

les que sería prolijo enumerar. Basta aludir a ello para que el lector lo compruebe a base de sus conocimientos personales.

Esta lección de continuidad puede ser extraordinariamente provechosa para cuantos se consagran a la noble tarea de abrir nuevos caminos a la investigación en cualquier rama del saber humano.

Por lo que toca a la Arquitectura, no faltan en la actualidad ejemplos aleccionadores. Si se me permite aducir un caso concreto avalado por una valiosa distinción internacional, aludiré aquí al esfuerzo que viene dedicando el arquitecto español Rafael Leoz al estudio de lo que llama el módulo Hele, de cuya importancia plumas muy

autorizadas se han apresurado a dejar constancia. Sin duda alguna llegar a dar cuerpo a una primera intuición como ésta y desplegar todas sus implicaciones exige dedicación, tenacidad, sana confianza en sí mismo, espíritu de renuncia a cuanto interfiere los trabajos de investigación y un sin número de virtudes más. Pero a la larga el éxito viene a confirmar la idea de que en el hombre ser sometido al flujo temporal, insistir, es profundizar. Y en ciencia quien ahonda gana la batalla de hacer una obra perdurable.

No hay que temer repetirse, volver una y otra vez a la fuente de riqueza que es todo gran tema, enhebrar de nuevo el hilo de un mismo problema, si un afán inquebrantable de ahondamiento y progreso nos salva del riesgo siempre acechante de la rutina.

NOTAS DE ECONOMIA

José M. Bringas.

EL EFECTO IMPACTO Y EL EFECTO DURADERO: APLICACION AL CASO DE LAS VIVIENDAS DE RENTA LIMITADA GRUPO I

La actividad del hombre político se manifiesta en los más variados campos, dando lugar a actuaciones en política económica, política social, monetaria, sanitaria, etc. En su programa está la consecución de ciertos objetivos también de la más diversa índole, cual pueden ser, por ejemplo, el aumento de la renta nacional, pleno empleo, estabilidad monetaria, supresión de epidemias, etc. Para la consecución de estos objetivos o fines pone en práctica medidas cuya ejecución deberá dar los frutos deseados. Es facultad suya el elegir los fines de acuerdo con sus doctrinas. Por el contrario, es cometido del técnico no sólo analizar la compatibilidad de los distintos fines, sino también, caso de existir, dos objetivos incompatibles que por razones del momento interese mantener, propug-

nar las medidas adecuadas que eviten su neutralización. El político define objetivos, el técnico estudia la manera de poder alcanzarlos y propone unos medios entre los cuales puede el primero elegir aquel o aquellos más en consonancia con sus credos. Es frecuente no saber distinguir si un determinado objetivo entra en el campo de esta o aquella política, y ello es debido a la total interconexión que existe entre los campos de la economía. La redistribución de la renta puede ser un fin buscado por la Política económica, pero puede ser también el objetivo deseado por la política social. Por ello hay que pensar no sólo en la compatibilidad de los fines dentro de una misma rama de la Política, sino también en las distintas ramas de la misma. Dos fines de distin-

tas políticas serán homogéneos si no se interfieren sus efectos (1). Un ejemplo de falta de homogeneidad en los fines de las distintas políticas puede ser el siguiente: Supongamos que la política social propugna el ideal de que cada familia tenga su propia vivienda. A tal fin, se dictan medidas que estimulen al promotor a invertir en la construcción de viviendas. Al mismo tiempo, la constante obsesión de la política fiscal de nutrir las áreas del Estado dirige sus miras directas hacia la ganancia obtenida por los promotores de viviendas en el ejercicio de esa actividad. En este caso la falta de homogeneidad entre ambos fines puede provocar la esterilización de objetivos de ambas políticas. Y no digamos si entra la política económica, con sus medidas de restricción crediticia, para contener, por ejemplo, una incipiente inflación. Refuerza así el fin fiscal, pero contribuye a anular el social.

