



**Transformaciones del Estado de Bienestar y cambios demográficos en Europa: Retos del sector de la vivienda social.**

**Barcelona, 20 de Septiembre de 2007**

**Editado por Darinka Czischke, CECODHAS  
Traducido por Ana Núñez, AVS**

**Segundo Coloquio de la serie "EL FUTURO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA"**

<b>ÍNDICE</b>		<b>Pág.</b>
1. Introducción.		5
2. Prólogo.		6
4. Textos clave		12
• Transformación del Estado del bienestar en Europa: análisis comparativo. <i>Giuseppe Roma</i>		14
• Cambio social y demográfico: la perspectiva española sobre la promoción de vivienda social. <i>Jesús Leal</i>		24
• La transformación del Estado del bienestar y la vivienda: consecuencias desde la perspectiva británica. <i>Peter Malpass</i>		53
• El futuro de la vivienda social en la UE: desafíos en la República Checa, Letonia y Lituania. <i>Sasha Tsenkova</i>		69
5. El punto de vista de los expertos		88
• Transformación del Estado del bienestar, cambio demográfico y vivienda social en Italia: una perspectiva práctica. <i>Livio Pilot</i>		88
• Transformación del sistema de bienestar, cambios demográficos y vivienda social: la perspectiva de un experto en vivienda en el caso español. <i>Pablo Aretxabala Pellón</i>		93
6. Conclusión.		95
7. Los autores		106

## **Comité Europeo de coordinación de la Vivienda Social (CECODHAS)**

**[www.cecodhas.org](http://www.cecodhas.org)**



CECODHAS se establece en 1988 como red europea para la promoción del derecho a una vivienda digna para todos. Se compone de 46 miembros de federaciones regionales y nacionales que representan aproximadamente 39.000 empresas públicas, sociales y cooperativas de vivienda en 19 países. Juntas representan unos 21 millones de hogares en toda la Unión Europea. CECODHAS tiene como objetivo reforzar el modelo social europeo y promover el papel de sus miembros dentro de ese modelo; posibilitando el debate del desarrollo integral, urbano y sostenible, subrayando la importancia del trabajo de los promotores de vivienda social como columna vertebral de la cohesión social en las ciudades europeas, y de los derechos fundamentales y la lucha en favor de unos servicios sociales de calidad y accesibles. CECODHAS fue fundada por iniciativa de sus propios miembros.

## **CECODHAS Observatorio Europeo de la Vivienda Social**

**[www.cecodhas.org/observatory](http://www.cecodhas.org/observatory)**



El Observatorio es el instrumento de investigación de CECODHAS. Su objetivo principal es identificar y analizar las tendencias clave y las investigaciones necesarias en el campo de la vivienda y la vivienda social a nivel europeo. Su función es la de apoyar los trabajos políticos que posibilitan el acceso a la vivienda social, proporcionando análisis estratégicos y evidencias basadas en la observación.

## **AVS. Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo**

**[www.promotorespublicos.org](http://www.promotorespublicos.org)**



La Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo se constituyó en 1988 por iniciativa de 28 empresas u organismos públicos promotores de vivienda y suelo. Desde entonces ha desarrollado múltiples actividades acordes con los fines y objetivos para los que se creó, los cuales se recogen en sus estatutos. En este sentido, la Asociación se ha ido desarrollando contando en la actualidad con más de 160 miembros y cinco secciones: Andalucía, Cataluña, Madrid, Canarias y País Vasco. En esa labor de extensión y potenciación se ha colaborado activamente en la creación de nuevas empresas y en la divulgación de la figura del promotor público. El objetivo primordial de AVS es favorecer el cumplimiento del mandato constitucional (art. 47) de proporcionar a todos los ciudadanos el acceso a una vivienda digna, adecuada y sostenible en el contexto de una ciudad armónica y sin segregaciones, actuando de manera integrada con otras áreas y otros agentes, contemplando la globalidad de acciones necesarias para la inserción social y el bienestar ciudadano.

## **Building and Social Housing Foundation (BSHF)**

**[www.bshf.org](http://www.bshf.org)**



La Building and Social Housing Foundation (BSHF) es una organización de investigación independiente que promueve el desarrollo sostenible y la innovación en la vivienda a través de la transferencia de conocimientos. Creado en 1976, BSHF trabaja en el Reino Unido e internacionalmente para identificar soluciones innovadoras en vivienda y fomentar el intercambio de información y de Buenas Prácticas. BSHF pretende promover que la política de vivienda se centre en las personas y que responda a las necesidades medioambientales.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **“EL FUTURO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA”**

La vivienda no es una competencia de la Unión Europea, sin embargo, el creciente reconocimiento de las interacciones entre diferentes políticas de vivienda de los Estados miembros y de los objetivos políticos de la UE fundamentan la base para un debate sobre su transformación. No obstante, a pesar de la existencia de datos e investigaciones en relación con la vivienda social en Europa, la carencia de coordinación entre diversas fuentes a nivel europeo conlleva que los procesos de adopción de medidas entre los niveles UE y Estado miembro sean muy complejos.

El Observatorio Europeo de la Vivienda Social de CECODHAS pretende concienciar sobre la relevancia de que los datos y análisis realizados sean tenidos en cuenta para la puesta en marcha de cualquier política que incida sobre el sector de la vivienda en Europa. Con este objetivo se propone el debate sobre “El futuro de la vivienda social en la Unión Europea” organizado por el Observatorio Europeo de la Vivienda Social de CECODHAS para tratar de cubrir la necesidad de reflexionar e intercambiar opiniones entre los agentes implicados.

## 2. PRÓLOGO

*Darinka Czischke*

### **La transformación del Estado del bienestar y la sociedad: propuestas para la provisión de la vivienda social**

La confluencia de los procesos de transformación del Estado de bienestar y los cambios demográficos, exigen una reflexión sobre la provisión de vivienda que ha de hacer frente a una demanda que ha cambiado en el contexto de una menor protección del Estado, de la transformación de la composición de los hogares y de las deficiencias del mercado que la suministra.

El modelo del Estado de bienestar de la posguerra se estructuró como combinación de responsabilidades compartidas por el Estado, las familias y el mercado. Este modelo, basado en un soporte económico por parte del varón y una madre ama de casa aseguró el bienestar del hogar y altos índices de fertilidad. Hoy, los cambios radicales en las estructuras familiares (altos índices de divorcio, incremento de hogares monoparentales, inclusión de la mujer en el mercado laboral, etc.) y en la economía (globalización, flexibilidad, inseguridad laboral, paro elevado, etc.), han causado la redefinición de este modelo. Pero ni la privatización ni la consolidación del papel del Estado parecen ser la solución, pues la primera opción sobrecargaría la capacidad económica familiar y la segunda la capacidad de respuesta del Estado.

Las nuevas tendencias en el proceso de reforma del Modelo del Estado del bienestar pasan por la redefinición de los derechos sociales. Para algunos esto tiene que ver con el aumento de la protección de los más vulnerables para evitar que se encuentren “atrapados” en situaciones desventajosas (por ejemplo con una Seguridad Social fuerte que proteja a los individuos frente a posibles riesgos). Para otros esto significa desarrollar políticas sociales activas (a través por ejemplo de ayudas individualizadas atendiendo a las situaciones particulares). Actualmente en Europa, parece haber una tendencia paralela hacia la

consolidación del acceso a los derechos sociales, que se expresa en la demanda de un derecho efectivo sobre la vivienda, lo que ocurre en países tales como Francia o Bélgica.

Por otra parte, existe una fuerte tendencia política hacia la modernización de los servicios sociales, un término que tiene varias formas de entenderse, que pasa por la orientación hacia el “usuario”<sup>1</sup> y las mejoras de su entorno, el incremento de la eficacia y la sostenibilidad financiera.

Y, por último, la discusión de la reforma del Estado del bienestar necesita considerar las diversas tradiciones y modelos nacionales, que presentan diferentes desafíos y oportunidades. En este debate, el Dr. Giuseppe Roma observa diversos ejemplos de modelos del Estado del bienestar a través de Europa, y analiza cómo las nuevas relaciones entre las políticas de bienestar y la cuestión de la vivienda se relacionan en un contexto dinámico social y demográfico.

### **Transformaciones del Estado del bienestar y la vivienda**

¿Cómo se relaciona lo anteriormente expuesto con la vivienda? La vivienda desempeña un papel fundamental en la vida de las personas; ésta representa el gasto más grande en la mayoría de los hogares, y su localización determina el acceso de los padres al empleo y el de los hijos a la educación. La vivienda ha sido uno de los pilares del Estado del bienestar en muchos países, especialmente en el noroeste de Europa, donde el Estado adquirió un papel fundamental en la construcción y la inversión a gran escala en grandes proyectos para resolver la escasez de vivienda. Sin embargo, hoy vemos una tendencia de retirada del Estado en la provisión de vivienda en esos países, mientras que se da una tendencia paralela hacia la fuerte implicación de agentes privados o no-estatales en la provisión de la vivienda social de muchos países.

---

<sup>1</sup> Modelo para implantar la mejora continua en la gestión de servicios que mide la satisfacción de los usuarios o “clientes”. *N. de la T.*

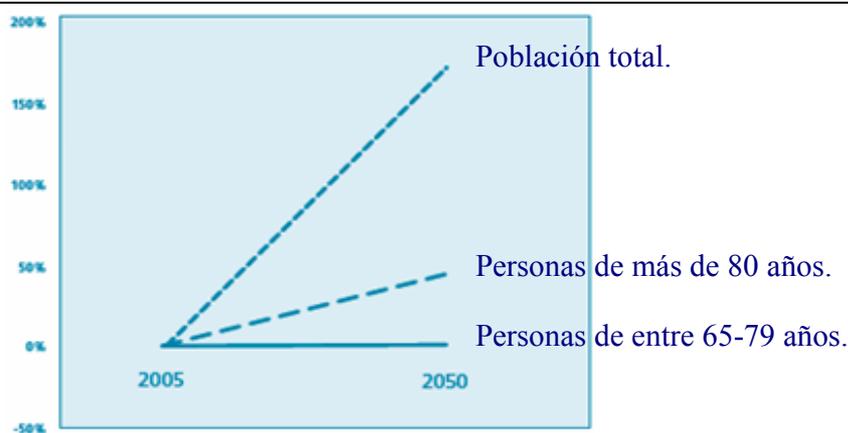
Además, la escasez de recursos en muchos Estados miembros (Irlanda, Reino Unido, Francia, los Países Bajos, etc.) y la tendencia generalizada hacia la liberalización del alquiler y el incremento de los precios de la vivienda sobre la tasa de inflación (p.e. en Francia, España, Irlanda), son algunos de los factores que impiden que la vivienda sea asequible. En consecuencia, resulta fundamental presionar y proponer a los gobiernos nuevas ideas políticas eficaces para tratar la carencia de vivienda de todas las clases sociales, las más desfavorecidas e incluso las clases medias. En este contexto, las organizaciones de vivienda social están haciendo frente a una demanda creciente para satisfacer esta misión. Al mismo tiempo, en muchos países europeos se está dando un proceso de subproducción de vivienda social, junto a la segregación y la estigmatización espacial de áreas con una alta concentración de hogares pobres. Esta situación trae problemas de integración social, que se relacionan con dificultades para la integración en el mercado de trabajo. Además, los niveles de pobreza infantil y la carencia de modelos positivos en áreas con paro elevado hacen difícil que esos jóvenes salgan del círculo de la pobreza. (UNECE 2006)

### **Nuevos riesgos, nuevas demandas: ¿cuáles son los retos para los proveedores de vivienda social?**

Históricamente, las organizaciones de vivienda social se han encargado de proveer viviendas adecuadas a los trabajadores y a personas con necesidades específicas, tales como jóvenes, ancianos o discapacitados. El cambio demográfico en Europa está llevando a un envejecimiento de la población con una necesidad cada vez mayor de atención social. En la Unión Europea la tendencia actual respecto a la formación de hogares se dirige hacia la formación de núcleos pequeños o unipersonales; se prevé que en 2010 aproximadamente el 32% de la población de la EU-15 de entre 65 y más años vivirá sola. Este grupo necesita viviendas adaptadas a sus necesidades específicas, así como acceso a determinados servicios y ayuda adicional para que sigan siendo independientes en sus propios hogares. Los servicios de asistencia son necesarios para permitir la integración en la vida comunitaria a personas con algún tipo de minusvalía. Por otra parte, las dificultades experimentadas por los jóvenes en el acceso al mercado inmobiliario están haciendo de

éstos uno de los grupos fundamentales a atender a través de las políticas sociales y de la vivienda social en muchos de los Estados miembros de la UE.

**Gráfico 1. Proyección de la población de la UE 2005-2050**



Fuente: Eurostat 2004

Conforme a lo expuesto, los promotores de vivienda social de la UE están haciendo frente a nuevos desafíos, incrementando su eficacia para hacer frente a recortes presupuestarios. Particularmente, existe la necesidad de satisfacer una demanda cambiante y enfrentarse a un nuevo perfil de arrendatarios. Según esto, el modelo tradicional de familia nuclear está obsoleto, y nuevas formas familiares (producto de la diversidad y la recomposición familiar), padres solteros, hogares unipersonales o familias extensas de inmigrantes..., son los nuevos demandantes. Una investigación reciente<sup>2</sup> sobre los promotores de vivienda social en la UE demuestra que, aunque se dan diferencias en cada país, las tendencias sociales y demográficas generales reflejan un nuevo tipo de demanda de hogares vulnerables. Esta demanda se caracteriza por una población envejecida que requiere viviendas adaptadas a sus necesidades, que les permitan llevar una vida independiente y de calidad en sus propios hogares el máximo tiempo posible. Por otra parte, si un significativo número de hogares presentan una disminución de tamaño es necesario ofertar diversos tipos de vivienda, más vivienda en alquiler que posibilite la creciente movilidad, y vivienda para

<sup>2</sup> El resultado y análisis completo de esta investigación se podrá encontrar en: “Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public housing in the 27 EU Member States”, publicada por el Observatorio Europeo de la Vivienda de CECODHAS en octubre de 2007.

grupos tales como familias jóvenes y trabajadores estables, y viviendas más pequeñas para hogares unipersonales. Por último, los proveedores reconocen altos niveles de inmigración, lo que supone un grupo concreto que demanda cada vez más vivienda social en la mayoría de los países, sin embargo, esta investigación demuestra que en la mayoría de los Estados miembros de la UE no se ha dado la adaptación a esta demanda ni a través de políticas de vivienda, ni a través de políticas de integración. Este vacío destaca la necesidad de una mayor coordinación entre organismos públicos y sociales que trabajen para la integración de estos grupos en sus comunidades locales.

El cuadro 1 muestra un resumen de los puntos principales mencionados y las principales propuestas (políticas y prácticas) de los proveedores de vivienda social en diversos Estados miembros de la UE. Sin embargo, existe la necesidad de ir más allá de una descripción de los problemas para intentar solucionarlos. Este debate se realiza con el objetivo de buscar propuestas políticas y prácticas teniendo en cuenta la realidad y el alcance de los cambios observados. La propuesta es abrir un debate crítico en base a las evidencias y los debates habidos a través de la opinión de diferentes investigadores y expertos.

<b>Cuadro 1. Temas social-demográficos que afectan a la provisión de la vivienda social en la UE</b>		
<b>Tema</b>	<b>Países</b>	<b>Propuestas o retos</b>
Tercera edad.	República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Holanda, Portugal, Suecia, Italia, Bélgica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas adaptadas a necesidades específicas.</li> <li>• Provisión de servicios a domicilio.</li> </ul>
Disminución del tamaño de los hogares e incremento de su número.	Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Holanda, Polonia, Portugal, España, Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor producción.</li> <li>• Diversidad de tenencias.</li> </ul>
Incremento de hogares unipersonales.	Austria, Francia, Alemania, Hungría, España, Reino Unido.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viviendas adaptadas.</li> </ul>
Altos niveles de inmigración.	Austria, Francia, Grecia, Holanda, Portugal, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas comunitarias sostenibles.</li> <li>• Programas e iniciativas de integración local.</li> </ul>
Fuerte presencia de minorías étnicas en la vivienda social.	Austria, Francia, Holanda, Portugal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de mixidad social, prevención de la exclusión social,...</li> </ul>
Fuente: “Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public housing in the 27 EU Member States” (2007)		

### **Esquema de la publicación**

Teniendo en cuenta todos estos procesos dinámicos de cambio en demografía, sociedad, economía y política, hemos pedido a diferentes especialistas de diversos ámbitos y diferentes países europeos su opinión sobre estos temas, para que nos ilustren sobre su evolución y consecuencias. El objetivo es tener en cuenta las realidades e intentar

establecer comparaciones entre países y al mismo tiempo comprender las diferencias fundamentales entre ellos.

Para ello se plantearon las siguientes preguntas a los especialistas:

- ¿Cuáles son las tendencias demográficas y de qué manera incidirán sobre la provisión de vivienda, en concreto sobre la vivienda social, en un futuro próximo?
- ¿Cuál es el rol de la vivienda en la reformulación del Estado del bienestar?
- ¿Cómo pueden coordinarse las medidas tradicionales del Estado del bienestar con las transformaciones demográficas, los nuevos riesgos sociales y de necesidades cambiantes en la vivienda?
- ¿Cómo debe integrarse la vivienda en el nuevo concepto de Estado de bienestar con el fin de potenciar la integración social?

El Dr. Giuseppe Roma presenta en primer lugar un amplio marco comparativo sobre Modelos del Estado del bienestar a través de Europa, y los desafíos que éstos experimentan en el contexto actual de transformación social y económica. Se referirá en concreto a las políticas de vivienda en este marco. El artículo del profesor Leal señala las tendencias demográficas (y sociales) principales que están conformando la demanda de la vivienda y la vivienda social, particularmente en España y el sur de Europa, con objeto de identificar convergencias y divergencias con otros países europeos. A continuación, el profesor Malpass presenta un análisis sobre el proceso de residualización de la vivienda social que se ha dado durante las dos últimas décadas en Gran Bretaña; su exposición ilustrará las posibles consecuencias de un Modelo del bienestar social que confía excesivamente en los propietarios para satisfacer las necesidades de la protección social. Por último, la profesora Sasha Tsenkova se refiere a los últimos progresos de la vivienda social en tres Estados miembros de Europa del Este, exponiendo una crítica sobre las aproximaciones en política de vivienda en estos países en términos de satisfacción de demanda de vivienda.

En la segunda parte, presentamos un resumen de las exposiciones realizadas por los especialistas en vivienda social que fueron invitados a participar en este mismo debate tras

las presentaciones de los investigadores. Y por último, el capítulo que concluye, resume las discusiones presentadas por locutores y comentaristas.

## **Referencias**

Czischke, D. and Pittini, A. (2007) Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States. CECODHAS European Social Housing Observatory. Brussels.

Czischke, D., Blomqvist, P. and R. Pinetti (2007) Social Housing and integration of immigrants in the European Union: Tools for Social Housing Providers. CECODHAS Exchange Special Edition, autumn 2007.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck A. and J. Myles (2003) Why We Need a New Welfare State Oxford University Press, 2003.

UNECE - United Nations Economic Commission for Europe (2006) Guidelines on social housing. Geneva.

#### 4. TEXTOS CLAVE

##### **Transformación del Estado del bienestar en Europa: análisis comparativo**

*Giuseppe Roma*

##### **Modelos de Estado del bienestar en Europa**

El Modelo Social Europeo se ha fundamentado siempre en formas de solidaridad, ayudando a reducir la desigualdad y a promover procesos de desarrollo sin conflicto. Esta característica distingue el modelo europeo del americano, el cual se sostiene sobre la responsabilidad individual, la competencia y el mercado, como manera idónea de posibilitar y fomentar mecanismos de promoción social; sin embargo, los resultados de este modelo producen profundas desigualdades, conflictos y exclusión.

Europa se ha encontrado de esta forma con una serie de desafíos económicos, pero con el objetivo fundamental de la protección social.

Dentro de este marco común, podemos identificar cuatro modelos europeos de bienestar con sus diversas características:

- El modelo escandinavo, basado en un elevado nivel de protección a través de los servicios sociales (unas ayudas fijas que representan generosas sumas) y unas elevadas tasas, a través de una organización considerable e integrada.
- El modelo británico, a través de ayudas fijas (menos generosas que en el caso escandinavo), con un sistema sanitario de acceso universal y con un sistema de evaluación continua de los recursos propios.
- El modelo continental (Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Austria y Suiza), basado en el protagonismo del Estado como proveedor de políticas de asistencia a los más desfavorecidos, coordinado a través de las autoridades locales, cooperativas y otros organismos sociales. Este modelo implica una conexión cercana entre el

estatus de empleado y las ayudas sociales, pero desarrolla también ayudas de seguridad social para quienes no tienen rentas.

- El modelo mediterráneo, caracterizado principalmente por el protagonismo de las redes informales, en el que la familia es el agente principal de protección y orden público.

<b>Cuadro 2. Los cuatro modelos de Estado de bienestar</b>	
<b>Países</b>	<b>Características</b>
Países escandinavos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección social como derecho de todo ciudadano.</li> <li>- Casi siempre ayudas fijas y generosas.</li> <li>- Financiación con impuestos generales.</li> <li>- Organización integrada.</li> </ul>
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso universal a la sanidad en evaluación continua.</li> <li>- Ayudas fijas, menos cuantiosas que las escandinavas.</li> <li>- Financiación de la sanidad a través del conjunto de contribuciones.</li> <li>- Buena organización integrada.</li> </ul>
Europa Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relación entre estatus laboral y ayudas sociales.</li> <li>- Seguridad social a través de empresas sociales.</li> <li>- Red de ayudas para parados, distribución según rentas.</li> </ul>
Europa del sur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema sanitario universal relacionado económicamente con la estructura ocupacional.</li> <li>- Financiación mixta.</li> <li>- Protagonismo de redes informales.</li> </ul>
Fuente: Censis (2007)	

### **Diferentes tradiciones en políticas de vivienda**

En el panorama europeo, las diferentes aproximaciones a las políticas de vivienda, especialmente en el pasado, emergieron según diferentes tipos de tenencias (propiedad directa, alquiler controlado, alquiler a precio de mercado libre) y en el grado de la ayuda financiera pública.

Indudablemente, a pesar de esta segmentación es posible identificar el modelo general del sistema de seguridad social. Desde 1945 hasta hoy, esta distribución ha cambiado (a veces drásticamente), junto con los cambios en políticas de la vivienda de protección oficial en los diferentes países.

Las políticas de vivienda de protección oficial comenzaron a principios del siglo XX en Europa Central y del Norte, con medidas directas e indirectas para asegurar el acceso a una vivienda digna y de calidad. La parte más importante de esta fase en términos cuantitativos tuvo lugar durante la reconstrucción de la posguerra, en la que una gran cantidad de viviendas fueron construidas con la ayuda de subsidios públicos. Esto ocurrió a través de procedimientos diferentes según los protagonistas implicados. En el Reino Unido y los Países Bajos, la vivienda de protección oficial fue construida y gestionada sobre todo por las autoridades locales; en Francia y Alemania, a través de delegaciones o empresas del sector público o privado, pero siempre bajo control público. Cabe señalar que en la mayoría de países europeos nórdicos, la intervención pública fue considerada una intervención para la regulación del mercado y para su reequilibrio, desarrollando medidas que afectaran a todas las categorías sociales y no únicamente a las clases más pobres.

**Cuadro 3. Distribución de los estándares de poder adquisitivo de los sistemas de bienestar europeos.**

País	Funciones								Total
	Salud	Discapa -idades	Tercera Edad	Pensiones	Ayudas familiares	Desempleo	Vivienda	Otros tipos	
Italia	25.9	6.1	51.3	10.0	4.4	2.0	0.1	0.2	100
Austria	25.0	8.3	46.9	1.3	10.7	6.0	0.4	1.5	100
Bélgica	27.7	6.8	34.2	9.8	7.1	12.5	0.2	1.6	100
Dinamarca	20.6	13.9	37.2	0.0	13.0	9.5	2.4	3.5	100
Finlandia	25.5	13.2	33.3	3.7	11.5	9.8	1.1	2.0	100
Francia	30.0	5.8	37.1	6.5	8.5	7.8	2.9	1.5	100
Alemania	27.2	7.7	42.1	1.4	10.5	8.6	0.8	1.7	100
Grecia	26.5	5.0	47.4	3.5	6.9	5.9	2.3	2.4	100

Irlanda	42.1	5.3	18.2	5.1	15.5	8.3	3.3	2.3	100
Luxemburgo	25.0	13.5	26.0	10.5	17.4	4.7	0.7	2.2	100
Holanda	30.4	10.9	36.2	5.4	4.8	6.3	1.3	4.7	100
Portugal	30.4	10.4	40.2	7.1	5.3	5.7	0.0	1.0	100
Reino Unido	30.4	9.2	41.3	3.3	6.7	2.6	5.6	0.8	100
España	30.8	7.5	40.7	3.0	3.5	12.9	0.8	0.9	100
Suecia	25.4	14.8	37.9	2.2	9.6	6.2	1.8	2.2	100
<b>UE 15</b>	<b>28.3</b>	<b>8.0</b>	<b>41.2</b>	<b>4.5</b>	<b>7.8</b>	<b>6.6</b>	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>	<b>100</b>
Fuente : Eurostat (2004)									

En los países europeos del sur, el objetivo fundamental ha sido proporcionar ayuda para permitir a las familias comprar un hogar, en detrimento del alquiler. En este contexto, el porcentaje del gasto en vivienda dentro del gasto total del bienestar ha sido (y sigue siendo) tradicionalmente bajo (cuadro 3), por lo tanto el papel de la vivienda de alquiler subvencionado es absolutamente marginal, siendo reservado, por lo menos en teoría, a las familias más pobres y marginadas. En Italia la situación es algo diferente; al menos entre 1949 y principios de los 60, podía encontrarse un considerable número de edificios de viviendas en alquiler con rentas muy bajas en las principales ciudades, aunque no tantas como en el Norte de Europa.

