

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160700>

Please be advised that this information was generated on 2021-01-25 and may be subject to change.

## Paises Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN

*Candidato a doctor en la Universidad Radboud de Nijmegen, docente en la Ámsterdam School of Real Estate, de la Universidad de Ámsterdam, consultor en Urbs Advies (www.urbsadvies.nl)*

### LA VIVIENDA SOCIAL EN HOLANDA

#### Resumen

La política de vivienda en Holanda, y con ello la de vivienda social, ha cambiado sustancialmente en los últimos decenios. En realidad, los cambios fundamentales se produjeron a finales de los 80 y comienzos de los 90. Podríamos decir que a partir de ahí la política de vivienda y sobre todo su aplicación en la práctica no son más que una consecuencia de esos cambios. Es como si la Administración Pública holandesa hubiese desde entonces renunciado a imprimir cambios sustanciales en las líneas maestras de su política y práctica, al menos en lo referente a la vivienda social. La crisis económica en la que Holanda se encuentra en estos

momentos podría sin embargo dar lugar en los próximos meses a cambios radicales.

#### Pequeña historia

Hasta comienzos de los años 90 los Ayuntamientos holandeses ejecutaban masivamente una política activa de suelo, que consiste en adquirir los terrenos, urbanizarlos y vender los solares resultantes a las promotoras de la edificación. Esto ocurría tanto para los suelos destinados a industria y oficinas, como para viviendas. Durante decenios, los Ayuntamientos holandeses dominaron de esta forma el mercado de suelo urbanizado, gracias a que ofertaban casi todo el suelo edificable.

Sobre buena parte de estos solares, las Corporaciones de Viviendas (promotoras de vivienda social sin ánimo de lucro<sup>1</sup>) y las empresas municipales de vivienda edificaban vivienda social. En torno a un 70% o más de las viviendas proyectadas eran viviendas sociales, con un precio de venta o alquiler tasados, destinadas a compradores o arrendatarios con ingresos medios/bajos. El Estado central financiaba estas viviendas sociales a través de subsidios a las Corporaciones y empresas municipales. El resultado de estas políticas es la existencia de un importante parque de vivienda social de alquiler. A comienzos de los 90 casi 40% de todas las viviendas eran de alquiler social (Ministerio Vrom, 2007). Aunque en los últimos años este porcentaje desciende paulatinamente (35% en 2002, 33% en 2006), Holanda sigue siendo uno de los países de la Unión Europea con mayor proporción de vivienda social de alquiler.

Los aspectos positivos la política seguida hasta comienzos de los 90 eran evidentes y han dado fama internacional a Holanda: vivienda asequible para todos los segmentos sociales de la población, aceleración del proceso de emancipación (acceso a vivienda independiente para los jóvenes, familias monoparentales, etc), bajo gasto familiar en vivienda, y una producción de viviendas estable y poco dependiente de la coyuntura económica. Los aspectos negativos eran, en primer lugar, que gran parte de la vivienda social de alquiler, generalmente de pequeño tamaño, se concentró en las ciudades, y dentro de ella en barrios muy concretos. Por el contrario, en municipios suburbanos, además de vivienda social de alquiler, se edificó también mucha vivienda social y no social en propiedad de mejor calidad y en entornos generalmente menos segregados socialmente que en las ciudades. Como consecuencia, gran parte de las clases medias y altas urbanas huyeron a la periferia suburbana. Este desplazamiento hacia las periferias suburbanas provocó una degradación de la base económica y social de las grandes ciudades. La estrecha alianza entre el gobierno central, los ayuntamientos y las corporaciones había demostrado durante decenios su capacidad para construir gran cantidad de viviendas sociales, pero había también dado lugar a un parque de viviendas sociales poco equilibrado.

<sup>1</sup> El sector sin ánimo de lucro es muy importante en Holanda. Entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX el país vivió un proceso de segregación religiosa, social, política e institucional denominado *verzuiling* que provocó, entre otras cosas, que muchos equipamientos y tareas sociales (hospitales, casas de ancianos, educación básica, media y universitaria,

Un segundo aspecto negativo era un enorme gasto de recursos públicos. A finales de los 80, tanto en términos absolutos como per cápita, los gastos totales del gobierno central en vivienda aumentaron muy significativamente (de € 2.560 millones en 1985 a € 3.703 en 1990; de € 177 a € 249 per cápita). A comienzos de los años 90, un 60% de todas las inversiones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medioambiente, consistían en subvenciones a corporaciones de vivienda. Ésta fue una razón fundamental que llevó a una serie de cambios de gran calado.

