

NOTAS SOBRE POLITICA DE VIVIENDA A PROPOSITO DEL REGIMEN DE ALQUILER EN ALGUNOS PAISES EUROPEOS

Fernando Roch

El debate tradicional que enfrenta a los partidarios del mercado libre con el regulado, se ha alimentado, por lo que a la vivienda se refiere (especialmente en el problema de los alquileres), de algunos equívocos.

La liberación de los arrendamientos no ha producido el beneficioso efecto de una abundante oferta que, a su vez, contribuyera a moderar los precios, tal como anunciaban los apóstoles de la libertad mercantil, sino una especialización creciente de la oferta y un alza ininterrumpida de las rentas inmobiliarias.

Esto obliga a reconsiderar el problema de la vivienda fuera de los estrechos límites conceptuales que impone el modelo de la oferta y la demanda, situándolo en su papel dentro del régimen de acumulación, es decir, en la reproducción social y en las formas de distribución del producto social.

Some notes upon housing policy with special reference to renting in certain european countries

The everlasting argument between free market and controlled rents' supporters has been further sharpened by some certain most unfortunate measures taken of late.

The unfixing of rents has not led to the benefits of that abundant supply which, it was held by the prophets of a mercantile free-for-all, would lead to a bettering of prices. On the contrary, it has brought on a narrowing of the scope of the housing on offer and an apparently unstoppable soaring of its price.

All this, it is here held, cries aloud for some genuine rethinking as to the housing problem and this beyond the straitening limits of brute Supply and Demand, a re-thinking up to re-siting the issue within the bounds of accumulation notions, which is to say within the realm of a given society's possibilities of continuity as it is and the sharing out that which it has or produces.

1. INTRODUCCION

Probablemente, el gesto más espectacular de la historia de los arrendamientos urbanos en Europa fue aquel Decreto español de 1920 —conocido como Decreto Bugallal— que, no contento con congelar los alquileres como ya había hecho dos años antes la «Rent and Mortgage Interest Restriction Act» británica, los devolvía a sus valores de la Nochevieja de 1914, es decir, a una época en la que aún se mantenían en pie los viejos estados imperiales del Continente, que la Gran Guerra se había llevado para siempre.

Con esta medida de urgencia que, como suele ser habitual, tenía carácter provisional, se ponía fin en España a setenta y ocho años de libertad absoluta del mercado de alquileres, una libertad que

había dado comienzo con la Ley de Inquilinatos de 1842 y que se basaba en la total indefensión del arrendatario.

Libertad de rentas y una regulación urbanística favorable a la inversión inmobiliaria, formalizada en las Leyes de Ensanche, habían sido las normas fundamentales del proceso de producción del espacio en España durante más de medio siglo; tiempo suficiente para convertir la vivienda en un grave problema social, en un problema de orden público y la inversión inmobiliaria en un campo privilegiado de revalorización del capital, cuya única debilidad era estar sujeto a las crisis de crecimiento o transformación de la ciudad.

El Decreto Bugallal viene a reconocer, en un momento especialmente crítico de tensión social, el papel decisivo que juega la vivienda en el modelo de reparto y de redistribución del producto social y el papel, no menos fundamental, que em-

pieza a jugar el Estado en la regulación de esa distribución y, en especial, ese aspecto de la intervención estatal que acabará por configurar, en los diversos países occidentales, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, el Estado-Providencia o del bienestar, que completa la relación fundamental de acoplamiento entre producción y salario directo en el régimen de acumulación que empieza a hacerse hegemónico, por esas fechas, en los países capitalistas de Occidente.

Si el Decreto de 1920 marca el principio de una intervención pública continua en el mercado de alquileres, con la regulación moderada de la renta, dibujando así el «paisaje económico y social» que ha caracterizado al régimen de acumulación en las últimas décadas, el Decreto Boyer de 1985 pone fin, bruscamente, a una normativa que la realidad había sobrepasado ampliamente; porque mientras tanto las cosas habían cambiado de forma radical: la fórmula que dominaba la antigua relación producción-consumo inmobiliario ha dejado de ser la vivienda en alquiler para pasar a ser la vivienda en propiedad; la vivienda en venta sustituye a la vivienda en renta. De este modo, también, la vivienda ha sufrido un claro desplazamiento de su papel dentro del régimen de acumulación que exige y permite nuevos instrumentos de regulación.

2. UNA NUEVA ARTICULACION DE LA VIVIENDA EN EL REGIMEN DE ACUMULACION

Quiere la tradición que el sector inmobiliario sea uno de los grandes animadores de la actividad económica (no sólo por la construcción en sí), de ahí que con frecuencia haya sido objeto de medidas de fomento (generalmente urgentes y provisionales) coincidiendo con depresiones económicas que suelen acompañarse de aumentos de conflictividad social. Dentro de estas medidas, cabe señalar aquellas que conducen a librar a la producción inmobiliaria de sus ataduras específicas que tienen su origen en el suelo y su disponibilidad o en la escasez de recursos de la demanda. Son medidas que, en última instancia, drenan recursos hacia la actividad inmobiliaria alterando el equilibrio «pactado» entre los diversos sectores para la distribución del producto social, dentro del marco que define un régimen de acumulación determinado, ya que modifican tanto la estructura del consumo como la forma de distribución de los recursos públicos (1). Así, con una marejada social de fondo en torno al encarecimiento de la vivienda, se producía un enfrentamiento entre los diferentes sectores productivos por un lado, siempre acuciados por mantener sus tasas de rendimiento y, en consecuencia, por reducir los costes salariales, y el sector inmobiliario por otro, siempre propenso a sobredimensionar su cuota de par-

ticipación, su valor, por la presencia de la propiedad del suelo (una relación jurídica, no económica, residuo y herencia del viejo modo de producción que se articula con el nuevo y reclama su parte).

