

POLÍTICA DE VIVIENDA: Aspectos teóricos y características en Europa y España

Documento de Trabajo Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UCM

Lara de Mesa
Aurelia Valiño

I. RAZONES PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA	1
II. TIPOS DE INTERVENCIÓN.....	4
III. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EUROPA	12
IV. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA	19
V. BIBLIOGRAFÍA	42

I. RAZONES PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Constituye la política de vivienda una parte más de la economía del bienestar, aunque no ha recibido la misma atención que otros de sus componentes, como la salud, o educación, o las mismas pensiones.

En este tipo de bienes es necesario recordar, antes de avanzar en el análisis de las características de su mercado, que hay que separar sus dos principales componentes: el capital y las rentas. Se puede ser propietario del capital y disfrutar de sus rentas (viviendas utilizadas por el propietario o no utilizadas) o ceder el disfrute de las mismas (viviendas en alquiler). Hecha esta precisión, consideramos que el consumo del bien vivienda se refiere al consumo de sus rentas; es decir, a su utilización.

Como un resumen de las características de este bien, hemos de decir que se trata de un bien de capital, que por lo tanto se caracteriza por su durabilidad, y que es divisible, aunque con limitaciones. Esta durabilidad y el volumen de financiación necesario para acceder al bien capital le relaciona con el mercado de capitales o con los activos financieros. Se trata además de un bien de capital no móvil, lo que tendrá repercusiones en otras decisiones económicas que tome el individuo, por ejemplo: tendencia a no moverse de una zona en el mercado de trabajo, ya que los costes de cambiar de zona de residencia pueden ser muy altos, tanto económicos como psicológicos o sociales.

El derecho a una vivienda digna se incluye entre los derechos fundamentales del hombre. Ahora bien, la existencia de este derecho no implica necesariamente la producción pública. De hecho en este bien la mayoría de las intervenciones se dirigen a entregar subsidios o transferencias monetarias, ya sean directas o gastos fiscales. Tampoco implica necesariamente la propiedad de la vivienda por parte del individuo que la disfruta, sino que tan sólo se refiere al uso.

Las justificaciones a la intervención pública en el mercado de vivienda giran en torno a argumentos de eficiencia y equidad.

Desde el punto de vista de la **eficiencia**, son los tradicionales fallos del mercado los que dan paso a la actuación del sector público. Como ya se ha expuesto repetidamente, las condiciones de competencia perfecta son las que originan la asignación eficiente. La ausencia de alguna de estas condiciones origina las imperfecciones del mercado y la ineficiencia.

En el caso del mercado de vivienda, una de las condiciones ausentes es la perfecta información. Aunque las características más relevantes de los bienes vivienda: tamaño, localización, materiales, etc. son de fácil acceso de cara a obtener información de los mismos, no ocurre lo mismo con el perfecto conocimiento de los precios. No obstante, los problemas de información no son tan importantes como puede ocurrir en otros mercados en los que son una vía directa para justificar la intervención pública, como puede ser en el caso de la sanidad; pero sí lo son si comparamos este mercado con otros bienes privados puros como la alimentación, por ejemplo. Las razones de estos problemas de información se encuentran en la heterogeneidad de los bienes vivienda, lo que en sí misma origina un fallo de mercado. La homogeneidad es una característica que se exige a los bienes en los mercados de competencia perfecta. Y otra razón es la falta de compras recurrentes que favorezcan un continuo acercamiento al mercado y por lo tanto a que los individuos estén permanentemente informados. Pero el propio mercado establece sistemas de corrección de estos problemas, ya que se crean específicamente mercados de información, como son las inmobiliarias que ponen en contacto oferentes y demandantes a cambio de una comisión que cubriría, entre otros, el coste de recogida y transmisión de información.

Otro problema que solventa el propio mercado es el de la incertidumbre sobre el futuro, que al igual que para otros bienes de consumo duradero se soluciona con el sistema de seguros. En este caso, además no se producen fallos en el mercado de seguros como ocurre en el mercado de la salud, por ejemplo.

Así pues, los problemas anteriores pueden ser resueltos por el mercado, por lo que al sector público, según el criterio de eficiencia, sólo le queda regular.

Pero existen otros fallos en mercados relacionados, como el mercado de capitales. El hecho de que el mercado de financiación no sea de competencia perfecta repercute en el propio mercado de la vivienda e introduce problemas de eficiencia indirectos. La intervención pública en este caso puede ser de regulación, pero también puede consistir en facilitar el acceso al mercado de capitales a aquellos a los que el mercado pone trabas, ya sea a través de préstamos directos, concediendo su aval para el mercado privado o subvencionando intereses. Estas intervenciones dan como resultado mejoras tanto en eficiencia como en equidad.

Otra cuestión a tener en cuenta, especialmente para el caso de las viviendas alquiladas es el hecho de que al cabo de un tiempo prudencial los inquilinos van obteniendo un valor añadido al hecho de vivir en una determinada vivienda: la adaptan a sus gustos; conocen el entorno pudiendo elegir los mejores colegios, servicios; y hacen amigos. En definitiva, se adaptan a un determinado entorno, surgiendo costes en el caso de cambio. Esto da como resultado un monopolio para el propietario frente al inquilino. La solución a los posibles abusos de los propietarios es de nuevo la regulación de precios.

Pero el principal supuesto que da entrada al sector público en este campo de la eficiencia es la existencia de externalidades. Estas últimas surgen en varios frentes. Por una parte el uso que se le da a la vivienda repercute en las características y utilización de la vivienda de los demás: ruidos, malos cuidados que pueden dañar las estructuras, fuego, etc. Los individuos pueden apreciar los beneficios que las viviendas les

proporcionan a ellos mismos, pero no su repercusión sobre los demás, fundamentalmente en cuestiones de salud. La regulación de nuevo viene a solucionar estos problemas.

Otras externalidades están relacionadas con los problemas de **equidad**, por el hecho de que los individuos pueden incorporar a sus funciones de utilidad el deseo de que otros disfruten de una vivienda digna. A este "altruismo" se añade las externalidades que se producen en el caso de zonas con suburbios donde puede proliferar la delincuencia y otros problemas sociales. Así pues estas externalidades inciden especialmente entre los pobres. Ambas cuestiones darían entrada a la intervención pública para suministrar viviendas a estas personas de baja renta. A este respecto, podría argumentarse que la propiedad genera en sí misma externalidades; por ejemplo Rosen (1984, p.143 de vc) especifica "los propietarios cuidan bien su propiedad, la mantienen limpia, etc., lo cual hace que las personas del vecindario se encuentren mejor creando un efecto externo. Además, la propiedad de una vivienda convierte a la persona en propietaria de una parcela de la nación. Esto tiende a crear una estabilidad social; otro efecto beneficioso". Pero, apoyándose en Aaron (1972), el propio Rosen indica "que los efectos colaterales beneficiosos asociados con la propiedad de viviendas son normalmente una consecuencia del hecho de que los propietarios de viviendas normalmente tienen rentas relativamente altas [...] Tampoco existe evidencia de que una tasa baja de propiedad de vivienda en la que se vive contribuya a la inestabilidad social."

Un problema mayor, con las mismas características analíticas de las externalidades, surge cuando la tasa de descuento privada excede la tasa de descuento social. En este caso el mercado no proporciona las cantidades ni calidades adecuadas. Esto da lugar a uno de los pocos argumentos a favor de subsidios a los precios.

Otra cuestión relacionada con la vivienda desde el punto de vista de la **eficiencia** es la aparición de bienes públicos complementarios, como es la provisión de parques y zonas de uso libre. Estos bienes entrarían en la clasificación de bienes de club. A todo ello hay que añadir las infraestructuras básicas de vías de acceso y comunicación. Otros bienes o mercados relacionados que revisten importancia son los de electricidad, agua y alcantarillado, recogida de basuras, parques de bomberos... Todos ellos dan lugar a bienes de carácter local, que justifican la existencia del gobierno local. Se produce una relación entre política de urbanismo y política de vivienda. Y muy relacionado con esto se encuentra el mercado del suelo, que con su escasez y las posibles prácticas especulativas contribuyen a encarecer en gran medida los costes de construcción.

Por otra parte, en lo que respecta a la justificación de la intervención pública en torno a los argumentos específicos de **equidad**, son las dificultades en el acceso a la vivienda y al mercado de capitales las principales razones. Desde el punto de vista de la equidad horizontal, los supuestos más importantes son información perfecta para que los consumidores puedan realizar decisiones racionales e igualdad de capacidad para poder llevar a cabo estas decisiones. La consideración de los servicios de vivienda como un derecho fundamental incluye esta política dentro de los conceptos de equidad categórica y hace innecesarias mayores discusiones sobre la necesidad de cubrir el fallo que produce el mercado al dejar fuera del mismo a los que no alcanzan un nivel de renta y riqueza determinado.

Desde el punto de vista de la redistribución de renta, al igual que en otros mercados como el de salud, la equidad horizontal se puede referir a un mínimo estándar, o a igualdad de coste o de subsidio o igualdad de resultado final. Pero al igual que en aquel caso, la igualdad se entiende por igualdad de oportunidades y estándares mínimos;

es decir: igualdad de acceso a los servicios de vivienda a unos mínimos de calidad y cantidad. Ahora bien, no hay acuerdo sobre donde deben establecerse los mínimos estándares. A este respecto, los problemas de vivienda están íntimamente relacionados con la exclusión social y con la necesidad de proteger a los grupos que más dificultades tienen para salir de la trampa de pobreza como son los ancianos, niños, mujeres.

Otra cuestión es la equidad vertical, que persigue una diferenciación de rentas. Una vez que se ha decidido la cantidad y calidad eficiente y su distribución, la cuestión que permanece es como debe ser financiada, lo cual corresponde a la equidad vertical. La equidad vertical puede conseguirse reduciendo el precio o incrementando los medios. La mayor parte de las políticas de vivienda se han dirigido a conseguir este efecto.

La equidad vertical se relaciona con la intervención tanto a través de la redistribución de la renta, que permite a los individuos realizar sus propias elecciones, o a través de la transferencia directa de viviendas. Más adelante desarrollamos la polémica que gira en torno a las transferencias en especie.

II. TIPOS DE INTERVENCIÓN

Como antes se acaba de exponer la provisión única del mercado privado produce ineficiencia y falta de equidad. Muchos de los supuestos necesarios para la eficiencia pueden fallar como: monopolio por parte de los arrendadores, mercados de capitales imperfectos y existencia de un amplio campo de externalidades. Si estos problemas afectan especialmente a los individuos de renta baja tendremos problemas de falta de equidad horizontal y, en ausencia de políticas redistributivas suficientes, desigualdades en la distribución de la renta pueden conducir a desigualdades en la distribución de viviendas.

La actuación del estado en una economía mixta exige el diseño de un paquete de medidas de regulación y subsidios tal que permita alcanzar la eficiencia y la equidad. Entre las medidas que pueden utilizarse se encuentran las siguientes:

REGULACIÓN: Se aplica en el lado de la oferta. Entre otras cuestiones podría incluir unos estándares mínimos que regulen aspectos tales como la externalidades sanitarias, planificación de la tierra y su uso (para las externalidades espaciales); regulación sobre estándares profesionales en cuanto a calidad de las viviendas (que contribuyen a mejorar la información sobre estos aspectos); y regulación sobre los alquileres para evitar los efectos del monopolio a largo plazo antes comentados.

SUBSIDIACIÓN DE ALQUILERES O POOL DE VIVIENDAS EN ALQUILER. En algunos países, como por ejemplo en Inglaterra, son medidas de carácter local. Uno de los problemas que pueden surgir, si la oferta es insuficiente, es un exceso de demanda que da lugar a listas de espera. Ni que decir tiene que los que se encuentran en esta lista lo están por no poder acceder ni al sector privado de alquileres ni a la propiedad de vivienda. La lista de espera puede estar formada por actuales beneficiarios que han aumentado de familia y desean una vivienda mayor o por nuevos demandantes. En general, para los que se encuentran en lista de espera se produce el efecto de masificación por metro cuadrado de vivienda o carencia de hogar. Este tipo de políticas locales con exceso de demanda también pueden contribuir a la inmovilidad. Los actuales beneficiarios no están dispuestos a moverse a una nueva área local para mejorar su renta o incluso salir del paro, ya que entrarían de nuevo en lista de espera. En

cualquier caso, los problemas anteriores se producen siempre y cuando existan listas de espera. Otro problema se origina cuando la calidad de las viviendas que se ofrecen al alquiler no es homogénea y/o los precios de alquiler no recogen adecuadamente esta diferenciación. En estos casos será difícil alquilar las viviendas de peor calidad y parte del pool de viviendas puede quedar vacío.

FINANCIACIÓN: se corresponde esta política con la financiación de préstamos o la concesión de garantías a préstamos en el caso de imperfecciones en el mercado de capitales que permitan neutralidad en el acceso a la vivienda. Subsidios a los precios también pueden utilizarse en determinados casos como en el de presencia de externalidades relacionadas con barrios marginales, cuando hay una divergencia entre la tasa de descuento privada y social y, por razones de equidad, si la rigidez de la oferta a corto plazo causa problemas de altas cargas financieras. Los problemas de información pueden superarse, los individuos (con asistencia profesional si es necesario) pueden obtener información sobre la calidad de las viviendas y sobre su precio para poder realizar elecciones racionales. Hay una justificación en general para la intervención pública a través del subsidio de los precios de la vivienda sólo en el caso de que la tasa de descuento privada sea ineficientemente alta con la consecuente subida en los costes hipotecarios. Así pues, en estos casos, la teoría no ofrece justificación para la producción pública de vivienda, sino para la ayuda a la adquisición de la misma. Se considera más adecuado que la asignación se logre vía precios de eficiencia ayudados por transferencias de renta. No obstante, puede ocurrir que un programa de este tipo tenga costes demasiado altos debido a que las transferencias que hay que entregar para alcanzar el punto de eficiencia sean muy elevadas, prefiriendo transferencias en especie.

PRODUCCIÓN PÚBLICA Y ASIGNACIÓN AL INDIVIDUO A UN PRECIO CERO O SUBSIDIADO. Este tipo de intervención se defiende teóricamente como una alternativa adecuada en el caso de los cuidados sanitarios, pero no en el caso de la vivienda. El razonamiento se apoya en que la asignación de vivienda desde un punto de vista puro administrativo puede originar problemas. En primer lugar porque se considera que el individuo tiene mejor información acerca de sus propios gustos y requerimientos, y porque los gustos sobre vivienda varían ampliamente entre los individuos, lo que contrasta ampliamente con el caso de la salud.

Un segundo problema surge cuando los precios son muy bajos. Esto puede ocurrir si el subsidio es mayor que el necesario para llegar al punto de equilibrio de eficiencia. A menos que la demanda de viviendas sea completamente inelástica al precio, cualquier subsidio de precio/renta mayor que el justificable por razones de eficiencia elevará la demanda. Si la oferta responde elevándose también, no hay garantías de que la reacción conjunta de oferentes se adapte inmediatamente a la demanda y el resultado puede ser un stock excesivo, mayor que el eficiente; si no sube, el resultado es un exceso de demanda, con listas de espera, inmovilidad y/o individuos sin hogar.

Las garantías de una vivienda digna, antes mencionadas, darán paso a subvenciones directas a los que no alcancen un mínimo de renta, así como a subvenciones de hipotecas o tipos de interés o bien a la entrega de viviendas como subvención en especie. En muchos casos las características de los propios sistemas de ayuda son causa de inequidad. Tal y como hemos especificado es prácticamente imposible el acceso a la propiedad de la vivienda sin una hipoteca que aporte la mayor parte del capital necesario. El mercado de hipotecas excluye a los individuos de renta baja, ingresos irregulares o insuficiente patrimonio para hacer frente al desembolso inicial. El resultado puede ser un mercado segmentado donde las familias más pobres están obligadas al sistema de alquiler. Las subvenciones directas a los que no alcancen

un mínimo de renta pueden originar una distribución en forma de U, según la cual los que acceden a la propiedad de vivienda son los sujetos con menor renta (por la subvención recibida en dinero o en especie) y los de mayor renta por su propia capacidad adquisitiva, quedando fuera los de rentas medias por no llegar éstas al valor necesario para adquirir la vivienda y sobrepasar la renta mínima que da acceso a la subvención.

GASTOS FISCALES. Otras ayudas a la adquisición de vivienda se producen a través del sistema impositivo, por medio de gastos fiscales en diversos impuestos, ya sean directos como el IRPF o indirectos como el IVA. Independientemente de las características concretas que revista el sistema (desgravación de la inversión realizada con límite de un porcentaje de base imponible, sin límite; deducción en la base de las plusvalías por reinversión en vivienda; deducción de intereses de hipotecas, etc.) en general ha de existir la adquisición previa de la vivienda. Esto origina problemas de regresividad, ya que son las rentas altas las que tienen acceso a las grandes hipotecas, son las que podrán deducir mayores cantidades por inversión y por deducción de intereses; son los que podrán tener mayores ganancias de capital y podrán acceder a mayores deducciones por reinversión, puesto que también podrán realizar sucesivas compras a precios cada vez mayores para mantener una deducción de impuestos continuada en el tiempo.

Otro problema relacionado con la equidad es la capitalización de las subvenciones y de los impuestos. La capitalización se ha utilizado también como un argumento para indicar que la regresividad de los gastos fiscales antes citados no es tal. La capitalización consiste en la absorción por los precios de las ayudas concedidas. Al aumentar la demanda por el aumento de la capacidad adquisitiva que proporcionan las subvenciones, el precio sube por encima del valor que tendría en otro caso, trasladándose los beneficios de los compradores a los vendedores que obtienen amplias ganancias de capital. Desde este punto de vista, una primera conclusión es que los beneficios pueden acudir a los mejor situados y producir una redistribución arbitraria. Este último efecto en la práctica depende también de las características de la oferta de viviendas. A corto plazo, donde la oferta es rígida el efecto se producirá según lo relatado hasta ahora, pero a largo plazo, la oferta se adaptaría a la demanda y los precios no subirían tanto. Las ayudas a la vivienda podrían entonces repartirse entre compradores y vendedores. Estas variaciones producidas por la reacción de oferentes a largo plazo ante variaciones en la demanda explicarían también las variaciones cíclicas en los precios de la vivienda con periodos de rápido crecimiento en los precios seguidos de periodos de estancamiento en dichos precios o de lento crecimiento. Una de las características del mercado de vivienda es que suele existir cierta rigidez a la baja en el precio.

Otro de los aspectos controvertidos de las subvenciones a la vivienda se refiere a los efectos en cadena que producen en la renta de los factores productivos. Las subvenciones para vivienda alterarán la renta de los factores que se utilizan para su construcción, que si son propiedad de individuos con rentas medias o altas, contribuirán a una distribución de la renta más desigual. La posibilidad de obtener información sobre los precios de las viviendas y su variación, así como de los costes de construcción permite calcular la posible renta de los propietarios y constructores y estudiar la incidencia de estas políticas vía precios.

Desde el punto de vista de la **eficiencia** las ayudas a la vivienda también pueden originar problemas. En principio pueden originar un sobreconsumo. La gente tiende a vivir en viviendas más amplias y de mayor calidad, tanto por motivos de consumo

(consumir más y mejores servicios de vivienda) como por motivos de inversión (acumular capital bajo esta forma frente a otros activos alternativos). Si además las ayudas no discriminan en contra de la compra de segundas viviendas puede originar una subocupación, al aumentar las viviendas que permanecen desocupadas. Incluso discriminando en contra de las que no son la vivienda habitual el problema puede existir al aumentar con las subvenciones la renta disponible para la compra de una segunda vivienda.

Una atención preferente por el sistema fiscal a la vivienda también puede ser origen de falta de neutralidad del mismo. Si este trato eleva artificialmente los rendimientos de la vivienda por encima de lo que corresponde a otros activos, provocará una distribución desproporcionada de los ahorros hacia la misma.

La entrega de viviendas en especie puede también originar problemas de eficiencia. Estos han sido el origen de la eterna discusión sobre si son más adecuadas las transferencias monetarias o las transferencias en especie. Las primeras le suponen al individuo un aumento de su renta disponible, con la que accederá a una mayor cantidad de los bienes deseados que configuran su función de bienestar. Por lo tanto podrá incrementar su utilidad.

Por el contrario, las transferencias en especie, en este caso de vivienda, le obligan a consumir una cantidad de un bien y con unas características determinadas que no tienen por qué coincidir con la cantidad y características deseadas por el individuo. Se producen además pérdidas de peso muerto que son el origen de la ineficiencia.

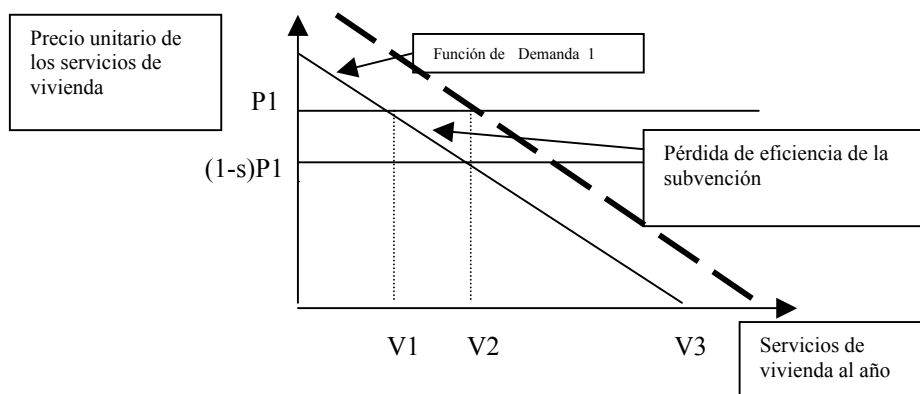


Fig. 1

Suponiendo que la función de demanda de servicios de viviendas ocupadas por sus propietarios es la que aparece representada en la figura 1 y que la oferta es horizontal al precio $P1$, el punto de equilibrio indica un nivel de servicios de vivienda $V1$. Si el gobierno considera que esta cantidad es insuficiente y debe aumentarse hasta el punto $V2$, y para ello concede una subvención al precio de la vivienda de importe $S\%$. Con esta subvención el objetivo se ha conseguido, pero a costa de aumentar el coste por encima del beneficio. La función de demanda delimita el beneficio o utilidad (el área por debajo de la misma comprendida entre el eje de coordenadas y la cantidad de servicios de vivienda). La función de oferta delimita los costes (el área por debajo de la misma comprendida entre el eje de coordenadas y la cantidad de servicios de vivienda). Entre $V1$ y $V2$ el aumento de los costes supera al aumento de la utilidad. Así pues, hay una pérdida de eficiencia por este importe: el incremento neto de costes

que se corresponde con el triángulo señalado en la figura y que sería equivalente al exceso de gravamen originado en los impuestos. Esto se produce debido a que la subvención lleva a los individuos a consumir cantidades que valoran menos en el margen que el coste de producirlas. La entrega gratuita de viviendas llevaría el punto de equilibrio hasta la cantidad $V3$ (al no existir precio el punto de equilibrio sería el corte de la función de Demanda 1 con el eje de abscisas). Para este nuevo punto de equilibrio, el nivel de ineficiencia sería mayor.

Ahora bien, si en lugar de entregar viviendas, o subvencionar su precio, se entrega una cantidad de dinero no afectada a ningún consumo, se producirá un desplazamiento de la función de demanda hacia la derecha, consecuencia del aumento de renta. Dependiendo de la cantidad de dinero entregada, el desplazamiento puede ser tal que alcance el nivel de demanda de servicios de vivienda considerado adecuado (nivel $V2$) por el gobierno. En la figura 1 el desplazamiento se corresponde con la función representada por la línea de trazo discontinuo. En esta nueva situación desaparece el coste de eficiencia.

De todas formas, hay que precisar que las preferencias de los individuos son las que determinarán si es mejor o no las transferencias monetarias que las transferencias en especie, como se comprobará en las argumentaciones siguientes:

Suponiendo que consideramos la posición de equilibrio maximizadora del bienestar para un individuo con una restricción presupuestaria, que dedica su renta al uso de servicios de vivienda y al resto de bienes, cuyas funciones se adaptan a la forma representada en la figura 2 siguiente:

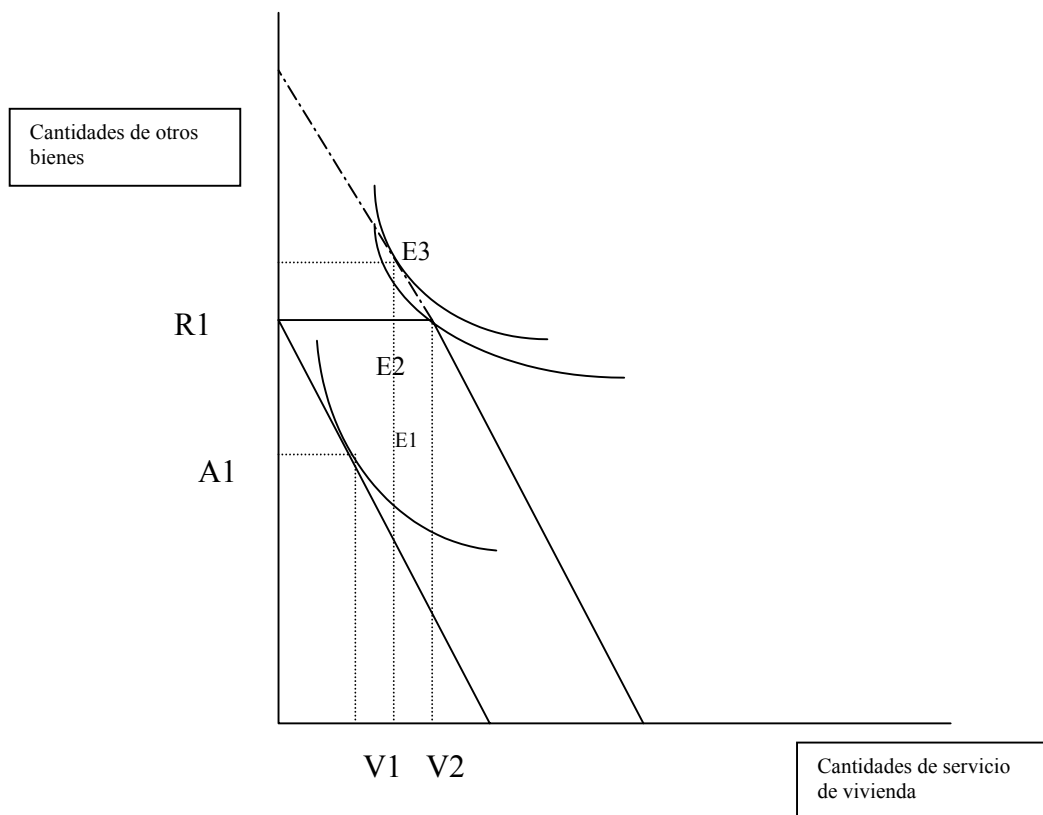


Fig. 2.

En el punto de equilibrio E1 el individuo maximiza su bienestar situándose en la curva de indiferencia más alejada del origen que le permite alcanzar su restricción presupuestaria. En este punto consume A1 de otros bienes y V1 de vivienda. Suponiendo ahora que el sector público le proporciona unas cantidades de servicio de vivienda, el individuo puede dedicar toda su renta al consumo de otros bienes, lo que le situaría, por ejemplo en el punto E2. Consideramos que toda su renta R1 se dedica a la compra de otros bienes, ya que las cantidades de servicio de vivienda se suministran gratuitamente por el Sector Público, alcanzando la cantidad de V2. Así pues, comparando con el punto E1 de partida, el consumo del individuo que estamos considerando ha aumentado, tanto en el consumo de vivienda como en el del resto de los bienes; el primero por recibirlo gratuitamente y el segundo por poder dedicar a ellos toda su renta. Si en lugar de darle la cantidad de vivienda $0V2$, el sector público le hubiera dado la cantidad de dinero igual a su precio, sería equivalente a haber aumentado su renta en esa cantidad. En el gráfico anterior se representaría con un desplazamiento de la restricción presupuestaria por esta cantidad hacia la derecha (añadiendo la línea discontinua a partir del punto E2 hacia la izquierda y hasta el corte con la ordenada). Pero con esta nueva restricción presupuestaria el punto de equilibrio es E3, en el que se consume más de otros bienes y menos en vivienda que en el punto E2. Además, como el punto E3 corresponde a una curva de indiferencia más alejada del origen que la del punto E2, la transferencia monetaria proporciona más satisfacción al individuo que la transferencia en especie.

Según estas conclusiones, la transferencia en especie es peor, desde el punto de vista de la utilidad de los individuos, que la transferencia en dinero. Pero habría que indicar que no siempre es así. Dependerá del mapa de curvas de indiferencia, o lo que es lo mismo, de las preferencias del sujeto. Por ejemplo, si las curvas de indiferencia fueran tangentes por debajo del punto E2 de la figura anterior, el individuo podría estar conforme con la cantidad otorgada por el sector público y no variaría su consumo aunque se le entregaran cantidades monetarias para adquirir vivienda.

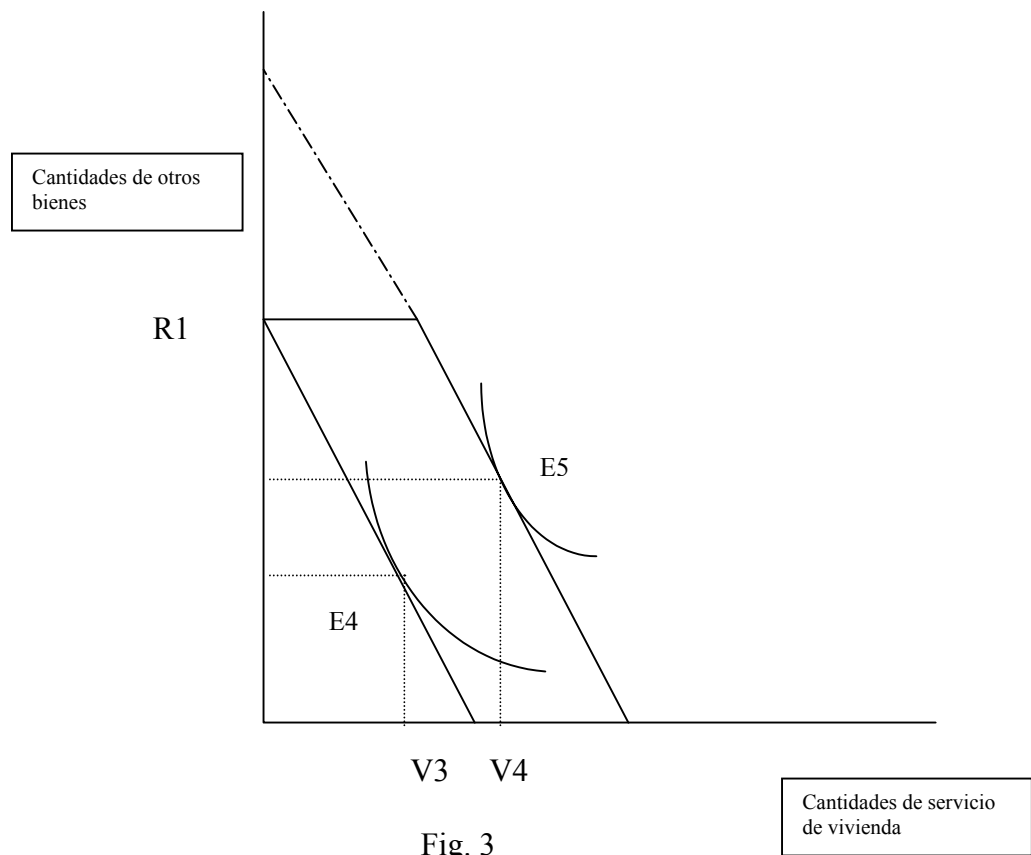


Fig. 3

En la figura 3 anterior aparece representado lo que acabamos de exponer. Como puede comprobarse a través de ella, el que se valore peor las transferencias en especie que las monetarias dependerá de la intensidad de las preferencias del consumo de vivienda frente al resto de los bienes que consumen los individuos y de la cantidad inicial de renta. Cuanto menor sea el nivel de renta inicial y mayor la preferencia por otros bienes más probabilidad tenemos de que resulten mejor las transferencias monetarias a las transferencias en especie.

Un argumento en contra de las transferencias monetarias es la elevada cuantía que es necesario entregar para conseguir el mismo efecto en el consumo de vivienda que las transferencias en especie. La imposición necesaria para financiarla puede causar desincentivos sustanciales y excesos de gravamen.

Las externalidades en el consumo también ofrecen una explicación de por qué pueden existir las transferencias en especie frente a las transferencias monetarias. Consideremos un individuo rico representativo R, cuya utilidad se eleva con su propio consumo y con el consumo de bienes considerados como "buenos" de un individuo pobre, en este caso de vivienda, pero cae con el consumo "malo" que este último realiza de dichos bienes. El primero puede estar de acuerdo con una transferencia en especie de vivienda equivalente a 1.000.000 de unidades monetarias, pero ofrece una transferencia de dinero que podría ser gastada en consumo "malo" de 2.000.000 de unidades monetarias, en cuyo caso tanto ricos como pobres pueden preferir la transferencia en especie. Esta argumentación gira en torno a la aceptación de la

existencia de necesidades preferentes e indeseables y al juicio de valor implícito en las mismas de que el individuo no es juez de su propio bienestar. Otras externalidades también pueden influir en la decisión a favor de las transferencias en especie. Los ricos pueden creer que las buenas viviendas mejoran la salud y la productividad de la fuerza de trabajo o que prevén rebeliones sociales y que la garantía de buenas viviendas la da la transferencia en especie. En este caso, de nuevo, el individuo no es juez de su propio bienestar. Otro argumento presentado por Culyer, (1971b) es que la vivienda es una parte tan importante del bienestar social que los individuos deberían estar obligados a consumir al menos una pequeña cantidad. Este es el argumento de necesidad preferente en su forma pura. Los pobres pueden preferir las transferencias en especie de vivienda ya sea a causa de la generosidad de la transferencia en especie en comparación con la transferencia monetaria que recibirían en otro caso, o porque se sienten menos estigmatizados recibiendo transferencias en especie que transferencias monetarias con prueba de medios, en los que directamente aparecen clasificados como pobres. Por todas estas razones puede ser políticamente más fácil transferir viviendas en especie.

Así pues, serán los estudios empíricos los que, como en otros muchos casos, habrán de determinar qué es mejor: la subvención en especie o la subvención monetaria. Weicher (1979, p. 497)¹ señala que un dólar recibido en viviendas públicas vale sólo alrededor de 80 céntimos recibidos en dinero

EL TAMAÑO Y LA CANTIDAD DEL STOCK DE VIVIENDAS DEBE SER EFICIENTE:

Hemos justificado la intervención pública desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad por fallos en el mercado de suministro de servicios de vivienda, pero ¿cuáles serían las condiciones de eficiencia en estos mercados?

El equilibrio subyace en el punto donde *las unidades marginales en vivienda igualan al coste marginal social de los recursos utilizados y donde se produce neutralidad en la posesión.*

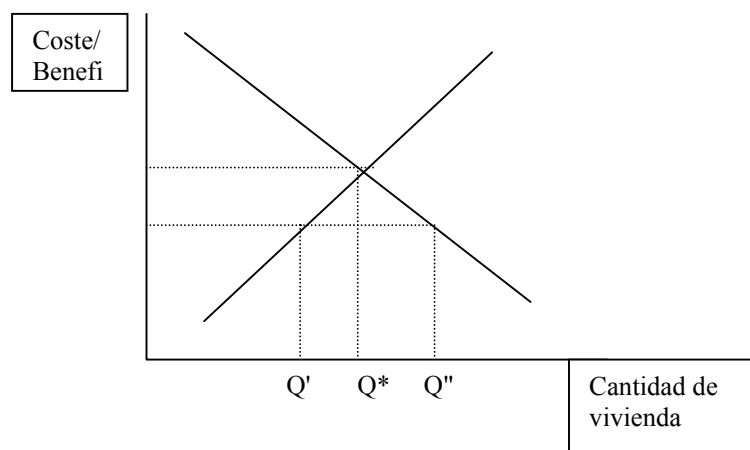


Fig.4

¹ Citado por Rosen (1987 p. 92 de la vc)

La NEUTRALIDAD EN LA POSESIÓN existe cuando los mercados competitivos permiten a los individuos elegir de forma indiferente a largo plazo entre la compra y el arrendamiento, sin distorsiones que pueden venir, por ejemplo, del campo fiscal.

Considerando a la vivienda como un bien de consumo duradero, que proporciona un flujo de servicios, este flujo de servicios de vivienda, (neto de costes de mantenimiento) determinará el valor de la misma (el valor del flujo de servicios de la vivienda para un tipo y calidad dado. El valor presente de la corriente de beneficios es:

$$PVB = \sum_{t=1}^N \frac{R_t}{(1+r)^t}$$

Suponiendo que $R_t = R$ para todo t , el valor del flujo de rentas a perpetuidad será R/r , y el individuo sólo comprará una casa si este valor supera al precio.

Pero la adquisición de una casa se puede considerar un bien de inversión, entonces el individuo comprará una vivienda si le proporciona mayor rentabilidad que otras inversiones alternativas. La rentabilidad de las alternativas suponemos que viene dada por el tipo de interés i (el que obtendría prestando ese capital destinado a la vivienda en el mercado).

Si el mercado de capitales es competitivo: $i=r$ y si el mercado de alquileres también lo es: el flujo de servicios de vivienda por periodo (R) iguala el valor del alquiler en el margen (Ra), por lo que

$Ra/r=P$ y $R/i=P$, con lo que $Ra=iP$. Esto quiere decir que hay una relación entre el valor del alquiler y el precio de compra tal que resulta indiferente comprar o alquilar.

La formulación anterior se cumple cuando el mercado de alquiler y de compra es competitivo, el mercado de capitales es perfecto, en el sentido de que la financiación por hipoteca debe ser perfectamente disponible, disponible competitivamente y no discriminatoria. Estas serían pues las condiciones de equilibrio.

Otra característica peculiar de estos bienes es la localización fija de los mismos. Esto tiene importantes repercusiones en la movilidad de los individuos. Los excesos de demanda en una zona pueden provocar que un individuo evite acudir a la misma.

III. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EUROPA

Las primeras viviendas protegidas² en Europa se construyeron después de la segunda Guerra Mundial, en 1918, pero con los primeros síntomas de recuperación, se inicia la reducción de esta figura. El sistema de rentas utilizado en varios países no cubría los costes de mantenimiento de las viviendas, y junto con la financiación por préstamos estatales baratos y con plazos de amortización largos, supusieron una carga creciente en el presupuesto público que, llegada la década de los 50, va a determinar su

² Se utiliza de forma equivalente los términos de vivienda social o protegida y entendemos por ella aquella que tiene un precio legal máximo de venta o renta legal máxima y se encuadra dentro de algún Plan de Vivienda o protección de alguna Administración Pública. Dentro de ella se sitúa la Vivienda de Promoción Pública, caracterizada por ser construida sin ánimo de lucro y que generalmente hace referencia a la vivienda promovida directamente por Administraciones públicas o Entes pertenecientes a las mismas.

reducción (en algunos países, como Francia, esta reducción no se produciría hasta la década de los 70).

En los años 70 los parques de vivienda protegidas se caracterizaban por su deficiente mantenimiento físico y problemas sociales. Ante esta situación se eliminan o reducen sensiblemente los préstamos estatales para este tipo de viviendas y se inicia una tendencia de apoyo estatal a la propiedad incidiendo en la accesibilidad y reduciendo los riesgos potenciales del mercado mediante la intervención en los mercados financieros, los subsidios a la producción y el establecimiento de beneficios fiscales. Se tiende a homogeneizar rentas, se limitan los subsidios a la nueva construcción y se crean las “rent allowances” o subvenciones a las familias de bajos ingresos y nuevo acceso. Por otro lado, mientras a principios de siglo el sector más importante era la vivienda privada en alquiler, al introducir un alto control de alquileres junto con la congelación de rentas, se producirá una reducción sustancial de su peso. La excepción se presenta en Alemania, donde se mantiene como principal sector debido a las limitaciones a expandir la vivienda en propiedad y los recelos a ocupar la vivienda social.

Como afirma A. Pedro (2001) “El crecimiento de la propiedad se ha utilizado como un mecanismo para reducir la responsabilidad y el papel del Estado en la vivienda” (p. 143).

A la hora de analizar las políticas de vivienda a nivel comparado entre países, nos encontramos con serios problemas. Las peculiaridades sociales, climáticas, económicas, etc., que condicionan la demanda en cada uno de ellos, hacen muy difícil el disponer de datos homogéneos que permitan la comparación. No obstante, a partir de la década de los noventa, varios organismos internacionales han tomado la iniciativa de establecer indicadores que permitan la comparación de la estructura del mercado de vivienda y de los efectos de las políticas de vivienda. Ejemplos de estos intentos son el Programa de Indicadores de Vivienda del Banco Mundial que se ha tratado de mantener actualizado por las Naciones Unidas. De hecho publican un Boletín Anual de Estadísticas de Vivienda y Edificación (Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe and North America) que recoge datos sobre población, viviendas, sus características y construcción. La Unión Europea también edita estadísticas de este tipo. Sobre financiación, la Federación Hipotecaria Europea recoge estadísticas desde 1983 sobre mercados hipotecarios al igual que la Unión Internacional de Instituciones de Financiación de Vivienda (IUHFI).

Un reciente informe de la Unión Europea sobre la vivienda recoge un conjunto de características que servirían para calificar la política de vivienda europea. De este informe se obtiene que las tendencias generales de la política de vivienda en el siglo pasado han sido:

- Reglamentación de las normas mínimas aplicables a la vivienda;
- Control de los alquileres del sector privado (tendencia descendente en el noroeste de Europa desde 1960)
- Oferta de viviendas sociales de alquiler, especialmente en el período de 1950 a 1980 (excepto en los países mediterráneos y Bélgica), y
- Búsqueda de la calidad de la vivienda y ayudas individuales, a medida que se reducían las carestías de petróleo y los recursos.

Pero, aunque las anteriores son las características generales, existen importantes peculiaridades que permiten aglutinar en cuatro grupos a los países de la U.E.:

- Aquellos que se caracterizan por una intensa intervención estatal: Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más

extensos de la Unión Europea y sus Gobiernos dedican más del 3% del PIB a la política de vivienda.

- Aquellos con unos sectores de viviendas privadas de alquiler amplios: Austria, Dinamarca, Francia y Alemania. El gasto del Estado en política de vivienda generalmente es del orden del 1-2% del PIB.
- Aquellos con sectores amplios de viviendas en propiedad y de sectores de viviendas sociales de alquiler relativamente pequeños: Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo. El gasto del Estado en política de vivienda se limita por lo general a un 1% del PIB aproximadamente.
- Y aquellos con sectores particularmente grandes de viviendas ocupadas por sus propietarios, unos sectores mínimos de viviendas sociales de alquiler y (hasta hace poco) unos sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive: Portugal, España y Grecia. El gasto del Estado en política de vivienda es inferior al 1% del PIB.

Así pues, no existe un modelo único europeo, sino que hay importantes diferencias tanto en el nivel de ayuda como en su modalidad.

El Informe de la Unión Europea analiza también las características del sector de vivienda en la Unión Europea atendiendo al régimen de posesión:

1. *Sector de viviendas ocupadas por sus propietarios*: Es el más abundante. Supone aproximadamente el 56% de la vivienda en la UE. La modalidad más común de ayuda para este sector es la desgravación fiscal del pago de los intereses de la hipoteca, aunque ha ido disminuyendo en algunos países. Otros son la prestación de ayuda directa a los compradores de una primera vivienda y apoyo a la adquisición de pisos de propiedad municipal.

Entre los problemas más comunes de este sector se encuentran los siguientes:

- mala adecuación de las viviendas al número creciente de propietarios de edad avanzada;
- bajos niveles de mantenimiento, especialmente entre los propietarios de ingresos bajos;
- aumento de los atrasos en los pagos y las ejecuciones de hipotecas en el noroeste de Europa, especialmente en Reino Unido y Finlandia;
- número creciente de disolución de familias propietarias por separación o divorcio, lo que incrementa la demanda de viviendas de alquiler por períodos breves.

2. *Sector de alquiler privado*: Representa la vivienda de una quinta parte de las familias de la Unión Europea. El sector de alquiler privado tiende a ser más extenso en las ciudades, especialmente en las capitales. Alemania, es un caso especial con un amplio sector privado de viviendas de calidad en alquiler, debido a un apoyo fiscal relativamente generoso. Como ya se ha indicado, en el pasado se puso en marcha una política de control de alquileres que produjo un declive en este tipo de propiedad, con su eliminación se ha iniciado una recuperación en muchos países de la UE.

Entre los problemas encontrados comúnmente en el sector privado de alquiler están los siguientes:

- familias ya de edad avanzada y bajos ingresos que habitan viviendas de baja calidad;
- núcleos jóvenes (a menudo unipersonales) que por diversas razones han dejado el hogar paterno y viven en pisos de alquiler de baja calidad, a menudo compartidos, y
- núcleos más pobres, a menudo familias, que no pueden permitirse el acceso a la propiedad de su vivienda, pero tampoco pueden acceder al sector de viviendas sociales de alquiler. Inmigrantes recientes, minorías étnicas y solicitantes de asilo habitan por regla general viviendas inadecuadas del sector de alquiler privado.

3. *Sector social de alquiler*: En este sector se encuentra otra quinta parte de las familias de la UE. La propiedad directa de las autoridades locales predomina solamente en Austria, el Reino Unido e

Irlanda, en el resto se producen fórmulas tales como asociaciones de viviendas, cooperativas o sociedades municipales. En general, este sector está apoyado mediante bonificaciones de intereses, excepto en el Reino Unido, donde para las de propiedad de las autoridades locales se conceden ayudas a la renta y para las de propiedad de las asociaciones de vivienda se recurre a subvenciones únicas de capital. Las autoridades locales se hacen cargo normalmente de la supervisión de los propietarios de viviendas sociales, excepto en el Reino Unido, donde las asociaciones de vivienda están bajo el control de organismos públicos. Este sector entró en declive y solamente en Irlanda y Alemania se ha vuelto a dar prioridad a la inversión en viviendas sociales en los años 90. El aumento de las desgravaciones por adquisición de vivienda ha tenido la consecuencia de estimular a la población con trabajo a abandonar este sector y pasar al de propiedad para escapar de la trampa de la pobreza asociada con las subvenciones dependientes de la comprobación de los medios de subsistencia.

En el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia es de importancia fundamental la reestructuración del sector social de viviendas de alquiler. En parte esto refleja un cambio ideológico, pero también la creciente asociación del sector con la exclusión social. Ello ocurre especialmente en los países en los que el sector es mayor y ha alojado a una proporción mayor de pobres, incluyendo parados, familias monoparentales, minorías étnicas e inmigrantes.

Sin embargo, es importante no achacar al sector de las viviendas sociales de alquiler los problemas sociales y económicos de las personas que las habitan. El sector ha tenido muchos logros en los últimos años, como:

- mayor participación de los habitantes en la gestión de la vivienda;
- mayor atención a la concesión de viviendas a gente sin ella con el desarrollo de sistemas más justos de asignación de viviendas;
- dedicación de nuevas prioridades y recursos a la concesión de viviendas a personas de edad avanzada, minusválidos y otros grupos con necesidades especiales;
- mejoras de la calidad de la gestión y del personal;
- los intentos ocasionales de combinar regímenes de posesión y grupos de ingresos diferentes en complejos más pequeños y más equilibrados, y
- lo más importante, los éxitos de programas de rehabilitación de complejos en mal estado.

El resumen que ofrece el informe de la situación de la política de vivienda en la UE es el siguiente:

- Las buenas condiciones de vivienda son necesarias para la cohesión social.
- Los alquileres asequibles en el sector privado se han conseguido ha menudo mediante su control, lo que ha tenido efectos indeseados, incluyendo la disminución de la calidad y de las inversiones. La supresión del control de los alquileres y las ayudas reiteradas han dado lugar a la expansión del sector, aunque sigue habiendo problemas para grupos concretos.
- La ocupación por los propietarios ha sido el régimen con crecimiento más rápido, a lo que han contribuido las subvenciones fiscales, la inflación y los aumentos de los alquileres en otros regímenes de posesión. Ha aumentado el descuido de las viviendas habitadas por personas de edad avanzada y pobres, y se han incrementado las ejecuciones de hipotecas en los países del norte. Algunos han introducido medidas especiales para ayudar a los propietarios más pobres y de más edad. Están en declive las subvenciones fiscales.
- El sector de viviendas sociales de alquiler, tras un rápido crecimiento, está en declive en la Europa del norte y del oeste, y se asocia cada vez más con los "nuevos pobres" y la exclusión social. Las orientaciones políticas recientes han sido positivas, incluyendo directrices de asignación más progresivas, mejoras de la calidad de la gestión, y rehabilitación de viviendas.
- El aumento de la pobreza y de los alquileres han hecho mayor la dependencia de los subsidios vinculados con los medios de subsistencia, lo que puede crear trampas de pobreza (desincentivos

del trabajo) y podría incluso alentar la ineficiencia del uso del parque de viviendas. El problema de los Gobiernos es el coste de las desgravaciones, y tratan de reducir las.

- Se admite cada vez más que la política de vivienda debe integrarse con otras políticas en los ámbitos de la salud, la educación y la regeneración urbana.
- En la Europa del norte y del oeste (excepto Irlanda y Alemania) parece estar disminuyendo el apoyo fiscal a la vivienda. En la Europa del sur parece mantenerse estable el apoyo estatal, mucho menor.
- Se plantean cuatro áreas que deben ser atendidas por la política de vivienda:
 1. *Viviendas asequibles*: Hay países (especialmente en el sur) con unos sectores de viviendas sociales de alquiler mínimos, y algunos grupos no tienen acceso a viviendas sociales aunque las haya, y otros no tienen acceso a las desgravaciones (por ejemplo, los jóvenes o los inmigrantes ilegales) que facilitan la adquisición. Otros grupos tienen ingresos que están justo por encima del nivel que les permitiría solicitar ayudas pero no los suficientes para acceder a la vivienda. En algunos países los propietarios ocupantes reciben poca ayuda en caso de pérdida del empleo, y están expuestos a subidas rápidas de los tipos de interés hipotecario.
 2. *Mejora de las condiciones de vida*: Los mayores niveles de espacio se encuentran en Luxemburgo, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido; los inferiores, en los países del sur. Las casas unifamiliares son más comunes en los países del Benelux, Irlanda, y el Reino Unido, y poco comunes en Grecia, Alemania e Italia. La mayor proporción de viviendas anteriores a 1919 se encuentra en Finlandia, Suecia, España, Italia y los Países Bajos. En los países mediterráneos las comodidades de las viviendas de alquiler del sector privado son claramente inferiores a las del parque de viviendas ocupadas por los propietarios.
 3. *Acceso*: El acceso a la propiedad de la vivienda que se ocupa ha mejorado, especialmente en los países (Reino Unido, Finlandia o España) en los que la liberalización ha dado lugar al declive del control de las hipotecas. La supresión del control de los alquileres y el apoyo a los arrendadores deberían mejorar el acceso, aunque algunos grupos, como los inmigrantes, sigan sufriendo dificultades. La presión sobre el sector de viviendas sociales de alquiler podría reducirse en cierta medida con la caída de los índices de formación de familias. En algunos países los programas especiales aplicados en los años 80 han contribuido al acceso a la vivienda por parte de grupos con necesidades especiales, como las personas de edad avanzada o los minusválidos.
 4. *Personas sin techo*: La falta de vivienda es la manifestación más acusada de la exclusión social. Es problemático calcular el número de personas sin techo. Dentro de este grupo habría que incluir a los que viven en pésimas condiciones, como los chabolistas o los que viven en caravanas o tiendas, los que viven en precario (viviendo con amigos o familiares). Las causas del aumento de las personas sin techo son variadas, pero entre ellas se incluyen como más destacadas, los índices elevados de formación de familias y la inmigración repentina, el aumento de los porcentajes de disolución de familias, el aumento del paro (especialmente entre los jóvenes), y el desinternamiento de los pacientes psiquiátricos. La mayoría de las personas sin techo corresponde a uno de los grupos siguientes: hombres, de 30 a 39 años de edad, parados, sin seguridad social, con mala salud, drogadictos, ex internos psiquiátricos e inmigrantes recientes, pero con una tendencia creciente a incluir mujeres y niños. La ley no reconoce derechos inmediatos a las personas sin techo, excepto en Francia y el Reino Unido, habiéndose recortado el último.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ACCESIBILIDAD EN EL MERCADO DE VIVIENDA EN EUROPA

Uno de los problemas más importantes que se plantea la política de vivienda, como hemos visto en líneas anteriores es la accesibilidad. Una forma de medir la misma es utilizar como indicador el ratio de precio de la vivienda/ renta disponible. Por supuesto que como todo indicador da una medida parcial y más aún si tenemos en cuenta que refleja valores medios, pero aún así no deja de ser un reflejo de la posición comparada de los países europeos respecto a sus necesidades de política de vivienda. En el gráfico siguiente se recoge la posición en este índice de varias capitales europeas en 1999.

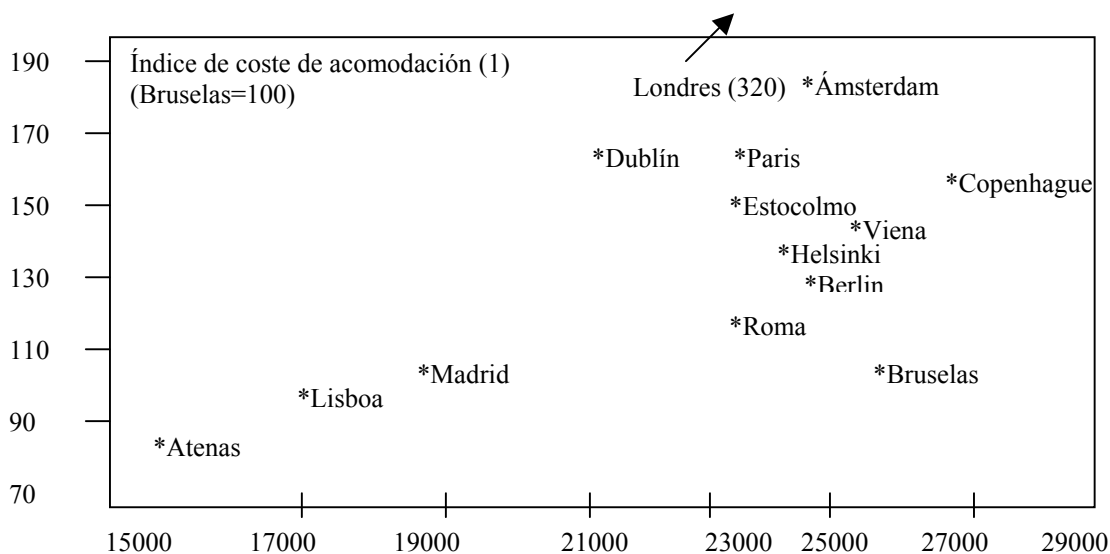


Fig.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2000, pg 11)

En la figura anterior se comprueba que Madrid alcanza un coste similar al de Bruselas, pero con menor renta per cápita, por lo que la accesibilidad es menor. La capital con más problemas es Londres, que incluso se sale de la gráfica. París también tiene importantes problemas de accesibilidad con alto coste y aunque con renta per cápita alta, tendría más problemas que Bruselas o Roma.

Pero el ratio precio-renta no recoge adecuadamente todos los aspectos de la accesibilidad. Un elemento importante es la existencia de hipotecas que permiten reducir la distancia entre renta disponible y precio de la vivienda, que a su vez tengan un coste accesible. La bajada de los tipos de interés de las hipotecas en los últimos años ha ayudado a moderar el efecto de los mayores precios de las viviendas. Una forma de valorar la accesibilidad teniendo en cuenta los cambios en el tipo de interés es calcular lo fácilmente que los compradores marginales acceden al mercado de la vivienda. Bacon (2000) calcula una medida definida como *el ratio de la renta neta después de impuestos del comprador marginal en relación con el coste de servicio de la hipoteca*. Este valor se puede deteriorar a medida que el tipo de interés sube. Otro aspecto de la accesibilidad es la facilidad con la que lo compradores potenciales pueden obtener la financiación. En la tabla siguiente se recoge la deuda viva por hipotecas en vivienda como parte del PIB en países europeos

Tabla nº 1 : Deuda viva por hipotecas para la adquisición de vivienda como % del PIB

Países	1990	1998
Dinamarca	63 (1)	69
Holanda	40	65
Reino Unido	55	57
Alemania	43	53
Noruega	48	45
Suecia	47	50
Finlandia	32	30
Irlanda (en %del PNB)	19	37 (2)
Portugal	11	26
Bélgica	20	25
España	14	24
Francia	24	21
Italia	5	8
Grecia	5	7
Austria	4	5

(1) 1992

(2) 1999

Fuente: FMI (2000)

Niveles moderados de endeudamiento no necesariamente implican que los precios actuales de la vivienda sean apropiados. Lo que puede indicar mejor si el incremento de los precios puede ser sostenido es como estos aumentos afectan a la demanda de nuevos compradores. No obstante, los niveles bajos de endeudamiento sugieren que los préstamos hipotecarios pueden continuar expandiéndose antes que los niveles absolutos de deuda se conviertan en una restricción vinculante. Los niveles bajos de deuda pueden explicar parcialmente por qué la demanda de viviendas permanece fuerte a pesar del rápido descenso de la accesibilidad para el comprador marginal.

Otra aproximación para comprobar si los incrementos de los precios de la vivienda pueden estar justificados es relacionar los desarrollos de los precios con un conjunto de variables. En esta aproximación los precios de la vivienda se estiman como una función del tipo de interés real y el crecimiento de la renta, y en algunos casos con variables demográficas y costes de construcción (Abraham and Henderschott (1996), Higgins and Ostler (1998) Kalra et al (2000) para ejemplos recientes).

Un estudio de Bacon (2000) en el que se tienen en cuenta los precios de la propiedad, el crecimiento del PIB, el tipo de interés real, la inflación, factores demográficos y el stock de viviendas para Irlanda, encuentra que la demanda de vivienda ha crecido más de lo que hacía predecir el crecimiento en la renta personal, la demografía, el crecimiento del tipo de interés y otros factores.

La demanda de vivienda depende también de las expectativas de renta futura. Esto puede explicar que los precios de las viviendas crezcan más que la renta actual. De igual forma es el coste futuro de financiación el que puede influir, más que el coste actual (aproximado por el tipo de interés real). Conociendo esto, los hogares pueden demandar

más hipotecas haciendo crecer los precios más de lo que correspondería con el tipo de interés real.

El mercado de la vivienda puede ser más susceptible de sobre explotar que otros mercados de activos por varias razones. El hecho de que la vivienda sea a la vez un activo de inversión y un suministrador de servicios de habitación lleva a que el planteamiento no sea si comprar o no, sino cuando. Si las expectativas de subida de precios son altas lo más probable es que se adelante la compra con la consiguiente presión al alza de los precios. Este proceso puede reforzarse si la continua inflación de los precios conduce a revisar las expectativas. Aquellos que ven como los precios suben por encima del valor por la especulación venderán compensando la tendencia al alza. En el caso de la vivienda, sin embargo, no hay incentivos para que los inversores actúen según sus expectativas.

Nathalie Girouard y Sveinbjörn Blöndal (2001) señalan que en la mayoría de los países el desarrollo de los precios se ha caracterizado por tener fluctuaciones cíclicas. La tasa anual de tendencia de crecimiento de los precios de la vivienda ajustada a la inflación ha variado de forma considerable a lo largo de los 16 países que estudian (un conjunto escogido de países de la OCDE). Esta tasa ha excedido el 2.5 % en el Reino Unido, Holanda, España, Irlanda y Noruega, mientras que está por debajo del 1% en Alemania, Italia, Francia y Suecia. La amplitud del ciclo de precio de la vivienda también varía entre países, pero está en torno a los 10 años. Medida como la desviación estándar de la tasa anual de crecimiento de los precios reales de la vivienda, las fluctuaciones durante 1970-1999 han sido particularmente fuertes en Italia, España, Japón, Finlandia, el Reino Unido y Holanda. Por el contrario, han sido pequeñas en Francia y especialmente en Estados Unidos. En varios países (Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, España y Suecia) el ciclo de los 80 ha sido más pronunciado que el de los 70 y 90. Sin embargo, la variabilidad en la tasa de crecimiento cae en Japón y en pocos países europeos (Alemania, Holanda y el Reino Unido). En muchos países de la OCDE, los cambios en los precios de la vivienda parecen estar correlacionados con el ciclo de los negocios. La caída en los valores de la propiedad ha acompañado la recesión en Japón y en algunos países de la Unión Europea desde principios de los 80. A la inversa, el calentamiento en el Reino Unido y alguno de los países nórdicos se ha asociado con un crecimiento sostenido de los precios reales ajustados a la inflación. Las correlaciones estadísticas sugieren unos fuertes lazos en particular en el Reino Unido, Canadá, Alemania, España y alguno de los países nórdicos a lo largo del periodo 1970-1999 .

IV. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

IV. 1. INSTRUMENTOS

El papel desarrollado en nuestro país por el Sector Público en el mercado de la vivienda se centra tanto en actuaciones de regulación económica, como en intervenciones presupuestarias, ya sean directas (vía programas de gasto) o indirectas (vía presupuesto de gastos fiscales), si bien la imbricación entre algunas de las primeras y los programas de gasto público es muy fuerte.

La política de *regulación económica* en España se desarrolla a su vez a través de tres políticas:

a) Política de vivienda protegida

Representa el núcleo fundamental en cuanto a la intervención directa del Sector Público en el mercado de la vivienda social. Esta política se desarrolla en este documento más adelante.

b) Política de vivienda en alquiler

En realidad, la intervención del Sector Público se ha limitado a configurar un derecho contractual de arrendamientos. En cuanto a la oferta de Viviendas de Protección Oficial (VPO en adelante) de promoción pública en alquiler en España, su aportación al mercado de arrendamiento es más bien incidental, como se ha apuntado ya y se comenta más adelante.

c) Política urbanística

Una de las claves fundamentales de la política urbanística es la reglamentación sobre el suelo. Como elemento condicionante de la rigidez de la oferta de viviendas, el suelo representa un factor esencial a tener en cuenta en la política de vivienda. Es además, de los costes que afectan al precio de la vivienda, el más alto: el peso medio del suelo en el coste final de una vivienda alcanzó en 1999 un nivel cercano al 32%. Desde el año 1985 se ha producido en España un crecimiento paulatino, continuado y persistente de los precios del suelo. Esta espiral alcista no ha podido ser contenida pese a venir acompañada de diversas normas introductoras de mecanismos novedosos y de intención correctora de tal tendencia.

La Constitución y en su desarrollo todos los estatutos de Autonomía reconocen la competencia sobre urbanismo como exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el contexto de incremento de precios y la falta de regulación llevó a que la primera reforma ambiciosa fuera una normativa estatal: la Ley 8/1990, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones. Tras distintas reformas, la norma actualmente vigente es la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, que sustituye a la normativa anterior anulada por la STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE 25-4-97), que ha restringido sensiblemente las competencias del Estado. La reforma se basa sobre todo en los suelos urbanizables y no urbanizables. El suelo urbanizable pasa a ser el suelo residual.

En cuanto a la legislación autonómica se han aprobado 5 leyes desde la aprobación de la Ley 6/1998: las de las Comunidades Autónomas de La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Canarias. Sin embargo estas normas no respetan las líneas definidas por la Ley 6/1998: no se reducen las cesiones de suelo a cargo de los propietarios, tampoco se mantiene el carácter residual del suelo urbanizable y se sigue manteniendo el modelo tradicional de clasificación del suelo urbanizable en programado y no programado.

Lo que ha visto incrementado su protagonismo ha sido aspectos de la política de suelo con el objetivo de promover o facilitar la construcción de viviendas de protección pública. Algunos ejemplos se comentan a continuación:

- *Madrid*: Como mínimo un 50% de la superficie de suelo urbanizable destinado a uso residencial. Esta obligatoriedad se modula en función de las necesidades de los municipios con población inferior a 250.000 habitantes.
- *La Rioja*: Mínimo de un 10% de la capacidad residencial. Quedan exentos de esta obligación los municipios con población inferior a 1.000 habitantes.
- *Canarias*: 50% de los suelos urbanos y urbanizables.

Otra forma de intervención es a través de *medidas presupuestarias*:

Las intervenciones del Sector Público en el mercado de la vivienda a través de los presupuestos se dividen en dos vías: actuaciones directas vía partidas de gasto y actuaciones indirectas vía imposición, ya sea a través de gastos fiscales, o bien mediante un tratamiento impositivo particular de la vivienda.

En España, la Administración destina un 1% del PIB a la política de vivienda, cuando en Europa, con un mejor parque, destinan como media entre un 2% y un 2,5%. Del total de las ayudas a la vivienda, un 75% lo hacen a través de las desgravaciones del IRPF, porcentaje que alcanza el 90% si consideramos el diferente tipo de IVA. Sólo un 25% o un 10% en el segundo caso, van destinadas a ayudas directas. En Europa por el contrario se aplican, en términos generales, más ayudas directas.

a) Ayudas directas

La situación actual es el resultado de la evolución iniciada en 1978 y centrada exclusivamente en el terreno de la vivienda protegida, que se analiza más adelante en este documento.

b) Ayudas indirectas

Según las cifras de los presupuestos del Estado, el peso sustancial de la política de vivienda en España sigue descansando más en la desgravación fiscal a la compra en IRPF, con el objetivo de potenciar la demanda mediante un incremento de la renta disponible de los contribuyentes demandantes de vivienda, frente a la política de ayudas directas.

El coste de las desgravaciones ligado al acceso a la vivienda supera cada año los 600.000 millones de pesetas. Esto tiene implicaciones importantes por los componentes de regresividad de las ayudas fiscales. La política fiscal puede tener efectos regresivos, tal y como se ha expuesto al comienzo de este documento, pudiéndose obtener resultados más notables a través de las ayudas directas y de la promoción pública.

Por otro lado, el alquiler sale perdiendo nuevamente, dentro del conjunto de ayudas al acceso a la vivienda, al haberse eliminado del IRPF las desgravaciones por alquiler establecidas en los 80 y primeros 90.

IV.2. LA POLÍTICA DE AYUDAS DIRECTAS Y PROMOCIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

OBJETIVOS

Los objetivos principales de la política de vivienda de ayudas directas son:

- Por un lado, dar respuesta a la demanda de vivienda de determinadas capas de la sociedad con dificultades de acceso a la oferta de vivienda del mercado libre.
- Por otro lado, dar estabilidad al mercado de la construcción, sujeto a fuertes ciclos, manteniendo un nivel adecuado de actividad y empleo.

EVOLUCIÓN

La primera figura normativa es el Real-Decreto-Ley 31/1978, que define la Vivienda de Protección Oficial y distingue, según la naturaleza del promotor, entre VPO de promoción pública y de promoción privada. Las primeras acceden a préstamos a tipos de interés ventajosos, del Instituto Nacional de la Vivienda, así como a ayudas económicas personales para el arrendamiento, y las de promoción privada tanto promotores como adquirentes pueden acceder a préstamos cualificados de las Cajas de Ahorros.

En 1981 se inicia el primer Plan plurianual: es el Plan 1981/1983, regulado por el Real Decreto 2455/1980 que incorpora, dentro del campo de las ayudas directas, la subsidiación con cargo a los presupuestos estatales de parte de los intereses de los préstamos cualificados y amplía el régimen de VPO a las viviendas rehabilitadas.

Este Plan da paso al Plan 1983/1987 que incorpora subvenciones a fondo perdido para la compra de viviendas y, en el caso de alquiler, cuando el arrendador sea la Administración Central o una Administración Autónoma.

La consolidación del Estado de Autonomías supuso transferir una serie de competencias en determinadas materias del Gobierno central a los Gobiernos autonómicos. En particular, la política de vivienda se traspasó, con carácter pleno a las Comunidades Autónomas. Con la aprobación del Real Decreto 1494/1987 se pasa a contemplar esta distribución territorial de competencias.

No obstante, y por tratarse de una cuestión de interés general, la Administración Central mantiene una labor de coordinación y planificación. Con este fin, el Estado a través del Ministerio de Fomento (MFOM en adelante), mantiene un plan de ayudas directas para la adquisición y rehabilitación de viviendas, administrado por las autonomías.

CUADRO 1. MARCO COMPETENCIAL Y AYUDAS A LA VIVIENDA PROTEGIDA

La definición y desarrollo de la política de vivienda protegida precisa de dos aspectos: definir el ámbito de protección y regular la accesibilidad a las ayudas por una parte y promover las viviendas protegidas por otra. El primer aspecto lo asume el Estado, a través del Plan Nacional de Vivienda, y las Comunidades Autónomas con sus propios planes de vivienda que, en ocasiones, se coordinan con el del Estado a través de la firma de convenios. En el desarrollo del segundo aspecto concurren promotores públicos (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos o los Entes públicos autorizados para ello) y promotores privados.

El Ministerio de Fomento (MFOM) elabora los Planes Nacionales, de carácter cuatrienal, de cara a garantizar su desarrollo, firma convenios con Entidades financieras en los que se definen condiciones de financiación ventajosas para el acceso a estas viviendas y, por otro lado, con las Comunidades Autónomas. En estos convenios se define el techo de actuaciones que, en cada Comunidad, el MFOM se compromete a financiar, dadas unas condiciones de las viviendas y sus adquirentes, promotores o arrendatarios. Este apoyo financiero se concreta en el Plan Nacional 1998-2001 en las siguientes actuaciones:

- Los préstamos cualificados, que el MFOM define mediante convenio con Entidades financieras.
- La subsidiación, simple o reforzada, de los préstamos cualificados.
- Subvenciones para cubrir los gastos iniciales del acceso a la vivienda.

Si los beneficiarios de las viviendas cumplen las condiciones definidas en el Plan Nacional, pueden acogerse a estas ayudas, siempre que su Comunidad Autónoma haya firmado convenio con el Ministerio de Fomento, existan actuaciones previstas en ese ámbito y no se haya excedido en ese territorio la cuantía convenida.

Por su parte las Comunidades Autónomas, además de entrar a firmar convenios con el MFOM, pueden definir tanto ayudas como planes a las definidas por el MFOM, como actuaciones al margen del Plan Nacional. Las actuaciones al margen del Plan Nacional pueden definirse desarrollando tipos distintos de ayudas o de viviendas protegidas y la Comunidad Autónoma asume en ese caso, de forma exclusiva, el coste de las medidas.

El Real Decreto 224/1989, fija un tope de ingresos familiares de 5 veces el salario mínimo interprofesional para el acceso a la vivienda protegida de promoción privada (con anterioridad sólo existía el límite de la posesión de otra vivienda en promoción pública, el límite de ingresos desde 1978 era de 1,5 veces el salario mínimo interprofesional). Además se amplía el concepto de VPO a determinadas viviendas usadas bajo el cumplimiento de requisitos y precio (VPT, ahora viviendas ya construidas).

Tras un breve paréntesis de actuaciones de carácter meramente anual, a comienzos de los noventa se reinició la política de planes plurianuales de vivienda. Esta política se concretó en el Plan 1992-1995, prorrogado con algunas modificaciones para el período 1996 a 1999. En la actualidad está vigente el nuevo **Plan 1998-2001**. La plurianualidad del marco jurídico persigue dotar a estos Planes de la estabilidad necesaria en un sector como el inmobiliario en el que las decisiones de inversión están sometidas a amplios períodos de preparación y ejecución.

En el marco de estos planes plurianuales, el MFOM firma convenios con las Entidades financieras, por los que autoriza a colaborar y financiar las ayudas destinadas a actuaciones en las distintas Comunidades Autónomas. La firma de estos convenios compromete a las Entidades financieras a financiar préstamos con cargo al Plan del MFOM, al tipo de interés de convenio y aceptar, en caso de existir subsidiación, la división de la cuota a pagar.

La administración del Plan es, sin embargo, competencia de las autonomías. Son ellas quienes reciben las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios y deciden sobre la pertinencia del otorgamiento, en cada caso concreto, de las ayudas del MFOM. Dado

que los recursos disponibles son limitados, es necesario una estrecha coordinación entre Comunidades Autónomas y MFOM. Con tal motivo, cada Comunidad Autónoma firma con el MFOM un Convenio Marco³. En estos convenios se establece el volumen de recursos que, con cargo a los presupuestos del MFOM, se destinan al plan de ayudas y define, dando un margen de actuación a las CC.AA, sobre ciertos aspectos:

- Las características de las ayudas.
- Los requisitos que deben cumplir las viviendas.
- Los requisitos exigidos a los beneficiarios para autorizar su acceso a las viviendas protegidas, en régimen de alquiler o venta.
- Las responsabilidades de cada una de las Administraciones firmantes.

Las Comunidades Autónomas, con cargo a sus presupuestos, pueden aportar ayudas complementarias a las actuaciones que se definen en el marco del plan estatal y definir otras líneas de actuación, en desarrollo de sus competencias.

Por tanto, existen tres líneas de la política de vivienda de ayudas directas y de promoción pública: la que define el Plan Nacional, las medidas complementarias establecidas por cada Comunidad Autónoma, y las políticas desarrolladas autónomamente por cada una de ellas.

El Plan de Vivienda 1998-2001

El 12 de junio de 1998, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1186/1998 sobre medidas de financiación en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001, que constituye el marco legal en el que se desarrolla la política de vivienda actualmente. Según se expone en el preámbulo, el Plan supone una adaptación de los Planes anteriores a una serie de nuevas circunstancias que han afectado al marco general de la vivienda: la evolución del sector financiero crediticio, la notable mejoría experimentada por la economía española y el cumplimiento de los criterios de convergencia exigidos para el acceso a la Unión Económica y Monetaria europea.

Así, la evolución del mercado crediticio supuso desfases en las medidas definidas en el Plan 1996-1999. La evolución descendente de los tipos de interés determinó revisiones del tipo de convenio, que no se acompañaron de revisiones en las bandas que aplican las CC.AA en el cálculo del tipo de subsidiación, llegando un momento en el que el tipo de subsidiación quedó por debajo del tipo de convenio. Este desfase distorsionaba de tal forma las ayudas definidas que determinó la redacción del nuevo Plan de Vivienda 1998-2001 con antelación a lo previsto.

El *ámbito de aplicación* del Plan alcanza las siguientes actuaciones:

- La promoción para cesión en arrendamiento, venta o uso propio de viviendas de nueva construcción
- La cofinanciación de la promoción pública.
- La adquisición de viviendas ya construidas.

³ País Vasco y Navarra no siguen este esquema y no se encuadran en el Plan de Vivienda.

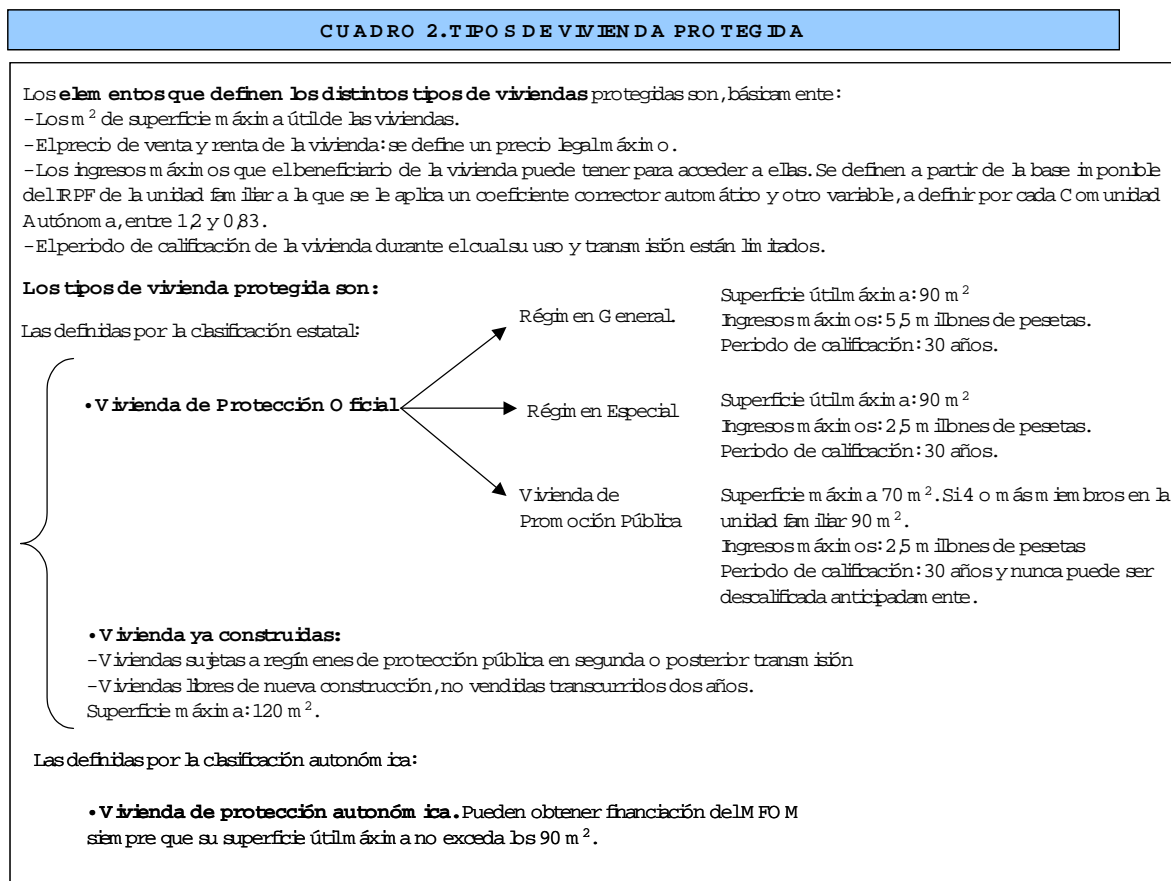
- La rehabilitación de áreas urbanas en proceso de degradación, de edificios y de viviendas.
- La urbanización del suelo para su inmediata edificación.
- La rehabilitación de áreas urbanas, de edificios y de viviendas en proceso de degradación.

El Plan prevé un total de 486.000 actuaciones durante su periodo de vigencia, con un volumen de financiación hipotecaria en torno a 2,7 billones de pesetas. Con ello, se pretenden cubrir los siguientes **objetivos**:

- Facilitar a las familias con rentas medias y bajas el acceso a la primera vivienda en propiedad.
- Mantener un nivel de empleo y actividad adecuado en el sector de la construcción.

Tipo de actuaciones recogidas en el Plan 1998-2001

Las actuaciones contempladas en el Plan, en materia de ayudas definidas y tipo de viviendas previstas, se presentan en el Cuadro 2.



* En realidad, el Plan 1998-2001, abandona la terminología de VPO de Régimen General.

Las actuaciones contempladas en el Plan de Vivienda pueden adoptar las modalidades de préstamos cualificados, subsidiación simple o reforzada y subvención cuyas características se describen a continuación:

1. Préstamos cualificados

Se conceden por Entidades de crédito públicas y privadas en el ámbito de los convenios suscritos por el MFOM con las mismas, a aquellos prestatarios cuyos ingresos familiares no sean superiores al límite establecido para cada tipo de vivienda protegida. Una vez concedido, el préstamo cualificado no exige renovaciones.

La cuantía máxima del préstamo se define de forma diferente en función de quién sea el beneficiario:

- Para promotores, el **80%** del precio máximo de venta del metro cuadrado de superficie útil (el precio básico fijado en el ámbito nacional por metro cuadrado de superficie útil es de 100.500 pesetas⁴) o el precio de adjudicación fijado en la calificación provisional.
- En los casos de préstamos directos a adquirentes o adjudicatarios el importe máximo será el 80% del precio fijado en la escritura de compraventa.
- En autopromoción, la cuantía máxima será del 80% del valor de la edificación sumado al del suelo.

El plazo de amortización varía en función de las modalidades de uso:

- Para venta, uso propio, adjudicación o adquisición el plazo es de **20 años**, con un periodo de carencia de 3 años tras la expedición de la calificación o declaración definitiva.
- En el caso de arrendamiento el Plan recoge la posibilidad de acogerse a un periodo de amortización de **10 o 25 años**, en función de que el alquiler se fije como un 7 o un 5% máximo del precio máximo de la vivienda respectivamente.
- Para rehabilitación, la duración será de **10 años**. El período de carencia establecido es de un año.
- Si se trata de promoción para alquiler, el promotor podrá prorrogar el período de amortización hasta un año como máximo después de la fecha de otorgamiento de la calificación definitiva, sin sobrepasar los 3 años.

Los vencimientos serán mensuales y el sistema de amortización por términos amortizativos variables en progresión geométrica de razón de crecimiento anual 1%. No obstante, cuando se trate de préstamos cualificados para actuaciones protegidas en materia de suelo o rehabilitación, el sistema de amortización a aplicar es el de cuotas constantes o sistema de amortización francés.

⁴ Inicialmente el precio definido era de 98.500 pesetas/m². El MFOM ha elaborado el RD 115/2001, de 9 de febrero, que modifica aspectos del RD 1168/1998 de 12 de junio. Entre otros cambios, el precio básico nacional se incrementa hasta 100.500 pesetas/m² útil.

Por otra parte, el Plan restringe la amortización anticipada del préstamo. A pesar de que la amortización anticipada supone un abaratamiento del coste para la Administración, ya que esta esa parte que se amortiza por adelantado no se subsidia (la subsidiación es una ayuda a la cuota regular), se introduce la limitación con el fin de no tergiversar el objetivo de la política.

El tipo de interés efectivo anual inicial de los préstamos a conceder en el marco del Plan será fijado a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno en Asuntos Económicos⁵. El tipo tendrá vigencia, al menos, hasta la finalización del año en que se haya adoptado el citado Acuerdo. Asimismo se podrá aplicar por años naturales completos, una vez transcurrido dicho plazo, siempre que en la revisión que se efectúe en el primer trimestre de cada año se mantenga la relación: $(Mt-Mo) \leq 0,7$

Donde:

Mo representa la media aritmética, redondeando a dos decimales, del índice de préstamos hipotecarios del conjunto de entidades financieras elaborado por el Banco de España, en los dos meses anteriores al del Acuerdo del Consejo de Ministerios que establezca el valor del tipo de interés efectivo anual inicial.

Mt representa el valor del Mo correspondiente al momento de la revisión del tipo de interés efectivo inicial.

Si dicha relación no se cumpliera, la Comisión delegada del Gobierno propondrá la modificación del tipo de interés efectivo inicial, de modo que se calculará a través de la siguiente expresión: $Tt=(To/Mo)*Mt$

Siendo:

To el tipo de interés efectivo anual de los convenios, en tanto por ciento, redondeando a dos decimales:

Tt: el valor de To una vez modificado

El procedimiento descrito para la revisión y, en su caso, la modificación del tipo de interés efectivo, se aplicará con carácter anual entre 1998 y 2001, y con periodicidad bienal a partir del año 2002.

2. Ayudas económicas directas

2.1. Subsidiación, simple o reforzada, de los préstamos cualificados

La subsidiación consiste en el abono a la Entidad de crédito prestamista, con cargo a los presupuestos del MFOM, de un porcentaje de las cuotas de amortización y de las cuotas de interés (o sólo de las cuotas de interés, en el período de carencia, cuando proceda) del préstamo cualificado. La subsidiación de préstamos se concede por un periodo de cinco años y para ampliar este plazo, el beneficiario deberá presentar su solicitud dentro del quinto año. La no ampliación de la subsidiación determina la extinción de la misma para el resto del período de vigencia del préstamo.

Pueden acceder a la subsidiación simple los préstamos cualificados obtenidos por adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales para uso propio, cuando sus ingresos familiares no excedan de **4,5 millones de pesetas**.

⁵ La Resolución de 29-3-99 (BOE 1-4-99) fijó en principio para 1999 el mismo tipo de interés que estuvo vigente en 1988, esto es, 4,75 TAE anual para los créditos convenidos. Con posterioridad a estas normas, la orden 30-4-99 (BOE 5-5-99) ratificó el 4,75% como tipo no modificable en los vencimientos de los restantes préstamos cualificados del Plan 1998-2001. Sin embargo, con posterioridad, la Orden 23-9-99 (BOE de 24 -9-99) rebajó nuevamente el tipo de interés de los convenios al **3,88%** como tipo efectivo de los préstamos cualificados, en respuesta al descenso de los créditos formalizados en el segmento libre de la financiación a la vivienda. La resolución de 9 de abril de 2001 ha aumentado este tipo hasta 5,38%, aplicando el procedimiento de modificación del tipo de interés efectivo establecido en el Art. 5 b) del RD 1168/1998, de 12 de junio.

El Plan 1998-2001 crea la figura del subsidio reforzado de préstamos, consistente en el abono, en cada uno de los períodos en los que se extienda dicha ayuda, del doble de la cuota que hubiera correspondido en concepto de subsidiación. El derecho a la percepción del subsidio reforzado depende de la cuantía de los ingresos familiares del prestatario, y su duración depende de que se haya o no constituido una cuenta vivienda.

Tabla nº2 Concesión de créditos a la vivienda de protección oficial por instituciones financieras.

PLANES TRIENAL, CUATRIENAL, PROGRAMA 1988-1991 Y PROGRAMA 1992-1999.					
Unidad: Miles de millones de pesetas					
		BANCA	CAJAS DE	BANCO	REAJUSTE
PLANES	TOTAL	PRIVADA	AHORRO	HIPOTECARIO	DE CREDITOS
		(1)	(2)	(3)	CONCEDIDOS
Plan trienal 1981-1983	912,470	244,309	397,417	270,744	--
Plan cuatrienal 1984-1987	1,583,194	209,667	962,309	397,964	13,254
Programa 1988-1991	932,639	83,543	453,150	395,946	--
1988	313,414	22,205	196,099	95,110	--
1989	190,786	15,269	87,594	87,923	--
1990	188,534	25,391	58,149	104,994	--
1991	239,905	20,678	111,308	107,919	--
Programa 1992-2001	5,482,658	894,772	3,548,397	1,039,489	
1992	421,630	30,762	281,020	109,848	--
1993 (4)	697,605	58,352	456,000	183,253	--
1994 (4)	732,324	65,285	520,342	146,697	--
1995 (4)	921,329	111,599	596,593	213,137	--
1996	888,790	115,396	579,227	194,167	--
1997	712,290	132,311	420,740	159,239	--
1998	578,753	214,515	356,400	7,838	--
1999	529,937	166,552	338,075	25,310	--

Fuente: D.G. para la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.Mº de Fomento

(1) Incluye los créditos concedidos por Argentaria.

(2) Incluye las concesiones de créditos de las Cajas Rurales

(3) Incluye solamente los créditos "con cargo a dotaciones ICO", ya que los créditos con cargo a conciertos están incluidos en los apartados correspondientes a Banca Privada y Cajas concedidos por el propio ICO en 1992 y 1993

(4) El Gobierno Vasco ha convenido con Instituciones Financieras un volumen de financiación de 30.407 millones de pesetas en 1993, 35.846 millones en 1994, ' 51.159 en 1995, 39.251 en 1996 y 32.291 millones en 1997 y el de Navarra una cuantía de 28.909 millones en 1993, 20.748 millones en 1994 y 17.294 millones en 1997

2.2. Subvenciones

Las subvenciones en los Planes anteriores estaban destinadas a cubrir los gastos iniciales de acceso a la vivienda. Sin embargo, estas subvenciones quedaban diferidas en el tiempo, de forma que no se utilizaban para el fin que habían sido diseñadas. No se controlaba el destino final de las subvenciones, ya que no existe obligación de utilizarlas para disminuir el capital del préstamo de acceso a la vivienda. El MFOM llevó a cabo un intento, de forma que las CC.AA regularan la obligación de utilizar el

importe de las subvenciones para disminuir el capital del préstamo pero no prosperó. Por ello en el nuevo Plan se han limitado las subvenciones, en favor de la subsidiación⁶.

En el Plan 1998-2001 se prevén subvenciones para arrendamiento, régimen especial y rehabilitación.

- Si las viviendas se destinan a arrendamiento y su superficie no excede de 70 metros cuadrados útiles, el MFOM subvenciona al promotor en una cuantía del **15%** del precio máximo total de venta al que hubiere podido venderse, una vez terminadas las viviendas, si las mismas se hubieran destinado a la venta.
- Las subvenciones previstas para adquirentes, adjudicatarios y promotores individuales para uso propio de viviendas de protección oficial de régimen especial se dirigen al primer acceso a la vivienda en propiedad y siempre que el solicitante haya obtenido préstamos cualificados, en la cuantía del **5%** del precio de la vivienda que figura en el contrato de compraventa o adjudicación.
- En el caso de la rehabilitación de edificios completos para venta o arrendamiento de las viviendas resultantes, la subvención prevista alcanza el **10%** del presupuesto protegido, cuando al menos el 60% de los titulares de las viviendas, promotores de la rehabilitación, tengan ingresos familiares inferiores a los **3,5 millones de pesetas** y renuncien, en su caso, a la subsidiación del préstamo cualificado.
- Se puede obtener también una subvención para las obras de adecuación de habitabilidad de una vivienda, calificada o declarada protegida, cuando el promotor tenga unos ingresos no superiores a **3,5 millones de pesetas**, siendo la cuantía de la subvención del **25%** del presupuesto protegido con un límite absoluto de 400.000 pesetas.

IV.3. LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

El marco descrito, definido por las características y evolución del mercado de vivienda y la legislación vigente, permiten identificar una serie de aspectos problemáticos que en algunos casos deben abordarse en la definición de la política de vivienda.

Las fluctuaciones del mercado.

La Política de Vivienda tiene, entre sus objetivos, estabilizar el mercado de la construcción y el empleo ligado al sector de la vivienda protegida. Otro fin de la política de vivienda debería ser intentar desvincular la oferta de vivienda pública del ciclo económico. Las viviendas protegidas pierden peso claramente en las etapas de expansión, como más adelante se comenta al analizar la crisis de la vivienda social.

⁶ Sin embargo, las propuestas actuales van en el sentido de incrementar las subvenciones a la entrada de la vivienda.

El precio del suelo y los costes de construcción.

El precio de la vivienda depende directamente del precio del suelo y los costes de construcción. La liberalización del suelo sigue siendo la asignatura pendiente en materia de vivienda. Del suelo depende conseguir rebajar el precio de la vivienda, algo que está en manos de los Ayuntamientos. La adjudicación de suelo público a través del sistema de subasta ha contribuido, en opinión de los promotores, a elevar el precio. Por otro lado, los costes de construcción experimentaron el año 2000, según datos de la Cámara Oficial de Contratación de Obras de Cataluña (CCOC) un aumento del 12,4%.

El precio base del metro cuadrado junto con estos costes crecientes de construcción encarecen la vivienda.

Tabla nº 3. Precios de las viviendas libres por Comunidades Autónomas, diciembre 1999

Comunidades Autónomas	Nueva a 31 de diciembre			Usada a 31 de diciembre		
	Miles ptas/m²const.	Capitales	Resto	Total	Capitales	Resto
Andalucía	162,8	115,5	131,2	111,1	84,6	94,1
Aragón	182	108,6	150,4	121	70,4	99,2
Asturias	208,1	154,4	166,5	161,3	111,1	122,5
Baleares	161	182,5	173,4	126,3	132,2	129,7
Canarias	179,5	146,6	158,1	149	130	136,6
Cantabria	216,1	146,6	171	156	109,3	125,7
Castilla-León	168,6	108,3	134,5	146,5	78,7	108,2
Castilla-La Mancha	135,9	89,8	100,1	107,4	65,7	74,9
Cataluña	232,8	165,4	185,6	195,8	133,6	152,2
Extremadura	113,3	82	87,8	87	60,1	65,1
Galicia	162,1	122,3	130,5	129,8	100,9	106,9
La Rioja	161,9	116,1	130,5	129,8	100,9	106,9
Madrid	254,5	150,9	210,1	225,4	145,9	191,3
Murcia	134,2	109,2	117,1	101,2	78,9	85,9
Navarra	200,3	129,7	156	180,2	109,1	135,6
País Vasco (*)	249	181	204	246	135	207
Valencia	144,6	119,2	126,6	95,5	86,2	88,9
Media Nacional	192,7	129,7	151,8	154,4	101,9	120,5

Fuente: TINSA, Boletín de coyuntura inmobiliaria. Enero 2000.

* Gobierno Vasco. Datos de encuesta a 31-12-98. Precios (principalmente en miles de pesetas/m² útil) minorados en un 20% para aproximarlos a m² construido.

* En negrita precios inferiores al precio básico nacional anterior (98.500 pesetas m² útil= 83.725 construidos. En negrita y cursiva con el nuevo precio básico nacional (100.500 m² útil=85.425 construido).

El elevado precio de la vivienda determina la escasa rentabilidad para los promotores privados de la construcción de la VPO y VPP, lo que explica la falta de interés del promotor privado en su construcción.

En el cuadro 3 se detalla el proceso de definición de los precios máximos de los distintos tipos de vivienda protegida, cuyos valores actuales se presentan en la tabla 4.

CUADRO 3. PRECIOS MÁXIMOS DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN EL PLAN NACIONAL

El Ministerio de Fomento regula los aspectos básicos de su política de vivienda, pero las Comunidades Autónomas disponen de margen de actuación para definir en su territorio las actuaciones del Plan e Vivienda y además, son las encargadas de ejecutarlo. La definición del precio máximo de la vivienda protegida en un territorio sigue las siguientes etapas:

1. EL MFOM define un precio básico a nivel nacional para su Plan que sirve de referencia a las Comunidades Autónomas, para fijar los precios máximos, según su propia normativa. EL precio básico del m² útil actual es de 100.500 pesetas.
2. La Comunidad Autónoma debe definir el precio de las viviendas protegidas en su territorio dentro de un margen de +25 ó -25% respecto del precio básico (excepto el caso de municipios singulares caracterizados por sus elevados precios y declarados así mediante Orden del Ministerio de Fomento). Las CCAA pueden definir distintas áreas geográficas donde se aplicarán distintos precios.
3. En el caso de las VPO de Régimen Especial el precio máximo será el 90% de ese precio obtenido y en las Viviendas de protección autonómica puede ser un 25% superior.
4. La renta anual máxima de una vivienda protegida en arrendamiento no podrá superar el 5% o el 7% del precio legal máximo de la vivienda, según el préstamo cualificado que lo financia tenga 25 ó 10 años de amortización, respectivamente.

Tabla nº 4. Precio del m² de la vivienda protegida en las Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Tipo de vivienda				
	Viviendas protegidas de nueva construcción			Viviendas existentes	
	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo A	Grupo B
ANDALUCÍA					
Ámbito territorial primero	121.600		109.440	121.600	152.000
Ámbito territorial segundo	116.700		105.030	116.700	145.875
ARAGÓN					
Ámbito territorial único	115.575	144.469	104.017	115.575	144.469
PRINCIPADO DE ASTURIAS					
Zona 1	125.625	157.031	113.062	125.625	157.031
Zona 2	112.560	140.700	101.304	112.560	140.700
ISLAS BALEARES					
Área geográfica única	125.625	157.031	106.781	125.625	157.031
CANARIAS					
Zona A(*)					
Zona B	125.625	150.750	113.062	125.625	157.031
(*) Se aplicarán los precios máximos de la Zona B, hasta que no se produzca la declaración de municipios singulares					
CANTABRIA					
Ámbito territorial único	124.620	155.775	110.912	124.620	155.775
CASTILLA Y LEÓN					
Ámbito territorial primero	125.625	157.031	113.062	125.625	157.031
Ámbito territorial segundo	115.575	144.469	104.017	115.575	144.469
CASTILLA-LA MANCHA (1)					
Área primera	112.101		95.286	112.101	
Área segunda	99.418		84.505	99.418	
Área tercera	87.173		74.097	87.173	
Área cuarta	80.943		68.802	80.943	
CATALUÑA					
Municipios singulares del Grupo A	163.313	204.141	146.981	163.313	204.141
Municipios singulares del Grupo B	144.469	1890.586	130.022	144.469	125.625
Zona C	125.625	157.031	113.063	125.625	157.031
Zona D	125.625	148.000	113.063	125.625	148.000
Zona E	125.625	143.000	113.063	125.625	143.000

EXTREMADURA					
Zona 1	104.440		94.008	104.440	130.563
Zona 2	93.825		84.441	93.825	117.285
Zona 3	89.216		80.231	859.216	117.529
GALICIA					
Zona 1	125.625	157.031	113.062	125.625	157.031
Zona 2	113.062	141.327	101.756	113.062	141.327
MADRID					
Madrid (*)	163.313		146.982	163.313	204.141
Zona 1 (**)	144.469		130.022	144.469	180.586
Zona 2 (**)	144.469		130.022	144.469	180.586
Zona 3	125.625		113.062	125.625	157.031
Zona 4	107.062		96.356	107.062	133.828
(*) Madrid es municipio singular del Grupo A. (**) Municipios singulares del Grupo B.					
MURCIA					
Área 1	120.071	132.078	108.064	120.071	150.089
Área 2	111.600		100.440	111.600	135.438
Área 3	101.455		91.309	101.455	123.125
LA RIOJA					
Área geográfica única	125.625	157.031	113.062	125.625	157.031(*)
(*) viviendas libres de nueva construcción con más de dos años 150.750					
VALENCIA					
Zona 0-A	125.625 (alquiler)	152.760	113.063	125.625	152.760 (*)
Zona 0-B	125.625	137.685	113.063	125.625	137.685(*)
Zona 1	125.625		113.063	125.625	
Zona 2	119.595		107.636	119.595	
Zona 3	113.565		102.209	113.565	
Zona 4	107.535		96.782	107.535	
Zona 5	101.505		91.355	101.505	
(*) Viviendas libres resultantes de rehabilitación de edificios					

Grupo A: precio fijado según Art. 16.1.a. (máximo de +25%, -25% sobre precio básico nacional. VPO RG).

Grupo B: precio fijado según Art. 16.1.c. (máximo de +25% sobre precio de la VPO de RG. VPA).

Grupo C: precio fijado según Art. 16.1.b. (máximo 90% del precio de la VPO de RG. VPO de Régimen Especial).

La tabla incorpora los cambios en los precios definidos por las CC.AA después del RD 115/2001 de 9 de febrero, que modifica el RD 1186/1998 de 12 de junio, incrementando el precio básico nacional de m² útil de 98.500 a 100.500 pesetas y los márgenes de las CC.AA (VPO de RG antes +15, -20%; VPO RE antes 85%).

(1) Sin modificar después del Decreto 115/2001 en el momento de cerrar este documento.

Los datos reflejan la evolución dispar de la VPO y la vivienda libre. Los datos de los visados de los Colegios de Arquitectos, reflejados en la siguiente tabla, comparan el número y la evolución de proyectos visados de VPO y de Viviendas libres.

Tabla nº 5. Viviendas libres y protegidas visadas según el Colegio.

	Nº de proyectos visados			Variación	
	1998	1999	2000	1999/1998	2000/1999
VPO	60.675	57.807	43.916	-4,73%	-24,03%
Libres	415.667	528.781	538.895	27,21%	1,91%
Totales	476.342	586.588	582.811	23,14%	-0,64%
% VPO	0,15	0,11	0,08		

Fuente: Informe de Coyuntura cuarto trimestre 1999 y 2000.

Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España.

El porcentaje de VPO sobre el total se sitúa en niveles muy bajos y además ha ido disminuyendo desde 1998. Los datos confirman que la vivienda protegida en España no sólo es escasa sino que cada vez se construye menos vivienda de este tipo. El buen momento de la vivienda libre, los altos costes de suelo y construcción y la congelación durante tres años de los precios de las VPO han sido factores determinantes para este abandono. La ejecución de la política de vivienda tal y como está definido requiere en la actualidad competir con la vivienda libre, lo que en un momento de boom inmobiliario resulta poco factible.

El escaso nivel de promoción pública.

El bajo nivel de promoción de vivienda protegida tiene, entre otras consecuencias, el escaso grado de cobertura de la política de vivienda, ligeramente superior al 20% (ver tabla 6).

Tabla n° 6. Número de viviendas afectadas por actuaciones protegibles

Tipo de actuación	1996	1997 (total anual)	1998 (estimación(*))	Variación
1. Viviendas iniciadas con ayudas públicas	60.258	60.746	48.718	-19,8%
1.1. VPO Promoción Privada	39.926	38.445	35.523	-7,6%
1.2. VPO Promoción Pública	1.844	1.778	-	-
1.3. VPO Régimen Especial (promoción priv.)	18.488	20.523	12.334	-39,9%
2. Viviendas. Visados de Dirección de Obra Obra nueva	282.938	337.361	451.726	33,9%
3. Viviendas a construir Licencias municipales concedidas	256.151	292.996	363.315	24,0%
4. Cobertura aparente de la política de vivienda(**)				
4.1. Nuevas viviendas. Visados aparejadores (1)/(2)*100	21,3%	18,0%	14,4%	
4.2. Licencias municipales de obras (1)/(3)*100	23,5%	20,7%	17,7%	

(*)Para 1998 se hace una estimación del total anual a partir de los datos interanuales correspondientes al período para el que se dispone de información.

(**) Para 1996 y 1997 el cálculo se refiere al total anual y para 1998 el período considerado es enero-junio.

Fuente: Julio Rodríguez a partir de datos del Ministerio de Fomento, en Economistas, n° 80, marzo 1999.

Además, las viviendas dirigidas a los estratos de población con menor nivel de ingresos, VPO de régimen especial y VPP (ver cuadro 2), en pocas ocasiones se llevan a cabo a través de promotores privados, debido a su baja rentabilidad (ver Tabla 7). Si no se quiere abandonar este tipo de viviendas, es necesario potenciar la promoción pública, que aún en esas circunstancias se sitúa por debajo de la promoción privada, como se observa en los datos de la tabla 6.

Tabla n° 7 . Tipo de actuaciones realizadas.

VIVIENDAS TERMINADAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL VPO RG	50.837	36.566	32.654	38.193	38.238	44.626	46.977	48.592	45.890
TOTAL VPO RE Y VPP	10.026	9.580	12.238	14.401	12.842	21.190	32.374	24.858	25.407
TOTAL	60.863	46.146	44.892	52.594	51.080	65.816	79.351	73.450	71.297
% VPO RE Y PP	0,16	0,21	0,27	0,27	0,25	0,32	0,41	0,34	0,36

Fuente: Elaboración propia a partir de MFOM.

Se observa que la VPO es escasa en nuestro país pero que además se está produciendo una tendencia a la promoción de aquellas figuras que van dirigidas a niveles de población que, dentro del grupo objetivo de la política, presentan menores problemas de acceso. Con ello, se observa cómo la política de vivienda pierde peso y su contenido social se vacía. La política de vivienda en España, con el fuerte peso de las ayudas fiscales y el aspecto aquí señalado, presenta una tendencia a la “universalización”⁷ que, al tiempo que aumenta la cobertura de la política, expulsa a las familias con menos ingresos. Parece por tanto, que más que un aumento de las ayudas, en España es necesario plantear una reestructuración de las mismas, en el sentido de acentuar la selectividad de dichas políticas, de garantizar que los apoyos públicos se destinan a los hogares que más lo necesitan, a la vez que evitan elevaciones artificiales de la demanda que desvían recursos que podrían utilizarse en inversiones productivas, muy necesarias en España.

Por otro lado, conviene destacar que esta situación no siempre ha sido así. En nuestro país ha habido una experiencia importante en la promoción pública de viviendas pero, la deficiente capacidad de gestión, ha determinado su venta a los propietarios. Esta tendencia ha hecho que España sea uno de los países europeos con un parque de vivienda en alquiler más reducido. Por otro lado, desde el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas se produce un descenso en el número de viviendas construidas en régimen de promoción directa por la Administración o por las entidades públicas, hasta el punto en que su proporción en relación con el total de viviendas construidas es muy bajo si se le compara con otros países europeos.

Las cifras del MFOM, recogidas en las tablas anteriores, permiten confirmar el bajo grado de actuación de la promoción pública en España en los últimos años. Tanto en el ámbito nacional como regional, destaca el bajo porcentaje de la promoción pública sobre el total de la construcción de vivienda. Además, en el ámbito nacional se observa un descenso importante de 1995 a 1996 y de 1997 a 1998. En cuanto a las Comunidades Autónomas, la evolución es dispar.

El Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda (MOPT, 1992), coordinado por Jesús Leal Maldonado, identificaba como problemas de la promoción pública:

1. El raquitismo de la estructura productiva del sector público.
2. La inexistente capacidad de gestión del parque público de viviendas.
3. La carencia de autonomía de funcionamiento de los promotores públicos respecto a las instituciones que los han creado.
4. El hecho de que la actuación de la promoción pública se haya centrado exclusivamente en un estrato de población de renta muy baja.

⁷ Rodríguez López, J. (1999b)

5. Las exigencias de calidad y de garantías requeridas a las viviendas construidas por el sector público, derivando en un coste superior de las viviendas de promoción pública frente a las privadas.

Esta debilidad de la promoción pública de vivienda protegida (ver tabla 8) adquiere mayor importancia cuando la promoción privada se encuentra en la situación de boom inmobiliaria actual.

Para solventar este aspecto el informe de Expertos apuesta como posibles soluciones por un mayor protagonismo local “se hace imprescindible crear una dinámica de actuación sobre la vivienda por parte de los Ayuntamientos y especialmente de los grandes y medianos” (p. 124), disponibilidad estable de suelos y que las viviendas promocionadas públicamente “deben ser vendidas a precio superior a su coste y en condiciones de mínimo riesgo de impacto” (p. 125).

Tabla n ° 8. Vivienda promovida por Administraciones Públicas sobre viviendas protegidas

% Promoción Pública sobre total	1994	1995	1996	1997	1998
ANDALUCÍA	6,82%	9,83%	3,29%	4,75%	3,51%
ARAGÓN	4,51%	1,78%	1,12%	0,36%	0,87%
ASTURIAS	0,00%	0,00%	0,32%	1,64%	0,14%
BALEARES	0,87%	2,31%	0,04%	1,57%	1,26%
CANARIAS	12,92%	5,98%	7,62%	1,19%	0,94%
CANTABRIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,06%	0,90%
CASTILLA Y LEÓN	1,54%	0,90%	2,74%	3,05%	1,61%
CASTILLA-LA MANCHA	1,14%	1,16%	0,52%	1,34%	0,67%
CATALUÑA	3,47%	6,98%	2,95%	3,88%	0,62%
EXTREMADURA	7,04%	3,51%	2,38%	1,23%	7,31%
GALICIA	0,28%	1,05%	0,24%	1,14%	0,48%
LA RIOJA	0,73%	1,03%	0,00%	0,18%	1,20%
MADRID	7,20%	3,23%	2,28%	4,60%	0,37%
MURCIA	0,86%	2,23%	0,31%	0,57%	0,78%
NAVARRA	0,69%	0,71%	0,16%	0,17%	1,70%
PAÍS VASCO	3,57%	3,15%	5,03%	1,95%	1,57%
VALENCIA	0,35%	0,85%	0,12%	0,20%	0,02%
NACIONAL	3,98%	4,08%	2,24%	2,61%	1,30%

Fuente: MFOM y elaboración propia

El Real decreto 1668/1991 suprime las diferencias entre promotores públicos y privados. Sin embargo existe confusión en el término vivienda de promoción pública sin que a veces sea posible distinguir si se refieren a una figura o a la promoción sin ánimo de lucro de viviendas protegidas.

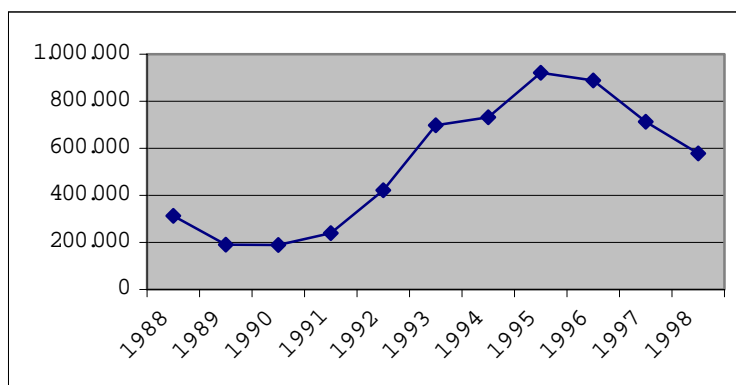
Los datos de esta tabla pueden referirse a las viviendas de promoción pública y no tanto a las viviendas protegidas promovidas por promotores privados.

Para analizar el importe de las ayudas dadas por el MFOM hay dos cifras relevantes:

- El volumen autorizado a cada Comunidad Autónoma para financiar préstamos cualificados, establecido en los convenios.
- Los pagos anuales derivados de subsidios de los préstamos cualificados.

La evolución de la primera cifra se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1. Evolución de créditos a VPO



Fuente: MFOM. En miles de millones de pesetas.

Analizando el dato de volumen de créditos en función del tipo de vivienda protegida al que se destina, se refleja un descenso de la importancia relativa de las VPO frente a otras figuras de vivienda protegida. En 1981, la VPO absorbía el total de la cifra. En 1988 surge la VPT porque existía demanda de otras viviendas. En 1992, de los 386.000 millones de ayudas, 274.000 (un 70%) se destinaban a VPO (242.000 RG y 32.000 RE) y el resto (112.000 millones, un 30%) de ayudas se destinaban para VPT, Rehabilitación y Suelo. En 1997, el volumen total de ayudas ascendía a 712.000 millones, de los que 400.000 eran VPO (un 56%) (138.000 RE) y el resto (312.000 millones, un 43%) VPT, Rehabilitación, Suelo. Se observa, por tanto, un descenso claro de la importancia relativa de las VPO en los planes de vivienda y un aumento de la VYC.

La principal consecuencia de la problemática descrita es la tergiversación de la política de vivienda. La construcción de vivienda de precio tasado, denominada vivienda ya construida (VYC) en el Plan 1998-2001, dirigida a una población de nivel de ingresos máximo de 5,5 millones de pesetas, ha ido aumentando su importancia relativa, en detrimento de la VPO, desde su creación en 1988. Además, la VPO está sujeta a una normativa estricta que da unas garantías de nivel de calidad mínimo, que otras viviendas protegidas no están obligadas a cumplir y, en el caso de las de régimen especial, van dirigidas a personas con un nivel de ingresos máximo de 2,5 millones de pesetas. De todo ello se deduce la necesidad de frenar el descenso del peso relativo de las VPO.

Por otra parte, el grado de cumplimiento del Plan está siendo muy reducido, aunque la falta de estadísticas con metodología clara dificulta el seguimiento y la búsqueda de datos. En la tabla 9 se presentan los datos disponibles para 1999. Los últimos datos reflejan un grado de cumplimiento del programa 2000 del 46%.

Tabla 9. Grado de cumplimiento de los objetivos del plan en 1999

Tipología	Nº de viviendas	Nº de Actuaciones	Porcentaje
Nueva tipo A	45.000	25.129	56%
Nueva tipo B	8.000	11.572	145%
Nueva tipo C	13.000	8.259	64%
Alquiler	3.500	2.403	69%
Usada tipo A	8.000	2.845	36%
Usada tipo B	4.500	2.986	66%
Rehabilitación Préstamo	3.000	1.140	38%

Rehabilitación Subvención	9.000	18.166	202%
Áreas	3.500	5.663	162%
Cofinanciación Venta	400	25	6%
Cofinanciación Alquiler	400	37	9%
Suelo 1 Subvención	3.500	4.462	127%
Suelo 1 Resto	9.000	17.288	192%
Suelo 2 Subvención	500	0	0%
Suelo 2 Resto	500	0	0%
Totales	111.800	99.975	89%
Fuente: Ministerio de Fomento			

Grupo A: precio fijado según Art. 16.1.a. (máximo de +15%, -20% sobre precio básico nacional. VPO RG).

Grupo B: precio fijado según Art. 16.1.c. (máximo de +25% sobre precio de la VPO de RG. VPA).

Grupo C: precio fijado según Art. 16.1.b. (máximo 85% del precio de la VPO de RG. VPO de Régimen Especial).

Por tanto, los aspectos analizados permiten observar:

- La ralentización de la actividad en la construcción de vivienda protegida frente al dinamismo de la construcción de vivienda libre.
- Dentro de las actuaciones en vivienda protegida, la pérdida de importancia relativa de las actuaciones dirigidas a los estratos de población con nivel adquisitivo menor.
- El escaso nivel de actuación de la promoción pública.

IV.4. LA CRISIS DE LA VIVIENDA SOCIAL

La vivienda protegida está en crisis. Aunque las condiciones de accesibilidad de la vivienda han mejorado en los últimos años, el incremento de los precios de la vivienda, que ha producido un claro repunte del esfuerzo para acceder a una vivienda en el 2000 (ver Tabla 10), sigue haciendo necesario para un grupo importante de la sociedad la vivienda protegida.

Tabla n ° 10. Evolución de la accesibilidad a la vivienda

Año	Esfuerzo en % sobre la renta familiar con bonificaciones fiscales
1990	53,4
1991	58,7
1992	51,9
1993	45,6
1994	34,8
1995	37,3
1996	31,9
1997	27,4
1998	26,8
1999	26
2000	31,7

Fuente: MFOM.

Sin embargo, su grado de ejecución se ha visto muy reducido en los últimos años. Esta reducción no puede imputarse al boom de la vivienda libre: aunque fuese así, no podría justificarse de esa forma los malos resultados de la vivienda protegida, cuyo nivel de promoción no debería vincularse a la situación del mercado. Además, a pesar del inicio

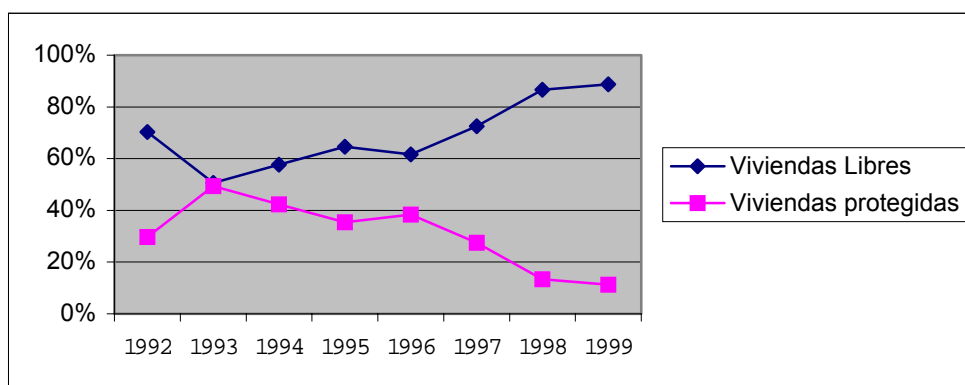
de descenso de construcción de vivienda libre no se observa un incremento de la vivienda protegida (ver Tabla 5).

Ante esta situación muchos achacan la crisis de la vivienda social a la congelación de su precios máximos legales (recientemente modificados en respuesta a esta demanda de los promotores privados por el MFOM en el RD 115/2001 de 9 de febrero), sin embargo la característica básica de las viviendas protegidas, sobre todo en un momento de tipos de interés reducidos, es el precio bajo. Incrementar el mismo, acercando su nivel al de la vivienda libre no parece la solución. La promoción de vivienda protegida no puede ni debe, si no es a costa de perder su connotación de “social”, vincularse a la situación del mercado de vivienda libre y competir con él en rentabilidad.

La política de vivienda en España ha estado dominada por el fomento de la nueva construcción y el régimen de propiedad. La dinámica de la vivienda protegida en España ha estado dominada por la promoción privada, estimulando la demanda y actividad del sector.

Si en la primera mitad de los años 90 las viviendas construidas al amparo de algún régimen de protección pública suponían en torno del 40% de las iniciadas cada año –en 1993 llegaron a ser casi la mitad del total-, en los últimos años, su peso ha descendido intensamente, hasta el punto de que en 1999 supusieron sólo el 11% de las viviendas iniciadas. Se trata de una evolución que no se explica por la mera evolución del ciclo: aunque es cierto que la vivienda protegida cumple un papel anticíclico -es decir, mantiene una oferta estable que contrasta con la vivienda libre, sometida a los vaivenes de la evolución económica-, por lo que su peso aumenta en las fases recesivas y disminuye en las expansivas, la realidad es que desde hace cuatro años no deja de caer incluso en términos absolutos. Ante esta evolución cabe preguntarse por sus causas, sin duda, complejas.

Gráfico 2. Evolución de la estructura del mercado de vivienda



Fuente: AGECOVI. En porcentaje.

El “boom” inmobiliario está dejando fuera del mercado a capas crecientes de la población y, sin embargo, las políticas públicas no están desarrollando las condiciones para que paralelamente se constituya una oferta de viviendas protegidas de la intensidad y la dirección necesarias. Mientras las viviendas libres visadas por los Colegios de Arquitectos crecieron en 1999 un 25,9%, las protegidas lo hicieron a una tasa negativa del 4,9%. Para el año 2000 los datos son de 1,91% y una tasa negativa de 24,03% respectivamente. Además, las relativamente escasas viviendas protegidas que se

construyen son las de rango de precio más alto, viviendas que en algunas zonas de baja densidad no están alejadas en su precio de los precios del mercado de vivienda libre.

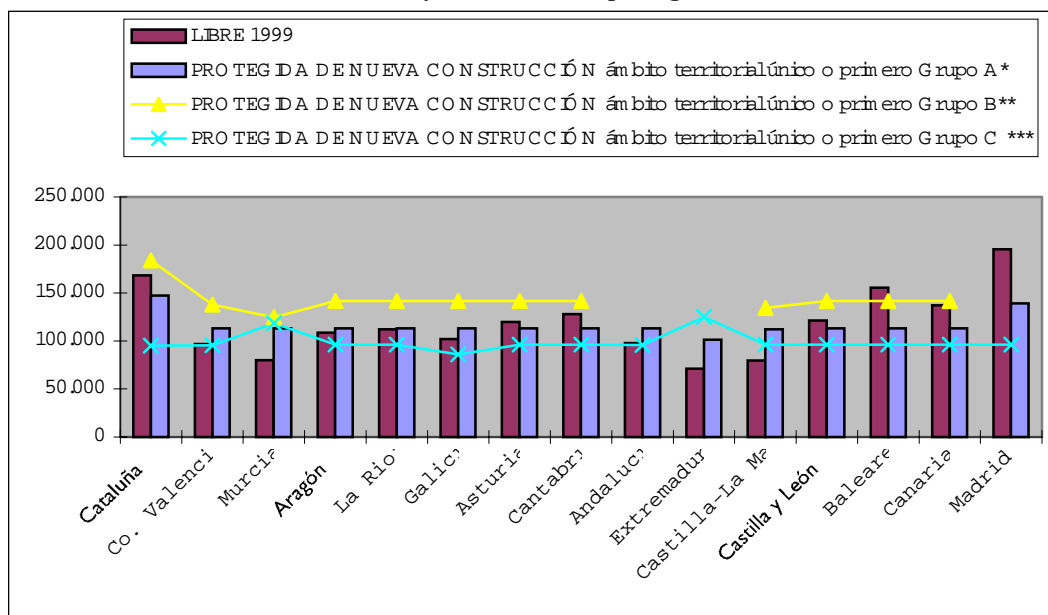
Por último, el escaso número de viviendas protegidas hace que el precio de las mismas difícilmente pueda afectar al precio del mercado libre. El de la vivienda es un mercado de naturaleza dual: por una parte, existe un segmento de vivienda “libre”, cuyos precios vienen determinados “libremente” por oferta y demanda; por otra, un segmento de vivienda protegida, caracterizado porque en él las autoridades públicas –antes, el Estado, ahora, también las Comunidades Autónomas— fijan tanto precios máximos en la oferta como condiciones de accesibilidad en la demanda. La segmentación permite el acceso a la vivienda –considerada constitucionalmente como un derecho civil— a las capas más débiles de la población, que nunca podrían constituirse como demanda solvente en el mercado libre, por lo que se trata de una de las políticas sociales más importantes.

Tabla n ° 11 . Precio medio del m² de la vivienda en las Comunidades Autónomas

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Arco Mediterráneo									
Cataluña	125.748	123.308	122.233	125.451	129.499	133.297	137.133	146.627	168.412
Co. Valenciana	68.690	69.947	73.872	75.238	77.864	80.084	82.677	87.454	96.986
Murcia	67.819	65.247	65.788	64.684	65.905	67.484	70.363	74.667	79.873
Valle del Ebro									
Aragón	86.002	87.427	84.748	86.164	89.845	90.994	90.646	97.083	108.683
Navarra	--	--	--	--	112.660	113.750	121.134	125.890	138.205
La Rioja	--	--	93.913	94.227	96.600	100.967	101.033	99.383	112.227
Cornisa Cantábrica									
Galicia	95.986	89.675	89.382	90.319	92.231	93.891	95.118	99.081	102.109
Asturias	98.670	101.162	97.626	100.345	98.767	103.126	104.840	109.289	120.084
Cantabria	--	--	--	107.433	111.398	115.244	116.283	118.073	128.116
País Vasco	123.342	133.617	137.300	142.717	148.660	153.602	154.880	166.751	194.599
Comunidades Meridionales									
Andalucía	80.473	83.307	84.375	85.165	86.881	87.314	88.724	90.146	97.875
Extremadura	58.137	60.128	61.123	62.529	64.632	64.850	64.926	67.351	71.086
Meseta Castellana									
Castilla-La Mancha	70.169	71.535	73.419	71.029	74.723	74.516	75.868	75.720	79.640
Castilla y León	105.681	104.674	99.088	98.525	102.288	103.662	105.217	112.785	121.332
Comunidades Insulares									
Baleares	22.344	91.267	91.198	94.512	97.269	99.986	106.640	123.305	155.492
Canarias	88.487	88.510	87.058	89.387	94.871	99.186	106.386	118.979	137.200
Madrid	173.741	166.907	168.982	169.120	178.681	180.427	179.295	181.743	195.581
ESPAÑA	107.543	106.102	105.670	106.414	110.155	112.197	113.942	119.238	131.821

Fuente: Ministerio de Fomento

Gráfico 3. Precio de la vivienda libre y de la vivienda protegida



* Grupo A: precio fijado según Art. 16.1.a. (máximo de +15%, -20% sobre precio básico nacional. VPO Régimen General).

** Grupo B: precio fijado según Art. 16.1.c. (máximo de +25% sobre precio de la VPO de RG. Vivienda de Protección Autonómica).

*** Grupo C: precio fijado según Art. 16.1.b. (máximo 85% del precio de la VPO de RG. VPO de Régimen Especial).

Fuente: Real Decreto 1186/1998 y normativa autonómica. No incorpora cambios en precios de vivienda protegida de 2001, al ser los datos de vivienda libre de 1999.

Puede decirse que, si sus precios están suficientemente alejados, entre ambos segmentos existe discontinuidad; es decir, que no por mucha vivienda protegida que se construya ello va a incidir sobre los precios de la vivienda libre. La vivienda protegida no es un buen instrumento para afectar a la inflación de la vivienda libre cuando lo es en cambio de política social, diferenciando suficientemente los precios. El secreto para que un esquema de vivienda social funcione reside en que paralelamente exista la misma segmentación en el mercado del suelo. Las viviendas protegidas sólo pueden construirse y venderse sin convertirse en un negocio ruinoso -para el promotor privado o para el público-, dado su precio máximo, si el suelo es suficientemente barato. Para alcanzar esta premisa, la legislación nacional sobre el suelo prevé la constitución de patrimonios municipales de suelo (PMS). Los Ayuntamientos deben destinar la cesión de los aprovechamientos urbanísticos medios que les corresponden a la constitución de estos patrimonios, que a su vez según el Art. 28.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo una vez incorporado al proceso de urbanización, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún tipo de régimen de protección pública o a otros usos de interés social. Algunas Comunidades han legislado además “cuotas” obligatorias de vivienda protegida en cada nuevo desarrollo urbanístico, como se ha comentado anteriormente.

Las políticas de vivienda deben ser cada vez más resultado de la cooperación interadministrativa e integrar a los Ayuntamientos, productores y oferentes del suelo relevante (PMS), y deben además transformarse, adoptando una actitud mucho más activa en la oferta de viviendas dignas y bien gestionadas de alquiler.

La política de vivienda protegida debe concertarse con la de suelo y con el planeamiento, definiendo con claridad sus objetivos: no debe propiciar la promoción de vivienda que pueda concurrir con la libre, sino que debe atender a dos criterios: cubrir las necesidades de vivienda digna de las capas más débiles de la población (inmigrantes, jóvenes,...) y evitar su segregación espacial.

IV.5. POSIBLES ACTUACIONES Y CONCLUSIONES

La situación actual de la vivienda protegida obliga a replantearse el papel del estado en la recuperación del carácter social de la política de vivienda y, en ese proceso, solucionar el problema del suelo y la conexión entre política urbana y vivienda.

De cara a la negociación del Plan de Vivienda 2002-2005 cada sector empieza a mostrar su postura. Mientras los constructores plantean una fijación del precio más flexible que permita su evolución con la variación de los costes de construcción, el Gobierno ha manifestado su intención de que la nueva programación vaya dirigida realmente a las capas más necesitadas de la población. Con ello tal vez se rompa la tendencia a esa “universalización” a la que hacíamos referencia y a la tergiversación de la figura de la VPO que se está produciendo. Sin embargo, queda por ver cómo se va a fomentar la promoción de vivienda protegida:

1. Incremento de precios de la vivienda protegida, manteniendo esa competencia “vivienda protegida-vivienda libre”.
2. Aumento de las ayudas: vía subvenciones u otras. (subvención monetaria), pero intentando centrar la política de vivienda en la promoción de vivienda protegida y no en el fomento de la construcción.
3. Incremento de la promoción de vivienda protegida por parte de promotores públicos para los que la promoción de vivienda libre no constituya una alternativa a valorar (subvención en especie).
4. Mayor coordinación interadministrativa y mejor programación y agilidad del uso del suelo.

La elección de una u otra vía presenta distintas dificultades y apunta hacia un modelo de política de vivienda.

El incremento de precios de la vivienda protegida no parece el camino a seguir, como ya se ha comentado: supone vaciar de contenido el término de vivienda protegida. Sólo podría justificarse un incremento de precios si se confirma que se debe a una mejora en la accesibilidad de la vivienda, y de todos los niveles de renta (algo que por los datos observados no se ha producido y no justifica por tanto el reciente incremento de precios de la vivienda protegida). Una vivienda encuadrada en una política social no puede ver aumentado su precio bajo el argumento de que aumentan los costes de construcción.

Respecto a las dos siguientes opciones: transferencias de renta o en especie, la elección entre ambas supone un debate recurrente en el campo de la economía pública y su análisis permite apuntar argumentos a favor o en contra de una u otra medida. La elección entre una u otra medida depende de los estudios empíricos. El análisis teórico plantea que son las preferencias de los individuos las que determinarán si es mejor o no las transferencias monetarias que las transferencias en especie.

La economía pública no ofrece grandes argumentos a favor de la producción de viviendas públicas: se apuntan problemas de eficiencia y equidad horizontal. Las subvenciones a la vivienda también plantean problemas: los efectos en cadena que producen los factores productivos contribuirán a una distribución más desigual y pueden surgir problemas de sobre coste y subocupación.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AARÓN (1972) *Shelters and Subsidies*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- ABRAHAM and HENDERSCHOTT (1996) “Bubbles in Metropolitan Housing Markets” *Journal of Housing Research*, n° 7, pp 191-207
- BACON, P (2000) “The Housing Market in Ireland : An Economic Evaluation of trends and Prospects”. Report submitted to the Department of the Environment and Local Government, June.
- BHE (1992) “La Política de vivienda de las Comunidades Autónomas en el Cuatrienio 1992-1995”. *Revista Española de Financiación de la Vivienda*, n° 21. Diciembre.
- FMI (2000) “Ireland. Selected Issues and Statistical Appendix”. Prepared by staff team: A. Tweedie (RES) R. Hageman, B. Aitken and N. Koliadina (all EU1). Julio 19, 2000. IMF Staff Country Report n° 00/99.
- GINER DE GRADO, C (1994) “Balance de resultados del Plan de Vivienda”. *Boletín Económico del ICE*, n° 2423.
- GIROUARD, N. And BLÖNDAL , S. (2001). “House Prices and Economic Activity” *Economics Department Working Papers* , n° 279. OECD
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M Y ONRUBIA, J (1992) “El gasto público en vivienda en España”. *Hacienda Pública Española*, n° 120/121: 189-231.
- HIGGINS and OSTLER (1998) “Asset Market Hangovers and Economic Growth: US Housing Markets “ in the *Role of Asset Prices in the Formulation of Monetary Policy*, BIS Conference Papers , vol 5
- JAEN, M. Y MOLINA, A (1994) “Un análisis empírico de la tenencia y demanda de vivienda en Andalucía”. *Investigaciones Económicas*. Vol XVIII (1)- Enero pp 143-164
- KALRA el al. (2000) “Property Price and Speculative Bubbles : Evidence from Hong Kong SAR”, *IFM Working Paper* 00/02
- LÓPEZ GARCÍA, M. A (1992) “Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda” *Investigaciones Económicas*, vol. XVI, n° 1. Enero. Pp. 3-42.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (1993) “Imposición, subsidios a la vivienda y control de alquileres: un análisis de algunas políticas de vivienda en España”. *Revista de Economía Aplicada*, n° 3. vol. I. Págs. 49 a 73.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (1992). “Algunos comentarios en torno al informe sobre la Vivienda”. *Papeles de Economía Española*, n° 50: 246-53.
- MOPT (1992). *Comité de expertos de Vivienda informe para una nueva política de vivienda*. Madrid: Centro de Publicaciones del MOPT.
- ONRUBIA, J Y SANZ, F. (1998) “Los efectos de la Reforma del IRPF sobre los compradores de la vivienda habitual “ . Papeles de Trabajo del IEF P.T. n° 12/98.
- PAREJA ESASTAWAY, M Y SAN MARTÍN, I (1999) “General Trends in Financing Social Housing in Spain” *Urban Studies*, vol 36, n° 4. 699-714.
- PEDRO BUENO, A Y SANCHÍS CUESTA, J.A. (2000) *Problemas de acceso al mercado de la vivienda en la Unión Europea* Tirant Lo Blanch.

- PEDRO BUENO, A. (2001). *Espacio Urbano y Política de vivienda*. Generalitat valenciana.
- POTERBA, J.M. (1984), “Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset market approach”, *Quarterly Journal of Economics*, n ° 99.
- POTERBA, J.M. and J. MANCHESTER (1989), *Second mortgages and households savings*, NBER Discussion Paper, n°. 2853.
- RAFOLS, J (1990). “Bases para una política de vivienda en el Horizonte Año 2000”. *Papeles de Economía Española*, 50. pp. 243-245.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J (1999a) “El marco económico-financiero de las actuales políticas de vivienda y suelo”. *Jornadas de trabajo par la reflexión y el debate sobre las distintas políticas de vivienda y suelo*. Sevilla, 1,2 y 3 de diciembre.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J (1999b) “Vivienda, entre la prestación social y el fomento de la competitividad”. *Economistas*, n° 80.
- ROSEN (1984) *Public Finance* . Richard D. Irwin. VC Manual de Hacienda Pública . Ariel. Traducido por Ignacio Zubiri y Antonio de Lecea. 1987.
- ROSEN (1985) “Housing Subsidies : Effects on Housing Decisions, Efficiency, and Equity”. En Feldstein and Auerbach ed. *Handbook of Publics Economics*, vol. 1 Amsterdam North Holland.
- STUART A. GABRIEL, JOE P. MATTEY, AND WILLIAM L. WASCHER (1999) “House Price Differentials and Dynamics: Evidence from the Los Angeles and San Francisco Metropolitan Areas. *Economic Review* n ° 1 . pp1-22
- TINAUD ELORZA, J.J. (2000) “La Política estatal de la vivienda: una reflexión, del pasado al futuro”. *Jornada sobre El futuro del mercado de la vivienda en el arco mediterráneo*. 23 de junio de 2000. Murcia.
- TRELLO, J Y SAN MARTÍN, I (2000). “La vivienda adquirible”. *Situación Inmobiliaria* (Servicios de Estudios BBVA) abril 2000, pp. 19-21.
- TRILLA, C. (1992) “Una nueva Política de vivienda”. *Papeles de Economía Española*, n ° 50. pp254-256.
- WEICHER (1979) “Urban Housing Policy “ en *Current Issues in Economics*, ed Peter Mieszkowski y Mahlon R Straszhei, Baltimore Jhons Hopkins University Press, pp 391-429.