En cualquier caso, el rol atribuido a las familias en el sistema de bienestar mediterráneo ha caracterizado negativamente las políticas de vivienda. Esta considerable movilización de recursos y de redes familiares, junto con las ayudas públicas para la compra de la vivienda, ha permitido en estos países alcanzar altas tasas de propiedad privada (en referencia a la residencia principal), especialmente en España e Italia.

### **La reducción de medidas públicas en el sector de la vivienda**

En su origen, cada uno de estos modelos presentaba diferencias fundamentales, pero de los 80 en adelante este panorama se ha modificado parcialmente. Desde los 80 se han sucedido

reajustes constantes de políticas generales, caracterizadas por una reducción significativa de la intervención pública; las ayudas estatales directas para el alquiler están reduciéndose, mientras que las ayudas para el acceso a la propiedad se incrementan.

Esta tendencia (de retraimiento) en primer lugar se relaciona con las dificultades de financiación pública y la carencia de recursos. Sin embargo, además de las restricciones financieras se dan otros factores: los problemas sociales y de planificación urbana que emergen de las primeras iniciativas públicas sobre vivienda en los años 60 y 70, basadas en la estandarización, edificios intensivos (de grandes bloques de viviendas) a gran escala, que han producido vecindades segregadas y conflictos urbanos.

Este reajuste de políticas no sólo ha llevado a una reducción de los recursos asignados, sino también a una revisión del gasto público en el sector de la vivienda, con un cambio del tipo de construcción de viviendas y de las ayudas directas a las familias para permitirles hacer frente a los costes del mercado; ambos cambios dirigidos tanto para la compra como para el alquiler cuando el porcentaje de la renta de la familiar no excede ciertos niveles.

La convergencia general de las políticas para apoyar el acceso a la propiedad también se está dando en países con una tradicional política de alquiler. Esto, unido a la propia reducción de viviendas protegidas en alquiler, está llevando así a una situación inusitada. Entre 1980 y 2003 el porcentaje de la vivienda en alquiler ha bajado de un 42% a un 31% en el Reino Unido, de un 58% a un 43% en los Países Bajos, de un 38% a un 31% en Bélgica, de un 21% a un 11% en España, y de un 36% a un 20% en Italia (cuadro 4).

<b>Cuadro 4. Viviendas en alquiler en países de la UE: comparación entre 1980 y 2003 (%)</b>		
<b>País</b>	<b>% en 1980</b>	<b>% en 2003</b>
Austria	43	39
Bélgica	38	31
Dinamarca	43	40
Finlandia	30	34

Francia	41	38
Alemania (1980 cifra parcial)	61	55
Irlanda	24	18
Italia	36	20
Holanda	58	45
Reino Unido	42	31
España	21	11
Suecia	39	42
Fuente: Elaboración en base a las estadísticas sobre vivienda en la UE de 2004.		

La reducción de las ayudas públicas se ha complementado con las políticas para la venta de viviendas de protección oficial subvencionadas. El caso más significativo al respecto se produce en el Reino Unido en el período Thatcher, con la introducción del “derecho de compra” en los años 80 y la venta de aproximadamente 1.100.000 hogares.

También ha habido una transferencia gradual de la jurisdicción y los recursos de la vivienda social al nivel local, a través de entidades no lucrativas (tales como las asociaciones de vivienda británicas y holandesas), que responden mejor a una demanda social más compleja.

### **Nuevas relaciones entre bienestar, políticas de desarrollo y vivienda**

La Unión Europea delega la responsabilidad del bienestar a los países miembros, concentrándose más en políticas de empleo y formación en temas europeos.

Dos factores han llevado al cambio del Modelo europeo de bienestar. El primero de ellos es la competencia creciente debido a la apertura internacional de los mercados. El segundo es la estrategia de la desregulación y la competencia, con una reducción de la intervención del sector público y el estímulo de la economía europea, que ha llevado a una reducción de las políticas sociales.

El reto europeo se ha centrado en estos últimos años en objetivos sobre el incremento de la productividad, y de forma moderada en la llamada “sociedad del conocimiento”. Más que en el incremento armonioso de los diferentes elementos de la vida social, el objetivo se ha centrado en el crecimiento, la productividad, el empleo, y en el incremento del PIB, para competir contra potencias internacionales tradicionales (Estados Unidos) y emergentes (como China y la India), serios rivales desde el punto de vista de la productividad.

La protección social se ha convertido en un factor en crecimiento, y el Estado tradicionalmente preocupado por el bienestar ha cambiado para preocuparse más por lo laboral; el objetivo en el empleo es la *flexiguredad*<sup>3</sup>, como factor de inestabilidad controlado que produciría el verdadero bienestar de las familias.

El otro elemento es la expansión hacia el Este de la UE que ha producido un amplio desequilibrio a causa del cambio de moneda, los costes de mano de obra y las garantías de los derechos sociales.

En este contexto debemos recordar que, en Europa, las ciudades y las viviendas (dos asuntos estrechamente vinculados) han sido excluidas durante mucho tiempo de las medidas a nivel local.

El primer aspecto, las ciudades, son importantes para equilibrar el peso político atribuido a las regiones con respecto a los municipios de todos los países europeos. En este sentido, los programas europeos como Urban han sido valiosos experimentos para restablecer la importancia de las ciudades y los gobiernos locales.

---

<sup>3</sup> Este término ha sido adoptado recientemente por la Comisión Europea para definir una “estrategia integrada que tiene como objetivo simultáneamente la mejora de la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo”. (Comunicado de la Comisión Europea al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Hacia principios comunes de Flexiguridad: Más y mejores empleos con flexibilidad y seguridad”, Bruselas, COM, junio de 2007.) ([http://ec.europa.ecu/employment\\_social/news/2007/jun/flexicurity\\_en.pdf](http://ec.europa.ecu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf)).

El segundo aspecto, las viviendas, inciden en las implicaciones económicas sobre la propiedad y sobre el riesgo de ofrecer ayudas a un único tipo de grupo social con respecto a otros.

De hecho, existe un intenso debate a nivel europeo con respecto a las políticas de vivienda; especialmente relevante en la actualidad debido a que ahora finaliza un ciclo largo de crecimiento y concurren además diversos problemas sociales y de vivienda. Éstos parecen indicar que es necesario un nuevo período de vivienda social, tras dos décadas en las que las implicaciones en vivienda fueron mínimas.

Esto también queda demostrado por una resolución reciente del Parlamento Europeo (del 10 de mayo de 2007), dirigida a la Comisión Europea, que tiene en cuenta los factores críticos emergentes en relación con la vivienda, para incluir el estudio de los barrios de las ciudades y el desarrollo sostenible de las regiones. El Parlamento Europeo ha puesto en marcha una campaña, no sólo para la Comisión Europea y el Consejo, sino también para los gobiernos nacionales, para que tengan en cuenta la vivienda en el diseño de sus políticas.

Se pone cada vez más de manifiesto que, en el contexto actual, la vivienda es un tema que se debe de considerar para posibilitar la consolidación de la competitividad y la cohesión social europea.

El problema de la vivienda es complejo y se dan problemas emergentes comunes en muchos países, referentes a nuevas tendencias sociales y demográficas. La caída de la demanda de la vivienda familiar tradicional se ha acompañado de un cambio de la morfología de las familias producto de la fragmentación familiar (familias monoparentales y hogares unipersonales) y de una mayor movilidad laboral y estudiantil.

El envejecimiento de la población autóctona por una parte y el incremento de inmigrantes por la otra (un fenómeno que afecta especialmente a países sin tradición emigrante tales como España e Italia), son dos factores que demandan con fuerza un cambio de oferta.

Finalmente, en las grandes ciudades, los precios del mercado inmobiliario (que en la última década, han experimentado un crecimiento constante en casi todos los países de la UE), no sólo han llevado a mermar la capacidad de consumo de los hogares, sino que también han incidido sobre temas sociales y de desarrollo, lo que pone en peligro los propios objetivos de la Agenda Europea.

En algunas ciudades europeas, las dificultades referentes al acceso y la calidad de la vivienda han creado problemas sociales de segregación que llevan a la concentración de grupos sociales con bajos ingresos en zonas urbanas degradadas y problemáticas. Todo ello demanda la atención sobre la integración social de los inmigrantes, así como sobre los problemas en barrios periféricos, debido a los brotes periódicos de violencia que experimentan las barriadas de algunas ciudades europeas.

Sin embargo, los problemas de las políticas de vivienda son complejos; no se pueden enfocar únicamente a grupos con rentas bajas, sino también para categorías sociales importantes tales como los jóvenes, sector fuertemente atraído por las ciudades.

La vivienda se relaciona con el problema de la atracción de población más joven a los núcleos urbanos europeos, lo que incide sobre el crecimiento de las ciudades y la concentración de profesionales creativos y altamente cualificados relacionados con sectores innovadores y basados en el conocimiento. Existe la necesidad de hacer frente al problema promoviendo la movilidad geográfica para dinamizar el crecimiento. Estos efectos deben contribuir a alcanzar los objetivos de la Agenda de Lisboa.

Europa no puede dejar de perseguir la cohesión y el desarrollo social en los diferentes Estados, pero debe también considerar la vivienda y el empleo como derechos de disfrute de todos los ciudadanos europeos, a través de la protección y ayuda de las instituciones de la UE.

La mayor implicación del sector público en la vivienda requerirá obviamente un Comité que permita crear las condiciones técnicas, legislativas y de organización para atraer los

recursos necesarios, capacidades y habilidades del sector privado para asegurar que la oferta de vivienda responda a una demanda social diversa.

## **Cambio social y demográfico: la perspectiva española sobre la promoción de vivienda social**

*Jesús Leal*

### **Introducción**

Esta conferencia trata de explorar las relaciones existentes entre los cambios en la población y los cambios en el parque de viviendas. Esta exposición se centrará en los cambios sociales y demográficos en España en particular y en Europa del Sur en general, en relación con la globalidad europea.

La vivienda es un bien necesario, lo que ha llevado a una serie de constituciones a establecer el derecho a su acceso y a las propias Naciones Unidas a plantear un derecho a la vivienda. Esto explica que en los planes de vivienda y en los análisis sobre el parque de viviendas y sus características se establezca una correspondencia entre población y vivienda. Pero esa relación no es directa, en primer lugar porque el sujeto del alojamiento no es tanto el individuo como el hogar, en segundo lugar porque los hogares que habitan la vivienda tienen necesidades cambiantes a lo largo de su ciclo y disponen en ocasiones de más de una vivienda. A pesar de todo ello existen una serie de pautas de relación que nos ayudan a explicar las dinámicas de los cambios en el parque de vivienda desde las características de esos hogares y alternativamente los efectos del sistema de producción de viviendas sobre ciertos comportamientos de la población y la sociedad.

En realidad, la consideración del parque de viviendas y sus características desde la perspectiva de los análisis poblacionales, se puede considerar como un complemento imprescindible para entender la dinámica del parque residencial, y sobre todo para explicar ciertos aspectos del mismo como su dimensión global, sus características básicas e incluso sus valores económicos. Pero especialmente esta perspectiva puede ser útil para acotar las incertidumbres sobre el comportamiento a medio y largo plazo de los mercados de

vivienda, facilitando una coordinación de las inversiones públicas y una mayor seguridad a las inversiones privadas.

### **Evolución histórica de la población y las viviendas en España**

La relación entre la dinámica de la población y el tamaño del parque de viviendas ha cambiado a lo largo del último siglo y medio en España, al compás de los cambios en las formas de convivencia de la población y en especial a los cambios que se han producido en los hogares, propiciados por una transformación de las relaciones familiares. Tal como considera Tafunell (1986), se pueden establecer tres períodos diferenciados en el proceso de desarrollo urbano del parque residencial durante el último siglo y medio, esos tres períodos se corresponderían con formas de relación distintas entre el crecimiento de la población y el aumento del parque residencial español (Cuadro 5).

<b>Cuadro 5. Tasa de crecimiento medio anual de la población urbana y del parque de viviendas en España (1860-2001)</b>			
	<b>Período</b>	<b>Aumento población urbana *</b>	<b>Aumento parque viviendas</b>
Primer período	1860-1887	1,21	1,19
	1887-1900	0,83	0,82
Segundo período	1900-1910	1,38	0,74
	1910-1920	1,25	1,03
	1920-1930	2,13	1,66
	1930-1940	1,40	0,81
Tercer período	1950-1960	1,52	3,17
	1960-1970	1,94	4,85
	1970-1981	1,72	3,46
	1981-1991	0,32	1,66
	1991-2001**	0,58	2,13

Fuente: X.Tafunell y elaboración propia.

\* Municipios de población superior a los 5.000 habitantes.

\*\* Se trata del aumento del total de la población y de las viviendas españolas.

En el primer período que correspondería en España a la segunda mitad del siglo XIX, el ritmo del crecimiento de la población urbana es similar al crecimiento de las viviendas, la razón habría que encontrarla en una cierta estabilidad en la concepción de la familia y en la continuidad del tamaño del hogar acompañado debido en gran parte a una continuidad en los comportamientos residenciales. Esto no quiere decir que no crecieran las ciudades como efecto del proceso de industrialización, aunque en todo el sur de Europa este proceso es bastante más tardío que en el resto.

En el segundo período que comprende casi la totalidad de la primera mitad del siglo XX, se caracteriza porque el crecimiento de las viviendas es inferior al crecimiento de la población; este desajuste se puede explicar por el aumento del tamaño familiar que se produce en este período, promovido en gran parte por las mejoras higiénicas y la disminución de la mortalidad infantil y juvenil. Ese incremento de la población manifestado en el aumento del tamaño del hogar supone un mayor hacinamiento de la población urbana que en la época precedente. Es la etapa de la formación de familias numerosas que son impulsadas políticamente por los objetivos de engrandecimiento nacional asociado al crecimiento de la población. Desde la perspectiva urbanística tiene su expresión, en los países del sur de Europa, en un crecimiento urbano descontrolado con el desarrollo de la autoconstrucción como forma alternativa de resolución de las necesidades residenciales. Hay que tener en cuenta que en las ciudades de principios de siglo era frecuente la existencia de un cinturón de chabolas e incluso de cuevas cuya transformación ha sido objeto de las políticas de vivienda hasta nuestros días.

Finalmente, el tercer período supone un aumento notable de la construcción por encima del crecimiento de población. Se trata de la consecuencia de dos procesos diferentes. El primero corresponde a la disminución progresiva del tamaño medio familiar que en el caso de España pasa de 4 miembros en 1960 a 2,9 miembros en el 2001. Ese cambio tiene que ver con una reducción progresiva de los hogares de mayor dimensión. Mientras los hogares,

especialmente los compuestos por una sola persona, pasan de la proporción del 7,5% del total de hogares en el año 1970 al 20,7% en el 2001, los de mayor tamaño, con más de cuatro miembros, han pasado de representar el 33,5% en 1970 al 11,6% en 2007.

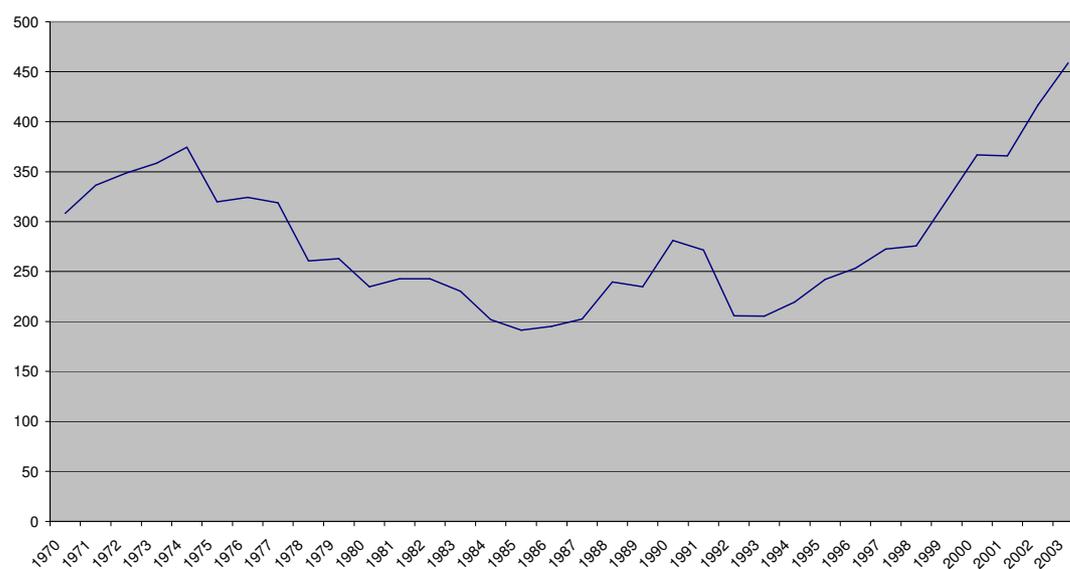
Este cambio viene acompañado por nuevos comportamientos residenciales, especialmente el del uso de viviendas secundarias y vacías que tienen un gran desarrollo durante este período. En él podemos considerar la existencia de un fuerte crecimiento inmobiliario de las ciudades con un crecimiento menor de población en la última parte del período que es cuando la desproporción entre crecimiento inmobiliario y crecimiento demográfico se hace más elevada. Aunque esto depende de circunstancias diferentes en cada uno de los países, en los países del sur, por regla general, el crecimiento experimentado los últimos años del siglo XX y los primeros de la década actual, ha sido muy intenso, debido sobre todo a la inmigración, acaparando entre ellos dos tercios del volumen total del saldo migratorio experimentado en esos años por el conjunto de los países europeos.

¿Vamos hacia un cuarto período? Para regresar al punto de partida del primer período tendrían que darse una serie de condiciones que por ahora parece difícil que se cumplan. De momento no se ve una estabilidad del modelo de convivencia en ninguna de las sociedades europeas, la familia sigue cambiando y su tamaño disminuye, no solamente por el hecho de un mayor individualismo que lleva a incrementar la proporción de los que eligen la vida en solitario como expresión de su libertad, sino por los efectos de los cambios demográficos ligados a la baja fecundidad que en toda Europa está por debajo del nivel de reemplazo, y al envejecimiento de los efectivos impulsado por las notables mejoras alcanzadas en la sanidad y en la prevención de enfermedades. Mientras ese proceso siga, experimentaremos una discordancia entre el crecimiento de la población y el aumento del parque de viviendas que puede tener cambios cíclicos debido a la influencia de otros elementos, como el mercado hipotecario, la distribución espacial en el territorio, etc.

## El crecimiento reciente

Al explicar el elevado crecimiento del parque de viviendas experimentado en España en los últimos años (Gráfico 2), no solo tenemos que ver la dinámica de crecimiento económico, ya que existe un proceso de retroalimentación del mismo que puede desvirtuar su carácter explicativo: al crecer la producción inmobiliaria se produce un efecto de arrastre sobre buena parte de la economía, debido al carácter del sector que es un fuerte demandante de productos industriales y capaz de emplear una gran cantidad de trabajadores con unos salarios y formación por debajo de la media. Estas características contribuyen a excitar aún más el crecimiento, sobre todo cuando el recurso de los créditos hipotecarios es amplio, tanto por parte de las empresas como por parte de los hogares demandantes de vivienda.

**Gráfico 2. Evolución de las viviendas iniciadas en España**



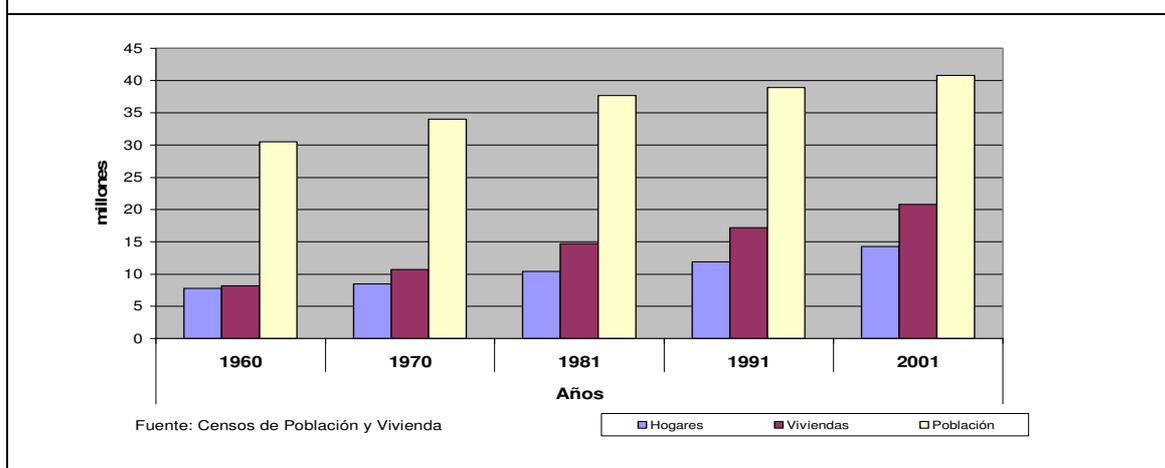
Fuente: Ministerio de Fomento

Pero para matizar esa dependencia en los procesos económicos, podemos usar las variables demográficas que por una parte nos explican una buena parte de la demanda a partir de la evolución de los hogares y por otra parte nos permite igualmente adelantarnos a los acontecimientos por el conocimiento de las proyecciones de población. En este sentido, la

perspectiva demográfica es imprescindible y complementaria a la perspectiva económica en la explicación de los cambios en el sector inmobiliario residencial.

Para explicar el aumento diferencial del parque residencial en España respecto a otros países de Europa, se parte de un crecimiento de los hogares notablemente superior al de la media europea, ya que frente a un aumento del 39,4% de los hogares españoles en el período 1970-91, nos encontramos con un crecimiento en Europa del 24% para ese mismo período. A pesar de esas diferencias, debidas sobre todo a una situación inicial de hogares muy numerosos en España, la disparidad con los países europeos sigue siendo todavía elevada, como muestra el hecho de que en 2001 el tamaño medio de los hogares europeos era de 2,4 miembros, mientras que en España se alcanzaba los 2,9 miembros de media por hogar.

**Gráfico 3. Evolución absoluta (millones) de Población, Hogares y Viviendas en España**



Fuente: Censo de Población y Vivienda. INE

La disminución del tamaño medio del hogar español tiene su principal fundamento en el mantenimiento de una fecundidad baja y el aumento de la independencia residencial de los mayores. Esto explicaría la caída notable, desde el 3,3 de 1991 al 2,9 de 2001, aunque este cambio tiene una distribución territorial desigual. Sin embargo el elevado flujo de inmigrantes experimentado en los últimos años, ha contribuido a paliar esta caída ya que la dimensión de los hogares formados por extranjeros es mayor, debido especialmente a la

existencia de una proporción muy elevada (supera el tercio de los hogares) de situaciones en las que la vivienda es compartida por más de una familia, particularmente en el caso de los hogares de inmigrantes latinoamericanos.

<b>Cuadro 6. Relación de la media anual de viviendas iniciadas en siete países de la UE a lo largo del período 1997-2001</b>		
<b>País</b>	<b>Unidades de Viviendas</b>	<b>%</b>
España	463.640	9,1
Alemania	398.700	5,1
Francia	294.600	5,3
Reino Unido	179.980	3,4
Holanda	68.100	4,5
Fuente: Euroconstruct 1997-2001 (Para Alemania se trata de viviendas acabadas.)		

Esa disparidad en el aumento de los hogares entre España y la media Europea se repite de forma incluso más aguda, en la actualidad, con respecto al aumento de las viviendas. En los cinco años entre 1997 y 2001, España ha sido el país europeo que más viviendas ha construido, superando en un 16% a Alemania, con una población más del doble de la española, y con un aumento que supera el doble de países más poblados como Italia o el Reino Unido.

De cualquier manera, hay tres incógnitas importantes en el comportamiento de la población que son las que van a marcar el futuro del desarrollo inmobiliario residencial: la primera es la orientación que adquieran las formas de convivencia en las diferentes etapas del ciclo de los hogares en una sociedad determinada, la segunda es la dinámica de los flujos migratorios que pueden alterar el crecimiento de la población, especialmente si las establecemos a escala local, y finalmente la tercera es el lugar que se le atribuya en las prioridades de los hogares a la multiresidencia. Naturalmente que la economía y la política van a tener efectos importantes sobre la orientación de esas tres variables, pero su tratamiento desde una perspectiva poblacional puede enriquecer el debate, completar la explicación de los cambios que se están dando y ayudar a planificar los desarrollos futuros.

La cuestión es que en cada país la coyuntura del comportamiento de esas variables es diferente. Esta diferencia puede incluso extremarse aún más si nos limitamos a considerar el comportamiento del parque residencial en las grandes ciudades. En la actualidad, mientras que en ciudades como París o Londres se manifiesta la existencia de un crecimiento del parque de viviendas por debajo de las necesidades, en Madrid o Barcelona se manifiesta justo lo contrario: un excesivo aumento del número de viviendas que excede las necesidades y se traduce por la existencia de elevadas proporciones de viviendas vacías y secundarias. Eso es porque los mercados de vivienda son locales y la generalización de su comportamiento es compleja, y mientras no se unifiquen las dinámicas de las poblaciones y las políticas de vivienda, va a ser difícil aventurar parámetros que puedan generalizarse.

### **Las formas de convivencia y el comportamiento residencial: ciclo del hogar y ciclo residencial**

El punto de partida para el análisis de los impactos de los cambios demográficos sobre el espacio residencial es sin duda la consideración de los hogares. El concepto de hogar es complejo y con frecuencia polisémico, significando cosas diferentes según el uso que se le atribuya. En español el término hogar significa a la vez el continente: la vivienda y el contenido, formado por el grupo de personas que habitan en una misma vivienda, aunque este último es el más usado. Estadísticamente hasta el censo de 1991, el concepto de hogar tenía una clara connotación económica, definiéndolo como el grupo de personas que comparten una vivienda y tienen un presupuesto económico común. De hecho el hogar es considerado la célula económica básica, de forma que el análisis del consumo se establece a partir de esa unidad.