2.1. Un poco de historia

Mientras la «vivienda-renta» dominó de forma casi exclusiva el panorama del alojamiento, el conflicto se centraba en que el capital inmobiliario implicado exigía su valorización, al menos, en las mismas condiciones que el resto de los capitales, y se manifestaba poco dispuesto a aceptar reducciones en su cuota de participación, aunque fuera por altas y nobles razones de índole social. Antes al contrario, dado que por entonces las relaciones de producción capitalistas no eran totalmente dominantes y dado que los propietarios y rentistas (herederos del viejo modo de producción feudal) aún ocupaban una posición preponderante en el bloque social hegemónico, no es extraño que la oposición de intereses inquilino-casero o capital productivo-capital inmobiliario, se resolviera a favor de los últimos. Un decreto de congelación como el comentado al principio, señala, en cierto modo, que la estrella de estos rentistas empezaba a declinar.

La vivienda en venta, la «vivienda-mercancía», va a ser la protagonista de un intento de homologación que tratará de convertir el sector inmobiliario en un sector productivo «normal», esto es, penetrado por relaciones productivas típicamente capitalistas. Al menos, como tal proceso productivo, adoptará una forma característica: el Sistema de la Promoción Inmobiliaria; pero no conseguirá el principal objetivo de esa «normalización», ya que la propiedad del suelo y las rentas inmobiliarias de localización, siguen marcando la formación del valor de sus productos. Es decir, seguirá existiendo como capital inmobiliario, aunque en gran medida haya abandonado no sé si su refugio o su prisión entre los restos del viejo modo de producción feudal, para establecerse como *capital fijo del modo de producción doméstico*: lo que supone un cambio fundamental de lugar y de papel en la reproducción social.

2.2. Un poco de teoría

La dualidad capital productivo-capital inmobiliario que caracteriza al capital de este sector, propicia una especie de «discriminación» según se considere una u otra faceta. Como capital inmobiliario en renta ha sufrido serias restricciones de su rentabilidad en las últimas décadas a través de la legislación de arrendamientos. Por el contrario, como capital productivo de viviendas para vender, ha disfrutado de un mercado libre y fluido y por tanto de un campo privilegiado de formación de valor, al calor de procesos intensos de crecimen-

(1) Se entiende que incluyen las Obras Públicas, inversiones en vivienda, subsidios financieros, fiscalidad, normativa reguladora, etc.

to o de transformación urbana (2), en los que los principales beneficiarios han sido, cómo no, los propietarios del suelo, o los agentes inmobiliarios que han podido actuar como aquéllos gracias a estrategias de anticipación.

En efecto, esa dualidad tiene su origen en la diferente formación del valor que caracteriza a cada una de estas fórmulas de alojamiento. Como capital productivo obtiene su valor sin otras restricciones (3) que las propias de un proceso de producción-consumo situado en *un momento y un espacio concreto*, es decir, bajo unas condiciones de demanda (práctica social), financieras y fiscales dadas, y en un lugar determinado de la división económica y social del espacio (4). Por el contrario, como capital en renta, trata de obtener su valor a lo largo de un *extenso período* jalonado por *profundas transformaciones de la geografía de valores inmobiliarios*, que le vienen dadas. Si estos cambios le beneficien potencialmente tratará de incorporarlos y para ello no dispone de otro mecanismo que la *actualización de la renta*. El problema es que ese mecanismo puede ser interceptado sin transgredir las leyes capitalistas de la formación del valor (ya que la renta inmobiliaria no procede de un proceso productivo realizado en el momento de su posible actualización). Ahora bien, si es verdad que no hay transgresión de las leyes del sistema, también es cierto que cuando se congelan los alquileres se provoca una «escisión» entre la «renta regulada» y la renta inmobiliaria «real» que se materializa en el mercado y que termina por inhibir la formación de capitales inmobiliarios para viviendas en alquiler. Más aún, en momentos de fuertes incrementos de los precios, el inversor preferirá dejar vacía la vivienda para tener libertad de realizar su valor en el mercado antes que congelar su rentabilidad, alquilándola.

La renta inmobiliaria ofrece dos campos de regulación (restricción).

A. El primero se refiere a la fijación de la cuantía del alquiler, y expresa en cada momento un compromiso entre dos exigencias que vienen manifestando, históricamente, evoluciones divergentes:

a) Un principio de equivalencia según el cual la rentabilidad esperada por el arrendador sería la que correspondería al capital equivalente al precio de la vivienda en el mercado. Sería un principio de actualización del valor inmobiliario y de su rentabilidad.

b) Un principio de distribución equitativa que procede de la estructura distributiva característica

del régimen de acumulación y que se manifiesta aquí por la evolución salarial de los arrendatarios y su estructura de gastos.

Se trata, pues, de un campo que se va ensanchando por divergencia en el que es preciso establecer una «renta equitativa» (una renta «bisectriz») entre las que corresponderían al valor, cada vez mayor, de los productos inmobiliarios y al poder adquisitivo, marcado por una evolución salarial, que no sigue el mismo ritmo de incremento.

