) y tan solo 1,5% de las viviendas estarían hacinadas. En cuanto a las actuaciones en materia de vivienda, el Plan 2009-2012 se limita a exponer, como estrategia de intervención de la Comunidad de Madrid, tres grandes líneas: facilitar el acceso de la población extranjera a la vivienda en alquiler y propiedad; garantizar una vivienda digna en un entorno aplicable; evaluar la situación de la vivienda en la Comunidad de Madrid. En el documento no se recogen asignaciones presupuestarias para programas específicos de vivienda para inmigrantes.

Murcia

El acceso a la vivienda para la población inmigrante se recoge en el II Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009. Este tiene como antecedentes el I Plan aprobado en 2002 para el período 2002-2004, cuando el fenómeno de la inmigración en la Región, aunque con un crecimiento relativo muy importante dentro de todas las CC.AA., podía considerarse como reciente. Este II Plan reconoce que el anterior no ha servido para resolver los problemas de vivienda, calificando las acciones puestas en marcha como dispersas y carentes de la necesaria coordinación propia de un Plan.

El II Plan reconoce que el acceso de la población inmigrante a una vivienda digna es el factor fundamental para la integración social en el lugar de acogida, pues sin cubrir este objetivo resulta difícil alcanzar niveles satisfactorios en educación, salud, y empleo. En su plan-

teamiento general, el Plan también se refiere a los procesos de reagrupación familiar, donde la residencia en una vivienda en las debidas condiciones de habitabilidad se considera imprescindible. El Plan parte de un diagnóstico sobre las necesidades de vivienda de la población inmigrante, reconociendo una serie de características que diferencian su demanda respecto de la población autóctona. Entre otras, se señala la existencia de una estructura demográfica distinta, con una mayoría de hombres, aunque cada vez hay más mujeres, también solas, y con el paso del tiempo de estancia aumenta el número de familias, bien sea por reagrupamiento bien por nueva constitución. Las distintas fases de asentamiento de los inmigrantes y su opción por las diferentes formas de alojamiento son también objeto de análisis detallado.

Como objetivo general, este II Plan planteaba facilitar a los inmigrantes el acceso a la vivienda tanto en propiedad como en arrendamiento, señalándose dos grandes líneas de actuación: ayudas económicas para promotores, adquirentes y arrendatarios; y optimizar las condiciones de acceso al alojamiento, así como de relación con el entorno de la población inmigrante, creando una Red de Acogida Integral. En la primera línea, las actuaciones contempladas son las propias del Plan de Vivienda de la Comunidad Autónoma de Murcia, para el acceso en régimen de propiedad, dentro del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008. En la segunda línea de actuación, el Plan contempla la realización de programas de integración en el entorno rural y urbano, fomentando la realización de acciones específicas en el ámbito local, incluidas actuaciones de integración por barrios, con el objetivo de evitar la segregación. También se recoge como actuación la elaboración de un «mapa local» de infraviviendas, hacinamiento y chabolismo, con el objetivo de controlar su proliferación y adoptar las medidas necesarias de corrección. Para llevar a cabo estas actuaciones, el Gobierno autonómico prevé la suscripción de convenios con los Ayuntamientos y con entidades sin ánimo de lucro.

Por lo que respecta a la financiación presupuestaria de las actuaciones, la mayor parte de los fondos previstos proceden del Presupuesto estatal, canalizados a la C.A. a través del Plan Nacional de Vivienda. Se contemplan también las ayudas autonómicas complementarias a dicho Plan Nacional. Para el desarrollo de las actuaciones de integración, se preveía la dotación de fondos de la C.A. en función de las necesidades que fuesen apareciendo.

Navarra

El Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra aprobó en octubre de 2002 un Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante, que contemplaba medidas para garantizar el acceso a la vivienda de los inmigrantes residentes en su territorio. Este Plan fijaba como objetivo principal posibilitar el acceso de la población inmigrante a una vivienda digna. Como medidas concretas, el Plan ofrecía ocho medidas, entre las que destacaban promover el acceso a las viviendas de protección oficial de régimen especial y la promoción de una entidad encargada de gestionar el acceso a la vivienda de la población inmigrante.

Para llevar a cabo el diagnóstico de partida, el Gobierno Foral realizó un estudio previo sobre el proceso migratorio, el cual incluía una encuesta a la población inmigrante. La encuesta, preguntaba a los extranjeros residentes acerca de sus proyectos futuros en relación con la vivienda. Los resultados era que un 36,6% tenía pensado vivir de alquiler, un 61,7% acceder a una vivienda en propiedad, y un 1,8% permanecer en alojamientos provisionales.

