

## Políticas de Vivienda y Sistemas de Bienestar

*El caso de España en el Contexto de los Países del Sur de Europa*

Jesús Leal Maldonado \*

**R**esumo: La política de vivienda en España, similar en muchos aspectos a la de otros países del Sur de Europa, debe ser concebida como una expresión del sistema de bienestar en el que intervienen tanto el estado como la familia, y la sociedad civil. Lo que caracteriza a esta política es la relevancia de la institución familiar en facilitar el acceso a la vivienda, así como una intervención pública escasa sobre el mercado de viviendas. Los instrumentos más usados suelen ser los indirectos, como la desgravación fiscal, con efectos socialmente regresivos. Esas condiciones exigen una intervención de la solidaridad familiar en facilitar el acceso a una vivienda o simplemente en garantizar el alojamiento a los que no tienen capacidad económica para acceder a una vivienda independiente.

*Palavras-Chave: vivienda; política de vivienda; comportamiento residencial; sistema de bienestar; solidaridad familiar.*

### Introducción

España tiene una serie de peculiaridades económicas, políticas y sociales que contribuyen a configurar unas prácticas residenciales y una política de vivienda. Estas características tienen bastantes similitudes con el resto de países del Sur de la Unión Europea, a la vez que pueden distinguirse del resto de los países europeos. En ese sentido se parte de que las formas propias de la política de vivienda que se expresan en estas páginas y que se refieren especialmente a sus elementos diferenciales en relación con otros países del Centro y Norte de Europa, se encuentran con frecuencia en el resto de países del sur europeo.

Desde una perspectiva política, podemos decir que la existencia de un Estado que ha tenido hasta no hace mucho tiempo un régimen político dictatorial implica una serie de condiciones, en las que la salida de ese régimen ha supuesto una búsqueda de la legitimidad, a partir de un proceso de cambio profundo en el que el desarrollo de los poderes autonómicos ha sido una de sus expresiones más características.

Se trata en la actualidad de un Estado con un poder local débil, con poca autonomía financiera y con una capacidad de inversión y de gestión de servicios más escasa que la que existe en gran parte de los países del centro y norte de Europa. Esta debilidad del poder local supone una distancia en la gestión de los servicios públicos y en consecuencia una menor eficiencia en los poderes centrales y regionales en lo que respecta a la intervención sobre la vivienda.

Alternativamente, la legitimación del nuevo Estado democrático se hace a partir de una fuerte reestructuración del mismo con el establecimiento de un fuerte poder regional que no existía anteriormente, en el que se recoge una parte importante de la gestión y de la inversión, muy especialmente en el caso de la vivienda. La administración regional es la responsable de la política de vivienda, aunque el Estado se guarda una parte importante de dicha política al tener la competencia de distribuir el presupuesto económico común, lo que supone que la mayor parte de las ayudas a la vivienda son establecidas por el Estado central a partir de una serie de directrices que configuran las formas de atribución de esas ayudas. Esto quiere decir que si

\* Profesor na Universidad Complutense de Madrid. Contacto: jleal@cps.ucm.es

bien formalmente la política de la vivienda es competencia de la Comunidades Autónomas o Regiones, en la práctica la parte principal de esa política de vivienda viene definida por el Estado Central a partir de los criterios de atribución de las ayudas públicas.

### **Vivienda y Estado de Bienestar**

Pero la implicación de muy diversas actuaciones del Estado en la política de vivienda y la necesidad de situar esta en un marco más amplio que permita su conceptualización y su mayor comprensión nos lleva a considerar la política de vivienda como una parte del Estado de Bienestar y el conjunto de la intervención en la vivienda como un efecto del Sistema de Bienestar, en el que se incluiría además de la actuación del Estado, la intervención de la familia, las ONG y las propias empresas (Pérez, D., [2000], Sarasa, S. Y Moreno, L., 1995.)

El Estado de bienestar español tiene, también unas características diferenciales, próximas a los otros países del sur, cuyas cualidades son las de tener una historia más corta, y menos capacidad de acción que en otros países. La intervención de las instituciones de bienestar del Estado son frecuentemente sustituidas por la intervención de la familia, en especial por la familia extendida. Este hecho se manifiesta en muchos aspectos desde el cuidado de los niños hasta la asistencia a los minusválidos o a los enfermos. Una de las consecuencias directas de esas diferencias es la de contar con un tamaño familiar medio más amplio que la media europea, siendo de 3,2 miembros en 1991, frente a una mayoría de países para los cuales este tamaño familiar se situaba alrededor de los 2,5 miembros. Esta característica del Estado de Bienestar lleva a algunos autores a denominarlo *familialista* (Abrahamson, 1995, Sarraceno, C., 1995, Alvarez, M., B. 2000) cuya principal característica sería la búsqueda inicial de la satisfacción de las necesidades a partir de la familia, solamente en el caso de que esta no pudiera responder a esa satisfacción entrarían otras instituciones para cubrir dichas necesidades.

Otra de las características diferenciales es precisamente la de una mayor relevancia del medio en la consideración de la vida cotidiana, que se traduce por una vida más intensa de calle y por una mayor posibilidad de encuentros fuera de la propia vivienda, asociado con una mayor presencia de la solidaridad y de la comunicación entre los vecinos. Esto supone una mayor dependencia de ese medio pero también una mayor

valoración social del vecindario que implica una movilidad residencial más baja y un frecuente recurso a la identidad local frente a los procesos de aculturación que suelen acompañar a la globalización económica en la mayor parte de los países europeos.