El hogar se distingue de la familia, ya que en esta última desaparece de forma imprescindible la referente a la convivencia y se exige la referente al parentesco. Aunque la constitución de los hogares depende grandemente de la composición y la dinámica de las familias, no se trata de conceptos equivalentes. Pero está claro que no podemos entender el cambio que se da en los hogares sin una comprensión profunda de los cambios familiares,

hasta el punto de que con frecuencia ambos conceptos se llegan a confundir. C. Bonvalet y A. Gotman (1993) plantean que la vivienda es sobre todo una cuestión familiar y P. Taltavull (2000) trata de establecer las relaciones de forma directa entre familia y vivienda, mientras que otros autores como Clark y Dilleman (1996) establecen la relación entre el ciclo del hogar y el ciclo de la vivienda. En realidad se trata de formas complementarias de análisis, no podemos tratar los hogares y su ciclo sin tener en consideración a la familia, aunque el aumento de hogares no familiares nos lleve a considerar cada vez más el hogar como punto de partida en estos análisis.

En esta consideración prioritaria del concepto de hogar hay que destacar tres situaciones en las que hogar y familia se distancian:

- La primera de las situaciones es precisamente la de los hogares que están formados por una sola persona; se trata por definición de situaciones no familiares que tienen un carácter creciente y un comportamiento residencial diferenciado.
- La segunda es la de aquellos hogares que están formados por dos o más personas, que no tienen una relación familiar entre ellas.
- La tercera situación que merece destacarse es la de la convivencia de varias familias en una misma vivienda, es decir la existencia de un hogar plurifamiliar, independientemente de que esas familias que conviven tengan algún tipo de parentesco entre ellas.

El hogar es sobre todo el grupo básico de convivencia y los cambios en esa convivencia van a estar ligados a las transformaciones de los hogares y seguidamente a los cambios en su espacio de referencia que es la vivienda. La tendencia actual hacia el individualismo, ampliamente descrita por las corrientes postmodernas de pensamiento, tiene su expresión residencial en el incremento continuo de los hogares formados por una sola persona, que en los centros urbanos de muchas de las grandes ciudades europeas llegan a ser una mayoría. En estos hogares no se comparte cotidianamente el espacio residencial, por lo que el espacio de relación de aquellos que habitan de esa manera, adquiere otra dimensión. Las exigencias de una relación exterior a la propia vivienda y el recurso a los servicios del entorno lleva a que estos hogares unipersonales tengan una cierta inclinación hacia

localizaciones centrales en las que existen mejores oportunidades de transporte y mayores facilidades de acceso a los servicios que en las periferias urbanas.

El incremento en el número de hogares viene muy condicionado por el desarrollo de los hogares no familiares, especialmente por los hogares formados por una sola persona, como por la eclosión de formas de hogar que antes eran muy minoritarias, como hogares formados por una sola pareja, hogares monoparentales.

La comparación de la estructura y la dinámica de los hogares españoles en relación con la media europea, nos ayudan a comprender las diferencias en la convivencia y nos explican la existencia de un crecimiento acelerado de los mismos en los últimos años. España, con el 21% en 2001, era todavía el país con una proporción más baja de hogares unipersonales de toda la Unión Europea. Estos hogares, formados por una sola persona, no han dejado de crecer, alcanzando la proporción del 29% en 2005 en la Europa de los 25<sup>4</sup>. Pero la distribución territorial de esta variable es muy dispar, la totalidad de los países del sur alcanzan proporciones que se sitúan por debajo del 24% mientras que todos los países nórdicos superan el 35%. Vivir en solitario es más frecuente en el norte que en el sur, consecuentemente la distribución del parque residencial es también diferente, medida en términos de vivienda por unidad de población. Existe la duda de que se vaya a llegar a coincidir con la media europea y que esa amplia distancia existente en la actualidad sea recorrida en su totalidad. La duda surge porque en realidad el modelo familiar es similar en otros países del sur de Europa (Italia, Portugal y Grecia), con situaciones diversas en cuanto al desarrollo económico, pudiendo pensar que en realidad los hogares españoles junto con el estos de otros países mediterráneos de la Unión Europea podrían tener un modelo de hogar diferenciado de la media europea o simplemente algo distinto del que existe en los países del Norte y Centro de Europa.

La base de este modelo diferencial de familia y hogar en el sur hay que encontrarla en tres elementos:

---

<sup>4</sup> eurostat-pressoffice@ec.europa.eu

- El propio Estado de bienestar denominado por algunos familiarista (Castels, F. 1998, M. Ferrera, 1995), porque la familia tiene que intervenir con más intensidad y frecuencia ante una menor intervención del Estado.
- El segundo elemento sería el de la religión. La iglesia católica tiene una fuerte impronta en los comportamientos familiares de los países del sur, con la idea de que el Estado de bienestar debe apoyarse y repartir los beneficios a partir del jefe de familia, y no de los individuos considerados separadamente (Abrahanson, 1995), lo que supone claramente un mantenimiento de los esquemas familiares tradicionales y una diferenciación de los comportamientos convivenciales con el resto de los países europeos.
- Finalmente es de considerar en este modelo diferente de hogares el proceso de crecimiento económico, con una incidencia más escasa (excepto en el norte de Italia y en algunas comunidades autónomas españolas) de la industrialización. (Leontidou, L., 1996)

El resultado es que los hogares del sur de Europa se forman más tarde, son más extensos y con una proporción mayor de hogares tradicionales compuestos por una pareja con hijos. Se da un recurso más frecuente a que los hijos jóvenes permanezcan en casa de los padres hasta edades comparativamente elevadas y a que los padres de cierta edad, por encima de los setenta y cinco años, vuelvan a vivir con sus hijos.

La cuestión añadida es que las características de la mayor parte de los hogares formados por inmigrantes, en el caso español, vienen a reforzar esta distancia respecto al comportamiento medio de los hogares de la Unión Europea. Los inmigrantes latinoamericanos, que suponen en su conjunto la mayoría de los inmigrantes, tienen comportamientos familiares muy similares a los españoles, con una influencia parecida de la concepción familiar de la iglesia católica y con el mantenimiento de los vínculos de la familia extendida que se activan en el proceso de llamada y acogida de los recién llegados.

Estas condiciones van a explicar una distribución diferente de las viviendas y un comportamiento residencial distinto al de otros países europeos; para su análisis partimos de las características del acceso a la primera vivienda.

### **La emancipación de los jóvenes y el acceso a la primera vivienda**

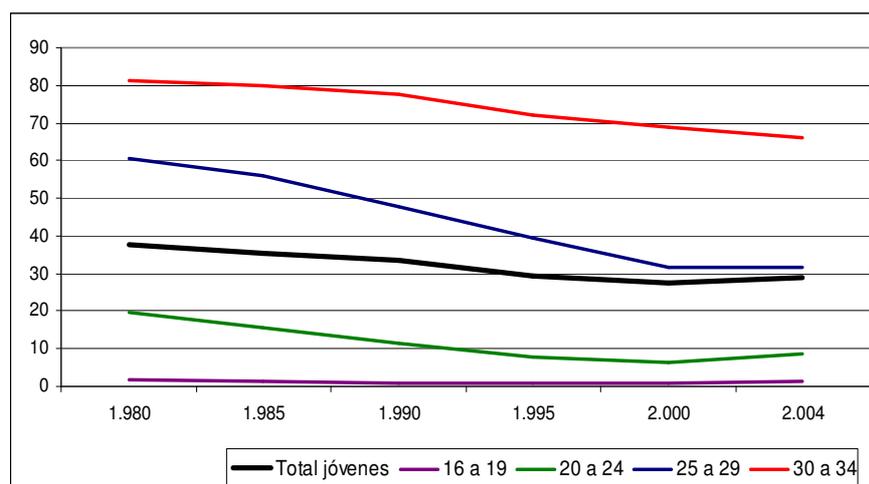
La formación del primer hogar con el acceso a la primera vivienda independiente constituye uno de los hitos más importantes de la vida de las personas y tiene una especial trascendencia demográfica tal como ponen de relieve muchos autores [G. Jones (1995), J. Rugg (1999), J. Leal (2002)]. Para gran parte de la población expresa el paso de la juventud a la edad adulta, en la que se adquiere la independencia económica y la plena autonomía para la organización de la vida cotidiana. Pero este paso tiene expresiones diferentes en los países europeos, tanto en lo que respecta a la edad en la que se da el abandono de la vivienda de los padres, como en las formas de acceso a la primera vivienda.

Por otra parte, tal como plantean Clark y Dilleman (1995), la emancipación puede ser considerada como un proceso más que como un acto puntual. Cuando la emancipación es temprana, esta suele tener frecuentemente una reversibilidad, ciertos jóvenes viven independientemente pero vuelven a vivir a casa de sus padres cuando las situaciones económicas son adversas y tienen dificultad para poder afrontar los gastos del hogar independiente. Por eso más que la edad media de emancipación, se suele utilizar la estadística de la proporción de jóvenes que viven con sus padres o independientes en cada uno de los grupos de edad, lo que nos da una visión más constante y coherente del fenómeno de la emancipación.

En España, la proporción de jóvenes que viven con sus padres ha ido aumentando progresivamente hasta el año 2000, tal como se expresa en el Gráfico 4, en el que se nota una cierta inflexión a la baja de dicha proporción en el caso de los jóvenes de edades superiores a los 25 años. En el año 2000, el 65% de los jóvenes varones comprendidos entre 25 y 30 años vivían con sus padres, la proporción es de 53% para el caso de las mujeres de esa edad. Este proceso es generalizable para el conjunto de Europa, manifestándose

también en el retraso de la edad del matrimonio que crece cuatro años para los hombres y cinco para las mujeres entre 1980 y 2003<sup>5</sup>.

**Gráfico 4. Evolución de la proporción de emancipados en España por grupos de edad 1980-2004**



Fuente: EPA del INE

Generalmente se suelen aducir tres motivos para ese aumento de la proporción de los jóvenes que viven con sus padres:

- El primero es el retraso de los estudios; el incremento de los estudiantes universitarios, supone un retraso de la entrada en la vida activa y por lo tanto un retraso en la emancipación.
- El segundo es sin duda el mercado de trabajo, no solo por la existencia de un desempleo entre los jóvenes más elevado que la media, sino también por la dificultad de encontrar el primer trabajo y por el carácter precario de los trabajos que se encuentran. La proporción más elevada de jóvenes con trabajo precario entre los no emancipados que tienen un empleo, muestra que esta variable influye en el retraso de la emancipación, juntamente con la variable empleo.

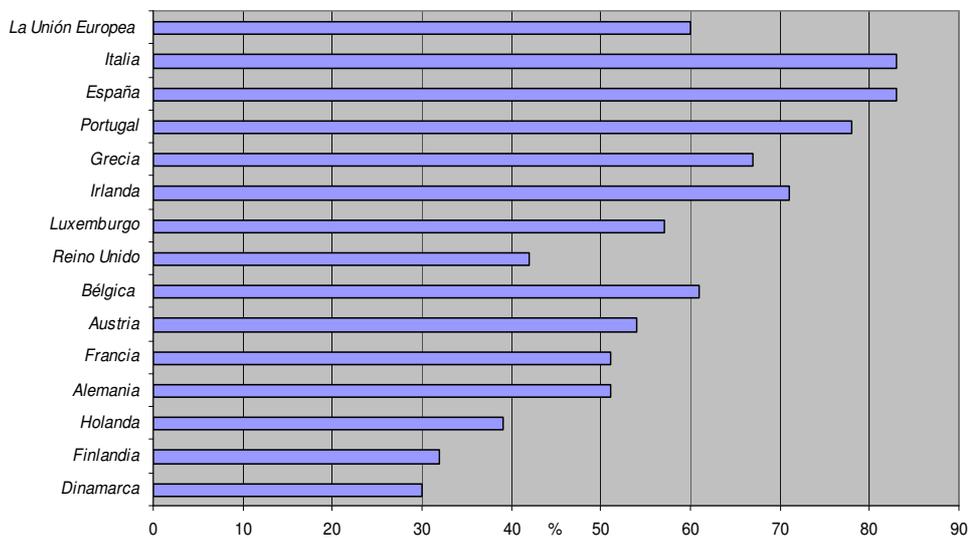
<sup>5</sup> Europa en cifras – Anuario Eurostat 2006-07.

- Finalmente la dificultad de acceso a la vivienda juega un papel muy importante en ese retraso, esa dificultad se pone de manifiesto tanto en el esfuerzo necesario para acceder a una vivienda en propiedad como por la escasez de viviendas en alquiler que facilitan la emancipación.

La escasa proporción de viviendas en alquiler existente en España y en general en los países del sur de Europa, en comparación con la media europea, influye en ese retraso de la emancipación expresado en el Gráfico 4. Al no tener un recurso al alquiler, muchos jóvenes optan por prolongar su estancia en casa de los padres hasta que definan con más precisión cómo y con quién van a realizar su proyecto familiar autónomo (Allen, Barlow, Leal, Maloutas y Padovani, 2004). Esto viene corroborado por el hecho frecuente de que los padres solo van a ayudar económicamente de forma efectiva a sus hijos en el acceso a una vivienda en propiedad cuando consideren que tienen una perspectiva de familia estable, generalmente cuando se casan, aunque esto último puede estar cambiando en la actualidad.

Este retraso de la emancipación de los jóvenes tiene consecuencias que no se han explorado en su totalidad, pero la más importante desde un punto de vista demográfico es sin duda el retraso de la maternidad y el descenso de la fecundidad, un fenómeno que se manifiesta de forma más acuciante en los países del sur de Europa en los que la transición demográfica ha llevado a descensos del índice sintético de fecundidad más extremos que en el resto de los países europeos. Actualmente, en la mayoría de los nuevos hogares deben entrar dos ingresos para poder hacer frente a los pagos mensuales de la hipoteca de la casa que se ha adquirido, lo que lleva a plantearse seriamente la alternativa de dejar de trabajar temporalmente en el momento de la maternidad.

**Gráfico 5. Proporción de jóvenes (18-29 años) que viven con sus padres en la UE**



Fuente: Panel de hogares 1997.

### **El desarrollo de la independencia residencial a edades tardías**

El desarrollo de hogares de menor tamaño, formados por personas solas o por familias monoparentales, está actuando de forma efectiva sobre los comportamientos residenciales y sobre el mercado de la vivienda. En la actualidad la mayor parte de los hogares unipersonales están formados por personas mayores, en su mayoría mujeres viudas que debido al diferencial de seis años en la esperanza de vida al nacer por parte de las mujeres<sup>6</sup> (cinco a los 65 años) y del hecho de contar de media dos años menos que sus cónyuges, les sobreviven durante algunos años (Europa de los 25, año 2003). Este hecho supone la existencia de una población considerable de mujeres viudas cuyo comportamiento residencial está cambiando mucho durante los últimos años (M. Laínez, 2002), con una tendencia al incremento de la independencia residencial que contribuye a potenciar la proporción de hogares unipersonales. La práctica de volver a habitar con uno o varios de sus hijos va decayendo y retrasándose en la edad paulatinamente, en la medida en que éstos tienen más dificultades para poder hacerse cargo de ellos debido a su trabajo cotidiano. Pero todavía sigue siendo elevada, de forma que actualmente más del 40% de los mayores

<sup>6</sup> Europa en cifras – Anuario Eurostat 2006-07.

de 80 años recurren a esta práctica en España<sup>7</sup>. Esto tiene que ver también con la escasez de alternativas viables desde una perspectiva económica, con la oferta de servicios públicos como viviendas asistidas y residencias.

Las consecuencias desde el punto de vista residencial son importantes, sobre todo si se tiene en cuenta que las proyecciones para el año 2050 de Eurostat pronostican un incremento del doble de los mayores de 80 años, superando los 51 millones de personas<sup>8</sup>. Por otra parte no solo supone un aumento de las personas que viven solas sino también el desarrollo de comportamientos urbanos, de consumo de servicios de sanidad y de ocio, y en general de formas de vida urbana que antes eran minoritarias. El efecto será todavía más importante en países como España, donde se da una mayor proporción de personas mayores de 65 años en hogares con tres o más personas.

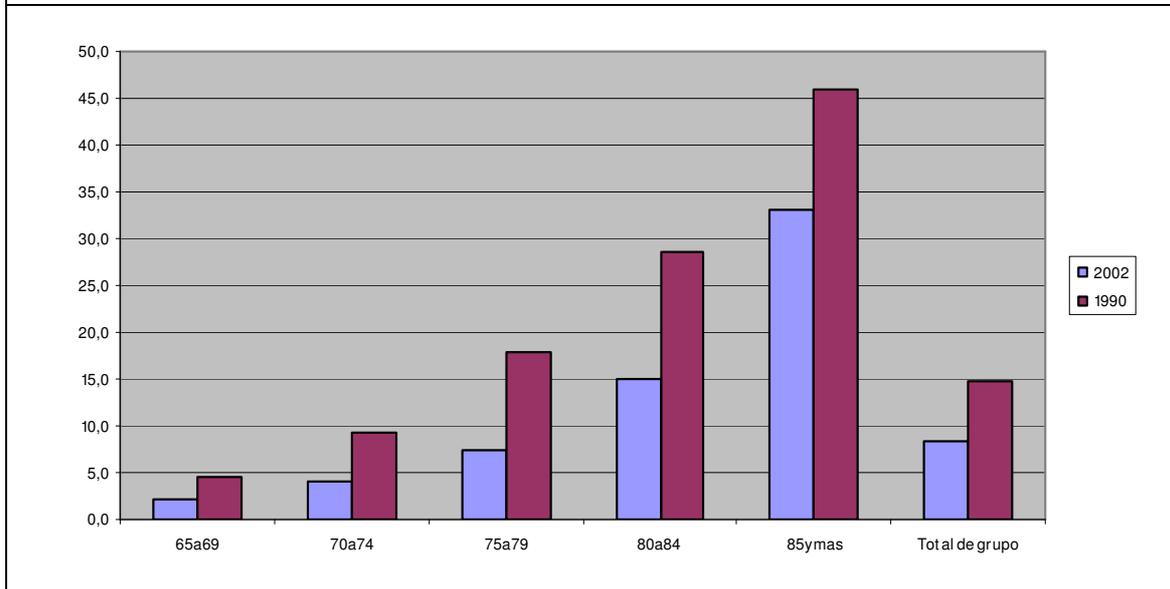
Los problemas residenciales de esta independencia de los mayores parten de la desadaptación de las viviendas en las que viven a sus necesidades. Con frecuencia se trata de viviendas antiguas que a veces no tienen los equipamientos básicos que se requieren en la actualidad como calefacción central o como ascensor para las que tienen más de tres pisos. Frecuentemente son viviendas sobredimensionadas para las necesidades de sus habitantes, lo que produce trastornos de diversa índole como un sobre coste y un esfuerzo mayor para su mantenimiento. Pero la penalización fiscal del cambio de viviendas y la dificultad por cambiar a una edad avanzada del entorno residencial lleva al mantenimiento de las mismas.

---

<sup>7</sup> INE. España. Censo 2001.

<sup>8</sup> Europa en cifras – Anuario Eurostat 2006-07.

**Gráfico 6. Distribución proporcional por grupos de edad de población española de 65 y más años que vive con sus hijos o yernos (1990-2002)**



Fuente: EPA del INE

En otros países la entrada en la vejez, marcada por la jubilación, suele venir acompañada de una mudanza de vivienda (F. Cribier, 1988), lo que resulta más evidente en el caso de las grandes ciudades. Los mayores emigran de los grandes centros urbanos, cuando pueden hacerlo, por la carestía de la vida en los mismos, y por las condiciones de vida que les impone la vida urbana. Pero en la actualidad en España ese fenómeno no es detectable estadísticamente y los cascos urbanos antiguos de las grandes ciudades tienen una elevada proporción de personas mayores que a veces se sienten cautivas de su barrio, a la vez que se da un envejecimiento de ciertas zonas de las ciudades con una repercusión sobre su entorno. En este sentido hay que poner de relieve el diferente reparto de las edades y de los estados en el ciclo de vida en el espacio urbano.

**Cuadro 7. Superficie media por persona y vivienda en relación con la edad de la persona principal del hogar**

<b>Edad persona principal</b>	<b>Superficie de la vivienda</b>	<b>Superficie por persona</b>
De 20 a 24	77,12	30,72
De 25 a 29	81,91	31,72
De 30 a 34	85,23	27,20
De 35 a 39	89,32	24,91
De 40 a 44	91,67	23,71
De 45 a 49	92,46	23,35
De 50 a 54	92,11	26,52
De 55 a 59	88,16	30,01
De 60 a 64	91,33	37,61
De 65 a 69	87,90	42,16
De 70 a 74	86,85	48,87
De 75 a 79	82,22	49,94
De 80 a 84	83,28	53,27
Más de 85	80,37	51,21

Fuente: Censo de 1991 y elaboración propia.

El aumento de la independencia de los mayores a lo largo de los últimos años, puesto de manifiesto en algunas investigaciones (L. Garrido y E. Gil Calvo, 1993), tiene un efecto notable sobre el aumento del parque de viviendas. Si en el año 1991 se hubiera mantenido el mismo nivel de independencia residencial de los mayores que en 1971, se hubiera contado con 400.000 viviendas principales menos, lo que quiere decir que el incremento de la independencia residencial de los mayores explica por sí solo el 12% del crecimiento de los hogares durante esos veinte años.

La realidad es que a la baja mortalidad existente en la actualidad en España se le añade una más baja tasa de desaparición de hogares debido a esta prolongación de la vida independiente de los mayores, con lo que la proporción de viviendas que vuelven al mercado por desaparición de los hogares que las ocupaban es muy escasa, contribuyendo a mantener un saldo de necesidades de vivienda bastante elevado a lo largo de los últimos

años. Es difícil de prever cual puede ser la evolución de esta situación, ya que por una parte las cohortes de edad que llegan a la jubilación son cada vez más numerosas y más largas sus posibilidades de mantener el hogar, pero todo va a depender de la capacidad de los sistemas sanitarios de prolongar la vida de las personas en buen estado de salud, lo que es difícil de proyectar.

Algunos desarrollos recientes, como el de los apartamentos tutelados, pueden prolongar aún más la vida de los hogares, aunque su desarrollo tiene todavía proporciones escasas en el conjunto del parque inmobiliario. De todas formas, se puede afirmar que la capacidad de incrementar la proporción de ancianos independientes es todavía considerable en España si se tiene en cuenta la diferencia con la media de los países europeos y la capacidad de la tecnología y de la medicina por garantizar una vida independiente en buenas condiciones. Esto lleva a considerar que puede seguir manteniéndose una diferencia notable entre los hogares que se forman y los hogares que desaparecen, dando lugar a un mantenimiento de las necesidades de aumento del parque de viviendas que puede ir más allá de la propia dinámica de la formación de nuevos hogares.

### **La vivienda de los otros hogares**

Aunque en menor medida que los cambios en la formación y en la desaparición de los hogares, el aumento de los hogares que no están integrados por la familia ortodoxa, formada por una pareja y uno o más hijos, ha contribuido también al aumento del parque de viviendas que se ha experimentado los últimos años.

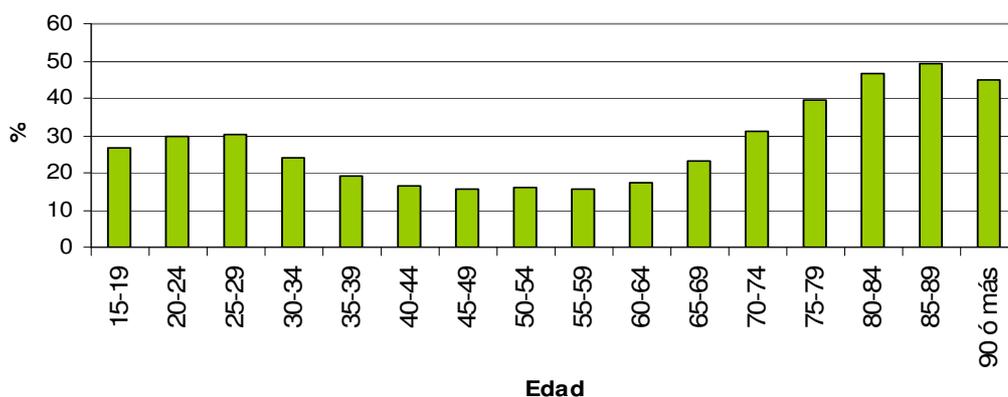
El aumento de los hogares monoparentales y de los hogares unipersonales formados por jóvenes y personas maduras que forman el grueso del aumento de este tipo de hogares en otros países, contribuye a incrementar el volumen total de los hogares. Se trata del resultado de fenómenos diversos que convergen en el desarrollo de este tipo de hogares, pero especialmente de una mayor independencia de los que no forman ningún hogar que antes convivían con sus padres o parientes, y también del incremento de las separaciones y

divorcios que mantienen hogares unipersonales y monoparentales, al menos durante un tiempo hasta que las personas recomponen su vida familiar, si es que lo hacen.

Paralelamente se puede afirmar que las tendencias actuales son hacia un aumento de la proporción de jóvenes y adultos que viven independientes y que no comparten su vivienda. Las ideologías que exaltan la individualidad y que están en la base de otra serie de fenómenos residenciales como el desarrollo de las viviendas unifamiliares, llevan también a impulsar el recurso a la vida independiente como expresión de la propia libertad. La proporción de hogares unipersonales a estas edades es escasa en España si la comparamos con el resto de los países europeos. Pero podría incrementarse en el futuro en el supuesto de que se dieran las condiciones adecuadas para ello, en términos de oferta de viviendas y de posibilidades de independencia económica.

En la actualidad, en la mayor parte de los núcleos centrales de las grandes ciudades en los países industrializados, los hogares unipersonales superan la mitad del total de hogares, como es el caso de París, del centro de Londres, de la ciudad de San Francisco, etc. Esto supone que en la sociedad actual aumenta la independencia residencial de las personas a todas las edades pero especialmente entre las personas mayores.

**Gráfico 7. Proporción de hogares unipersonales por grupos de edad en el municipio de Madrid, 2001**



Fuente: Censo 1991. INE

Este aumento de los que viven solos tiene un impacto notable en los comportamientos residenciales y en el entorno urbano en el que se asientan. Los hogares unipersonales tienden a localizarse preferentemente en el centro de la ciudad; diversas razones explican este comportamiento. En primer lugar, en el caso de las personas mayores, se trata de la continuidad de la residencia preexistente; el crecimiento de las ciudades ha convertido en centrales algunas zonas que antes eran periféricas, lo que lleva a que los residentes que permanecen en ellas se encuentren viviendo en el centro. Pero también la exigencia de los hogares unipersonales de contar con servicios próximos y su recurso más frecuente a desplazarse para relacionarse con otras personas, aconseja también una localización central en áreas con una accesibilidad mayor y con cierto nivel de densidad residencial que pueda garantizar la proximidad de esos servicios: restaurantes, cafeterías, lavanderías...

