

Juan Rafols Esteve

La crisis de la política de vivienda en España: elementos para un debate

I. El sector vivienda en 1977. Perspectivas para 1978 y 1979

1. Introducción
2. La magnitud de la recesión
3. Factores explicativos de la crisis, su evolución en 1977
4. La evolución del marco financiero del sector en 1977
5. 1978. Un año todavía más difícil

II. Evaluación económica de algunos aspectos de la política de vivienda en España

1. Grado de adecuación de la política
de vivienda a la problemática del alojamiento en España
Contribución de la política de viviendas de protección oficial a la equidad
3. Financiación
La Construcción Directa: un ejemplo de ineficiencia y falta de equidad
5. Incentivos fiscales a viviendas de protección oficial
6. La normativa de vivienda sociales
7. A modo de conclusión

III. La evolución de la política europea de vivienda: una perspectiva desde la realidad española.

1. El período de la posguerra
2. Los grandes dilemas de la política
de vivienda en Europa (mediados de la década de 1960 a 1973)

Bajo este título se presentan tres trabajos claramente diferenciados. Les une, sin embargo, algo más que el simple hecho de hacer referencia al sector vivienda: el convencimiento del autor de estas páginas que sobre la crisis del sector influyen elementos mucho más profundos que los derivados de la recesión económica por la que atraviesa España desde 1974. Una política de vivienda estática —no ha variado en sus rasgos básicos desde 1954-1957— totalmente inadecuada en cuanto objetivos e instrumentos a la actual realidad de la problemática del alojamiento en nuestro país, constituye el elemento clave para explicar la magnitud de la recesión y su prolongación en los próximos años.

Política de vivienda incapaz, además, de resolver el problema de alojamiento no sólo de las familias con más bajos niveles de ingresos, sino incluso de amplias capas de la clase media. Política de vivienda que constituye un despilfarro de recursos públicos, una burla a la redistribución de la renta, y cuyo mantenimiento resulta incompatible con una sociedad democrática que aspira a un mejor uso de los recursos públicos y a una mayor justicia social que el anterior régimen. La comparación con la política europea nos muestra que, probablemente, la política de viviendas de protección oficial resultó adecuada a la problemática del momento en que nació y que, efectivamente, supuso una contribución a la mejora del alojamiento de los españoles. Sin embargo, la naturaleza de las sociedades modernas es tal, que sus problemas y aspiraciones cambian sin cesar y los métodos puestos a punto para solucionarlos y satisfacerlos no se puede pretender tengan duración ilimitada. En la creencia de que es necesaria una reforma a fondo de la política de vivienda en la España de 1978 se han escrito estas páginas. Para poder actuar es preciso conocer la realidad. Por diversas circunstancias, problemática y política de vivienda son poco conocidos, cuando no se dispone de una imagen deformada y parcial, agravada por la falta de fuentes estadísticas publicadas y veraces.

Se ha pretendido mediante estas páginas facilitar elementos para un debate necesario. Por ello, se ha evitado en lo posible llevar el análisis al nivel de obtener conclusiones sobre medidas concretas susceptibles de ser tomadas en un futuro, aunque a menudo a lo largo del texto éstas pueden leerse entre líneas.

Madrid, junio 1978.

I. El sector vivienda en 1977.

Perspectivas para 1978 y 1979

1. Introducción

Desde la segunda mitad de 1974, la economía española atraviesa una profunda recesión económica que pasará a la historia por la magnitud de la misma, su larga duración y por el hecho de terminar con un período iniciado en 1960 caracterizado por un elevado ritmo de crecimiento. A los problemas económicos derivados de una estructura productiva inadecuada se han unido —en mutua interacción— los derivados de la transición política de la dictadura a un régimen de libertades públicas. En esta situación, la evolución del sector construcción —con un empleo cercano al millón y medio de personas y representando más del 50 % de la inversión total del país en capital fijo— y, dentro de él, la evolución como subsector más importante de la edificación de viviendas, desempeña un papel importante en la determinación del nivel general de empleo y de la actividad económica del país.

A la gran incidencia que la evolución del sector edificación de viviendas tiene en las principales variables macroeconómicas, hay que añadir sus efectos en la satisfacción de las necesidades de alojamiento de las familias. Los déficits acumulados en las etapas de recesión resultan extremadamente difíciles de cubrir más tarde, además de que al incidir fundamentalmente en lo que se ha dado en llamar «alojamiento masivo», es decir, en la producción de viviendas para las clases sociales menos dotadas económicamente, contribuyen a agravar las tensiones sociales, lo cual es especialmente grave en un momento de transición política como el que afecta a nuestro país.

Por todo ello, ya casi a mediados de 1978, resulta interesante analizar cuál ha sido la evolución en el reciente pasado del sector edificación de vivien-

das, analizar el comportamiento y la evolución de los factores explicativos de la crisis iniciada en 1974 y establecer conclusiones sobre la evolución previsible del sector en la segunda mitad de 1978 y 1979.

2. La magnitud de la recesión

Resulta difícil cuantificar la reducción del nivel de actividad en la edificación de viviendas, ya que la información estadística existente, especialmente en lo que hace referencia a las viviendas no acogidas a protección oficial, resulta inadecuada. A ello hay que añadir, en épocas de recesión, la imposibilidad de que las series estadísticas —por ejemplo, la de viviendas en construcción— recojan adecuadamente bajos ritmos de actividad en las obras o incluso la paralización de las mismas.

En los cuadros I y II se recoge la evolución de los principales indicadores del estado de la promoción de viviendas.

El número de proyectos de viviendas visadas por los colegios de Arquitectos —buen indicador de las expectativas de los promotores, aunque no existe una correspondencia estricta entre proyecto visado y efectivamente construido en un plazo de dos o tres años—, alcanzó un mínimo en 1976 con 376.038 viviendas, cifra que representa un 53 % de la correspondiente a 1973, cuando el sector estaba en plena expansión. La evolución de este indicador en Madrid presenta un perfil cíclico todavía más acentuado, aunque en este caso puede hablarse de la existencia de un importante stock de proyectos visados sin realizar que responden, en gran parte, a motivos de especulación de suelo, dada la mayor valoración de los solares con licencia de edificación ya concedida.

CUADRO I

Proyectos de viviendas visados por los colegios de arquitectos

	Total nacional	Madrid
1971		
Primer semestre	147.094	25.379
Segundo semestre	210.564	30.326
TOTAL	357.658	55.705
1972		
Primer semestre	191.678	42.688
Segundo semestre	406.678	97.072
TOTAL	598.065	139.760
1973		
Primer semestre	324.453	120.633
Segundo semestre	371.993	101.612
TOTAL	696.446	222.245
1974		
Primer semestre	290.042	106.927
Segundo semestre	280.099	95.078
TOTAL	570.141	202.005
1975		
Primer semestre	203.289	66.841
Segundo semestre	185.490	30.099
TOTAL	388.779	96.940
1976		
Primer semestre	185.063	19.504
Segundo semestre	190.975	24.863
TOTAL	376.038	44.367
1977		
Primer semestre	202.653	27.444
Segundo semestre	203.826	21.374
TOTAL	406.479	48.818

La leve recuperación de las cifras de viviendas visadas, así como en las viviendas terminadas en 1977, parece indicar que una parte del stock de vi-

viviendas terminadas con posterioridad a 1974 y que permanecían invendidas va encontrando compradores y, aunque muy lentamente, los promotores están tomando decisiones de inversión a medida que ven reducirse el número de viviendas en situación de venta, si bien todo parece que éste, aunque va disminuyendo, sigue siendo relativamente elevado. Decisiones de inversión que pueden tomar dos formas: terminación de las promociones con obras iniciadas y que estaban realizadas o en las que se trabaja a bajo ritmo, o bien iniciación de nuevas promociones.

El indicador con una evolución más preocupante es sin duda el de viviendas iniciadas. En 1977, por primera vez el número de viviendas iniciadas ha sido inferior al de terminadas, debido al comportamiento de las viviendas de protección oficial. Ello constituye, junto a la desfavorable evolución del marco financiero del sector en 1977 que se estudiará más adelante, una señal de alarma de suficiente entidad para reclamar la puesta a punto de medidas que permitan un mantenimiento de niveles mínimos de actividad en el sector.

La cifra de 250.000 parados en el sector de la construcción que se rebasó ya a inicios de 1978, contribuye a enmarcar en un contexto más amplio la posible incidencia de una profundización de la recesión en el sector edificación de vivienda.

3. Factores explicativos de la crisis: su evolución en 1977

La existencia de un elevado número de viviendas invendidas, así como de capacidad de producción ociosa por parte de los promotores —reducido número de viviendas en construcción para

CUADRO II

Indicadores de la promoción de viviendas

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Terminadas en el año:						
Grupo I	51.075	49.926	51.373	66.384	58.408	66.655
Grupo II	8.931	7.092	9.107	8.641	4.084	2.496
Subvencionadas	103.889	99.144	100.371	103.712	88.153	79.115
C. directa	26.519	21.174	14.932	17.729	11.649	15.894
TOTAL P. OFICIAL	190.414	177.336	175.783	196.466	162.294	164.160
TOTAL LIBRES	145.890	174.225	182.677	177.925	157.531	160.224
TOTAL TERMINADAS	336.304	351.561	358.460	374.391	319.825	326.454
Iniciadas en el año:						
Grupo I (1)	60.533	80.422	74.285	75.499	83.033	83.755
Grupo II (1)	7.441	2.649	571	6.278	4.736	4.205
Subvencionadas (1)	100.808	120.347	112.682	86.048	85.969	47.780
C. directa (1)	25.760	20.878	4.538	28.580	33.912	4.770
TOTAL P. OFICIAL (1)	194.542	224.296	192.076	196.305	207.312	140.510
TOTAL LIBRES (2)	175.424	184.581	188.421	163.341	122.840	166.837
TOTAL INICIADAS	369.966	408.877	380.497	359.646	330.152	307.347
Viviendas en construcción al finalizar cada año:						
De protección oficial	408.410	443.921	443.940	426.879	408.550	365.071

(1) Datos correspondientes a viviendas que ya calificadas provisionalmente han iniciado obras.

(2) Estimación en base a proyectos de viviendas (cuestionario estadístico IP).

Fuente: Dirección General de la Vivienda.

lo que venía siendo habitual en el período 1972-1974— permiten calificar la actual recesión del sector como una crisis de demanda, aunque algunos factores claramente de oferta —el elevado ritmo de crecimiento de los costes de la edificación y de la financiación— han contribuido también a alimentar la crisis.

Esta crisis de la demanda ha venido siendo explicada en función de la evolución de tres grandes grupos de factores: demográficos, económicos y financieros (1). Un breve análisis de cuál ha sido su comportamiento reciente permite explicar la persistencia de la crisis y establecer hipótesis para la evolución futura del sector en los próximos meses:

a) Como consecuencia de la reducción del nivel de actividad de la economía española desde 1974, y en especial de la atonía inversora de la iniciativa privada, las *migraciones interiores a las grandes ciudades* se han reducido a cifras insignificantes, desapareciendo así un componente importantísimo de la demanda de viviendas en las principales áreas urbanas del país. La evolución de la economía en 1977 y la falta de concreción de los incipientes signos de reactivación in-

dustrial en los primeros meses de 1978, además de las elevadas cifras de paro que se registran en las grandes ciudades, permiten predecir que la incidencia de las migraciones interiores como componente de la demanda de vivienda será insignificante como mínimo hasta finales de 1979, y ello en el caso de confirmarse la reactivación.

b) Entre los factores económicos que explicarían la actual retracción de la demanda en el mercado de la vivienda figura en primer lugar la *reducción de la capacidad adquisitiva* de las familias en el mercado de la vivienda.

Los ingresos de las familias han venido creciendo en el período 1974-1977 menos rápidamente que el precio de las viviendas. El precio por m² de las viviendas en el Área Metropolitana de Madrid (excluido el municipio de Madrid) creció entre un mínimo del 32 % anual acumulativo en Getafe y un 48 % en Torrejón, cifras muy superiores al crecimiento de los salarios en el mismo período. La aceleración del crecimiento de los costes de la construcción en 1977 —20,8 % de enero a diciembre en 1977, frente a 16,6 % en 1976 y 9,1 en 1975— y la limitación del incremento de la masa salarial consecuencia de los Pactos de la Moncloa, permiten pre-

decir que la relación precio de las viviendas/ingresos de las familias seguirá evolucionando desfavorablemente.

c) *Las expectativas económicas de las familias* —muy importantes en el momento de tomar la decisión de compra de vivienda (2)— han tenido y siguen teniendo un carácter negativo ante la reducción de las fuentes adicionales de ingreso e incluso ante la posible pérdida de empleo. A su vez, la mayor incidencia de las situaciones de desempleo y la incertidumbre sobre su evolución futura ha llevado a las entidades crediticias a una mayor selección de las peticiones de crédito para adquisición de vivienda, discriminando a las familias con más bajos niveles de ingresos aunque éstos fueran, en principio, suficientes para hacer frente a los pagos previstos.

d) *Escasez y carestía de la financiación*. Ya son conocidos el carácter de corto plazo e insuficiencia —sólo cubre una parte reducida del precio final— que caracterizan la financiación de la adquisición de viviendas en España. A partir de 1974, tal como se verá más adelante con mayor detalle, estas condiciones todavía se han agravado aún más. Los créditos de las Cajas de Ahorro han crecido a un ritmo inferior a los costes de la construcción y, por tanto, del precio de las viviendas. La disponibilidad de fondos para el sector todavía han empeorado más en 1977, a raíz de las medidas de julio liberalizando las inversiones de las Cajas de Ahorro.

Por otra parte, la escalada de tipos de intereses ha mermado la capacidad adquisitiva de las familias en el mercado de la vivienda. Téngase en cuenta que, por ejemplo, un incremento del tipo de interés del 8 % al 11 % —elevación registrada por los préstamos de regulación a especial de las Cajas de Ahorro para promoción y adquisición de viviendas en julio de 1977— implica incrementar en un 32,3 % la cuota mensual a pagar por un préstamo a quince años.

Todo ello ha repercutido en un agotamiento de la demanda para lo que se ha dado en llamar «alojamiento masivo», ya que por motivos de defensa frente a la inflación, la demanda de viviendas de lujo se ha mantenido a altos niveles hasta finales de 1977. Es precisamente en este marco —agotamiento de la demanda de las clases medias y bajas— en que se pone de manifiesto la inoperancia e inadecuación de la política de viviendas de protección oficial. La actual política de vivienda, nacida en sus rasgos básicos

en el período 1954-1957, en un momento en que existía un gran déficit cuantitativo de viviendas, perseguida como objetivo —y por tanto, los instrumentos diseñados se adaptaban a su logro— maximizar la producción de viviendas (se construían entonces menos de 100.000 viviendas año) a través de estímulos indiscriminados a la oferta. *Una política de tal tipo resulta totalmente inadecuada para una crisis como la actual, caracterizada por un agotamiento de la solvencia económica de las familias en el mercado de la vivienda.*

La única posibilidad de salida de la crisis radica en una política de vivienda que apoye la demanda, dando solvencia a las familias que actualmente no pueden acceder al mercado. No tiene sentido estimular una oferta para la cual no existe demanda.

4. La evolución del marco financiero del sector vivienda en 1977

La Orden del Ministerio de Economía de 23 de julio de 1977 sobre liberalización de tipos de interés e inversiones de las Cajas de Ahorro y de la Banca privada, ha supuesto una importante modificación del marco financiero del sector vivienda, que, sin duda, y tal como, a pesar del escaso tiempo transcurrido, los hechos han puesto ya de manifiesto, ha de tener trascendentes consecuencias para la evolución del sector en un futuro próximo.

La financiación a través del circuito privilegiado constituido por el coeficiente de inversión obligatoria en préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro ha supuesto hasta 1977 la más importante fuente de recursos financieros para la adquisición de viviendas en España y, más específicamente, para la construcción y adquisición de viviendas de protección oficial (Cuadro III).

Las Cajas de Ahorro venían obligadas a invertir un determinado porcentaje de sus recursos ajenos —30 % en haber creado canales alternativos de 1974, 26 % en la primera mitad de

(1) Véase, por ejemplo, J. Angelet y J. Rafols: *La crisis del sector y la crisis del modelo de viviendas de protección oficial*, «Revista C.A.U.», núm. 42, marzo-abril 1977.

(2) Según un estudio del Banco Urquijo en Barcelona, en dicha Área Metropolitana el 40 por 100 de las familias que adquirieron vivienda en 1971-1973 dedicaron a su pago, en los tres años inmediatamente posteriores, entre el 40 y el 50 por 100 de sus ingresos.

CUADRO III
Financiación bruta del sector vivienda a largo plazo
(Pagos en miles de millones de pesetas)

	ENTIDADES CREDITICIAS						Total fondos a medio y largo plazo (4)	Total a vivienda de protección oficial (2)
	Inversión pública	Crédito oficial		Cajas de Ahorro		Total (1)		
		BCC	BHE	Préstamos de regulación especial (1)	Préstamos de carácter libre (1)			
1975	14,0	8,2	6,7	122,9	79,1	202,0	230,9	83,7
1076	17,9	20,0	9,5	156,8	105,9	262,7	310,1	116,3
1977 (3)	24,1	23,5	10,9	114,0	182,3	296,3	354,8	104,6

(1) Incluye la Caja Postal de Ahorro.

(2) En base del supuesto que el 50 por 100 de los préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro se destinan a financiar viviendas de protección oficial. Dado que el BHE no financia viviendas de protección oficial (financiará vivienda social en 1978), sólo incluye inversión pública, BCC y el 50 por 100 de los préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro.

(3) Cifra provisional en inversión pública. La cifra de las Cajas de Ahorro incluye la Caja Postal.

(4) Incluye préstamos a promotores de viviendas de protección oficial que son a medio plazo.

