

Capítulo 1:
El sistema residencial
sureuropeo

Antonio Echaves García

1. Regímenes de provisión de vivienda en el sur de Europa: los casos de España y Portugal

Las conexiones entre vivienda y sociedad, y la producción científica que se ha realizado al respecto, son abundantes, variadas y han sido fundamentales para la creación de aproximaciones teóricas y marcos interpretativos que han ayudado a posicionar y comprender ciertos fenómenos residenciales, siendo cada formación social la que determinará un entorno habitacional con características específicas (Echaves y Navarro, 2018; Echaves 2017; Martínez del Olmo, 2013). Serán mencionados atributos delimitados los que permitirán hablar de una problemática de la vivienda y de la prioridad justificada que esta representa (o debería representar) en el conjunto de la sociedad.

Existen diversos enfoques para interpretar y medir la relevancia de la vivienda como fenómeno constitutivo de un contexto concreto. Uno de ellos es el institucional o político, que asigna a las estructuras económicas y políticas capacidad para ejercer influencia en el hecho residencial (Bassett y Short, 1980; Cortés, 1995). Constata la relación entre acusados desequilibrios residenciales; necesidades de vivienda no satisfechas y la actuación de un mercado que, alejado de la neutralidad, persigue intereses propios en un

entorno de conflicto, lo que hace necesario la intervención estatal de los modos de producción y de acceso a la vivienda. Esto es, un punto de vista institucional en el análisis de la vivienda resulta del todo acertado, pues lejos de considerar el mercado como elemento neutral, representa el «campo de batalla» de unos intereses que surgen en el momento en que se definen unas políticas institucionales. Serán factores con carácter estructural los que podrían delimitar las diferentes conductas en torno a la realidad habitacional.

El análisis de la producción de viviendas y políticas residenciales representa un escenario fundamental para ahondar en las causas de los procesos de desigualdad residencial y para determinar cómo los regímenes de provisión de vivienda fijan los distintos comportamientos residenciales. La vivienda es el espacio en el que transcurre la vida cotidiana y en la que tienen lugar los procesos de transformación que convierten a cada individuo en un «ser social». La vivienda es vital para para lograr la socialización y estabilidad social (Leal y Cortés, 1995), dado que sin esta no se podrían cumplir una serie de exigencias sociales.

Si se entiende la vivienda y su acceso como necesidad social, se admite que esta juega un papel clave en la organización de la sociedad y que la satisfacción de dicha necesidad es un requisito imprescindible para vivir de manera integrada y normalizada, los regímenes de provisión de vivienda se convierten de esta manera en un elemento básico que debe garantizar este proceso de inserción de la forma más adecuada. Pero, ¿qué se entiende por regímenes de provisión de vivienda? Dicho régimen está conformado por un conjunto de opciones disponibles en cada sociedad para conseguir un lugar en el que residir. Su objetivo final

sería el de lograr que todo individuo que necesite un alojamiento lo pueda tener (Cortés y Martínez, 2009). Para Boelhouwer y Heijden (1994) es un sistema (*housing system*) de relaciones mutuas de los contextos demográfico, social, y territorial con los mercados y estructuras residenciales. Este sistema «reúne unidades residenciales, actores e instituciones que explican la producción, el consumo y la relación de la vivienda como fenómeno» (Bourne, 1981 en Módenes y López-Colás, 2012, p. 2).

Existen importantes diferencias en los modos en que cada sociedad satisface sus necesidades de alojamiento. Estos modos se desarrollan en contextos determinados y han ido evolucionando con el tiempo, por tanto guardan una estrecha relación con el tipo de estructura social existente; la organización política y territorial; las formas o modos de convivencia dominantes, etc. Son (los regímenes de provisión de vivienda) un producto social que evoluciona y se transforma, y su comprensión pasa por el estudio del tipo de régimen o estado de bienestar en los que se encuentran.

Al analizar los diferentes regímenes de bienestar en los países de nuestro entorno se suelen establecer una serie de agrupaciones en *tipos ideales*, siendo la más conocida la que estableció Esping-Andersen (1990) a través de tres modos de intervención del Estado: liberal, socialdemócrata y conservador-corporativista. Pero no son pocas las críticas a la propuesta. Muchas de ellas están relacionadas con el excesivo carácter formal del modelo y su grado de aplicabilidad. Es necesario percatarse que las ya mencionadas clases de regímenes de bienestar social son, en definitiva, formalidades, lo que supone en algunos casos la

imposibilidad para comprender y clasificar de manera adecuada algunos contextos determinados.