Al aplicar cualquier medida en cualquier política obtenemos dos clases de efectos: uno, el inmediato, consecuencia directa de la aplicación de la medida, y otro, el derivado, producido por las distintas reacciones de los individuos al recibir el efecto directo. Son los llamados efecto impacto y efecto duradero (2). ¿Cómo se comportan ambos? De las más variadas formas. Puede ocurrir que el efecto inducido o duradero refuerce el efecto directo o impacto, y entonces se dice que aquél es colaborador; que no modifique las consecuencias del primero, en cuyo caso se le llama neutral, o que compense en parte o anule el producido por el efecto impacto diciéndose entonces que es contrario. Vamos a poner un ejemplo que aclare lo anterior. Supongamos se decreta un alza general de salarios para determinado sector productivo de la economía. El efecto impacto es el aumento de la renta monetaria de los trabajadores de ese sector. Ante ese aumento, las reacciones particulares pueden ser varias, originando efectos secundarios de índoles distintas. No sería extraño que al tener más dinero que gastar aumentase el consumo. Ante este aumento de la demanda, los precios suben, pudiendo llegar, si no se toman contramedidas, a un alza tal que, aun a pesar de disponer de más dinero que antes, se pueda comprar menos cantidad de bienes de consumo. El efecto secundario producido por el incremento de salarios sin más ha anulado el favorable impacto. Claro que aun de signo contrario puede no llegar a anularlo completamente, y entonces sería parcialmente contrario. Si en virtud de un adecuado abastecimiento del mercado de bienes de consumo o de cualquier otra ra-

zón los precios se mantuviesen a su nivel anterior, el efecto secundario no modifica el impacto, y entonces se dice que es neutral. Puede ocurrir, finalmente, que ante un aumento de la demanda se organicen mejor las empresas productoras de bienes de consumo y bajen los precios. Aquí diríamos que el efecto inducido es colaborador del impacto.

Vemos, pues, que lo que en realidad tiene importancia es el efecto inducido o duradero. Se puede alegar que al ser subjetivas las reacciones que origina el impacto no pueden preverse, pues un mismo individuo reacciona de forma distinta, en cuyo caso una misma medida puede originar efectos colaboradores o contrarios. Es cierto, pero también lo es que no es muy difícil crear ciertas condiciones para que la reacción individual sea la que se desee en ese momento.

Si pensamos ahora que cada medida, además de originar efectos inducidos en su rama, lo hace en las restantes, empezamos a intuir las dificultades que tienen que salvar los equipos técnicos de todo legislador sensato para recomendar las medidas adecuadas. Porque la ordenación y estudio de las distintas normas, con sus consiguientes efectos, es propia y específica de los técnicos pertinentes, sin cuyo trabajo el político se expone a serios tropiezos. En efecto, dejando a un lado los efectos inmediatos, una medida de política económica puede causar reacciones secundarias de naturaleza social, por ejemplo, de acuerdo o no con los fines deseados por esta política. Se la llamará entonces medida simétrica o asimétrica. Será medida neutral aquella que sólo actúa en el campo en que se dictó.

Un pequeño esquema nos va a permitir la comparación de las diferentes medidas y de sus efectos duraderos en dos ramas de la política: la económica y la social. Por ejemplo:

<i>Política económica:</i>			
Simétrica	1	2	3
Neutral	4	5	6
Asimétrica	7	8	9
<i>Política social:</i>			
Simétrica	1	4	7
Neutral	2	5	8
Asimétrica	3	6	9

Si una norma cualquiera es apta para la política económica hay que ver inmediatamente su simetría respecto a la política social. Si resulta simétrica o neutral (núms. 1 y 2), podemos emplearla tranquilamente; si, por el contrario, resulta asimétrica (núm. 3), hay que andar prevenido, pues cuanto más eficaz se muestre en un campo más daño hará en el otro si no se prevén medidas de antemano. Lo mismo ocurre con la política social. Si una medida en este campo es apta

(1) M. de Torres: *Teoría de la política social*. Aguilar.
(2) *Ob. cit.*, págs. 18 y sigs.

habría que ver si resulta conveniente en el de la política económica (núms. 1 y 4) o contraria (número 7), en cuyo caso no sería aconsejable su implantación.

Un sistema general de medidas asimétricas puede conducir al absurdo de un Estado con buena política social y política económica próspera, sin conseguir adelantos en ninguno de los dos campos. Puede, pues, darse el caso de que una política social desarrollada por un ministro de Trabajo, por ejemplo, sea anulada sin que él se percate plenamente por disposiciones emanadas de otros Ministerios, el de Hacienda, por ejemplo, que, a su vez, cree aptas sus medidas de política fiscal. El mal entonces radica en los medios, ya que no se han tomado los adecuados. Y estos medios, volvemos a insistir, son competencia exclusiva de los técnicos.

Cuanto más complejos e intrincados son los campos en que han de actuar los distintos legisladores, tanto más necesario es conocer, primero, el signo de los efectos secundarios de una medida concreta, y, luego, la simetría de la misma en los demás campos.

El sector de la construcción es siempre el más propenso a reflejar cualquier modificación que se presente, bien en su campo o bien en los otros sectores y ya sea temporal o a largo plazo. Es por ello por lo que conviene conocer y calibrar los efectos que puedan causar las distintas normas que directa o indirectamente le atañen con objeto de mitigar los efectos duraderos de signo contrario que las mismas provoquen o de denunciar la asimetría de ciertas medidas con las que definen su política económica o social.