No hay que decir que la regulación de la amplitud de ese campo debe ser el verdadero objetivo, ya que, cuanto más amplio sea, más difícil será la elección de una «renta equitativa» satisfactoria.

B. El segundo se refiere a los ritmos de actualización de la renta. Este campo de carácter temporal viene definido por la duración del contrato y por las cláusulas de revisión periódica. En el extremo del campo estaría la prórroga forzosa o la finalización del contrato.

Este campo regula la materialización del primer campo en el tiempo, y, en su extremo, significa la libertad que tiene el valor inmobiliario de realizarse en el mercado (dejando su condición de capital en renta).

El capital inmobiliario en renta tiene, pues, una doble naturaleza que puede resumirse así:

a) Como capital que produce un servicio, se comporta como cualquier capital fijo productivo, invertido en un momento dado en una determinada cuantía que sólo varía por necesidades de modernización o reposición.

Tiene su período de amortización y exige su rentabilidad casi como un préstamo al usuario, ya que en la producción del servicio la intervención de trabajo humano es irrelevante (5).

b) Como renta inmobiliaria queda sujeto a los cambios que el conjunto de la actividad social introduce y el sistema de la promoción inmobiliaria materializa en el mercado, modificando la geometría de la ciudad y su geografía de precios. Este carácter, que lo asemeja a una «renta de suelo», cobra mayor peso según nos alejamos del momento de la producción del inmueble y pierde peso con las renovaciones.

Estos dos niveles de la realidad del capital inmobiliario se simultanean (6).

Actualmente, y dado que en la práctica la configuración b) permite hacer una capitalización superior a la configuración a), por el aumento tan espectacular que han sufrido los precios de los

(2) Se trata del proceso histórico de concentración urbana que atraviesa diversas etapas de formalización, en las que la adscripción del capital a una cierta geografía urbana puede generar fuertes cambios de valor que resultan de una práctica social concreta: por ejemplo, la apropiación de ciertas áreas de la ciudad por parte de un determinado grupo social, suele practicarse a través de una sobrevaloración de los productos inmobiliarios, con independencia de los costes de producción, ya que frecuentemente se produce sin que medie proceso productivo alguno.

(3) Cuando las VPO, que habitualmente suponen un apuntalamiento del sector, en época de vacas flacas, se convierten en una restricción porque el Sistema de la Producción

Inmobiliaria atraviesa momentos dorados, la promoción abandona este tipo de productos y hará lo imposible por sacudirse ese «compromiso no deseable».

(4) Todos estos elementos componen el Sistema de la Promoción Inmobiliaria, cuya actividad establece el mercado inmobiliario que se impone como referente mercantil en cada momento, para el capital inmobiliario en renta.

(5) Esta configuración, como se verá más adelante, predomina en la regulación del mercado suco de alquileres.

(6) Un capital puede estar en un nivel o en otro indistintamente, puede estar en los dos y puede pasar de una situación a otra cuando cambia de posición (alquiler, mercado de vivienda, etc.).

CUADRO 1

ESTRUCTURA Y EVOLUCION (1970-1980) DEL REGIMEN DE ARRENDAMIENTO EN EUROPA

País	Porcentaje de viviendas en alquiler 1980 *	Porcentaje de viviendas en alquiler 1970	Porcentaje del sector público en alquiler 1980	Porcentaje del sector privado en alquiler 1980
Alemania Federal (1978)	60	64	30	70
Austria (1983)	42	47	19	81
Bélgica (1977)	37	42	13	87
Dinamarca (1980)	42	47	45	47
España (1980)	25	28	8	77
Finlandia (1980)	29	39	—	—
Francia (1981)	41	43	34	66
Irlanda	25	27	55	45
Italia	40	49	27	63
Noruega	25	—	18	75
Países Bajos (1982)	57	65	75	25
Portugal (1981)	39	—	11	89
Reino Unido (1981)	43	51	70	30
Suecia	43	52	55	45
Suiza	70	—	20	80
Turquía	36	—	4	96

Fuente: Comité de la Vivienda, de la Construcción y de la Planificación. Seminario sobre la Política de Alquileres. Amsterdam, octubre 1986.

* Esta cifra es aproximada, las fechas exactas se sitúan junto al país.

productos inmobiliarios, este capital trata de presentarse como una combinación que extrae *su tamaño de la segunda forma* y se legitima, a la hora de justificar su *derecho a la rentabilidad, de la primera*.

Conviene señalar que, como renta inmobiliaria, es mucho más importante la fijación, pero sobre todo la actualización de la renta, que la duración del contrato (7).

En realidad, el recorte de la duración del contrato es sólo una garantía para el casero de que el valor de su patrimonio no va a separarse mucho de lo que se considera como «valor real de mercado». Si esa garantía la obtiene de otra forma, no es necesario ese control. Si no puede obtener esa garantía de ningún modo, se suele dejar la vivienda vacía: se renuncia a la *renta regulada* del «capital-inversión», para poder obtener el producto de la *venta liberada* del «capital-localización».