A pesar de la relevancia de los criterios que el autor empleó para identificar los distintos regímenes que han definido y, en parte, siguen definiendo el sistema capitalista (a través de la relación público-privada en la previsión social, de un lado, y el grado de des-mercantilización de los bienes y servicios sociales y sus efectos en la estratificación social, por otro) no siempre resultará fácil y alcanzable hablar de atributos generales para un proceso dado, intentando captar atributos propios de casos específicos. En esas «otras» posibles realidades nos encontramos con una serie de países que conjugan características propias que, aun considerándose regímenes de bienestar, no pueden englobarse en las propuestas clásicas. Es el caso de los países del sur de Europa, entre ellos España y Portugal, los cuales, tras ser escasamente referenciados en los primeros análisis comparativos sobre los regímenes de bienestar, han permitido teorizar un modelo distintivo (Ferrera, 1995) que ha venido a denominarse el régimen mediterráneo del bienestar-*vía media* (Moreno, 2001) o los *estados de bienestar meridionales* (Flaquer, 2002). Estos trabajos y otros muchos (Draibe y Riesco, 2006; Rodríguez, 2009) han demostrado la veracidad del modelo y la existencia de un régimen de bienestar característico sureuropeo con unos atributos particulares.

El régimen de bienestar de los países del sur de Europa, de España y de Portugal reproduce socialmente, y de manera diferenciada, patrones específicos relacionados con la vivienda; los modos de habitar y las características residenciales. Pero al mismo tiempo, la vivienda,

determinada por el mercado y por ciertas políticas de provisión, «conforma la naturaleza de los regímenes de bienestar en los distintos países» (Moreno, 2001, p.74). Su relevancia y efectos en el tipo y calidad de vida de los individuos y sus repercusiones, deberán considerarse básicos para el porvenir del bienestar. De esta manera, nos encontramos ante regímenes de provisión de vivienda que conforman, y a su vez son conformados, por los regímenes de bienestar en los que se hallan inmersos. Y si es posible establecer tipologías diferenciales sobre regímenes de bienestar, también será viable realizar clasificaciones de los diversos regímenes de provisión de vivienda.

A pesar del aumento del *stock* de viviendas en propiedad en toda Europa a partir de la segunda mitad del siglo XX, lo que sirvió de base para el desarrollo de contribuciones teóricas en torno a la tesis de la convergencia residencial (Harloe, 1995; Pareja, 2010), la oferta de vivienda y sus características es la variable que resulta más relevante para establecer comparativas entre las estructuras residenciales (Kemeny, 1995; Allen et al., 2004; Haffner et al., 2009) y, en definitiva, la que posibilita el acceso a la vivienda bajo determinadas situaciones y ofrece, pero también limita, ciertas oportunidades a los demandantes (Echaves, 2017).

España y Portugal ocupan un lugar muy concreto en las clasificaciones de los regímenes de provisión de vivienda (Ronald, 2007; Módenes y López-Colás, 2012), con la propiedad como forma característica (con elevada bancarización y la financiación de la compra a través de crédito). Lo que unido a bajas tasas de viviendas principales en alquiler y a costes elevados (predominio del mercado privado en detrimento del alquiler social); altos porcentajes

de vivienda secundaria y el rol de la familia en la provisión de vivienda (Guadalupi, 2011), permitiría apoyar la tesis de la divergencia para los países del sur de Europa y podría explicar ciertas trayectorias residenciales y las condiciones de acceso a la vivienda.

En general existen dos modelos de regímenes de provisión residencial: un modo con una lógica más mercantil, y basado en el mercado residencial, y otro más político (aunque también económico) con regulación y basado en actuaciones con protección pública, cuyo objetivo es edificar viviendas con precios por debajo del mercado y destinadas a hogares con escasos recursos. En España y Portugal la vivienda se organiza mayoritariamente por los mecanismos que establece el mercado (Cortés, 1995; Vasconcelos, 2003), quedando la intervención pública subordinada. El predominio de la visión de la vivienda como una mercancía ha dado lugar a un mercado de vivienda especializado. Una situación de monopolio y especialización que se traduce en incrementos considerables de la producción de viviendas, en su mayoría libres y en el que la proporción de viviendas protegidas ha ido disminuyendo, no llegando a suponer, en el caso español, más del 13% de las viviendas iniciadas año a año en el periodo 2000-2014 (datos del Ministerio de Fomento).

Este modelo de crecimiento (predominio de vivienda libre y escasez de vivienda protegida), no obstante, no ha significado necesariamente la satisfacción de necesidades residenciales de todas aquellas personas que realmente necesitaban una vivienda, sino que en ocasiones ha estado orientado a satisfacer parte de la demanda de viviendas secundarias, vacacionales o turísticas. Esta es otra

característica del sistema residencial sureuropeo, y concretamente de España y Portugal: la elevada proporción de viviendas no destinadas a un uso principal, y vacías durante gran parte del año. En España las viviendas desocupadas representan un 28,3%; en Portugal el porcentaje es aún mayor, el 32% aproximadamente respecto del total de viviendas convencionales.

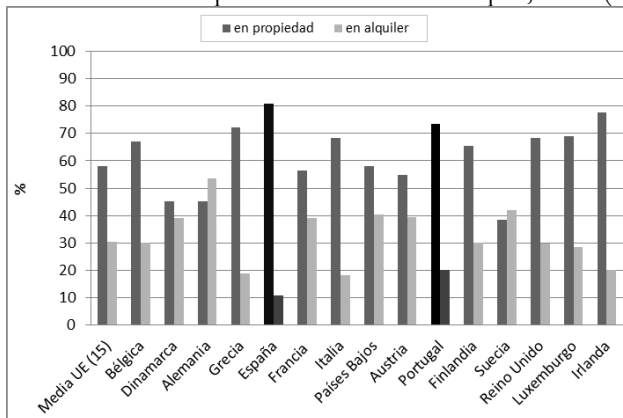
Tabla 1. Distribución de viviendas convencionales según su estado de ocupación. Distintos países de la Unión Europea, 2011.