También se detectaba una importante incidencia de la convivencia con otros individuos o familias. Otro hecho diferencial era la alta proporción de personas que convivían en la misma vivienda, de forma no deseada, con otras personas que no eran familiares. La alta densidad de alojamiento en más de un 25% de las viviendas era otro rasgo característico. Las situaciones de hacinamiento detectadas eran especialmente graves entre ecuatorianos, colombianos y europeos orientales, aunque hay que tener en cuenta que eran los grupos de llegada más reciente. Según los encuestados, la convivencia no familiar respondía fundamentalmente a las dificultades para encontrar una vivienda para el núcleo familiar a precio accesible. Otra situación a tener en cuenta en Navarra es la de los agricultores temporeros, donde un gran número de inmigrantes suelen alojarse en infraviviendas (como casetas de campo, casas abandonadas, graneros, sótanos, incluso en coches, furgonetas, o tiendas). Los locales semihabilitados de colectivos patronales son alojamientos frecuentes entre este tipo de inmigrantes.

El Plan recogía las siguientes medidas de actuación: la ampliación de la oferta de Viviendas de Protección Oficial de Régimen Especial, teniendo en cuenta las previsiones de demanda la población inmigrante asentada y el proceso de reagrupamiento familiar y de llegada futura; la simplificación del acceso a estas viviendas de protección en régimen de alquiler; el estudio de fórmulas de orientación de la población inmigrante hacia VPO de régimen especial de alquiler, posibilitando en un futuro su acceso a la propiedad. Por el lado de la oferta del parque de viviendas de alquiler, el Plan recogía la necesidad de dinamizar el mercado de vivienda usada para alquilar. Como instrumentos en este ámbito, se consideraba la constitución de una entidad que gestione el acceso a vivienda de, entre otros grupos, la población inmigrante, con funciones de gestión de la bolsa de alquiler, sensibilización de los propietarios de viviendas sin usar y estudio de ofertas de sistemas de garantía y mediación que minimicen los riesgos a asumir por los propietarios. Asimismo, se preveía la búsqueda de fórmulas innovadoras para la intermediación entre población inmigrante y Agentes de la Propiedad Inmobiliaria (APIS), un seguro multirriesgo y de caución, seguimiento familiar de las condiciones de alojamiento, mediación en las relaciones de comunidad y control del sobrealojamiento. También se instaba a las entidades locales a detectar las viviendas desocupadas para ofrecerlas para alquiler. El Gobierno Foral se comprometía a estudiar incentivos económicos y fiscales al alquiler en línea con lo establecido en el Plan de Apoyo a la Familia. Por último, el Plan reconocía la atención prioritaria a las personas en situación o riesgo grave de exclusión social, para la cuales tiene previsto su incorporación al programa de Viviendas de Integración.

La Rioja

El Gobierno de la Rioja aprobó en 2004 el I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007, el cual recoge actuaciones específicas en el ámbito de la vivienda para inmigrantes. Como objetivo general, se planteaba facilitar el acceso a la vivienda a aquellos grupos con mayores dificultades, entre los que se encuentra la población inmigrante. Como instrumento principal de actuación, el Plan definía planes plurianuales de vivienda, orientados fundamentalmente a las tres figuras de protección: la adquisición de viviendas protegidas nuevas, usadas y la rehabilitación. No obstante, este Plan Integral se planteaba la potenciación

del alquiler de viviendas, dado su carácter de opción inicial mayoritaria de acceso entre los inmigrantes.

