

fascismo consuetudinario ...", etc. frases cuyo sentido económico es difícil de establecer.

Al final del libro encuentro una cita atribuida, con admiración, a Joaquín Garrigues Díaz-Cañavate, que, en lo que se me alcanza, constituye una proposición falsa. Dice así: "La competencia lleva en sí misma el germen de la autodestrucción". Me parece que refleja mejor el comportamiento de los mercados abiertos la proposición siguiente: "Cualquier monopolio, a menos que esté amparado en el Boletín Oficial del Estado, tiende a desaparecer".

Alfonso Carbajo

La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos, de M^a Teresa Sánchez Martínez, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2002

En las dos últimas décadas, el mercado español de la vivienda ha experimentado importantes convulsiones, que han llevado a un espectacular crecimiento de los precios, particularmente en las grandes ciudades. Esto, unido a las persistentes paradojas de este mercado, ha hecho que continúe hablándose aún del eterno *problema de la vivienda* y que siga mirándose al Estado para su eventual solución: frente a una creciente movilidad familiar y laboral, el porcentaje de viviendas en alquiler en España es el más bajo de toda Europa; frente a una demanda proveniente en su mayor parte de jóvenes en el momento de su máxima precariedad laboral y de sus mayores urgencias familiares, la oferta de viviendas de alquiler sigue siendo extremadamente reducida; frente a una considerable demanda insatisfecha, España es el país europeo con mayor proporción de viviendas secundarias o vacías, en lo que se ha denominado el *despilfarro inmobiliario* español.

En este escenario, la aparición de un libro sobre la política de vivienda en España llega en un momento especialmente interesante, en el que resulta necesario un debate público riguroso que ayude a entender las orientaciones pasadas de esta política y, sobre todo, sus resultados, que aquí se analizan exclusivamente en función de su contribución a la redistribución de la renta, el objetivo mayormente aducido en su instrumentación.

Cuando se estudia la política de vivienda en España desde una perspectiva histórica, llama sobre todo la atención la gran dispersión de objetivos y criterios de actuación planteados a lo largo del tiempo, y las graves contradicciones que han existido entre ellos. Como ejemplos, pueden señalarse la política de control de alquileres que, tratando de conseguir una mayor equidad en las relaciones entre propietarios e inquilinos, ha provocado múltiples ineficiencias en los mecanismos de asignación de recursos con repercusiones muy negativas para los propios inquilinos y para el sector; o la

política urbanística, que al introducir a veces regulaciones excesivas en un intento de corregir fallos de mercado, ha provocado subidas especulativas de los precios del suelo, que se han trasladado luego a la vivienda; o la propia política de vivienda en sentido estricto que, proponiéndose objetivos redistributivos al tratar de facilitar el acceso a la vivienda a los segmentos más desfavorecidos de la sociedad, ha terminado beneficiando, vía desgravaciones fiscales, a las clases altas. Todo ello necesitaba de un análisis riguroso desde la perspectiva de los efectos redistributivos del gasto público, en línea con otros trabajos similares ya realizados en España sobre la educación o la sanidad, y esto es lo que ha venido a hacer este libro de María Teresa Sánchez.

El libro se estructura en tres grandes partes. En la primera de ellas, se revisan, en primer lugar, los fundamentos teóricos de la intervención del Estado en el mercado de la vivienda, fundamentalmente a partir del principio de equidad distributiva, pero sin dejar de prestar atención a la eficiencia económica, a los objetivos de carácter macroeconómico, por el papel de estabilizador cíclico de la vivienda y por sus efectos de arrastre sobre la economía, y a las razones de cálculo político electoral, que en ocasiones ejercen también una notable influencia sobre las decisiones de política de vivienda. Y, en segundo lugar, se analizan los distintos tipos de instrumentos con que cuenta esta política, distinguiendo dos grandes grupos, las intervenciones de carácter regulador, fundamentalmente la política de arrendamientos urbanos y la política urbanística, y las medidas que implican intervenciones presupuestarias, divididas a su vez en ayudas directas y ayudas indirectas o fiscales, sobre las que se centran luego la segunda y la tercera parte del libro.

A lo largo de toda esta primera parte, la autora se plantea numerosas reflexiones respecto a las críticas que suelen hacerse al papel del sector público en el mercado de la vivienda y a los instrumentos con que cuenta para conseguir sus objetivos: ¿qué sentido tiene facilitar la propiedad de la vivienda, primándola frente al alquiler?, ¿sobre quiénes deben recaer los costes de las subvenciones de los alquileres, sobre los propietarios a través del control de alquileres, o sobre el sector público facilitando viviendas sociales en alquiler?, ¿debe instrumentarse la ayuda mediante producción pública de viviendas, o las autoridades deben limitarse a facilitar su provisión?, ¿las ayudas han de hacerse al constructor o al adquirente?, ¿transferencias en especie o transferencias en efectivo, como mecanismo de redistribución de renta?, ¿qué consecuencias puede tener a largo plazo fomentar las ayudas al sector de la construcción por su carácter de estabilizador cíclico?, ¿cómo se justifican ayudas generalizadas a los adquirentes de viviendas por la vía de las ayudas fiscales?, ¿se capitaliza este incentivo fiscal generalizado, provocando subidas en el precio final de la vivienda?, ¿hasta qué punto distorsiona la regulación urbana el mecanismo de asignación de recursos?

En la segunda parte, se estudian en particular los instrumentos presupuestarios de la política de vivienda en España, o sea, aquéllos que tienen una materialización en forma de ingresos y gastos públicos y que, por tanto, pueden llegar a producir efectos redistributivos.

En primer lugar, se pasa revista detenidamente a las sucesivas actuaciones públicas a través de los llamados Planes de Vivienda. Con algunas excepciones, la práctica totalidad de las actuaciones llevadas a cabo entre 1955 y 1976 estuvieron centradas en la consecución de objetivos de estabilización económica. Durante esta etapa se construyeron de forma masiva viviendas de dudosa calidad, algunas de ellas promovidas directamente por el sector público, y la mayoría destinadas a la venta, permitiéndose al mismo tiempo la construcción de viviendas de grandes dimensiones, financiadas con recursos públicos y destinadas a familias de altos ingresos.

Con la legislación de Viviendas de Protección Oficial de 1978 se intentó racionalizar la política de vivienda, unificándose en una sola categoría todos los regímenes de viviendas existentes hasta entonces y estableciéndose un solo concepto de vivienda protegida. Además, se produjo un cambio importante de orientación, con un enfoque hacia la demanda, tratando de hacerla más selectiva, dada la creciente preocupación por el crecimiento del gasto público, y enmarcándola en el proceso de descentralización política que supuso la aparición del estado de las autonomías.

A partir de mediados de los ochenta se inició un periodo de fuerte recuperación económica, que en el sector de la construcción condujo a un *boom* inmobiliario, con un encarecimiento de los precios de las viviendas acompañado de elevados tipos de interés. Las viviendas protegidas dejaron de ser rentables por falta de suelo, que experimentó fuertes tensiones especulativas, quedando desasistido un considerable sector de la población y generándose así un gravísimo problema de accesibilidad a la vivienda, que hizo que ésta se convirtiera de nuevo en centro de atención de la sociedad. Como consecuencia de esta situación, en los primeros años de la década de los noventa se tomaron importantes medidas, entre las que cabe destacar el Plan de Vivienda 1992-1995, las reformas en el sistema financiero (Ley 19/1992), la nueva regulación del mercado de alquileres (Ley de Arrendamientos de 1994) y la reforma de la Ley del Suelo (Ley 8/1990).

En segundo lugar, se analiza la fiscalidad de la vivienda, aunque, lógicamente, limitada aquí a aquellas figuras impositivas con posibles efectos redistributivos, fundamentalmente el IRPF. El estudio se centra básicamente en el análisis de la deducción de intereses de préstamos para adquisición de vivienda y de la deducción en la cuota del IRPF, mecanismos ampliamente cuestionados como instrumentos redistributivos, por estar su aplicación generalizada a todos los contribuyentes, independientemente de su nivel de renta, y también desde el punto de vista de la eficiencia económica, por haber introducido distorsiones en la asignación de recursos, provocando la denominada "capitalización de la deducción", por la que el beneficio fiscal se integra en el precio final de la vivienda, encareciéndola y haciendo que los receptores de dicho beneficio no sean los contribuyentes sino los promotores, y por su falta de neutralidad sobre la inversión, al favorecer la inversión inmobiliaria frente a otras formas de inversión. Este tratamiento fiscal preferencial de la vivienda llegaría a ser aún más favorable con la Ley 48/1985, que amplió la deducción a las viviendas no

habituales. Sin embargo, la última reforma del IRPF (Ley 40/1998), que ha mantenido tan sólo la deducción en la cuota, ha introducido cambios significativos que presumiblemente harán menos regresivo el impuesto en este punto.

La tercera parte se ocupa del análisis de los efectos redistributivos del gasto público en vivienda, en sus dos vertientes, la de los programas de gastos directos y la de los gastos indirectos o gastos fiscales, constituyendo ésta la principal y gran aportación del libro, por cuanto contribuye a un conocimiento riguroso, que no se tenía hasta ahora, de la posible aportación del gasto público en vivienda a la reducción de las desigualdades en España. Para efectuar este análisis, se comienza abordando un conjunto de complejos problemas metodológicos inherentes a todo estudio de incidencia, como la adopción de los criterios conceptuales de incidencia y la selección de indicadores de desigualdad, progresividad, redistribución y equidad horizontal y vertical más adecuados para el caso. A continuación, se realiza el estudio de incidencia de gasto público directo y de los gastos fiscales.

En primer lugar, se identifica y cuantifica el gasto público directo en vivienda en 1990, estableciendo la consolidación del gasto de las Administraciones Central y Autonómica, una información que se cruzará con los datos anonimizados de la última Encuesta de Presupuestos Familiares (INE). El siguiente paso, después de obtenida previamente la renta inicial disponible, clasificada en decilas parciales y utilizando el criterio de tomar el máximo de los valores de gastos e ingresos para cada encuestado, consiste en la imputación a cada uno de los ciudadanos de las ayudas incluidas en los programas o planes de vivienda, así como del gasto en abastecimiento de agua y saneamiento y control de la contaminación, a los que también se considera como gasto público en vivienda. De esta forma, se obtiene una nueva distribución de renta, denominada renta final, que al ser comparada con la renta inicial disponible permite evaluar el potencial redistributivo del gasto público en vivienda, utilizando para ello distintos índices de desigualdad, como los de Gini, Theil o Atkinson.

Los resultados obtenidos de este análisis permiten afirmar que la incidencia global es positiva, o lo que es lo mismo, que el gasto público directo destinado a vivienda contribuye positivamente a disminuir la desigualdad, no de forma elevada pero sí significativa y con un fuerte carácter progresivo en términos de equidad vertical. Hay que tener en cuenta, no obstante, que el gasto público en vivienda suponía en esta fecha tan sólo el 0,98 por ciento de la renta disponible.

Respecto de los gastos fiscales, con un mayor peso económico, no puede decirse lo mismo. Cuantificada, a partir de los datos de la Agencia Tributaria, la incidencia de los dos mecanismos que mayor importancia han tenido como incentivos fiscales a la vivienda antes de la última reforma del IRPF, la minoración en la base de los intereses hipotecarios afectos a la adquisición de vivienda habitual y las deducciones por adquisición de vivienda habitual en la cuota, se llega a la conclusión de que ambos son ligeramente regresivos.

El trabajo concluye con unas consideraciones fina-

les sobre los cambios introducidos en el tratamiento fiscal de la vivienda habitual en la reforma del IRPF de 1998, que parece haber corregido esta regresividad, aunque aún pueda criticársele su falta de neutralidad. En efecto, al haber desaparecido el límite porcentual sobre la base imponible sustituyéndolo por un límite cuantitativo, al haberse integrado en la base todos los gastos en vivienda, entre ellos los intereses de préstamos, y al haberse ampliado los porcentajes de deducción teniendo en cuenta determinadas circunstancias de los contribuyentes, cabe esperar que disminuya o incluso que desaparezca totalmente la regresividad que, según el trabajo de María Teresa Sánchez, podemos afirmar, con todo rigor desde ahora, ha caracterizado el régimen fiscal de la vivienda con anterioridad a esta reforma.

Manuel Martín Rodríguez
Universidad de Granada

Una interpretación liberal del futuro de España,
de Víctor Pérez-Díaz, Editorial Taurus, Madrid, 2002,
149 páginas

Tal vez una de las ideas más interesantes que han aportado en las últimas décadas los autores inscritos en la corriente del postmodernismo es la de que todo texto, también por tanto los escritos por académicos, constituye una creación de la subjetividad de su autor. Éste no sólo debería ser consciente de ello, abandonando toda pretensión de reflejar "la verdad", sino hacer explícita su posición epistemológica a la hora de tratar de dar cuenta de la compleja realidad en la que vivimos. Víctor Pérez-Díaz procede de acuerdo con esta propuesta en su breve ensayo *Una interpretación liberal del futuro de España*. En las primeras páginas expone claramente los supuestos cognitivos y morales en los que se basa "su" interpretación del futuro.

Dos son sus premisas cognitivas: el individualismo metodológico, es decir, la consideración de los sujetos individuales (y no de los colectivos, como los pueblos, los países o las naciones) como los agentes principales, y el indeterminismo, o el carácter abierto del futuro. Y tres principios identifica como sus premisas morales: un orden de libertad asentado sobre un estado de derecho, o, lo que es lo mismo, un arreglo institucional que permita a los individuos ejercer la libertad con escasas restricciones más allá del respeto a la libertad de los demás; un patriotismo moderado, que comporta la defensa de una determinada patria como comunidad política particular en el seno de la cual se establece el orden de libertad; y una ética de la magnanimidad, esto es, una disposición favorable a comportamientos generosos y tolerantes, en definitiva liberales, con "los otros", lo que, en el fondo, implica interés y respeto hacia la alteridad. Estas cinco premisas representan los cimientos del argumento que, con lenguaje claro y estilo muy accesible, desarrolla Pérez-Díaz en el cuerpo central de la obra. Es aquí donde formula su propuesta

normativa de futuro liberal y analiza los factores que acercan o distancian a los españoles de él.

El autor expone los componentes esenciales de su opción liberal en los ámbitos de la economía, la educación y la investigación, la sociedad, y la política y el estado. En el terreno económico, la clave del futuro liberal reside en el funcionamiento de mercados (de trabajo, de productos y servicios) abiertos, competitivos y flexibles, regulados adecuadamente para garantizar la transparencia de las operaciones y la responsabilidad de los administradores. Además de establecer marcos de regulación efectivos, el Estado supervisaría las actuaciones de los componentes de la economía, pero no dirigiría su marcha, y asumiría sólo competencias limitadas en la protección social de los ciudadanos, incentivando la contribución de otros elementos del sistema de bienestar (las familias, las empresas y las asociaciones voluntarias).

El sistema de educación que encajaría con ese proyecto liberal tendría que proveer, además de una formación apropiada para desempeñar satisfactoriamente un oficio o una profesión, una buena educación general que enseñara a razonar ordenadamente y estimular a el desarrollo de un talante inquisitivo, y una educación liberal, consistente en la transmisión de conocimientos artísticos, literarios y filosóficos ligados al desarrollo de la cultura occidental. Asimismo deberían procurarse las condiciones para la promoción de la investigación en sus diferentes ramas. A ello podría contribuir un sistema de educación superior que funcionara de modo similar a un mercado abierto, compitiendo con una reputación y una oferta docente e investigadora de excelencia por estudiantes y expertos.

Semejante modelo educativo constituiría uno de los ejes de una sociedad de clases medias, "empresadora" o dispuesta a comportarse de acuerdo con una ética empresarial, que priorizara la educación, la vida en familia y la profesionalidad; una sociedad de ciudadanos interesados por la "cosa pública", relativamente participativos y abiertos hacia una inmigración capaz de aportar un potencial importante de dinamismo. De las iniciativas de una sociedad así definida, y no de las élites políticas, sociales, económicas y culturales, provendrían los impulsos de progreso. Sólo una clase política resuelta, pero con un margen de acción y manipulación social controlado por la ciudadanía, operando dentro de un estado poco intervencionista y que no tratara de acaparar funciones y responsabilidades individuales, sería compatible con el modelo liberal esbozado por Pérez-Díaz.

Ese futuro liberal, deseable para el autor, es, según él, también posible. Ahora bien, determinadas manifestaciones de la realidad española le inducen a pensar que nos hallamos bastante distantes de semejante escenario. La distancia que nos separa de él es, no obstante, mayor en unos terrenos que en otros.

Así, resulta menor en la esfera económica, donde en los últimos años se ha producido una apreciable, aunque incompleta, apertura y flexibilización de los mercados. También la sociedad española muestra indicios de creciente dinamismo y confianza, como se desprende, por ejemplo, del importante aumento de afilia-