País	% viviendas convencionales ocupadas	% viviendas convencionales desocupadas
Bélgica	86,0	14,0
Dinamarca	87,3	12,7
Alemania	91,0	9,0
Irlanda	82,7	17,3
Grecia	64,7	35,3
España	71,7	28,3
Francia	83,2	16,8
Italia	77,3	22,7
Luxemburgo	92,8	7,2
Países Bajos	93,0	7,0
Austria	82,1	17,9
Portugal	68,1	31,9
Finlandia	90,4	9,6
Suecia	83,0	17,0
Reino Unido	95,7	4,3

Fuente: Eurostat Database.

La elevada proporción de viviendas principales en propiedad (de las más elevadas de Europa) es otro de los rasgos diferenciales que alejan las estructuras residenciales de España y Portugal de la de otros países europeos, especialmente de aquellos en donde el porcentaje de la propiedad es claramente inferior a la media europea.

Gráfico 1. Distribución del parque de viviendas según régimen de tenencia en distintos países de la Unión Europea, 2011 (%).



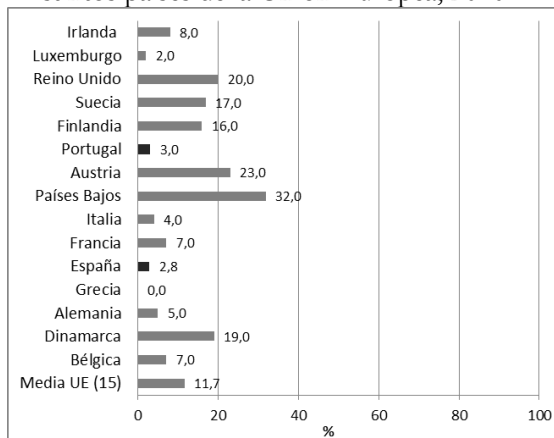
Fuente: Eurostat Database.

Además es posible establecer diferencias en el alquiler, no únicamente en función de mayores o menores tasas de este régimen de tenencia, sino también en base al predominio del alquiler privado o del alquiler social¹. Mientras que en Países Bajos, Austria o Reino Unido el porcentaje de viviendas con alquiler social (respecto al total de viviendas en alquiler) en 2010 se situaba por encima del 20%, en Portugal y España este porcentaje apenas representa el 3% (gráfico 2).

A su vez, es en España (42,3%) y en Portugal (35,2%), junto a Grecia, donde un mayor porcentaje de población tiene que afrontar un coste de acceso a la vivienda en alquiler de más del 40% de los ingresos totales del hogar, según datos de Eurostat de 2013. Un porcentaje bastante elevado si tenemos en cuenta la media para la Unión Europea: 25,7% (gráfico 3).

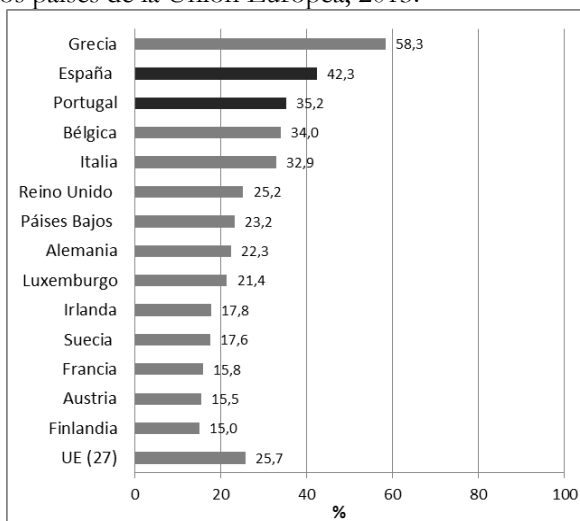
¹ Por alquiler social se entiende aquellas viviendas cuyo alquiler está regulado (precio por debajo del mercado o gratis) o que reciben subsidios por parte de la Administración.

Gráfico 2. Alquiler social (% sobre el total de viviendas en alquiler). Distintos países de la Unión Europea, 2010.



Fuente: Eurostat Database.

Gráfico 3. Porcentaje de población que asume un coste de la vivienda en alquiler de más del 40% de los ingresos del hogar. Distintos países de la Unión Europea, 2013.



Fuente: Eurostat Database.

España y Portugal, por tanto, y dentro de las clasificaciones europeas, se situarían en aquel grupo de países en los que hay un predominio abrumador de la vivienda en propiedad, escaso *stock* de vivienda en alquiler y en su mayoría perteneciente al régimen privado (con costes elevados), lo que dificulta el acceso a la vivienda.

