

Política de vivienda: orígenes y variaciones

La vivienda es una necesidad. Es precisamente porque es una necesidad que las personas siempre encuentran un lugar para vivir. Esto no siempre será una vivienda bien construida, espaciosa y permanente con una gama completa de instalaciones. En algunas sociedades, las presiones financieras pueden forzar a muchos a vivir en barrios de chabolas construidos por ellos mismos ubicados en subdivisiones ilegales y sin sistemas de alcantarillado adecuados o escuelas formales; otros se pondrán en cuclillas ilegalmente; algunos habitarán viviendas con contratos a corto plazo e inseguros; otros se verán obligados a vivir con padres o amigos; otros para dormir en el metro o en las puertas de las tiendas. Para algunos, vivir en una furgoneta tirada por caballos o en cuclillas puede ser una cuestión de elección en torno a las decisiones de estilo de vida, pero, en general, las soluciones que las personas encuentren reflejarán el nivel y la estabilidad de sus ingresos y el costo de varias soluciones alternativas de vivienda. En general, opera la llamada 'Ley de Hierro' de la vivienda: que aquellos grupos en sociedades con el mayor dominio sobre los recursos materiales vivirán en los hogares más grandes y de mayor calidad y aquellos con menos dominio encontrarán las soluciones de menor calidad; y, para estos últimos, sus circunstancias de vivienda serán socialmente insatisfactorias.

Sin embargo, entre los países industrializados avanzados, no hay ejemplos de gobiernos que se estén preparando para permitir la existencia continua de un sistema de vivienda en el que todos los ciudadanos hayan tenido que buscar entre las alternativas de libre mercado. En todos esos países, los gobiernos han intervenido para alterar la gama de soluciones disponibles, el equilibrio de ventajas y desventajas de las diferentes soluciones, y los medios de acceso a ellos. Han introducido medidas para modificar la cantidad, calidad, precio, acceso y control de la vivienda, y al hacerlo también han modificado la 'Ley del Hierro'. Una característica de todos los gobiernos de todos los países industrializados, entonces, es que se han encargado de involucrarse con esta necesidad. Cualesquiera que sean las predilecciones ideológicas, el nivel de industrialización, las características demográficas o sociales, el clima o la disponibilidad de materiales de construcción, los gobiernos han intervenido amplia y profundamente en la producción y consumo de viviendas. Además, hay motivos para sugerir, siguiendo a Harsman y Quigley, que, aunque los gobiernos intervienen ampliamente en todas las áreas principales de bienestar (atención médica, educación, pensiones, etc.), así como con algunos otros bienes y servicios, las intervenciones en vivienda son sustanciales:

Todos los países desarrollados tienen algún problema de vivienda de alguna forma, y todas las naciones, independientemente de su orientación hacia los mercados libres o la planificación central, han adoptado una variedad de políticas de vivienda. La producción, el consumo, el financiamiento, la distribución y la ubicación de las viviendas se controlan, regulan y subsidian de manera compleja. De hecho, en comparación con otros productos económicos, la vivienda es quizás el más estrictamente regulado de todos los bienes de consumo. (Harsman y Quigley, 1991, p. 1)

Problemas domésticos

Dada la universalidad de los problemas de vivienda y de la intervención del gobierno, se puede hacer la pregunta: ¿cuál es la naturaleza de los problemas que toda esta política busca abordar? En otras palabras, ¿existen, o ha habido, dificultades prácticas que se han interpuesto en el camino de que los ciudadanos individuales disfruten de un nivel aceptable de vivienda? Burns y Grebler (1977) han sugerido que los problemas pueden describirse en términos de **cuatro tipos de desequilibrio**, un término que en este contexto utilizan, no en el sentido económico habitual de una disparidad entre la oferta y la demanda, sino como una disparidad entre el stock de viviendas, por un lado, y la cantidad que se considera "necesaria", por otro. Según esta definición, puede haber una escasez absoluta de viviendas adecuadas que el mecanismo de precios no pueda cerrar a corto plazo. Una consecuencia es que algunas personas pueden estar sin vivienda de un nivel satisfactorio o sin vivienda en absoluto.