Estas diferencias en el sistema de bienestar y en la cultura residencial no son estáticas, pudiéndose plantear la existencia de un proceso de convergencia con el resto de los países europeos, quedando por ver que variables mantienen una distinción respecto a los mismos. Ese proceso de convergencia vendría sobre todo por la reestructuración de los comportamientos y estrategias familiares, con un acercamiento de los mismos a los más usuales de los otros países europeos. Pero a la vez se puede plantear que esa convergencia no es completa y que existen elementos que suponen el mantenimiento de ciertas diferencias. Esto supone que nos centremos precisamente en los puntos que pueden ser más distantes tratando de ver su dinámica reciente para poder determinar si realmente existe una política de vivienda diferente y determinar los componentes de esa diferencia.

En este marco del sistema de bienestar, con una débil intervención del Estado y con un papel preponderante de la familia, hay que considerar las políticas de vivienda, marcadas por un fuerte clientelismo, lo que se traduce en una distribución desigual de los recursos públicos que no siempre van a parar a los más necesitados de alojamiento. La existencia de sorteos en la distribución del acceso a la vivienda pública es buena expresión de ese clientelismo que tiene grandes dificultades para establecer sistemas de atribución racionales basados en las necesidades de los hogares. Pero también es prueba de esa política clientelar el mantenimiento de desgravaciones a la inversión en vivienda que tienen un efecto regresivo sobre la redistribución de las rentas, siempre que se quiera considerar este instrumento como otra expresión de la política de vivienda y no como una actuación de la política fiscal tendente a rebajar la presión fiscal de las rentas más altas.

El análisis de las intervenciones del sistema de bienestar sobre las necesidades residenciales de los hogares se pueden dividir en dos grandes grupos:

#### Intervención del Estado:

- Ayudas respecto a los alquileres;
- Ayudas respecto al acceso a la vivienda en propiedad (financieras, fiscales, directas y de suelo);

Intervención de la familia

- Ayudas materiales;
- Ayudas no materiales.

### **La Intervención del Estado: del Control de los Alquileres al Impulso de la Propiedad Residencial**

Entre las diferencias manifestadas, en lo que concierne a la tenencia de la vivienda entre los diversos países de Europa, en primer lugar conviene considerar la existencia de elevadas diferencias en cuanto a la tenencia de la vivienda, según sea en régimen de alquiler o de propiedad.

España posee junto con Grecia la proporción más reducida de vivienda pública en alquiler con respecto al total de vivienda en alquiler. Las viviendas públicas representan el 7,6% del total del parque de viviendas primarias en alquiler. En otros países como en Gran Bretaña la proporción llega al 77,1% , al 36,2% en Alemania, al 14,3% en Italia y al 37% en Francia. (Todos los datos referidos a 1988, Leal, 1993).

La baja proporción de viviendas en régimen de alquiler en España esta basada en dos tipos de acciones públicas. La primera de ellas se debe a las leyes de Arrendamientos Urbanos, partiendo en especial de la Ley de 1954. Esta ley estableció un fuerte proteccionismo de los inquilinos en un momento de gran escasez de vivienda, prolongándose su acción con toda una serie de matices a lo largo de un periodo de treinta años, hasta el Decreto Boyer de 1985 (Cotruello, 1960, Rafols, J., 1997). El resultado a largo plazo ha sido fuertemente contradictorio, ya que supuso un progresivo retraimiento de la inversión privada en viviendas para alquilar, lo que se tradujo en un progresivo descenso de su proporción e incluso de su stock total. La escasa inversión nueva privada en este sector de alquiler se ha dirigido exclusivamente a grupos sociales de renta muy elevada, manteniéndose por otra parte el parque de vivienda en alquiler en condiciones físicas precarias para las rentas más bajas, debido a que su rentabilidad, en función de su verdadero coste, era una alternativa a su venta en el mercado libre.

La construcción de viviendas públicas en alquiler se finalizó a mediados de los años

sesenta, debido en gran parte a los movimientos urbanos organizados en los barrios de vivienda pública en los que la mala calidad de las construcciones dio lugar a manifestaciones de protesta. La fórmula política para acabar con esa situación fue la de suprimir la construcción de nuevas viviendas en régimen de alquiler y fomentar el acceso a la propiedad del parque público existente, de forma que este fue mermando progresivamente hasta la actualidad. Las viviendas públicas en alquiler en España, son, en su mayoría, viviendas bastantes antiguas, con contratos de alquiler indefinidos y con calidades muy bajas, de manera que su compra, en condiciones bastante ventajosa ni siquiera es apetecible para los inquilinos que las habitan, porque les trae más cuenta seguir en la situación en la que están, con alquileres antiguos muy bajos. Por otra parte estas viviendas no entran en el mercado de alquiler, porque raramente son desocupadas por sus habitantes.

La carencia de un mercado de vivienda pública en alquiler supone frecuentemente la intervención municipal con la compra de viviendas susceptibles de ser alquiladas temporalmente a aquellos hogares en situaciones precarias, ya sea por el derrumbe de sus viviendas, por haber sido desalojados de las viviendas que habitaban o por otras circunstancias. De todas maneras esa intervención es bastante puntual, depende de situaciones extraordinarias y su acceso no está abierto de forma general a la demanda de los hogares.

Esta política de supresión de los alquileres públicos y de impulso a la propiedad residencial, tenía inicialmente otro componente importante como era el de reducir la conflictividad social y laboral. La exigencia del pago de las hipotecas por parte de los trabajadores, suponía el mantenimiento de actitudes dóciles en el trabajo, en un país fuertemente marcado por la escasez de trabajo en los años sesenta. Por otro lado esto conectaba con la mentalidad campesina, todavía presente en buena parte de los inmigrantes a las ciudades desde las zonas agrarias, para los que la propiedad residencial tenía un especial valor, siguiendo el principio de esa mentalidad en la que la valoración de las personas está en parte ligada a la posesión inmobiliaria.