La comprensión del significado de la vivienda pasa por estudiar el modo en el que esta se configura y sus implicaciones de cara al comportamiento residencial. Por este motivo, es necesario analizar los modos de producción y su conexión con las condiciones y formas de acceso a la vivienda. Como se ha visto, España y Portugal ocupan un lugar muy concreto en las clasificaciones europeas acerca de los regímenes o sistemas de provisión de vivienda. Pero, más allá de la comparativa entre países, ¿qué sucede si el análisis se lleva a una escala de mayor detalle, entre regiones dentro de los propios países? Aquí tomaremos como referencia Andalucía y las regiones portuguesas del Alentejo y Algarve. Como se tendrá ocasión de comprobar, pese a ciertos matices, las distintas regiones citadas reflejan patrones y condiciones de acceso comunes que responden a la misma dinámica del sistema de provisión residencial en donde se integran.

2. Provisión de vivienda en el Alentejo, Algarve y Andalucía: elementos básicos y reproducción del modelo

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, en España aumentó considerablemente la demanda de vivienda por un crecimiento sostenido de la población, consecuencia del aumento de la esperanza de vida y a la llegada de población inmigrante. Ya en pleno siglo XXI, el ritmo de crecimiento de vivienda superaba el registrado por la población y por los hogares. En el periodo comprendido entre el 2000 y el 2008, se terminaron cerca de tres millones y medio de viviendas en el estado español (que supusieron un incremento cercano al 80% respecto a las que se construyeron en el periodo 1991-2001), situando al parque actual en 25.218.536 millones, según datos del último Censo de 2011. Habría que remontarse a finales de los sesenta y principios de los setenta del pasado siglo, cuando la construcción de viviendas se aceleró de forma extraordinaria como respuesta a la necesidad de ellas en la áreas urbanas que venía provocando el éxodo rural de aquellos años, para encontrar cifras semejantes.

El parque de viviendas en España ha crecido tanto en los últimos 20 años que en la actualidad podemos calificarlo de

sobredimensionado en relación al número de hogares, con cerca de 1,5 viviendas por hogar, y elevado en relación a su población, con 50 viviendas por cada cien habitantes. Pero esto no quiere decir que las necesidades habitacionales de la población estén resueltas. Evidentemente, y para la resolución de tales necesidades, el requisito básico y fundamental es la existencia de una cantidad de vivienda ofertada suficiente para responder a las nuevas necesidades que cualquier sociedad va generando a medida que avanza y se desarrolla, pero en España, al igual que Portugal, este requisito no está del todo resuelto. El problema, no obstante, no tiene que ver con la producción inmobiliaria, de hecho se ha construido por encima de las necesidades, sino más bien con el cómo se han producido estas viviendas (el modelo de crecimiento), su gestión y hacia quien han estado dirigidas.

En Portugal, el crecimiento del parque de vivienda por encima del experimentado por la población también es un hecho. De esta forma, si de 2001 a 2011 (según los censos del Instituto Nacional de Estadística de Portugal) la población pasa de 10.356.117 a 10.562.178, lo que supone un incremento relativo del 2%, para ese mismo periodo el número de alojamientos pasa de 5.054.922 en 2001 a 5.878.756 en 2011, lo que representa un incremento del 16,3%.

Esta dinámica, un ritmo de crecimiento de las existencias de vivienda que supera el registrado por la población y por los hogares, también tiene lugar en las regiones que aquí nos ocupan: Alentejo, Algarve, y Andalucía, tal y como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 2. Evolución de la población y del parque de viviendas en el Alentejo, Algarve y Andalucía, 2001 y 2011.

Indicador	Alentejo	Algarve	Andalucía
Población (2001)	776.585	395.218	7.357.558
Población (2011)	757.302	451.006	8.371.270
Incremento relativo (%)	-2,5	14,1	13,8
Viviendas/Alojamientos (2001)	349.946	278.418	3.531.124
Viviendas/Alojamientos (2011)	383.866	380.126	4.353.146
Incremento relativo (%)	9,7	36,5	23,3

Fuente: Censos de Población y Viviendas 2001 y 2011; Institutos Nacionales de Estadística de España y Portugal.

De esta forma, tanto en las regiones del Alentejo y Algarve como en la comunidad autónoma andaluza, el crecimiento del parque de viviendas, expresado en términos relativos, es mucho mayor que el incremento experimentando por la población; incluso en el Alentejo, mientras las viviendas crecieron en el periodo intercensal un 9,7%, la población no solamente no crece sino que disminuye un 2,5%. En el Algarve y en Andalucía, por su parte, el incremento del número de viviendas en este periodo se sitúa en el 36,5% y 23,3 % respectivamente, mientras que la población crece en torno a un 14% en ambas regiones.