La distinción, por lo tanto, es entre el concepto de demanda, que se toma de la economía y se refiere a la capacidad y la voluntad del consumidor individual para pagar la vivienda, y el concepto de necesidad, que es una aspiración socialmente aceptada que describe ese estándar de adecuación que la sociedad en su conjunto adopta como expresión del interés colectivo. Aunque se han planteado como alternativas, de hecho, no son independientes. Lo que las sociedades adopten como un estándar adecuado no estará relacionado con la economía real, es decir, con los "ingresos y precios que prevalecen en el país en cuestión" (Needleman, 1965, P. 18). Cuando existe un compromiso real para garantizar que se satisfagan las necesidades, el concepto de demanda social puede ser útil. **Esto describe la capacidad y la voluntad de la sociedad, como colectivo, de pagar la vivienda.** Aunque no es necesariamente el caso de que todas las intervenciones en los mercados de la vivienda resulten en un mayor consumo de recursos reales o finanzas públicas, sin embargo, la política de vivienda en sí puede equipararse aproximadamente con el concepto de demanda social. Desde este punto de vista, las decisiones de los gobiernos de intervenir en los sistemas de vivienda tienen el efecto de reemplazar o modificar la demanda individual, como principio que rige los resultados de la vivienda, con la demanda social.

La discusión de Burns-Grebler sobre los desequilibrios puede presentarse a la luz de la distinción entre estos conceptos, y los desequilibrios se consideran declaraciones de necesidad, que los gobiernos pueden elegir traducir en declaraciones de demanda social. **El desequilibrio estático se refiere a la disparidad general entre el número de viviendas en una unidad geográfica, como un país, y el número de hogares.** Por supuesto, ambos lados de la disparidad pueden estar relacionados entre sí, por ejemplo, porque la formación de hogares puede verse limitada o facilitada por la disponibilidad de viviendas satisfactorias, pero, en general, el desequilibrio estático proporciona una medida cruda de la adecuación actual del país stock de viviendas.

El desequilibrio dinámico se refiere a las tendencias a lo largo del tiempo en el desequilibrio estático y, por lo tanto, a las tendencias combinadas en el inventario de viviendas y los hogares, en cuanto a si la disparidad se está ampliando o reduciendo. El desequilibrio espacial indica el desajuste que puede ocurrir dentro de las diferentes partes de un país. En un país en

Commented [BU1]: Demanda individual

Commented [BU2]: Demanda social

su conjunto, podría haber un equilibrio entre las casas y los hogares, o incluso un excedente de viviendas, pero las casas no están necesariamente ubicadas en las regiones donde los hogares quieren vivir. Las disparidades espaciales pueden ocurrir cuando hay una rápida migración de las áreas rurales a las urbanas, tal vez asociado con procesos de industrialización, o con una reducción en las oportunidades de empleo en aquellas áreas urbanas cuyas economías están fuertemente sesgadas hacia industrias en declive combinadas con un aumento en el empleo en la industria en crecimiento zonas En otras palabras, puede haber escasez en algunos lugares y excedentes en otros. La medida final es el desequilibrio cualitativo que denota que algunos hogares pueden estar viviendo en alojamientos que no cumplen con un estándar que sería aceptable para la sociedad en general. El alojamiento puede considerarse demasiado pequeño para la cantidad de personas que viven allí, puede faltar instalaciones como un baño interno, arreglos de calefacción adecuados o un sistema de agua dulce, o puede tener una capacidad demasiado limitada para proteger a los que viven allí de los elementos

Dado que los desequilibrios de Burns-Grebler representan una forma de describir, en términos generales, los problemas de vivienda con los que se enfrentan los gobiernos de todos los países industrializados avanzados, una pregunta es si realmente son los estímulos para la formulación de políticas. Muchos de los que han estudiado la política de vivienda en los últimos 30 años han asumido que la política puede interpretarse inequívocamente como parte de un proceso por el cual los gobiernos reaccionan a los problemas de vivienda que enfrentan sus ciudadanos (tal vez, como se describe aquí en términos de desequilibrios) de modo que el objetivo sea aumentar su bienestar, bienestar o calidad de vida. Desde este punto de vista, por lo tanto, las políticas parten de las dificultades que enfrentan los ciudadanos individuales (falta de vivienda, hacinamiento, inseguridad en la tenencia, condiciones insalubres) a las que los gobiernos responden en forma de políticas de vivienda para mejorar estas condiciones de vivienda.

Pero, como exploraremos en capítulos posteriores, la opinión de que las necesidades de bienestar de los ciudadanos de los países industrializados son un disparador automático para la introducción de políticas sociales es discutible. La creencia de que las preocupaciones humanitarias constituyen la base única o incluso parcial o desencadenante de la política de vivienda, pasa por alto otras posibilidades, por ejemplo, que la política puede cumplir una función para estabilizar el sistema económico y político en su conjunto. Los gobiernos pueden intervenir, en otras palabras, de manera que mejoren la suerte de aquellos que de otro modo no podrían consumir viviendas de un tamaño y calidad razonables, pero ese resultado es una consecuencia de una motivación subyacente para preservar el orden social. Por lo tanto, puede haber una distinción entre lo que las políticas logran para mejorar el sistema de vivienda y lo que pretenden lograr para proporcionar una mayor estabilidad.