El resultado es que los lugares centrales de las ciudades agrupan una proporción especialmente elevada de este tipo de hogares, con un carácter creciente, lo que obliga en muchas ciudades a una rehabilitación del parque de viviendas existente y a la transformación de sus viviendas en otras de tamaño más pequeño, capaces de acoger a estos hogares.

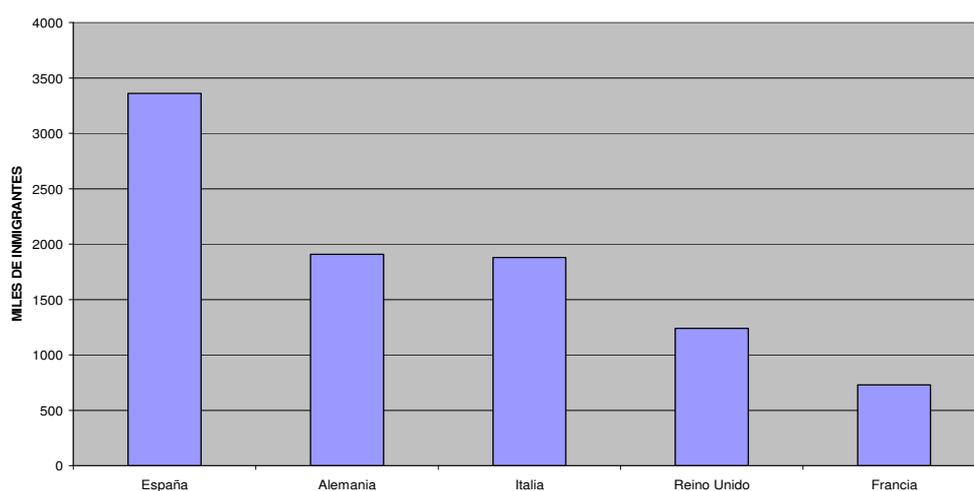
Esta demanda de espacios centrales por hogares unipersonales o formados por una pareja sin hijos, frecuentemente en situación de “nido vacío”, supone una revalorización de los centros de las ciudades y una recomposición de sus características sociales, con el incremento de espacios de la clase media en lugares anteriormente habitados por población trabajadora. Este fenómeno de “aburguesamiento” de las zonas centrales urbanas (“gentrification”) es bastante generalizado en las grandes ciudades de los países desarrollados y puede considerarse como un efecto de los cambios en la composición de los hogares y en los valores de los mismos.

### **El impacto de la inmigración**

La cifra del aumento de la población inmigrante, tanto en España como en el conjunto de Europa, es difícil de establecer de forma cerrada, debido a la existencia de un grupo

elevado de personas que no se censan o que no tienen declarada su residencia. Esta dificultad se acentúa en el caso de los países del sur de Europa que han tenido flujos más intensos que el resto en los últimos años, especialmente en los de la década actual. De hecho, según Eurostat, España sería el país que mayor saldo positivo tuvo entre los países europeos en la década del 2000 (Gráfico 8), con un total cercano a los 3,5 millones; esto implica naturalmente un notable incremento de los hogares, aunque tal como revela el censo para el caso de Madrid, el tamaño medio de los hogares de los inmigrantes es algo superior a la media.

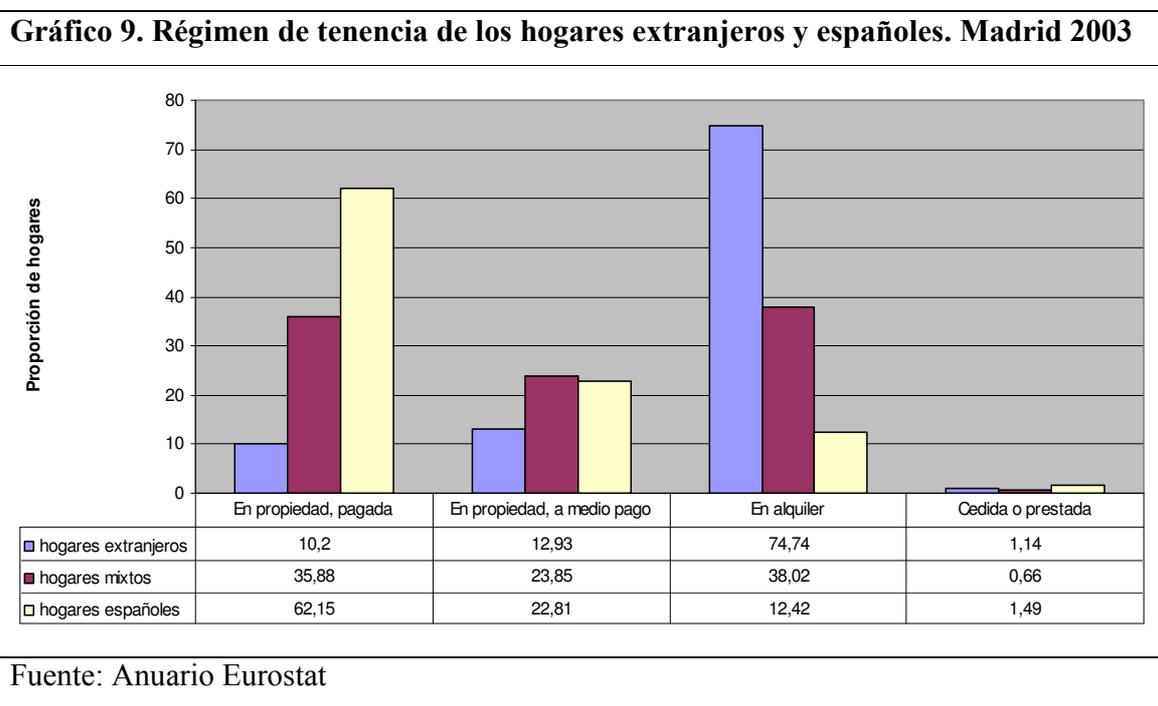
**Gráfico 8. Saldo migratorio acumulado en varios países Europeos en el período 2000-2004**



Fuente: Anuario Eurostat

El comportamiento residencial de los inmigrantes difiere ligeramente del resto de los hogares residentes, como se manifiesta en algunas investigaciones (Leal y Mayeur, 1998.). Por una parte se da una movilidad más elevada, con un cambio de vivienda más frecuente y por otra se establecen unos hogares de mayor dimensión media, debido a la necesidad de compartir los elevados gastos de alquiler que se exigen en relación con las rentas que perciben.

Los inmigrantes ocupan las viviendas en alquiler hasta que en su proyecto migratorio no se manifiesta de forma clara la permanencia indefinida en el país de acogida. Este hecho lleva a que se asienten predominantemente en aquellos lugares donde más abunda este tipo de vivienda, como es el caso de los centros de las grandes ciudades, especialmente las zonas más deterioradas o de menor valor social en las que el precio de los alquileres puede ser más reducido. Ese hecho ha llevado a un cambio drástico en las formas de tenencia, aumentando la rentabilidad de los alquileres, especialmente de los pisos pequeños que con frecuencia son ocupados por los recién llegados hasta el hacinamiento. El que en ciudades como Madrid, la tendencia hacia la disminución de esta forma de tenencia se haya frenado, se debe sobre todo a que se cuenta con una proporción mayor de inmigrantes. La vivienda en alquiler en Madrid pasa del 15% en 1991 al 13,5% en el 2001, pero todo lleva a indicar que este descenso se había dado ya en la primera mitad de la década de los noventa, lo que explica también el aumento de su diferencia con el conjunto de España que pasa de un 14% en 1991 a un 11,5% en 2001<sup>9</sup>.



<sup>9</sup> Datos censales.

Por otra parte la dificultad de encontrar una vivienda ha llevado también en ciertas zonas a un nuevo desarrollo del chabolismo que ya se consideraba desaparecido después de las políticas de integración que se dieron en los años ochenta. Solamente la capacidad municipal de control urbanístico ha llevado a una contención de este desarrollo.

Al aumento de la población inmigrante hay que añadirle el propio incremento de los hogares debido a una reestructuración profunda de la familia y sus relaciones de convivencia, que supone un incremento del número de hogares para la década de los noventa de 20,4% , ligeramente inferior al incremento de las viviendas en 21,3%. Por lo tanto, se puede decir que más allá de las favorables condiciones económicas para el incremento del parque inmobiliario, nos encontramos con unos cambios en el comportamiento de la población que explicaría ese incremento.

## **Conclusión**

La dinámica del parque residencial permanente europeo está estrechamente ligada a las transformaciones demográficas, pero la relación entre el volumen de población y el volumen del parque de viviendas no es directa, habiendo variado a lo largo del tiempo, especialmente en los últimos años en los que el parque de viviendas permanentes creció muy por encima de las dimensiones de la población. La razón de esta disparidad está en el cambio que se está dando en las formas de convivencia que se dan en nuestra sociedad y en concreto en las formas de hogar. De esta manera las proyecciones de las necesidades de vivienda dependen en gran manera de la evolución de las formas de convivencia.

A lo largo de los últimos años se ha producido una disminución más que notable del tamaño medio de los hogares europeos, aunque con grandes diferencias en los diversos países. En ese sentido podemos establecer dos conclusiones importantes. La primera de ellas es que la tendencia hacia una disminución del tamaño medio de los hogares europeos no ha encontrado todavía su límite en ninguno de sus países miembros, con lo que en un futuro inmediato habría que proyectar una cierta continuidad de esa disminución. Esto se traduce en que en su conjunto el parque de viviendas va a estar menos ocupado, lo que no

quita que puntualmente se produzcan situaciones de hacinamiento motivadas por las dificultades de ciertos grupos para acceder al mercado de viviendas, lo que les lleva a compartirlas, como es el caso de una elevada proporción de inmigrantes extranjeros y de jóvenes en los países del sur.

La cuestión está en que a pesar de esa disminución del tamaño del hogar, la demanda de espacio construido por persona ha aumentado, con lo que en cifras agregadas la disminución del tamaño de la vivienda que supondría que haya menos ocupantes se compensa con esa mayor demanda de espacio. Actualmente se está mas tiempo que nunca en la propia vivienda, en la que aumenta la proporción del tiempo dedicado al trabajo y al ocio, con lo que empieza a generalizarse la asignación de un espacio exclusivo en las viviendas de todo tipo a estas actividades.

La segunda conclusión es que, en general, el ciclo del hogar se ha hecho más largo y con mayores variaciones que antes, lo que supone que las necesidades de vivienda a lo largo del ciclo cambian más que antes y como consecuencia, si se quiere mantener una mayor adaptación de las políticas de vivienda, habrá que tratar de diversificar los productos aún más que antes, ya que se dispersa más la proporción de los diversos tipos de hogares.

Una solución es el fomento de la movilidad residencial para conseguir una mayor adaptación de las necesidades a los cambios en el ciclo del hogar y a los cambiantes mercados de trabajo, con un mejor aprovechamiento de los recursos residenciales, especialmente cuando son públicos. El problema es que esa movilidad residencial viene frenada por un recurso más frecuente a la propiedad; en ese sentido se sigue haciendo necesario mantener una proporción notable de la oferta de vivienda social en alquiler, más allá de otras consideraciones relativas a la capacidad económica de los hogares.

Los hogares formados por una sola persona, cuya proporción no deja de crecer en la Europa de los 25, alcanzan en el año 2005 el 29%<sup>10</sup> del total de hogares, aunque la proporción es más elevada en el norte de Europa que en el sur, en el centro de las ciudades que en las

---

<sup>10</sup> [eurostat-pressoffice@ec.europa.eu](mailto:eurostat-pressoffice@ec.europa.eu)

periferias. Este tipo de hogares es difícilmente clasificable en la medida en que tienen composiciones muy distintas, en términos económicos, sociales y de edad. Los hogares unipersonales abundan al comienzo y al final del ciclo del hogar, pero cada vez se dan más hogares de este tipo en edades intermedias como efecto de las separaciones. Esto plantea en algunos países un problema por la escasez de viviendas adecuadas a este tipo de hogares que tienen una especial demanda de viviendas céntricas en las que el acceso a los servicios y a la red de transporte sea fácil, por otra parte sus necesidades de espacio son menores que las de un hogar con más personas. La cuestión es que muchos hogares unipersonales formados por personas mayores, en su mayoría viudas, disponen de viviendas sobredimensionadas para sus necesidades. Hay que tener en cuenta que el diferencial de la esperanza de vida entre hombres y mujeres es elevado, sobre todo si se cuenta que existe una mayor edad de los hombres respecto a sus parejas y una menor esperanza de vida, lo que supone una pervivencia de las mujeres que con frecuencia viven solas tras enviudar.

Por otra parte, la disminución de los hogares con hijos dependientes<sup>11</sup>, que actualmente en Europa representan menos de un tercio del total de hogares, supone que una buena parte de los asentamientos en la periferia en viviendas unifamiliares dejan de tener sentido para las parejas sin hijos y por supuesto para los hogares unipersonales. Este hecho ya está repercutiendo seriamente en algunas ciudades de grandes dimensiones como Londres, que pierde población en la periferia (Outer London) para ganarla en las zonas centrales a partir de un fraccionamiento del parque existente, con la partición de las viviendas de mayor tamaño para convertirlas en pequeños apartamentos.

Finalmente se ha dado en toda Europa un retraso en la emancipación de los jóvenes, aunque con una incidencia muy distinta en cada uno de los países, alcanzando cifras bastante extremas en los países del sur que llegan a alcanzar edades medias de emancipación cercanas a los 29 años en Italia y España. Este retraso condiciona fuertemente el mercado inmobiliario y las políticas sociales de vivienda. El acceso de los jóvenes a una vivienda se convierte en uno de los objetivos prioritarios de las políticas sociales de vivienda.

---

<sup>11</sup> Hijos menores de 15 años y entre 15 y 24 que son inactivos dependientes de sus padres.  
[eurostat-pressoffice@ec.europa.eu](mailto:eurostat-pressoffice@ec.europa.eu)

En España, la rapidez del cambio experimentado por los hogares, expresado en un descenso muy rápido del tamaño medio, ha contribuido a aproximar más la situación a la media europea, pero esta convergencia ha influido en la formación de una elevada demanda de viviendas principales que ha incidido sobre los precios. Aunque todo indica que no ha terminado el proceso de cambio y que todavía existe una capacidad de crecimiento marcado por la incógnita que plantea el grado de convergencia entre los países europeos y la posible permanencia de un modelo de comportamiento diferencial en materia de convivencia en los países del sur de Europa.

Pero en la explicación del fuerte crecimiento de la producción de viviendas experimentado en España en la segunda mitad de los años noventa y los comienzos del siglo presente, además de la consideración del cambio en la composición de los hogares, hay que añadir el elevado flujo de inmigrantes de países en desarrollo que han contribuido a saturar el escaso mercado de alquiler y a presionar sobre el conjunto del mercado con el resultado de un incremento de la producción de vivienda en aquellos lugares en los que ha habido mayores concentraciones de esta población. El problema es que mientras la evolución vegetativa de la población es proyectable, el flujo de inmigrantes resulta difícil de pronosticar en un mundo cada vez más globalizado, con lo que es más complicado fijar las necesidades de vivienda a medio plazo.

## **Referencias**

ABRAHAMSON, P. (1995) “Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales”. En SARASA, S. y MORENO, L. (eds) *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

ALLEN, JUDITH; BARLOW, JAMES; LEAL, JESUS; MALOUTAS, THOMAS; PADOVANI LILIANA (2004) *Housing and welfare in Southern Europe* ed. Blackwel, London.

BONVALET, C.; GOTMAN, A. (1993) *Le logement un affaire de famille*. Eld L'Harmattan. Paris.

CASTLES, F. (1998) *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*. Cheltenham,UK. Edward Elgar.

CLARK, W; DILLEMAN, F. (1996) *Housing and households*. New Jersey. Routgers.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2002) *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*. Colección Informes. CES. Madrid.

CRIBIER, F. (1988) “Le logement a l’heure de la retraite”. Pgs. 107-126 en BONVALET, C.; MERLIN, P. (ed) *Transformation de la famille et habitat*. P.U.F. Paris.

FERRERA, M.(1995) “Los Estados de bienestar del Sur en la Europa Social” en SARASA, S. y MORENO, L. (eds) *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

GARRIDO, L. y GIL CALVO, E. (1993) *Estrategias familiares*. Madrid. Alianza Editorial.

JONES, G. (1995) *Leaving home*. Open University Press. Buckingham. United Kingdom.

LAÍNEZ ROMANO, MARÍA TERESA (2002) “Envejecimiento, Familia y Vivienda: Estrategias y Prácticas Residenciales de las Personas Mayores en Navarra” Tesis Doctoral sostenida el 25 de octubre de 2002 en la Universidad Complutense de Madrid.

LEAL, J. (2001) “Políticas de vivienda y sistemas de bienestar: el caso de España en el contexto de los países del sur de Europa”. Revista *Ciudades*. Lisboa. Número 3, pp. 9-20.

LEAL, J. (2002) “Retraso de la emancipación juvenil y dificultad de acceso de los jóvenes a la vivienda”. Pp. 249-264. En VV.AA. *La sociedad: teoría e investigación empírica. Homenaje a José Jiménez Blanco*. Madrid. CIS.

LEAL, J.; MAYEUR, C. (1998) *Vivienda e integración social de los inmigrantes*. Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

LEONTIDOU, L. (1996) “Alternative to modernism in Southern urban theory: exploring in-between spaces” *International Journal of Urban and Regional Research* 20, pp. 180-197.

RUGG, J. (1999) *Young people, housing and social policy*. Rutledge. London.

SARRACENO CHIARA (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.

TAFUNELL, X. (1989) “Construcción” en CARRERAS, A. (ed.) *Estadísticas históricas de España*. Fundación Banco Exterior. Madrid. P. 249.

TALTAVULL, P. (Ed) (2000) *Vivienda Y Familia*. Argenteria, Visor. Madrid.

## **La transformación del Estado del bienestar y la vivienda: consecuencias desde la perspectiva británica**

*Peter Malpass*

La vivienda en Europa está sujeta a numerosas directrices, incluyendo la expansión de los mercados cada vez menos regulados, la merma de la oferta de vivienda social y el sector social (Edgard, Doherty y Meert, 2002: 1-2). La propiedad es la tenencia dominante en los países de la Unión Europea, excepto en Alemania, por lo que parece ser una tendencia en crecimiento (Doping y Ford, 2007: 114). Esta tendencia en vivienda, en el contexto del proceso de reestructuración del Estado del bienestar, es importante en dos aspectos: en primer lugar evidencia que las medidas actuales sobre vivienda son insuficientes, y en segundo lugar, permite comprender de forma más completa cómo el sector de la vivienda se encuentra estrechamente relacionado con la transformación y la modernización del Estado del bienestar. Ahora se cumplen 30 años desde que los especialistas británicos en vivienda comenzaron a observar una tendencia a invertir en vivienda por parte de las autoridades locales y a cuestionar el derecho a la compra. Ya entonces se comenzó a discutir la idea de que la vivienda social comenzaba a sufrir un proceso de residualización<sup>12</sup>, que conducía hacia la residualización de la red de ayudas sociales, y hacia la exclusión social de los más desfavorecidos y vulnerables (Harloe, 1977, 1978, Murie, 1977). Este discurso se originó en el debate en torno a los Modelos de bienestar (Titmuss, 1976), y la referencia a la residualización derivó de la idea de que la dirección del recorrido implicó un retraimiento del Estado del bienestar tras la posguerra, transformándose en formas más estrictas y condicionadas de disposición de ayudas.

Gran Bretaña ha seguido su tendencia a la venta de viviendas de protección oficial y otros países también han comenzado a seguir directrices similares, siendo la residualización una

---

<sup>12</sup> Este término hace referencia al proceso de infravaloración de la vivienda social. La percepción social entiende que el principal ocupante de este tipo de vivienda suele ser grupos en riesgo de exclusión social y/o de escasos ingresos, lo que supone la huida de otros grupos sociales menos desfavorecidos de las áreas de viviendas sociales y la exclusión y guetificación de los que viven en tales áreas. El problema es que lejos de ser sólo una percepción u opinión social, el efecto influye y se ve influido al mismo tiempo también sobre las medidas políticas que merman la inversión en vivienda social y el desarrollo de nuevas medidas políticas. *N. de la T.*

tendencia que se está imponiendo en la Unión Europea (Priemus y Dieleman, 2002: 191). El proceso no afecta únicamente a los mercados de renta dual (Murie, 2006a: 33). El aumento de propietarios y el declive de la vivienda social son temas fundamentales en cualquier discusión sobre el futuro de la vivienda en Europa. Otro tema igualmente importante se refiere a la idea de que la reestructuración de la tenencia significa que la vivienda se está convirtiendo en un tema central en el sistema de bienestar del siglo XXI. Lo que puede parecer algo contradictorio teniendo en cuenta que la vivienda social es cada vez menos significativa como servicio del Estado de bienestar, mientras que al mismo tiempo la relación entre éste y el mercado inmobiliario privado llega a ser más significativa. De hecho, se puede decir que el aumento de propietarios no sólo ha promovido al declive de la vivienda social sino que ha sido un Caballo de Troya dentro del conjunto del Estado del bienestar (Malpass, 2006), lo que hace debatir sobre las implicaciones de la residualización de la vivienda social y de la idea de que la vivienda ha de ser proveída en un Estado de bienestar.

Aunque estas observaciones se basan en la experiencia británica, la propiedad es una tendencia generalizada. Lo que no implica que lo que está sucediendo en Gran Bretaña también se esté dando, ni se vaya a dar, en otras partes, pero sugiere que altos niveles de propiedad posibilitan las circunstancias en las que los gobiernos recortan el gasto público y redistribuyen la responsabilidad del bienestar del individuo y de la familia. Esto sugiere que si se inicia este proceso se observarán graves implicaciones en la vivienda social en el futuro.

### **Residualización**

Sin pretender un análisis en profundidad, la residualización de la vivienda social se puede medir en términos de la cantidad de vivienda social ofertada, el perfil social cambiante de sus arrendatarios y sus medidas políticas. En el caso de Gran Bretaña, el descenso del número total de viviendas del sector de alquiler social combinado es evidente [de cerca de 6,5 millones en 1980 a 3,8 millones en 2005 (Wilcox, 2006: 103)]. La cantidad total de viviendas de alquiler social del sector ha caído más de un cuarto desde el año 1980, y en

proporción toda la vivienda de alquiler social en Gran Bretaña cayó un 19% antes de 2005 (Wilcox, 2006). La residualización afecta a no pocas viviendas. El sector a parte de reducirse se ha marginado económicamente. En términos del perfil social de arrendatarios, los indicadores incluyen proporciones cada vez mayores de arrendatarios sin empleo. En 1970 el 11% de las viviendas sociales en Inglaterra tenían huéspedes sin empleo; en 2003 la cifra aumentó hasta el 65% (Fitzpatrick y Pawson, 2007). En conjunto los arrendatarios de vivienda social en 2004 tenían unos ingresos medios por debajo de la tercera parte del promedio de los usuarios con hipotecas (Wilcox, 2006). Otro factor (Hills, 2007) demuestra que los arrendatarios de alquiler social son más similares entre sí que entre la gente con otro tipo de arrendamientos:

- discapacitados de algún modo,
- padres solteros,
- miembros de minorías étnicas.

Estos cambios han sido promovidos por una serie de medidas políticas que han fomentado el derecho a la compra, además tanto las asignaciones, los tipos de alquiler como las políticas del subsidio han fomentado también la residualización (Malpass, 1990).

La discusión sobre la residualización en el pasado tendió a centrarse en el proceso más que en el punto final; tras treinta años es necesario preguntarse si la residualización es un proceso lineal que continuará indefinidamente, o está experimentando una fase de estacionamiento (es un proceso ¿residualizado o en residualización?). Alan Murie nos sugiere la siguiente reflexión sobre ello:

*“... el sistema de vivienda británico ha evolucionado de una fase activa de residualización a una fase más desacelerada... En esta segunda fase, el perfil demográfico cambia respecto el tamaño del grupo de mayor edad de arrendatarios, el nuevo tipo de población de arrendatarios es más joven y tiene menos probabilidad de permanecer como arrendatarios. Este cambio demográfico puede suponer un efecto transitorio pero no un efecto de mayor residualización en términos de renta o estatus económico (Murie, 2006: 29).”*

Esta conclusión llega debido a que la proporción de arrendatarios ancianos ha caído en los últimos 20 años, con un único aumento, muy pequeño, durante los años 90, en proporción con los arrendatarios con rentas en los tres deciles más bajos. Por otra parte, el sector de alquiler social se reduce, y el sector de la propiedad privada cada vez es mayor, lo que significa que durante los años 90 la proporción de grupos sociales con ingresos más bajos se redujo en el sector del alquiler social. Murie se encuentra en lo cierto cuando señala los efectos generacionales en los grupos de arrendatarios de vivienda social; por ejemplo, la población actual de arrendatarios ancianos incluye a muchos de los que entraron a ocupar una vivienda social cuando estas estaban bien consideradas socialmente, cuando la oferta del sector de alquiler privado era menos atractiva. Pero en generaciones posteriores es mucho más probable que se prefiera la tenencia en propiedad como primera opción. Sin embargo, la idea de que la vivienda social tiende a convertirse en un mercado caracterizado por un mayor volumen de ventas, con arrendatarios más jóvenes y con mayor movilidad se contradice por los últimos datos (Hills, 2007), que sugieren que ha habido un descenso marcado en el número de alquileres, lo que ha fomentado los “arrendamientos de por vida”, y ha demostrado la necesidad de un mayor número de vivienda subvencionada de alquiler (Dwelly y Cowans, 2006).