3. UNA NUEVA CONFIGURACION DEL PROBLEMA

Igual que el viejo y prometedor dios Jano, el capital inmobiliario en renta presenta dos caras, dos naturalezas y dos campos de regulación, alrededor de los cuales se ha ido tejiendo en los diferentes países europeos una variada normativa y una intervención pública dual y oscilante, en las que ha sido fundamental su papel en la reproducción de la unidad familiar y la penetración en el sector inmobiliario de las formas capitalistas de producción, a través del sistema de la Promoción Inmobiliaria. Todo ello ha ido, poco a poco, sustituyendo el régimen de tenencia de la vivienda en alquiler por el de la vivienda en propiedad, como

fórmula dominante (véase cuadro 1) y estableciendo una nueva configuración del problema, cuyos rasgos fundamentales son:

— Por un lado, la liberación de la *inversión inmobiliaria para arrendar* de sus compromisos sociales más conflictivos, es decir, aquellos que imponen restricciones a su rentabilidad (a su asimilación a los demás productos inmobiliarios del mercado en cada momento). En efecto, al quedar eximida de su papel en el compromiso de ofrecer una vivienda digna a todos los ciudadanos, puede definir un *campo propio cada vez más especializado*, que garantice todos sus «derechos de homologación» y, con ello, su propia libertad mercantil. Ese capital «liberado» va a moverse preferentemente en los espacios más altos de la jerarquía urbana, en los que las rentas de localización de las que se alimenta tienen mayor peso, estando por ello llamado a desarrollar estrategias de control urbano, apoyado en una regulación de máxima libertad contractual y en la actividad terciaria: un paisaje y una tarea que pueden ser muy atractivos para cualquier inversor.

— Por otro lado, el *grueso del parque de vivienda* deja de ser capital rentista para pasar a ser *capital fijo del Modo de Producción doméstico*, renta familiar convertida en patrimonio, objeto de una producción específica configurada en el Sistema de la Promoción Inmobiliaria, que define un campo propio de regulación, que establece los mecanismos de articulación del capital financiero con la renta familiar; donde la vivienda se convierte en un *complemento seguro a la cada vez más deficiente asistencia del Estado del Bienestar*, una garantía frente a un Estado-Providencia condenado a la austeridad.

— Por último, un sector público obligado a atender las necesidades sociales no cubiertas por los otros dos, agravadas por la crisis del gasto pú-

(7) Consideración importante para entender el cambio en el modelo británico.

blico que le obliga a tratar de implicar el capital privado en el problema, buscando fórmulas nuevas de articular subvenciones o bonificaciones fiscales (8), sin mencionar el foso que se está abriendo entre «hogares propietarios» y «hogares no propietarios», en la medida en que aquéllos se han subido a un tren que se aleja rápidamente de éstos, encareciendo la realización de los principios de igualdad social (uno de los principales componentes del pacto social en los países occidentales).

Estos rasgos bastan para dibujar un escenario sobre el que se despliegan algunas variantes notables en algunos países europeos, que tienen su origen en el papel diferente jugado por el sector público a lo largo de la historia del problema principal que es, no lo olvidemos, la divergencia creciente entre las rentas inmobiliarias y las rentas salariales (acosadas últimamente por la desregulación) en determinados sectores de la población, y su codificación dentro del régimen de acumulación y su sistema de regulación. Un problema que, de momento, se ha saldado en todos estos países, sin excepciones, con una segregación espacial que en algunas geografías es muy suave y, en otras, roza la formación de *ghettos*, y que ha terminado por colocar a la asistencia pública en una difícil situación, una vez pasadas las épocas doradas del bienestar.

Como consecuencia de esto último, y puesto que la ampliación a todos los segmentos sociales del régimen de vivienda en propiedad exige una intervención cada vez más costosa del sector público (9), se está planteando de nuevo el papel de la vivienda en alquiler en un contexto muy diferente a su escenario original, con el objetivo de descargar el gasto público de este «ineludible» compromiso, implicando a la inversión privada.

Una tarea ciertamente difícil, ya que se trata de recomponer una credibilidad y una confianza para un sector de inversión, que ya ha encontrado su pequeño paraíso en un lugar diametralmente opuesto (en el mercado de alquiler de renta alta), y que aún tiene pendiente una importante deuda de «situaciones restringidas», frutos de una historia de muchas décadas de regulaciones o congelaciones, de indefinición de períodos de contratación, y de la amenaza última del derecho de tanteo, todo ello agravado por la necesidad de modernizar o rehabilitar buena parte de ese parque cautivo.

Más difícil aún, cuando se argumenta esa necesidad con un discurso «social» sobre las ventajas del alquiler frente a la propiedad, que empieza por afirmar que la vivienda en alquiler es la solución para una población que no puede acceder a la pro-

piedad de la vivienda. Que es tanto como afirmar que alguien que no pueda comprar una cosa, puede pagársela al que se la presta y, además, los intereses del préstamo. Evidentemente que es una cuestión de tiempo, pero en el universo de los valores inmobiliarios el tiempo siempre juega a favor del propietario y el problema está en que el «préstamo» y sus intereses crecen con su paso, y parece que más deprisa que los salarios de «los-que-no-pueden-comprar-pero-sí-alquilar», lo cual nos lleva, una vez más, al salario y su regulación como el elemento fundamental en cualquier régimen de acumulación, y a la conclusión de que en un sistema totalmente libre, comprar es más barato.