El argumento aquí, entonces, es que mientras que en todos los países hay, o ha habido, circunstancias que pueden describirse en términos de necesidad y desequilibrios, y al mismo tiempo que todos los países industrializados han promulgado políticas de vivienda, no necesariamente se pueden ver los dos como parte de un sistema de respuesta de estímulo. La posibilidad de enlaces alternativos hace que la comprensión de la naturaleza y los orígenes

de la política de vivienda sea una tarea difícil y fascinante. Se complica aún más debido a las variaciones espaciales y temporales. Si bien todos los países industrializados han promulgado políticas de vivienda, existe una amplia gama de formas adoptadas por esas políticas. Por lo tanto, en algunos países se hace hincapié en la provisión directa, en otros en la regulación, algunos se concentran más en la producción, otros en el consumo, etc. Igualmente, puede haber cambios en la política con el tiempo. En otras palabras, la política tiene una dimensión histórica, ya que de vez en cuando los gobiernos derogan la legislación anterior y promulgan una nueva. El estímulo para tal cambio puede ser el desarrollo de la naturaleza de los problemas de vivienda, las percepciones cambiantes de la necesidad, o tal vez los desarrollos ideológicos que pueden llevar a los gobiernos a inclinarse más o menos a intervenir en los procesos de oferta y demanda.

El paradigma europeo

Una forma de explorar las variaciones espaciales y temporales es recurriendo a la presentación de lo que Bullock (1991) llama "el paradigma europeo". En esto, traza lo que afirma que es el desarrollo histórico típico de las experiencias nacionales de vivienda y la política de vivienda asociada. Dado que el paradigma constituye una serie de etapas, que pueden estar vinculadas a períodos o hitos históricos, cuando la naturaleza de los problemas, o la percepción de ellos, cambió, enfatiza útilmente la dimensión histórica de los sistemas nacionales de políticas de vivienda. Sin embargo, aquí también se usa como un tipo o modelo ideal contra el cual se pueden comparar los desarrollos en países individuales.

El punto de partida de Bullock es la sugerencia de que, si bien los observadores de la vivienda del siglo XVIII habían expresado "objeción a una vivienda inadecuada o hacinamiento" (Bullock, 1991, p. B004), el siglo XIX vio la vinculación del fenómeno de la urbanización con el movimiento de reforma sanitaria que fue estimulado por la ocurrencia generalizada de tifus y cólera. Bajo esta presión, la respuesta de mediados de siglo fue que los gobiernos asumían la responsabilidad de imponer regulaciones que garantizaran una mayor salud de quienes viven en las áreas urbanas en rápida expansión. Los problemas de vivienda fueron vistos como productos de urbanización e industrialización derivados de las consecuencias disfuncionales de las soluciones de libre mercado.

En opinión de Bullock, una segunda etapa típica ocurrió a partir de la década de 1880. La vivienda se vio menos como un problema de salud y más como un problema económico, con el reconocimiento de que los ingresos de la gran masa de las poblaciones nacionales eran demasiado bajos para permitirles pagar el precio de mercado de una vivienda adecuada. En esta creciente conciencia, se volvió a evaluar el papel apropiado del gobierno. La mayor disposición a tolerar la intervención encontró expresión en el desarrollo de alternativas sin fines de lucro al mercado libre. Como Bullock lo cuenta:

En Inglaterra, por ejemplo, se promulga una legislación habilitante para que ciudades como Londres ahora puedan construir y administrar sus propias urbanizaciones municipales. En Alemania, como en Francia, el gobierno está ahora por primera vez preparado para sancionar el uso de fondos a tasas de interés más bajas que las del mercado como fuente de capital para

las cooperativas y asociaciones de vivienda del incipiente sector sin fines de lucro. (1991, p. B004)

Ambas guerras mundiales marcaron puntos de inflexión. La Primera Guerra Mundial estuvo acompañada de un enfoque radical y doble. Los gobiernos adoptaron marcos regulatorios destinados a los niveles de alquiler y la seguridad de la tenencia en viviendas privadas de alquiler. Además, se embarcaron en programas a gran escala de viviendas subsidiadas. La destrucción generalizada causada por la Segunda Guerra Mundial, el cese de nuevos edificios durante media década o más y los movimientos de población a gran escala, todos contribuyeron a la necesidad de construir rápidamente y en grandes cantidades. La respuesta estándar fue la construcción masiva de viviendas sociales, una respuesta que se conformó con desarrollos más amplios del estado de bienestar. Desde mediados de la década de 1970, se ha alcanzado un nuevo punto de inflexión con el típico deterioro de los programas de vivienda social, como parte de una presión general sobre los estados de bienestar.