Tabla 1 - Evolución de la tenencia de las viviendas principales españolas 1950-1991 (en %)

Años	Propiedad	Alquiler	Otros	Total
1950	45.9	51.2	2.9	100
1960	51.9	41.3	6.8	100
1970	57.1	24.6	18.3	100
1981	74.9	18.7	6.4	100
1991	78.4	15.0	6.6	100

Fuente: I.N.E. Censos de población y vivienda

España se convierte en un país de propietarios. Con una gran diferencia entre los que poseen su propia vivienda y los que viven en alquiler. La distribución de los inquilinos se establece en todas las clases sociales, de hecho es más significativa por edades que por grupos sociales. El 25% de los hogares por debajo de los 30 años estaban en 1991 en ese régimen de alquiler, frente al 17% de los mayores de 64 años, comparados con el 15% del conjunto de la población. Las viviendas en alquiler también aumentan en el caso de situaciones familiares cambiantes como la de los separados, divorciados y monoparentales, debido sobre todo al carácter transitorio de estas situaciones o simplemente a la pérdida del poder adquisitivo que traen consigo.

Esta escasez de viviendas en alquiler tiene dos efectos directos. El primero, bien conocido, es el de la dificultad de acceso a la primera vivienda por parte de los jóvenes, lo que obliga a que una elevada proporción de ellos, que se puede cifrar en algo más de la mitad, se emancipe de sus padres para ir a ocupar una vivienda de su propiedad. Esto supone un incremento de la edad de emancipación que a comienzos del siglo XXI se sitúa alrededor de los 29 años.

La otra consecuencia, más difícil de medir tiene que ver con la movilidad residencial. El régimen de tenencia del parque de vivienda podría explicar en parte la existencia de tasas de desempleo muy diferentes entre regiones, e incluso entre regiones próximas. La dificultad de encontrar una vivienda y la carestía de la misma, disuade a muchos trabajadores de la búsqueda de empleo en otras zonas donde existen más oportunidades.

### **La Exigencia de Intervención Pública: La Subida de los Precios de las Viviendas**

En España existe un parque de viviendas distribuido desigualmente, hasta el punto de que

las diferencias provinciales son incluso mayores que las que existen entre los distintos países europeos. Algunas provincias llegan a tener una proporción de alquileres que triplica la de otras, lo que es extensible a otras características del parque residencial como la proporción de segundas residencias o los precios de las viviendas.

Las diferencias de precios en el año 1996, entre las comunidades españolas suponían una distancia de más del triple entre los dos polos, Extremadura con un precio medio 390/metro cuadrado se sitúa en el polo opuesto que Madrid con 1085/metro cuadrado. Estas diferencias que se dan entre las regiones se suelen repetir en el interior de las grandes ciudades, siendo expresión de fuertes procesos segregativos.

Los precios crecientes junto con una elevada proporción de viviendas en propiedad llevan a unas dimensiones del patrimonio inmobiliario por persona que supera los 21 000 de media que medidos en términos de hogar alcanzarían los 69 000. El valor de este patrimonio inmobiliario ha crecido el 79% en términos reales entre 1985 y 1988 según Jose Manuel Naredo (2000), mientras que durante el mismo periodo el patrimonio rural incrementó su valor real en un 19%.

La fuerte diferencia entre zonas rurales y urbanas y entre regiones, de estos valores de la vivienda tiene importantes consecuencias en la movilidad entre regiones. Una persona que se cambia de residencia de un área metropolitana a una ciudad de tamaño medio, puede experimentar mejoras notables en sus condiciones residenciales, si aplica la misma inversión en vivienda. En contraposición la movilidad entre regiones se hace especialmente difícil por el precio de la vivienda. Esto supone el establecimiento de estrategias familiares diferenciadas en función de las profesiones y de las aspiraciones residenciales. La consecuencia es que existe una diferencial notable en el empleo entre las diferentes regiones que no es fácil de superar.

El crecimiento de los precios de las viviendas que se ha experimentado a lo largo de las

últimas décadas, ha venido acompañado de un crecimiento en el valor del patrimonio inmobiliario, en ese sentido el problema se plantea para aquellos que quieren mejorar de vivienda y sobre todo para los que tienen que acceder a ella por primera vez.

La respuesta a este aumento del coste de las viviendas es compleja, pero en principio supone

los años ochenta el aumento de la demanda repercutió sobre todo sobre el precio del suelo porque en las grandes ciudades no supuso un aumento considerable de la construcción, pero en los finales de los noventa, la reacción ha sido diferente y el aumento de la demanda ha supuesto un aumento muy fuerte de la producción, lo que ha traído consigo un incremento de

Tabla 2 - Esfuerzo de Accesibilidad a la Vivienda En España<sup>1</sup>

AÑO	SALARIO	PRECIO M	TIPOS INTERES	ESFUERZO
1990	1772.4	94088	16.7	5.3
1991	1906.8	107543	15.2	5.6
1992	2050.8	106102	15.4	5.2
1993	2180.0	105670	11.7	4.8
1994	2279.0	106415	10.3	4.7
1995	2385.1	110155	11.0	4.6
1996	2489.9	112197	8.2	4.5
1997	2577.7	113940	6.3	4.4
1998	2640.2	119237	5.7	4.5
1999	2717.1	131830	4.7	4.9

Fuente: Boletín de coyuntura inmobiliaria del BBVA y elaboración propia

un fuerte incremento del hacinamiento en ciertas zonas de la ciudad, especialmente para los inmigrantes, un retraso de la edad de emancipación, por la necesidad de capitalizar el dinero necesario para el primer pago de la vivienda y el desarrollo de movimientos de protesta como el de los jóvenes que ocupan viviendas.

