

# BASES PARA UNA POLÍTICA DE VIVIENDAS EN EL HORIZONTE DEL AÑO 2000

Joan RAFOLS ESTEVE

## INTRODUCCION

**E**N los últimos años, los problemas de la vivienda en España —especialmente en las grandes ciudades— han sobrepasado los límites estrictamente económicos para constituirse en una de las preocupaciones más extendidas entre la población. Sin embargo, la situación actual presenta una gran complejidad que dificulta la definición correcta de los objetivos y los instrumentos de la política de vivienda. Las tensiones políticas inmediatas que el tema suscita no contribuyen tampoco a favorecer el establecimiento de objetivos a largo plazo, ni facilitan la integración y coordinación de los instrumentos —presupuestarios, financieros y fiscales— que integran la política de vivienda, ni tampoco contribuyen a la coordinación eficaz de las actuaciones de la Administración central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos de acuerdo con sus respectivas competencias, señaladas en el marco constitucional.

Dotarse de una política de vivienda adecuada a las necesidades, y bien instrumentada, resulta esencial para la sociedad española en el horizonte del cambio de siglo; no sólo por la trascendencia social y política que tienen las condiciones de alojamiento de la población, sino también por la importancia que el subsector edificación residencial tiene en el conjunto de la economía como principal componente de la demanda del sector construcción, y porque las fuertes oscilaciones en el tiempo de la demanda de viviendas dificultan el crecimiento estable de la economía y agravan las tensiones inflacionistas.

## LA ADECUACION ENTRE OFERTA Y NECESIDADES

La demanda de viviendas destinadas a residencia permanente a largo plazo viene determinada por la evolución de la población o, más exactamente, del número de hogares, y por la capacidad de pago de las familias. Es evidente que las nuevas necesidades de viviendas en España se han visto reducidas, desde 1975, por un menor crecimiento vegetativo de la población, y sobre todo por la práctica desaparición de las migraciones hacia las grandes áreas urbanas. Ahora bien, es preciso señalar que estas nuevas necesidades son cuantitativamente inferiores a las del período 1961-1975, pero son sustan-

cialmente más elevadas de lo que se deduciría del simple análisis del crecimiento poblacional. En efecto, si bien el crecimiento de la población española en 1981-1991 es, en cifras absolutas y relativas, el menor que se registra desde 1950, y representa una disminución del orden del 40 por 100 respecto al registrado en la década 1971-1980, el ritmo de formación de nuevos núcleos familiares y, por tanto, de nuevas necesidades de viviendas presenta un perfil totalmente distinto. La caída de la natalidad registrada a partir de 1975 no tendrá incidencia en las nuevas necesidades de alojamiento hasta 1998.

Por el contrario, las elevadas tasas de natalidad que se registraron en España en el período 1960-1975 suponen contingentes de población en edad de formar núcleo familiar (15-34 años) muy superiores a los del pasado desde 1985, lo cual implica la necesidad de alojar, hasta 1998, a un número creciente de núcleos familiares.

Un reciente estudio sobre las necesidades de vivienda en España cifraba en torno a 300.000 el ritmo anual de formación de nuevos hogares en la década de 1990, cifra superior en un 20 por 100 a la registrada en el período 1981-1985. La cuantificación exacta de las necesidades requiere minorar estas cifras con la del número de hogares que se extinguen en el período, e incrementar la cifra resultante con las necesidades derivadas de la reposición del parque. Aunque los supuestos de estimación de estos factores varían según los autores, las últimas estimaciones disponibles sitúan las necesidades anuales de alojamiento en el período 1991-2000 en cifras que oscilan entre las 285.000 y las 236.000 viviendas.

El avance del *Censo de Viviendas* a 31 de marzo de 1991 indica que se ha registrado un crecimiento del parque total de viviendas de 2,4 millones en el período 1981-1991, esto es, un 16,5 por 100, cifra que no se situaría lejos de las necesidades estimadas para el mismo período.

Sin embargo, un 38 por 100 (738.000 viviendas) del crecimiento del parque total corresponde a las viviendas destinadas a segunda residencia, que pasan de representar el 12,9 por 100 del *stock* total en 1981 al 15,4 por 100 en 1991. Las viviendas destinadas a residencia permanente crecieron en 1.365.000 unidades, cifra que revela un profundo desequilibrio entre producción y necesidades de vivienda en la década de 1980. Mientras que las necesidades se cifraban en torno a siete-ocho viviendas por mil habitantes/año, el parque se ha incrementado tan sólo en cuatro viviendas por mil habitantes/año en el mismo período.

La agregación estadística no refleja la verdadera magnitud del desequilibrio entre producción y necesidades en las áreas urbanas. El avance de datos de los *censos de Población y Viviendas* de 1991 muestra, sin lugar a dudas, que es en las grandes áreas urbanas del país —Madrid y Barcelona especialmente— donde se ha acumulado un importante volumen de necesidades de alojamiento no satisfechas en la década de 1980, necesidades a sumar a las derivadas, en la década de 1990, del

elevado ritmo de formación de nuevos hogares antes citado. La crisis económica, hasta 1985, y los cambios socioeconómicos han retrasado la edad de formación de los nuevos hogares, disminuyendo la inmediatez del problema, pero todo indica que se está acumulando un importante contingente de necesidades de alojamiento.

## LOS CAMBIOS OPERADOS EN LOS MERCADOS

Oferta y demanda de viviendas han registrado en España una importante transformación en la década de 1980 como consecuencia de la liberalización del sistema financiero, de un desplazamiento de las ayudas a la vivienda desde el gasto público directo a las ayudas fiscales al acceso a la propiedad, de una menor intervención directa de las administraciones, etc., circunstancias todas ellas comunes a buena parte de los países industrializados, y que suponen una mayor afirmación del papel del mercado.

Asimismo, cabe destacar que la demanda de vivienda nueva en España, en la década de 1980, se ha transformado, pasando a ser mayoritariamente demanda de mejora. Ello es así porque las necesidades básicas de alojamiento se hallan cubiertas y porque el nivel de precios del producto vivienda de nueva construcción —aun la más sencilla— no es asequible para un número creciente de familias. En este contexto, el funcionamiento del mercado se realiza a través del denominado proceso de *filtering*. Esto es, cuando una vivienda de una nueva construcción es vendida a familias de ingresos medios y altos, las viviendas dejadas vacantes quedan disponibles para familias con menores ingresos, generando varias transacciones en el mercado de vivienda usada y facilitando el acceso a la vivienda a las familias con ingresos más modestos. Ello implica dos cuestiones para la política de vivienda. La demanda de vivienda de nueva construcción vendrá ligada a la demanda global de viviendas —nuevas y usadas— y, por tanto, será dependiente de la evolución de la economía en su conjunto y de las expectativas de todas las familias, y no exclusivamente de aquellas demandantes de viviendas de nueva construcción. En segundo lugar, el hecho de que la vivienda de nueva construcción haya dejado de ser un bien de primera necesidad comporta una mayor variabilidad de la demanda en el tiempo. La decisión de adquisición de una nueva vivienda puede postponerse en el tiempo en función de adquirir otros bienes y servicios, y de las ganancias de capital esperadas.

Por último, cabe señalar que, a principios de la década de 1980, tuvieron lugar las transferencias de servicios a las comunidades autónomas en materia de vivienda y planificación urbana. Aunque el fomento de la actividad privada en materia de vivienda quedó en manos de la Administración del Estado, las competencias de gestión corresponden a las comunidades autónomas, obligando a una relación interadministrativa de coordinación y tras-

vase de información no siempre fácil ni exenta de conflictos.

## EVOLUCION DE LA POLITICA DE VIVIENDA

La protección a la construcción y adquisición de vivienda en España se ha desarrollado mediante el sistema de viviendas de protección oficial (VPO). Este sistema fue objeto de actualización por el Real Decreto-Ley 31/1978 y, con retoques, ha estado vigente durante los años ochenta. Desde 1988, se ha evolucionado en favor de un sistema de ayudas más personalizado, de acuerdo con el nivel de ingresos de los adquirentes, y en la búsqueda de mecanismos que refuercen la promoción pública de viviendas para familias con menores niveles de ingresos. La política de viviendas de protección oficial se ha instrumentado mediante mecanismos de aseguramiento de la financiación a la promoción y adquisición, de una normativa legal de fijación de precios máximos de venta, y de importantes exenciones y bonificaciones en la transmisión y uso de las VPO.

La casi totalidad de estos mecanismos habían desaparecido en los últimos años. La financiación se aseguraba mediante convenios con las entidades financieras, en los que éstas aportaban un determinado volumen de financiación a tipos de interés inferiores a los de mercado y el MOPU subsidiaba dichos tipos, reduciéndolos para los adquirentes en función de sus ingresos.

En 1987, la carga presupuestaria que suponían los subsidios de intereses acumulados desde 1981 llevó a una reducción sustancial del número de actuaciones protegibles a subsidiar anualmente. La creciente competitividad de los mercados financieros impide que las entidades financieras puedan, en el futuro, aportar recursos a tipos sensiblemente inferiores a los de mercado, por lo que el recurso a la subsidiación de intereses debe hacerse íntegramente a cargo de los Presupuestos del Estado, disparando el gasto público.

La evolución real de los costes del suelo y de la construcción a partir de 1987 ha sido muy superior a la del módulo que sirve para determinar el precio máximo de venta de las VPO, por lo que tanto promotores públicos como privados han abandonado su construcción en las grandes áreas urbanas. La entrada en vigor del IVA, en 1986, y de la Ley de Haciendas Locales, en 1990, han supuesto la desaparición de los beneficios fiscales de que gozaba la promoción, transmisión y uso de este tipo de viviendas.

Desde 1985, los incentivos fiscales a la adquisición de viviendas contemplados en el IRPF se han convertido en el más importante instrumento, por el volumen de recursos, de la política de vivienda en España, a pesar de no haber sido diseñados específicamente para ello.

En el contexto descrito anteriormente, la política de vivienda en España, en la década de 1990, debería basarse en los siguientes principios:

## **Durabilidad y estabilidad en el tiempo**

En la medida en que las necesidades de vivienda se generan en tendencias a largo plazo —crecimiento del número de hogares, reposición del parque construido a lo largo de muchos años—, la política de vivienda debe perseguir objetivos a largo plazo. Debe basarse en programas plurianuales —cinco años como mínimo— susceptibles de ser corregidos y adaptados en función de las necesidades de la política macroeconómica. La mera sucesión de programas anuales, como sucede desde 1988, no garantiza la consecución de los objetivos a largo plazo, dado el largo período de tiempo de maduración de los proyectos de viviendas y la necesaria coordinación interadministrativa a que obliga el reparto de competencias entre las distintas administraciones.

## **Integración de los instrumentos de la política de vivienda**

Las medidas —presupuestarias, fiscales y financieras— instrumentadas al servicio de la política de vivienda deben integrarse en un auténtico sistema de políticas de vivienda. Sólo así se podrá abordar la multiplicidad de objetivos a perseguir (volumen agregado de unidades a construir, su distribución espacial de acuerdo con las demandas y necesidades reales, facilitar el acceso a la primera vivienda a los nuevos hogares, incrementar las posibilidades de elección mediante el fomento de un mercado de vivienda en alquiler, etcétera).

## **Integración de las políticas de suelo y vivienda**

Las interrelaciones entre las demandas de suelo y vivienda indican que el mercado de suelo amplifica las rigideces del mercado de la vivienda. Si en el mercado de suelo urbano la demanda es más inelástica que en el mercado de la vivienda, la oferta de suelo constituye un elemento determinante para estabilizar los precios en una situación de incremento de demanda. Si el problema del suelo urbano no tiene su origen en la falta de suelo calificado urbanísticamente, sino en la falta de ejecución de las figuras de planteamiento —es decir, de su gestión hasta su salida al mercado— la gestión pública de las administraciones debe paliar la ausencia de la iniciativa privada, desincentivada por el largo período de maduración y el alto riesgo que implica la gestión de suelo. La oferta de suelo a precio tasado constituye el más trascendente instrumento de que pueden disponer las administraciones públicas en la década de 1990 para contribuir a los objetivos de la política de vivienda.

La eliminación de las viviendas en malas condiciones de habitabilidad supone, en muchos casos, la renovación de las áreas más degradadas de las ciudades, situaciones en que las políticas de suelo y vivienda también han de estar totalmente integradas.

## **Afirmación del papel del mercado**

Las especiales características de los mercados de suelo y vivienda han llevado en el pasado a una elevada intervención de las administraciones —control de precios de venta y alquiler, normas de diseño, etc.— que no siempre han contribuido a los objetivos perseguidos y que son incompatibles con la liberalización generalizada de la economía y con el nivel de desarrollo de la economía española.

El futuro de la financiación de la vivienda en España pasa más por el desarrollo de un amplio mercado hipotecario, por la generalización de préstamos con cuotas crecientes, y por el mantenimiento del papel de la banca pública como financiador específico de ciertos programas, que por la vuelta a los coeficientes de inversión obligatoria en préstamos de regulación especial.

El fomento de un mercado de vivienda en alquiler requiere, previamente, el levantamiento de la congelación de alquileres.

La experiencia del pasado no indica que la asignación de subsidios y subvenciones directamente a través de la promoción pública haya obtenido mayor eficacia, a largo plazo, que la asignación mediante subvenciones a través de la promoción privada.

## **Coste presupuestario de la política de vivienda**

En una economía de mercado con un cierto nivel de industrialización, donde la capacidad de producción existente no limita las posibilidades de crecimiento a medio plazo de la oferta de viviendas, el problema de la vivienda es un problema de renta familiar. Aun con mercados de vivienda y suelo muy competitivos, siempre existirán familias que sólo podrán acceder al bien vivienda con un elevado nivel de subvención.

Consecuentemente, la política de vivienda supone en todos los países una carga presupuestaria importante, a pesar de haberse reducido a partir de 1975.

Los análisis comparados muestran que en España el gasto público en vivienda es de los más reducidos de los países de la OCDE, lo cual no parece se pueda mantener en la década de 1990, dados los problemas antes expuestos y que el desmantelamiento de la política de vivienda a partir de 1988 obliga ahora a intervenir con niveles de precios consolidados en el mercado mucho más elevados, incrementando las necesidades de gasto público.