En materia de ayudas, el Plan reconocía que el colectivo inmigrante es uno de los grupos que percibe una mayor cantidad de recursos para el acceso a la vivienda, dado su menor nivel de ingresos y su menor edad respecto de los nacionales. También se señala que la política de vivienda debe tratar de compensar las desigualdades territoriales, fomentando la construcción de viviendas a precios asequibles, para que puedan acceder en igualdad de condiciones que la población local. Para conseguir esta meta, el Gobierno de La Rioja planteaba la formulación de planes de vivienda coordinados con los planes integrales dirigidos de forma directa a estos colectivos. Otra de las líneas de actuación estratégicas recogidas en el Plan era el reagrupamiento familiar, hasta ahora limitado por la compartición de viviendas con personas ajenas al núcleo familiar, dada la necesidad de reducir el coste de alojamiento. Como medidas de actuación concretas, el Plan Integral establecía: fomentar la rehabilitación de los inmuebles más antiguos, especialmente en los cascos antiguos de los municipios más grandes, con el propósito de evitar la degradación urbana, estableciendo un sistema de ayudas consistente en la concesión de préstamos cualificados, subsidios y subvenciones; potenciar la política de vivienda pública, extendiéndola a la construcción de viviendas para alquilar a precios razonables y velando para facilitar el acceso real de los inmigrantes en igualdad de condiciones con la población autóctona; y ampliar el colectivo de población beneficiario de la bolsa de viviendas de alquiler, tratando de facilitar el acceso a la misma de los grupos en situación de riesgo de exclusión social. En cuanto a las medidas para asegurar niveles adecuados de habitabilidad, una cuarta actuación prevista era potenciar el control y seguimiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas para evitar agrupamientos numerosos. Por último, este Plan Integral se planteaba introducir un sistema de bonificaciones fiscales autonómicas en el IRPF para los propietarios de viviendas destinadas a arrendamientos, así como que el Gobierno Autonómico pudiese asumir el coste total o parcial del IBI en la oferta de pisos en alquiler para inmigrantes.

País Vasco

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco diseñó en 2002 un plan para facilitar el acceso a viviendas de alquiler con unos estándares de calidad y con precios asequibles a los inmigrantes de esta C.A., dentro del Plan Vasco de Inmigración 2003-2005. En una primera fase, el programa preveía la creación de una red de acogida básica mediante albergues y pisos tutelados, mientras que en una segunda fase, los inmigrantes accederían a ayudas económicas para el alquiler o la compra de una vivienda. El objetivo principal del programa era facilitar el acceso a la vivienda del colectivo de inmigrantes en las mismas condiciones que para los residentes nacionales, tratando de evitar su concentración en guetos dentro de las capitales vascas, en las que se concentra fundamentalmente la población inmigrante.

Actualmente, el II Plan Vasco de Inmigración (2007-2009) ha rebajado las pretensiones iniciales, al menos en cuanto a la concreción de las actuaciones. En materia de vivienda, estrictamente hace mención a las intervenciones dirigidas a garantizar el derecho de las personas extranjeras a una vivienda digna como derecho social básico, las cuales se centran nue-

vamente en una mejora informativa: el impulso de un convenio entre la Dirección de Inmigración y EUDEL (Asociación de municipios vascos) para elaborar un protocolo de buenas prácticas en la atención a inmigrantes; la propuesta en las diferentes comisiones de coordinación del Gobierno Vasco de modificaciones que faciliten la articulación e incorporación de medidas en materia de inmigración; y la inclusión en la normativa reguladora de los Servicios Sociales Municipales de disposiciones que faciliten transversalmente la atención y la integración social de las personas inmigrantes.

Comunidad Valenciana

La Generalitat Valenciana orienta su política pública de vivienda a la población inmigrante a través del Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007. Este Plan parte de un diagnóstico sobre la situación del alojamiento de la población inmigrante, en línea con el realizado por la Comunidad de Madrid. Las conclusiones son que los inmigrantes encuentran numerosas dificultades a la hora de alquilar o comprar una vivienda, debido a los elevados precios de alquiler, a la dificultad para conseguir avales y para obtener préstamos bancarios, generalmente por la ausencia de contratos laborales fijos, así como por el desconocimiento de los procedimientos administrativos y de contratación. Se destaca la estrecha vinculación entre trabajo, situación jurídico-administrativa y vivienda. Los principios inspiradores de la política de vivienda en este Plan son también similares a los del resto de planes, con un reconocimiento del derecho a la igualdad de acceso de los inmigrantes y de los nacionales, tal y como se reconoce en el artículo 13 de la vigente Ley de Extranjería.

Por lo que respecta a las líneas prioritarias de actuación, el Plan recoge los siguientes programas a desarrollar: un programa de acceso a la vivienda; el análisis y estudio de las necesidades reales de vivienda que presenta el colectivo inmigrante en la Comunidad Valenciana; la creación y mejora de la infraestructura de inmuebles destinados a las personas temporeras con objeto de ofrecerles alojamiento durante sus períodos de estancia, en condiciones de habitabilidad; el estudio y diagnóstico de la demanda y problemática de la vivienda entre el colectivo de personas inmigrantes; y un programa para proporcionar alojamiento temporal y manutención a las personas inmigrantes que se encuentran en situación de necesidad. Otro objetivo del Plan era evitar la concentración en áreas o barrios concretos, en la medida que este fenómeno supone un riesgo elevado de segregación, que termina anulando los procesos de integración del colectivo inmigrante con la población autóctona.