Pero la distribución de ese esfuerzo ha tenido variaciones notables, los mayores aumentos de precios a lo largo de los últimos quince años se han dado sobre todo en las grandes áreas metropolitanas. Este aumento tiene una repercusión directa sobre el precio del suelo, ya que en términos generales el precio de la construcción ha tenido una variación similar a la que se ha producido en el coste de la vida, con unos ciclos que vienen marcados por la dimensión de la demanda. La escasa elasticidad del sector, lleva a que un aumento de la demanda suponga una elevación de los precios de las viviendas y con ello un incremento del coste de los elementos que lo forman, pero con variaciones notables. En

todos los costes que intervienen en la vivienda, incluyendo el coste de su construcción.

Esta subida desproporcionada del precio de la vivienda tiene una respuesta unidireccional de la política de vivienda, consistente en aumentar la liberalización del suelo, a partir de un cambio de la ley del Suelo y de la posibilidad de edificar libremente en cualquier suelo no protegido de los municipios, de acuerdo con las normas establecidas en los planes. Pero también implica una reducción de las cesiones de los propietarios de suelo edificable, con la suposición de que esto iba a redundar en una reducción de los precios, acorde con la disminución de esas cesiones de edificabilidad que pasarían del 15% al 10%.

El aumento del coste de la vivienda supone en principio una mayor dificultad en el acceso a la misma, lo que resulta más relevante en un país en el que la propiedad es la forma generalizada de acceso a la vivienda. Esto implica una serie de reacciones en el Sistema de Bienestar. Por una parte trae consigo un cambio en las estrategias

<sup>1</sup> El salario corresponde a la media bruta salarial de cada año, el precio de la vivienda corresponde a la media del metro cuadrado para cada año y el esfuerzo está calculado en años renta a partir del salario bruto anual y un piso medio de 100 metros cuadrados.

familiares. La ayuda a los hijos, en la adquisición de la primera vivienda, se convierte en una obligación para gran parte de las familias, con lo que ello supone de un adelantamiento de la herencia y un mantenimiento de las dependencias entre los miembros de la familia. Pero también supone una serie de cambios importantes en la intervención del Estado, con incidencia en cada uno de los medios empleados en la política de vivienda.

### De las Ayudas Financieras a las Ayudas en la Provisión de Suelo

La segunda consideración de la política de vivienda corresponde a las ayudas financieras. Este es el principal instrumento de actuación directa del Estado, a partir de cual canaliza una parte importante de la inversión pública en vivienda. De todas formas hay que considerar que esta parte tiene una proporción decreciente respecto al total de ayudas, si se considera como ayuda a la desgravación fiscal.

La base de estas ayudas financieras se establece a partir de dos parámetros fundamentales, el primero es el de la calificación de las viviendas que van a recibir este tipo de ayudas, lo que implica una limitación de su precio de acuerdo con un módulo complejo establecido, en el que se considera el tamaño de la población y por supuesto las dimensiones de las viviendas con un límite en el mismo. El segundo es el de la

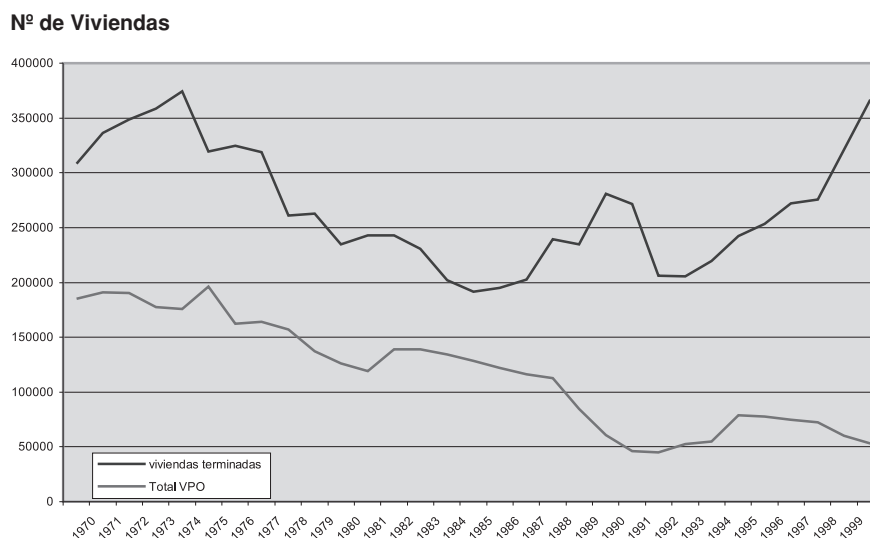
limitación de los adquirentes a aquellos que tienen unas rentas que no pueden superar un volumen determinado, acorde con el tipo de calificación establecido a la vivienda (Precio Tasado, Vivienda de Protección Oficial o Vivienda de Promoción Especial).

El problema surge porque el Estado es reactivo a una subida del precio de referencia del módulo acorde con el incremento que han experimentado los precios de las viviendas. El módulo de referencia para las viviendas que tienen algún tipo de ayuda ha crecido bastante por debajo del precio medio de las viviendas nuevas, aduciendo que el Estado no debía pagar los incrementos producidos en el coste del suelo y tratando por otra parte de no contribuir al crecimiento general de precios a partir de ese aumento.