Entonces, en general, dentro del paradigma europeo, la visión es una en la que los problemas de vivienda fueron cada vez más reconocidos desde finales del siglo XVIII en adelante, las intervenciones se volvieron cada vez más completas con un énfasis creciente, particularmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial soluciones de vivienda social, pero con un retiro de la responsabilidad del gobierno en los últimos veinte años. ¿En qué medida esto describe con precisión el desarrollo histórico de los enfoques de la política de vivienda en los países europeos? La mayoría de los observadores sin duda reconocerían elementos, particularmente en aquellos países europeos en las latitudes medias, como Gran Bretaña, Alemania, Francia, Bélgica y los Países Bajos, que experimentaron urbanización e industrialización en masa en el siglo XIX. En realidad, la posición británica encaja muy de cerca, como describimos aquí.

Gran Bretaña

La estructura básica de la solución británica para satisfacer las necesidades de vivienda se estableció durante y poco después de la Primera Guerra Mundial. Hasta ese momento, de acuerdo con lo que se ha mencionado anteriormente como el paradigma europeo, la vivienda en Gran Bretaña era una buena producción y asignación de acuerdo con las reglas que operaban en un mercado en gran medida no regulado. Es verdad que la legislación gubernamental ha tenido un impacto en el control de algunos de los peores aspectos del mercado, como densidades excesivas y disposiciones sanitarias inadecuadas, pero las fuerzas del mercado siguen siendo las dominantes. Sin embargo, el enfoque basado en el mercado estaba dando como resultado resultados que se consideraron inaceptables. Una ley de rentas en 1915 introdujo ambos controles sobre las rentas, que los vincularon a niveles de mercado históricos más que actuales, y a la seguridad de la tenencia. Dado que el sector del alquiler privado en este momento representa alrededor del 90 por ciento del stock de viviendas, esta legislación tuvo el efecto de cambiar fundamentalmente el equilibrio entre el interés colectivo y el interés privado. A su vez, este nuevo equilibrio contribuyó a la disminución a largo plazo del sector. Ya no podían cobrar alquileres que reflejaban la escasez del mercado, los

propietarios decidieron abandonar el negocio, mientras que los inquilinos volvieron cada vez más sus aspiraciones a otras oportunidades de vivienda.

La primera de estas alternativas se desarrolló a través de una nueva legislación en 1919 que establecía arreglos que debían resultar en el desarrollo rápido y eventualmente extenso por parte de las autoridades locales de una solución de vivienda pública. El ímpetu había estado creciendo durante dos o tres años apoyando la opinión de que 'algún tipo de ayuda estatal tendría que estar disponible' (Malpass y Murie, 1994, p. 51) y el problema para 1919 era más bien el vehículo apropiado para haciéndolo. Proporcionar subsidios a través de constructores privados habría sido una posibilidad técnica, pero fue rechazado. Al final, el gobierno se basó en la tradición establecida de responsabilidad de la autoridad local para la provisión de servicios locales. La parte restante del sistema de vivienda, el 10 por ciento en forma de propiedad de la vivienda, también se estableció en este momento durante un período prolongado de crecimiento. El aumento de la prosperidad nacional que se extendió a salarios reales más altos y una mayor seguridad laboral, combinado con los recursos crecientes del movimiento de la sociedad de la construcción, facilitó el crecimiento de la demanda.

El período de reconstrucción inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial vio un cambio de política aún más hacia una responsabilidad colectiva por la vivienda. De hecho, el concepto de vivienda pública como servicio social era consistente con el desarrollo más amplio del estado de bienestar en la Gran Bretaña de la posguerra. Al principio, las autoridades locales proporcionaron todas las viviendas nuevas para que el tamaño del stock de viviendas públicas creciera rápidamente.