En principio, la discusión se centra sobre si la residualización es continua o está finalizando: sin embargo, nadie sostiene que se esté invirtiendo (ver Fitzpatrick y Pawson, 2007). A pesar de las evasivas del gobierno británico, bajo la nueva gerencia de finales de junio de 2007, la inversión en nueva vivienda de alquiler social va a aumentar aunque no hay señal de ninguna medida política diseñada para evitar su declive. En su discurso durante una conferencia en el Chartered Institute of Housing en 2006, la entonces Secretaria de Estado para las Comunidades y el Gobierno Local, Ruth Nelly, habló de la vivienda social como un sistema de seguridad social y “un punto de partida para futuros propietarios”, que implica que a los arrendatarios con suficiente renta se les anima a abandonar la vivienda social para acceder a otro tipo de vivienda más deseable. Este es por lo tanto un discurso exactamente contrario al de la Comisión para la Vivienda Social que entiende la vivienda social como una posible opción de tenencia como cualquier otra. En el

informe para Ruth Kelly de John Hills (2007) sobre el futuro de la vivienda social, se habló de vecindarios de rentas mixtas y vivienda social sin mixicidad de rentas. La inversión de la residualización implicaría necesariamente, entre otras cosas, una estrategia para ampliar el espectro de tipologías de personas en el sector de la vivienda social, mientras que el discurso que prevé la vivienda social como punto de partida para dirigirse a la propiedad implica que cuando los arrendatarios puedan permitirse la compra, éstos optarán por ella. Es decir, que la vivienda social cuanto mejor funcione como plataforma de partida para lograr la propiedad de la vivienda, será más considerada y tendrá mejor papel en la red de seguridad del Estado de bienestar.

### **¿Hacia una vivienda basada en el Estado del bienestar?**

Para entender el futuro de la vivienda social, necesitamos mirar otras partes del sistema de vivienda. Las ayudas para el alquiler privado es uno de los aspectos a tener en cuenta: hay señales de que los responsables de vivienda adoptan una posición relajada en cuanto a los alquileres privados y se preocupan más por el alojamiento de los menos favorecidos económicamente. El enorme crecimiento de la inversión en compra de vivienda en la última década ha sido mayor que la propia respuesta del mercado. La gente ha invertido en vivienda como una manera de asegurar su futuro financiero a largo plazo, en respuesta a los bajos índices anuales, la bajada de las pensiones y la suspicacia de las instituciones financieras. Inevitablemente, sin embargo, la atención debe centrarse en el mercado de los compradores de viviendas, a causa de su creciente tamaño. He aquí que la mayoría de bienes de inversiones se encuentran en propiedades de viviendas. Se ha utilizado la idea de que sucesivos gobiernos (al menos en Gran Bretaña) han confiado en el crecimiento de la ocupación en propiedad para solucionar virtualmente todos los problemas de vivienda; debemos reconocer que los gobiernos están esperando solucionar los problemas de vivienda de la misma forma, lo que conlleva graves implicaciones para el alquiler social.

En el pasado, el crecimiento de la tenencia en propiedad, alentado por una serie de medidas políticas, ha contribuido a socavar y marginar el alquiler social. Ahora en Gran Bretaña se experimenta un período en el que el mercado inmobiliario se utiliza por los gobiernos para

lograr un amplio programa de reestructuración del Estado del Bienestar. El debate que se formula en este contexto es diferente de la tesis desarrollada por Jim Kemeny (1980, 1981, 1995, 2005) y Stuard Lowe (2004). La posición tanto de Kemeny como de Lowe sugiere que en sociedades en las que predomina la propiedad (tales como en los EE.UU., Australia y el Reino Unido), hay rechazo a los impuestos necesarios para sostener el Estado de bienestar tal y como existen en los países escandinavos. Sin entrar en detalles sobre el tema, la conclusión a la que se puede llegar es que en la actualidad los altos niveles de tenencia en propiedad permiten a los gobiernos proponer la reforma de los servicios públicos. La clave en este asunto es que el incremento de la tenencia en propiedad hace políticamente más fácil proponer la reestructuración de los servicios públicos en su detrimento.

El Estado del bienestar moderno que se ha forjado en Gran Bretaña se basa en: una economía libre, abierta, un mayor papel de los mercados privados, una reducida intervención del Estado en ámbitos fundamentales que afectan al bienestar, mayor énfasis en la individualización, las oportunidades y las responsabilidades y una mayor fragmentación de las organizaciones o instituciones suministradoras de servicios. En el Estado del bienestar moderno, el gobierno trata de hacer menos por la gente, y pretende que éstos hagan más por sí mismos, una estrategia que algunos han denominado de “responsabilización” (Garland, 1996). La vivienda se ajusta bastante a esta medida. Lejos de su marginalización y separación, el Estado del bienestar puede participar de la discusión sobre los cambios en vivienda, los cuales son cada vez más congruentes con la tendencia y trayectoria más amplias del Estado del bienestar en conjunto. La vivienda, al ser diferente de otras áreas de servicios, es el sector más idóneo para repensarlo en términos de convergencia dentro del contexto de un nuevo sistema de medidas y prácticas. Es exagerado sugerir que Gran Bretaña sea ya un Estado del bienestar basado en la vivienda, pero parece moverse en esa dirección. Murie (2007), por ejemplo, ha sugerido que “la versión modernizada del viejo Estado del bienestar pone a la vivienda en una posición más relevante que antes, pero ésta es una posición de menor capacidad respecto a la disposición de vivienda y de mayor capacidad para proponer una red más amplia de seguridad e independencia”.

¿Pero cómo es posible llegar a la conclusión de que los gobiernos están utilizando la vivienda para reestructurar el Estado del bienestar? Antes de atender únicamente al sector de la vivienda es necesario señalar el cambio en el campo de la provisión de bienes colectivos para la atención de necesidades individuales, algo que caracterizó al Estado del bienestar de la posguerra, a otro más amplio donde se destaca la responsabilidad individualizada a través del ahorro y la acumulación de bienes. Una forma de resumir este fenómeno del nuevo gobierno laborista de Gran Bretaña desde 1997 es la siguiente definición: “el buen ciudadano es aquel que trabaja para su bienestar (haciendo pocas o ninguna demanda a la Seguridad Social), ahorrando una parte de sus ganancias, y utilizando sus ahorros para contribuir principalmente a su propio bienestar y el de su familia” (Hewitt, 2002: 189).

El Gobierno quisiera que la mayoría de gente disfrutara de las ventajas que las propiedades pueden generar. Por ejemplo, los planes de ahorros financieros pueden representar una amortiguación para las familias si sufren desempleo o cualquier otra adversidad inesperada. Además, los ahorros representan también un recurso inestimable cuando la gente se jubila y también ayudan a proporcionar otras oportunidades. (Sobre ahorro y bienes ver más en [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk))

La Hacienda británica se refiere a los ahorros como el cuarto pilar de la política de bienestar del Gobierno (los otros son las oportunidades laborales, las rentas altas y los servicios públicos). La idea del bienestar basado en los ahorros (Sherraden, 1991) se sostiene en que la adquisición y ahorro de bienes de varios tipos permite a la gente no caer en la pobreza. Se han desarrollado varios ejemplos a lo largo de América, y en Gran Bretaña concretamente, el gobierno describió el Child Trust Fund (Fondo Fiduciario Joven) en 2002, como “un medio para equiparar los recursos que los individuos necesitan para ser autónomos y autosuficientes” (Harker, 2005: 267). El gobierno británico también ha determinado proyectos experimentales para animar al ahorro entre los hogares con rentas bajas (el proyecto “Savings Gateway”).

La relación entre bienestar basado en la propiedad de bienes y la tenencia en propiedad es obvia: para la mayoría de la gente su casa es su bien máspreciado. Lo que es totalmente cierto en el caso de los propietarios con rentas más bajas; la quinta parte de los propietarios con bajas rentas en Gran Bretaña tienen unos ahorros de al menos 100.000 £ al tener en propiedad la vivienda (Maxwell y Sodha, 2006: 40; ver también Terry y Gibson, 2006); unos 2 millones de ancianos propietarios de sus hogares en Gran Bretaña poseen alrededor de 50.000 £ debido al valor de sus viviendas, aunque sus rentas son tan bajas que la calificación de estos bienes dependerá de los recursos de los que disponen. Los propietarios de casas en Gran Bretaña son cada vez más y se les anima incluso a través de ayudas estatales a la compra, lo que fomenta que entiendan la vivienda como bien además de como un lugar para vivir. En 2005 el gobierno puso en marcha una iniciativa para fomentar la tenencia en propiedad entre los hogares con bajos ingresos; uno de los objetivos de esta medida fue:

*“Permitir a más gente compartir cada vez mayores beneficios: los hogares no son sólo lugares para vivir. Son también recursos... La ayuda para la tenencia en propiedad permitirá a un mayor número de personas con rentas bajas beneficiarse de cualquier incremento del valor de los bienes inmuebles (ODPM, 2005b: 9).”*

Es cierto que no hay nada nuevo en la idea de que la tenencia en propiedad lleva a la acumulación de bienes –el Libro Blanco de la vivienda de 1953 subrayaba precisamente estas ventajas–; “de todas las formas de ahorro, ésta es una de las mejores. De todas las formas de propiedad, ésta es una de las más satisfactorias para el individuo y de las más beneficiosa para la nación” (MoHLG, 1953). Sin embargo el contexto actual es muy diferente; en su momento el Estado del bienestar de la posguerra se enfocaba hacia el colectivo, mientras que en la actualidad se centra en la responsabilidad individual del bienestar personal, que se basa en la acumulación de ahorros para el uso personal, acentuando el ahorro hacia ese fin. En el pasado los propietarios de sus viviendas acumularon bienes como subproducto de la obtención de un hogar; sin embargo ahora es más evidente la visión de las viviendas como bienes-ahorro.

Todo ello señala el cambio de un sistema centrado en lo colectivo a un sistema centrado en la responsabilidad individual. Tanto los documentos oficiales como las declaraciones ministeriales han comenzado a referirse a la “brecha” del Estado del bienestar y a la importancia de su reducción, expandiendo medidas como la tenencia en propiedad. El término apareció en una importante declaración sobre la política de vivienda (ODPM, 2005a: 20), y en un artículo periodístico de Yvette Cooper (2005) (poco antes de ser nombrada ministra de vivienda). La autora sostuvo que “las medidas para aumentar el acceso al bienestar y la tenencia en propiedad para los hogares de bajas rentas, deben ser tenidas en cuenta como estrategias para lograr la justicia social”. La ministra sostuvo que la gente debe esforzarse para acumular ahorros a través de la propiedad, dado que esta medida supone una ayuda en tiempos difíciles, tanto para momentos transitorios como estados permanentes como en la jubilación, en la que la entrada de ingresos puede ser insuficiente.

### **Los límites de un Estado del bienestar basado en la vivienda**

Desde el punto de vista de los gobiernos que luchan para afrontar una demanda de atención creciente con recursos menguantes, la distribución de las responsabilidades y los impuestos sobre vivienda son muy tentadores. El aumento de los impuestos sobre la propiedad de la vivienda es una medida política complicada; resulta más sencillo aplicar las políticas que animen a la gente a lograr por sus propios medios la propiedad de sus viviendas. Esta estrategia está en armonía con la tendencia consumista de nuestro tiempo. Pero, la aparición de un Estado del bienestar basado en la vivienda suscita tantos problemas como soluciona. En primer lugar hay que tener en cuenta la posibilidad de que la tenencia en propiedad en Gran Bretaña puede haber alcanzado un límite, a pesar de que el gobierno fijó en un millón la cifra de propietarios para antes de 2010. Dorling y Thomas (2004: 168) afirman en un informe basado en información censal, que el índice de tenencia en propiedad en Gran Bretaña creció solamente un 1,6% desde los 90, y de no ser por el crecimiento de Escocia, Irlanda del Norte y el noreste de Inglaterra, el total habría caído. Resultados más recientes sugieren que la propiedad ha bajado levemente durante el 2006 (Communities. gov.uk, Encuesta sobre la Vivienda en Inglaterra, cuadro 101). El Estado del bienestar apoyado en

los propietarios de viviendas puede ser inalcanzable para un 30% de la población, lo que requerirá medios alternativos de prestación de servicios.

Para algunas personas la tenencia de su vivienda es la nueva Seguridad Social, lo que les permite disfrutar de seguridad en su jubilación, con independencia de lo que pueda suceder con sus pensiones y otros servicios públicos. Pero esta seguridad se limita a circunstancias personales: la importancia del ahorro y de la acumulación de bienes depende de opiniones personales y de contextos temporales. Los problemas sobre el mercado inmobiliario son, en primer lugar, que tiende a concentrar riesgos y recompensas, y en segundo lugar, que no es un mercado unitario en el cual los precios se mueven hacia arriba o hacia abajo uniformemente a través del país. Como consecuencia de estas objeciones, la vivienda como bien que proporciona bienestar se distribuye irregularmente; su distribución no está correlacionada con la necesidad de ésta, dado que puede no ser fácilmente accesible cuando es necesaria y genera una seria incertidumbre sobre lo que pueda suceder al mercado inmobiliario en el futuro. En general puede decirse que la gente que especula con viviendas caras suele acertar en el mercado con su compra-venta; es probable hacer ganancias sobre capitales más grandes que con compradores con ingresos inferiores, quienes encuentran más riesgos. Una investigación de Hamnett (1999: 100) demostró que los grupos profesionales y los directivos ganaron casi dos veces más que los trabajadores de grupos manuales en términos absolutos, en relación con compra-ventas cuantiosas. El mercado inmobiliario parece recompensar a los que ya de por sí son mejor apagados.

La evidencia en la desigualdad entre regiones se justifica en un estudio de Dorling et al. (2005: 42), que demuestra que la vivienda como sistema de bienestar se da especialmente en el sur de Inglaterra, un área que concentra la décima parte de los hogares más ricos. Las variaciones en el mercado inmobiliario británico son conocidas y ampliamente discutidas, y su impacto sobre la movilidad laboral es también conocido. Las implicaciones que un Estado del bienestar basado en la vivienda tendrían, también han de ser explicadas. La distribución de la vivienda como sistema de bienestar refleja un número de factores tales como elementos geográficos y socioeconómicos. En concreto, la vivienda como sistema de bienestar no se relaciona negativamente con los derechos de percepción de pensiones —es

decir, la gente con mayores recursos en vivienda tiende a tener también mejores derechos de pensión (Pensions Commission, 2005: 77) –. Así la vivienda como sistema de bienestar tiene un papel a desempeñar en relación con el incremento de las pensiones, pero no es la alternativa para solucionar todos los problemas al respecto (véase Maxwell y Sodha, 2006: 103). Lo que podría discutirse dado que no hay razón para suponer que los ancianos jubilados que necesitan cuidados residenciales debido a su avanzada edad, no tengan problemas económicos gracias a la protección de la propiedad de sus viviendas; existen buenas razones para que se dé todo lo contrario.

Existen ciertas cuestiones ligadas a la cantidad de bienes o ahorros que la gente pueda acumular, y si existen posibilidades reales para todos de alcanzar tales bienes o ahorros. Aunque se ha dado una década de grandes incrementos en los precios de la vivienda, la gente puede entender que la propiedad de una casa no es necesariamente una garantía de seguridad financiera cuando se llega a la jubilación. La vivienda como sistema de bienestar puede emplearse como recurso sólo una vez: si se vende para cubrir costes en un momento dado entonces ya no estará disponible en un futuro, y sólo reportará beneficios considerando siempre que el mercado mantenga los precios lo suficientemente altos.

Mirando al futuro, es imprudente afirmar que la vivienda como sistema de bienestar continuará siéndolo. El incremento de los precios de la vivienda desde 1996 alentó la confianza en el crecimiento continuo, pero podrían llevar igualmente a concluir en un reajuste atrasado. Cualquier estrategia basada en los valores de una propiedad y la promoción de la vivienda como sistema de bienestar necesita atender a la evolución futura de múltiples factores, como por ejemplo el comportamiento de los compradores y vendedores. La relativa facilidad con la que se logran ganancias con la especulación de viviendas puede suponer que, en una sociedad consumista, la jubilación se combine con la perdurabilidad de las hipotecas, especialmente si la inflación sigue siendo baja durante mucho tiempo, de forma y manera que las deudas conserven su valor a largo plazo. Lo que significaría menor ayuda por parte de los padres a sus hijos que accedan por primera vez al mercado; ellos solos tendrían que afrontar hipotecas a muy largo plazo para hacer factible la compra de sus casas. Éstos son escenarios posibles, pero lo cierto es que no es posible

determinar el futuro concreto del bien inmueble, aunque la vivienda es un bien necesario a lo largo del tiempo, los propietarios de vivienda pueden entender la vivienda de forma diferente de cómo la ven los responsables políticos.

## **Conclusión**

¿Cómo influye todo lo expuesto en el futuro de la vivienda social, y qué conclusiones de la experiencia británica podrían valorarse desde la perspectiva europea? En una primera parte este texto sugiere que el alquiler social en el futuro puede sufrir un proceso de residualización menor, pero continuado. El cambio demográfico dominante es el envejecimiento de la población. Un creciente número de personas mayores no implica necesariamente más demanda de vivienda social. Aunque precisamente las personas mayores han sido sobrerrepresentadas en el sector de la vivienda social hasta ahora, en el futuro más gente de edad avanzada tendrá tenencia en propiedad, y es probable que la mayoría no quiera cambiar de hogar. Sin embargo, es posible especular que si se dan problemas respecto a la vivienda en propiedad como sistema de bienestar, entonces es posible que la tendencia de las personas mayores sea la de cambiar sus viviendas por viviendas sociales, recurriendo a la venta de su casa para hacer frente a los gastos emergentes de una atención especializada.

Otro factor demográfico importante es la inmigración. Parece claro que el gobierno británico está trabajando sobre el asentamiento de los valores económicos de los inmigrantes (a diferencia de la situación de refugiados y solicitantes de asilo, los inmigrantes suponen una salida de fondos de la economía nacional hacia otras economías), por lo que se tratará de no ofrecerles alquiler social y fomentar la tenencia.

Según lo discutido anteriormente, existen suficientes argumentos para afirmar que la vivienda social en Gran Bretaña no continúa residualizándose. Pero al mismo tiempo, la adopción de políticas para revertir el proceso no parecen viables, y el gobierno británico parece abandonar la vivienda social a un papel residual. La vivienda social y sus arrendatarios son víctimas del incremento de propietarios, lo que ha sido una especie de

Caballo de Troya en el Estado del bienestar, facilitando el deterioro de la ayuda colectiva para atender las necesidades individuales. La vivienda social ha sufrido dos consecuencias: en primer lugar se ha promovido la confianza en la vivienda como sistema de bienestar y por ello se ha comenzado a percibir como mala idea la vivienda social –sobre todo de alquiler– como opción para adquirir una vivienda. En segundo lugar la medida política de fomentar la vivienda en propiedad ha aproximado la idea de que la vivienda social se asocia más a pobreza y a los servicios sociales de subsistencia para las personas con menos recursos.

En la segunda parte de este informe se trata la discusión sobre el Estado del bienestar basado en la vivienda. Es importante reconocer que este nuevo modelo de Estado del bienestar supone grandes implicaciones para la vivienda social. Los gobiernos intentan poner la vivienda (en concreto la tenencia en propiedad) en la base del nuevo Estado del bienestar provocando la residualización de la vivienda social. Si el interés político es animar a la gente a ser más independiente en términos de servicios sociales a través de la propiedad, entonces la inversión en vivienda de alquiler social es muy poco probable. La medida más deseable sería que los nuevos edificios concentrasen varias formas de propiedad, considerando préstamos en forma de propiedad compartida.

En términos de implicaciones a nivel Europeo, es importante reconocer que el patrón históricamente inusual de la disposición social de la vivienda por parte de las autoridades locales, ha facilitado la privatización en Gran Bretaña. Lo que explica por qué la vivienda social se ha reducido y residualizado más en Gran Bretaña que en otros países tales como Francia y los Países Bajos. Sin embargo, debido a la globalización respecto al consumismo, se experimentan tendencias similares en cuanto a la residualización de la vivienda social.

## **Referencias**

Cooper, Y. (2005) ‘Now we must narrow the wealth gap’ The Guardian, 22 March.

Doling, J. y Ford, J. (2007) 'A Union of Home Owners' *European Journal of Housing Policy*, vol. 7, no. 2, pp. 113-127.

Dorling, D., Ford, J., Holmans, A., Sharp, C., Thomas, B. and Wilcox, S. (eds) *The Great Divide: an analysis of housing inequality*, London Shelter.

Dorling, D. and Thomas, B. (2004) *People and Places: a 2001 census atlas of the UK*, Bristol: Policy Press Dwelly, T. and Cowans, J. (eds) (2006) *Rethinking Social Housing*, London: Smith Institute.

Edgar, B., Doherty, J. and Meert, H. (2002) *Access to Housing: homelessness and vulnerability in Europe*, Bristol: Policy Press.

Fitzpatrick, S. y Pawson, H. (2007) 'Welfare Safety Net or Tenure of Choice? The dilemma facing social housing policy in England,' *Housing Studies*, vol. 22, no. 2, pp. 163-182.

Garland, D. (1996) 'The Limits of the Sovereign State: strategies of crime control in contemporary society' *British Journal of Criminology*, vol. 36, no. 4 pp. 445-471.

Hamnett, C. (1999) *Winners and Loser: home ownership in modern Britain*, London: UCL Press.

Hancock, R. (1998) 'Can housing wealth alleviate poverty among Britain's older population?' *Fiscal Studies*, vol. 9, no. 3, pp. 249-72.

Harker, L. (2005) 'A 21st century welfare state' in Pearce, N and Paxton, W (eds) *Social Justice: building a fairer Britain*, London: Politico's.

Harloe, M. (1977) 'Will the Green Paper Mean Better Housing?' *ROOF*, September, pp. 143-148. (1978)'The Green Paper on housing policy' in Brown, M. and Baldwin, S. (eds) *The Year Book of Social Policy in Britain 1977*, London: Routledge and Kegan Paul.

Hewitt, M. (2002) 'New labour and the redefinition of social security' in Powell, M., (ed) *Evaluating New Labour's Welfare Reforms*, Bristol: Policy Press.

Hills, J. (2007) *Ends and Means: the future roles of social housing in England*, London: London School of Economics.

Jones, C. and Murie, A. (2006) *The Right to Buy*, Oxford: Blackwell.

Kemeny, J. (1980) 'Home Ownership and Privatisation' *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 4, no. 3, pp. 372-388 (1981) *The Myth of Home Ownership*, London.

Kegan Paul (1995) *From Public Housing to the Social Market*, London: Routledge (2005) "'The really big trade-off'" between home ownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis and a reformulation 25 years on' *Housing, Theory and Society*, vol. 22, no. 2, pp. 59-75.

Lowe, S. (2004) *Housing Policy Analysis*, Basingstoke: Palgrave.

Malpass, P. (1990) *Reshaping Housing Policy: subsidies, rents and residualización*, London: Routledge (2006) 'The Trojan Horse of Home Ownership' *ROOF*, July/August 2006, pp. 32-35 (forthcoming) 'Housing and the New Welfare State: wobbly pillar or cornerstone?' *Housing Studies*, vol. 23, no. 1, 2008.

Maxwell D. and Sodha, S. (2006) *Housing Wealth*, London: IPPR.

MoHLG (1953) *Houses: the Next Step*, Cmd 8996, London: HMSO.

Murie, A. (1977) 'Council House Sales Mean Poor Law Housing' *ROOF*, vol. 2 no. 2, March, pp. 46-9, (2006) 'Moving with the times: changing frameworks for housing

research and policy' in Malpass, P. and Cairncross, L. (eds) Building on the Past: visions of housing futures, Bristol: Policy Press (2007) in R. Groves, A. Murie and C. Watson (2006) Housing and the New Welfare State: An Analysis of Policies in East Asia and Europe Ashgate, Aldershot.

ODPM (2003) Equity Shares for Social Housing, London: ODPM (2005a) Sustainable Communities: homes for all, (5 year plan of the Office of the Deputy Prime Minister), London: HMSO, Cm 6424 (2005b) HomeBuy – expanding the opportunity to own, London: ODPM.

Priemus H and Dieleman, F (2002) 'social Housing Policy in the European Union: past, present and perspectives, Urban Studies, vol. 39, no. 2, pp. 191-200.

Riseborough, M. and Fletcher, P. (2006) 'Housing and the ageing population' in Malpass, P. and Cairncross, L. (eds) Building on the Past: visions of housing futures, Bristol: Policy Press.

Sherraden, M. (1991) Assets and the Poor: A New American Welfare Policy. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Terry, R. (1997) Equity Release Schemes: their relevance for housing associations and home improvement agencies, London: Metropolitan Home Ownership.

Terry, R. and Gibson, R. (2006) Obstacles to Equity Release, York: Joseph Rowntree Foundation.

Titmuss, R. (1976) Social Policy: an introduction, London: Allen and Unwin.

Wilcox, S. (2006) UK Housing Review 2006/2007, Coventry: Chartered institute of Housing/London: Council of Mortgage Lenders.