La cuestión se plantea entonces en la contención del precio del suelo, o si se quiere en la consecución de suelos a precios fuera del mercado para la construcción de estas viviendas. En este caso las cooperativas, los promotores privados y los promotores públicos que consiguieran estos suelos podrían edificar viviendas con ayuda financiera del Estado sin incurrir en pérdidas.

Esto ha llevado a un desplazamiento paulatino de las responsabilidades en la financiación de la política de vivienda, desde el Estado central hacia los municipios y las regiones que serían los que tendrían que conseguir suelo edificable a precios asequibles para la construcción de viviendas con ayuda financiera estatal.

Gráfico 1 – Evolución de las viviendas construidas en relación con las Viviendas de Protección Oficial



El problema es que hasta ahora no había ni una conciencia de este cambio por parte de las regiones y municipios ni un presupuesto para ello. Este cambio se ha traducido pues de forma paulatina en una reducción notable de la vivienda con ayuda financiera pública y por lo tanto en una mayor dificultad para los hogares de rentas bajas de poder acceder a una vivienda en condiciones asequibles a sus rentas.

El problema es que este cambio paulatino supone a su vez un cambio bastante notable en la intervención de los poderes regionales y locales en la producción de vivienda. Hay que tener en consideración que la práctica de vender el suelo público por parte de los ayuntamientos para poder pagar los gastos ordinarios era algo muy frecuente en los ayuntamientos que llegaban a concebir su regulación urbanística como una fuente de ingresos extraordinarios a partir de la obtención de cesiones obligatorias de suelo que posteriormente vendían.

La reacción a estos cambios ha tenido dos salidas. Una de ellas ha sido la salida legislativa, que es la que se está utilizando en parte en la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, con la obligación de calificar la mitad del crecimiento inmobiliario residencial previsto en los planes de urbanismo, como de uso exclusivo para viviendas sociales (Viviendas de Protección Oficial). Lo que, a pesar de un resultado bastante inferior al que se preveía, resulta una salida para la construcción de este tipo de viviendas.

La otra solución es la inversión directa por parte de ayuntamientos y Comunidades autónomas en la compra de suelo, lo que ha llevado a la creación de empresas públicas cuyo cometido principal es precisamente la compra de suelo y la gestión del patrimonio de suelo de estas entidades administrativas.

El periodo de transición de un modelo a otro se ha visto enturbiado por cambios en la Ley Nacional del Suelo de 1999 que suponen que las cesiones que se hacían a los ayuntamientos por parte de los propietarios de suelo que trataban de construir nuevas viviendas, pasaba del 15% al 10%. Esta medida, contradictoria con el nuevo modelo de producción de vivienda social, se motivaba por la necesidad de abaratar los precios finales del conjunto de las viviendas construidas, pero en su base escondía una profunda desconfianza a que los ayuntamientos siguieran utilizando estas cesiones para costear los servicios ordinarios en lugar de emplearlas en la construcción de viviendas sociales.

Todo ello explica que a lo largo de este

último periodo las viviendas con ayuda financiera del Estado disminuyeran en términos absolutos y sobre todo en términos proporcionales, siendo el futuro de las mismas algo incierto, ya que dependen en este caso de un cambio en las políticas de vivienda que se llevan a cabo por las Comunidades Autónomas (regiones) y por los ayuntamientos.

El problema que se deriva de una notable disminución de las viviendas financiadas por el Estado fue matizado inicialmente por la bajada de los tipos de interés, lo que supuso que en algunos años la ayuda pública en términos reales no suponía una mejora respecto al interés de mercado en las hipotecas. Por otra parte este descenso de las tasas de interés, junto con una mayor competencia de las entidades crediticias en la concesión de este tipo de créditos, supuso de hecho una disminución del esfuerzo mensual para la adquisición de una vivienda, lo que en la práctica podía compensar de forma ficticia la disminución de la intervención del estado en las ayudas financieras al acceso a una vivienda nueva.

El problema se está planteando a partir del momento en el que los elevados precios de la vivienda absorben la bajada de los tipos de interés, dejando fuera del mercado, de nuevo, a un buen número de hogares que trataban de acceder por primera vez a la compra de una vivienda.

Este problema puede durar un cierto tiempo, dependiendo de dos medidas principales. La primera es la del establecimiento de nuevas leyes regionales como la expresada anteriormente, en las que se considere la exigencia de construir este tipo de viviendas sociales, ya sea por la expresa calificación de suelos para ese uso o por la utilización real de las cesiones obligatorias de suelo que permitan a las empresas públicas de viviendas y a las cooperativas, construir viviendas de financiación pública con precios inferiores a los del mercado. Este es un proceso lento, cuyas consecuencias van a tardar en verse.

La segunda es un aumento real en la inversión en suelo por parte de los ayuntamientos y sobre todo de las Comunidades Autónomas, lo que se hace difícil si se tiene en cuenta el estrecho margen para incluir estas partidas en los presupuestos de estas dos entidades administrativas que por regla general están fuertemente endeudadas.

La situación actual es más que incierta en este sentido, viéndose incapaz de responder a los

presiones muy fuertes de hogares con rentas muy bajas, que no pueden afrontar la adquisición de viviendas. Entre la población más afectada por esta situación está la formada por los inmigrantes de los países en desarrollo (Norte de África y Latinoamérica principalmente), que por regla general no contemplan en sus primeros años de estancia la adquisición de una nueva vivienda y no pueden disfrutar de viviendas públicas en alquiler, simplemente porque no existen, dando lugar a la formación de una serie de guetos, que coinciden con los lugares en los que se da una mayor proporción de alquiler libre de viviendas y en las que el hacinamiento suele ser la práctica común.