Pueden señalarse otras ventajas del alquiler, como pueden ser la mayor movilidad espacial, que se supone que permitiría acercar el trabajo y la residencia, o adecuar tamaño y características de la vivienda a las necesidades cambiantes de la unidad familiar, pero esto es un lujo que, en las actuales circunstancias, sólo pueden permitirse aquellos que tienen recursos para hacerlo desde una plataforma diferente (la vivienda en propiedad), o en aquellos países donde el sector público posea un amplio y variado parque, que siempre se moverá en los estrechos márgenes de la segregación social del espacio.

Tal como se está definiendo el sector privado de alquiler, va a terminar por atender preferentemente situaciones transitorias, bien por el vértice superior de la jerarquía social, bien por las bases (jóvenes matrimonios con posibilidad de mejorar rápidamente sus expectativas de ingresos, por ejemplo), pero cualquier política de alquiler de más amplio espectro tendrá que contar con una decidida ayuda pública.

La redefinición de una política pública de alquileres en los diferentes países europeos pasa por una redefinición global de la política de la vivienda, que deberá dar cuenta de la situación heredada, que presenta importantes variaciones nacionales, para establecer las vías de adaptación a los papeles, que en el futuro se asignen tanto al capital inmobiliario rentista, como al sector público (tanto como regulador, como catalizador de procesos, como productor o como gestor de su patrimonio), así como la relación del patrimonio familiar inmobiliario con la asistencia del Estado-Providencia y con el sistema de la promoción inmobiliaria, además de definir los campos y modalidades específicos de las diferentes fórmulas de tenencia y, sobre todo, el grado y los mecanismos de control del modo de formación de los valores inmobiliarios. Y todo ello en una geografía muy precisa.

(8) Una vez más, el reciente modelo británico ofrece alguna de estas «novedades».

(9) Sobre todo cuando no puede esperar una «ayuda» más amplia del capital financiero, que no puede atender a segmentos de demanda por debajo de una renta familiar determinada, ni a grupos desregularizados salarialmente, ya que cuando no existe patrimonio previo (y suele ser el caso lógicamente),

tanto el crédito personal como el hipotecario se basan en la estabilidad y la cuantía de la realización salarial, puesto que su papel es servir de catalizador en la transformación de esas rentas salariales en patrimonio inmobiliario, un proceso que lleva su tiempo y por el que cobra él y el capital financiero que utiliza y devuelve.

4. UN EJEMPLO ALTERNATIVO DE FORMACION DE LOS VALORES INMOBILIARIOS

Hemos visto que las sobrevaloraciones que introducen, a través de las rentas urbanas, las prácticas sociales concretas en el mercado de valores inmobiliarios van separando cada vez más el valor de producción del valor de mercado; concretamente, van separando cada vez más las expectativas de obtención de renta de las posibilidades de pagarla. Parece, incluso, que la instalación del capital mobiliario en el modo de producción doméstico contribuye a sobredimensionar este campo de valores. En todo caso, no parece demasiado útil tratar de regular los precios de ciertos productos inmobiliarios (la vivienda en alquiler, por ejemplo) cuando ese control no se extiende a la totalidad de la producción inmobiliaria, a no ser que esos productos controlados sean dominantes, esto es, los principales responsables de la formación de los valores inmobiliarios y, por tanto, sus referentes fundamentales. Ese control exigirá, seguramente, un dispositivo bastante aparatoso y, aun así, estará circunscrito a una cierta geografía, porque esos productos dominantes lo son en un determinado ámbito: por ejemplo, en Suecia, servirán para mantener alquileres equitativos en las nuevas ciudades, pero no en el centro de Estocolmo. Con esto se adelanta que, incluso en el mejor de los casos, no se va a poder evitar una dualización del mercado que tiene una materialización espacial concreta.

En Suecia, la presencia de un parque inmobiliario en alquiler, en poder de sociedades de carácter público, que acoge a la cuarta parte de las familias del país, y que es aún más dominante en determinados ámbitos urbanos, permite establecer una referencia del valor inmobiliario que no está sujeta a alteraciones mercantiles de origen no productivo. Surge, de este modo, *el valor de uso de la vivienda* a través de una especie de valor medio, atribuido por el usuario a cada tipo de vivienda y por comparación con otras viviendas semejantes. Se establece de acuerdo con unos baremos y, en su determinación, es importante el coste de explotación y las amortizaciones de las sociedades públicas propietarias, pero, sobre todo, la clave está en la negociación con una organización civil de usuarios, que cuenta nada menos que con una oficina central, 21 asociaciones regionales, 206 secciones locales, 3.600 comités de contacto y 22.000 delegados electos, además de 800 empleados: todo un ejército para establecer un patrón del valor y para defenderlo.

Sobre este valor de uso, en el que no intervienen ni la propiedad del suelo ni las rentas inmobiliarias externas de localización, es decir, del que se ha eliminado cualquier elemento alterador de naturaleza «central», se referencia todo el mercado, para lo cual se cuenta con un aparato judicial a la medida.

Tradición, una base civil organizada, una estructura judicial *ad hoc* y, sobre todo, un parque amplio público dominando el mercado, son las ba-

ses de un sistema de fijación de precios que mantiene el mecanismo de formación de los valores inmobiliarios al margen de los movimientos convulsivos que caracterizan otras geografías urbanas. Estaríamos dentro de la configuración de capital señalada más arriba en el apartado a) del punto 2.2.