Como medidas concretas, el Plan establecía un programa que incluía un conjunto de medidas encaminadas a facilitar el acceso a una vivienda de las personas inmigrantes que viven y trabajan en la Comunidad Valenciana. La principal actuación de este programa consistía en facilitar los trámites y requisitos necesarios para el acceso de la población inmigrante con escasez de recursos económicos. Además, se establecía la continuidad en el apoyo y concesión a Entidades Colaboradoras y Corporaciones Locales de subvenciones para el alojamiento en pisos tutelados y centros de estancia temporal; la oferta de información, a través de las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS), en materia de legislación inmobiliaria, ayudas, subvenciones y otros derechos, asociados al alquiler o compra de una vivienda; el establecimiento de ayudas para la promoción del alquiler de viviendas para personas inmigrantes y fomento de la construcción y rehabilitación de vivien-

das en áreas especialmente afectadas por la falta de alojamiento; la realización de campañas de sensibilización e información a la población en general para evitar las reticencias de los propietarios de vivienda a la hora de alquilar o vender sus viviendas a personas inmigrantes; dar continuidad a la convocatoria de ayudas para el alquiler solidario de viviendas, y potenciar su difusión mediante folletos traducidos a diferentes idiomas; facilitar el acceso a viviendas de segunda mano vacías en régimen de alquiler solidario a través de la Red Infovivienda Solidaria; impulsar el Banco de Vivienda Solidaria como fondo de viviendas en régimen de alquiler solidario obtenidas bien por compra, cesión, acuerdos con entidades o, por incorporaciones del parque de viviendas vacías.

Otro eje de intervención era la creación de un programa para el alojamiento de inmigrantes temporeros. Este programa contemplaba el desarrollo de acciones encaminadas a mejorar las condiciones de estancia temporal de los trabajadores inmigrantes contratados. El objetivo prioritario del programa es garantizar que la oferta de alojamientos para este colectivo reúna unos estándares mínimos de habitabilidad. Como medidas de intervención de este programa se establecían: la convocatoria de ayudas para facilitar el acondicionamiento y construcción de inmuebles destinados al alojamiento de trabajadores temporeros; la difusión y puesta en marcha de un Plan de alojamiento para las personas inmigrantes que trabajan en el campo; el establecimiento de convenios de colaboración con las Corporaciones Locales y entidades implicadas; favorecer la construcción, reforma, acondicionamiento o ampliación de inmuebles y adquisición de equipamientos y mobiliario básico. Además, el Plan Valenciano de la Inmigración 2004-2007 proponía un programa de estudio y diagnóstico de la demanda y problemática de la vivienda entre el colectivo de personas inmigrantes. Por último, el Plan también abordaba el problema del alojamiento temporal y manutención a personas inmigrantes que se encuentran en situaciones de necesidad. Para ello, se proponían una serie de acciones dirigidas a ofrecer acogida temporal a personas inmigrantes que se encuentren a la espera de encontrar un nuevo empleo o de regularizar su situación administrativa en España. Estas medidas de actuación incluían convenios marco con los ayuntamientos.

En su perspectiva presupuestaria, este Plan contemplaba un gasto previsto en vivienda de 27,8 millones de euros, sobre un total para todas las áreas, de 939 millones. En su presentación no existe información acerca de la planificación temporal del gasto, ni un detalle de las asignaciones previstas para cada programa definido.

4.3. Valoración de la política de vivienda para inmigrantes en España

Como se puede ver, la política de vivienda para la población inmigrante ofrece importantes similitudes entre CC.AA. En buena medida, esto es resultado del mimetismo detectado en la elaboración de los distintos planes de integración de la población inmigrante. A su vez, estos planes siguen una estructura de principios y actuaciones muy similar al Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 del Gobierno español. Por lo que respecta a sus contenidos concretos de actuación, estos planes se limitan en la mayoría de casos a enunciar objetivos de no discriminación, derivados de los principios constitucionales y del reco-

nocimiento de derechos establecidos en la Ley de Extranjería, sin establecer medidas concretas de acción política y, desde luego, sin demasiada proyección nacional.