En segundo lugar el problema se sigue planteando para los jóvenes que quieren formar un hogar por primera vez y se ven conminados a comprar la vivienda que supone cantidades elevadas y una continuidad en los pagos que no se corresponde con la temporalidad y la precariedad de la mayor parte de los contratos de trabajo a los que pueden acceder. Eso supone un necesario desarrollo de medidas políticas centradas en facilitar el acceso a la vivienda a los jóvenes.

Finalmente el tercer problema se presenta para los hogares con una cierta fragilidad, ya sea porque han sufrido procesos de ruptura (separaciones o divorcios) o ya sean porque sus miembros tienen especiales dificultades para integrarse en el mercado de trabajo de forma permanente. La carencia de un parque público de viviendas en alquiler, afecta de forma directa a estos grupos que viven en gran parte de la solidaridad familiar.

### **La Intervención Directa: Las Empresas Públicas de Vivienda**

El cambio en la política de financiación pública de la vivienda se añade al cambio ya experimentado en la política de gestión. La gestión de la vivienda es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y aunque en la financiación de la misma interviene fuertemente el Estado Central, los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales pueden también establecer aportaciones económicas para el desarrollo de esta política. De hecho, la mayor parte de los grandes ayuntamientos y de las comunidades autónomas tienen partidas presupuestarias dirigidas a este fin.

Pero es sobre todo en la gestión de la vivienda donde intervienen los poderes regionales. Para ello, en algunas regiones, se han llegado a hacer leyes de vivienda específicas, mientras que en otras, la gestión depende de las leyes del suelo. En cualquier caso han desaparecido las empresas públicas nacionales de suelo y de vivienda, habiendo sido transferidas sus pertenencias y competencias a las empresas regionales y locales que son las que en la actualidad gestionan la producción del suelo y la vivienda pública. Esta transferencia no ha supuesto un incremento de la producción pero sí ha traído consigo un cambio considerable en la forma de gestión.

A diferencia de lo que sucedía con anterioridad, las empresas públicas de vivienda han diversificado sus actuaciones, construyendo viviendas de protección oficial, en competencia con las empresas privadas, además de las viviendas de régimen especial que son las que van dedicadas a los hogares con niveles de renta más bajos. Esto supone el poder mantener un volumen de producción diversificada, pero implica la puesta en marcha de nuevas formas de asignación de esas viviendas a las familias que las demandan. Hay que tener en cuenta que a diferencia de lo que sucede con las viviendas de Régimen Especial cuya exigencia es que los demandantes tengan una renta inferior a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, las viviendas de Protección Oficial exigen una renta del hogar inferior a 6 veces el salario mínimo.

En la actualidad estas empresas públicas suelen actuar casi exclusivamente sobre suelos públicos, lo que supone que no tienen dificultad para la construcción de las viviendas de protección oficial, ya que el coste real del suelo estará muy por debajo del precio de mercado.

Anteriormente las cooperativas de vivienda, en algunas ocasiones han sido también receptoras de suelo público, exigiéndoles una serie de condiciones en cuanto a las características económicas de los beneficiarios de las viviendas que se iban a construir. Este hecho supuso en la primera mitad de la década de los noventa un desarrollo de este tipo de promoción. Pero en la actualidad suelen ser más escasas esas atribuciones, con lo que en la mayoría de las cooperativas se tienen que conformar con la adquisición del suelo calificado para viviendas de protección oficial, en los planes desarrollados.

### **La Intervención Indirecta del Estado: La Fiscalidad**

La fiscalidad de la vivienda ha sido uno de los instrumentos tradicionales de la política de



Tabla 3 - Distribución de la Inversión en Vivienda en Varios Países

PAÍSES	Directa %	Fiscal %
ALEMANIA	47	53
DINAMARCA	30	70
ESPAÑA	48	52
FRANCIA	73	27
HOLANDA	70	30
REINO UNIDO	48	52
USA	19	81

Fuente: BIPE April 1989 y Alberdi, B. (1990)

vivienda que se utilizan por todos los países europeos. La razón de esta utilización habría que situarla en la facilidad de gestión de esta medida que tiene una aplicación generalizada y no exige el desarrollo de una organización de gestión del parque de viviendas. Esta intervención fiscal tiene dos aspectos, el primero es de los impuestos a la vivienda y el segundo es el de las desgravaciones fiscales.

La vivienda es soporte de diversos tipos de impuestos. El principal de ellos es sin duda el impuesto de Bienes Inmuebles (I.B.I) antes denominado Contribución Urbana. Se trata del impuesto ligado a la residencia en el municipio, que tiene una dimensión acorde con el valor que la propia administración atribuye a la vivienda. Es un impuesto progresivo, ya que a medida que aumenta el valor de la vivienda aumenta también la cuantía del impuesto. Su repercusión sobre la producción de viviendas no es muy elevada pero puede afectar a los alquileres ya que con frecuencia este impuesto se traslada como un suplemento de los mismos (López García, M., 2000).

Dentro de los impuestos, también hay que considerar los impuestos de Transmisiones Patrimoniales y de Plusvalía que se cargan sobre la cuantía de venta de la vivienda. A diferencia del anterior, estos impuestos tienen un efecto considerable sobre los comportamientos residenciales y en concreto sobre la movilidad residencial. En efecto, un cambio de vivienda puede representar un coste fiscal medio superior al 10% del coste de la vivienda, si se tiene en cuenta la elevación de los precios medios de las viviendas en Madrid, llegamos a la conclusión de que el coste medio de cambiar de vivienda en una ciudad como Madrid es superior al ingreso medio anual de un hogar. Esto supone sin duda un retraimiento de la movilidad y explica parcialmente los bajos valores de la misma en comparación con otros países.