Este período de construcción masiva de viviendas municipales continuó más o menos sin cesar durante dos décadas, al principio aliviando la escasez de la posguerra y luego vinculado a la limpieza de barrios marginales principalmente en los principales centros de población. Con el apoyo del gobierno para la propiedad de la vivienda que se reafirmó gradualmente y luego se extendió, por ejemplo a través de generosos subsidios fiscales, este sector también continuó creciendo. A lo largo de los años sesenta y setenta, la política de vivienda podría describirse como que tiene dos líneas principales: la provisión de mercado para aquellos que pueden pagarla y la provisión estatal para el resto. La propiedad de la vivienda fue vista como la tenencia normal, que aquellos con el mayor dominio sobre los recursos normalmente buscarían alcanzar. Los subsidios a los propietarios de viviendas facilitaron la expansión del sector, de modo que en 1970 más de la mitad de la población había logrado esta forma de tenencia. Para aquellos que no pudieron cumplir con los compromisos financieros de propiedad de la vivienda, el sector del consejo, que había crecido hasta alrededor de un tercio de las acciones en 1970, fue la solución. Pero, como lo indica su tamaño, tenía un papel más que residualista, y era un mandato al que aspiraba una amplia gama de trabajadores. Esta política bilateral podría verse como un reflejo de las fortalezas ampliamente equilibradas de los dos principales partidos políticos.

Un cambio de política importante comenzó a desarrollarse en la década de 1970 (véase Forrest y Murie, 1988). Como parte del colapso del consenso de la posguerra en torno al estado de bienestar, aparentemente vinculado a las crecientes dificultades económicas, el

apoyo a la solución de vivienda del consejo comenzaba a disminuir. Con la elección de un gobierno conservador radical en 1979 que persigue los ideales de retirada estatal y la reafirmación de los mercados en todas las áreas del bienestar, la política de vivienda se centró estrechamente en la extensión de la propiedad de la vivienda. La solución colectiva a través de la provisión estatal debía ser desmantelada a través de una legislación que alentaría la transferencia de viviendas municipales a los sectores de propiedad de vivienda y alquiler privado. La solución de la década de 1980 dependía más del mercado como la institución apropiada a través de la cual las necesidades de vivienda serían metidas.

Los países bajos

Si aceptamos que Gran Bretaña es arquetípica, igualmente la mayoría de los observadores también reconocerían que el paradigma no es realmente común en toda Europa. No solo existen las excepciones de aquellos países cuyas trayectorias capitalistas fueron truncadas por su anexión al este comunista, sino también aquellos países europeos que experimentaron una urbanización e industrialización masiva mucho más tarde que los del corazón industrial. Por lo tanto, Portugal, España y Grecia hacia el sur, mientras comparten muchas de las mismas respuestas, como las preocupaciones de salud pública, han visto que gran parte de su desarrollo de políticas de vivienda se ha limitado a la segunda mitad del siglo XX. Pero, incluso cuando el marco temporal era similar al de Gran Bretaña, las políticas en sí mismas a menudo han sido muy diferentes tanto en detalles como en filosofía general.

El caso de los Países Bajos, resumido en términos de tenencia en la Tabla 1.1, proporciona un ejemplo.

La política de vivienda anterior a la Segunda Guerra Mundial en los Países Bajos se basaba en la inversión privada con una legislación que autorizaba la construcción de viviendas sociales, que se remonta a 1901, y que 'se usaba solo como un recurso provisional' (van Weesep y van Kempen, 1993, p. 185). La era de la posguerra vio un cambio importante en la dirección, una dirección que estuvo fuertemente influenciada por dos factores. Primero fue la escasez de viviendas, que fue el resultado de la combinación de daños de guerra y la falta de construcción durante los años de guerra. Sin embargo, para los gobiernos holandeses, los problemas de vivienda ocuparon el segundo lugar después del problema más amplio de reconstruir la economía del país, lo que los llevó a imponer controles estrictos sobre los precios, los salarios y las inversiones. En términos de vivienda, esto significó una continuación del control de la renta impuesto al comienzo de la guerra y un programa relativamente modesto de nueva construcción. El segundo factor fue el modelo político holandés que se basa en una amplia representación que ayuda a garantizar "un grado justo de continuidad en los programas de vivienda, incluso cuando cambian las coaliciones gubernamentales" (van Weesep y van Kempen, 1993, p. 184). El resultado general de estos factores ha sido que "la política de vivienda holandesa desde 1945 ha sido una de las más intervencionistas de Europa occidental" (McCrone y Stephens, 1995, p. 75).

La solución de la posguerra se basó en la construcción de viviendas sociales. Como en Gran Bretaña, los primeros años de la posguerra vieron un predominio de esta forma de nueva provisión con un cambio gradual a favor de viviendas subsidiadas y no subsidiadas. A

diferencia de Gran Bretaña, las autoridades locales eran actores menores en la producción de viviendas sociales, y este papel se confiaba a las asociaciones de viviendas. Esta orientación también tuvo sus raíces en el acto de 1901, que de acuerdo con van Weesep y van Kempen (1993) había llevado a un acalorado debate desde el cual los políticos expresaron la sospecha generalizada de provisión estatal directa como muy fuertemente asociada con el socialismo estatal.