En mi opinión, no debe obviarse que un buen número de los problemas enumerados en estos planes tienen su origen en problemas de funcionamiento del mercado de vivienda, como sucede con la estrechez de la oferta de alquileres, las prácticas especulativas en materia de suelo o las tensiones sobre los precios y su evolución descontrolada como la ocurrida entre 1998 y 2007. Puede decirse que las actuaciones previstas en estos planes autonómicos para facilitar el acceso a la vivienda de los inmigrantes no incorporan medidas realmente novedosas respecto de las fórmulas tradicionales basadas en la promoción pública de viviendas, tanto en régimen de propiedad como de arrendamiento. La creación de «bolsas de pisos» para arrendar, ampliadas con la incorporación a las mismas de viviendas «vacías» o en mal estado, parece constituir, junto con los incentivos a los promotores privados para que construyan edificios de viviendas para arrendar, la única estrategia para ampliar la oferta de alquiler. Resulta llamativo que no se contemple la inevitable segmentación del mercado de arrendamientos entre la población extranjera y la nacional.

El problema, a mi juicio, radica en el ámbito territorial requerido para que las actuaciones en este campo sean realmente eficaces. Posiblemente, las actuaciones que podrían tener una mayor efectividad son las dirigidas a facilitar información a los colectivos de inmigrantes, con el objetivo de impedir situaciones de discriminación y abuso en su acceso al mercado de vivienda. Su articulación a través de las entidades locales y de entidades sin ánimo de lucro muestra interesantes resultados. Igualmente, los programas de acogida para inmigrantes en situaciones de alto riesgo de exclusión pueden considerarse como acciones concretas con presumible eficacia. Se trata, en ambos casos, de acciones que operan desde una aproximación micro y donde las ventajas eminentemente informativas de una acción descentralizada son claras.

La insuficiencia de recursos presupuestarios puede considerarse como uno de los obstáculos principales a los que se enfrenta la política de vivienda para inmigrantes, agravada sin duda con el duro ajuste fiscal al que se enfrenta España en la actualidad. En este sentido, parece razonable invocar una reorganización del coste presupuestario dedicado a la política de vivienda en general. Existe, desde hace años, un consenso bastante amplio respecto de la falta de eficacia, cuando no de los efectos perversos, de las ayudas fiscales a la adquisición de vivienda habitual concedidas en el IRPF, mantenidas durante años por razones de cálculo político. La liberación del presupuesto de estos gastos fiscales podría canalizarse hacia la promoción de viviendas en régimen de arrendamiento, tratando no obstante de evitar los problemas tradicionales de ineficiencia derivados del control de alquileres.

Por lo que respecta a los planes analizados, la mayoría de ellos, especialmente los más antiguos, muestran una información muy pobre sobre la planificación de recursos presupuestarios, sin concreción para las distintas líneas de actuación. Igualmente, los indicadores definidos para la posterior evaluación de los logros son, en la mayor parte de los casos, indicadores de objetivos intermedios y en ningún caso, diseñados para evaluar el impacto sobre las necesidades. A pesar de que todos ellos fijan procedimientos para su seguimiento y evaluación, la no disponibilidad de los resultados de estas evaluaciones impide verificar el grado de implantación y el grado de éxito alcanzado por las medidas implantadas. En cierto modo,

esta falta de transparencia revela el importante componente estético que acompaña a este tipo de planes. En relación con estas deficiencias, a mi juicio sería recomendable que, dentro de las competencias de coordinación del Ministerio de Fomento, se ofreciese un informe económico-financiero detallado sobre la ejecución de las distintas medidas contempladas para el acceso a la vivienda de la población inmigrante por los tres niveles de gobierno. Además, este informe debería recoger una evaluación del impacto de dichos programas sobre las necesidades identificadas en cada C.A., más allá de los compromisos establecidos por parte de los gobiernos regionales.

5. Síntesis de conclusiones

Cualquier política que aspire a corregir los tradicionales desequilibrios de nuestro mercado de vivienda pasa por facilitar el acceso de la población inmigrante, en unas condiciones de bienestar aceptables, que eviten una segmentación del mercado residencial «para inmigrantes» y «para nacionales». El fenómeno de la inmigración es una realidad en España y resulta ingenuo pensar que la actual crisis económica, por dura y larga que sea, supondrá un regreso masivo a sus países de origen. Sin duda, no se trata de una cuestión de fácil resolución. Las potenciales ganancias de bienestar que se obtendrían resolviendo adecuadamente este problema se nos antojan muy importantes, en la medida que la situación actual que se ha descrito está suponiendo también importantísimos costes de bienestar para la población, tanto nacional como extranjera, que tiene que acceder por primera vez a una vivienda. Además, los costes derivados de los fenómenos de segregación y marginalidad, incluidos los propios del conflicto social, no son en absoluto despreciables.