A pesar de todo, el sistema presenta algunas fisuras: la falta de homogeneidad del parque, sobre todo debida a la edad de la construcción, es decir, a los diferentes costes de producción (crecientes), hace que, en algunos casos *el valor del uso* esté por debajo del coste real, lo cual se puede compensar en el seno de una sociedad inmobiliaria que posea un parque diversificado en el tiempo de construcción, pero no en caso contrario. El que tenga en alquiler casas antiguas, obtendrá en proporción más renta, pero sobre él planea la amenaza de una rehabilitación, que deberá acometer tarde o temprano y que invertirá la proporción, pues los costes de construcción crecen más rápidamente que los salarios medios y (en contra de la voluntad del legislador) los costes de construcción tienen cada vez un mayor peso en la fijación del valor de uso (sin que ese mayor coste de construcción suponga necesariamente más ventajas para el usuario).

Todo ello no impide que la vivienda en propiedad vaya en aumento, pero, al parecer, se ha conseguido, en buena medida, bloquear el mecanismo que alimenta la inversión inmobiliaria de rentas parasitarias. Será difícil que puedan eliminarse totalmente este tipo de rentas, en la medida en que son una exigencia impuesta por la formación social, pero eso es otro asunto.

Este modelo de control se basa en el carácter público del capital inmobiliario, especialmente dominante en importantes áreas urbanas del país, ya que ese capital puede desdeñar configurarse en el nivel b) (ver punto 2.2) y, al mismo tiempo, someterse a un patrón de valores de fuerte componente local que controlan los propios usuarios, estableciendo así la pauta para el sector privado de alquiler. En cualquier caso, no olvidemos que Suecia es un país de diferencias sociales matizadas que alimentan escasas diferenciaciones de renta y que siempre queda el mercado de vivienda en propiedad, más libre, para dar cuenta de ellas.

5. UN CAMBIO RADICAL DE MODELO

La oposición conservadora sueca viene pidiendo, desde hace tiempo, la sustitución del valor de uso (como patrón) por el valor de mercado. Es decir, viene pidiendo libertad mercantil. No está claro que lo vayan a conseguir inmediatamente, pero sí van a contar con una experiencia similar para mostrarles el camino, porque justamente ahora comienza en el Reino Unido la aventura de transformar el viejo patrimonio público en alquiler, en capital inmobiliario privado, en torno a una estructura empresarial profesionalizada, o al menos ésa era la intención.

Pionera en tantos aspectos del diseño del modelo de acumulación, la Gran Bretaña desarrolló, desde el final de la segunda guerra mundial, una política de intensa urbanización sobre la base de la construcción sucesiva de varias generaciones de nuevas ciudades que, en distintas épocas, dieron forma a estrategias territoriales diversas. En ellas, la existencia de un parque inmobiliario municipal en alquiler, fuertemente subvencionado, era determinante; pues bien, a partir de la Housing Act de 1988, se inicia una tarea de privatización que extrae su filosofía del núcleo duro del liberalismo: la formación del valor de los inmuebles se realiza en el mercado; la inversión en vivienda de alquiler debe tener la misma rentabilidad (el mismo patrón de valor) que la inversión-producción de vivienda-mercancía; esa rentabilidad permitirá ir sustituyendo subvenciones por capital privado captado en el mercado de capitales; la asistencia onerosa del Estado será paulatinamente sustituida por un aumento creciente de los alquileres; más aún, las ayudas públicas pasarán de asistir al usuario a garantizar la rentabilidad de la inversión privada.

El parque público británico es similar en proporciones al sueco, pero al contrario que aquél, nunca jugó un papel de patrón en el mercado, por lo que siempre estuvo confrontado a una realidad mercantil que se separaba progresivamente. Ha sido un universo fuertemente protegido por subvenciones administradas por los poderes locales, creando así, en cierto modo, un «espacio» singular con sus propias leyes que, también a diferencia de Suecia, ha ido acumulando efectivos demográficos muy específicos (fuertemente segregados). La nueva norma va a transformar radicalmente esta situación.

Para empezar, el inquilino ya sabe que su renta irá creciendo inexorablemente poco a poco; su casero dejará de ser el municipio, huérfano de subvenciones del Estado, que ahora pasarán (algo recortadas) a las Asociaciones de Vivienda (Housing Associations) que, a su vez, podrán tomar del mercado la otra parte del dinero necesario, ya que las nuevas condiciones permiten garantizar su rentabilidad.

El contrato es indefinido (es el lado social de la norma) pero la actualización de la renta es anual (es la garantía para la inversión privada en el futuro) y como quiera que entre la renta «equitativa» y la «mercantil» hay diferencias y las seguirá habiendo, a pesar de que aquéllas irán aumentando «ligeramente» por encima de la inflación (hay que combinar garantías sociales con la recuperación del tiempo perdido), será necesario mantener la subvención pública, aunque se espera que vaya disminuyendo con el tiempo, descargando el presupuesto público de los «excesos del bienestar» y asignándole más altos destinos: garantizar la legítima rentabilidad de la inversión privada.

Así, el patrimonio municipal se quiere que pase a manos de *asociaciones privadas profesionalizadas*, en un proceso de concentración cuyo horizonte es difícil de prever, ya que habrá tendencia

a manejar paquetes inmobiliarios de composición (rentabilidad) diversa, de estado de amortización-necesidad de renovación distinta, con objeto de compensar los efectos cíclicos y poder planificar con una cierta estabilidad, lo cual significa que se producirán agrupaciones.