Lo que se desarrolló fue un sector fundado en las organizaciones filantrópicas que se habían desarrollado en el siglo anterior y que se organizó en gran medida según líneas étnicas, religiosas y regionales. Aunque los números aumentaron en el período de entreguerras, después de la guerra se expandieron rápidamente en tamaño y posteriormente se hicieron aún más grandes a través de fusiones.

Sin embargo, las autoridades locales también participaron significativamente en la regulación del sector de la vivienda social. La vivienda social recibió subsidios de 'ladrillo y mortero', y también se otorgaron subsidios operativos. El precio a pagar era que los propietarios se enfrentaban a restricciones en los niveles de alquiler, y el acceso a la vivienda también estaba determinado por las regulaciones que establecían ciertos criterios que los hogares debían cumplir para calificar para un hogar. Aunque los niveles de producción aumentaron en la década de 1950, la escasez general se mantuvo. Tomó un gran auge de producción en los años 1970 a más o menos cerca de la brecha. En este momento, los sectores de alquiler social y no social se habían expandido a alrededor del 60 por ciento del stock nacional de viviendas. En este punto hubo un movimiento para desviar la carga de la producción y el consumo de viviendas subsidiadas por el estado al mercado libre. Sin embargo, la demanda de propiedad de la vivienda se debilitó considerablemente con un colapso generalizado de los precios y la confianza, y el gobierno continuó apoyando los programas de vivienda social. Sin embargo, desde mediados de la década de 1970, se han producido cambios a medida que el gobierno holandés ha tratado de reformar elementos de su sistema de política de vivienda. El alejamiento del subsidio de "ladrillos y mortero" fue parte del reconocimiento de que el problema de los números había sido resuelto. Fue acompañado por una mayor dependencia en los pagos de transferencia a los inquilinos para permitirles pagar los niveles más altos de renta, aunque una reacción al aumento resultante en el gasto público ha sido la limitación de dichos pagos. Del mismo modo, la presión sobre el gasto público ha llevado al gobierno holandés a retirar préstamos estatales para nueva producción con la expectativa de que las asociaciones de vivienda busquen financiación del sector privado. Un Libro Blanco publicado en 1989 ha establecido los principios para la década de 1990 y más allá. Anuncian una focalización aún mayor en las necesidades de los grupos de ingresos más bajos y una mayor dependencia del mercado y del capital privado. Como McCrone y Stephens concluyen:

Los Países Bajos parecen haberse dado cuenta de que, en el clima fiscal actual, una política en la escala del pasado no puede sostenerse. Si se implementan las propuestas radicales para el sector de alquiler social, junto con las medidas ya en curso, la política holandesa podría convertirse en una de las menos costosas, en lugar de ser una de las más caras. (1995, p. 95)

EE.UU.

El paradigma europeo, entonces, disfraza diferencias entre países, pero además es precisamente eso: un modelo o paradigma que se confía a Europa. Norteamérica ha viajado por una ruta diferente, no porque sus ciudades no crecieron o porque sus habitantes no experimentaron muchos de los mismos problemas que sus contrapartes europeas.

En los Estados Unidos, más bien, el gobierno no estaba preparado para desarrollar un sector de vivienda social en la misma escala que en muchos países europeos.

En los Estados Unidos, la ideología predominante, a lo largo del presente siglo, se ha centrado, mucho más que en Europa, en la noción de que el individuo, y no el estado, es responsable de su propio destino. El gobierno se ha visto en el papel de garantizar alguna medida de igualdad de oportunidades en lugar de cierta medida de bienestar.

La tradición ideológica también ha incluido un énfasis en la propiedad privada. El resultado, como sugiere Wolman, es que la política social es:

En gran parte diseñado para desempeñar un papel derivado y residual. Se espera que los estadounidenses satisfagan sus necesidades por sí mismos ... la política social es 'selectiva', es decir, se aplica solo a los residuos que no pueden proveer por sí mismos y utiliza una prueba de medios para identificar quiénes son. (1975, p. 4)

Puede parecer que esta observación no encaja con el establecimiento en la Ley de Vivienda de 1949 (reafirmada en 1968) de un compromiso nacional hacia el logro de un hogar digno para todos. Pero en la práctica, el gobierno de los Estados Unidos ha dado poca prioridad a la vivienda, ciertamente si esto se mide por la proporción del presupuesto federal gastado en programas de vivienda. Wolman (1975) especula sobre las causas del cisma entre la intención declarada y el resultado, entre la aceptación de una filosofía de servicios sociales pero no el enfoque. Sugiere que hay tanto una falta de consenso sobre el objetivo como la competencia de otros objetivos de vivienda. Además, la declaración podría verse como una expresión de un resultado deseable, pero no uno que el gobierno federal tenga la responsabilidad de lograr, sobre todo debido al papel de los gobiernos locales y estatales en el cumplimiento de los programas sociales.