No hace apenas un mes ha sido publicada una orden ministerial suspendiendo la admisión de solicitudes de calificación de viviendas de renta limitada grupo 1.º. Dicha medida se anuncia por un plazo de tres meses, pero que dada la naturaleza del sector de la construcción, en el que es muy difícil medir estimaciones consecuentes en tan corto período cabe suponer sea mayor, ha promovido una situación delicada, algunas de cuyas posibles derivaciones trataremos de exponer.

En primer lugar, y con objeto de estimar la importancia de la suspensión, recordaremos qué beneficios ha suspendido.

El artículo 20 del Reglamento para la aplicación de la ley del 15 de julio de 1954 sobre Viviendas de renta limitada concede a las denominadas del grupo 1.º los siguientes beneficios:

- A. Exenciones y bonificaciones tributarias.
- E. Suministro de materiales y elementos normalizados.
- F. Derecho a la expropiación forzosa de terrenos edificables.

Los apartados E y F hoy día no tienen demasiada importancia o apetencia. No sucede lo mismo con el A. En efecto, en virtud de la exención, quedan libres de los impuestos de derechos reales y timbres, entre otros, los siguientes:

- 1.º Los contratos de opción, adquisición y permuta de los terrenos que se destinen a viviendas de renta limitada, sean sus dueños entidades públicas o privadas.
- 2.º Los contratos de construcción o ejecución de obra consignados en documentos público o privado.
- 3.º Los contratos de préstamo hipotecario que se destinen exclusivamente a su construcción, siempre que el interés no sea superior al legal y el plazo no sea menor de diez años. También la cancelación, ampliación, modificación, posposición y prórroga gozarán de exención total de estos impuestos.
- 4.º La primera transmisión de dominio de las viviendas si se hace dentro de los veinte años siguientes a su calificación.

Gozarán de una bonificación del 90 por 100, y durante veinte años, en todas las contribuciones, arbitrios, impuestos, derechos, tasas o cualquier otro gravamen, ya sea del Estado, Cabildo o Ayuntamiento, incluso aquellos que graven los materiales de construcción o la ejecución misma de las obras.

Para dar una idea numérica de estas ventajas, vamos a suponer que queremos construir viviendas del grupo 1.º de renta limitada en un solar de 400 m² que cuesta 1.500.000 pesetas, y que la ejecución de la obra (12 viviendas de 150 m²) cuesta 5.500.000 pesetas; y para financiar ambas operaciones (compra de terrenos y construcción) se pide un préstamo a la Caja de Ahorros, por ejemplo, de 3.000.000 de pesetas. Por último, cada piso se vende en 750.000 pesetas.

Calculando los derechos reales y timbre que directa o indirectamente recargan el coste, resulta que por las cuatro operaciones (compra de terrenos, contrato de ejecución de obra, préstamo hipotecario para la construcción y venta de los pisos), de una manera aproximada, hay que satisfacer las siguientes cantidades:

DERECHOS REALES	
	Pesetas
Compra del solar (7,4 por 100 sobre la mitad)...	55.500
Ejecución de obra (3,5 por 100 sobre el total)...	192.500
Préstamo hipotecario (3 por 100 sobre el total)...	90.000
Venta de pisos (7,4 por 100 sobre el total).....	666.000
Total	1.004.000
Timbre (5 por 1.000)	95.000
En total, aproximadamente, unas	1.099.000

En contribución territorial anualmente se dejaría de pagar 70.000 pesetas. Y además exención de plus valía, licencias municipales, etc., que también suponen un buen pico.

En segundo lugar, vamos a ver la importancia que este tipo de viviendas tiene dentro de la planificación nacional.