Tampoco es fácil predecir las consecuencias entre la demanda, pero es evidente que los grupos de rentas inferiores tenderán a quedarse descolgados y, quizá también, aquellos que por su nivel de ingresos no puedan acceder, por poco, a esta especie de mercado intermedio (que todas estas asociaciones producen efectos de umbral, y no hay cosa peor que quedarse entre dos aguas). Seguramente la garantía más efectiva de que este mercado se va a mantener en una posición intermedia proceda de su propia geografía, ya que no ocupa espacios centrales ni periferias degradadas.

Queda, no obstante, en este escenario, ver cuál pueda ser la actitud de los propios usuarios, ya que nada les impide constituirse en asociaciones y hacerse con la propiedad y gestión de sus alojamientos. Puede ser una vía interesante que pondría a prueba la solidez de las organizaciones sociales de base. De hecho, ya está ocurriendo.

Fuera de este ámbito especialmente regulado el panorama británico de arrendamientos se completa con libertad de alquileres y corta duración de los contratos, acompañando a una fórmula (las Business Expansion Scheme), que va a permitir una fuerte capitalización inmobiliaria de los vértices espaciales de la jerarquía urbana, al calor de la bonificación fiscal que, en la actualidad, favorece la inversión de vivienda en renta (a través de *empresas ad hoc*), incluso por encima de la compra de la propia vivienda: ¿Por qué no recuperar para el capital inversor las constantes revalorizaciones de los productos inmobiliarios razonablemente bien situados, que puedan representar un negocio demasiado sustancioso para confinarlo en los estrechos límites del modo de producción doméstico, donde además queda sujeta al uso familiar, si otras actividades pueden pagar una renta mayor?

Con esto se va dibujando una característica fundamental del mercado inmobiliario en la actualidad, su fragmentación de acuerdo con *geografías sociales* que ya no expresan sólo diferencias de renta entre los diferentes segmentos, de acuerdo con el viejo modelo de la división social del espacio, sino que *definen campos de articulación diferenciados* en los que, tanto el capital inmobiliario como los mecanismos reguladores del sistema, adoptan configuraciones diferentes, ciertamente difíciles de armonizar con normas generales de ámbito estatal. Así se explica, por ejemplo, que la nueva Housing Act combine, por una lado, en el «sector más social» la *duración indefinida del contrato* con el sistema de *actualización de la renta anual*, en una configuración de capital productor de un servicio, en la seguridad de que su geografía no le va a permitir aspirar a nada mejor, y, por otro, en el «sector más elitista», el *contrato corto y la renta libre*, seguros de que su explosiva geo-

grafía se encargará del resto, en una configuración típica de capital rentista constantemente actualizado.

Nacen así mercados duales, entre cuyos bordes oscilantes quedan situaciones nunca bien resueltas.

Existen otras fórmulas, en otros países europeos, que tratan de mantener un cierto equilibrio entre alquileres y rentas familiares, manteniendo aquéllos dentro de un porcentaje razonable de éstas. Esta aproximación puede hacerse de muchos modos pero, independientemente de la técnica empleada, está condenada a entrar en conflicto, o bien con los mecanismos de formación libre de los valores inmobiliarios, con la consiguiente deserción del sector, o bien con la limitación de los recursos familiares a partir, o alrededor, de un determinado umbral de renta y la consiguiente y necesaria participación subsidiaria del sector público, que también está en dificultades por culpa del déficit.

Así, en Italia, la Ley Equo Canone, de 1978, crea el artificio del valor de inversión de la vivienda (regulado en última instancia por decreto) y establece el alquiler sobre un porcentaje de este valor, con la pretensión de darle una rentabilidad razonable para ambas partes (arrendador y arrendatario), pero que no ha conseguido convencer a la inversión privada, que dispone de otras oportunidades inmobiliarias no sujetas a regulación.

En Francia, por el contrario, la Ley Méhaignerie se mueve hacia una liberalización del mercado sin dejar de proclamar un objetivo social (algo difícil de rastrear), acotando la duración de los contratos (tres años) que se establecen libremente, porque durante ese tiempo se actualizan de acuerdo con los incrementos de los costes de construcción. Aquí sí parece que la iniciativa privada ha quedado tan convencida que los nuevos precios de los alquileres han creado un mercado imposible y se va rehabilitando o modernizando todo el parque a medida que entra en este nuevo sistema de arrendamiento (es la condición) (10).

Otros países utilizan, de una u otra forma, como referentes para la fijación del alquiler, los alquileres del sector público basados fundamentalmente en los costes de producción (amortización, intereses, gastos, etc.); se trata de establecer las *modalidades de articulación de la doble naturaleza productiva-rentista de este capital inmobiliario*. En el caso de la RFA se resuelve de forma simple: el alquiler «libre» no será más de un 20 por 100 superior a ese precio referencial. Depende, en general, de la proporción que represente el parque público sobre el total, pero este sistema obliga a una doble regulación de la fijación y la actualización de la renta; como en Bélgica donde se vin-

cula el alquiler al salario familiar en el sector público y, en el sector privado, se somete la actualización a un máximo anual; como Dinamarca, donde esa dualidad tiene carácter territorial y así, en los «territorios libres», se actualiza la renta cada dos años y en los «controlados» se fija el precio sobre los costes (casi una constante del sector social) (11); como los Países Bajos donde al aumento de los costes financieros y el creciente peso sobre los presupuestos públicos está conduciendo a una liberalización del mercado, confiando que se descarguen así los compromisos de aquéllos. Y es que, en algunos países, la voluntad de establecer mecanismos de ayuda (subsidios) al alquiler para no dejarlo bajo mínimos, ha llevado a desarrollar un aparato administrativo ciertamente impresionante para controlar que el alquiler se ajuste a precios razonables (para unas 800.000 familias en Holanda), de acuerdo con las necesidades reales y los recursos de cada familia y proceder a otorgar los subsidios necesarios.