1977— en préstamos para la promoción de viviendas de protección oficial, adquisición de viviendas libres y protegidas y créditos a pequeñas empresas industriales y agrarias. Los datos disponibles demostraban que el 70 % de los préstamos de regulación especial lo eran al sector vivienda. Las principales ventajas del sistema eran:

a) cierta flexibilidad: la inversión crecía al ritmo de los recursos ajenos de las Cajas.

b) tipos de interés privilegiados, por debajo de los de mercado.

El volumen de recursos financieros generado por el coeficiente de presta-

mos de regulación especial mostraba una desaceleración en su ritmo de crecimiento desde 1974, ya que la Orden Ministerial de 6 de agosto de este año reducía en dos puntos anuales dicho coeficiente. A pesar de ello, los préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro —aunque crecieron más lentamente— suponían por su volumen de recursos la principal fuente de financiación del sector a largo plazo.

La situación cambió radicalmente en 1977, ya que por Orden del Ministerio de Economía de 23 de julio se reducía dicho coeficiente del 26 al 21 %, previéndose una reducción del 0,25 % mensual a partir de enero de 1978.

Los efectos de la citada Orden aparecen con toda claridad en el cua-

CUADRO IV
Cajas de Ahorro Confederadas: Financiación neta al sector vivienda
(Millones de pesetas)

Tipos de préstamos	SALDOS DE CREDITO			
	1974	1975	1976	1977
De regulación especial	235.348	276.222	344.072	355.142
De carácter libre	67.663	112.416	164.761	271.515
TOTAL	303.011	388.644	508.833	626.657
Tipos de préstamos	INCREMENTO SALDOS DE CREDITO			
	1974	1975	1976	1977
De regulación especial	51.339	40.880	67.844	11.070
De carácter libre	24.055	44.753	52.345	106.754
TOTAL	75.394	85.633	120.189	117.824

Fuente: Confederación Española de Cajas de Ahorro: Informe Estadístico y Análisis de Gestión.

CUADRO V
Cajas de Ahorro Confederadas: Financiación bruta al sector vivienda

	PAGOS POR CREDITOS (millones de pesetas)				
	1973	1974	1975	1976	1977
En préstamos de regulación especial	79.714	107.686	118.373	152.120	109.282
En préstamos de carácter libre	30.435	42.056	76.201	102.651	178.936
TOTAL	110.149	149.742	194.574	254.771	288.218
% incremento sobre el año anterior	35,2	35,9	29,9	30,9	13,1

Fuente: Confederación Española de Cajas de Ahorro: op. cit.

SECTOR VI
Cajas de Ahorro Confederadas: Financiación neta al sector vivienda en 1977

Meses	INCREMENTOS MENSUALES DE LOS SALDOS DE CREDITO (Millones de pesetas)		
	En préstamos de regulación especial	En préstamos de carácter libre	Total
Enero	3.310	4.573	7.783
Febrero	5.533	6.705	12.238
Marzo	4.043	7.466	11.509
Abril	-1.010	6.479	5.469
Mayo	3.181	10.626	13.807
Junio	2.131	9.306	11.437
Julio	467	9.752	10.219
Agosto	42	8.210	8.253
Septiembre	1.691	11.939	13.630
Octubre	959	9.502	10.461
Noviembre	1.672	11.121	12.793
Diciembre	-10.949	11.075	126
Media mensual:			
Primer semestre	2.865	7.526	10.374
Segundo semestre	-1.019	10.266	9.247

Fuente: C.E.C.A., op. cit.

dro IV, en que se recogen los incrementos mensuales de saldos por créditos al sector vivienda en 1977. La reducción del coeficiente ha supuesto a corto plazo una reducción drástica del volumen de recursos en préstamos de regulación especial que ha pasado de una media mensual de 2.865 millones de incrementos de saldos de crédito en el primer semestre a una disminución mensual media de 1.019 millones en el segundo semestre. Por el contrario, los préstamos al sector vivienda con cargo a préstamos de carácter libre han crecido sustancialmente pasando de un incremento mensual medio de 7.526 millones en el primer semestre a 10.105 en el segundo.

A corto plazo, pues la O. M. de 23 de julio de 1977 ha supuesto el trasvase de recursos de préstamos de regulación especial a los de carácter libre, suponiendo el desabastecimiento finan-

ciario de los programas de viviendas de protección oficial o, en el mejor de los casos, un encarecimiento financiero extraordinario de los mismos (3).

A los efectos de la Orden de 23 de julio, hay que añadir las consecuencias de la progresiva equiparación de las operaciones activas de las Cajas de Ahorro y de la Banca privada, que sin duda comportará una tendencia de las Cajas de Ahorro hacia préstamos a más corto plazo y más líquidos que los créditos hipotecarios. Esta tendencia ya se ha dejado sentir en el segundo se-

(3) El tipo de interés aplicable a los préstamos de regulación especial para vivienda es el 11 por 100 desde la citada Orden de 23 de julio (antes era del 8,5 por 100), mientras que los préstamos de carácter general es libre, situándose actualmente entre el 14 y el 16 por 100.

mestre de 1977. En primer lugar, se evidencia una desaceleración del crecimiento del crédito total al sector vivienda en 1977, especialmente en el segundo semestre (Cuadros IV y V). En segundo lugar, la evolución de la distribución de los créditos de las Cajas de Ahorro según su distribución refleja ya esta tendencia:

	1976	1977
A corto plazo	24,1	28,4
A medio plazo	9,0	8,2
A largo plazo	66,9	63,4
TOTAL CRÉDITOS	100,0	100,0

Tal como se evidencia en el Cuadro III, la financiación adicional que para el sector vivienda ha supuesto los incrementos presupuestarios de los últimos años y de las dotaciones de las líneas de financiación de vivienda del

Crédito Oficial (Banco Hipotecario de España y Banco de Crédito a la Construcción) no han apenas compensado en 1977 la drástica reducción experimentada por los préstamos de regulación especial y por la desaceleración del crédito total de las Cajas de Ahorro al sector. En consecuencia, las dificultades de financiación de la promoción y adquisición de viviendas se han acentuado, y las disposiciones oficiales sobre financiación de las viviendas de protección oficial —basadas esencialmente en los préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro— han pasado a ser totalmente inoperantes.

Sin entrar en la conveniencia o no de una progresiva liberalización de las inversiones de las entidades crediticias en aras de una mayor competencia en los mercados financieros, lo que sí cabe reprochar a los responsables de la política económica es dejar desasistido financieramente al sector vivienda sin

haber creado canales alternativos de financiación. La puesta en marcha de un amplio mercado hipotecario —que figura entre los acuerdos del Pacto de la Moncloa— está todavía por hacer, y aunque se hubiera avanzado en este camino, se tardará bastantes años antes de que éste asegure un volumen de recursos financieros suficiente.

5. 1978. Un año todavía más difícil

En este marco, es fácil prever que en 1978 —a no ser que se arbitren importantes medidas de política económica— la recesión, aún más acentuada, será la tónica dominante en el sector edificación de vivienda. Es preciso insistir aquí en el papel destacado que la evolución de las variables financieras tienen y tendrán en esta acentuación de la recesión.

A la reducción previsible de la financiación a través de las Cajas de Ahorro se suma en 1978 las menores dotaciones de que el Crédito Oficial va a disponer para conceder préstamos para promoción y adquisición de viviendas. Concretamente, el B.C.C. va a disponer tan sólo de medios para conceder 15.000 millones de pesetas, frente a los 43.386 concedidos en 1977, y ante un cúmulo de solicitudes pendientes a 31 de diciembre de 1977 de 28.996 millones.

Una política de dinero caro y escaso, actuando sobre una demanda ya retraída y debilitada económicamente por la desfavorable evolución de la relación precios vivienda/ingresos familiares, ha de contribuir, sin duda, a una mayor profundidad de la recesión. Un menor número de viviendas iniciadas y terminadas y mayores niveles de desempleo, serán las consecuencias inmediatas.



II. Evaluación económica de algunos aspectos de la política de vivienda en España

En España la evaluación económica de las políticas específicas de los distintos departamentos ministeriales ha sido, desgraciadamente, una práctica casi desconocida. La misma inexistencia de una base estadística que permita emprender una evaluación de este tipo, puede ser interpretada como causa y a la vez efecto —en la medida en que las estadísticas existentes son un reflejo de la demanda que de ellas existe— de la falta de estudios que intenten evaluar políticas económicas específicas.

La política de vivienda no constituye una excepción y son prácticamente desconocidos los trabajos que se planteen efectuar una evaluación de tal tipo y ello a pesar de las múltiples críticas a que, desde hace tiempo, se dirigen desde todos los sectores de la sociedad española a la vigente política de viviendas de protección y más recientemente a la normativa sobre viviendas sociales.

En las páginas siguientes se pretende, de forma no exhaustiva y dentro de la obligada brevedad, evaluar si los objetivos de la política de viviendas vigente resultan adecuados a la problemática del alojamiento en nuestro país, y si su instrumentación concreta cumple con los principios de eficiencia y equidad que deben informar toda política pública.

1. Grado de adecuación de la política de vivienda a la problemática del alojamiento en España

La problemática de la vivienda en España presenta hoy características distintas a las que se daban en épocas pasadas, y más concretamente, en los años 1954-1957, período en el que se configuró la legislación sobre viviendas

de Renta Limitada, la cual, en sus rasgos básicos, ha subsistido hasta la actualidad.

El elevado ritmo de construcción de viviendas en los últimos diez años —en 1975 se terminaron cerca de 375.000 viviendas, frente a 14.400 en 1960 y 63.000 de media en el período 1955-1957— ha ido reduciendo el déficit cuantitativo (exceso del número de familias sobre el de viviendas existentes) hasta hacerlo desaparecer. Esta situación contrasta con el elevado déficit cuantitativo que tradicionalmente se registraba en el país y que el Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976 cifraba en un millón de unidades para 1960.

Los diversos estudios sobre determinación del déficit cuantitativo de viviendas de que se dispone, así como los datos correspondientes de los Censos de Población y Vivienda de 1970, así lo prueban.

Los estudios previos al III Plan de Desarrollo cifraron el déficit cuantitativo existente a 31-XII-1969 en 245.925 viviendas. Los cálculos estaban basados en datos desagregados a nivel municipal e incluían todos los municipios con un incremento positivo de la población en el período 1960-1969, lo cual permitió detectar la existencia de un superávit de viviendas en numerosos municipios. Para el conjunto nacional, el superávit alcanzaba la cifra de 124.005 viviendas.

Asimismo, los Censos de Población y Vivienda de 1970 evidenciaron el hecho de que en España existían más viviendas que familias, al mismo tiempo que se registraban como vacantes —en disposición de venta o alquiler— un total de 1.137.742 viviendas (10,6 % del total de las existentes). El mayor número de viviendas vacantes en proporción al parque de viviendas existente se daba precisamente en las grandes ciudades del país.

Por último, un estudio sobre la cuantificación del déficit en 1975 efectuado por encargo de la Dirección General de la Vivienda lo cifraba —y siguiendo una metodología similar a la empleada en los estudios previos al III Plan de Desarrollo— en términos meramente cuantitativos en 32.890 viviendas. Esta cifra se obtenía de comparar las viviendas existentes en los municipios demográficamente progresivos con las familias residentes. Si del cálculo se excluyen las viviendas vacantes —en disposición de venta o alquiler— el déficit a 31-XII-1975 ascendería a 244.890 viviendas. Asimismo, el estudio detectaba la existencia de un superávit de viviendas en numerosos municipios; la suma de los superávits municipales ascendía a 197.472 unidades.

No obstante, *la desaparición del déficit cuantitativo que tradicionalmente se registraba en el país no significa en ningún caso la inexistencia de una demanda de viviendas insatisfecha o incluso de necesidades apremiantes de alojamiento.*

En estas mismas ciudades, en donde existe actualmente un elevado número de viviendas vacantes —en disposición de venta o alquiler— existen familias que viven en chabolas, y un porcentaje importante de ellas ocupan viviendas en malas condiciones (deterioradas, sin servicios esenciales, etc.) o demasiado pequeñas para el tamaño familiar, ya que estas familias no tenían ingresos suficientes para poder adquirir o alquilar una vivienda en buenas condiciones a los precios a que éstas se venden o alquilan en el mercado.

En un mismo momento coexisten un importante exceso de oferta y necesidades apremiantes de alojamiento. La línea de separación entre oferta y demanda económicamente insolvente viene fijada por un precio-umbral por debajo del cual la iniciativa privada no

construye viviendas y que un gran número de familias no puede alcanzar con sus niveles de ingresos y las condiciones de financiación que imperan en el mercado.

Así, de un estudio realizado para el Instituto Nacional de la Vivienda en el municipio de Vigo a fines de 1973 (1), se desprende que en dicho año el 45 por 100 de las familias no podían adquirir una vivienda que costase entre 600.000 y 700.000 pesetas, precio-umbral por debajo del cual los promotores no ofrecían viviendas. Ello a pesar de que los adquirentes podían obtener las condiciones de pago más favorables que se daban en el mercado. En el mismo estudio se estimaba que el 10 por 100 de las viviendas se encontraban por debajo de un «umbral cualitativo mínimo» por estar muy deterioradas, aproximadamente el 30 por 100 no disponían de agua corriente y eran frecuentes las situaciones de hacinamiento.

Igualmente, un estudio realizado por el Área Metropolitana de Barcelona en 1970 (2) estimaba que únicamente el 63,5 por 100 de las familias podrían adquirir viviendas al precio-umbral de 5.000 pesetas/m² construido. Aunque los promotores ofrecían viviendas hasta a 4.500 pesetas/m², a este nivel de precios se producía insatisfacción acerca de la calidad de construcción y dimensiones de las viviendas, no mejorando sensiblemente el porcentaje de familias solventes, que se estimaba en el 68,8 por 100 del total. La subvención media necesaria para hacer solvente

(1) Análisis del Mercado de la Vivienda en el Municipio de Vigo. Madrid, 1974. Estudio efectuado por encargo de la Dirección General de la Vivienda.

(2) CYNAM: Demanda de Viviendas en el Área Metropolitana de Barcelona. Barcelona, 1971.

al 100 por 100 de las familias con necesidades de vivienda en 1970 se cifraba en 80.000 pesetas/vivienda.

La desigualdad de las familias en el mercado de la vivienda viene aún más acentuada si se considera que «en 1973, mientras el 37 por 100 de las mismas no obtenía ingresos suficientes para comprar una vivienda que costase 425.000 pesetas, un 8,8 por 100 de ellas poseía una segunda vivienda, que utilizaba únicamente los fines de semana o para vacaciones» (3).

La solvencia de las familias en el mercado de la vivienda se ha reducido todavía más en los últimos años como consecuencia del mayor crecimiento de los precios de las viviendas respecto de los salarios.

La Encuesta de Equipamiento y Nivel cultural de las Familias efectuada en 1975 por el INE constituye la fuente de información más actualizada sobre la dotación de servicios de las viviendas españolas. De ella se desprende que en dicho año todavía carecían de cuarto de baño completo el 48,6 % de las viviendas, de inodoro el 17,6 %, y de agua corriente el 13,2 %.

Al terminar 1975 se puede estimar que aproximadamente el 43 % del total de las viviendas del país han sido construidas después de 1960, y que un 57,9 % es posterior a 1942. El 42,1 % restante es, pues, anterior a 1942 y, lógicamente, entre ellas han de encontrarse los mayores porcentajes de viviendas sin los servicios considerados como esenciales. Esta polarización entre vivienda vieja y nueva, con lo que lleva aparejado de diferencias de dotación de servicios, es especialmente acusada en las grandes ciudades.

Así, al finalizar los años sesenta y desaparecida la crónica escasez de viviendas de otras épocas, el libre juego de las fuerzas de mercado había producido una polarización de las familias españolas en dos grandes grupos diferenciados por las condiciones de habitabilidad y dotaciones de servicios de las viviendas que ocupaban, las cuales están estrechamente ligadas a niveles de ingresos que permitan llegar a este precio-umbral, por debajo del cual no es posible adquirir o alquilar una vivienda en buenas condiciones.

Resumiendo, la problemática de la vivienda en la actualidad se caracteriza por los siguientes puntos:

a) Reducción a niveles mínimos —hacia finales de la década de 1960— del déficit cuantitativo (existen más viviendas que familias).

b) En la medida en que el déficit cuantitativo ha casi desaparecido, los aspectos cualitativos de la vivienda

aparecen en primer plano, pudiéndose hablar de la existencia de un elevado *déficit cualitativo* de viviendas en la actualidad, formado por aquellas familias que viven en malas condiciones y no tienen ingresos suficientes para adquirir o alquilar una vivienda que cumpla unos estándares mínimos a los precios que rigen en el mercado. Su única posibilidad de mejora radica en la iniciativa pública.

c) Este *déficit cualitativo* está formado, no sólo por familias marginadas del proceso productivo (jubilados, parados, incapacitados, etc.), sino, además, por un amplio porcentaje de familias trabajadoras.

d) El libre juego de las fuerzas de mercado garantiza un volumen de oferta de viviendas suficiente para satisfacer la demanda solvente.

Entonces, parece lógico que la política de vivienda debía tender hacia objetivos más selectivos, a medida que se reducía el déficit cuantitativo y se había creado una fuerte industria promotora, abandonando los estímulos indiscriminados a la construcción de viviendas, para concentrar sus esfuerzos en dos grandes líneas de actuación, correspondiente cada una de ellas a las necesidades de los dos grandes grupos de demanda existentes: solvente e insolvente. Estos serán:

a) Centrar los esfuerzos y recursos económicos públicos en la solución del déficit cualitativo, mediante un sistema de subsidios a las familias mal alojadas con ingresos inferiores a un cierto nivel.

b) Abandono de la concesión de beneficios y subvenciones a la producción destinada a la demanda solvente. La intervención pública en este mercado debería limitarse a aquellos aspectos que aseguren una mayor transparencia y competitividad —realización de estudios de demanda por tipologías y características socioeconómicas, normas de calidad, ordenación de los mercados financieros.

Sin embargo, tal cambio no se ha producido, si bien debe reconocerse que en algunos aspectos la normativa de viviendas sociales representaba un cambio en este sentido. La política de viviendas no ha modificado explícitamente sus objetivos —maximizar el número de viviendas a terminar anualmente— ni sus instrumentos —estímulos indiscriminados a la promoción.