La tradicional discusión sobre la estrechez del mercado de alquiler en España tampoco está al margen del acceso a la vivienda de la población inmigrante. La segmentación del mercado descrita en la tercera sección predispone a pagar primas en los precios que rompen la relación razonable entre el precio de los servicios de vivienda en régimen de propiedad y el coste del arrendamiento. En mi opinión, esto favorece la creación de un mercado de alquiler guiado fundamentalmente por factores especulativos, y dirigido a la población más desfavorecida, donde los abusos y los incumplimientos de las condiciones contractuales son muy frecuentes.

El análisis realizado pone de manifiesto la ausencia de un tratamiento integral de la política de vivienda en España, donde el fenómeno de la inmigración irrumpe prácticamente en todas sus facetas. Por un lado, el enorme y rápido crecimiento demográfico, con la consecuente creación de hogares, que ha aparejado la llegada de más de 5 millones de ciudadanos extranjeros en apenas diez años, ha provocado fuertes tensiones en la demanda de vivienda. Los patrones de convivencia de los inmigrantes, junto con las características de los empleos a los que suelen acceder, han supuesto un cambio radical respecto al comportamiento tradicional de la población autóctona a la hora de elegir la forma de tenencia de la vivienda. Por otro lado, los problemas tradicionales de la oferta de vivienda en España —como la estrechez del mercado de alquileres, las rigideces derivadas de la poco transparente política municipal de suelo o la existencia de un importante *stock* de viviendas de baja calidad— también se han

visto incididos por la entrada en el mercado de estos nuevos demandantes, con niveles de renta y preferencias muy distintos a los de la población española.

A todo esto hay que añadir la peculiar evolución del mercado financiero en este período, con una política monetaria muy laxa respecto del precio del dinero, que ha promovido el mayor crecimiento conocido del nivel de endeudamiento de los hogares —tanto nacionales como extranjeros—, a muy largo plazo y con costes financieros variables, lo que sin duda lastrará las posibilidades de recuperación de la economía a medio plazo, máxime si se tiene en cuenta la excesiva aportación del sector inmobiliario al PIB. Este nivel de endeudamiento, muy importante en los hogares de inmigrantes que accedieron a la vivienda en propiedad cuando el coste mensual de la hipoteca resultaba similar, sino más barato, que el de un arrendamiento, está detrás, en buena medida, de los problemas de morosidad de nuestras entidades financieras. Este hecho a su vez acelera la caída de los precios de la vivienda, con la consecuente pérdida de riqueza para todos propietarios.

Ante este panorama, la eficacia de las políticas autonómicas vigentes en materia de vivienda para inmigrantes se nos antoja bastante limitada. A pesar del reconocimiento constitucional de la vivienda como bien preferente a tutelar desde los poderes públicos, la mayor parte de las actuaciones contempladas para facilitar el acceso a la vivienda de los colectivos más necesitados ha mostrado durante años una muy reducida efectividad. Conviene recordar que esta falta de efectividad ya tenía lugar cuando estas políticas se dirigían casi en exclusiva a la población nacional. En un panorama de reducción del gasto público como el que estamos viviendo, en todos los niveles de gobierno, los costes redistributivos pueden ser muy importantes, si además tenemos en cuenta que las ayudas se localizan en los niveles más bajos de renta, donde la concentración de inmigrantes es mayor.

Por último, hay que señalar que el alto grado de descentralización de la política de vivienda en España no contribuye a afrontar una actuación efectiva e integral sobre el mercado inmobiliario, origen último de los problemas detectados. En mi opinión, resulta ciertamente paradójico que a pesar de los elevados grados de autonomía de la que disfrutaban los Gobiernos regionales en materia de vivienda, ninguno de ellos haya sido capaz de ofrecer una respuesta con visos de efectividad ante el problema planteado, ni para la población autóctona ni para los inmigrantes. Las críticas frecuentes a la insuficiencia de medios presupuestarios recibidos de la Administración central no hace sino reflejar la limitación de estos Gobiernos para intervenir en un mercado que, inevitablemente, se configura en un espacio geográfico nacional. A la vista de la situación mostrada en este trabajo, parece razonable proponer un modelo de coordinación efectiva de las actuaciones, donde las medidas a adoptar encuentren una coincidencia entre el ámbito territorial de aplicación y el de sus efectos. Esto no debe ser entendido como una restricción a la autonomía competencial de las CC.AA., pues éstas tienen indudables ventajas en cuanto a las acciones de gestión de los programas adaptados a las realidades de cada territorio. No obstante, hay que reconocer la existencia de limitaciones imponderables para que desde el ámbito regional se pueda incidir en el funcionamiento de mercados de amplia dimensión territorial, cuando no, muy globalizados, como es el caso del mercado financiero, tan relacionado con el inmobiliario.