Pero la principal medida fiscal que afecta a la producción de viviendas es la de la Desgravación Fiscal por inversión en vivienda. De la importancia de esta medida podemos decir que la suma de desgravaciones fiscales en la actualidad es superior a las inversiones públicas para la financiación de la vivienda. En la práctica, la posibilidad máxima de desgravación fiscal puede multiplicar por tres las ayudas financieras más cuantiosas que se pueden recibir. Esto supone que la desgravación se constituye en realidad en la mayor ayuda que puede recibir un adquirente medio de una vivienda.

Las consecuencias de esta medida son notables, especialmente en la producción de viviendas y muy especialmente en el caso de las viviendas más costosas. Es frecuente plantearse la adquisición de una nueva vivienda que mejore la existente como forma de desgravación fiscal, especialmente para las rentas cuya presión fiscal es más elevada.

El resultado en términos distributivos es fuertemente regresivo. En el año 1987 más del 70% del total de las desgravaciones se concentraba en el 30% de los hogares con mayor renta (las tres primeras decilas). Este hecho puede resultar contradictorio y solo se explica por dos razones. La primera es una razón clientelar. La desgravación por inversión en vivienda se mantiene porque se ha convertido en una adquisición de la que las rentas medias y altas no están dispuestas a prescindir. De hecho aunque se han dado algunas limitaciones a lo largo de los últimos años, se sigue manteniendo en la actualidad.

La segunda razón para explicar esta medida sería la de desligarla de la política de vivienda y atribuirla exclusivamente a la política fiscal. Según eso, la desgravación fiscal sería un instrumento empleado para disminuir la presión fiscal

para los hogares con rentas más elevadas. Pero aún en ese caso su influencia en la producción de viviendas es notable y no puede considerarse del todo ajena al sector.

Finalmente esta medida podría considerarse como una prolongación de la ayuda a la piedra o del fomento indiscriminado de la producción de viviendas. Es decir como una medida económica tendente a favorecer al sector inmobiliario y de la construcción.

Los efectos de las desgravaciones fiscales son diversos, pero sobre todo hay que tomar en cuenta que una parte del elevado crecimiento de las viviendas secundarias a lo largo de los años ochenta se debe a que la adquisición de una de estas viviendas podía beneficiarse de este tipo de desgravación. Lo que quiere decir que en la práctica, los hogares que terminaban de pagar su vivienda principal eran propensos a adquirir una vivienda secundaria, entre otras razones, por proseguir la desgravación fiscal anual.

### **La Solidaridad Familiar en el Acceso a la Vivienda**

La escasa intervención pública en la producción de viviendas para hogares con rentas bajas ha supuesto en España una especial intervención solidaria de las familias en la ayuda a los hogares jóvenes para la adquisición de la primera vivienda y a los mayores para la solución de sus necesidades de alojamiento.

En el país con la mayor tasa de desempleo de Europa, la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo se hace difícil, retrasándose la emancipación de forma progresiva hasta alcanzar una edad media de 29 años. Si a esa situación se añade la dificultad para encontrar una vivienda en alquiler con condiciones aceptables de precio y calidad, se entiende que una proporción elevada de jóvenes salga de casa de sus padres para ir a habitar en una vivienda en propiedad. En Madrid este es el caso de más del 50% de los jóvenes que se emancipan, según una encuesta sobre demanda de vivienda de 1997. Pero incluso los que acceden en alquiler a la primera vivienda, suelen pasarse al régimen de propiedad en un corto periodo de tiempo, lo que explica que según el Censo de 1991 el 25% de los hogares con persona de referencia menor de 30 años, vivían en régimen de alquiler.

En esas circunstancias la ayuda familiar para la consecución de la primera vivienda es algo frecuente, de tal manera que mientras en otros países como en los Estados Unidos, las familias ahorran para enviar a sus hijos a la Universidad,

en España uno de los motivos principales de ahorro para las familias con hijos que han superado la edad de la adolescencia es precisamente el poder facilitar el acceso a la vivienda a sus hijos. Pero la solidaridad se extiende más lejos, acogiendo en ocasiones en casa de uno de los padres a la pareja recién formada, lo que explica el aumento de los hogares multifamiliares que se dan en Madrid a lo largo del periodo 1981-1991.

Otra forma de manifestación de la solidaridad familiar en relación con el alojamiento es la que se presta a las personas mayores. En Madrid, el 40% de los mayores con más de 80 años que no viven con su pareja, lo hacen con algún familiar, en la mayor parte de los casos, alguno de sus hijos. Esto supone una vuelta a la convivencia con los hijos, cuando el vivir solo se convierte en algo difícil debido a problemas de salud. Este hecho, junto con el retraso de la edad de emancipación juvenil, lleva a explicar la paradoja de que España cuenta con uno de los tamaños de hogar más elevados (3,2 en 1991), y con uno de los índices sintéticos de fecundidad más bajos 1,1. Una de las razones de esta situación es que la proporción de hogares unipersonales es especialmente baja, alrededor del 16% en 1991, frente a una media europea que se sitúa alrededor del 25%.