Pero no siempre se han iniciado y terminado viviendas allí donde realmente eran necesarias, al contrario, muchas de estas viviendas construidas se han localizados en áreas con menores necesidades básicas, como localidades costeras o municipios próximos a las áreas metropolitanas (Leal, 2006), dando así respuesta a un tipo de demanda muy concreta, de inversión (Cortés y Martínez, 2009), y que nada tiene que ver con las necesidades básicas de alojamiento y con el acceso garantizado para todos los individuos a una vivienda digna y bajo condiciones asequibles. Esta demanda de inversión en

vivienda ha dado respuesta a aquellos sectores de la población que, contando ya con una residencia propia, aspiraban a poseer otra, ubicada en un lugar distinto al de la principal, aumentando así el patrimonio y entendiendo la vivienda como una inversión. Esto, como se ha dicho antes, se ha traducido en un parque sobredimensionado y con un peso relativo muy elevado de viviendas secundarias, a lo que habría que añadir (también como peculiaridad del modelo sureuropeo) la existencia de una gran proporción de viviendas vacías.

En España, según el Ministerio de Fomento, en el año 2011 únicamente se utilizaba como vivienda principal el 68,8% del parque, quedando el resto del *stock* (31,2%) como segunda residencia o vivienda vacía. Si bien es cierto que los datos pueden estar sobrerrepresentados (especialmente las vacías, debido al método para censarlas), se trataría en cualquier caso de cifras muy importantes que nos hablarían de la existencia de una inversión en vivienda con fines estrictamente especulativos. En las últimas décadas, especialmente hasta el año 2008 (comienzo de la crisis económica), se prefirió retener la vivienda de inversión en situación de vacía, a venderla o alquilarla, por la rentabilidad que ya de por sí puede tener en ese estado (Martínez y Echaves, 2015). En Portugal esta situación de infrautilización del parque de viviendas también es común. De esta forma, y siguiendo datos del censo de viviendas de 2011 del Instituto de Estadística portugués, el 19,3% de las viviendas son secundarias y el 12,6% se mantienen vacías, lo que sumadas supone un 32% del total de viviendas.

En el Alentejo, Algarve y Andalucía, los datos arrojados por los censos evidencian un parque residencial altamente

infrautilizado, con porcentajes de viviendas secundarias y vacías elevados. Así, y para Andalucía, el porcentaje total de vivienda no principal es del 30% aproximadamente, tanto en 2001 como en 2011. En el Alentejo este porcentaje es ligeramente mayor, del 32,1% en 2001, aumentando hasta el 36,4% para 2011 (21,5% de vivienda secundaria y 14,9% de vivienda vacía). En el Algarve las cifras son muy reveladoras; sin duda esta región portuguesa es un foco turístico y vacacional de primer orden, lo que se traduce en porcentajes de viviendas secundarias cercanos al 40%, desde el 38,5% en 2001 hasta el 39,5% en 2011. A estos porcentajes hay que sumarles el peso relativo de la vivienda vacía, nada despreciables y en aumento desde el 2001 hasta el 2011; del 9,4% al 13,2%.

Tabla 3. Evolución de las viviendas según uso: secundarias y vacías (% respecto del total de viviendas). Alentejo, Algarve y Andalucía, 2001 y 2011.

Indicador	Alentejo	Algarve	Andalucía
Viviendas secundarias (2001)	19,7%	38,5%	14,6%
Viviendas vacías (2001)	12,4%	9,4%	15,5%
Total no principales (2001)	32,1%	47,9%	30,1%
Viviendas secundarias (2011)	21,5%	39,5%	14,5
Viviendas vacías (2011)	14,9%	13,2%	14,6
Total no principales (2011)	36,4%	52,7%	29,1%

Fuente: Censos de Población y Viviendas 2001 y 2011; Institutos Nacionales de Estadística de España y Portugal.

Más allá del fuerte crecimiento de construcción de vivienda, que no siempre se ha traducido en la satisfacción de necesidades de vivienda básicas pues muchas de ellas se mantienen vacías y otras están destinadas a viviendas vacacionales y turísticas, otro de los rasgos característicos del sistema de provisión de vivienda sureuropeo es la elevada

proporción de viviendas en propiedad (desde la oferta), lo que se traduce, desde el lado de la demanda, en un porcentaje muy importante de individuos y hogares propietarios de sus viviendas. Ahora bien, en un contexto residencial en el que prima el régimen en propiedad (siendo el alquiler escaso y con precios también elevados) la solvencia económica es clave para poder hacer frente al pago de las hipotecas. Pero esta solvencia por parte de los individuos y de los hogares es sumamente compleja de alcanzar en coyunturas económicas desfavorables y con tasas de desempleo tan elevadas, especialmente para ciertos colectivos como son los jóvenes u hogares con menos rentas, lo que acaba generando verdaderas desigualdades en el acceso a la vivienda.

Aunque es cierto que en el último periodo intercensal (2001-2011) han descendido las viviendas principales en propiedad tanto en España como en Portugal, sin embargo y para el año 2011, el porcentaje que suponen respecto al total de viviendas principales según régimen de tenencia es cercano al 80%, lo que permite mantener la tesis de que continúa siendo (la propiedad) el régimen de tenencia mayoritario en estos países. Todo ello a pesar de que en un contexto como el actual, de crisis económica y social, sería aconsejable un reforzamiento estructural del régimen de tenencia en alquiler y su fomento a precios asequibles desde los poderes públicos.

Es común pensar que el monopolio de la propiedad del parque de viviendas en estas sociedades es consecuencia de una «cultura» de la propiedad muy extendida, en la que se prefiere adquirir una vivienda y no alquilar, dado que la compra supone seguridad (en contexto marcado por la

flexibilidad y la sensación de riesgo) y constituye una forma de inversión y de ahorro futuro (Gaviria, 2007). Es indudable que la incertidumbre está presente en ciertos sectores sociales, pero defender la «cultura» de la propiedad implica aceptar el esquema analítico que sostiene que las preferencias determinan la demanda, y que esta a su vez, determinaría la oferta de viviendas. Evidentemente este esquema analítico algo de verdad conlleva, ya que muchos estudios y encuestas sobre jóvenes y vivienda han mostrado cómo este colectivo se inclina claramente en sus preferencias por la vivienda en propiedad a la hora de emanciparse residencialmente (INJUVE, 2016; CIS, 2010).

Según una encuesta del CIS del año 2010, del total de jóvenes de entre 18 y 34 años que aun residían con sus padres (y muestran la pretensión de emanciparse), cuando se les pregunta que «porqué tienen la intención de residir en una vivienda independiente a la de los padres», el 63% afirma que es «por el deseo de independizarse y tener una vivienda propia», seguido de «espera casarse o irte a vivir en pareja» (27,8%), pero ¿bajo qué forma de tenencia? el 78,9% preferiría una vivienda en propiedad en el momento de independizarse residencialmente, mientras que el porcentaje de ellos que lo haría en alquiler es del 16% aproximadamente. Entre los motivos aducidos por los jóvenes del porqué se prefiere una vivienda en propiedad, el 56% afirma que es «por ahorro y seguridad para la vejez». En esa misma pregunta del cuestionario *¿Por qué motivo preferirías una vivienda en propiedad?* (pregunta 25), cerca del 40% de los jóvenes de 18 a 34 años contestaron que preferían la propiedad porque el alquiler es «igual o más caro que pagar una hipoteca». En este sentido, el dominio de la propiedad

en el estado español podría deberse a las preferencias de los individuos, pero también y sobre todo, a las desventajas que presenta el alquiler; existe pues, cierta racionalidad económica en base a los costes de acceso a la vivienda (Jurado, 2006; Echaves 2017 y 2018).

De esta manera, la oferta residencial determina la demanda, o si se prefiere, que las necesidades residenciales no están satisfechas por la oferta de viviendas y sus características.

Más allá de este debate, en la siguiente tabla se muestran datos en evolución sobre el régimen de tenencia de las viviendas principales en las regiones estudiadas. Tanto en el Alentejo, el Algarve como en Andalucía, en 2001, hay un predominio claro de las viviendas en propiedad, más elevado en Andalucía (82,7%) y ligeramente menor en el Alentejo (78,6%) y en el Algarve (75,7%). Aunque es cierto que los censos 2011 muestran un ligero descenso del porcentaje de viviendas bajo este régimen de tenencia, no lo es menos que continúan siendo cifras elevadas, lo que hace que el alquiler se sitúe en una horquilla que va desde el 10,0% en Andalucía hasta el 19,6% en el Algarve.

Tabla 4. Evolución de las viviendas principales según régimen de tenencia: propiedad y alquiler (% respecto del total de viviendas). Alentejo, Algarve y Andalucía, 2001 y 2011.

Tipología	Alentejo	Algarve	Andalucía
Viviendas en propiedad (2001)	78,6%	75,7%	82,7%
Viviendas en propiedad (2011)	76,4%	70,6%	81,7%
Viviendas en alquiler (2001)	15,3%	19,6%	9,2%
Viviendas en alquiler (2011)	14,8%	20,3%	10,0%

Fuente: Censos de Población y Viviendas 2001 y 2011; Institutos Nacionales de Estadística de España y Portugal.

El problema de acceso a la vivienda en España y Portugal, evidentemente, no se deriva de una falta, en términos cuantitativos, de viviendas, sino que se debe, como se ha dicho en otra ocasión, al «cómo», esto es, al modelo de crecimiento o modelo productivo.

Otra manera de analizar el modelo productivo y de responder al cómo, es a través del número de viviendas que se han ido construyendo en nuestro país diferenciando el tipo de promoción (libre y protegida). Las variaciones en los últimos 60-70 años en las cuotas de participación de uno y otro tipo de promoción es considerable, y así lo han mostrado algunos estudios para el caso de España. Carme Trilla (2010), basándose en los visados de los colegios de arquitectos, reconstruye una serie desde mediados del siglo pasado. Los datos que la autora maneja evidencian cambios significativos en la trayectoria constructiva del país. Así, si a finales de la década de los cincuenta del siglo XX la escasa producción de vivienda se distribuía casi por igual entre viviendas protegidas y viviendas libres, y a mediados de los sesenta la clara protagonista es la vivienda protegida (con cuotas de participación del 70% e incluso del 90%, tal y como sucedió en el año 1963), desde finales de la década de los 60 (ya en plena etapa expansionista) la vivienda libre comienza a tomar empuje frente a la moderación de la presencia de la protegida, aunque es cierto que hasta mediados de los ochenta el peso relativo de esta respecto a la construcción total no fue nunca inferior al 30% (Trilla, 2010). Tras la crisis del sector inmobiliario (1975-1984), en el que se produce un nuevo equilibrio entre ambas modalidades de promoción a causa de la caída de la vivienda libre, tiene lugar una explosión de la demanda que hace