La política de vivienda estadounidense deriva sus raíces, no como en Europa, de la escasez y las tensiones resultantes de cada una de las dos guerras mundiales, sino del profundo shock de la depresión de los años treinta. La preocupación no era principalmente sobre la aceptación de una responsabilidad estatal para garantizar que las necesidades de vivienda de los ciudadanos se satisfagan adecuadamente, sino para encontrar una salida a las dificultades económicas a través de la planificación a nivel macro. Proporcionar un impulso a la industria de la construcción y mantener la confianza en el mercado hipotecario fueron vistos como pasos significativos en la búsqueda de revitalizar una economía deprimida.

Lo que se desarrolló fue un régimen de política de vivienda fuertemente

hacia el sector privado en general y la propiedad de la vivienda en particular. La promoción de la propiedad de la vivienda se remontaba al menos hasta 1913, cuando el código del

impuesto federal sobre la renta proporcionaba una desgravación fiscal para establecer los pagos de los intereses hipotecarios y los impuestos locales a la propiedad, una iniciativa que fue "concebida como un incentivo importante para promover la propiedad generalizada de viviendas" (Howenstine, 1993 p 25). La continuación de tales exenciones fiscales junto con el apoyo a la industria hipotecaria en el contexto más amplio de una fuerte predilección cultural hacia la propiedad de la vivienda vio el logro de esta forma de tenencia por una gran proporción de la población, más del 60 por ciento, tan pronto como 1960.

A diferencia de Gran Bretaña, el sector del alquiler privado no recibió un trato tan desfavorable. Por un lado, el control de rentas en los Estados Unidos no se veía tradicionalmente como "un dispositivo apropiado, en parte por razones ideológicas y en parte debido a la creencia generalizada de que no funcionaría" (Wolman 1975 P 42). Por otro lado, la política fiscal ofreció incentivos suficientes a los inversores en propiedades residenciales para alentar el mantenimiento de una gran presencia.

La vivienda pública había sido parte del New Deal en la década de 1930, pero nunca se la alentó lo suficiente como para que tuviera un gran impacto en el desafío de satisfacer las necesidades de vivienda. Incluso en la década de 1930 hubo una fuerte oposición al concepto de vivienda pública, pero después de una aceptación más amplia en la era de la posguerra, su potencial era aún más limitado, según Howenstine, porque las autoridades de vivienda estaban 'obligadas por ley a desalojar a las familias, cuando sus ingresos aumentó por encima de los límites de elegibilidad originales' (1993 p 24). Sin embargo, entendible como un medio para garantizar que la vivienda pública se reservara para los miembros más pobres de la sociedad, tuvo como consecuencia la producción de un sector altamente estigmatizado que, a la larga, perdió su amplio apoyo. La Tabla 1.1 muestra claramente la insignificancia resultante de las formas de vivienda que no son de mercado.

Los subsidios tomaron cada vez más la forma de cupones que podían canjearse en el sector privado. Además, se introdujeron programas que fomentaron la venta de unidades de vivienda pública. En general, entonces, la década de 1980 fue una década en la que el gobierno federal de América del Norte vio aún menos necesidad de su propia participación para satisfacer las necesidades de vivienda.

Japón

El caso de Japón demuestra aún más variación. Aquí, en 1941, la mayoría del stock de viviendas, alrededor del 75 por ciento en las ciudades, era propiedad de propietarios privados (Hayakawa, 1990, p. 676). Los grandes cambios que se han producido durante el medio siglo posterior han sido el resultado de la intervención de los gobiernos japoneses. Ha habido una serie de factores que han sido importantes para dirigirlos. Con la excepción de 1947, los gobiernos japoneses han sido dirigidos por el partido conservador. Gran parte de la superficie terrestre de Japón no es fácilmente habitable, ya que tiene el doble de la población del Reino Unido y Alemania Occidental, pero solo una cuarta parte de sus áreas habitables. La urbanización a gran escala, particularmente después de 1955, ha llevado a la población a las ciudades densamente pobladas. Numéricamente, el período de posguerra ha sido testigo de

un aumento en la proporción de habitantes urbanos de menos de dos quintos en 1945 a casi cuatro quintos en 1990.