Las consecuencias de esta falta de adecuación a la nueva problemática son evidentes.

a) Incapacidad de incidir en la resolución del déficit cualitativo, ya que una parte importante de los recursos públicos se desviaba hacia las clases medias y altas a través de subvenciones e incentivos fiscales. Otro tanto ocurría con los recursos de las entidades financieras a través de circuito privilegiado —BCC, préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro, etcétera.

b) Incapacidad de combatir las recesiones del sector vivienda debida a factores de demanda, tal como se demostró ya en 1970 y 1971 y desde 1974. Ante la retracción de una demanda cada vez menos solvente en el mercado, la única posibilidad de actuación radica en potenciar precisamente la demanda. Los estímulos a la oferta son ineficaces, ya que ningún promotor privado construye viviendas para las que no tiene demanda.

Los instrumentos de la política de vivienda, financiación privilegiada, incentivos fiscales, subvenciones, etc., se han ido haciendo cada vez más ineficaces, ya sea porque la inflación los ha reducido a niveles insignificantes en términos reales —caso de la subvención de 30.000 pesetas en el régimen de Subvencionadas, que se ha mantenido constante desde 1957—, o bien porque las condiciones en que se desenvuelve el mercado del alojamiento, con un 50 por 100 o más de viviendas libres, permiten que los beneficios previstos en la legislación sean apropiados en parte sustancial por los promotores —caso de los incentivos fiscales y de los tipos de interés privilegiados.

2. Contribución de la política de viviendas de protección oficial a la equidad

El alojamiento, junto a la alimentación, el vestido y la asistencia sanitaria, están consideradas como necesidades básicas. Toda política de vivienda, y especialmente toda política de vivienda que implique algún tipo de subvención, se basa en el reconocimiento público de que no todas las familias pueden disponer de una vivienda con unos estándares socialmente aceptados como mínimos.

En este sentido, en las sociedades de economía de mercado con un cierto nivel de industrialización donde la capacidad de producción existente no limita las posibilidades de crecimiento de la oferta de alojamientos, el problema de la vivienda es un problema de renta familiar. Una familia con un bajo nivel de ingresos no puede adquirir una vi-

vienda en buenas condiciones, o bien, si lo consigue, el esfuerzo económico requerido impide la satisfacción de otras necesidades básicas.

La discusión de los logros de la política de vivienda respecto a la equidad parte, de acuerdo con la literatura económica al uso, del presupuesto de que el nivel de subvención deberá ser distinto para familias con distintos niveles de ingresos —el concepto de equidad vertical—. Ello implica que personas en situaciones semejantes deberán ser tratadas idénticamente —equidad horizontal—. En otras palabras, los distintos programas de que se compone la política de vivienda no deberán proveer generosos beneficios a una familia y negarlos a otros en situaciones similares.

A los efectos de este apartado, resulta revelador conocer quiénes han sido los beneficiarios de la política de viviendas de protección oficial y, más concretamente, la distribución por nivel de ingresos y por categorías socioeconómicas de los mismos.

En el estudio citado sobre el Mercado de la Vivienda en el Municipio de Vigo, se afirmaba «Los resultados de la encuesta efectuada en Vigo... De su simple observación se deduce que las categorías socioeconómicas que registran mayor número de casos de habitar viviendas de protección oficial son aquellos que pueden considerarse como clase media: empleados, funcionarios y técnicos medios por un lado, y por otro profesores liberales y titulados superiores no directivos. Por el contrario, las ocupaciones de más bajo nivel de ingresos, como obreros cualificados y sin cualificar y ocupaciones campesinas, registran porcentajes de ocupación de viviendas protegidas por debajo de la media. Puede, pues, concluirse que las clases medias han sido las más beneficiadas en Vigo por la política de viviendas de protección oficial» (página 73).

Asimismo, se afirmaba «el ingreso mediano de las familias que habitan viviendas protegidas es superior en un 20,4 % al ingreso mediano de todas las familias, porcentaje que es del 28,4 % si se considera en relación al conjunto de familias que ocupan viviendas no protegidas». Llegándose después a las dos conclusiones siguientes:

«a) Las viviendas de protección oficial no han significado precios de venta inferiores a los de las viviendas libres.

(3) Informe FOESA 1974 sobre la situación social de España, pág. 127.

CUADRO I**Distribución de las viviendas según calificación por nivel de ingresos del hogar (1973-1974)**

Ingresos anuales	Subvencionadas	Grupo I	Grupo II y C.D.	Total protegidas	Libres
Hasta 60.000	2,7	3,4	2,6	2,9	9,6
60.001- 84.000	3,2	3,2	4,3	3,3	7,7
84.001-120.000	8,3	7,7	10,1	8,2	13,6
120.001-180.000	23,7	18,0	22,3	21,5	22,0
180.001-240.000	21,8	21,1	22,9	21,6	17,5
240.001-480.000	34,2	37,5	32,0	35,1	24,3
480.001-700.000	4,9	6,4	4,5	5,4	3,5
Más de 700.000	1,2	2,8	1,3	1,7	1,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingreso mediano	213.309	230.513	208.060	219.110	171.860

Fuente: I.N.E.: Encuesta de Presupuestos Familiares 1973-74, Madrid, 1975. Tabulaciones facilitadas a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

b) Las viviendas de protección oficial no han supuesto ventajas para el acceso a la vivienda de los grupos sociales más necesitados y numerosos. Las clases medias han sido las más beneficiadas, y no se ha resuelto el problema del amplio grupo de demanda no solvente».

La realización en 1973-1974 de la Encuesta de Presupuestos Familiares por el Instituto Nacional de Estadística, en la que se incluían preguntas sobre ingresos familiares y si la vivienda era protegida o no confirma el nivel nacional las conclusiones obtenidas en Vigo.

De las tabulaciones obtenidas (cuadro I) cruzando nivel de ingresos y otras variables socioeconómicas con el hecho de ocupar vivienda protegida o no, se obtienen las siguientes conclusiones:

a) Por nivel de ingresos, el 70 % de las viviendas protegidas están ocupadas por familias con ingresos superiores a la mediana de la distribución de ingresos.

b) Las categorías socioeconómicas no agrarias con mayores porcentajes de ocupación de viviendas de protección oficial son las siguientes: empleados y cuadros medios, contra maestres y capataces y profesionales de las fuerzas armadas.

c) Asimismo, la distribución de las familias según su calificación por nivel académico del sustentador principal muestra nítidamente que las familias con un mayor nivel de estudios registran mayores porcentajes de ocupación de viviendas de protección oficial. Por el contrario, aquellas con sólo

estudios primarios, sin estudios y alfabetos, registran porcentajes inferiores a la media.

Los resultados no deben sorprender si se tiene en consideración que para los regímenes con mayor número de viviendas terminadas anualmente —Grupo I y Subvencionadas— el único criterio de acceso a los beneficios previstos por la legislación vigente era la capacidad adquisitiva necesaria para adquirirla sin límite alguno de ingresos.

Para el acceso a las viviendas del Grupo II y de Construcción Directa existían algunos controles, muy mediatizados por razones políticas y administrativas, si bien hasta 1976 no existieron normas objetivas para la adjudicación. En todo caso, estos dos regímenes son poco importantes en el conjunto de la protección oficial (12 % del total de protección oficial en el período 1964-1976).

Esta escasa preocupación de los responsables de la política de vivienda por los problemas distributivos se refleja también en la evolución de la política de vivienda de protección oficial en el período 1960-1976. Esta se caracterizó por dos características:

— Superación de las previsiones en términos cuantitativos.

— Incumplimiento de las previsiones de realización según regímenes de protección, siempre en detrimento de aquellos regímenes de más marcado «carácter social».

Las cifras de viviendas construidas y programadas en los tres Planes de Desarrollo reflejan con toda claridad este hecho (Cuadro II).

3. Financiación**3.1. Marco legislativo**

La vivienda es un bien cuyo coste supone los ingresos familiares de varios años en la mayor parte de los casos. En consecuencia, la solvencia o insolvencia económica de las familias en el mercado de la vivienda y, por tanto, la satisfacción de las necesidades de alojamiento, dependerá en gran parte de las condiciones de financiación a la adquisición a que tengan acceso. Asimismo, el volumen de recursos financieros disponibles determinará en gran medida las cifras macroeconómicas del sector vivienda. Por todo ello, la instrumentación financiera constituye uno de los puntos básicos, por no decir el elemento fundamental, de toda política de vivienda.

En España, la financiación de la promoción y adquisición de vivienda se halla incorporada dentro de la política de viviendas de Protección Oficial. Concretamente y por ejemplo, entre los beneficios que ésta contempla para las viviendas del Grupo I, figura la financiación de la promoción (hasta el 30 % del presupuesto protegible) y de la adquisición (hasta el 70 % del precio de venta) a través de circuitos privilegiados —Banco de Crédito a la Construcción y préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro—. Otro tanto, aunque hasta límites muy generosos —70 % del precio de venta para la promoción y 85 % para el adquirente— está legislado para la vivienda social. Ocurre, sin embargo, que *estos beneficios previstos en la legislación no son más que teóricos*. Las «entidades de crédito podrán conceder», y en la

CUADRO II**VIVIENDAS LIBRES
Número de viviendas**

	Construidas (A)	Programadas (B)	Grado de cumplimiento A/B × 100
I Plan	197.556	72.715	271,7
II Plan	477.979	130.000	367,7
III Plan	691.252	353.000	195,8

**GRUPO I Y SUBVENCIONADAS
Número de viviendas**

	Construidas (A)	Programadas (B)	Grado de cumplimiento A/B × 100
I Plan	733.543	526.559	139,1
II Plan	569.656	806.577	70,6
III Plan	624.265	720.000	86,7

**VIVIENDAS PROTEGIDAS (todos los regímenes)
Número de viviendas**

	Construidas (A)	Programadas (B)	Grado de cumplimiento A/B × 100
I Plan	815.460	654.449	124,6
II Plan	667.327	1.002.500	66,6
III Plan	730.020	990.000	73,7

**GRUPO II Y CONSTRUCCION DIRECTA
Número de viviendas**

	Construidas (A)	Programadas (B)	Grado de cumplimiento A/B × 100
I Plan	81.917	127.880	64,1
II Plan	97.671	195.923	49,8
III Plan	105.755	270.000	39,2

Fuente: IV Plan de Desarrollo.

práctica las Cajas de Ahorro conceden porcentajes mucho más reducidos y no sobre el precio de venta, sino sobre el valor de tasación. La Banca Oficial, si bien cumple los límites establecidos, aunque en muchos casos sobre valor de tasación, cuenta con recursos limitados. Buena prueba de ello son las cifras de solicitudes de crédito para vivienda pendientes en el B.C.C. al finalizar los últimos años, superiores a los 30.000 millones de pesetas.

Para la vivienda libre —aproximadamente el 50 % de la oferta total y el 80 % de la misma en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona—, la política de vivienda (que se ha limitado a ser política de viviendas de protección oficial, ignorando la creciente importancia de la vivienda libre) no ha instrumentado mecanismo alguno para la financiación para su promoción y adquisición. La legislación sobre inversiones de las Cajas de Ahorro, sin embargo, resulta más generosa, y prevé que los préstamos para adquisición de viviendas libres (acceso a la propiedad) podrán ser computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial de estas instituciones. Como se sabe, dicho coeficiente al fijarse como un porcentaje de los recursos ajenos de las Cajas, asegura un crecimiento del volumen de crédito disponible para la financiación de la vivienda igual al de los recursos ajenos, además de más largo plazo y una tasa de interés menor que los que se aplican en las operaciones de carácter libre de dichas instituciones.

3.2. La financiación de la adquisición

Las características más importantes de la financiación y adquisición de la vivienda en España pueden resumirse como sigue:

a) *Es a corto plazo*, como máximo 15 años, aun cuando lo más usual son 10 ó 12 años, cifras que resultan muy reducidas si se compara con los plazos más frecuentes en otros países de economía de mercado:

— 20 años en Bélgica, 30 en la República Federal Alemana, 20-30 en Italia, 25-30 en Suiza, 25 en Gran Bretaña, 25-30 en Estados Unidos.

b) *Es insuficiente*. La parte del precio aplazado a largo plazo en España asciende tan sólo al 30 ó 40 % del mismo, cuando en los países de economía de mercado llega por lo común al 80 %, pudiendo ascender al 100 % si se cuenta con alguna garantía adicional (seguro de hipotecas, aval del estado, et-

cétera). El sistema financiero español es incapaz de aportar un volumen de recursos suficiente para mayores plazos de amortización y para cubrir una parte mayor del precio de venta. Ello podría explicarse a) por la reducida tasa de ahorro, incluso para nuestro bajo nivel de renta; b) los efectos perturbadores de la inflación, y c) el no haber creado un marco financiero que

CUADRO III

Origen de los fondos para la adquisición de la vivienda

	1965	1970
Anticipado	23,6	14,2
Contado	20,6	21,0
Aplazado a medio	28,3	44,2
Cajas de Ahorro	11,1	13,3
Crédito oficial	6,5	2,1
Fondos públicos	10,5	5,2
	100,0	100,0

Fuente: III Plan de Desarrollo.

estímule a las entidades financieras privadas (Cajas, Banca Privada, entidades aseguradoras, etc.) a invertir a largo plazo en el sector vivienda, contrariamente al camino seguido en la mayor parte de los países de economía de mercado.

Las consecuencias inmediatas de una financiación insuficiente y a corto plazo son evidentes:

i) un elevado número de familias insolventes en el mercado de la vivien-

CUADRO IV

Financiación de la adquisición de vivienda (Madrid, 1976)

Aportación compradores (autofinanciación)		
		%
— Ahorro previo		23
— Venta activos		7
— Otras fuentes		4
SUBTOTAL		34
Financiación externa		
— Préstamos antes de habitar la vivienda		6
— Pagos aplazados		
— Durante los cinco primeros años		43
— Después del quinto año		17
SUBTOTAL		66
TOTAL		100

Fuente: Encuesta EYSER, por encargo del I.N.V. Madrid, 1976.

CUADRO V

Financiación bruta al sector vivienda: pagos por créditos

(Miles de millones de pesetas)

Años	Fondos públicos I.N.V.	CREDITO OFICIAL			CAJAS DE AHORRO (1)			Gasto total en vivienda
		B.C.C.	B.H.E.	Total	Préstamos de regulación especial	Préstamos libres	Total	
1961	6,5	1,5	1,0	2,5	..	..	..	37,7
1965	9,0	4,3	0,5	4,8	..	..	..	76,2
1970	8,3	2,8	0,3	3,1	35,5	13,8	49,3	144,9
1972	13,9	6,6	1,6	8,2	62,1	19,4	81,5	181,1
1974	12,1	6,1	3,3	9,4	107,7	42,1	149,7	337,4
1976	17,9	20,0	9,5	29,5	156,8	105,9	262,7	455,8
1977	24,1	23,5	10,9	34,4	114,0	182,3	296,3	546,0
Porcentajes								
1961	17,2	4,0	2,7	6,7	..	..	..	100,0
1965	11,8	5,6	0,7	6,3	..	..	..	100,0
1970	5,7	1,9	0,2	2,1	24,5	9,5	34,0	100,0
1972	7,7	3,6	0,9	4,5	34,3	10,7	45,0	100,0
1974	3,6	1,8	1,0	2,8	31,9	12,5	44,4	100,0
1976	3,9	4,4	2,1	6,5	34,4	23,2	57,6	100,0
1977	4,5	4,4	2,0	6,4	20,9	33,3	54,2	100,0

(1) Incluye Caja Postal de Ahorro.

Fuente: Memorias del I.N.V. B.C.C. y B.H.E., Confederación Española de Cajas de Ahorro, Caja Postal de Ahorro; I.N.E.: Contabilidad Nacional de España Base 1964 y Base 1970.

da. Familias que podrían adquirir un alojamiento digno a precios de mercado con mejores condiciones de financiación, en la actual situación sólo pueden satisfacer sus necesidades de vivienda con la ayuda del Estado (viviendas de Construcción Directa del INV).

ii) Aun aquellas familias que pueden acceder a adquirir una vivienda han de realizar un esfuerzo económico excesivo. Así, una encuesta realizada en 1974 por CETA en Madrid detectaba que la compra de la vivienda había supuesto en un 25 % de los casos una reducción sostenida del consumo familiar y el incremento de horas de trabajo o de las personas activas de la familia en un 40 %. Otro estudio, en Barcelona, demostraba que tan sólo el 15 por 100 de los hogares que habían comprado una vivienda en el período 1971-1973 realizaba un esfuerzo económico considerado normal (el 20 % de los ingresos familiares).

A lo anterior habría que añadir que la financiación es al producto y no al comprador. Lo que el adquirente encuentra en el mercado español es una oferta de viviendas concretas ya construidas o en fase de construcción hipotecadas por el promotor con la oportunidad de subrogarse —si lo desea— la obligación hipotecaria. Raramente, el

comprador puede obtener un préstamo directamente de la Caja de Ahorros. El promotor vende viviendas en unas condiciones de financiación que el comprador necesita para ser solvente en el mercado y a las que tan sólo puede acceder mediante el beneplácito del primero. Esta situación coloca al usuario en una situación desventajosa en el mercado, restándole libertad de elección: ésta no se hará en muchos casos en función de las cualidades del producto como calidad, situación, etc., sino en función de las condiciones de financiación que le permitan el acceso a la vivienda.

3.3. Fuentes de financiación del sector vivienda. La financiación con fondos públicos

El cuadro V recoge una estimación de participación de las distintas entidades y organismos en la financiación de la promoción y adquisición de viviendas.

Independientemente de la mayor o menor bondad de la serie de gasto en vivienda basada en la Contabilidad Nacional de España base 1970 para el período 1970-1975 y en la C.N.E. base 1964 para el período 1960-1965, correspondiendo los demás años a estimación

nes (4), puede observarse con claridad que las Cajas de Ahorro constituyen la principal fuente de financiación a medio y largo plazo, y, dentro de ellas, los préstamos de regulación especial ocupan un lugar destacado hasta 1977 (5).