## **El futuro de la vivienda social en la UE: desafíos en la República Checa, Letonia y Lituania**

*Sasha Tsenkova*

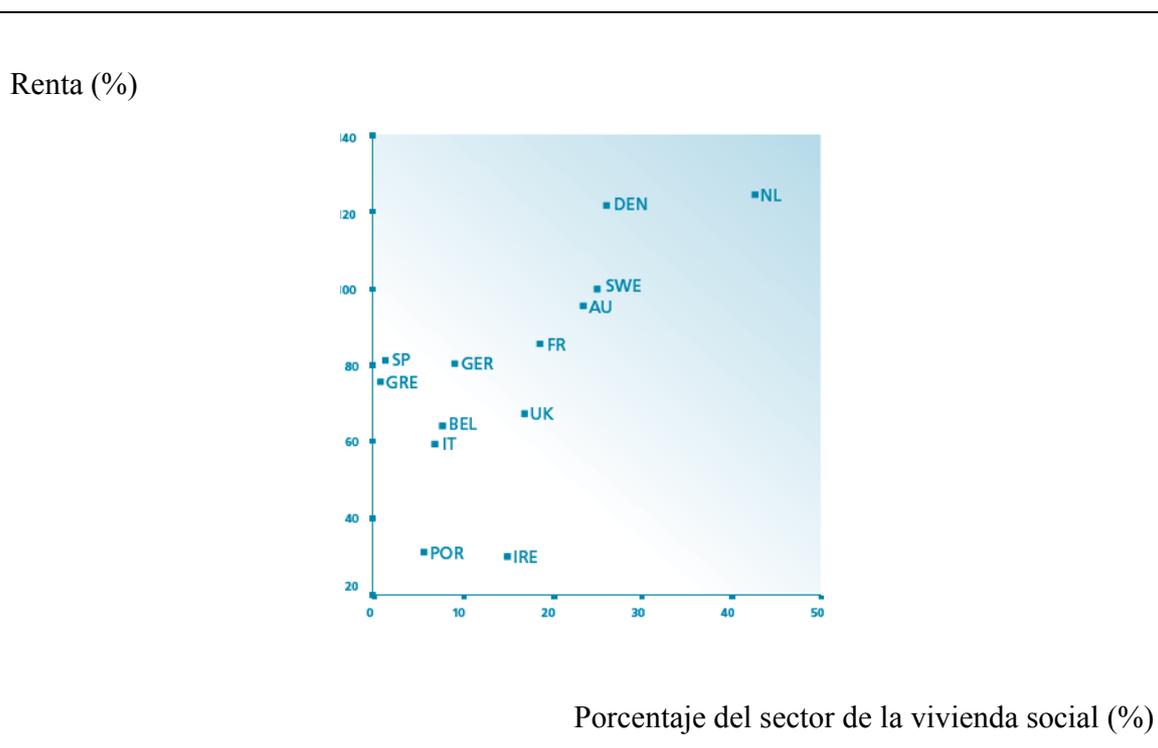
### **Introducción**

La transición de un mercado post-socialista a uno basado en el libre mercado de la vivienda se relaciona con la rápida transformación del Estado de bienestar en estas áreas. En estas regiones el sector de la vivienda se ha convertido en “parachoques”, proporcionando cierta estabilidad y seguridad dentro de un contexto de cambio económico y social del tipo de mercado (Struyk, 1996). Una década después de las primeras reformas, los mercados inmobiliarios se han recuperado, pero la producción de la vivienda sigue siendo históricamente baja, los stocks existentes se encuentran deteriorados y el número de personas sin hogar se ha incrementado. Por lo que concierne a lo fiscal, la mayor parte de los esfuerzos de la reforma de este mercado se han centrado hasta ahora en la eliminación de los subsidios de la construcción y de la adquisición de la vivienda que llevaban a la especulación en la vivienda de protección oficial (Hegedus y otros, 1996; Stephens, 2002). En el aspecto financiero, las reformas políticas han posibilitado la transición de un sistema altamente subvencionado a uno accionado por la iniciativa privada y los costes reales de los servicios a los consumidores en vivienda (Renaud, 1996; Struyk, 2000). Las políticas en esta materia se han caracterizado por el énfasis en la privatización de la vivienda de protección oficial y de la desregulación general de los mercados inmobiliarios (Clapham y otros, 1996; Marcuse, 1996). Como buque insignia de las reformas en vivienda, la privatización de la vivienda de protección oficial ha promovido la expansión de la propiedad como el tipo de residencia más común, llegando en estos países a superarse el 80% de propietarios (Tsenkova, 2000).

Mientras que estudios comparativos previos se han centrado sólo en la búsqueda de similitudes en el proceso de reforma (Clapham y al., 1996), la investigación comparativa más reciente ha subrayado la importancia de la dependencia en la trayectoria (Pishler-

Milanovitch, 2001) y de las divergencias que dependen de las iniciativas políticas (Tsenkova, 2003; Buckley y Tsenkova, 2001). Este enfoque defiende que los sistemas de vivienda en los países miembros post-socialistas de la Unión Europea serán más diversos en el futuro y la divergencia de sus mercados inmobiliarios dependerá cada vez más del éxito de las reformas políticas. En concreto, las decisiones tomadas con respecto al sector social de la vivienda serán críticas en la definición del tipo de sistema de vivienda que emerja y consecuentemente el tipo de régimen político sobre vivienda que se establezca. En este contexto, es importante preguntarse cuál será el futuro de la vivienda social en los nuevos Estados miembros de la UE y cómo afectará al tamaño del sector la estructura institucional y las formas de operar o en qué sentido las diferencias entre países en la fase de la post-privatización influenciarán la trayectoria de la reforma de la vivienda.

**Gráfico 10. Alquiler de vivienda social en relación con los alquileres privados o la vivienda social en los países de la UE, 2000**



Fuente: Adaptado de Tsenkova y Turner, 2004

Este texto trata de responder a estas preguntas señalando los conceptos y modelos desarrollados por Kemeny en su análisis de la vivienda social en alquiler en Europa occidental (Kemeny, 1995), con los siguientes objetivos:

- Identificar los retos en vivienda social en la República Checa, Letonia y Lituania con especial énfasis en los cambios en los tipos de tenencia, políticas de vivienda y fuentes de financiación.
- Dar recomendaciones para posibles reformas políticas en estos países, los cuales mejorarán la gestión de activos en el sector y posibilitarán su continuidad.

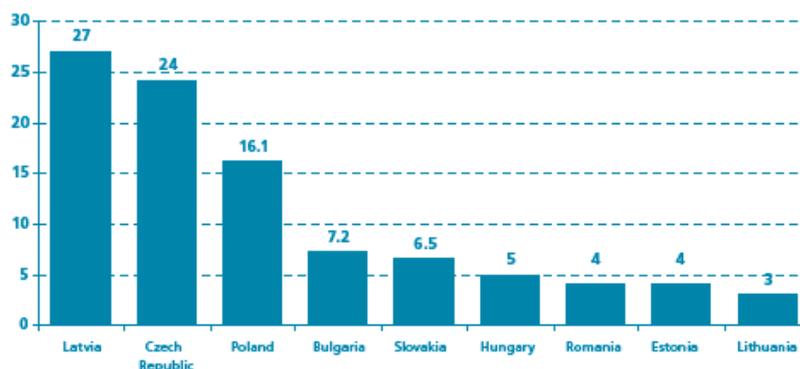
La República Checa, Letonia y Lituania han sido seleccionadas como casos aptos de estudio conceptual por varias razones. En primer lugar, estos países tuvieron una cantidad significativa de vivienda pública en alquiler al inicio de la transición pero optaron por estrategias diferentes respecto a su gestión, de esta forma se definieron dos tipos diferentes de políticas de vivienda. En segundo lugar, las diferencias con respecto a la privatización de la vivienda en estos nuevos Estados miembros de la UE posibilitan una comparación entre dos diferentes fórmulas para la reforma de la futura provisión de vivienda social, uno de los modelos de tipo provisión-residual y otro más universal e inclusivo. Tercero, la disponibilidad de datos para ilustrar las tendencias y para comparar los modelos determinantes del cambio, fueron definitivos para dar significado a la investigación. Finalmente, la obra resulta especialmente fidedigna dado que el propio autor acumula una extensa experiencia e implicación en el sector y en la investigación sobre vivienda en estos países, además de haber sido consejero de los gobiernos centrales e investigador en proyectos internacionales sobre el tema.

El resumen de este estudio se organiza en tres partes. Primero, se enuncian las diferencias fundamentales entre los modelos de Europa occidental sobre vivienda social en alquiler ilustrándose a través de datos sobre niveles de alquiler, número de hogares que cuentan con subsidios en vivienda y el tamaño del sector de la vivienda social en alquiler. En segundo lugar, teniendo en cuenta el modelo de Kemeny, su análisis explora el impacto de las reformas políticas sobre vivienda en la propia vivienda de protección oficial analizando con énfasis las políticas de privatización, de alquiler y de compra. Tercero, en la conclusión se

destacan los desafíos importantes del sector y se exploran opciones alternativas para su reforma, basadas en la experiencia de Europa occidental.

**Gráfico 11. Sector de alquiler social en la Europa post-socialista, 2001**

% total de viviendas



Fuente: Estimación de la autora basada en datos censales de 2001

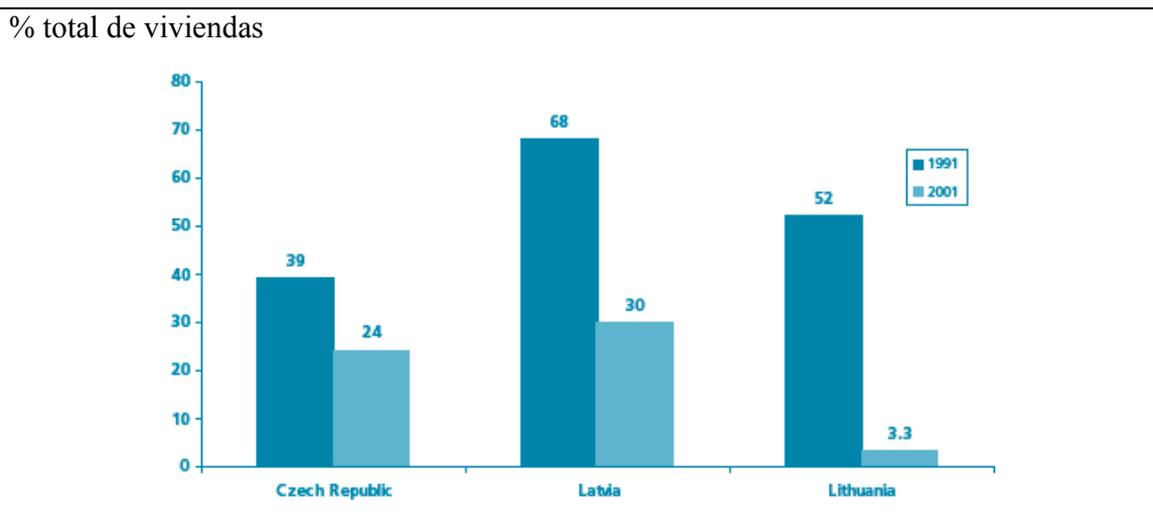
### **Modelos de vivienda social en la Unión Europea**

A pesar de ciertas dificultades para definir la vivienda social de alquiler, Harloe (1995) precisó dos características básicas: proporcionadas por entidades o propietarios sin ánimo de lucro y administrativamente situadas según necesidades. Varios autores han analizado el desarrollo del sector del alquiler social en los antiguos miembros de la UE que suponían una amplia gama de modelos con diferencias y de semejanzas (Oxley y Smith, 1996; Heijden, 2001). Ciertos estudios comparativos de Kemeny (1995) señalaron sistemas duales, basados en la competencia directa entre el sector de alquiler social y otros tipos de tenencia, y los sistemas unitarios fruto de estrategias sociales de mercado. En un sistema dual el Gobierno emplea el alquiler social como ayuda a los grupos de bajos ingresos. Se caracteriza por varias medidas institucionales: propiedad y gerencia estatal, ajuste de los precios del alquiler sin tener en cuenta el alza de precios dada su gran demanda, asignación de viviendas a través de procedimientos burocráticos. Este sistema de vivienda dirigido de alquiler social funciona generalmente cuando el sector es pequeño y residual. Por el contrario, en sistemas unitarios el equilibrio entre los arrendamientos se determina por la demanda de vivienda y el sector social no se dirige exclusivamente hacia hogares de bajos

ingresos. Las medidas institucionales favorecen a propietarios sin ánimo de lucro privados; los alquileres se fijan por debajo del nivel del mercado pero tienden a ser sensibles a la demanda y su asignación amplía el acceso a un grupo de ingresos más diverso.

No existe un modelo europeo homogéneo para la provisión de vivienda de alquiler social; ciertos países tiene un gran stock gestionado por diversos tipos de propietarios sociales (véase Tsenkova y Turner, 2004 para información adicional). Las variaciones en la tasación son menos frecuentes, los sistemas de alquiler de este tipo no sólo aseguran la recuperación del coste de los servicios, sino que permiten fijar el precio del alquiler para ajustarse a unas cualidades características (p. e. en los Países Bajos, Suecia y Dinamarca). Por el contrario, otros países tienen un sector social de la vivienda más pequeño, gestionado por propietarios públicos. El gobierno protege el sector de la competencia del mercado y lo emplea como red de seguridad. El gráfico 12 ilustra estas relaciones usando datos del panel de consumidor europeo del hogar. El gráfico 11 presenta dos variables: alquileres en el sector del alquiler social y la parte que representa el total de oferta de alquiler en diversos países de la Unión Europea en 2000, teniendo en cuenta los del sector privado como prueba de la competitividad de las políticas de regulación de los precios.

**Gráfico 12. Vivienda de alquiler pública en la República Checa, Letonia y Lituania, 1992-2001**



Fuente: Estimación de la autora basada en datos censales de 2001

Nota: En la República Checa la categoría “pública” en 1991 incluye viviendas de propiedad estatal transferida progresivamente a los municipios durante la reforma estatal.

En Letonia (Latvia) la categoría “pública” en 1991 incluye viviendas de propiedad estatal, municipal y privada.

Los datos muestran que en los países con mercado de vivienda protegida, los alquileres de las viviendas de alquiler social compiten y/o exceden los del sector privado (p. e. en Los Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Austria). Por el contrario, en los sistemas de gestión pública con pequeños sectores de alquiler social (p. e. en Italia, Portugal e Irlanda), los alquileres son casi la mitad que los alquileres del sector privado, dado que los habitan sobre todo familias con bajos ingresos. A pesar de las peculiaridades del arrendamiento de cada país, el tamaño que tenga el sector de alquiler social afecta a su carácter. Las políticas de asignación determinan el perfil socioeconómico de los arrendatarios y la proporción de hogares con rentas bajas. Los países con un sector de alquiler social más pequeño se centran en grupos sociales más vulnerables, por lo que se proporcionan como subsidio (p. e. en Portugal, Italia, España). Por una parte, los países que tienen un sector de vivienda social grande, lo manejan de manera más competitiva basando los alquileres en la recuperación de costes, en combinación con subsidios para vivienda o subsidios directos del hogar. El análisis de los modelos de la vivienda alquilada social en Europa occidental informan el debate sobre las reformas políticas que afectan el sector en los Estados miembros post-socialistas de la UE.

### **Desafíos de la vivienda social en la Europa post-socialista**

Los Estados miembros post-socialistas de la UE, particularmente los del antiguo bloque soviético, han heredado un sistema de vivienda excesivamente controlado, el denominado “command system”. Los 90 marcaron el punto de partida de cambio del “command system” con la desregulación de los mercados inmobiliarios y la privatización de la vivienda de protección oficial, lo que supuso el buque insignia del proceso de la reforma. En este contexto de cambio, lejos de darse una intervención estatal directa en la provisión de vivienda, los municipios han emergido como nuevos propietarios sociales responsables de acoger a los más pobres y perjudicados. Estas tendencias son similares a través de toda la

Europa post-socialista (Lux, 2003, UNECE, 2003). La privatización total redujo el tamaño del sector del alquiler social, sobre todo con cesión de los arrendatarios que se alojaban (gratuitamente, a través de vales u honorarios nominales) (Clapham y otros, 1996). Mientras que estas políticas populistas han sido bastante atractivas, los gobiernos han sido reacios a introducir otras tales como la recuperación del coste de los alquileres o la desregulación del mantenimiento y de la gerencia (Lux, 2003; Tsenkova, 2002). A pesar de estas políticas similares, el tamaño del sector a través de los diferentes países es absolutamente diferente según lo presentado en el gráfico 11.

Hay también diferencias importantes en los sistemas de control de alquileres: mientras que, por ejemplo, Eslovaquia y Estonia suprimieron los regímenes centrales de control de los alquileres, en Polonia y la República Checa el Estado mantiene la protección sobre el arrendatario y el control de todos los contratos de alquileres previos a la transición. Si observamos más de cerca los subsidios de vivienda, las diferencias entre los nuevos Estados miembros de la UE son de nuevo mucho más evidentes que las semejanzas (Donner, 2006; Lowe, Tsenkova, 2003; Dübel, 2004). Mientras que algunos países (p. e. Estonia y Bulgaria) no introdujeron ninguna modificación en los subsidios, otros iniciaron programas de alojamiento con varios grados de alcance. Por ejemplo, Hungría y Eslovaquia concentraron principalmente los subsidios en la adquisición de la vivienda. Polonia, la República Checa y Eslovenia dirigieron algunas ayudas a la construcción de viviendas de alquiler (Lux, 2003; Tasic y Hegedus, 1998). Las nuevas asociaciones y entidades de vivienda sin ánimo de lucro emergieron como abastecedoras de nueva vivienda de alquiler social en Polonia y Eslovenia. Por el contrario, Letonia y Lituania dejaron en manos de los municipios las responsabilidades más significativas de ayuda social a la vivienda.

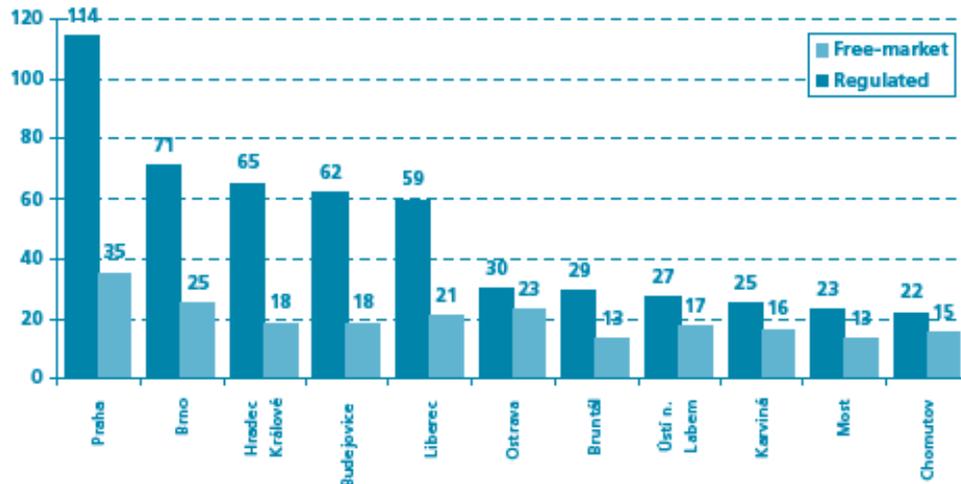
A pesar de estas diferencias con respecto a la oferta y la demanda de ayudas, los países del este hacen frente a un desafío similar: menos vivienda social para un número creciente de pobres y hogares desprotegidos. La acuciante demanda de una vivienda de alquiler social más cohesionada es demandada cada vez más, dado el rápido crecimiento de la pobreza y los patrones de exclusión social que inciden especialmente en las minorías étnicas. La pobreza no existía bajo el Estado socialista; sin embargo, los índices de pobreza a finales de

los 90 eran bastante altos llegando al 20% en Bulgaria y Rumania y al 7-8% en Hungría y los Estados bálticos (véase Tsenkova, 2006 para ampliar información sobre el tema). Estas transformaciones sociales tienen una influencia mucho mayor sobre la demanda que los factores demográficos tradicionales. De hecho, los datos disponibles sobre tendencias demográficas en los nuevos Estados miembros de la UE demuestran el crecimiento demográfico decreciente, índices más bajos de formación de hogares e incluso un crecimiento negativo significativo, en las capitales y grandes centros urbanos. Los temas que influyen sobre la demanda de la vivienda social son complejos y se vinculan estrechamente con el cambio económico, político y social total de los últimos quince años.

Los progresos en el sector del alquiler social de los antiguos Estados miembros de la UE han dado lugar a dos escenarios de futuro divergentes sobre la vivienda social en la Europa post-socialista. En aquellos países donde el sector es reducido (p. e. Estonia, Lituania, Rumania y Hungría), parecen dirigirse hacia un modelo residual, funcionando como un “command system” que apuntaría a hogares de rentas bajas. En países donde el sector es de un tamaño considerable (p. e. República Checa, Polonia, Letonia), pueden desarrollarse como un “mercado social”, en el que interactúa una mezcla de grupos de ingresos. Estas posibilidades se analizan en los siguientes apartados centrándose en tres elementos críticos que caracterizan las políticas sociales de la vivienda en propiedad, del alquiler y de la asignación. En último lugar analizarán cada uno de los sistemas para determinar la proximidad a un modelo u otro en los tres países considerados.

**Gráfico 13. Regulación de los alquileres en las ciudades Checas, 2001**

Renta mensual



Free-market: Mercado libre

Regulated: Mercado regulado

Fuente: Ministerio de Medioambiente Protección y Desarrollo Regional, Praga, Septiembre 2002.

## Cambios en la gestión de la vivienda social en la República Checa, en Letonia y en Lituania

### Propiedad

Históricamente las instituciones estatales y los municipios han tenido a su cargo la provisión de la vivienda de protección oficial en los tres países que analizamos. Es importante tener en cuenta que la vivienda social no está definida explícitamente en el marco jurídico; es más el término “alquiler público” el que ya se utilizaba. Al principio del proceso de reforma en la República Checa, la vivienda del Estado fue transferida en propiedad municipal, mientras que en Letonia y Lituania fue vendida a los propios arrendatarios mediante certificados de privatización (Sykora, 2003, Tsenkova, 2005). La privatización de la República Checa se dejó a cargo de los municipios, lo que dio lugar a diversas estrategias: Lituania privatizó la mayor parte de las viviendas que eran propiedad

del gobierno a principios de los 90, mientras que en Letonia el derecho a la compra, particularmente en las viviendas municipales, fue ejercitado mucho más adelante. Sin importar el paso de la privatización en estos países hoy, la vivienda privatizada se encuentra generalmente en edificios multifamiliares de propiedad pública. La transferencia de los derechos de propiedad en relación con las áreas comunes no ha supuesto un motor explícito para la privatización, ampliándose perceptiblemente el mandato de los propietarios de la vivienda social (Tsenkova, 2002; 2004).

A pesar de comenzar tardíamente la privatización en estos países del este, la vivienda de protección oficial en Letonia ha disminuido en un 38%. En la República Checa el declive está sobre el 15%, mientras que en Lituania la transformación ha sido más drástica con una reducción del 48% (cuadro 12). En los tres países, la vivienda de alquiler público fue objeto de un proceso de renovación, lo que constituye un hecho de gran importancia en los distritos históricos de las capitales de estos países (Tsenkova, 2003). La privatización a través de vales de propiedad o ventas a los arrendatarios ha sido incentivada a través de medidas políticas y esfuerzos económicos para reestructurar el sector de la vivienda (Kursis, 1999; Lux, 2003). Junto a estas medidas es necesario establecer una evaluación sistemática para medir el impacto en el mercado inmobiliario. En los tres países existe una moratoria en la privatización de la vivienda; ésta se considera políticamente impopular, concretamente en Lituania las oportunidades para la privatización han sido de hecho limitadas.

Actualmente, los municipios poseen y gestionan el alquiler público en los tres países, y alrededor de un cuarto de los municipios checos utilizan la gestión privada (Sykora, 2003).

### **El ajuste del alquiler**

En lugar de una alta dependencia en el gobierno central, son los municipios los que se han transformado en los nuevos propietarios sociales. La descentralización de las responsabilidades de la vivienda en favor de los gobiernos locales, y el nuevo régimen financiero de la reforma, permiten más autonomía en la toma de decisión pero también

implican una responsabilidad social cada vez mayor para ocuparse de la pobreza y la tensión social. Las reformas en el marco jurídico posibilitan fijar los alquileres a nivel municipal en Letonia, donde también es posible distinguir entre alquileres según calidad y localización de la vivienda. En Lituania y República Checa, el control de los alquileres se efectúa a nivel estatal con opción para reajustar los alquileres (hasta tres veces el alquiler básico) en la vivienda municipal nueva o renovada.

A pesar de la diferenciación entre ciudades en Letonia (hasta el 50% de alquiler básico), los alquileres en los tres países se fijan por debajo de los niveles del mercado, por lo que los precios de alquiler de los pisos no reflejan el valor real. Esto es característico del “command system”. En la práctica, los municipios tratan de reunir costes a través de los stocks. Los gestores de vivienda indican que los alquileres apenas cubren los costes de gestión, pero la introducción de la recuperación de costes para los servicios de la vivienda tiende a ser una medida política impopular (COWI, 2002, Sykora, 2003, Tsenkova, 2004). Aunque los alquileres tiendan a ser con opción de compra, reforzando el carácter social del sector, los propietarios sociales hacen frente a un problema significativo con respecto a los atrasos del alquiler (hasta en un 25% de los municipios checos y letones). En términos de competitividad, los estudios sugieren que los alquileres en Letonia, en la vivienda de protección oficial, son de 4-5 veces más bajos que los alquileres del sector privado, mientras que en la República Checa, los alquileres regulados son de 2-3 veces más bajos.



Estas diferencias se presentan en el gráfico 13 para el caso checo.



Además, en Letonia y Lituania, los arrendatarios y dueños de viviendas multifamiliares pagan lo mismo en concepto de mantenimiento del edificio. En la República Checa el control de alquileres y la protección excesiva del arrendatario ha llevado a un mercado negro en la vivienda de alquiler público con subalquileres y comercio ilegal de arriendos a través de agencias de inmobiliarias que capitalizan los beneficios (véase Sykora, 2003). En las tres estructuras de

alquiler de cada país no se dan situaciones de demanda sensible y no hay mecanismos para la salida del sector cuando la renta de los hogares se incrementa sobre cierto umbral. Esta política de alquileres uniforme es una forma de subsidio universal, que esencialmente continúa estando en vigor quince años después de que el sistema de vivienda basado en el mercado se haya introducido. Lo más importante es que debido a su objetivo de pobreza, particularmente en Letonia y la República Checa, es en esta última donde es más grande el sector; no se puede elevar los precios, algo que sería fundamental para la inversión en vivienda multifamiliar, acelerando de esta forma su propio deterioro.