Una ordenanza de control de alquileres de 1946 minó la viabilidad económica del alquiler privado y tuvo como resultado que los propietarios vendieran sus viviendas a los inquilinos y aumentara la construcción de nuevas viviendas ocupadas por sus propietarios. En resumen, esta legislación marcó el "inicio del aumento de la propiedad de viviendas de la posguerra" (Hayakawa, 1990, p. 676). La urbanización a gran escala alimentó la demanda de la construcción de viviendas adicionales. Entre 1945 y 1985 se construyeron 34 millones de viviendas privadas, cifra que representa alrededor del 85 por ciento del total. Por lo tanto, la solución de vivienda japonesa ha sido predominantemente del sector privado, reflejando la orientación ideológica de su partido conservador gobernante.

Pero, también ha habido algunas viviendas construidas por el sector público. Durante el mismo período, las autoridades locales construyeron alrededor de 2,6 millones de viviendas. Los subsidios del Tesoro se utilizan para construir casas que se alquilan a precios bajos. La elegibilidad para las viviendas se limita a aquellos con ingresos por debajo de los niveles especificados y que viven en alojamientos inadecuados. Mientras que en 1951 los límites de ingresos abarcaban alrededor del 80 por ciento de la población, en 1987 esto se había reducido al 20 por ciento (Hayakawa, 1990). Esto ha actuado claramente para suprimir la demanda de este tipo de vivienda. Además, la consecuencia de que los ingresos de un inquilino aumenten por encima del límite prescrito puede ser que se les requiera desocupar la propiedad. La Corporación de Vivienda y Desarrollo Urbano también recibe fondos públicos que utiliza para cumplir con los objetivos de vivienda, incluida la provisión de alquiler y vivienda en venta.

El sistema político en su conjunto no solo contrasta marcadamente con el de los países europeos, sino que las viviendas individuales son muy diferentes.

Son pequeños en términos de superficie, con espacio interior ajustable y muebles mínimos, que reflejan los estilos de vida tradicionales en los que los hombres han trabajado largas horas, el entretenimiento se ha llevado a cabo fuera del hogar y la cocina es mínima (Dennison y Hoshino, 1988). Entonces, mientras que las escenas de calles residenciales en ciudades europeas, así como en muchas ciudades de los EE. UU. A menudo tienen mucho en común, las de Japón pueden ser muy diferentes.

Conclusiones

En todos los países industrializados avanzados, los gobiernos han considerado que deberían tener una presencia considerable en sus sistemas de vivienda. Aunque las personas siempre encontrarán un lugar para vivir, ningún gobierno ha estado dispuesto a permitir que todos sus ciudadanos se abastezcan dentro de un marco que ha sido completamente desestructurado por el gobierno. En ninguna otra parte, en otras palabras, ha habido un mercado libre de viviendas en el que los resultados se hayan determinado únicamente por las acciones sin restricciones de proveedores y consumidores individuales. De hecho, en comparación con muchos otros bienes, quizás reflejando el hecho de que la vivienda es un elemento esencial

de consumo, el nivel y la naturaleza de la intervención en la vivienda en general ha sido considerable.

Si la intervención en forma de política de vivienda es común a todos los países industrializados avanzados, poco más parece ser. Mientras que el paradigma europeo de Bullock puede ser útil como punto de referencia para comenzar a ubicar el desarrollo de los sistemas nacionales de políticas de vivienda, pocos países encajan perfectamente. Gran Bretaña, con su transición de la salud a las preocupaciones económicas, y los hitos de política establecidos en los tiempos de las dos guerras mundiales claramente encajan muy bien. Pero, muchos países, ahora industrializados, lo han hecho de acuerdo con una escala de tiempo bastante diferente. Además, incluso aquellos países con una escala de tiempo similar han desarrollado políticas de vivienda que son muy diferentes entre sí. Por lo tanto, mientras que los Países Bajos desarrollaron un sistema de políticas basado en el alquiler y los propietarios privados sin fines de lucro, Gran Bretaña siguió una doble vía de propiedad y alquiler del sector público. Incluso estos dos países no representan el espectro completo de modelos de políticas, como lo indican los estudios de caso de Estados Unidos y Japón.

Además de la variación de un país a otro, el paradigma también indica la variación de vez en cuando. Los sistemas de políticas de vivienda son orgánicos, por lo que no se desarrollan según un modelo predeterminado. Crecen de algunas maneras y se contraen en otras y cambian de dirección. Puede haber muchas razones subyacentes a los desarrollos - demográficos, ideológicos, económicos - con cada país desarrollándose en diferentes etapas en el tiempo. Por lo tanto, uno de los desafíos que enfrenta el aspirante a ser comparativista se deriva del hecho de que hay variaciones en las políticas de vivienda tanto en el tiempo como en el espacio.