Destacan las cifras relativamente insignificantes que representan la inversión pública y el crédito oficial sobre el gasto total en vivienda. Además, su participación relativa decrece desde 1961, alcanzando su mínimo nivel en 1974, para recuperarse más adelante como consecuencia de las medidas coyunturales tomadas por la administración (Plan Especial de financiación de Viviendas de noviembre de 1975). La financiación con fondos públicos —destinada en su mayor parte a los programas de construcción directa— ha pasado de representar del 17,2 % del gasto total en 1961 al 4,5 % en 1977, si bien en 1974 este porcentaje fue del 3,6 %. *La escasa participación de los fondos públicos en la financiación de la vivienda es una característica destacada de la financiación del sector en España.*

El cuadro VI permite una aproximación, una comparación con algunos países del área de la CEE. En el cuadro se comparan datos no homogéneos —del período 1972-1973 con el presupuesto de 1978 en España—. Sin embargo, la estabilidad demostrada por la estructura porcentual del gasto público en los distintos años en los países de la CEE permite la comparación. Si bien la participación del gasto público en vivienda —incluye asimismo, urbanismo y equipamientos sociales— no resulta muy inferior en España a la registrada en Alemania o Italia, su peso relativo en la producción nacional —relación respecto al P.I.B.— es

notablemente más reducida. Ello es consecuencia de que el gasto de la Administración Pública (Estado, Corporaciones Locales y Seguridad Social) en relación al P.I.B. se halla situado en general en los países de la C.E.E. entre el 40 y 45 %, mientras en España representaba tan sólo un 27 % en 1978.

Con objeto de establecer la comparación de España con países de la Comunidad Económica Europea y eliminar el efecto del mayor nivel de renta derivado de un mayor P.I.B., en el número 13 de la publicación «Coyuntura Económica», editada por la Confederación Española de Cajas de Ahorro (6) se estimaba cuál debería ser el gasto público *per cápita* en vivienda dado el nivel de renta español. Los resultados muestran que si se pretende cubrir las necesidades en el mismo grado que en los países de la C.E.E., el gasto *per cápita* en vivienda debería ascender a 3.200 pesetas, mientras que el presupuesto de 1978 destinaba tan sólo a ello 1.640 pesetas, cubriendo, pues, únicamente un 51 % del gasto deseable.

La escasa participación de los fondos públicos en la financiación de la vivienda en España viene agravada por el ineficiente uso que de los mismos se hace. La actual instrumentación del programa de viviendas de Construcción Directa por el I.N.V. constituye un buen ejemplo de ello.

4. La construcción directa: un ejemplo de ineficiencia y falta de equidad en la política de vivienda

En la actual política de vivienda, la Construcción Directa constituye el programa específicamente diseñado para

las familias con más bajos niveles de ingresos. La instrumentación concreta del programa puede resumirse en las dos siguientes características:

— Desde 1976 existen normas objetivas para su adjudicación entre los solicitantes.

— Se adjudican en régimen de propiedad, con condiciones de pago realmente generosas: 30 % de subvención a fondo perdido, y del 70 % restante, 15 % al contado, 10 % a 35 años con un interés del 5 %, y el 75 % restante a 35 años sin interés.

La cuota de amortización mensual resultante para una vivienda del programa familiar N=7 (107 metros cuadrados construidos) oscila entre 2.500 y 2.000 pesetas según la provincia. Por una vivienda social del mismo programa familiar la cuota de amortización a cargo del adquirente oscilará entre 15.502 y 13.093 pesetas mensuales, según los precios vigentes en el primer trimestre de 1978.

El programa de viviendas de Construcción Directa puede criticarse en función de los principios de eficiencia y equidad que deben informar toda política pública.

a) Es *inequitativo*, en la medida que trata todos los adjudicatarios de la misma forma, independiente de su capacidad de pago. La diferencia que existe entre las cuotas de amortización de una vivienda de Construcción Directa y otra social, no se corresponden con la estratificación de ingresos de las familias. El sistema es tanto más injusto en la medida en que hasta el momento presente no se ha procedido a una sistemática investigación de las solicitudes y, por tanto, pueden acceder a viviendas de Construcción Directa familias con ingresos suficientes para adquirir, no ya una vivienda social, sino una vivienda libre a los precios y condiciones de financiación a que éstas se ofrecen en el mercado.

b) Desde un punto de vista económico, el sistema es *ineficiente*, constituyendo un despilfarro de recursos cursos públicos. El coste al Estado de una vivienda de Construcción Directa es altísimo. Además de la prima a fondo perdido del 30 %, hay que añadir la subvención implícita, que significa que el 75 % del precio final se conceda como anticipo sin interés a 35 años. Suponiendo una inflación media de tan sólo un 8 %, el valor actual de la mensualidad para una cuota inicial de 2.500

pesetas mes, asciende a 1.158 pesetas en el año 10, a 537 en el 20, y a 170 pesetas en el año 35. En consecuencia, el I.N.V. recupera en términos reales una parte insignificante de la inversión inicial. La determinación de cuotas de amortización crecientes recogiendo de alguna manera la evolución de la tasa de inflación o cualquier sistema de ayuda personalizada ligada a la capacidad de pago del adjudicatario permitiría al I.N.V. recuperar una mayor parte de la inversión y acometer por tanto nuevos programas.

c) La adjudicación de las viviendas en régimen de propiedad, transferibles libremente al quinto año, hacen todavía más injusta la Construcción Directa tal como está configurada en la realidad. Ello es así, tanto en cuanto, a partir del quinto año el adjudicatario puede vender libremente la vivienda a precios de mercado, consiguiendo y capitalizando para sí las cuantiosas subvenciones implícitas y explícitas concedidas por el I.N.V., así como los beneficios fiscales.

d) La experiencia indica, asimismo, que en aquellas poblaciones donde existe una cierta tradición de grandes actuaciones del I.N.V. en viviendas de Construcción Directa, el anuncio de una nueva promoción produce una reducción de la demanda de las viviendas construidas por la iniciativa privada, agravando en los momentos presentes todavía más la actual coyuntura del sector.

Todas estas críticas no van dirigidas contra el programa de viviendas de Construcción Directa como tal. Hasta que exista una industria de la promoción ágil y eficaz, probablemente deberá existir un programa de Construcción Directa a cargo del I.N.V. y, en el futuro, de los entes locales. Lo que sí está en discusión y se pone en tela de juicio es la actual instrumentación del programa desde el punto de vista de su contribución a la equidad y en cuanto constituye un despilfarro de recursos públicos, ya que este programa absorbe la casi totalidad de los recursos presupuestarios del I.N.V., ya de por sí escasos.

(4) El que los pagos de las Cajas de Ahorro —basada en cifras publicadas— sean crecientes en los últimos años y alcancen cotas del 50 por 100 del coste en viviendas parece indicar que la serie de inversión en vivienda de la C.N.E. de 1970 está subvalorada.

(5) Véase *La evolución del marco financiero del rector vivienda en 1977*, en el apartado I.

(6) Página 26.

CUADRO VI

	Porcentaje gasto público en vivienda sobre gasto público total	Participación en porcentaje del gasto público en el P.I.B.	
		En vivienda	Gasto público total
Alemania (1972)	2,8	1,1	40,2
Italia (1973)	2,5	1,0	41,0
Bélgica (1972)	0,9	0,4	45,5
Gran Bretaña (1973)	8,9	3,8	42,4
Media	3,8	1,6	42,3
España (Presupuesto 1978)	2,1	0,6	27,0

Fuente: Confederación Española de Cajas de Ahorro: *Coyuntura Económica*, núm. 13, Madrid, 1978.

CUADRO VII

Valoración de los incentivos fiscales a viviendas de protección oficial
(Millones de pesetas)

	Valoración incentivos fiscales (A)	Recaudación (B)	Por 100 A/B
1967 (1)			
Contribución territorial urbana (3)	567,0	3.331,4	17,02
Rentas del capital	135,0	5.505,4	2,45
Tráfico de empresas	1.268,7	23.284,2	5,45
Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	4.103,2	12.921,7	31,75
TOTAL	6.073,9	213.348	2,85
1974 (2)			
Contribución territorial urbana (3)	3.554,4	10.200,4	34,84
Sociedades	240,2	57.510,2	0,46
Tráfico de empresas	3.322,2	79.876,3	4,21
Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	12.666,4	53.022,5	23,89
TOTAL	19.783,2	570.534,0	3,47

Fuentes: (1) Instituto de Estudios Fiscales (1969).

(2) J. Ráfols: *Evaluación económica de los incentivos...*, op. cit., pág. 136.

(3) Sólo se recoge la cuota del Tesoro, no incluye, por tanto, los recargos locales establecidos.

5. Incentivos fiscales a viviendas de protección oficial (7)

Las exenciones y bonificaciones fiscales previstas en la legislación de viviendas de protección oficial constituyen un instrumento de la política de vivienda en España hasta ahora apenas tomado en consideración y que, sin embargo, no sólo supone importantes sumas de dinero —en pérdida de ingresos públicos—, sino que, además, es capitalizado en gran parte por los promotores y no por los adquirentes y tiene importantes repercusiones en la financiación del urbanismo.

Los incentivos previstos en la legislación afectan a gran número de figuras impositivas. Destacan por su importancia recaudatoria la exención del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en cuanto grava adquisición de terrenos, transmisión de viviendas y constitución y cancelación de préstamos con garantía hipotecaria; la bonificación del 90 % en la base imponible de la Contribución Territorial Urbana y en el arbitrio municipal sobre riqueza urbana durante 20 años, y la exención del impuesto sobre tráfico de empresas en las ejecuciones de obras de viviendas de protección oficial.

De las figuras impositivas afectadas, la casi totalidad de las mismas correspondería pagarlas al promotor, a excepción de las que recaen sobre trans-

misión de la vivienda, préstamos hipotecarios y sobre riqueza urbana (Contribución Territorial Urbana, arbitrios y recargos locales), cuyo sujeto pasivo es el comprador.

5.1. Valoración del coste al Estado de los incentivos fiscales

Existen dos estimaciones del coste al Estado —en pérdida de ingresos públicos— que suponen los incentivos fiscales a viviendas de protección oficial (Cuadro VII). De ellas se desprende el elevado coste que al Estado suponen dichos incentivos. Este se estimaba en el 2,85 % en 1967 y en el 3,47 % en 1974 del total de ingresos presupuestarios del Estado. Resulta también interesante constatar que el coste de los incentivos fiscales a viviendas de protección oficial ascendía a cifras similares o superiores a las de la inversión pública a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda en dichos años:

	(Millones de pesetas)	
	Coste incentivos fiscales viviendas de protección oficial	Inversión pública del I.N.V.
1967	6.073,9	7.668,8
1969	19.783,3	12.074,1

Es decir, tanto por el número de viviendas afectadas —más de tres millones— como por su cuantía monetaria, los incentivos fiscales han constituido el instrumento de mayor trascendencia de los contemplados en la legislación de viviendas de protección oficial.

5.2. Efectos en el mercado de la vivienda

En general, en un mercado competitivo los incentivos fiscales a la construcción y disfrute de las viviendas tienen como consecuencia una reducción del precio de venta o alquiler de las mismas. Se ha estimado que para dos viviendas idénticas —una protegida y otra libre— los incentivos fiscales suponen costes inferiores a los promotores del orden del 4,3 % del precio de venta. Para los adquirentes, la cifra es mayor: 13,7 %, consecuencia del elevado gravamen que pesa sobre la transmisión de las viviendas (8,10 %). Sumadas ambas cifras, se obtiene que en conjunto las exenciones y bonificaciones fiscales pueden llegar a suponer para el adquirente de una vivienda protegida una reducción del precio final (precio de venta más impuestos) del orden del 18 % respecto a una vivienda libre de idénticas características.

Ocurre, sin embargo, que dadas las características del mercado de la vivienda en España y la forma en que se han instrumentado los incentivos fiscales, éstos han sido absorbidos por el promotor, minorando sus efectos sobre los compradores. Ello es así tanto que el promotor de una vivienda protegida ofrece en el mercado un producto diferenciado: una vivienda con ciertos beneficios fiscales que tienen un valor monetario determinado para el adquirente. Si P es el precio de mercado de una vivienda y T el valor monetario de los incentivos fiscales por ser vivienda de protección oficial y que habría que pagar si se tratase de una vivienda libre, existirá un intervalo de precios (P, P+T) dentro del cual el promotor de vivienda protegida puede incrementar el precio de venta y el comprador sigue pagando un precio final (precio de venta más impuestos) menor que si la vivienda fuese libre. Esto es especialmente cierto cuando no existen precios máximos de venta —caso de las viviendas del Grupo I hasta 1969— o cuando éstos no se cumplen, tal como frecuentemente sucede con las viviendas de Protección Oficial.

Existen, pues, fundadas razones para poder afirmar que en las condiciones actuales del mercado de la vivienda —en que la vivienda protegida repre-

senta una parte minoritaria de la oferta total de alojamiento en las grandes ciudades españolas— los incentivos fiscales a las viviendas de protección oficial no cumplen el objetivo para que fueron instrumentados: la reducción del precio final al adquirente.

Si a ello se añade que la cuantía de los incentivos se incrementa al aumentar el valor de la vivienda y que el 90 % de las viviendas de protección oficial son de promoción privada, no existiendo otro criterio de acceso a las mismas que el contar con suficientes recursos económicos para ello, resulta evidente que tampoco se cumple aquí el objetivo de equidad que debe informar toda política de gasto público. Individuos en situaciones semejantes son tratados distintamente según adquieran vivienda de protección oficial o no, y a mayor precio de la vivienda, mayores son los beneficios previstos por la legislación. Los principios de equidad horizontal y vertical fallan estrepitosamente en este caso.

Un sistema de subsidios individualizados a adquirentes de vivienda en función de sus características socioeconómicas —nivel de ingresos, número de personas que componen el hogar, etc.— se revela más eficiente desde el punto de vista de la equidad. Los actuales incentivos fiscales son, sin embargo, más fáciles de administrar: no figuran en presupuesto alguno y se conceden en un acto administrativo, que es la concesión de la calificación provisional de vivienda de protección oficial. No requiere, por tanto, la administración sofisticada que exige un sistema de ayuda personalizada. El precio que se paga por ello resulta también evidente: un elevado coste al Estado y, por tanto, a todos los españoles, y un incumplimiento del objetivo para que fueron instrumentados: reducir el precio final de la vivienda al adquirente.

5.3. Sus efectos en la financiación del Urbanismo

Algunos de los incentivos fiscales a viviendas de protección oficial —bonificación del 90 % de la Contribución Territorial Urbana, arbitrios y tasas municipales a excepción de las contribuciones especiales por obras de mejora— han tenido y tienen efectos negativos en los ingresos municipales, ade-

(7) Este apartado se basa en el artículo de J. Ráfols *Evaluación económica de los incentivos fiscales a viviendas de protección oficial*, «Hacienda Pública Española», núm. 47, Madrid, 1977.

CUADRO VIII

Viviendas de protección oficial: Impacto de la bonificación del 90 por 100 de la base imponible de la contribución territorial urbana en los presupuestos municipales (1975)

Municipio	CONTRIBUCION TERRITORIAL URBANA				Estimación ingresos municipales dejados de percibir por bonificación a viviendas de protección oficial en la C. T. U.	PRESUPUESTOS MUNICIPALES			
	Base imponible	Base liquidable	Bonificación a viviendas de protección oficial	Por 100		Presupuesto ordinario	Presupuesto especial en urbanismo	Por 100	Por 100
	(A)	(B)	(C)	C/A		(E)	(F)	D/E	F/E
Barcelona	9.130,1	6.207,6	2.496,2	27,3	752,2	11.950,0	1.109,8	6,3	67,8
Badalona	503,1	406,5	83,7	16,6	25,2	572,0	94,0	4,4	26,8
Cornellá	356,0	199,6	155,7	43,7	46,9	252,0	75,8	18,6	61,9
Hospitalet de Llobregat	916,3	650,1	262,2	28,6	79,0	820,0	227,5	9,6	34,7
Mataró	324,7	278,9	37,1	11,4	11,2	243,0	69,1	4,6	16,2
Prat de Llobregat	139,7	122,6	16,1	11,5	4,9	165,0	—	3,0	—
Sabadell	415,3	340,6	73,2	17,6	22,1	575,0	312,0	3,8	7,1
San Adrián de Besós	123,4	87,0	35,1	28,4	10,6	117,0	—	9,1	—
San Baudillo de Llobregat	112,9	103,3	9,6	8,5	2,9	158,8	21,6	1,8	13,4
San Feliú de Llobregat	70,1	59,0	10,5	15,0	3,2	80,2	—	4,0	—
San Justo Desvern	47,0	41,5	3,5	7,4	1,1	60,0	19,1	1,9	5,8
Santa Coloma de Gramanet	23,7	158,7	69,8	30,3	21,1	260,0	45,0	8,1	46,9
Tarrasa	428,4	366,7	58,8	13,7	17,7	599,0	100,0	3,0	17,7
Viladecáns	97,6	85,2	12,4	12,7	3,7	84,0	—	4,4	—
TOTAL PROVINCIA	17.625,4	13.627,3	3.596,8	20,4	1.083,8	20.215,0	2.359,9	5,4	45,9

Fuente: Tomado de J. Aafals: *Evolución económica de los incentivos fiscales a viviendas de protección oficial*. Hacienda Pública Española, núm. 47, Madrid, 1977.

más de restar eficacia a la finalidad urbanística de ciertas figuras impositivas previstas en la Ley del Suelo y en la Ley de Estatuto de Régimen Local. Han contribuido, por tanto, a colapsar la gestión urbanística municipal, lo cual en última instancia ha repercutido en mayores precios del suelo y, en definitiva, de las nuevas promociones de vivienda.