Puede decirse que los viejos y complejos sistemas de regulación y control, que caracterizaron al antiguo sistema del bienestar, y que conectaban toda una serie de subsidios con el salario y las necesidades de la unidad familiar, tienden a ceder ante fórmulas más simples (pero no siempre más eficaces ni equitativas) y, por tanto, más generales y menos comprometidas para el erario público, que difícilmente abordan los problemas fundamentales, porque:

— Controlar el campo de la formación de valores inmobiliarios es difícil cuando dominan los productos en venta (es la tendencia en toda Europa), a no ser que se establezcan mercados paralelos que acaban adoptando una geografía precisa (si no empiezan así, como en el Reino Unido).

— Liberar el mercado de alquiler, fomenta movimientos de control estratégico de ciertas áreas de las ciudades y estos movimientos alimentan (y se alimentan de) alzas inmobiliarias y terciarización del parque de vivienda, que ya no cumple función social alguna.

— Establecer una política social que actúe en el sistema de regulación del régimen de acumulación, bien por subsidio del salario (complementando el salario directo, cuando la propia relación salarial estable está en crisis), o bien catalizando procesos de capitalización de esas rentas salariales en forma de capital vivienda, resulta demasiado caro para el Estado.

Seguramente es preciso pagar una fuerte factura de segregación espacial, que gravitará como una pesada losa sobre nuestras sociedades pretendidamente igualitarias, pero hay tres conclusiones que parecen claras:

(10) Quizá haya que contemplar esta fuerte alza originada como un coste social que lleva aparejada una política de rehabilitación y modernización de la ciudad histórica y del parque de vivienda. Habría, no obstante, que valorar si esa política urbanística podría hacerse sin costes sociales altos como son la expulsión de la población que ya no puede pagar las nuevas rentas.

(11) Dinamarca ofrece, además, un sistema de subsidios personales en función de los ingresos familiares. Es una auténtica política típica del bienestar, complemento del salario directo, parecida a la de los Países Bajos. Por otra parte, ha puesto en marcha un sistema de autofinanciación de la rehabilitación y modernización a través de un aumento de las rentas de alquiler que se invierte obligatoriamente en las mejoras y que contrasta con el sistema francés comentado más arriba.

a) Disponer de un parque público en alquiler de cierto tamaño es, sin duda, una baza fundamental para cualquier política de vivienda y, basado en los precios de coste, no tiene por qué resultar oneroso para la Hacienda Pública: en el mejor de los casos, puede servir para controlar la formación del valor del resto de los productos inmobiliarios, pero en el más desfavorable, siempre puede servir de referente para marcar unos techos que nadie podrá decir que son arbitrarios ni gravosos, además de dar flexibilidad a cualquier acción pública en favor de los sectores más necesitados en cada momento.

b) Dar total libertad al mercado de alquiler es fomentar las alzas inmobiliarias, favorecer un control privado y acumulativo (formación de empresas *ad hoc*) de los espacios centrales de las ciudades; supone una incentivación innecesaria del sector de la construcción, que tiene el efecto perverso de desviar recursos hacia una inversión inmobiliaria que resulta privilegiada, en detrimento de otros objetivos más sociales. No resuelve ningún problema social y crea algunos.

c) No puede separarse una política de alquileres de una política global de la vivienda, ni ésta de políticas urbanísticas concretas, ya que las distintas áreas de la geografía y de la historia de las ciudades están dominadas por configuraciones determinadas de la formación del valor del capital inmobiliario, así como por una situación y papel di-

ferentes de éste en cada uno de los modos de producción que se articulan (capital rentista del modo de producción feudal, capital-productivo del modo de producción capitalista, capital-patrimonio del modo de producción doméstico), lo cual relaciona la política urbanística con el régimen de acumulación a través de la vivienda y las prácticas de los agentes inmobiliarios.

Cualquier regulación de estos aspectos deberá contar con un profundo conocimiento de todos estos factores, pero sobre todo con un proyecto social concreto que permita legitimar los compromisos públicos y donde, si bien los objetivos deberán ser generales, las medidas tendrán cada vez un carácter más local y específico.

La vivienda en alquiler nunca volverá a cumplir el papel protagonista que desempeñó a los comienzos de la «revolución» urbana, pero no hay que olvidar que la difusión generalizada de *la vivienda en propiedad* se ha apoyado en la *consolidación de la relación salarial fija*, una relación que, en los nuevos modelos productivos que empiezan a esbozarse, sólo queda reservada a un núcleo resistente. La vieja vivienda en alquiler, seguramente, volverá a ser llamada a filas, mejor será que se le asigne un papel y unas cualidades precisas cuanto antes y que elija bien sus campos de operaciones, porque la geografía urbana hace tiempo que dejó de ser neutral.