### **Asignación**

Los sistemas de control y racionalización de los alquileres a través de listas de espera continúan siendo la piedra angular de las políticas de vivienda municipales. Aunque en la República Checa se ha experimentado de forma limitada con la asignación de la vivienda municipal de nueva construcción según el licitador más apto, en los tres países la necesidad de vivienda de alquiler público, en comparación, sigue siendo alta, según lo evidenciado por las listas de espera municipales. Debido a la decreciente construcción de vivienda de protección oficial y del bajo volumen de ventas, la mayor parte de los hogares que reciben una vivienda a través del sistema de asignación se seleccionan en base a necesidades: situación de necesidad, vulnerabilidad social, edad de los padres, situación familiar, condiciones de la vivienda en la que se vive, etc. extrañamente, el nivel de renta bajo no es un factor determinante para recibir una vivienda a través del sistema de la asignación; lo que es quizás una herencia comunista, donde el acceso a la vivienda subvencionada era considerada como un derecho social. Las nuevas reglas de asignación pueden llevar a una residualización gradual de la vivienda de alquiler público en la República Checa y Letonia; sin embargo, la cifra de negocios anual es de menos de un 1,5%. Puesto que la protección del arrendatario es fuerte, la carencia de hogares en zonas urbanas es muy notable. Además de la garantía de por vida de los derechos de los arrendatarios en la herencia de la vivienda de alquiler, el desahucio del arrendatario frente a impagos es muy costoso para el propietario social, el cual tarda por lo menos dos años en que se haga cumplir, y es muy infrecuente e impopular.

## **Cambios en la ayuda financiera para la vivienda social en la República Checa, Letonia y Lituania**

Sin ser exactamente objeto de este ensayo el proporcionar una descripción detallada de los cambios en la ayuda financiera para la vivienda social, es necesario considerar varias tendencias importantes. En la República Checa, la ayuda social para la vivienda se ofrece con un programa orientado a la pequeña producción de vivienda y a través de un sistema universal de control de alquileres (véase imagen de viviendas). Ambos tienen implícitos generosos subsidios pero de bajo alcance. El sistema de ayudas está financiado por el Estado, lo que complementa las políticas de alquiler del lado de la demanda. Según Lux (2003), la ayuda a la renta proporcionada a través de los subsidios para la vivienda es limitada (en relación con mínimos de subsistencia), y utilizada sobre todo para aliviar dificultades en el sector de alquiler público. Por el contrario, Letonia y Lituania han eliminado los subsidios extra para la vivienda social y los han transformado en ayudas basadas en la demanda. En Letonia, los municipios determinan el nivel local de ingresos para las viviendas de la zona, mientras que en Lituania los subsidios estatales para vivienda se determinan, financian y administran a través del instituto de mercado libre de Lituania (2002). En ambos países la ayuda está al alcance de hogares con bajas rentas sin importar su situación de arrendamiento.

Bajo el actual régimen de austeridad fiscal con un Estado del bienestar poco generoso, la puesta en marcha de las ayudas de vivienda basadas en la demanda en Letonia se lleva a cabo sólo por aquellos municipios que pueden permitírselo, en contradicción con las necesidades reales de vivienda. En los otros dos países la investigación indica que las ayudas en vivienda suponen una cuantía inadecuada si tenemos en cuenta la demanda de vivienda y los criterios de adjudicación respecto a las bajas rentas que están fijadas en muy bajos niveles, de modo que solamente los más pobres de los pobres pueden acceder a ellas (Lux, 2003, Tsenkova, 2004). Los subsidios en vivienda frecuentemente cubren costes utilitarios, de uso general (p. e. calefacción urbana), los cuales, sin las ayudas por parte del Estado, suponen un problema grave de gastos para dueños y arrendatarios (UNECE, 2003).

En Letonia por ejemplo, cerca del 20% de los hogares acumulan morosidad con respecto a los pagos del mantenimiento o el alquiler.

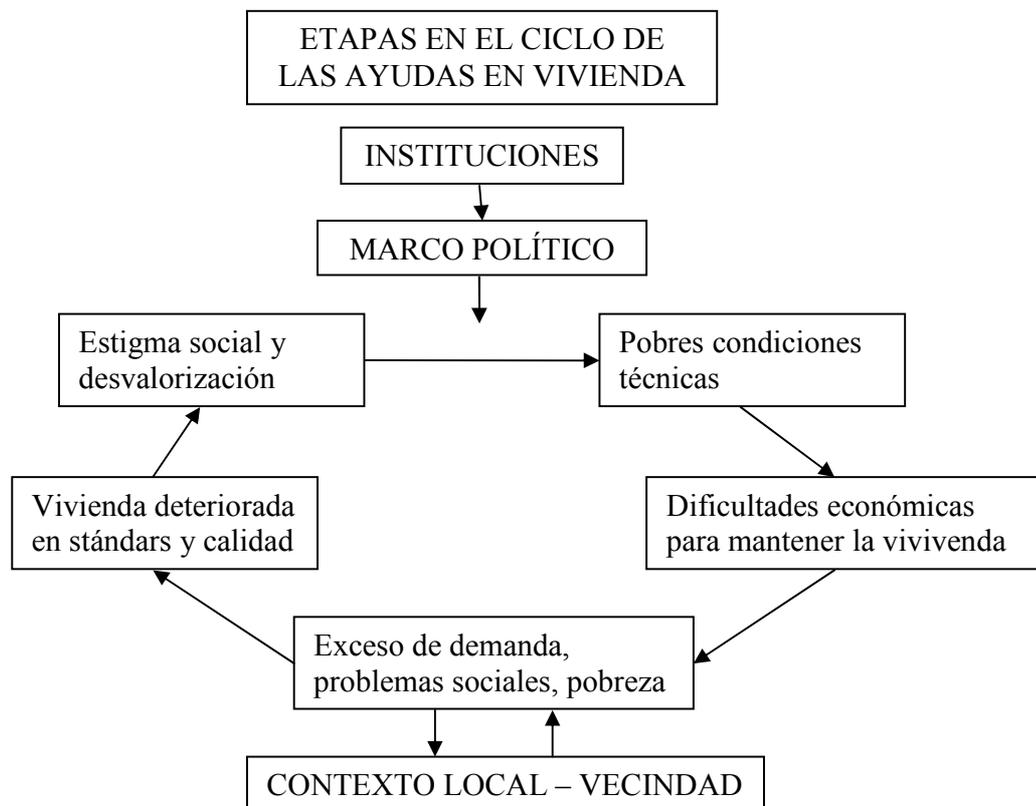
## **Conclusión**

Este análisis ha puesto de manifiesto que las reformas institucionales se relacionaron con el alquiler, la asignación y la privatización de la vivienda de protección oficial en la República Checa, Letonia y Lituania a través de un proceso de prueba y error. En la práctica, el sector todavía funciona al modo del “command system” donde la propiedad y la gerencia se atribuyen a los municipios, y las políticas de fijación de precios no son sensibles a la demanda o a la calidad de los servicios de la vivienda. Las decisiones de la asignación se confían a procesos burocráticos, aunque se dé preferencia a los hogares socialmente más perjudicados. El mantenimiento y la gestión sigue siendo un monopolio municipal y los propietarios públicos gestionan la mayor parte de la vivienda privatizada. Aunque los subsidios basados en la demanda se hayan eliminado, a excepción de programas en la República Checa, las estructuras de acceso al alquiler continúan dirigiéndose a un objetivo bastante pobre, proporcionando subsidios implícitos a los arrendatarios.

En el caso de los gobiernos centrales y locales de la República Checa y Lituania, necesitan tomar ciertas decisiones políticas con respecto al carácter de su vivienda social. Es fiscal y socialmente insostenible tener un amplio sector de alquiler social y hacerlo funcionar como un “command system”, de tal forma que se muestra inadaptable a las indicaciones del mercado. La experiencia de los antiguos Estados miembros de la UE demuestra que existen dos opciones para ajustar el alquiler social. La opción dependerá del tamaño y tipología de los arrendatarios. Si el sector es pequeño (p. e. en Lituania), éste será un sector verdaderamente social, donde los hogares se seleccionen a fondo (de acceso restringido) y con un mecanismo para dejar la vivienda cuando las características del hogar no sean las elegibles. En ese caso, los alquileres se pueden adjudicar en relación con el tipo de renta funcionando más bien como una red de ayudas de seguridad. Si el sector social de la vivienda es más grande, los alquileres se deben fijar sobre la base de la recuperación de costes, con subsidios para los hogares de rentas bajas. Letonia se ha movido en esa

dirección, pero sin la consistencia y la coherencia necesarias para su correcto funcionamiento. El hecho más importante es que un alquiler fijado en base a la recuperación de costes, permite simular alquileres al precio del mercado y tener así más alquiler en lugares más activos económicamente. En la República Checa, el gobierno central apuesta por una fuerte protección del arrendatario a través del control de alquileres,... Asegurar la continuidad del sector implica reformar el sistema alejándose del “command system”, la gestión eficiente de su mantenimiento y gerencia, el desarrollo de un sistema de subsidios más eficiente y más transparente que se dirija a una demanda específica y suprima los subsidios generales.

En resumen, la dirección de los desafíos sociales en vivienda requiere un conjunto de medidas políticas que permitan una gestión más eficaz y eviten la degeneración de la vivienda existente, sobre todo en los bloques de viviendas de propiedad municipal. El siguiente esquema representa figurativamente las diferentes etapas en el ciclo de las ayudas en vivienda –las dificultades técnicas, las condiciones sociales y económicas de los residentes, la calidad y deterioro de las viviendas–. Todos estos fenómenos influyen en los requisitos posteriores, como lo son el nivel de pobreza y privación que caracterizan a los beneficiarios de estas ayudas. Hay muestras de que algunas de las urbanizaciones en la Europa post-socialista manifiestan varias de estas características. La vivienda de alquiler municipal o propiedad del gobierno, mientras que está mezclada con apartamentos privatizados, se convierte cada vez más en zonas de concentración de hogares con ingresos inferiores y perjudicados. Los precios de apartamentos privatizados no experimentan crecimiento. Debido a los problemas cada vez mayores con el mantenimiento y la gestión de las viviendas multifamiliares, por ser mayor el número de residentes, están más temerosos de hurtos y vandalismo en sus hogares. Este nuevo fenómeno se asocia con el aumento de la segregación de los sectores de población más marginados en urbanizaciones o extrarradios, en un número creciente de ciudades europeas post-socialistas. Estas manifestaciones de exclusión social se relacionan con la creación de “ghettos” y el aislamiento de comunidades marginales.



## Referencias

Buckley, R. y S. Tsenkova. 2001. "Housing Market Systems in Reforming Socialist Economies: Comparative Indicators of Performance and Policy", *European Housing Policy* 1(2), pp. 257-289.

Clapham, D., J. Hegedüs, K. Kintrea y I. Tosics, con H. Kay (eds). 1996. *Housing Privatization in Eastern Europe*. Westport CT: Greenwood Press.

COWI. 2002. *Energy Efficiency and Housing Studies Component*, Letonia. Riga: MoF Technical Unit.

Donner, Ch. (2006). *Housing Policies in Central Eastern Europe*. Vienna: Donner.

Dübel, A. (2004). Wohnbauförderung in Mitteleuropa. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Harloe, M. 1995. The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America. Oxford: Blackwell.

Hegedüs, J., S. Mayo y I. Tosics. 1996. "Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries". *Revista Urban & Regional Development Studies*. 8, pp. 101-136.

Heijden, H. van der. 2002. "Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations". *Urban Studies*, vol. 39 (2), pp. 327-340.

Kemeny, J. 1995. From Public Housing to the Social Market: Rental Policy in Comparative Perspective. London: Routledge.

Kursis, J. 1999. Housing Privatisation in the Baltic States. Lund: Lund University.

Lithuanian Free Market Institute. 2002. A Survey of Lithuanian Households. Vilnius, November.

Lux, M. (ed). 2003. Housing Policy: An End or a New Beginning. Budapest: Local Government Initiative, Open Society Institute.

Marcuse, P. 1996. 'Privatisation and its Discontents: Property Rights in Land and Housing in Eastern Europe', in Andrusz, G.; M. Harloe; I. Szelenyi (eds) *Cities After Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. London: Blackwell, pp. 74-145.

Oxley, M. and J. Smith. 1996. Housing Policy and Rented Housing in Europe. London: E& FN Spon.

Pichler-Milanovich, N. 2001 'Urban Housing Markets in Central and Eastern Europe: Convergence, Divergence or Policy Collapse'. *European Journal of Housing Policy*, Vol. 1, pp. 145-187.

Renaud, B. 1996. *Housing Finance in Transition Economies: The Early Years in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. World Bank Policy Research Working Paper 1565. Washington D.C. January

Stephens, M. 2002.'International Models of Housing Finance: Housing Finance in the Western and Transition Economies', in Yasui, T. (ed) *Housing Finance in Transition Economies*, Paris: OECD, pp. 175-182.

Struyk, R. (ed) 1996. *Economic Restructuring of the Former Soviet Bloc*. Washington D.C: Urban Institute Press.

Struyk, R. (ed) 2000. *Homeownership and Housing Finance Policy in the Former Soviet Bloc: Costly Populism*. Washington D.C: Urban Institute Press.

Sykora, L. 2003. *Rental Model: The Czech Republic*. In Lux, M. (ed). *Housing Policy: An End or a New Beginning*. Budapest: Local Government Initiative, Open Society Institute, pp. 47-116.

Tosics, I., J. Hegedüs (1998). *Rent Reform – Issues for the Countries of Eastern Europe and the Newly Independent States*. *Housing Studies* 13: pp. 657-678.

Tsenkova, S. 2000. *Housing in Transition and the Transition in Housing: The Experience of Central and Eastern Europe*. Sofia: Capital Reklama.

Tsenkova, S. 2002. *A Concept for a Housing Monitoring System in Letonia*. Riga: CityInvest Inc. & Ministry of Environmental Protection and Regional Development.

Tsenkova, S. 2003. 'Housing Policy Matters: The Reform Path in Central and Eastern Europe: Policy Convergence?' in Tsenkova, S. and S. Lowe (eds) *Housing Change in Central and Eastern Europe: Integration or Fragmentation*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, pp. 193-205.

Tsenkova, S. 2004. *Lithuanian Housing Strategy: Monitoring and Implementation*. Vilnius: Ministry of Environment of Republic of Lithuania.

Tsenkova, S. and B. Turner (2004) "The Future of Social Housing in Eastern Europe: Reforms in Letonia and Ukraine" *European Journal of Housing Policy*, 4 (2) August pp. 133-149.

Tsenkova, S. (2006) *Beyond transitions: Understanding urban change in post-socialist cities*. In Tsenkova, S. and Nedovic-Budic, Z. (eds) *The Urban Mosaic of Post-socialist Europe*. Heidelberg: Springer-Verlag, pp. 21-51.

United Nations Economic Commission for Europe (2003) *Social Housing, Conference Proceedings*, Prague: Ministry of Regional Development and Environment.

## 5. EL PUNTO DE VISTA DE LOS EXPERTOS

### **Transformación del Estado del bienestar, cambio demográfico y vivienda social en Italia: una perspectiva práctica**

*Livio Pilot*

En estas líneas quisiera enfatizar los principales progresos en el mercado inmobiliario y las políticas de vivienda en Italia, refiriéndome también a las tendencias sociales y demográficas que afectan a la demanda y la provisión de vivienda social en Italia.

Las principales características del mercado inmobiliario italiano y las políticas en relación con otros países de la UE son las siguientes:

*El alquiler todavía representa una parte marginal del mercado inmobiliario en Italia; la tenencia más común es la propiedad.* En 2001 el alquiler representaba solamente un 20% del total de hogares, un porcentaje tan bajo que hace que el sector del alquiler en Italia sea el más pequeño de toda Europa, después de España e Irlanda. El tamaño del sector del alquiler en Grecia y Portugal se asemeja al de Italia.

*La alta tasa de propietarios conlleva una inmovilidad económica.* El elevado número de viviendas ocupadas por propietarios no coincide con altos niveles de ingresos. Italia tiene uno de los PIB más bajos de Europa, seguido por España, Grecia y Portugal.

*La vivienda es un elemento marginal dentro de la agenda política.* Las políticas públicas en Italia no responden adecuadamente a la crisis de la vivienda que el país está experimentando en la actualidad. Solo un 0,1% del gasto público se destina a las políticas de vivienda, siendo este uno de los porcentajes más bajos de Europa. La tasa más alta de inversión pública en vivienda la realiza el Reino Unido (5,6%), seguida por Irlanda (3,2%) y Francia (2,9%). En 2003, el gasto público en vivienda en Italia ascendió a sólo 5€ per cápita, cuando en el Reino Unido ascendió a 369€.

*Escasa oferta de vivienda.* La poca inversión pública en vivienda conlleva una oferta muy limitada de la misma. Cerca de 1,3 millones de hogares son viviendas de alquiler social, una cifra muy pequeña en comparación con otros países europeos con población similar. El país con el número más grande de arrendatarios en vivienda social es el Reino Unido (5,2 millones de hogares), seguido por Francia (3,8 millones), Alemania (3,1 millones) y los Países Bajos (2,3 millones).

*El grupo de inquilinos de la vivienda de alquiler social es el más vulnerable.* La vivienda de alquiler social en Italia supone sólo el 6% del total de viviendas, por lo que representa un porcentaje marginal en el mercado inmobiliario, dirigido a asistir a los hogares con las rentas más bajas. Por el contrario, en los Países Bajos y en otros países europeos, la vivienda social se dirige a un usuario mucho más amplio, permitiendo que las entidades o asociaciones de vivienda garanticen el derecho a la vivienda por una parte y mantengan la continuidad financiera por otra. En 1984, 34.000 viviendas sociales fueron construidas con subsidio público. En 2004 el número de viviendas subvencionadas se ha reducido a 1.900.

Si tenemos en cuenta el movimiento de cooperativas de vivienda en Italia, todas ellas juntas han construido hasta ahora alrededor de un millón de viviendas. En la actualidad el sector de las cooperativas provee unas 20.000 viviendas al año. Aparte de éstas, solo son construidas 2.500 unidades por parte del mercado de alquiler, debido a la ausencia de inversión pública en el sector y a la ausencia de políticas específicas sobre vivienda.

Como resultado, si consideramos las condiciones de la vivienda junto con las políticas sobre vivienda social en Italia, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La alta tasa de inflación que históricamente caracteriza a los países mediterráneos ha contribuido a la consolidación de la tenencia en propiedad como principal forma de arrendamiento, así como la marginalización del mercado de alquiler.

- La tendencia a la propiedad ha inmovilizado los recursos financieros alejándolos de la inversión en producción, lo que paraliza el desarrollo económico.
- Las altas tasas de la propiedad obstaculizan la movilidad de la población y el uso racional de las viviendas.
- La falta de inversión pública hace de la vivienda un problema extenso pero individual, limitando la posibilidad de intervención para evitar la especulación.
- El alto nivel de propietarios viene acompañado de una alta carga financiera para los hogares.
- El hecho de que las políticas de vivienda se centren únicamente en las ayudas evita el equilibrio económico y su sostenibilidad.

### **Cambios sociales y demográficos: Incertidumbre y escenarios posibles**

En primer lugar, la dinámica de los próximos flujos migratorios representa la principal incertidumbre y una variable clave respecto a la futura evolución demográfica de Italia. El número de inmigrantes ha crecido espectacularmente. Se estima que en 2005 3 millones de inmigrantes vivían en Italia de forma regular. La población inmigrada, debido a que se constituye principalmente de trabajadores en edad reproductiva contribuirá notablemente al incremento del número de hogares en el futuro.

Además, debido a la evolución de la estructura poblacional de edades, las políticas públicas en el futuro tendrán que centrarse cada vez más en las personas mayores que viven solas. El fenómeno del envejecimiento de la población aumentará y tendrá un impacto significativo en las políticas sociales y de salud y en el mercado inmobiliario. Entre 2006 y 2016 el número de hogares cuya persona principal sea una persona mayor de 64 años aumentará de los 8 millones actuales a unos 9 millones, y en el caso de aquellos mayores de 84 aumentará de 900.000 hogares a cerca de 1,5 millones. El grupo de ancianos solos, que representa uno

de los grupos sociales más vulnerables, aumentará un 18% entre 2006 y 2016 (560.000 personas de las cuales 330.000 tendrán 84 ó más años). Este proceso incrementará la demanda de viviendas adaptadas a una serie de necesidades (en términos de accesibilidad, diseño, tecnologías, etc.), pero también con prestaciones específicas respecto a condiciones de salud, de necesidades culturales y de nivel de ingresos. Por lo tanto ampliar la gama de viviendas adaptadas a sus necesidades llegará a ser muy importante.

Otro grupo importante en Italia en lo que respecta a las necesidades de vivienda son los estudiantes y los residentes temporales. En 2005, el número de estudiantes universitarios registrados en Italia era de 1.820.221, y esta cifra ha aumentado notablemente en estos últimos años. Este fenómeno tiene un impacto significativo en el mercado inmobiliario: el 45% de los estudiantes provienen originalmente de provincias diferentes de la que se localiza la universidad, con unos 2% provenientes de otros países. Esto supone 700.000 jóvenes que residen en cerca de 230.000 viviendas de forma temporal.

Además, el censo de 2001 demostró que alrededor de un millón de personas en Italia se definen como residentes temporales. Se estima que la demanda que emerge de este grupo de población aumentará perceptiblemente y serán necesarias cerca de 200.000 viviendas para el período 2006-2016 (es decir cerca de 20.000 viviendas al año).

En resumen, la demanda de vivienda está cada vez más diversificada y solo puede ser atendida a través de políticas específicas que tengan en cuenta tal diversidad. En los próximos años se espera que la demanda de vivienda de la población autóctona disminuya frente el peso relativo de la demanda de los inmigrantes, la cual aumentará. La caída de la demanda primaria total determinará un reequilibrio del mercado inmobiliario, pero la situación actual del mercado de trabajo incrementa las dificultades para los hogares de parejas jóvenes con hijos que quieren acceder a la vivienda.

## **Conclusión**

Teniendo en cuenta todos los elementos enumerados anteriormente, es necesaria una nueva política de vivienda social. Desde mi punto de vista, esta nueva política deberá centrarse en tres aspectos: recursos, incentivos fiscales, y planificación urbana. Con respecto al primer factor, se necesitan más recursos disponibles para las políticas de vivienda. El Estado debe utilizar fondos públicos para cofinanciar programas públicos y privados regionales para la puesta en marcha de las medidas específicas de emergencia.

Al mismo tiempo, el sistema fiscal debe fomentar la provisión de viviendas en alquiler, con reducidas imposiciones fiscales en el caso de viviendas de alquiler social.

En último lugar, la legislación regional debe definir la vivienda social como un servicio de interés general (como está sucediendo en otros países europeos), y los municipios deben proveer las áreas y la gratuidad de los permisos para construir vivienda social.

## **Transformación del sistema de bienestar, cambios demográficos y vivienda social: la perspectiva de un experto en vivienda en el caso Español**

*Pablo Aretxabala Pellón*

Me gustaría comenzar mi exposición refiriéndome a ciertas “particularidades” de la relación de España con el resto de Europa. El sistema de bienestar español no se encuentra desarrollado al mismo nivel que el resto de Europa, la familia continúa siendo la principal institución para la provisión de servicios sociales. Esta situación lleva a establecer formas de vida bastante diferentes en relación con otros países europeos. Por ejemplo, la edad de emancipación de los jóvenes españoles se sitúa entre 5 y 6 años por encima de la media europea, y cuando ésta se logra, suele producirse en pareja. Por otra parte, en las últimas décadas, la vivienda social en España se ha entendido principalmente como vivienda en propiedad. Las políticas para facilitar el acceso general a la vivienda han venido de común acuerdo con subsidios y reducciones fiscales, más que con políticas de intervención directa.

Con todo ello, el “problema” de la necesidad de vivienda debe contextualizarse: en los últimos años en España la vivienda ha sido denominada como uno de los principales problemas en la Encuesta Anual de Opinión Pública. Aunque las dificultades cada vez mayores para el acceso a la vivienda son conocidas en particular para la gente joven, los efectos de este problema todavía no se han manifestado completamente. Entre éstos quisiera mencionar: los proyectos vitales frustrados, el bajo índice de natalidad, la pérdida de poder económico de los hogares, la fragmentación social, y el incremento de la marginación y la apatía de los ciudadanos.

¿Cuáles son las causas? En primer lugar, como el profesor J. Leal explicaba en su apartado, existe un porcentaje significativo de población en edad de emancipación. Además, ha habido un incremento notable de la inmigración en los últimos años, y la tendencia esperada es que se continúe así. Otra característica del mercado inmobiliario actual español es el mercado de la segunda residencia ligado a la industria del turismo. Por una parte, los hogares españoles consideran la propiedad como una forma de ahorro y como un sistema de

seguridad para la familia. La vivienda representa un bien valioso, particularmente en tiempos de recesión económica. Sin embargo, se observa que como consecuencia de la desregulación del mercado inmobiliario se da la especulación de la vivienda (aunque esta se entienda como necesidad básica) para maximizar los beneficios. La carencia de los instrumentos lo suficientemente eficaces para que las administraciones públicas hagan frente a esta situación (y también, la carencia de voluntad política), constituye una de las principales causas de los problemas con que se encuentra la vivienda en España.

El tipo de medidas políticas que se han puesto en marcha recientemente en España incluyen por ejemplo: deducciones fiscales para los compradores, aplazamiento de los períodos de reembolso de la hipoteca, menores exigencias y garantías, aumento de los subsidios y tipos de interés más bajos. Por otra parte, vemos un impulso estatal para incrementar la provisión de vivienda de protección oficial, centrado principalmente en la tenencia en propiedad.

Según lo expuesto, creo que el debate que marcará los progresos futuros se centrará en el reconocimiento de la vivienda como uno de los pilares de nuestro Estado del bienestar; la reorientación del gasto fiscal –producido por las deducciones fiscales al propietario– y las políticas directas de intervención; la puesta en práctica de medidas que animen al alquiler y la penalización a las viviendas vacías, que obstaculizan la disponibilidad de vivienda; y por último, la reorientación de la promoción de la vivienda de alquiler público en comparación con la propiedad, que requerirá un significativo incremento de gasto público.