En el cuadro VIII se recogen la estimación de los ingresos dejados de percibir por la bonificación del 90 % en la Contribución Territorial Urbana en los principales municipios del Área Metropolitana de Barcelona en 1975. Los ingresos dejados de percibir se comparan con el presupuesto ordinario de cada municipio y con el presupuesto especial de urbanismo cuando éste existe. En conjunto, a nivel provincial, los ingresos dejados de percibir suponen el 5,4 % de los presupuestos municipales y el 45,9 % de los presupuestos especiales de urbanismo. Las cifras serían más altas de poder obtener datos sobre la cuantía de otros incentivos fiscales a viviendas protegidas, por ejemplo, la exención de la tasa por licencia de obras.

Es de destacar que la desgravación en la C.T.U. llega a representar el 18,6 por 100 de los ingresos en municipios como Cornellá, donde por su carácter periférico se han localizado numerosas promociones de protección oficial.

6. La normativa de viviendas sociales

El escaso éxito de la normativa de viviendas sociales aparecida en el segundo semestre de 1976 —de las 150.000 viviendas a iniciar en 1977 previstas por el legislador, al finalizar junio de 1978 sólo existían 53.000 viviendas con calificación objetiva de Vivienda Social, de las cuales sólo unas 9.000 estaban en fase de construcción— constituye un poderoso motivo para no prestarle apenas atención al evaluar la política de viviendas de protección oficial. Sin embargo, existen otras razones para que sea tomada en consideración. Entre ellas cabe citar las siguientes:

a) La existencia de más de 350.000 solicitudes de calificación subjetiva para acceder a una de estas viviendas.

b) La polémica pública en torno al tema.

c) Las consecuencias que el fracaso del programa de viviendas sociales pueda tener en la necesaria reforma en un futuro próximo de la política de vivienda al desacreditar objetivos e instrumentos que casi con toda seguridad ésta debe incorporar.

Por todo ello, se aborda un análisis —parcial en la medida que se dejan

al margen voluntariamente muchos aspectos de la legislación que podría dar paso a un estudio más ideologista —de la normativa de viviendas sociales, su evolución y sus perspectivas, siempre desde una óptica de evaluación de una medida específica de política económica.

En la exposición de motivos del Real Decreto Ley 12/1976 de 30 de julio sobre inversión en vivienda, por el que se crea la «vivienda social», se explicitan claramente los objetivos perse-

CUADRO IX

Vivienda social: Préstamos para la adquisición

Tipo	Años	Interés (porcentaje)	Tasa anual de crecimiento de la cuota de amortización e interés (porcentaje)	Cuantía en porcentaje del precio de venta	Pagos del adquirente en el primer año por millón de pesetas de préstamo
I	25	4	7	95	28.960
II	20	5	7,5	93	41.599
III	16	6	7,5	90	59.498
IV	12	7	7,5	85	88.898
V	10	9	7,5	80	115.921
Préstamo unificado Decreto 9 agosto 1977	20 (1)	11	—	85	100.930

(1) En realidad es a quince años, en los cuales el Estado paga el 26 por 100 de la cuota de amortización e intereses. Esta cantidad se reintegra al Estado en cinco años adicionales sin interés.

guidos por la nueva normativa: superar la crisis del sector edificación iniciada en 1974 y llevar a cabo una reasignación de recursos de tal manera que los fondos públicos y la financiación al sector vivienda a través de circuitos privilegiados (préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro y Crédito Oficial) se destinarán en su totalidad a la solución del problema del alojamiento de las clases de menores ingresos. Objetivos, pues, acordes con la problemática del momento, y que se instrumentan en una serie de Reales Decretos y Ordenes Ministeriales que aparecen en el segundo semestre de 1976. Las características más importantes y novedosas del nuevo sistema son las siguientes:

a) Para acceder a los beneficios contemplados en la legislación se establecen límites de ingresos: 2,5 veces el salario mínimo, como límite superior, y el 11 % del precio de venta de la vivienda correspondiente, como límite inferior. Se presupone que por encima del límite superior los adquirentes de viviendas pueden acudir al mercado libre o acceder a una vivienda del Grupo I. Las familias con ingresos inferiores al límite mínimo debían ser atendidas por el Estado a través de las viviendas financiadas íntegramente con fondos públicos y promovidas por el Instituto Nacional de la Vivienda.

b) Los beneficios previstos en la legislación variaban según el nivel de ingresos familiares y el precio fijado por la vivienda correspondiente a cada programa familiar (número de personas que componen cada hogar), de manera tal que la cuota de amortización anual se mantuviera en todos los casos entre el 18 y el 25 % de los ingre-

zos familiares. Ello se conseguía estableciendo cinco tipos de préstamos, que, en el mejor de los casos, ascendían hasta el 95 % del precio de venta, a 25 años al 4 % de interés. Estos préstamos eran con cuotas de amortización crecientes —los pagos anuales por intereses y amortización crecían al 7 % o al 7,5 % anual, según los casos—, lo que incrementaba la solvencia de las familias al reducir la carga inicial y disponer que ésta se mantendría constante en términos reales en el futuro con la inflación.

c) El I.N.V. debía pagar a las entidades financieras la diferencia entre las cuotas de amortización que resultaban de los préstamos en las condiciones fijadas por la legislación y las que se derivaban de las condiciones fijadas a los préstamos de regulación especial de las Cajas (15 años como máximo y 8,75 % de interés en aquel momento) y de los préstamos computables en el coeficiente de inversión obligatoria en efectos especiales de la Banca Privada (7,5 % de interés efectivo). Esta diferencia —apoyo del I.N.V.— correría a cargo de los presupuestos del Estado. Se partía de la idea de que este uso de los fondos públicos tenía mayores efectos multiplicadores —permitía construir más viviendas— y, por tanto, una mayor incidencia coyuntural que el uso alternativo de invertir todos los recursos presupuestarios disponibles en la construcción directa de viviendas por el I.N.V.

d) Se incrementaba —al menos teóricamente— el volumen de recursos disponibles por el sector, además de proceder a una reasignación de los mismos en beneficio de la financiación del programa de viviendas sociales. Ello era así, ya que:

i) se autorizaba a la Banca Privada a conceder préstamos para la financiación de la vivienda social, computables en el coeficiente de inversión obligatoria en efectos especiales (12 % de los recursos ajenos en aquel momento), circuito de financiación privilegiada que había estado cerrado al sector vivienda hasta entonces.

ii) A partir de la O.M. de 24 de noviembre de 1976, sólo podían computarse en el coeficiente de préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorro los préstamos a promotores y adquirentes de viviendas de protección oficial. Hasta entonces, estos créditos a largo plazo y bajo tipo de interés habían servido en su mayor parte

para financiar la adquisición de viviendas libres —concepto amplio que engloba tanto promociones en áreas periféricas y de baja calidad como vivienda de lujo y de segunda residencia.

e) Se establecen unas normas Técnicas de Diseño y Calidad para las viviendas sociales, extendidas a las viviendas del Grupo I en enero de 1977 que —dejando al margen su mayor o menor idoneidad— por primera vez deben cumplir los promotores privados y, al menos teóricamente, afectar a una parte sustancial de la oferta de vivienda en nuestro país.

f) Se estableció la financiación al adquirente en lugar del sistema tradicional vigente hasta entonces en el Grupo I y Subvencionadas en que el adquirente se subrogaba del crédito concedido al promotor, con lo que éste lograba una situación privilegiada en el mercado al convertirse en vendedor-financiador. El préstamo directo al adquirente hace más competitivo el mercado y sin duda le concede una mayor libertad de elección.

Sin embargo, toda esta instrumentación en principio teóricamente adecuada, que incorporaba elementos novedosos y que sin duda deberán incorporarse a la reforma futura de la política de vivienda, chocó brutalmente con la estructura real de la promoción y de las entidades financieras en España. Todo ello, agravado por la politización del tema a partir de la desafortunada y demagógica campaña publicitaria destinada a crear una demanda —que existía y cuya satisfacción requería un volumen de recursos financieros inasequibles en muchos años— para la que no existía oferta en aquel momento y, aun en el cálculo más optimista, ésta no existiría en el plazo mínimo de los dos años que se requieren para la construcción de las viviendas.

Existen, sin embargo, razones reales que permiten explicar el fracaso de la vivienda social:

a) La existencia de un elevado número de viviendas invendidas, consecuencia del gran número de viviendas iniciadas en 1973-1974 y del progresivo agotamiento económico de la demanda. En consecuencia, los promotores no estaban en muchos casos en condiciones económicas de emprender nuevas promociones, máxime cuando la vivienda social era un producto que entraba directamente en competencia con la mayor parte de estas viviendas invendidas.

b) El establecimiento de la financiación directa a los usuarios, chocaba con la práctica habitual de una industria de promotores acostumbrada a bajos niveles de autofinanciación y a una situación predominante en el mercado.

c) La instrumentación financiera, teóricamente atractiva, chocaba frontalmente con la realidad del sistema financiero:

i) En primer lugar, al orientar los créditos para adquisición de vivienda hacia los sectores con menores niveles de renta, las entidades financieras incurrieron en un riesgo mayor que el que se derivaba de los préstamos a familias de renta media y alta, sus habituales clientes en este tipo de operaciones.

Riesgo que aumentaba todavía más al incrementarse la cuantía del préstamo hasta el 95 % del precio de venta, cuando en la práctica habitual de las Cajas de Ahorro la cuantía del préstamo ascendía a lo sumo hasta el 30 % del mismo, sin exceder apenas el millón de pesetas.

ii) Las Cajas de Ahorro —también las entidades oficiales de crédito— son contrarias a la concesión directa de préstamos a los adquirentes, ya que ello aumenta sus costes de gestión respecto a los del sistema usual de subrogación del préstamo del promotor al adquirente.

iii) La O.M. de 23 de julio de 1977, liberalizando las inversiones de las Cajas de Ahorros y de la Banca Privada, al reducir sustancialmente los coeficientes de inversión en préstamos de regulación especial de las Cajas de Ahorros y en efectos especiales de la Banca Privada, dejaron sin financiación el programa de viviendas sociales, además de encarecerla enormemente, ya que los tipos de interés pasaron del 8,75 % de las Cajas y del 7,5 % de la Banca al 11 % en ambos casos. En consecuencia, el apoyo a los adquirentes al I.N.V. ascendía a cotas inasequibles, que desbordaban la previsión más optimista de crecimiento de las dotaciones presupuestarias del I.N.V.

iiii) Las entidades financieras encontraban difícil de administrar la financiación establecida, alegando la complejidad de establecer liquidaciones del apoyo del I.N.V.

a partir de cinco tipos distintos de préstamos y el sistema de cuotas crecientes.

Para dar una respuesta a estos problemas, el Ministerio de la Vivienda primero y el MOPU después, introdujeron modificaciones en la configuración de la «Vivienda Social». Así, por ejemplo, un Real Decreto de 11 de marzo de 1977 restablecía la financiación al promotor y la subrogación posterior a los adquirentes tal como se hacía con anterioridad. Las modificaciones más importantes fueron introducidas por el Real Decreto de 9 de agosto de 1977 por el nuevo equipo rector del MOPU. Las novedades introducidas fueron las siguientes:

i) En aras a una simplificación del sistema se establece un tipo único de préstamo al adquirente, hasta el 85 % del precio de venta a 15 años al 11 %, pagando el I.N.V. el 26 % de la cuota anual de amortización e intereses. El I.N.V. obtiene el reintegro de su apoyo en cinco años adicionales sin interés. Se suprimen, pues, los cinco tipos de préstamo y las cuotas anuales crecientes.

ii) Se autoriza a las Cajas de Ahorro a conceder préstamos para la adquisición de viviendas libres (hasta 120 metros cuadrados, superficie límite que engloba aproximadamente al 85 % de las viviendas construidas anualmente) computables en el coeficiente de préstamos de regulación especial, tal como sucedía con anterioridad a la legislación de viviendas sociales, y tal como las Cajas habían solicitado repetidamente.

Puede deducirse fácilmente que el Decreto de 9 de agosto en lugar de dar viabilidad a la vivienda social, la dificulta todavía más.

En primer lugar, el problema del riesgo no sólo no se aborda, sino que todavía se agrava más. Ello es así, en tanto que con el préstamo unificado gran parte de los integrantes del estrato de demanda definido por la legislación de la vivienda social —entre 11 por 100 del precio de venta y 2,5 veces el salario mínimo— no pueden hacer frente a los pagos requeridos por el préstamo unificado, sin gastar en ello más del 30 % de sus ingresos, llegando en los estratos inferiores de renta hasta el 60 y 70 %. Dado que el 30 % es la cota utilizada por las entidades financieras para conceder o no un crédito, resulta que los problemas derivados del mayor riesgo que caracterizaba los préstamos a adquirentes de viviendas sociales y que retraía a las entidades financieras, se han agravado

CUADRO X
Vivienda social. Situación en junio de 1978

Provincias	CALIFICACIONES OBJETIVAS		CALIFICACIONES SUBJETIVAS
	En trámite	Otorgadas	Solicitudes presentadas
Alava	—	502	2.640
Alicante	141	182	2.158
Almería	1.018	670	7.579
Ayala	110	791	4.852
Badajoz	202	207	2.047
Baleares	—	1.412	10.802
Barcelona	204	525	2.843
Burgos	2.818	6.904	26.598
Cáceres	70	—	4.597
Cádiz	—	—	3.707
Castellón	621	3.264	17.565
Ciudad Real	885	356	5.053
Córdoba	—	—	3.204
La Coruña	1.922	2.157	8.221
Cuenca	170	407	8.362
Gerona	128	45	1.336
Granada	160	—	1.840
Guadalajara	824	48	5.102
Gipúzcoa	1.175	353	2.290
Huelva	—	—	3.470
Huesca	1.464	1.644	3.969
Jaén	3	96	1.365
León	409	1.318	8.052
Lérida	—	—	7.382
Logroño	—	—	1.075
Lugo	1	257	2.916
Madrid	—	—	2.871
Málaga	36.633	9.159	71.462
Murcia	2.627	7.470	12.928
Navarra	64	586	7.552
Orense	50	915	4.163
Oviedo	250	—	1.557
Palencia	251	—	12.258
Palmas (Las)	—	70	2.333
Pontevedra	401	2.844	8.239
Salamanca	—	580	6.299
Santa Cruz de Tenerife	48	79	5.434
Santander	—	269	672
Segovia	—	1.112	8.645
Sevilla	—	—	877
Soria	8.553	7.031	12.059
Tarragona	—	—	1.482
Teruel	—	853	2.805
Toledo	1.087	25	522
Valencia	—	80	2.397
Valladolid	618	566	10.189
Vizcaya	550	—	5.392
Zamora	32	—	13.623
Zaragoza	—	—	988
TOTAL	173	544	6.335
	63.662	53.321 (1)	351.075 (2)

(1) 15.040 corresponden al Plan Extraordinario de Andalucía, Extremadura y Canarias, financiado con fondos públicos.

(2) Incluye además Ceuta y Melilla, con 1.527 y 437 solicitudes respectivamente.

Fuente: Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

tras el Decreto de 9 de agosto, al no modificarse, junto a los préstamos, los límites del estrato de demanda fijado por la legislación. En las condiciones presentes, las Entidades financieras consideran insuficiente la garantía hipotecaria en el caso de la vivienda social.

En segundo lugar, las dificultades financieras se han agravado todavía más al introducir nuevamente como préstamos computables los concedidos a adquirentes de viviendas libres, máxime si además se ha operado una reducción sustancial de los coeficientes de inversión obligatoria.

Después de lo anterior, caben pocas dudas sobre el que la normativa de viviendas sociales pasará dentro de poco a ser lo que en la jerga administrativa se denomina un «régimen a extinguir». Probablemente lo sería ya ahora, si no fuera por las 350.000 solicitudes de calificación subjetiva presentadas. A los efectos de la política de alojamiento, la vivienda social ha hecho más difícil la reforma de la política de vivienda al desprestigiar instrumentos como el establecimiento de los límites de ingresos a los beneficiarios, préstamos con cuotas de amortización crecientes, uso exclusivo de circuitos de financiación privilegiados para atender a determinados estratos de demanda, creación de listas de espera para acceder a una vivienda con ayuda del estado, etc., que cualquier reforma debe incorporar. Quizá para lo único que ha servido es para demostrar que en una economía de mercado el Estado no puede orientar la actuación de los agentes económicos en contra de sus propios intereses y que las pautas de comportamiento de estos agentes no cambian en un corto período de tiempo. Pero para ello bastaba ver la experiencia internacional en materia de vivienda; por ejemplo, a las familias con bajos niveles de ingreso les concede préstamos directamente el Estado, o si se desea que los concedan las Entidades financieras privadas se instrumenta una garantía adicional (aval del Estado, seguro privado de hipotecas, etc.).

7. A modo de conclusión

Una de las grandes tragedias de la política de vivienda en España es que se han buscado soluciones simples para hacer frente a problemas complejos. Entre los objetivos del autor de estas páginas, no figura el trazar una evaluación completa y definitiva de lo que ha sido la política de vivienda en España hasta nuestros días. Los puntos tratados son susceptibles de ampliación y de un análisis más riguroso. Se persigue tan sólo iniciar la discusión de algunos temas fundamentales de toda política de vivienda: adecuación entre objetivos y problemática, nivel de eficiencia de las medidas instrumentadas para el logro de los objetivos perseguidos, contribución a la equidad, mejor uso de los recursos públicos, etc., abriendo, en la medida de lo posible, un amplio debate sobre el tema. El progresivo hundimiento del sector exige ya la toma de decisiones. Estas deben tener como objetivos básicos:

— Mantener un nivel mínimo de actividad en el sector, que se pue-

de cifrar en una terminación anual de 350.000 viviendas.

— Sentar las bases para una nueva política de vivienda, que sustituya a la de viviendas de protección oficial vigente hasta ahora.

Los responsables de la política de vivienda deben aprender que las variables claves que permiten determinar el número de viviendas a construir en un año determinado no están en manos del MOPU, sino de los Ministerios que controlan en cierta medida el nivel de actividad de la economía, la asignación de los recursos presupuestarios y la ordenación de los mercados financieros —Economía y Hacienda) y que en última instancia, en una sociedad democrática, la voluntad de los distintos partidos presentes en los organismos representativos de la nación puede influenciar en gran medida el volumen de recursos destinados a un sector tan importante como el de vivienda.