Notas

1. La fecha de referencia de la ENI 2007 es el 1 de enero de 2007.
2. La encuesta incluye también a extranjeros que conviven con españoles (un 53% de los inmigrantes).
3. Previamente, el INE publicó el Documento de Trabajo 2/08, elaborado por Reher *et al.* (2008), el cual contenía un primer análisis de la ENI 2007, realizada por el equipo de estadísticos e investigadores que la pusieron en marcha.
4. Los resultados de esta Encuesta validan el análisis realizado por Martori, Hoberk y Surinach (2006) sobre las pautas de localización de los inmigrantes en la zona metropolitana de Barcelona.
5. Como señala Cortés (2005), el realquiler emergió como una estrategia de ahorro económico ante el elevado precio de los alquileres. En este sentido, la ENI 2007 adopta una nueva perspectiva que considera el régimen de uso desde la situación de cada inmigrante. Así, en una vivienda en la que residen varias personas pueden coincidir distintos sistemas de uso, si el propietario o el alquilado, tienen realquilada o cedida alguna habitación a otros inmigrantes. No obstante, existen dificultades para aplicar con precisión esta aproximación (Reher *et al.*, 2008).
6. En este caso, la metodología de registro individual de la ENI 2007 considera que el tipo de alojamiento es la cesión, lo que explica los niveles tan elevados asociados a esta opción.
7. Los datos de la ENI 2007 revelan que uno de cada cuatro inmigrantes casados ha contraído matrimonio con una persona de nacionalidad española, si bien es mayor el número de mujeres casadas con españoles.
8. Un completo estudio sobre estos modos de cohabitación se ofrece en Cortina, Esteve y Domingo (2006).
9. Sobre la política de vivienda en España hasta principios de la década de los noventa puede verse González Páramo y Onrubia (1992).
10. En 1996, la tasa de fecundidad de los españoles alcanzó un mínimo histórico de 1,16, la más baja de la Unión Europea.
11. Una excepción lo constituyen los trabajos de Oliver-Alonso (2004), Vinuesa (2005) y Martínez, Riestra y San Martín (2006).
12. Datos del Padrón Municipal a 1 de enero de 2010 confeccionado por el INE.
13. Ver Roig y Castro-Martín (2007).
14. Ver entre otros, Myers y Lee (1998), Rosenthal (2004) y Saiz (2003a y 2003b).
15. Este efecto contrario al previsto de los incentivos fiscales a la adquisición de vivienda ya fue identificado en el anterior boom inmobiliario de la segunda mitad de los años ochenta. Sobre esta cuestión, véase González-Páramo y Onrubia (1992).
16. La relación entre las decisiones de alojamiento de los inmigrantes y su incidencia en el fenómeno del *urban sprawl* es otro aspecto de gran interés para el estudio, aunque no sea objeto de tratamiento aquí. Ver Yu (2002).
17. Esta dotación incluía las actuaciones en todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid (Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Vivienda, etc.) en las que se consideraba la atención específica a inmigrantes.

Referencias

- Ajenjo, M.; A. Blanes, J. Bosch, S. Perella, A. Recio, J. San Martín y E. Sintés (2008): *Les condicions de vida de la població immigrada a Catalunya*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill e Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Editorial Mediterrània.
- Aranda, J. (2006): «Acceso a la propiedad de vivienda de la población inmigrante», *Documento de Trabajo*, Ministerio de Vivienda, Madrid.
- Arévalo, R. (2001): «El mercado de vivienda en España», *Tesis Doctoral*, e-print. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- Ayuso, J. y F. Restoy (2006): «House Prices and Rents: An Equilibrium Asset Pricing Approach», *Journal of Empirical Finance*, 13: 371-388.
- Borjas, G. (2002a): «Homeownership in the immigrant population», *Journal of Urban Economics*, 52: 448-76.
- Borjas, G. (2002b): «Homeownership in the immigrant population», *Working Paper*, 02-01, Research Institute for Housing America, Washington, D.C.
- Colectivo IOÉ, C. Pereda, W. Actis y M. A. de Prada (2006): «Inmigración y vivienda en España», *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, 7. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Cortés, L. (2004): «Indagaciones sobre la exclusión residencial», *Arxius*, 10: 39-55.
- Cortés, L. (2005): «La crisis de la vivienda», *Documentación Social*, 138: 81-100.
- Cortina, C.; A. Esteve y A. Domingo (2006): «Pautas de endogamia y cohabitación de la población extranjera en España, 2001», *Papers de Demografia*, 305, Barcelona: Centre d'Estudis Demogràfics.
- García-Montalvo, J. (2003): «La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias», *Perspectivas del Sistema Financiero Español*, 78: 1-43.
- García-Montalvo, J. (2006): «Deconstruyendo la burbuja: expectativas de revalorización y precio de la vivienda en España», *Papeles de Economía española*, 109: 44-75.
- García-Montalvo, J. (2007): «Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España», *Papeles de Economía Española*, 113: 138-153.
- Giménez, C. (1992): «Madrid y el desafío de la inmigración», *Dimensionamiento y análisis por grupos étnicos de la Población inmigrante del Tercer Mundo y Portugal en la Comunidad Autónoma de Madrid*, Proyecto de Investigación de la Consejería de Integración Social de la CAM. Madrid. Comunidad Autónoma de Madrid.
- González-Páramo, J. M. y J. Onrubia (1992): «El gasto público en vivienda en España», *Hacienda Pública Española*, 121/122: 189-231.
- INE (2009): *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007: una monografía*, Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Labrador, J. y A. Merino (2002): «Características y usos del hábitat que predominan entre los inmigrantes de la Comunidad Autónoma de Madrid», *Migraciones*, 11: 122-73.
- Leal, J. y L. Cortés (2005): *Características del parque residencial de viviendas de la Comunidad de Madrid según el Censo de 2001*, Madrid: Comunidad de Madrid.

- López-García, M. A. (2004): «Housing, prices and tax policy in Spain», *Spanish Economic Review*, 6: 29-52.
- López-García, M. A. (2006): «En torno a(l diseño de) las desgravaciones por vivienda», *Papeles de Economía Española*, 104: 182-197.
- Lora-Tamayo, G. (1993): «Inmigrantes extranjeros y vivienda marginal en Madrid», *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie VI, Geografía, 6: 153-68.
- Martínez, D., T. Riestra e I. San Martín (2006): «La demanda de vivienda, factores demográficos», *Papeles de Economía Española*, 109: 91-106.
- Martori, J. C.; K. Hoberk y J. Surinach (2006): «Población inmigrante y espacio urbano. Indicadores de segregación y pautas de localización», *EURE*, Vol. XXXII, 97: 49-62.
- Muñoz-Herrera, M. (dir.) (2007): *Tras la primera ola. Condiciones sociales, opiniones y actitudes de los inmigrantes en Castilla-La Mancha*, Secretaría de Inmigración y Cooperación Internacional, Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha.
- Myers, D. y S. W. Lee (1998). «Immigration Trajectories into Homeownership: A Temporal Analysis of Residential Assimilation», *International Migration Review*, 32: 593-625.
- Oliver-Alonso, J. (2004): *Demografía y vivienda en España y en las CC.AA.*, Estudios Caixa Catalunya, 001. Barcelona.
- Onrubia, J. (2007): «Inmigración y precios de la vivienda en España». Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, *mimeo*.
- Pascual, A. (dir.) (2007): *Redes sociales de apoyo. La inserción de la población extranjera*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Reher, D. S.; L. Cortés, F. González, M. Requena, M. I. Sánchez, A. Sanz y M. Stanek (2008): «Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007)», *Documentos de Trabajo*, 2/08. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Rodríguez, J. (2007): «La nueva coyuntura del mercado inmobiliario», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX (154): 757-774.
- Roig, M. y T. Castro-Martín (2007): «Childbearing Patterns of Foreign Women in a New Immigration Country: The Case of Spain», *Population*, 62(3): 351-380.
- Rosenthal, S. S. (2004): «Old Homes and Poor Neighborhoods: A Dynamic Model of Urban Decline and Renewal», *Syracuse University Working Paper*.
- Saiz, A. (2003a): «Room in the kitchen for the melting pot: Immigration and rental prices», *Review of Economics and Statistics*, 85 (3): 502-521.
- Saiz, A. (2003b): «Immigration and housing rents in American cities», Federal Reserve Bank of Philadelphia, *Working Paper*, 03-12.
- Trilla, C. y M. Aramburu (2002): «Políticas de vivienda para la inmigración», Seminario Las Corporaciones Locales ante el reto del alojamiento y la vivienda social, Consorcio Pangea, Alicante, octubre.
- Vinuesa, J. (2005): «Dinámica demográfica, mercado de vivienda y territorio», *Papeles de Economía Española*, 104: 253-69.
- Yu, Z. (2002): «Does immigration induce urban sprawl in the U.S.? A demographic analysis», *Planning Forum*, 8: 41-63.