En 1989, el gobierno central inició una serie de reformas de calado que modificaron todo el escenario descrito. En primer lugar el gobierno central redujo las ayudas públicas a la urbanización pública municipal (destinadas a las empresas municipales de suelo) y a la promoción de viviendas sociales (destinadas a las Corporaciones de Vivienda y empresas municipales de vivienda). En segundo lugar, se puso punto y final al sistema de financiación de estas ayudas, basado en préstamos del gobierno central. Estos cambios tuvieron como efecto una serie de cambios de calado:

- Excepto allí donde los Ayuntamientos ya habían adquirido el suelo por un precio muy bajo, los Ayuntamientos holandeses ya no adquieren suelo ni lo urbanizan, o si lo hacen, lo hacen conjuntamente, organizados en distintas fórmulas de colaboración público-privada, con las promotoras propietarias del suelo;
- Las empresas municipales de vivienda fueron independizadas e incorporadas a las corporaciones;
- Corporaciones y ex empresas municipales se independizaron. Ya no reciben ayudas públicas y se espera de ellas que cumplan con su cometido apoyándose en capital propio. Eso quiere decir que la promoción de nuevas viviendas sociales ha de ser financiada con los beneficios obtenidos con la gestión del parque de viviendas sociales de alquiler, con la venta selectiva de algunas de estas viviendas, y con la promoción y venta de viviendas de libre mercado.
- A partir de entonces se produjo un vuelco radical en la producción de vivienda nueva. Se pasó de una producción media anual de 70% de viviendas sociales y 30% de libre mercado, a una

vivienda social, etc.) estuviesen a cargo de organizaciones religiosas, sociales y políticas. Dentro de este sector, las *Corporaciones o Asociaciones de Vivienda* [*Woningcorporaties*] ocupan un papel preponderante. Se trata de promotoras inmobiliarias sin ánimo de lucro dedicadas fundamentalmente a la construcción y gestión de viviendas sociales de alquiler.

situación inversa: desde entonces, más del 70% de la producción anual de viviendas son de libre mercado.

El resultado ha sido un descenso en la construcción de viviendas de alquiler, fundamentalmente de las viviendas de alquiler social. Como veíamos, el porcentaje de vivienda de alquiler social dentro del parque total de vivienda se ha reducido, aunque sigue siendo una parte muy significativa del mismo. Los responsables de las políticas nacionales y locales de vivienda consideraron factible garantizar el acceso a la vivienda a los grupos económicamente débiles sin necesidad de seguir construyendo grandes cantidades de vivienda social. Para lograr este objetivo bastaría en teoría con:

- Ofertar vivienda de calidad (libre mercado) a las clases medias para que se animasen a dejar las viviendas sociales en las que viven: la opinión generalizada entre los responsables políticos era que los únicos capaces de ofrecer estas viviendas de calidad eran las promotoras comerciales y las propias corporaciones de vivienda;
- Mantener el parque de vivienda barata ya existente, que se consideraba suficiente para alojar a los grupos de bajo nivel adquisitivo, y construir puntualmente nueva vivienda social para sustituir las derribadas y para garantizar la heterogeneidad social en los barrios de nueva construcción. Esta tarea correspondería a las corporaciones de vivienda, que, gracias al capital acumulado, la promoción y venta de viviendas de libre mercado y la venta de parte del parque de viviendas sociales de alquiler, dispondrían de suficientes medios para acometer esta relativamente modesta tarea.

### Situación actual

Los resultados de las reformas pueden calificarse de insatisfactorios. Ha habido un cambio y reordenación de los subsidios públicos, se ha pasado de subsidiar la urbanización y la promoción de viviendas sociales, a subsidiar a los arrendatarios con bajos ingresos (a través de una subvención al alquiler) y a los compradores de la primera vivienda (a través de amplias posibilidades de desgravación fiscal). El presupuesto total del Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Medio Ambiente para 2008 era de algo más de € 4.000 millones. De ellos € 2.100 estaban destinados a las ayudas al alquiler, € 920 millones a ayudas a Regeneración urbana, y € 480

millones a integración social. El resto iba a partidas menores. En cuanto a las desgravaciones fiscales, estas sumaban en 2005 un coste total para el Ministerio de Finanzas de € 9.900 millones. Es difícil de evaluar este aspecto del gasto público. Un motivo fundamental de las mencionadas reformas fue un gasto público en aumento e imprevisible. Sin embargo, en los últimos años las mencionadas ayudas a los arrendatarios han aumentado significativamente, y lo mismo se puede decir del coste para la hacienda pública de las desgravaciones fiscales por compra de la vivienda. El aumento del precio de la vivienda (ver abajo) ha contribuido decisivamente a ello: han aumentado los arrendatarios necesitados de ayudas, y las cantidades a desgravar por compradores de la vivienda también.