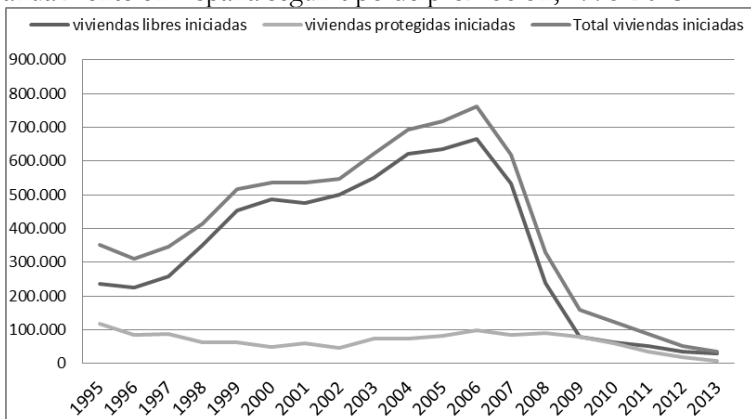
incrementar considerablemente el ritmo de la producción a finales de los ochenta y primeros de los noventa, una explosión de la producción que no obstante, está protagonizada en su mayoría por el sector privado libre, representando la vivienda de protección en el año 1991 tan solo el 13% de la construcción total. Después de un pequeño repunte entre 1991 y 1995 de la vivienda protegida (nuevamente coincidente con una breve fase recesiva en el sector y en la economía), a partir de este último año comienza el último ciclo expansivo conocido hasta el momento y que durará aproximadamente hasta el bienio 2006-2008.

Como indicador del ritmo de producción de viviendas en los últimos 20 años para España, se ha optado por mostrar los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento sobre viviendas iniciadas y que se muestran en el gráfico 4. De dicho gráfico se pueden destacar varios aspectos. En primer lugar, como ya se ha dicho, se constata el desproporcionado crecimiento en la construcción de viviendas (total viviendas iniciadas), que supuso un incremento en pleno *boom* inmobiliario, 1996-2006, cercano al 150% (desde las 308.915 viviendas iniciadas en 1996 a 762.540 en 2006). Efectivamente, a partir de 1996 en nuestro país, el aumento que presentan los datos de viviendas iniciadas (y terminadas) cada año, según datos del actual Ministerio de Fomento, no tiene parangón: desde el comienzo del último ciclo expansivo del mercado inmobiliario, en 1996 y hasta 2006 aproximadamente, se han iniciado en España más de tres millones de vivienda (terminándose alrededor de 2,6 millones). Se evidencia de

esta forma, el gran potencial de la oferta residencial producida en estos años.

A partir de 2006 el ritmo de viviendas que se inician desciende bruscamente (aquí el efecto de la recesión económica es claro), situándose en 2013 en niveles propios de principios de los noventa del siglo XX, esto es, característico de antes del comienzo del ciclo expansivo del mercado inmobiliario. No obstante, no significa que haya menos oferta, sino simplemente que se inician y terminan menos viviendas. De hecho, todas las viviendas que se han ido construyendo a los largo de estos años se han ido acumulando en el parque residencial y forman parte de actual *stock*, que como ya se ha apuntado, tiene una dimensión tal que teóricamente podría responder a gran parte de las necesidades residenciales de nuestro país.

Gráfico 4. Evolución del número de viviendas iniciadas anualmente en España según tipo de promoción, 1995-2013.



Fuente: Ministerio de Fomento.

La segunda cuestión que se evidencia es la dramática situación, y escasa importancia, de la vivienda de protección respecto a la vivienda libre en estos veinte años. Pese a la

fuerte expansión inmobiliaria (1996-2006), los altos precios dejaron fuera del mercado a colectivos como el de los jóvenes, un colectivo que ha acudido en proporciones bastante elevadas a la compra de vivienda libre, pero quizá requiriesen de un mercado con protección pública para poder acceder, dado su menor poder adquisitivo y mayores tasas de desempleo. Sin embargo, la producción de vivienda protegida (o al menos el porcentaje que estas representan respecto al total de viviendas según tipo de promoción) ha descendido en los últimos años. Si nos remontamos al año 1995, se producían 117.212 viviendas protegidas frente a 234.583 libres, lo que supone un 33% respecto del total de viviendas iniciadas. Sin embargo, a partir de 1996 el ratio de la vivienda protegida desciende paulatinamente a lo largo de los años a la par que aumentan considerablemente las viviendas libres, hasta alcanzar un mínimo en 2002 del 8,7% respecto del total de viviendas que se inician. A partir de 2003 tiene lugar un pequeño repunte en cierta manera sostenido, lo que hace que en 2006 la proporción de vivienda protegida respecto al total se sitúe en un 12,8%. Pero nuevamente a partir de 2006 las viviendas protegidas iniciadas comienzan a caer, algo que es también extensible a las viviendas libres que se inician.

Más allá de la fuerte expansión de la vivienda libre, que condiciona por sí misma un menor peso de la protegida sobre el total, la baja actividad en la promoción de este último tipo de viviendas probablemente tiene su origen en la escasez y carestía del suelo, que ha transformado en poco realista el límite superior establecido como precio básico por metro cuadrado a nivel estatal para las viviendas protegidas. El problema reside, en primer lugar, en que el número de

nuevas viviendas protegidas es claramente insuficiente, a pesar de que una mayor promoción de este tipo de viviendas podría implicar un efecto positivo en la contención de los precios de la vivienda libre. Esto se debe a un sistema de producción de la vivienda protegida que es de los más liberales de Europa (Trilla 2001 y 2010), que ha delegado en los promotores privados la potestad de llevar a cabo o no programas de vivienda protegida, y en el que no se han establecido convenios duraderos que garantizaran una provisión suficiente de este tipo de vivienda. De esta forma, los promotores privados han ido abandonando la producción de viviendas protegidas en fases alcistas del ciclo económico (incluso se ha permitido en momentos de «bonanza» económica la descalificación), argumentando que el precio base o «módulo» no es rentable y que no se revaloriza de la misma manera que los precios del mercado.

De esta forma, como señala Carme Trilla (2010), se produce la «paradoja del módulo», es decir, si la razón de ser del «módulo» debiera ser el establecimiento de precios máximos obligatorios que tuvieran una repercusión final en los suelos evitando procesos inflacionistas, en la realidad tiene lugar incrementos anuales del precio base que no hacen sino evidenciar la volatilidad de la vivienda de protección. Unido a esto último, el control de plusvalías inmediatas que implica la posesión de una vivienda protegida en contextos de precios muy elevados en el mercado, se ha convertido en objeto de debate en las reflexiones actuales sobre este tipo de vivienda. La vivienda protegida se convierte así en un producto de altísima cotización ante la expectativa de su posible revalorización, y todo ello repercutirá en el precio final de venta.

Si el primer problema del modelo de crecimiento, como se ha visto, es la escasez del número de viviendas protegidas, el segundo, efectivamente, es el precio que alcanzan en el mercado. Son viviendas, para el caso de España, cuyo precio se sitúa en horquilla que va de los 60.000 a los 120.000 euros (según los datos del Ministerio de Fomento), dependiendo de la localización y del año de referencia (un precio que en muchas ocasiones no es asumible). Así, si teóricamente la vivienda de protección debe estar destinada mayoritariamente a población con menos recursos (que no deben superar un nivel de ingresos en relación al IPREM), en la práctica ha sido destinada y demandada también por sectores de rentas medias, con más poder adquisitivo y con una mayor capacidad de esfuerzo en el acceso.

Este panorama, predominio de vivienda libre y escasa importancia de vivienda protegida; la escasa promoción social y pública de viviendas; y los elevados precios que en el mercado alcanzan las viviendas de protección, no facilita el acceso a la vivienda (Rodríguez, 2010).

Tal y como se ha argumentado, la vía de acceso a la vivienda predominante en España y en Portugal es a través de la compra, acudiendo la mayoría de las veces al mercado, con elevada bancarización y financiación a través del crédito, lo que ya de por sí genera desigualdades en dicho acceso a un derecho tan necesario como es la vivienda. Unas desigualdades y dificultades que se agravan en contextos de crisis económica. Ahora bien, ¿existen alternativas a este modelo? El cooperativismo de vivienda bien puede representar esa alternativa.

En los últimos años el número de viviendas construidas en España bajo la figura de cooperativa de vivienda ha

aumentado, según el Registro de demandantes de vivienda en cooperativa, elaborado por la Confederación de Cooperativas de Viviendas. No obstante, todavía es un sistema de promoción poco extendido si se compara con otras experiencias, como la uruguaya (Solanas, 2017). Aun así, las cooperativas de vivienda han demostrado ser un sistema eficaz para facilitar el acceso a la vivienda (Díaz, 2008), además de ser un referente entre aquellos individuos, organizaciones populares, profesionales y responsables de políticas que defienden el derecho a la vivienda y a la ciudad. Se trata de una agrupación de personas que comparten básicamente la necesidad de vivienda y se unen para acceder a ella mediante la autopromoción en las mejores condiciones posibles de habitabilidad, calidad y precios. En este sentido, lo más característico de las cooperativas es la ausencia de ánimo de lucro, debido a que su finalidad fundamental es la adquisición de una vivienda a precio de coste, es decir, aquí radicaría la principal ventaja: el coste final de la vivienda.

Las cooperativas de vivienda conformarían conjuntos habitacionales con viviendas y espacios de uso colectivo; se realizan sumando los esfuerzos y recursos de sus futuros habitantes, la administración pública (préstamos y terrenos) y equipos técnicos interdisciplinarios (asesoramiento). La cooperativa es de propiedad colectiva y autogestionada por sus socios.

A este modelo alternativo de acceso a la vivienda, y a diversas experiencias, están dedicados los siguientes capítulos, en el marco de la economía social y transformadora.