Según el Plan Nacional de la Vivienda, se programaron para 1963 150.518 viviendas, distribuidas de la siguiente forma: Construcción libre, 15.052; construcción protegida, 90.311, y construcción oficial, 54.155. De las 90.311 que de alguna manera reciben ayuda estatal, se pensó que el 25 por 100 fuesen del grupo 1.º de renta limitada, o sea 22.578 viviendas, lo que representa el 15 por 100 del total de viviendas a construir en 1963. Esto en cuanto al número, porque si comparamos los costes programados, vemos que la estimación del coste total para toda clase de viviendas se calcula en 23.972,6 millones y el de las viviendas del grupo 1.º en 4.994,9 millones, lo que viene a representar un 21 por 100 del coste total. Resumiendo, puede decirse que el 15 por 100 de las viviendas programadas (grupo 1.º) absorbe el 21 por 100 de los recursos. Estas cifras son las teóricas cuyo desfase con la realidad podemos contrastar inmediatamente. En efecto, no podemos pensar que ante el alza tan enorme que en conjunto ha tenido la construcción, el coste total sea el previsto, sino, por lo menos, un 15 por 100 más. Por otro lado, la demanda de licencias de viviendas del grupo 1.º en el primer cuatrimestre de este año alcanzó la cifra de 26.465, cantidad que ya sobrepasa en 3.887 las programadas para todo el año. Más adelante trataremos de ver por qué. Ahora, siguiendo con el análisis de la orden ministerial antes citada, exponremos los motivos aducidos para justificar el parón. El principal es que siendo el volumen de obras actualmente en ejecución muy superior al previsto, las disponibilidades de mano de obra y materiales no llegan a cubrir la demanda, y ambos—mano de obra y materiales—se desplazan hacia la construcción de viviendas caras abandonando las más económicas. Estamos ante una medida que, según se mire, entra en el campo de la política social o de la política económica. En una escasez de materiales y mano de obra que provoca un alza desorbitada de precios, con las consiguientes perturbaciones, estamos dentro del campo de la política económica de producción; si miramos el problema pensando que hay una desviación de la oferta que se dirige a saturación de un tipo de demanda y abandono de otro, lo estamos contemplando desde el punto de vista de la política social.

La medida adoptada de cerrar temporalmente la admisión de solicitudes de calificación produce en ambos campos un efecto impacto: No se cons-

truirán de momento más viviendas de las llamadas lujosas (política social) y se dispondrá de un volumen de mano de obra y materiales que normalizarán el mercado (política económica). Los efectos impacto en ambas políticas parecen colaboradores. ¿Qué ocurrirá con los efectos inducidos o duraderos? Es pronto para saberlo, pero, sin embargo, podemos aventurar algunas hipótesis. Hagamos ciertas suposiciones de partida y veamos qué puede ocurrir en cada una de ellas.

Supongamos, en primer lugar, que los promotores dirigen su dinero hacia la construcción de viviendas subvencionadas. Si se mantienen las condiciones de partida seguirá habiendo escasez de materiales y mano de obra; lo único que habrá pasado es que se ha desplazado la construcción del grupo 1.º a la de subvencionadas. Desde el punto de vista de la política social, el efecto inducido es colaborador del impacto. Objetivo plenamente logrado. Desde el punto de vista de la política económica no se ha logrado nada, pues seguirá la situación inflacionista. La medida es, pues, neutral, aunque, por otro lado, si pensamos que esta inflación puede desencadenar desórdenes en otros sectores, puede llegar a ser asimétrica.

La segunda suposición es que los promotores construyan auténticas viviendas de lujo o apartamentos y villas con fines residenciales o turísticos, encareciendo la construcción con esos gastos que por encima hemos especificado en el ejemplo. Aquí el efecto inducido es contrario al fin social que se pretendía, pues se ha aumentado el desequilibrio en los porcentajes previstos por el Plan Nacional de la Vivienda. Respecto de la política económica valen las mismas consideraciones anteriores, esto es, inflación no contenida.

Una tercera suposición es que los promotores se repartan, y unos financien viviendas subvencionadas y otros construcciones de lujo o libres de ayudas estatales. En cuanto a la política social, el efecto duradero es parcialmente contrario al impacto, puesto que una parte se dirige al sector de la vivienda sin protección oficial. En el campo de la política económica no hemos logrado nada nuevo. Al seguir la plena ocupación de mano de obra y materiales y no tomarse nuevas medidas, proseguirá el proceso inflacionista con las mismas reacciones antes apuntadas.

Por último, puede ocurrir que los promotores, al no poder edificar viviendas del grupo 1.º, inviertan en otros campos de la industria, Banca, etcétera, o simplemente guarden su dinero buscando mejor ocasión. Indudablemente a primera vista parecen plenamente logrados ambos objetivos, pues se frenó la vivienda lujosa, y al no

demandarse materiales bajan los precios e incluso los jornales de los obreros, muy por encima hoy de los legales. Sin embargo, los efectos duraderos pueden torcer totalmente este signo optimista. Efectivamente, lo que la política social parece haber logrado acarrea complicaciones inducidas de orden social, dado que esa medida puede hacer bajar los jornales de unos obreros—los de la construcción—, que junto con los agrícolas son los peor remunerados. Efecto inducido contrario que anula el efecto impacto. Otro efecto secundario es situar en ventajosa postura a los que empezaron a construir sus viviendas uno o dos años antes, pues pueden especular con la medida subiendo el precio de sus viviendas sabiéndolas las únicas durante una temporada al menos. En el campo económico se puede lograr evitar la inflación, pero se puede provocar (efecto inducido) una desconfianza en el promotor que le desanime y termine por abandonar el campo.

Hemos seguido unos cuantos caminos basados en hipótesis. Continuando en las mismas, vamos a ver si se podrían o no intentar atajar esos efectos inducidos contrarios, esto es, si con medidas complementarias adecuadas lograríamos o no evitar que se anulasen total o parcialmente los efectos impacto. Se dice que suben los materiales, y de hecho suben, pero no se sabe si la subida se hace en la medida que se ha encarecido su coste de fabricación. Un estudio adecuado podría demostrarlo, y caso de que excediese aquél, una medida eficaz que acabaría con subidas o beneficios a veces monopolísticos podría ser una rebaja de aranceles. El arancel es un arma casi siempre segura cuando se maneja con habilidad.

El hablar de encarecimiento de los jornales y tratar de frenarlos, siendo como son jornales de la clase más necesitada y con nivel de ingresos más bajo, parece antisocial, sobre todo en una industria donde ni el promotor ni el contratista se pueden quejar en los últimos años. Si como efectivamente parece el índice del coste de vida sube como consecuencia del aumento de la renta monetaria de las clases más necesitadas, hay otras formas de tratar de evitarlo que no atacando el mal en los salarios, y una pudiera ser combatir los precios con una adecuada política de importaciones, por ejemplo.

Queda un punto que no debe pasar inadvertido. ¿Por qué ha habido esta desviación hacia este tipo de viviendas, iniciada en 1961, continuada en 1962 y desbordada en lo que va de año? ¿Es que las necesidades de esta clase son mayores que las calculadas y existe una fuerte demanda? Para contestar estos interrogantes tendríamos que conocer exactamente la demanda de viviendas en España, estudio que se está necesi-

tando cada día con más urgencia. Es cierto que la demanda hoy es una y mañana otra debido a que el nivel de vida aumenta, pero un buen estudio tendría que prever esta y otras contingencias. En nuestro caso de hoy podemos decir que el turismo ha demandado efectivamente un tipo de vivienda del tipo de las provisionalmente suprimidas. Si todo el peso de la demanda fuese debido a las peticiones de los turistas, parecería adecuado financiar esas viviendas con sus divisas e ingresar en las cajas de la Hacienda las cantidades exentas. Pero no todo es el turismo. Dos ejemplos nos lo confirman. El 40 por 100 de las peticiones de viviendas de renta limitada grupo 1.º lo daba Barcelona (y no vamos a pensar que todas se hacían en la costa para los turistas). el otro se refiere a la provincia de Lugo, donde casi todas las viviendas que se hacían para alquilar eran del grupo 1.º, debido a que aún no existe demanda para comprar, pero sí hay quienes pagan las 2.000 pesetas mensuales de alquiler y a los promotores les interesa la rentabilidad que puede ofrecerles esta modalidad. Conociendo claramente la demanda, la medida suspensoria podría hacerse discriminatoria en la seguridad de atajar las desviaciones nocivas y no frenar las buenas. Llegados a este extremo, se puede preguntar: ¿Bastará con conocer la demanda para estar tranquilos y acometer una política de viviendas, tanto desde el lado del legislador como del promotor? En absoluto, y la situación presente parece confirmárnoslo. Es preciso conocer también la coyuntura. Puede ser que la desviación experimentada por las viviendas de renta limitada grupo 1.º se deba asimismo a variaciones de la coyuntura. En efecto, al subir el coste de la construcción de las viviendas los inversores se desvían hacia aquel tipo de viviendas que puedan vender con libertad. Antes las viviendas subvencionadas aun teniendo limitado el precio de venta ofrecían aliciente a los promotores; hoy, al subir el coste y no el precio de venta, no lo ofrecen tanto. Esto no quiere decir que no siga siendo negocio hacer subvencionadas, sino que lo es más hacer grupo 1.º. Piénsese que con un poco más de dinero en los remates que en las subvencionadas se construyen viviendas del grupo 1.º. Las dificultades de financiación—hoy no tantas al haber más dinero para prestar—se ven compensadas con el aliciente de venta libre. Si se quiere restablecer el equilibrio habrá que compensar de otro modo a las hoy menos preferidas.

Así, pues, si queremos actuar en un campo tan difícil como el de la construcción, debemos conocer perfectamente la demanda y la coyuntura económica del momento. Sólo así podemos evitar que los efectos secundarios de las disposiciones reguladoras puedan hacer torcer el signo positivo de los efectos impacto de las mismas.