Asimismo, los responsables de la política de vivienda deben saber que sus demandas de un mayor volumen de recursos presupuestarios y una ordenación de los mercados financieros más favorables al sector vivienda o a ciertos subsectores del mismo (por ejemplo, viviendas por debajo de una cierta superficie y precio destinadas a satisfacer las necesidades de alojamiento de la clase trabajadora) deben ser justificadas y debe poder asegurarse que la política de vivienda cuenta con instrumentos eficientes para asegurar un gasto eficiente y equitativo de los fondos públicos y una utilización racional de los fondos privados.

Quizá la situación de crisis por la que atraviesa el sector y la falta de concreción del marco en que debe desarrollarse una nueva política de vivienda —papel de los entes locales, reforma del sistema financiero, reforma fiscal, etc.— hacen que difícilmente ésta pueda concretarse a corto plazo. Sin embargo, sí puede acometerse ya la tarea de una racionalización del gasto público en vivienda —modificación de la adjudicación de viviendas de construcción directa, por ejemplo—, una potenciación de los entes locales en materia de alojamiento, una mejora de la base estadística para asegurar una programación racional en el futuro, etc.—en los que más tarde pueda apoyarse la imprescindible reforma. De lo contrario, cuando aquélla se acometa, no podrá instrumentarse adecuadamente. El paso de una administración pública tal como la presente a otra más eficiente no es obra de un día.

III. La evolución de la política europea de vivienda: una perspectiva desde la realidad española

La experiencia de los países europeos de economía de mercado constituye una perspectiva adecuada para examinar la política española de vivienda, además de sugerir soluciones que pueden resultar apropiadas para la problemática de alojamiento en nuestro país.

Tras veinticinco años de esfuerzos estatales en materia de vivienda, los países europeos han visto desaparecer el elevado déficit cuantitativo originado, en gran parte, por las destrucciones de la Segunda Guerra Mundial. Esta decidida acción gubernamental no ha resuelto todas las dificultades y, sobre todo, a medida que la reabsorción del déficit cuantitativo ha sido cada vez más una realidad, otros problemas han pasado a un primer plano. La política de vivienda ha cambiado sus objetivos e instrumentos para tratar de detener el deterioro del parque antiguo, igualar las oportunidades de todas las familias en el mercado del alojamiento, mejorar la calidad, etcétera, problemas que anteriormente habían sido relegados a un segundo plano ante la gravedad del déficit cuantitativo.

De una utilización indiscriminada de la ayuda estatal a la producción se ha pasado a la utilización de más instrumentos, más sofisticados y que paulatinamente van centrándose cada vez más en la ayuda a las familias en el mercado de la vivienda. La política de vivienda se hace más compleja y de difícil administración, pero a cambio se asegura un uso más eficiente del dinero público y una mayor justicia social, junto a un incremento de la competitividad y transparencia de los mercados de alojamiento.

La experiencia europea constituye también una lección para nosotros en tanto en cuanto muestra una voluntad de la política de vivienda de adaptarse

a una situación cambiante. La naturaleza de las sociedades modernas es tal que sus problemas y aspiraciones se renuevan sin cesar, y los métodos que se inventaron para solucionarlos y darles satisfacción no se puede pretender que sean eternos.

En las páginas siguientes se aborda una descripción de la política europea de vivienda, centrada básicamente en el análisis de la relación objetivos versus problemática y de los principales instrumentos utilizados por el sector público para estimular la producción de viviendas y solucionar el problema del alojamiento de las familias con más bajos niveles de ingresos. Consistentemente, no se abordan otros aspectos que resultan también de extrema importancia para la política de vivienda, de los cuales los más importantes, desde el punto de vista económico, son el de la ordenación de los mercados financieros y el sistema de incentivos concedidos a través del sistema fiscal.

1. El período de postguerra

La política de alojamiento en Europa ha venido condicionada en las tres últimas décadas por un elevado déficit de viviendas, consecuencia en gran parte de la Segunda Guerra Mundial. En Francia, 450.000 viviendas resultaron totalmente destruidas y otras tantas fueron afectadas en mayor o menor grado. En 1950, en Alemania Federal el número de familias excedía al de alojamientos disponibles en más de 5.750.000. Los estragos causados por la guerra no constituyen la única causa de esta situación. En ella tuvieron gran influencia, además, otros factores, como el de la interrupción de las construcciones durante el período bélico, un elevado ritmo de matrimonios al

finalizar la guerra y, en algunos casos, una rápida urbanización.

Ante el elevado déficit cuantitativo de viviendas, la respuesta inicial consistió en proteger a los arrendatarios. Se impuso o se mantuvo el control de alquileres (vigente desde la Primera Guerra Mundial en Francia, Alemania y Gran Bretaña), garantizando a los inquilinos el disfrute de la vivienda. El control de alquileres ofreció protección a los inquilinos, pero no contribuyó en nada a aliviar el déficit de viviendas y, a largo plazo, incluso lo agravó.

El control de alquileres forzó a los gobiernos a una mayor intervención en la construcción de viviendas por dos razones. En primer lugar, el control de alquileres desvió la inversión privada de la construcción de viviendas en alquiler. En segundo lugar, existencia de grandes diferencias entre el alquiler de una vivienda antigua y de una nueva como consecuencia del control de alquileres reduce la demanda de nuevas viviendas, ya que incluso aquellos que cuentan con capacidad económica suficiente se muestran reticentes al tener que pagar un alquiler económico —que cubra costes— por una nueva vivienda. En esta situación, los Gobiernos, si quieren incrementar la producción de viviendas, deben intervenir mediante subvenciones que neutralicen los efectos del control de alquileres.

De las diversas formas de subvención utilizada, la más frecuente fue la subvención a largo plazo y cubriendo una parte importante del coste.

En la Europa de la postguerra, los Gobiernos proporcionaron directamente préstamos a bajo interés y a largo plazo, o efectuaban pagos a los prestamistas que financiaban la construcción de viviendas. A menudo hicieron las dos cosas a la vez. En Alemania Federal, hasta 1965, se establecía un

segundo préstamo hipotecario directo a sesenta años (sin devengar interés en los primeros quince años), a menudo respaldando un primer préstamo del cual el Estado ya pagaba una parte sustancial de los intereses. En otros países se subsidiaban los intereses de préstamos a largo plazo, que a menudo se combinaban con subvenciones de capital, reducciones impositivas y varias otras formas de subsidio suplementarias.

En este período, una de las características tanto del control de alquileres como de los sistemas de ayuda a la construcción de viviendas era que la cuantía de la ayuda estatal (o de la renta dejada de pagar) no se administraba en relación con las necesidades del beneficiario. No se establecían, por lo común, límites de ingresos, y prácticamente la totalidad de las familias podían acceder a una vivienda construida con la ayuda estatal.

La combinación de subsidios a la producción sin tener en cuenta la renta de los beneficiarios, con la plena vigencia del control de alquileres, que tipifican la política europea de vivienda en el período 1945 principios de la década de 1960, constituye una de las respuestas más frecuentes a una situación de fuerte déficit. Especialmente éste es el caso si el alquiler es el régimen de tenencia predominante, ya que entonces la popularidad del control de alquileres en una mayoría electoral de inquilinos favorece su perpetuación en el tiempo.

Control de alquileres y subsidios a la producción, vivienda de propiedad pública y vivienda construida con ayuda estatal constituyeron los elementos dominantes de la política de alojamiento de Europa hasta principios de la década de 1960. En Inglaterra, el Gobierno (autoridades locales) fue prácticamente el único constructor y propie-

tario de nuevas viviendas en alquiler. En Francia, cerca del 80 por 100 de las viviendas construidas lo fueron con préstamos a largo plazo y bajo interés concedidos por entidades crediticias estatales. En Alemania Federal y Dinamarca, aproximadamente el 50 por 100 de las viviendas construidas contaron con ayuda pública. En Suecia, el 90 por 100 de los alojamientos construidos en el período contaron con subsidios de intereses si el préstamo era privado y bajas tasas de interés si era público.

En Europa, las dos grandes excepciones a las formas típicas de la política de viviendas descritas anteriormente fueron Suiza y Bélgica. En ambos casos, la guerra no había afectado el parque de viviendas, y los déficits iniciales eran reducidos. Además, en Suiza, hasta la década de 1970, las tasas de interés eran muy reducida, y de hecho todavía hoy no se exige amortización del capital para los préstamos con garantía de primera hipoteca.

Dentro de los países desarrollados de economía de mercado, las otras dos grandes excepciones a el modelo descrito fueron Estados Unidos y Canadá, donde el Estado dejó prácticamente a la iniciativa privada que solucionase el problema del alojamiento.

2. Los grandes dilemas de la política de vivienda en Europa (mediados de la década de 1960 a 1973)

Ante el déficit de viviendas, un mercado de alquileres controlado y el coste creciente de la construcción y de la financiación hipotecario, se hizo necesario atraer las familias con una proporción relativamente baja entre alquiler-ingresos hacia nuevas unidades. Esto significaba que el Estado no podía insistir en establecer un control sobre medios económicos de las familias para la admisión o en establecer una gradación de alquileres en función de la renta. Los inquilinos de una vivienda subvencionada podían considerar sus bajos alquileres como una justa recompensa por fomentar la producción de nuevas viviendas.

Por desgracia, la casi universal elegibilidad en cuestión de subsidios no sólo repercutió en elevar los costos, sino que, su prolongación, empezó a frenar la construcción y a producir dilemas sociales y económicos. Al incrementarse el coste de las nuevas viviendas, el mercado de las mismas iba quedando restringido a las familias de rentas superiores. Sin embargo, estas familias estaban generalmente bien alojadas en unidades subvencionadas,

más viejas, confortables o de alquiler congelado, y no deseaban, por lo tanto, abandonar las unidades de más bajo precio. Esto significaba que las familias más jóvenes y más numerosas a menudo se quedaban literalmente en la calle incapaces de obtener la casa que necesitaban y podían permitirse pagar.

Los problemas originados por subvenciones prolongadas y excesivas son bastante parecidos a los derivadas de un control de alquileres. En ambos casos, la actuación estatal da por resultado gastos de alojamiento artificialmente bajos, una mala asignación de los recursos destinados a vivienda y una concesión de beneficios basada en la suerte más que en la necesidad.

A mediados de la década de los sesenta, los países europeos modificaron sus políticas de viviendas con el fin de lograr una mayor eficiencia y una mayor equidad al mismo tiempo.

La opción por una mayor eficiencia implicaba reducir el nivel de subvención a la producción. Una mayor equidad implicaba más subsidios a disposición de las familias con menores niveles de ingresos. Ambos objetivos se consiguieron mediante la reforma de los programas de ayuda y estímulo a la producción de viviendas y mediante nuevos programas de asistencia a las familias en materia de vivienda.

A) PROGRAMAS DE AYUDA Y ESTIMULO A LA PRODUCCION

En el frente de la construcción se dio especial importancia a realizar el mismo trabajo con menos dinero. La duración, así como la cantidad anual de la subvención, fue generalmente reducida. En las secciones siguientes detallaremos los sistemas de producción en Francia, Bélgica, Suiza, Alemania Occidental, Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Reino Unido, vigentes desde mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta.

Se analizan a continuación los principales instrumentos utilizados por los sistemas de producción:

1. Forma de subvención.
2. Requisitos de tenencia y de elegibilidad.
3. Cualificación de los promotores.
4. Cantidades a pagar.
5. Límites de renta.

1. Forma de subvención

Las subvenciones adoptan muchas formas, cantidades y duraciones. Son hechas efectivas de muy diferentes for-

mas. El sistema más elaborado se da en Francia (1). Las Cajas de Ahorro en Francia no invierten directamente en el sector vivienda. Los depósitos en las Cajas locales son canalizados a través de la Caisse des Dépôts hacia un banco especializado (Credit Francier) en préstamos a grupos que a su vez se especializan en viviendas subvencionadas, para niveles de renta no demasiado elevados (HLM-Habitations à Loyer Modéré). Los préstamos se conceden con pérdida, compensando al estado francés la diferencia. Este sistema sustituyó al más antiguo de préstamos directos del Teroso que tenía por resultado cargar el préstamo por los gastos presupuestarios. Con el nuevo sistema el impacto del presupuesto en el año inicial queda limitado al pago del interés diferencial de aquel año.

La instrumentación concreta de las subvenciones en otros países presentan una amplia gama de programas optativos para la tarea básica de reducir el coste de nuevas viviendas. En Bélgica, las viviendas de alquiler son estimuladas por préstamos estatales a largo plazo (sesenta y seis años), a tipos de interés muy bajos (1,5 por 100). El acceso a la propiedad de las viviendas es estimulado por un sistema de subvenciones de capital (la cantidad del mismo depende del nivel de ingresos, tamaño de la familia y de la comunidad), así como por una serie de arreglos institucionales para conseguir préstamos a bajo interés. El Estado garantiza préstamos hipotecarios de algunas instituciones privadas cuyos tipos de interés oscilaban entre un 5 y un 8,25 por 100 (según la duración del préstamo, que éste sea de una primera hipoteca y que el prestatario ahorre regularmente). Estos préstamos deben ser generalmente devueltos entre cinco y veinte años. Por parte del sector público, el *General Saving and Pension Fund* ofrece préstamos anuales al 4,75 por 100 durante veinticinco años, y cierto número de instituciones paraestatales, incluida la Sociedad Nacional de Pequeños Propietarios y la Liga Belga de Familias Numerosas, ofrecen asignaciones especiales para determinadas familias.

El sistema de subvenciones inglés incluye actuaciones de los gobiernos local y nacional. Las autoridades locales toman prestados fondos a largo plazo (sesenta años) en el mercado abierto. El gobierno nacional subvenciona en parte el montante de los intereses a las autoridades locales para mantener los costes de intereses por debajo del 4 por 100.

Los holandeses perciben un subsidio de acuerdo con los principales componentes de los costes de funcionamien-

to. La subvención es, no obstante, reducida en un 6 por 100 cada año en el caso de unidades de alquiler y en un 10 por 100 anual cuando las viviendas son de propiedad. En Alemania Federal la cuantía del subsidio es calculado como la diferencia entre un alquiler aprobado sobre una superficie base (tantos marcos por metro cuadrado) y un alquiler basado en el coste de construcción y operación. Al igual que en los Países Bajos, la subvención desaparece automáticamente mediante reducciones de un tercio del total de la misma cada cuatro años. Los daneses obtienen préstamos con subvención de intereses. En Dinamarca, el Estado efectúa un pago directo al prestatario a fin de reducir el coste de la financiación hipotecaria. Este pago se reduce periódicamente, finalizando siete años después de haberse ocupado la casa. El prestatario debe devolver la cantidad (aunque sin interés) durante los siete años siguientes. Los suecos instrumentaron un ingenioso plan que trata de eliminar la necesidad de una subvención mediante amortizaciones crecientes en la hipoteca secundaria financiada con fondos públicos. Esta (entre un 15 por 100 y un 30 por 100 del valor de la propiedad) devenga un tipo de interés de mercado. No obstante, la cantidad reembolsable anualmente depende de la diferencia entre un tipo de capitalización anual determinado por el Estado y la cuota de amortización e intereses resultantes de la primera hipoteca privada. Se requieren, pues, pequeños pagos anuales sobre el préstamo del Estado durante los primeros años de la hipoteca.

2. Requisitos de tenencia y elegibilidad

En todos los países europeos, excepto Bélgica, las subvenciones están limitadas a las viviendas construidas al amparo de la legislación protectora. En cuanto al régimen de tenencia de las viviendas en Francia, Alemania Occidental, Suecia, Países Bajos y Bélgica, los programas básicos benefician tanto a la vivienda para venta como para alquiler. En Suiza, Dinamarca y Gran Bretaña, el programa de subvención directa está limitado a unidades en alquiler. Los propietarios de casas (tanto nuevas como viejas) en Europa, al igual que en los Estados Unidos, reciben subvenciones indirectas sustancia-

(1) Francia adoptó una nueva Ley de Vivienda en enero de 1977, que se analizará más adelante. Aquí se describe la política vigente hasta dicha fecha y desde 1966.

CUADRO I
Porcentaje de viviendas construidas según tipo de promotores

Países	VALOR MEDIO 1960-1975			
	Estado y autoridades públicas	Sector privado	Otros	Porcentaje cooperativas y asociaciones
Alemania	2,5	75,5	—	22,0
Bélgica (1964-1974)	0,6	65,6	—	33,8
Dinamarca	2,3	68,9	—	28,8
Francia (60-67) (2)	1,6	66,3	1,6 (1)	30,5
Irlanda	31,4	—	—	68,6 (3)
Holanda	16,7	52,8	—	30,5
Reino Unido	3,1	54,5	—	42,4
España	2,9	89,8	—	7,2

(1) Reconstrucción.

(2) H.L.M.

(3) Incluye cooperativas de vivienda, organismos privados y particulares.

Fuente: Annual Bulletin of Housing and Building Statistics. Economic Commission for Europe. Ginebra.

les, como resultado de deducciones de los intereses de préstamos en el impuesto sobre la renta. En Gran Bretaña, el propietario puede escoger una subvención sobre el interés en vez de dicha exención fiscal. Esta opción beneficia a los contribuyentes de más bajos niveles de ingresos, ya que están poco afectados por el impuesto sobre la renta.

3. Cualificación de los promotores

Aunque todos los países proporcionan subvenciones a las viviendas de alquiler, existen grandes diferencias según cuales sean los tipos de promotores.

En Francia, Reino Unido y Bélgica el beneficiario de la subvención debe ser un promotor público o semipúblico. En Francia sólo se proporciona ayuda a grupos sin finalidad de lucro que se hallen bajo la supervisión y control de los gobiernos central y local. En Gran Bretaña sólo pueden recibir subvenciones las autoridades de vivienda dependientes de los gobiernos locales. En Bélgica, los únicos beneficiarios que pueden ser designados como tales son las sociedades nacionales de alojamiento. Aunque establecidas como corporaciones privadas, sus fondos iniciales son suministrados por el Gobierno y administrados por una comisión constituida principalmente por individuos designados por el rey y por representantes gubernamentales.

En Suecia y los Países Bajos los promotores que pueden acceder a la ayuda estatal son instituciones privadas y públicas. En Suecia, no obstante, las autoridades municipales y las corporaciones de alojamiento de utilidad pública (organizaciones sin ánimo de lu-

cro en las que la mitad de los cargos directivos los designa la municipalidad) califican para una financiación del 100 por 100 del coste, mientras que las cooperativas reciben un 95 por 100 y los constructores privados sólo una financiación del 85 por 100. En Holanda, las instituciones públicas sin finalidades de lucro reciben una financiación directa por parte del Gobierno del 100 por 100, pero las instituciones lucrativas deben obtener financiación privada.

Aunque Suiza y Alemania Occidental no imponen limitaciones explícitas al tipo de promotor, los alquileres de las unidades subvencionadas construidas por la iniciativa privada son calculados sobre la base del coste (incluido el coste de capital de inversión privada) que impone una limitación implícita sobre el beneficio. En Dinamarca, la participación está limitada a las asociaciones no lucrativas, muchas de las cuales son cooperativas. Como consecuencia, en casi todos los países europeos los promotores públicos y semipúblicos tienen una participación importante en el número de viviendas terminadas anualmente, además de ser propietarios de una parte sustancial del parque de viviendas (cuadros I, II y III).

4. Cuantía del subsidio

Los subsidios pueden emplearse en reducir los costes del capital, los costes de funcionamiento o, al contrario, para aumentar la capacidad económica de los inquilinos para pagar los costes de capital y de funcionamiento. La diferencia clave entre ambos sistemas radica en la cantidad de dinero necesari-

CUADRO II
Viviendas construidas según tipo de promotor

	1960	1965	1970	1975
ALEMANIA				
— Autoridades públicas	2,7	3,2	2,3	2,9
— Cooperativas y asociaciones de vivienda (1)	26,1	25,4	18,4	23,0
— Privados (2)	71,2	71,4	79,3	74,1
— Particulares	62,4	58,8	58,7	59,1
— Corporaciones	4,3	5,6	11,2	7,1
— Empresas	4,5	7,0	9,4	7,9
DINAMARCA				
— Estados y municipios	4,8	3,1	2,2	1,5
— Asociación de vivienda	27,5	27,0	27,3	24,4
— Particulares	67,7	69,9	70,5	74,1
— Con ayuda	21,9	5,8	7,6	1,1
— Sin ayuda	45,8	64,1	62,9	73,0
FRANCIA				
— Estados y autoridades locales	7,0	1,2	0,7	0,8 (3)
— Organización HLM	30,3	30,2	32,3	24,7 (3)
— Privados	62,7	68,6	67,0	74,5 (3)
— Corporaciones	..	..	32,1	35,0 (3)
— Particulares	..	..	34,9	39,5 (3)
IRLANDA				
— Estado y autoridades locales	33,6	29,7	28,4	32,7
— Organismos semipúblicos	..	..	..	..
— Cooperativas de vivienda	..	..	..	..
— Organismos privados	66,4	70,3	71,2	66,9
— Particulares (4)	..	..	..	..
REINO UNIDO				
— Sector público	1,5	2,3	3,3	5,9
— Autoridades locales y New Towns	42,2	41,7	48,6	46,0
— Particulares	56,3	56,0	48,1	48,1
— Sin ayuda	54,7	54,6	46,4	46,0
— Ayudados	1,6	1,4	1,7	2,1
HOLANDA				
— Estado	0,4	0,6	0,6	4,3
— Municipios	23,2	21,7	15,7	4,3
— Asociaciones de vivienda	26,2	26,0	31,6	33,7
— Particulares	50,2	51,7	52,1	62,0
— Ayudados	41,2	20,5	35,6	40,4
— Sin ayuda	9,0	31,2	16,5	21,6
BELGICA				
— Autoridades públicas	..	0,3	0,4	0,6 (5)
— Organismos semipúblicos	..	0,1	0,2	0,3 (5)
— Cooperativas de vivienda	..	0,7	4,0	1,3 (5)
— Organismos privados	..	26,6	35,5	33,5 (5)
— Particulares	..	72,2	60,9	64,3 (5)
ESPAÑA				
— Estado y autoridades locales	12,3	2,2	2,9	2,6
— Otros organismos públicos o semipúblicos	12,0	4,4	3,9	5,0
— Particulares	75,7	93,4	93,2	92,4

(1) Casi todas con ayuda.

(2) Los particulares, parte con ayuda y parte no, las corporaciones y empresas, casi todas con ayuda.

(3) Cifras de 1974.

(4) Según estimaciones oficiales, la construcción privada sin ayuda pública representa 2/5 del volumen de construcción realizado con asistencia pública.

(5) Datos de 1974.

Fuente: Annual Bulletin of Housing and Building Statistics. Economic Commission for Europe. Ginebra.

ria para su funcionamiento y que, probablemente, el segundo sistema permite un gasto del dinero público más eficiente y más justo.

En el sistema francés, la diferencia entre el tipo de interés de mercado y el de los préstamos HLM es aproximadamente del 9%. Teniendo en cuenta esta diferencia, el reembolso del principal y la reducción del impuesto sobre la propiedad, la unidad subvencionada se alquila a un precio de un 70% por debajo del de una unidad similar no subvencionada.

El programa belga de subvención a los alquileres proporciona también una gran reducción en el coste. Con tipos de interés de mercado superiores al 9%, el tipo de interés de las corporaciones nacionales de vivienda es de un 1,5%. Además, el período de amortización es de 66 años.

Los sistemas francés y belga son ejemplos de los sistemas europeos de los años cincuenta (2). Alemania, Holanda y Dinamarca son ejemplos de los nuevos sistemas. El holandés implica una rebaja inicial de un 40% a un 50% del alquiler necesario para cubrir costes. No obstante, la subvención se reduce anualmente en un 6% (o 10% en el caso de los propietarios). La subvención finaliza hacia el décimo año en el caso de unidades de venta, y a los 15 años para las viviendas de alquiler. El sistema de Alemania Federal implica una reducción del alquiler de 5,6 a 3,5 marcos por metro cuadrado y produce una rebaja inicial de algo menos del 40%. La combinación de una reducción de un tercio cada cuatro años más la eliminación de una subvención para los inquilinos con rentas más elevadas da nuevamente por resultado una subvención de poca duración y decreciente en el tiempo. El sistema danés supone una reducción porcentual aún menor. Actualmente, la reducción inicial es aproximadamente

del 25% —la diferencia entre un préstamo al 12% y al 6,5%—. No obstante, dado que la subvención se reduce a cero al cabo de siete años y la cantidad debe ser reembolsada durante los siete años siguientes, la subvención es de menor importancia y tiene también una duración inferior a la de los sistemas holandés y alemán.

El sistema sueco depende del momento del ciclo de renta familiar más bien que de proporcionar la producción de viviendas. Al ser los intereses y la amortización anual del principal de la primera hipoteca más altas que el pago de capital total anual fijo que debe efectuar el prestatario, el gobierno debe pagar la diferencia. De continuar así, la posibilidad de que la segunda hipoteca del gobierno sea reembolsada es cada vez más problemática.

5. Límites de ingresos

Los límites de ingresos en los programas de vivienda europeos son relativamente altos y comprenden un elevado porcentaje del total de las familias existentes (3). De hecho, en tres países, Dinamarca, Suecia y Países Bajos, no existen tales límites, pero en Dinamarca se concede prioridad a las familias con ingresos inferiores a la mediana. En Francia, los límites de renta del programa de subvenciones básico excluyen sólo a aquellos situados entre los cuatro primeros puestos de la escala de renta.

En Bélgica, el programa más importante, un plan de subvenciones para viviendas para venta, tiene límites de ingresos tales que sólo excluyen a las familias que figuran entre los cinco primeros puestos en la escala de ingresos. En Alemania Federal, el nivel de admisión se efectúa a partir de la mediana del nivel de renta. No obstante, la exclusión de los ingresos del con-

yuge en un país donde un alto porcentaje de hogares cuentan con dos adultos que trabajan, eleva mucho la renta efectiva. En Inglaterra, en las viviendas dependientes de las autoridades locales, la selección de inquilinos es de la competencia de aquéllas. Los ingresos medios de las familias que ocupan este tipo de viviendas es semejante a la del total de familias, y las de bajos ingresos se hallan poco representadas.

Las dos excepciones al modelo de límites de ingresos seguido en Europa a partir de 1965 son los programas belga, de viviendas estatales, y el suizo, de alojamientos de alquiler, destinados a grupos de bajo nivel de ingresos. Ambos países han compartido experiencias similares. Ninguno de ellos tuvo que enfrentarse a graves déficits de alojamiento en la posguerra; ninguno utilizó extensivamente los controles de alquiler durante este mismo período; en ninguno de los dos se terminan anualmente muchas unidades destinadas a bajos niveles de renta.

B) ASISTENCIA A LAS FAMILIAS EN MATERIA DE VIVIENDA

Desde 1965 los gobiernos europeos han introducido o aumentado la ayuda directa a las familias con inferiores niveles de ingresos, a fin de permitirles el acceso a un alojamiento en buenas condiciones, independientemente de los programas de estímulo de la producción. Estos programas de asistencia tenían un cierto número de importantes objetivos secundarios, además del de permitir el acceso a una vivienda digna:

1. Objetivos

a) Control de la población

Durante la década de los 30, en Europa el crecimiento de la población constituía un grave problema. Pero así como ahora la preocupación principal es el de la explosión demográfica, en los años 30 preocupaba el problema de una población estática. Un crecimiento de ésta igual a cero no era un objetivo a perseguir, sino un peligro a evitar. Se concedían asignaciones familiares como un incentivo para aumentar el tamaño de las familias y para eliminar las trabas económicas a que se enfrentaban las familias numerosas. Las asignaciones eran un medio de lograr la equidad horizontal entre los individuos con igual renta pero obligaciones familiares desiguales. Las

asignaciones destinadas a alojamiento eran a menudo un componente significativo en la estrategia demográfica. En Suecia, el sistema de asignaciones familiares para alojamiento está limitado a las familias con hijos.

b) Elevación de la calidad media de las viviendas

Los programas de asignaciones familiares para vivienda son también utilizados para fomentar la mejor calidad de las viviendas. A menudo se condicionan las ayudas a la adquisición o alquiler de unidades que reúnan unas mínimas condiciones de tamaño, dotación de servicios e incluso antigüedad.

En Suecia, las asignaciones se limitaban en un principio a aquellas unidades construidas después de 1941. En los Países Bajos aún hoy se limita la asistencia a aquellas unidades construidas desde 1960. Además, a menudo se regula ésta de acuerdo con la calidad de la unidad. En Alemania Occidental, una familia que ocupe una unidad con baño y calefacción central tiene derecho a una asignación familiar para vivienda mayor que si la unidad tuviera uno solo de los dos servicios. El ocupante de esta última unidad, a su vez tendría derecho a una subvención mayor que aquel cuya vivienda no tuviera uno ni otro. La calidad y otros requisitos pueden ser a menudo tan altos que excluyen muchas viviendas y, por lo tanto, a sus ocupantes.

c) Mantenimiento del parque de viviendas

Garantizar una subvención constituye sólo uno de los medios con que cuenta el Estado para ajustar el precio de una mercancía y el poder de adquisición de los pobres. Otro medio alternativo consiste en imponer controles. En Europa, este último enfoque, el del control de alquileres, fue el comúnmente utilizado durante muchos años. Su coste ha sido, sin embargo, también elevado si se valoran también los daños causados en el parque de viviendas por una continuada desinversión y un mal mantenimiento.

La asignación familiar para vivienda constituye otro medio que tiene el Estado para ajustar el precio del alojamiento al poder adquisitivo de las fa-

(2) Tal como ya se ha dicho, Francia cambió radicalmente su política de alojamiento en enero de 1977.

(3) Los empleados en Estados Unidos para tener acceso a una vivienda pública o subsidiada son mucho más bajos.

CUADRO III

Régimen de tenencia de la vivienda en Europa

	Propia	Alquilada a un particular	Alquilada al Estado o Administración	Gratuita	Total
Alemania (RO)	39	44	12	5	100
Bélgica	54	40	2	4	100
Francia	42	42	10	6	100
Gran Bretaña	52	13	31	4	100
Italia	52	36	8	4	100
Holanda	38	26	35	1	100
Suecia	45	34	19	2	100
España	69	25	4	2	100

Fuente: Selection du Reader's Digest. *Radioscopie de L'Europe*.

Citado por Banque Nationale de Paris, en Guide Statistique de la France, 1976.

millas. Tiene la ventaja de que no produce efectos negativos en el mantenimiento de las viviendas.

d) *Asignación equitativa de recursos*

La asistencia familiar en materia de vivienda es también una estrategia consistente con una política gubernamental de abandonar su intervención directa en el mercado de la vivienda. En Dinamarca y Alemania Occidental, el descontrol del mercado de la vivienda en alquiler y la introducción de las asignaciones familiares para alojamiento fueron medidas simultáneas. En Gran Bretaña, la introducción de un sistema de asignaciones familiares para vivienda y la eliminación del control de alquileres fueron elementos básicos de los planes de reforma de la política de alojamiento de 1967 y 1974.

Una de las razones por las cuales los gobiernos europeos abandonaron su anterior política de vivienda de apoyo indiscriminado a la nueva construcción fue porque, además de hacer más competitivo el mercado, se consigue una mayor justicia social. Con el control de alquileres y las subvenciones indiscriminadas del gobierno a largo plazo se llegó en Europa a una situación en la que los inquilinos de unidades subvencionadas o sujetos al control de alquileres pagaban a menudo cantidades desusadamente bajas en concepto de alquiler y/o utilizaban mucho más espacio del que necesitaban. Un sistema de asignaciones familiares para vivienda permite al gobierno librarse de su papel como asignador de recursos, al mismo tiempo que también favorece el objetivo de operaciones gubernamentales fiscalmente prudentes. Condicionando la subvención a las necesidades del inquilino, los fondos públicos pueden ser sólo utilizados en la medida en que son necesarios.

2. *Programas*

La distinta importancia concedida a los distintos objetivos, así como las distintas condiciones de los diversos países, dan como resultado distintos tipos de sistemas de asignaciones familiares para vivienda. En esta sección se compararán los de Alemania Federal, Dinamarca, Suecia, Países Bajos, Francia y Gran Bretaña. Se compararán los programas sobre la base de a) beneficiarios; b) viviendas elegibles; c) cuantía de la subvención, y d) forma y frecuencia del pago.

a) *Beneficiarios*

Por regla general, una familia sólo debe tener una residencia permanente

como condición para poder tener asistencia. No obstante, existen diferentes interpretaciones sobre lo que constituye una residencia permanente. Un estudiante que tiene un apartamento independiente respecto al de sus padres puede obtener una asignación en Dinamarca, pero no en Alemania. En Basilea (Suiza), una familia debe residir en el cantón al menos durante tres años para ser elegible.

En Basilea, también, se limita el subsidio a las familias con tres hijos, por lo menos, menores de edad. Sólo Suecia y Francia exigen tales requisitos entre todos los demás países. En Suecia se exige que la familia tenga por lo menos un hijo; las familias de edad avanzada están protegidas por una asignación enteramente suministrada por el municipio. En Francia, la asignación para viviendas sólo pueden obtenerla familias que ya están percibiendo una asignación familiar a través de la Seguridad Social. Pueden percibir otra asignación aparte las familias con bajo nivel de renta, los ancianos y los enfermos que habiten en unidades de muy bajo coste.

En Francia y Suecia se han dado fuertes presiones en favor de ampliar la elegibilidad a las familias sin hijos. El gobierno francés, en junio de 1971, propuso doblar la cuantía de la asistencia para favorecer a cerca de un millón más de familias, la mayoría de ellas compuestas por personas de edad avanzada, minusválidos y jóvenes trabajadores, que actualmente no perciben apenas ayuda. En Suecia, son cada vez mayores las presiones en favor de incluir a todos los ocupantes de una vivienda que lo necesiten antes que a las familias en sentido estricto. Ello constituye un problema para las autoridades suecas. Los funcionarios de la Vivienda han podido mantener el nivel de entregas en dinero bastante alto y, por lo tanto, canalizar los fondos públicos hacia la vivienda, apelando a la idea de que están invirtiendo cara al futuro, proporcionando una situación segura y saludable a los hijos. Aunque no es posible negar la lógica de la justicia de extender el sistema a todos los que lo necesiten, existe la preocupación de que el dinero será insuficiente para servir de estímulo a elevar el número de viviendas. El actual sistema sueco refleja, de hecho, un compromiso entre las transferencias de renta y el campo de la vivienda. Se concede una asignación básica independientemente de la calidad de la vivienda y se entregan bonos para varios niveles de calidad.

Los límites de ingresos de los programas en la mayoría de países europeos permiten la participación de mu-

chas familias con ingresos moderados y medios. En Suecia, aproximadamente un 40 % de las familias con hijos reciben una asignación de vivienda (90 por 100 de las familias con un adulto reciben la asignación). El porcentaje por número de hijos, no obstante, varía enormemente: 20 % de las familias con un hijo, 45 % de las de dos hijos, y 60 % de las de tres o más hijos, reciben una asignación. En la mayoría de los demás países europeos, los límites de renta son generalmente para familias más numerosas. No obstante, al contrario de los programas de subvención a la producción, la asignación se establece de tal forma que, a pesar de los elevados límites, la mayoría de los beneficiados pertenecen a las familias de renta inferior a la media.

Existen muchas diferencias en la definición de ingreso familiar. Los ingleses utilizan al parecer la renta bruta como base. En la mayoría de los demás países se permiten deducciones a partir de la renta bruta, o se utiliza la renta imponible. La renta para la elegibilidad y la determinación de la subvención varía entre el 80 % (en Alemania Occidental) y aproximadamente el 50 % (en Suecia) de la renta bruta. La cuantía del patrimonio familiar es una barrera para el acceso a la asistencia en Alemania Occidental.