## 6. CONCLUSIÓN

*Darinka Czischke*

En esta serie de coloquios, hemos tratado el rol de la vivienda social como parte de los sistemas de seguridad sociales a través de Europa en el contexto de ciertas transformaciones sociales y demográficas que se dan actualmente. El bienestar y los sistemas de protección social se están redefiniendo a través del continente. A pesar de las diversas tradiciones de sistemas de bienestar a través de Europa, se dan algunas tendencias importantes de convergencia, lo que resulta normal en el proceso de globalización en el que nos encontramos y en el contexto de las regulaciones de la Unión Europea en los sistemas nacionales. El profesor Roma explica en su contribución cómo la protección social en Europa se está convirtiendo en un factor de crecimiento y el sistema de bienestar clásico está cambiando hacia un sistema de bienestar basado en el trabajo. En este contexto, nuevos conceptos tales como la flexiguridad o las políticas sociales activas (Vielle, 2007; Giddens, 2006; Van Berkel y otros, 2002) han emergido para responder mejor a los desafíos económicos y sociales que se presentaban a nivel mundial. Está emergiendo, por lo tanto, un nuevo marco político, que intenta combinar mayor flexibilidad de trabajo, movilidad geográfica y empleo creciente y la protección social (Comisión Europea, 2007). Sin embargo, se ha discutido mucho sobre la carencia de una dimensión social sólida en las políticas de la UE, específicamente en la Agenda de Lisboa después de su revisión<sup>13</sup>. Pero de hecho, la capacidad de la gente para ser más flexible en su empleo y más móvil depende en gran medida de la disponibilidad de vivienda de calidad.

Estos progresos traen consigo una serie de reflexiones sobre el lugar de la vivienda en la reestructuración del Estado del bienestar y los sistemas de protección social, el papel que la vivienda desempeña para los individuos es fundamental, afecta a las condiciones de vida y la integración social. Como señala Roma, la nueva realidad social demanda que la provisión de vivienda forme parte de un marco de políticas más amplio. Según el autor, esto implica un mayor protagonismo de las instituciones de la UE sobre políticas urbanas y

---

<sup>13</sup> Ver por ejemplo: [www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org)

de vivienda, a pesar de su actual carente autoridad en este ámbito. De hecho, como él señala, la verdadera acción de las políticas de cohesión se expresa a nivel local, y es a esta escala –particularmente a nivel de barrios y vecindad– donde la gente obra recíprocamente sobre la base de una intervención diaria y donde se da la inclusión social. Además, es a esta escala donde la vivienda social y los servicios relacionados se emplean.

Entre las principales tendencias actuales en políticas de vivienda –según lo visto en los textos anteriores– se ha destacado un aumento de la tenencia en propiedad, a menudo fomentada por medidas políticas (véase Doling, 2007), una disminución de la vivienda de alquiler y la venta de la vivienda social. Como Roma precisa, las cifras en porcentaje del gasto público en vivienda respecto del total del gasto en bienestar en toda la UE son llamativamente bajas, con una media de un 2%, siendo la partida más baja de entre todas las categorías (ver cuadro 3). De hecho, desde los 80 ha habido una significativa reducción en la intervención pública directa para la vivienda de alquiler social.

Mientras que estas tendencias se dan en general en la mayor parte de Europa, los textos expuestos se han centrado en los casos de algunos países que representan varios tipos de sistemas de bienestar. Estos países tienen cifras muy altas de propietarios, sobre el 60% del total de viviendas, y un sector pequeño de alquiler. En el primer texto se tratan las tendencias de mercado y la perspectiva reguladora, centrándose en las implicaciones sociales de esos procesos. Los textos han analizado los casos de los siguientes Estados miembros de la UE: del sur, Italia y España, de interés particular dadas sus características sociales y demográficas, índices de fertilidad muy bajos y altos niveles de inmigración. De Europa del este, la República Checa, Letonia y Lituania. Estados en los que la privatización de la vivienda de protección oficial y la tenencia en propiedad ha superado la de otros países, lo que da lugar a una serie de problemas sociales. Por último, se analiza Gran Bretaña, donde el proceso de privatización de la vivienda social comenzó en los años 80 y donde se anima cada vez más a la tenencia en propiedad por parte del gobierno, un proceso que no deja de estar desprovisto de controversia.

En conjunto, las diferentes aportaciones han demostrado, por una parte, una serie de puntos comunes que afectan a la mayoría de países, y por otra, problemas específicos de cada caso. Este capítulo conclusivo tiene como objetivo resumir estos casos y puntos comunes.

### **Temas comunes:**

#### ***Una nueva realidad social que demanda nuevas viviendas***

Es evidente que ciertas tendencias sociales y demográficas se están transformando en toda Europa (especialmente el aumento de la esperanza de vida y el cambio de las formas de vida). La vivienda en el ciclo vital ocupa un mayor protagonismo y se encuentra conforme a un mayor número de variables que antes. Por lo tanto, las necesidades de vivienda se han transformado y diversificado, por lo que, las políticas de vivienda se deben adecuar y fomentar diversos “productos” para una gama más amplia de necesidades de tipos de hogar.

La tendencia respecto al tamaño ha sido la reducción a lo largo de toda Europa, una tendencia que es probable que continúe. Como el profesor Leal precisa, grupos tales como los jóvenes y los inmigrantes son quienes tienen mayores dificultades para acceder al mercado inmobiliario. Por otra parte, se observa una demanda creciente de más espacio para la vivienda por persona, dado que la gente pasa hoy más tiempo en casa que antes.

A pesar de las diversas realidades culturales y demográficas entre el norte y el sur de Europa, se tiende hacia la convergencia según datos sociodemográficos, lo que implica que la sociedad europea en el futuro hará frente a problemas similares.

Como consecuencia de estos cambios, las nuevas tendencias sociales y poblacionales están generando un nuevo tipo de demanda de vivienda. El envejecimiento de la población es uno de los temas más importantes puesto que en la mayoría de los Estados miembros de la UE se tiene que hacer frente a un número creciente de ancianos dependientes. A este respecto, es importante señalar el aumento de hogares unipersonales entre ancianos, factor que determina el aumento del número de hogares. De hecho, la mayoría de hogares

unipersonales son los de personas mayores. Traducido a necesidades de la vivienda, hay una serie de aspectos a considerar: en primer lugar, el aumento de personas dependientes, particularmente ancianos dependientes (con alrededor de 80 años, ver cuadro 1). Este grupo representa un tipo de hogares altamente vulnerables, que requieren nuevas soluciones adaptadas a necesidades específicas.

Por otra parte, sin embargo, hemos visto que también se da una tendencia creciente a la independencia residencial entre ancianos, particularmente para aquellos entre 65 y 80 años. En países donde lo tradicional es que las personas mayores residan con sus hijos (en el sur de Europa), se está reduciendo la tendencia; debido al aumento de la esperanza de vida y mejores condiciones de salud, las personas mayores prefieren vivir en sus propias viviendas hasta estados de dependencia avanzados. Por otra parte, según lo explicado por Leal, esta situación plantea una serie de desafíos en la provisión de la vivienda a largo plazo; esto significa que se liberan menos viviendas al mercado, de tal modo que se reduce la oferta, por lo que resulta necesario repensar las condiciones de las vecindades donde viven personas mayores aisladas de sus parientes. Existe una tendencia de comportamiento urbano en las personas mayores que viven en sus propias casas; éstas tienden a permanecer en áreas con mayor disponibilidad de servicios, medios de transporte e instalaciones.

Sin embargo, en el otro extremo del espectro demográfico, hay otro grupo cada vez más vulnerable: los jóvenes. Tradicionalmente, en el sur de Europa los jóvenes se han emancipado en edades más tardías respecto de la media del norte de Europa. Hoy día la edad de emancipación se ha retrasado todavía más, debido a las dificultades económicas (para encontrar el primer trabajo y para acceder a la primera vivienda), lo que provoca consecuencias sociales y demográficas, tales como bajos índices de fertilidad debido a uniones tardías. Esta discusión nos lleva al siguiente punto: el equilibrio entre los diferentes tipos de tenencia.

### *Las implicaciones sociales del tipo de tenencia*

El tema transversal en todos los textos es el equilibrio (o carencia de este) entre los tipos de tenencia de vivienda. El incremento de la vivienda en alquiler ha sido defendido por todos los autores como elemento fundamental para: permitir una mayor movilidad, posibilitar la independencia de los jóvenes, atender a necesidades diversas dentro del ciclo vital, etc. Además, se llega también al acuerdo de subrayar la necesidad de mantener una proporción significativa de vivienda de alquiler social para atender a diversos grupos sociales con diferentes niveles de ingresos.

El profesor Pilot explicó que la alta inflación de Italia, que históricamente ha caracterizado los países mediterráneos, ha contribuido a consolidar la propiedad como el principal tipo de tenencia, así como la marginalización del mercado de alquiler. Según el autor, una de las principales consecuencias negativas de este hecho ha sido la inmovilización de los recursos financieros, de modo que se ha alejado la inversión de la producción y se ha parado el desarrollo económico. Las altas tasas de propiedad están obstaculizando la movilidad de la población y el uso racional de las viviendas. Pilot y Roma sostienen que un exceso de tenencia en propiedad bloquea la sociedad. De hecho, la movilidad residencial y el cambio de vivienda se presentan como posibles soluciones para mejorar las necesidades de vivienda y el mercado laboral, haciendo así un uso más eficiente de la vivienda. Según lo expuesto, la movilidad residencial se vería obstaculizada por la aspiración a tener la vivienda en propiedad.

Otra perspectiva sobre los efectos sociales de las diferentes estructuras de tenencia fue la expuesta por Malpass en su análisis de la experiencia británica. Malpass analiza las implicaciones de la residualización de la vivienda social y la idea del sistema de bienestar basado en la vivienda en propiedad. Aunque presenta la experiencia británica, intenta proporcionar una reflexión sobre los sistemas en los que predomina la tenencia en propiedad. Como él explica, la tendencia a la venta de la vivienda de protección oficial para incrementar el número de propietarios que se dio en Gran Bretaña, ha sido seguida en otros

países que “han comenzado a desarrollar tendencias similares, dando lugar a la residualización como tendencia generalizada en toda la UE”.

Según Malpass, los niveles actuales de propiedad permiten que los gobiernos desarrollen reformas en los servicios públicos. Lo que se debe a una estrategia de responsabilización, por parte de los gobiernos, de los individuos con respecto a su propio bienestar, intentando de esta forma hacer menos por la gente para permitirles hacer más por ellos mismos. Desde esta óptica se da un nuevo énfasis a los ahorros y bienes personales. La idea del bienestar basado en el ahorro defiende que la adquisición y la acumulación de bienes de varias clases permiten a la gente evitar la pobreza. Malpass postula que la relación entre bienestar y propiedad de la vivienda es bastante obvia, dado que para la mayoría de personas su casa resulta su bien más valioso. En Gran Bretaña se está fomentando que los hogares vean sus viviendas como bienes y lugares para vivir.

Sin embargo, Malpass advierte sobre las limitaciones que tiene el Estado del bienestar basado en la propiedad de la vivienda. En primer lugar, la realidad demuestra que la propiedad en Gran Bretaña puede haber alcanzado un tope. Por lo tanto, este sistema podría excluir permanentemente a alrededor del 30% de la población al acceso a la vivienda. Además, las dificultades para la adquisición de la vivienda no son comparables para todos los tipos de compradores; su distribución no está correlacionada con su necesidad, puede no ser fácilmente accesible aún cuando se necesite. Por otra parte, existe una gran incertidumbre sobre el futuro de los mercados inmobiliarios, no sólo el británico sino también en otros países europeos con comportamientos similares.

Además, la relación entre el exceso de propiedad y la poca asequibilidad de los precios del mercado han afectando especialmente a los jóvenes en el acceso a la vivienda, debido a lo inalcanzable de la propiedad de la vivienda y la escasez de vivienda en alquiler (social y privada). Uno de los principales problemas de vivienda en España es precisamente la cantidad de jóvenes en edad de emancipación que retrasan sus proyectos vitales, por lo que la forma más frecuente de emancipación es a través de la formación de parejas para poner en común capacidades económicas. En comparación con los jóvenes de otros países

Europeos (p. e. Francia), no se opta por una fase de alquiler, debido a que no existe una oferta suficiente ni asequible. Sin embargo, debido a la alta inflación del precio de la vivienda en España, la carencia de vivienda de alquiler ha sido significativa. Entre los efectos negativos de esta situación, Aretxabala subrayaba la frustración de los proyectos vitales, los bajos índices de natalidad, la pérdida de contribución social y económica de estos hogares, la fractura social, y un alto nivel de marginación y apatía ciudadana.

La situación española también se da en las principales ciudades europeas (p. e. Londres, París, Madrid, etc.), donde hay población en edad de emancipación que demanda vivienda (cuadro 5). En estas grandes ciudades acostumbra a darse tal carencia de vivienda sin resolver (en concreto vivienda con las características que demandan estos grupos).

En último lugar, si buscamos una respuesta política, la situación en España presenta muchas características interesantes a tener en cuenta; parece que en el caso español se nada a contracorriente de Europa, introduciendo medidas tales como los incentivos para el sector del alquiler en general y del sector de alquiler social en particular. Aretxabala señala cómo la vivienda de protección oficial en España va en contra de la tendencia histórica, dado que tiende a centrarse en la propiedad en detrimento de la vivienda de alquiler social. Además, la opinión pública española ve la propiedad como una red de seguridad familiar, un bien sobre el que apoyarse cuando es necesario (p. e. en tiempos de recesión económica).

### ***Necesidad de inversión en vivienda social y el papel de la intervención pública***

Un tema recurrente en los textos es la necesidad de mayor inversión en el sector social de la vivienda, para la construcción de nueva vivienda y para el mantenimiento y mejora de la existente.

El problema de la reducida inversión en nuevas viviendas es notorio en Europa del este. En muchos países se da una relación desajustada entre oferta y demanda, pues los promotores privados no ven ningún incentivo en la provisión de vivienda para grupos sociales con ingresos inferiores y prefieren invertir en otro tipo de viviendas que reportan mayores

beneficios. Por lo tanto, los gobiernos de Europa del este están ideando programas que dan incentivos a los agentes (incluyendo organizaciones sin ánimo de lucro) que promuevan este tipo de vivienda (Czischke y otros, 2007).

La profesora Tsenkova señaló que en Europa del este la carencia de inversión en el mantenimiento y gerencia de los grandes bloques de viviendas está produciendo un efecto de concentración de clase social, alejando otros grupos sociales de estas áreas, marginalizando y fomentando la segregación de estos grupos. Por otra parte, Malpass destaca que una de las consecuencias del aumento de propietarios en el Reino Unido es la consecuente carencia de inversión en vivienda social, de modo que la vivienda social se dirige únicamente hacia el sector más pobre de la población. Por último, en el caso de España y de Italia, los académicos y especialistas subrayaron la necesidad de un mayor nivel de inversión pública para ampliar el sector del alquiler –una tarea que, en su opinión, los agentes y promotores del mercado serán poco proclives a llevar a cabo–. Además, entre las críticas a las políticas actuales en España está la carencia de instrumentos para abordar la especulación en el sector de las propiedades inmobiliarias y la débil ayuda en gasto público para dirigir medidas de intervención y aumentar la vivienda de protección oficial (no sólo para la propiedad, sino también, y sobretodo, para el alquiler).

En el caso de Italia, Pilot precisa que la vivienda es un elemento marginal en las políticas públicas y, en su opinión, no se está respondiendo adecuadamente a la crisis de la vivienda que el país está haciendo frente en la actualidad. Como ejemplo –y según los datos de Roma sobre gasto público en vivienda en los países europeos– Pilot señala que en Italia solo el 0,1% del gasto social público total se emplea en vivienda –uno de los porcentajes más bajos de Europa–. Además, critica que la falta de oferta está ligada a la reducida inversión pública en vivienda; sostiene además que el hecho de que las políticas de vivienda se centren fuertemente en ayudas a la vivienda impide el equilibrio económico y de sostenibilidad. En resumen, cree que es necesaria una nueva política de vivienda social. Se deben disponer más recursos para la vivienda social, por ejemplo usando fondos públicos para lograr la cofinanciación público-privada; animando la provisión de viviendas de alquiler (como en España), y liberando terrenos para la construcción de vivienda social.

### **Temas concretos:**

Quisiéramos referirnos aquí brevemente a dos temas específicos: las tendencias de la inmigración y la vivienda en el sur de Europa, y la formación de un nuevo marco institucional para la provisión de vivienda social en Europa del este.

#### ***El sur de Europa: tendencias en inmigración y vivienda***

Tanto en Italia como en España, los inmigrantes son uno de los grupos que más afectados se ven por la escasa oferta de vivienda. Como apunta Jesús Leal, la inmigración es un fenómeno relativamente reciente en estos países. En Italia, en concreto, la población inmigrante es población en edad laboral y reproductiva, por lo que es probable que contribuyan perceptiblemente al incremento del número de hogares en el futuro, dado su ritmo de crecimiento actual y estimado.

Los autores han señalado una serie de consecuencias al respecto, el crecimiento demográfico resultante incrementa la demanda de vivienda, además los hogares de inmigrantes tienden a ser más grandes que los hogares autóctonos y tienden a concentrar sus hogares en ciertas áreas residenciales en las que exista mayor disponibilidad de alquiler y sea más barato. Al respecto es necesario plantearse una serie de cuestiones: ¿quién está ayudando a los inmigrantes a integrarse?, ¿cuál debe ser el papel de los proveedores de vivienda social en este proceso? Las investigaciones sobre el fenómeno profundizarán sobre los desafíos que la inmigración implicará para la vivienda, algo sobre lo que por el momento no se han planteado respuestas.

#### ***El este de Europa: ¿cuál es el marco institucional para la provisión de vivienda?***

La presentación de Tsenkova señala la necesidad de que los gobiernos de Europa del este tomen decisiones políticas respecto al tamaño y carácter del sector del alquiler social. Teniendo en cuenta los modelos de Kemeny sobre la provisión de vivienda en Europa

occidental (unitaria y dualista), la autora se refirió a las posibles consecuencias que estos modelos tendrían si fueran aplicados en los países de Europa del este. Señaló la residualización y la segregación que puede darse en los sistemas pequeños, y la necesidad de que los sistemas más grandes exijan más de sus sistemas de viviendas sociales a fin de evitar subvencionar hogares relativamente más ricos cuando estos pueden pagar precios de alquileres más altos. Por todo ello concluye que no existe un modelo específico como solución ideal, y que hay que determinar con cuidado las implicaciones sociales y económicas al pensar las reformas para la provisión de vivienda social y para reducir la exclusión social.

De hecho, como puede verse en el informe Report Housing Europe 2007 (Czischke y otros, 2007), en muchos países de Europa del este los gobiernos respectivos se han embarcado durante los últimos años en reformas de los sistemas institucionales y financieros para la provisión de vivienda social. Algunos de estos programas incluyen incentivos para que los proveedores públicos y privados construyan vivienda social, para el alquiler o la propiedad. Claramente esta es una complicada labor que esperamos que sea exitosa.

Esperamos que las contribuciones presentadas en estos textos expuestos en el coloquio celebrado en Barcelona y las discusiones suscitadas al respecto, ayuden a arrojar luz sobre estos desafíos.

## **Referencias**

European Commission (2007) Modernising social protection for greater social justice and economic cohesion: taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (October 2007) COM/2007/0620 final.

Czischke, D. and Pittini, A. (2007) *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*. CECODHAS European Social Housing Observatory. Brussels.

Czischke, D. (Ed.) (2007) *Current Developments in housing market in Europe: Implications for the social housing sector*. Colloquium proceedings. CECODHAS European Social Housing Observatory. Brussels.

Doling, J. (2007) *Home-ownership policies in Europe: Limits to Growth?* In: *Current Developments in housing market in Europe: Implications for the social housing sector*. Colloquium proceedings. CECODHAS European Social Housing Observatory. Brussels.

Giddens, A. (2006) *Europe in the Global Age*. Polity Press.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2005) *Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All*. OECD Social Issues/Migration/Health, Volume 2005, Number 3, March 2005 , pp. i-191(192)

Van Berkel, R. and Hornemann Møller, I. (2002) *Active social policies in the EU: Inclusion through participation?* The Policy Press.

Vielle, P. (2007) *Flexicurity: Redefining the security of European citizens*. Policy paper No.1/October 2007. European Social Observatory. Brussels.

## 7. LOS AUTORES

**Giuseppe Roma** es el Director General de “Censis Foundation”, graduado en planificación urbana en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Roma “La Sapienza” en 1974. Obtuvo un diploma especial en “Planificación territorial aplicada a áreas Metropolitanas” en la Facultad de Ingeniería. En 1975 comenzó su colaboración con “Censis Foundation” (Centro de Investigaciones en Inversiones Sociales) como consejero científico y, en 1993, después de haber dirigido numerosos proyectos de investigación, estudios de viabilidad y proyectos políticos urbanos y territoriales, se convirtió en Director General. A lo largo de los últimos años Roma ha prestado su apoyo a varias organizaciones tanto a nivel institucional como asociativo. Desde 1989 ha mantenido su cargo de Secretario General de la Asociación de Ciudades Italianas (RUR), y desde 1991 ha sido el Secretario del “Club de las ciudades medianas”. Además es también miembro del consejo de ANIDE (National Association for the Information and European Documentation) y miembro del Instituto Nacional de Planificación Urbana. Así mismo, desde 1998 ha sido Miembro del Comité Científico, y desde 1995 lo ha sido del Comité Científico de Federtrasporto. En 1995 fue nombrado Coordinador del Comité Científico del Giubileo 2000 de la ciudad de Roma. Desde 1991 es profesor en la Escuela de Especialización de la Universidad de Roma “La Sapienza”. Es también Director del “Censis - Notes and comments” y Director de “RUR Letter”.

**Jesús Leal** es Sociólogo, profesor en la Facultad de Ciencias Sociales y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid desde 1997. Es Director del Curso de Urbanismo en la Escola Galega de Administración Pública y es responsable del Módulo sobre política, economía y sociología en el Master sobre Vivienda Colectiva en la Universidad Politécnica de Madrid. Leal enseña en diferentes Master y cursos sobre temas de Urbanismo y Vivienda en España. Participa en numerosas investigaciones europeas sobre vivienda y urbanismo, como en el ENHR (European Network of Housing Research), el CNRS-Sciences Politiques de Francia, etc. Ha dirigido numerosas publicaciones e investigaciones sobre vivienda y políticas de vivienda en España y sobre la segregación residencial en diferentes ciudades europeas.

**Peter Malpass** es profesor de Políticas de Vivienda en University of the West of England, Bristol. Ha estado involucrado en investigaciones sobre vivienda y la enseñanza desde hace 35 años, y ha escrito un gran número de reflexiones e investigaciones sobre diferentes aspectos sobre la vivienda, sobre revitalización urbana y políticas de alquiler. Su principal interés se centra en la historia del urbanismo y la conexión entre vivienda y desigualdad social. Es el autor de numerosas publicaciones, la más reciente “Housing and the Welfare State” –Vivienda y Estado del Bienestar– (2005) y la colección de títulos, “Building on the Past: visions of housing futures” –Construyendo en el pasado: el futuro de las viviendas– (2006).

**Sasha Tsenkova** es profesora de Planificación y Desarrollo Internacional en la University of Calgary. Realizó un doctorado en arquitectura en la TU de Praga y en planificación en la University of Toronto. En los últimos 25 años Tsenkova se ha dedicado a la enseñanza, la investigación y las actividades profesionales en relación con la planificación urbana, políticas de vivienda y comparación de desarrollos urbanos. Tiene una amplia experiencia trabajando en diferentes institutos de investigación, agencias gubernamentales e instituciones internacionales. Es la autora y coautora de unos 15 títulos y monografías sobre políticas urbanas, revitalización, urbanismo sostenible y políticas de vivienda. Su publicación más reciente incluye “The Urban Mosaic of Post-socialist Europe” realizado con el Dr. Budic, y “Housing Change in Central and Eastern Europe” con el Dr. Lowe. Tsenkova ha recibido numerosos y prestigiosos premios desde instituciones internacionales, como por ejemplo el Killam Fellowship, la beca Sasakawa y la beca International Peace. Ha presentado los resultados de sus investigaciones en más de 30 países.

**Livio Pilot** nació en Venecia en 1949, es arquitecto. Después de acumular experiencia en el diseño y gerencia de diferentes proyectos, comenzó a trabajar para el movimiento cooperativo Legacoop en el campo de la vivienda en 1977. Pilot es el actual director de la Asociación Nacional de Cooperativas de Inquilinos (ANCAB) de Legacoop. Además, es miembro de varias instituciones ligadas al campo de la vivienda, por ejemplo: la Comisión

Nacional para la Energía Solar en el Ministerio de Medio Ambiente; es Miembro del Comité Nacional de Cooperativas de Vivienda en el Ministerio de Desarrollo Económico, y miembro del Comité Consultivo sobre Políticas de vivienda en la universidad IUAV de Venecia.

**Pablo Aretxabala** nació en Bilbao en 1970. Obtuvo su Licenciatura en Derecho en la Universidad de Deusto (del País Vasco) y realizó además un Master en la Universidad del País Vasco. Aretxabala tiene experiencia en la gerencia de diversos sectores económicos. Ha sido desde 2001 Director General de Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A, la empresa pública para la promoción de la vivienda y suelo del País Vasco.

**Darinka Czischke** es la Directora de Investigación del Observatorio Europeo para la Vivienda Social de CECODHAS. Es socióloga y planificadora urbana y desde noviembre de 2004 Darinka se ha encargado del funcionamiento del Observatorio. En esta labor ha analizado tendencias políticas de vivienda y ha realizado numerosas investigaciones políticas y prácticas sobre temas estratégicos en el sector de la vivienda, por ejemplo: analizando el sector social de la vivienda en la UE; modelos de gerencia de las entidades de vivienda social en Europa; el rol de la vivienda social en la cohesión social y la integración de los inmigrantes, etc. Su experiencia internacional incluye trabajos de investigación y gestión de proyectos de orientación política urbana, social y medioambiental para numerosas instituciones, incluyendo: el programa LSE; el centro de investigación ESRC para el análisis de la exclusión social (CASO); el GLA de Londres; el centro del Planeamiento e Investigación (CIPMA) en Santiago de Chile, y el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile.