

# UNA NUEVA POLITICA DE VIVIENDA

Carmen TRILLA BELLART (\*)

## LA POLITICA DE VIVIENDA TRADICIONAL

**L**A articulación de una política de vivienda en España no ha sido, habitualmente, el fruto de un proceso de reflexión y análisis sobre el comportamiento económico y sociológico, ni ha sido el vehículo diseñado intencionadamente para encauzar la dinámica del mercado de la vivienda. La política de vivienda en España ha ido apareciendo, por el contrario, de forma coyuntural y espontánea, más como reflejo condicionado, más como resultado que como objetivo, corrigiendo desviaciones del mercado cuando éstas ya se habían producido o dando respuesta, *a posteriori*, a las exigencias que la sociedad iba planteando en sus diversos estadios de desarrollo. No pocas medidas han pecado de inoportunas por el retraso en su adopción.

La falta de una base de teoría económica aplicada al conocimiento del mundo de la vivienda ha provocado que en España, hasta entrados los años ochenta, los únicos objetivos que claramente se vinculaban a un diseño de política de vivienda fueran, en cierto modo, ajenos a los problemas propios de este sector. Así, las medidas clásicas de fomento de la construcción de viviendas, no selectivas ni social ni geográficamente, habrían sido pensadas para cubrir objetivos de políticas de pleno empleo o para asegurar los máximos niveles de construcción como vía de mantenimiento del nivel de actividad general de la economía, pero no como instrumentos para la mejora de la racionalidad económica del mercado de la vivienda.

Otro elemento diferenciador de la política de vivienda en España, o de la intervención del sector público en este campo, es el de su escasa importancia cuantitativa. La posición del sector público en los últimos cuarenta años ha sido mucho menos intervencionista en España que en la mayoría de los países europeos, donde el objetivo de asegurar alojamiento a la población después de la segunda guerra mundial y los postulados ideológicos relacionados con la economía del bienestar dieron pie a la creación de fuertes y potentes entramados de instrumentos al servicio de la política de vivienda. Esta diferencia de grado en la presencia del sector público hace que, aún hoy, cuando en casi todos los países se están registrando fenómenos de desintervención, el gasto público en vivienda alcance el 2 por 100 (Francia) o el 3,4 por 100 (Reino Unido) del producto interior bruto, mientras que en España supera escasamente el 1 por 100.

## CAMBIOS EN EL USO Y EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

Los años ochenta han supuesto para casi todos los países desarrollados, una vez cubiertos los importantes déficit cuantitativos, la aparición de cambios cruciales en la sociología de la vivienda, y el inicio de un cierto replanteamiento en los modos y en el grado de intervención del sector público en este campo.

España no ha sido ajena a este proceso, y ha registrado evoluciones semejantes a las de los países vecinos: la tendencia a la sustitución de la modalidad de alquiler por la de propiedad, el aumento del mercado de rehabilitación respecto al de nueva construcción, el aumento de la demanda de mejora, la disminución del papel del sector público como proveedor directo de viviendas, las mayores exigencias de recaudación de las administraciones locales y autonómicas, la liberalización de los sistemas financieros, la utilización de políticas monetaristas para la lucha contra la inflación, con su incidencia sobre los tipos de interés, las exigencias de homogeneización fiscal y la tendencia a un aumento del protagonismo por parte del mercado.

Todo ello se ha traducido en el debilitamiento de los instrumentos tradicionales de la política de vivienda: reducción de la incentiación fiscal a la construcción y transmisión de viviendas (particularmente de las «protegidas») y práctica desaparición de la financiación privilegiada. Al propio tiempo, el encarecimiento del precio del dinero, la fuerte disminución de la oferta de viviendas protegidas y en alquiler, y el encarecimiento general del precio de las viviendas han entrañado un alejamiento entre la capacidad adquisitiva de la demanda y la realidad de la oferta.

Por tanto, no debe extrañar que, al iniciarse la década de los noventa, el malestar sobre la situación y las perspectivas del sector de la vivienda haya alcanzado a todos los estamentos sociales, puesto que han venido a coincidir uno de los momentos de mayor fragilidad del mercado y una fase clara de desmembramiento de la política de vivienda tradicional.

## NECESIDAD DE REFLEXION

La toma de conciencia, por parte del sector público, de la necesidad ineludible de intervención a medio plazo, ejemplificada a mediados de 1991 a través de la declaración programática del establecimiento de ayudas para el acceso a 460.000 viviendas, ha surgido, así, en un momento sembrado de dudas: ¿es necesaria una política de vivienda? ¿qué debe entenderse por política de vivienda? ¿hasta qué punto el debilitamiento de la política de vivienda ha estado en la base de la actual situación de tensiones en el sector? ¿qué instrumentos deben constituir el entramado de una nueva política de vivienda? ¿cómo puede suavizarse el traumático tránsito de una

fuerte protección a una creciente regulación por el propio mercado?

Resultaba imperioso introducir parámetros más rigurosos en el análisis de la situación, y aprovechar y potenciar al máximo la reflexión que la sociedad estaba realizando para encontrar vías de solución a la crisis. Este fue el encargo que recibió el comité de expertos, formado por personas heterogéneas cuyo único nexo de unión era el de su dedicación, durante años, al estudio, al conocimiento y a la gestión del sector de la vivienda.

Sabia decisión, pues, y encomiable, por lo rara en nuestras tierras, la de convocar a los «ancianos» y sabios del lugar para pedirles consejo cuando las antiguas armas conocidas se hacen obsoletas y hace falta agudizar la inteligencia y la imaginación para analizar las nuevas situaciones creadas y proponer fórmulas de actuación nuevas.

## EL INFORME DEL COMITE DE EXPERTOS

Tres ejes fundamentales estructuran el documento elaborado por el comité de expertos:

- Un diagnóstico de la situación actual de la vivienda en España, con base en el estudio del comportamiento del mercado y de sus rasgos específicos, los múltiples condicionantes de la demanda y las inelasticidades de la oferta.
- Una aproximación a la determinación de las necesidades de vivienda, utilizando las metodologías conocidas sobre evolución del número de hogares y de los tamaños medios de los hogares.
- La definición de un marco amplio de justificación de la intervención pública de acuerdo con objetivos sociales, económicos y urbanísticos, no manipulables a corto plazo, sino fruto de planteamientos de largo alcance.

1) El documento elaborado por el comité de expertos parte de un diagnóstico razonado de la actual situación de la vivienda en España, poniendo de relieve la fuerte discrepancia entre la evolución que ha seguido la oferta y las necesidades y posibilidades de la demanda.

Entre los elementos que se consideran determinantes del fuerte aumento de la demanda registrado a partir del año 1987 cabe señalar (siguiendo el esquema propuesto por J. Leal) el crecimiento económico general, el proceso de *terciarización* de las grandes ciudades, la entrada en la Comunidad Europea, los flujos de dinero negro hacia el sector inmobiliario y el proceso de «gentrificación» (preferencia por la concentración en los centros urbanos).

Este aumento de demanda, canalizado en gran medida hacia las segundas residencias, pero también hacia la demanda de primera residencia en el centro de las ciudades, ha chocado con fuertes inelasticidades de pro-

ducción en las ciudades y áreas metropolitanas, originando así espirales inflacionistas. La subida de los precios, unida al descenso en la producción de vivienda social, ha comportado, en un corto lapso de tiempo, una fuerte retención de la demanda no por disminución del nivel de necesidades, sino por la pérdida de la solvencia relativa.

2) Para la evaluación de las necesidades de vivienda, el informe introduce tres fuentes de necesidad: la formación de nuevos núcleos familiares, la reposición del parque de viviendas existente y los cambios de uso de viviendas como resultado de los procesos de *terciarización* del centro de las ciudades. La cifra de 286.000 viviendas necesarias al año, obtenida por este método, se somete a desagregación según tramos de renta de las familias y según las diversas fórmulas posibles de obtención de vivienda, sin pretender llegar a la cuadratura de distribución de renta y tipos de vivienda, pero sí marcando unos márgenes de referencia para la determinación de niveles de ayuda pública.

3) Por lo que respecta a la justificación de la intervención pública, el informe señala, como objetivo social, la atención a los grupos de rentas más bajas; como objetivo económico, evitar la caída del sector de la construcción, y como objetivo urbanístico, la conjunción de la producción de viviendas en el marco territorial adecuado.

Para ello, procede a la discusión de la importancia de cada uno de los instrumentos conocidos: los instrumentos económicos de financiación y fiscalidad, los instrumentos normativos reguladores de la producción del suelo y del régimen de viviendas en alquiler, y los instrumentos de actuación directa del sector público, consistentes en la producción directa de viviendas y en la necesidad de coordinación entre agentes.

## ANALISIS Y POLITICA DE VIVIENDA EN EL FUTURO

Más allá de la traducción de las reflexiones que contiene el informe en recomendaciones y fórmulas concretas de actuación de la Administración, hay que entender que su valor reside en el mismo proceso de su gestación y en el acierto de haber propiciado su existencia. Culmina con este informe la labor «pedagógica» realizada por los expertos, sobre los responsables políticos y sobre la sociedad, a lo largo de varios meses.

Son sus méritos los de ofrecer un idioma de análisis común, introducir el interés por una cultura del análisis y llamar la atención sobre aspectos tan básicos, pero tan olvidados, como:

1) El reconocimiento de la complejidad del sector de la vivienda y de la necesidad de una articulación entre las diversas administraciones y entre los diversos

departamentos ministeriales para ofrecer soluciones globales.

2) La necesidad de instrumentación de políticas a medio y largo plazo que doten al sector de estabilidad y limiten la incertidumbre.

3) El estudio de las necesidades de vivienda como base de articulación de cualquier política reguladora del mercado.

Será bueno que en los próximos años se mantenga vivo el diálogo entre expertos y responsables políticos, y será signo de madurez la paulatina incorporación de propuestas de los primeros en los instrumentos de intervención que vayan creando los segundos.

**NOTA**

(\*) A propósito del «Informe para una nueva política de vivienda» V.90, elaborado por un comité de expertos nombrado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.