La solidaridad familiar se expresa también en otros aspectos. Aunque la convivencia de la familia extensa en una misma vivienda ha disminuido al ritmo de la urbanización, con una escasa representación en la actualidad, sin embargo, ha sido sustituida parcialmente por la frecuente residencia en las cercanías de los miembros de esa familia extensa. La principal razón de localización de la nueva vivienda para los jóvenes que forman su primer hogar es precisamente la proximidad de la familia, por encima de la proximidad del trabajo o de la imagen social de la zona. En la práctica se trata de una dependencia matrilocal ya que en la mayor parte de los casos se trata de la proximidad de la madre de la mujer, y tiene que ver con la escasa actividad de las mujeres. Las jóvenes tienen que mantener su trabajo más allá de su matrimonio y su maternidad, por la exigencia de pagar la hipoteca de la vivienda adquirida, lo que supone la necesidad de una ayuda para el cuidado de los hijos pequeños, que se encuentra en la abuela que por regla general tiene una situación laboral inactiva (Leal y Hernan, 1998).

La otra forma de solidaridad se manifiesta en las ocasiones de ruptura familiar. Aunque la proporción de separaciones en España es más reducida que la media de la Unión Europea,

alrededor del 10% en 1991, en los casos de ruptura familiar el recurso a la familia de origen es también frecuente, sobre todo para las madres separadas con cargas familiares. No es infrecuente que las madres separadas o divorciadas vuelvan a vivir en casa de sus padres (Garrido y Calvo, 1993; Alberdi, 1994).

Esta intervención de la familia en la solución de los problemas de vivienda, es una pieza importante del sistema de bienestar español, que se corresponde con una escasa intervención pública sobre la vivienda. Una no se puede comprender sin la otra. Pero el problema es que las condiciones que propician algunas de las actuaciones de esa solidaridad familiar están desapareciendo, como son las del incremento de la actividad de las mujeres, que impedirá, en un futuro no muy lejano, antes de ser llegada a la edad de jubilación, se puedan hacer cargo de sus nietos o de sus padres, lo que implicará una mayor exigencia de intervención del Estado en la solución de los problemas de vivienda (Taltavull, P., 2000).

### Política de Vivienda y Sistema de Bienestar

Las características concretas de la política de vivienda en España se explican parcialmente

por la propia estructura del sistema de bienestar existente, pudiendo sintetizar sus características en cuatro aspectos principales.

En primer lugar se trata de un sistema de bienestar con una fuerte componente clientelar que explicaría el mantenimiento de las desgravaciones fiscales.

En segundo lugar se trata de un sistema en el que la intervención del Estado tienen una fuerte tendencia a desarrollar las ayudas en dinero más que en servicios, lo que explicaría en desmantelamiento del parque de viviendas público en alquiler y su no reposición.

En tercer lugar se trata de un sistema familiarista, tanto por la canalización de las ayudas a través de la familia, como por la fuerte intervención de la familia en el proceso de satisfacción de las necesidades de alojamiento.

En cuarto lugar, el sistema incluye un Estado de Bienestar que Esping Andersen (1990) califica de rudimentario, lo que en este caso se traduce en dos aspectos clave de la política de vivienda, por una parte la elevada proporción de intervención fiscal y por otra la escasa intervención pública, con una inversión total (incluida la evaluación de la desgravación fiscal) de un poco más del 1% del Producto Interior Bruto.

Tabla 4 - Inversión Pública en Vivienda en Varios Países Europeos

PAISES	INVERSIÓN TOTAL: % SOBRE EL PIB
ALEMANIA	1,5
DINAMARCA	3,7
ESPAÑA	1,1
FRANCIA	2,0
HOLANDA	3,2
REINO UNIDO	3,4
U.S.A.	1,5

Fuente: BIPE Abril 1989 y Alberdi B. (1990)

## Referências

- ABRAHAMSON, P. (1995), "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales". In SARASA, S. MORENO, L. *El Estado de Bienestar en la Europa de Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- ALBERDI, B. (1990), "La adquisición de una vivienda y sus costes" *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, nº 12, primavera 1990. Págs. 67-73.
- ALBERDI, I. (ed.) (1994), *Informe sobre la situación de la familia en España*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Boletín de Coyunturas Inmobiliaria del BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), *Censo de Población y Vivienda, 1991*.
- COTORRUELO, A. (1960), *La política económica de la vivienda en España*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- ESPING ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- GARRIDO, L., y GIL CALVO, E. Eds. (1993), *Estrategias Familiares*, Madrid, Alianza Editorial.
- LEAL, J. (1993) *Informe para una nueva política de vivienda*, Madrid, M.O.P.U.
- LEAL, J. HERNÁN, M. J. (1998), *Los retos de la solidaridad ante el cambio familiar*. Madrid, Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- LÓPEZ GARCÍA, MIGUEL A. ( 2000) "Sobre la relación entre vivienda y fiscalidad", En Taltavull, P. (Ed) (2000) *Vivienda y familia. Argentaria*, Madrid, Visor.
- NAREDO, J.M.(2000) "Composición y valor del stock en viviendas" en Taltavull, P. (Ed) (2000) *Vivienda y familia, Argentaria*, Madrid, Visor.
- PÉREZ D., CULIÁ V. y ALVAREZ M., B. (2000) *Familia y Sistema de Bienestar*. Fundación Argentaria, Madrid, Visor.
- RAFOLS, J. (1997) *Política d'habitatge en l'Estat de les autonomies*. Generalitat de Catalunya. Institut d'estudis Autònoms, Barcelona.
- SARASA, S. MORENO, L. *El Estado de Bienestar en la Europa de Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- SARRACENO C. (1995) "*Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el estado de bienestar italiano*" en Sarasa, S. y MORENO, L. *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- TALTAVULL, P. (Ed)(2000) *Vivienda y Familia. Argentaria*, Visor. Madrid.