Por otro lado, un claro reverso de la moneda es una caída de la producción de viviendas y un aumento significativo de la demanda insatisfecha. La relación con las mencionadas reformas es compleja y no siempre existe unanimidad sobre su naturaleza. Como se menciona algo más arriba, es evidente que las mencionadas reformas tuvieron como consecuencia una significativa caída de la construcción de viviendas sociales. Lo que llama la atención es que esta caída no fue compensada con una subida de la construcción de viviendas de libre mercado, a pesar de que los precios de la vivienda subieron vertiginosamente a partir de mediados de los años 90 hasta aproximadamente el año 2001. A partir del 2001 la subida de precios se ha atemperado, para crecer moderadamente algo por encima de la inflación. A pesar de esta subida, la construcción de viviendas cayó a niveles muy bajos, llegando en 2003 al mínimo, entonces histórico, de menos de 60.000 viviendas en todo ese año. Era éste el nivel más bajo de producción desde el año 1953, cuando el país se recuperaba de los destrozos de la posguerra. A raíz de la crisis financiera y económica que vive el país en este momento, se está produciendo un descenso moderado de los precios y una caída aún más trágica que la anterior de la construcción de viviendas, que para el año 2009 se espera que sea de en torno a 20.000 viviendas menos, bajando la producción a 40.000 en todo este año. Si extrapoláramos esta cifra proporcionalmente a la población, es como si en España se edificasen sólo 100.000 viviendas al año (que sirva de comparación: en 2006 se edificaron en España unas 800.000 viviendas nuevas). En un país donde no se ha vivido un boom de la construcción como en España, estas 40.000 viviendas están francamente muy por debajo de las necesidades

reales de la población y la economía holandesas, que se cifran en torno a las 100.000 viviendas anuales.

La caída en la construcción de viviendas se explica por la disminución de las políticas activas de suelo de los Ayuntamientos y la construcción masiva de viviendas sociales por parte de las corporaciones. Esta disminución de la intervención directa de los Ayuntamientos en los mercados de suelo urbanizado dio lugar a que las promotoras comerciales y otros agentes intermediarios han ido comprando suelo y reteniéndolo en caso de que los beneficios no cumplieren las expectativas inflacionadas de beneficio. El resultado es una retención más o menos especulativa del suelo. Es decir, se urbaniza poco, y lo que se urbaniza no se ofrece a un precio que permita la construcción de viviendas sociales. Otro elemento clave para entender el fenómeno es la carencia de instrumentos jurídicos que faciliten la ejecución privada de la urbanización, es decir, la reordenación de los suelos y la financiación de la urbanización y los equipamientos públicos. Por ejemplo, no existe ninguna fórmula de reparcelación o agente urbanizador en la legislación urbanística holandesa, por lo que todo desarrollo urbanístico se basa exclusivamente en convenios privados entre la Administración Pública y los privados, y en acuerdos privados entre las promotoras y los propietarios del suelo.

Como consecuencia tanto de la caída de construcción de viviendas sociales, como de viviendas de libre mercado, en los últimos años ha aumentado la demanda de vivienda no satisfecha, lo que quiere decir que una parte cada vez más importante de la población desea o necesita mudarse (a su primera vivienda independiente o a una nueva vivienda) pero no tiene los medios económicos suficientes para ello. Bien porque, aunque en teoría tenga derecho a una vivienda social, el parque existente de vivienda social está tan solicitado que no ofrece una oportunidad real. Este es el caso especialmente de muchos jóvenes, inmigrantes y otros sectores de ingresos medios y bajos en las zonas más urbanizadas del oeste del país. O bien porque, como es el caso de parte de las clases medias, no tienen derecho a acceder al parque de viviendas sociales por ganar por encima de un nivel determinado de ingresos, pero tampoco pueden pagar los precios de las viviendas en el mercado libre. Por ejemplo, ya desde el año 2000 comprar una vivienda unifamiliar es una tarea imposible para un holandés de ingresos medios que no disponga de capital adicional, no importa en qué provincia del país. Y a partir del año 2002

se puede decir lo mismo de la posibilidad de comprar un apartamento.

Una importante conclusión es que hay un claro estancamiento en la circulación dentro del parque de vivienda barata. Es evidente que el mercado libre no ha producido viviendas con una relación precio-calidad lo suficientemente atractiva, como para convencer a las clases medias de que dejen las viviendas sociales que ocupan. Hoy día, todavía buena parte de las viviendas sociales de alquiler siguen ocupadas por personas que cuando las arrendaron disponían de bajos ingresos, pero que con el tiempo pasaron a pertenecer a las clases medias.

### Últimos acontecimientos

A pesar del claro empeoramiento en las condiciones de acceso a la vivienda de grupos cada vez más amplios de la población, el problema no ocupa aún, por sí solo, un lugar preferente en las agendas políticas. Lo que sí está pasando es que se está vinculando ésta con otras problemáticas: la baja producción de viviendas en general, el retraso en la ejecución de las políticas de reestructuración y revitalización urbanas, problemas en la financiación de la infraestructura y los equipamientos públicos, y unos resultados decepcionantes en la calidad general de los nuevos desarrollos urbanísticos. Existe la percepción generalizada de que todos estos problemas están relacionados entre sí y que se pueden resumir como síntomas de un insuficiente control público real de los procesos de urbanización y edificación. Una opinión bastante generalizada es que habría que mejorar los instrumentos y procesos de ejecución del Planeamiento. Las soluciones que distintas instituciones y sectores sociales y económicos aportan son, por supuesto, de muy variada índole, con connotaciones y elementos que reconoceríamos en el debate reciente en España. Junto a la explicación que esta crónica defiende hay otros argumentos. Por ejemplo que las políticas de ciudad compacta del Gobierno central, que se esfuerzan por concentrar buena parte de la construcción de viviendas en las zonas urbanas existentes, son las culpables del descenso en la producción de vivienda. Se propone pues una liberalización que permita al mercado elegir más libremente dónde construir. También está el argumento, algo manido porque se utiliza para explicar casi todos los males, de la burocracia de las Administraciones Públicas y el aumento de legislación medioambiental como los factores que retrasarían la producción de viviendas.

Lo cierto es que la crisis financiera y económica actual ofrece una oportunidad (o una amenaza) real de cambio. Durante años el Urbanismo holandés ha sido incapaz de dar soluciones reales a sus acuciantes problemas porque éstas habrían de ser de corte radical y afectar a los intereses de sectores económicos y corporativos que tienen gran influencia en los procesos de toma de decisión públicos. Sin embargo, a raíz de la crisis actual, la deuda y déficit públicos han aumentado tanto que el gobierno central se ha visto en la necesidad de iniciar a partir del 2011 recortes presupuestarios de peso, por valor de unos € 30.000 millones anuales. Durante los próximos meses, diversos grupos de trabajo de los correspondientes ministerios están estudiando posibles recortes, y entre ellos está la posibilidad, nada improbable, de que se acabe recortando el gasto público en vivienda y urbanismo. Por ejemplo, se podrían limitar las posibilidades de desgravación fiscal de la compra de viviendas, o permitir edificar en espacios hasta ahora más o menos preservados de construcciones, donde los costes de urbanización son menores que dentro del tejido urbano existente, o liberalizar aquella parte del parque de viviendas de alquiler hasta ahora sujeto a

regulación del precio y calidades. Otra medida muy comentada es lograr desviar parte del capital acumulado por las corporaciones de vivienda (capital que consiste fundamentalmente en el inmenso parque de viviendas sociales aún en su propiedad) hacia la financiación de elementos de la política de vivienda, como por ejemplo las ayudas al alquiler. El gobierno central eliminaría estas ayudas y las corporaciones, a cambio de poder subir los alquileres al grueso de los arrendatarios, y/o a costa de su capital inmobiliario, habría de asumir los costes de estas ayudas. Esta propuesta está en la línea del descontento del gobierno central y parte del sector hacia lo que se siente como una pérdida de control público de un capital que ha sido construido durante decenios gracias a ayudas públicas.

En resumidas cuentas, 30 años después de que un argumento similar (excesivo gasto público) acabase por poner patas arriba el Urbanismo y las políticas de vivienda holandeses, una nueva ronda de recortes presupuestarios podría estar a punto de dar otro giro radical. Está por ver si esta vez las decisiones son acertadas o si por el contrario, de nuevo, el tiro acaba saliendo por la culata.

Octubre 2009