El número de los beneficiarios varía considerablemente según datos referidos a 1972 y 1973. En Holanda, los 35.000 beneficiarios constituyen menos del 1 % de las familias. En Alemania Occidental, un 5 %. En Francia, el millón de familias acogidas al sistema de asignaciones representan aproximadamente un 6 % de todas las familias. En Dinamarca, aproximadamente un 10 % de todas las familias y un 25 % de todos los arrendatarios reciben una asignación. En Suecia, las asignaciones familiares son actualmente concedidas aproximadamente al 15 % de los ocupantes de una vivienda (las familias con hijos constituyen sólo el 36 % de los mismos).

b) *Condiciones de las viviendas*

En la mayoría de los países considerados, la asignación para vivienda puede ser indistintamente concedida para comprar o alquilar. Constituyen excepciones respecto a este modelo Holanda, Dinamarca e Inglaterra. La razón por la que se excluye a los propietarios en estos tres países es que aquéllos reciben una subvención, aunque indirectamente, mediante el sistema impositivo debido a que los impuestos sobre bienes reales y los pagos por el interés de la hipoteca son dedu-

cibles a fines del impuesto sobre la renta.

La antigüedad de la estructura es una condición de elegibilidad en los Países Bajos. En Holanda, la asignación para viviendas de alquiler es sólo disponible para unidades construidas después de 1960; en Suecia, este mismo sistema estuvo limitado, hasta enero de 1969 a unidades construidas después de 1941 (las anteriores a esta fecha estaban sujetas al control de alquileres). El buen estado de la vivienda a comprar o alquilar es también una condición necesaria para recibir una asignación. En Dinamarca, la vivienda debe reunir determinados requisitos en cuanto a tamaño y dotaciones de servicios. No puede haber más de dos personas por habitación (la cocina no se considera habitación). El apartamento debe tener luz natural, así como agua y electricidad, una cocina independiente y lavabo semi-interior. En Francia, las normas son incluso más explícitas. La unidad debe tener un equipo sanitario mínimo (llave de agua, desagüe y retrete en cada piso) y un número suficiente de habitaciones. En Suecia, puede obtenerse una asignación para vivienda independientemente del tamaño o calidad de la unidad. No obstante, es posible conseguir primas sustanciales si la unidad reúne determinadas condiciones de tamaño y calidad. En Holanda, al limitarse la asignación a las viviendas nuevas, quedaba implícita la exigencia de un determinado standard de la vivienda. En otros países, sin embargo, la condición de la unidad afecta la cuantía de la subvención antes que a su elegibilidad.

c) *Cuantía de la subvención*

La determinación de la cuantía de la asignación familiar a la vivienda queda a menudo enterrada bajo áridas fórmulas de alquiler y tablas de subvenciones. Como norma, la cuantía de la asignación se basa en la cantidad en que los costes de acomodo exceden de una justa participación del demandante en el alquiler. No obstante, existen excepciones a esta regla.

En Suecia, el sistema nacional de asignaciones no toma en cuenta los costes de acomodo. En su lugar, las familias incluidas dentro del límite de ingresos, reciben una asignación básica incrementada en una cantidad fija por cada hijo. Esta última es incrementada si la familia ocupa una vivienda con cocina, por encima del tamaño mínimo (de acuerdo con el tamaño de la familia) y cuenta con los servicios de agua y desagüe. Se conce-

de otra asignación si el número de ocupantes no excede del de dos personas por habitación (sin contar la cocina) y la familia tiene un baño o ducha situados en un área del edificio en la que no se vive. El alquiler real que se paga es tomado en consideración por los sistemas municipales, como el de Estocolmo, que completan el sistema nacional. Los ejemplos siguientes resultan ilustrativos de los fuertes incentivos a la calidad de la vivienda existentes en Suecia. El más alto porcentaje de alquiler se paga cuando los ocupantes buscan la unidad más cara (dentro de unos límites amplios) en vez de la menos cara. Así pues, una familia con dos hijos y una renta neta anual de 10.000 coronas, recibe una subvención del Gobierno de 120 coronas por mes si consigue un apartamento de 400 coronas mensuales. Esta cantidad representa un 30 % del alquiler. Si su apartamento es de 600 coronas mensuales, la subvención del gobierno es de 240 coronas, es decir, una participación del 40 %. Para 725 coronas, la subvención es de 310 coronas, o sea un 42,75 %. Esta última es la subvención máxima, de forma que al aumentar el alquiler el porcentaje de participación del Gobierno disminuye.

En Alemania, el coste del ocomodo es el menor del alquiler real, o una cantidad basada en el tamaño y antigüedad de la unidad, tamaño de la localidad en la que se encuentra la casa y equipamiento de la misma. Puesto que hay tres opciones en las tres últimas categorías, hay 27 alquileres distintos para cada tamaño de las familias, y dentro de cada comunidad la posibilidad de escoger entre nueve niveles distintos de calidad y alquiler.

Francia contaba también con una complicada tabla para calcular el alquiler y establecer techos máximos de alquiler. La tabla francesa vigente hasta enero de 1977 tenía dieciocho niveles de alquiler distintos según la época de construcción del edificio, según que el edificio fuera ocupado al adquirirlo, que su alquiler estuviera sometido a control en 1948 y que esté subvencionado. El alquiler base se fijaba tomando una familia con dos hijos, con un 15 % adicional autorizado para cada hijo adicional.

Hay variaciones adicionales en cuanto a lo que debe incluirse bajo el concepto de alquiler. La mayoría de los países excluyen las dotaciones de servicios. Los daneses excluyen el coste de calefacción, agua caliente y seguro de los cristales, pero incluyen el coste de mantenimiento. En Holanda se excluye el coste de la calefacción y los gastos de funcionamiento.

Otra variable básica la constituye la justa participación del inquilino. Una característica común a los planes europeos son las relaciones variables entre alquiler y renta. El más bajo porcentaje corresponde usualmente a las más baja renta y/o a la más numerosa familia.

Muchos países logran el mismo resultado calculando la cantidad de subvención como un porcentaje determinado del alquiler —porcentaje que depende de la renta y del tamaño de la familia.

En el sistema inglés propuesto en 1973, la relación entre alquiler y renta es igual a cero para las rentas más bajas. En el centro del plan se halla un presupuesto mínimo que corresponde a la cantidad recibida por una familia beneficiaria de asistencia pública, más el coste de ir a trabajar. El nivel mínimo se establece a 13,5 libras por semana más 2,5 libras por hijo. Con esta renta, el inquilino debe pagar un 40 % del alquiler, y el gobierno subvenciona la diferencia. Si su renta descende por debajo de aquel punto, el alquiler se reduce en 25 centavos por cada libra por debajo de su presupuesto mínimo (100 centavos la libra). Si su renta es superior al mínimo, su renta aumenta en 17 centavos por cada libra por encima de su presupuesto mínimo.

Para una familia de cuatro miembros y un alquiler semanal de 5 libras (el ejemplo establecido en «Fair Deal for Housing», el Libro Blanco que describe el sistema propuesto), la subvención para la familia con una renta de 30 libras por semana sería de poco más de una libra y la familia tendría que pagar el 13 % de su renta en concepto de alquiler. Con 25 libras, la subvención sería de 1,9 libras y la relación entre alquiler y renta de 12 %. A un nivel presupuestario mínimo de 18,5 libras, la subvención sería de 3,6 libras y la relación 8 %. Con 13 libras, la subvención aumentaría hasta igualar el alquiler y la relación sería igual a cero. Una subvención máxima semanal de 6,5 libras (8 libras en Londres) queda establecida de acuerdo con este sistema.

En la mayoría de los sistemas, la asignación del Gobierno no cubre totalmente la diferencia entre una justa participación del inquilino y el alquiler real. Ello supone un freno a los gastos incontrolados con destino a la vivienda cuando son financiados por el sector público. Holanda e Inglaterra han establecido un máximo para las subvenciones y Dinamarca exige que la renta de la familia sea igual, por lo menos, a dos veces el alquiler. En Alemania Federal, la fórmula es

progresiva, empezando con un 10 % en los más bajos niveles de renta y sobrepasando el 70 % en los niveles más altos.

Las asignaciones en Suecia no son como en la mayoría de los demás sistemas europeos, ya que no condicionan la subvención a ningún nivel de ingreso. En su lugar, la subvención es constante hasta un nivel que se aproxima a la 30-ésima percentila de renta, y luego empieza a descender. Antes de 1967, este descenso era bastante precipitado. Actualmente, la pendiente es más gradual.

Una reciente reforma del sistema alemán de subvenciones tomó un camino completamente distinto. Previamente, el sistema alemán exigía muchos requisitos relativos a una baja relación entre alquiler y renta para las familias numerosas en oposición a las no numerosas. Al decidir que las familias estaban siendo recompensadas en exceso, no sólo mediante exenciones de impuestos, sino también mediante asignaciones a los hijos y privilegios especiales en las asignaciones para la vivienda, fue decidido que las familias con rentas comparables tuvieran una proporción similar alquiler/renta.

d) Forma y frecuencia del pago

Como norma general, el pago se efectúa directamente al beneficiario.

Un problema de programación importante consiste en establecer un sistema en el que el número de personas elegibles para la subvención y el número de las que efectivamente reciben ayuda se correspondan estrechamente.

En la mayoría de los países europeos, en parte o en su totalidad, la admisión del coste de la asignación lo soporta, nistración local. En Basilea (Suiza), recae completamente en ésta. Igual ocurre en las asignaciones para los ancianos en Suecia. En Alemania Federal, los costes se reparten a medias entre la administración federal y estatal. En Dinamarca, se repartían sobre la base de 2/3 la administración nacional y 1/3 la local. Actualmente se lo reparten en igual proporción. En este país, la asignación la paga mensualmente la administración local, y la participación nacional es restituida sobre una base anual. En Suecia, existe un sistema más complejo. Los municipios pueden complementar la asignación nacional. La administración nacional en áreas de costes elevados entrega hasta un 50 % de los gastos locales en determinadas situaciones bien definidas. En el Reino Unido, el gobierno central cubre inicialmente un 90 % de las pérdidas. Este porcentaje debía reducirse al 75

por 100 en 1975-76. Sólo en Francia y los Países Bajos el gobierno central paga la asignación totalmente.

La asignación para el alquiler se paga mensualmente en efectivo y no mediante un certificado o recibo. No obstante, cuando se trata de una cantidad pequeña, puede pagarse trimestralmente. En Alemania Federal, las asignaciones se pagan por adelantado. En Suecia, se pagan con retraso.

C) EL LEVANTAMIENTO DEL CONTROL DE ALQUILERES

En aras de una racionalización del mercado de alquiler y favorecer la movilidad de las familias hacia el mercado de nuevas viviendas, los países europeos abordaron con energía, a partir de 1960, el levantamiento del control de alquileres. Se autorizaron incrementos graduales de los alquileres. No obstante, se adoptaron precauciones para minimizar su efecto en las familias de bajo nivel de renta. Se instrumentaron o ampliaron programas de asignaciones familiares para vivienda en alquiler a fin de permitir a las familias pobres el acceso a viviendas en buenas condiciones o permanecer en las que ocupaban al incrementarse los alquileres. Además de paliar los graves problemas políticos que podrán derivarse de la simple supresión de los controles, el sistema seguido ofrece ventajas importantes: a) asegura un reparto de cargas y beneficios más equitativa, y b) permite disponer de fondos suficientes e incentiva a los propietarios para acometer obras de mantenimiento y reparación. El deterioro del parque, en consecuencia, no sólo puede ser frenado, sino también interrumpido e invertido, disminuyendo, por lo tanto, la necesidad de nuevas construcciones. Se logra, asimismo, un uso más eficiente del parque existente.

Este camino presentó en Europa algunas dificultades adicionales. El levantamiento de los controles es muchas veces insuficiente. Al estar un amplio sector del parque de viviendas en manos de las autoridades locales y de grupos que no persiguen fines lucrativos, la supresión de los controles no supuso en muchos casos un incremento de los alquileres. Venciendo las enormes presiones políticas y económicas que condicionan la estructura de toda política económica, los Gobiernos de la Europa de los años sesenta tuvieron que invertir su papel tradicional: debieron intervenir para obligar que los alquileres subieran en lugar de bajar.

CUADRO IV

Situación comparativa del Sector Vivienda en los países industrializados

	Población		PNB per cápita		Inversión en vivienda		Parque de viviendas			Viviendas construidas										
					1975					Viviendas terminadas al año por 1.000 hab.		Habitaciones por vivienda (media)		Superficie útil media por vivienda			En edificios de 1 ó 2 viviendas			
	A 1 de julio de 1976 (miles)	Δ anual medio desde 1960 en %	1975		Δ anual medio desde 1960 en %	% del PIB	% de la inversión en capital fijo. Total	por 1.000 hab. en 1976		1976		1976		1976		1976				
			(Dóla-res)	Rango				%/oo	Rango	Núm.	Rango	M²	M²	Rango	%	Rango				
Países de economía de mercado:																				
Alemania (RFA)	61.500	0,8	6.610	6	3,7	4,5	21,4	383	8	40,7	10,4	6,4	18	4,6	9	71	95	8	57,4	10
Austria	7.510	0,5	4.720	13	4,4	5,4	15,4	388	7	57,7	6,0	5,9	21	4,2	14	68	86	13	44,7	14
Bélgica	9.890	0,5	6.070	8	4,5	6,1	29,9	395	3	52,8	5,3	...	...	4,6	9	...	97	7	66,7	8
Dinamarca	5.070	0,7	6.920	4	3,8	4,6	23,1	397	2	42,0	6,1	7,7	11	4,8	6	88	122	1	77,3	4
Finlandia	4.730	0,4	5.100	12	4,6	7,0	23,3	318	19	21,4	7,1	12,2	1	2,5	23	59	71	17	23,2	23
Francia	52.940	1,0	5.760	10	4,4	7,3	31,0	399	1	62,2	6,9	8,8	8	3,6	17	64	82	14	49,3	13
Irlanda	3.160	0,6	2.460	22	3,6	6,2	25,9	259	27	57,9	2,1	7,6	14	4,8	6	...	88	12	97,2	1
Luxemburgo	360	0,8	6.050	9	2,7	7,2	26,2	349	11	50,4	...	9,5	4	4,6	9	...	107	4	50,9	12
Noruega	4.030	0,8	6.540	7	3,7	5,5	15,5	365	10	34,5	7,5	10,2	3	4,5	12	76	89	11	74,7	5
Holanda	13.770	1,2	5.590	11	4,0	5,2	24,4	322	17	36,0	7,3	7,9	11	4,7	8	...	71	16	78,0	3
Gran Bretaña	55.930	0,5	3.840	15	2,3	4,0	20,0	368	9	39,0	6,9	6,0	20	4,5	12	...	70	18	73,3	6
Suecia	8.220	0,7	7.880	2	3,2	4,2	20,3	394	4	34,0	9,1	6,8	16	5,1	2	69	109	3	72,8	7
Suiza	6.160	1,2	8.050	1	2,9	7,0	26,3	390	5	44,5	9,4	5,3	22	3,4	19	75	98	6	23,3	21
Canadá	23.140	1,6	6.650	5	3,7	5,3	21,9	323	16	20,0	6,9	9,6	2	5,1	1	99	89	10	60,9	9
Estados Unidos	215.120	1,1	7.060	3	2,9	3,3	20,0	333	14	32,0	7,2	6,1	18	5,0	3	105	120	2	78,3	2
Grecia	9.170	0,6	2.360	23	6,8	5,0	21,5	301	22	...	...	...	...	3,3	20	64	80	16	30,6	17
Italia	56.190	0,7	2.940	17	4,2	6,1	29,2	329	15	22,0	5,8	3,3	23	4,1	15	...	...	...	22,7	24
Portugal	9.660	0,0	1.610	25	6,5	4,0	20,7	...	...	...	3,2	2,6	24	4,9	5	...	104	5	44,6	15
España	35.970	1,1	2.700	19	6,8	6,8	27,2	344	12	46,2	4,2	8,9	6	4,9	4	65	82	14	2,3	27
Países de economía socialista:																				
URSS	256.670	1,1	2.620	20	3,8	...	14,2	230	...	19,0	12,9	8,6	9	...	...	42	49	25	27,0	19
Alemania (RDA)	16.790	0,0	4.230	14	3,1	...	11,4	390	5	64,7	4,7	6,8	16	2,9	22	55	60	22	10,8	26
Bulgaria	8.760	0,7	2.040	24	4,5	...	9,5	281	24	14,6	6,3	7,7	11	2,3	25	56	63	21	12,0	25
Hungría	10.600	0,3	2.480	21	3,2	...	18,0	341	13	33,0	5,8	8,9	6	3,3	20	57	65	19	40,8	16
Polonia	34.360	0,9	2.910	18	4,0	...	12,8	276	25	39,6	4,8	8,0	10	3,7	16	57	58	23	23,4	20
Rumania	21.450	1,0	1.300	27	...	...	5,1	...	...	...	7,3	...	...	2,4	24	46	54	24	...	...
Checoslovaquia	14.920	0,5	3.710	16	2,4	...	15,5	298	23	44,5	6,1	9,4	5	3,5	18	59	69	18	28,2	18
Yugoslavia	21.560	1,0	1.480	26	4,9	...	15,2	268	26	32,6	4,1	7,0	15	2,3	25	48	65	19	57,1	11

Fuente: C.I.D.H.E.C. (París), en base a datos del World Bank y del Secretariado de la CEE/ONU.

3. De la crisis de 1973 a la actualidad: asignaciones familiares para vivienda como principal instrumento de la política de alojamiento

En los años setenta, a la aceleración del ritmo de crecimiento de los costes de la edificación y del suelo urbano, iniciada ya en la segunda mitad de la década de 1960, se sumaron las consecuencias de las tensiones inflacionistas que afectaron a prácticamente todas las economías europeas a raíz de la crisis del petróleo de 1973. La situación inflacionaria afectó a la política de vivienda a través de dos vías:

a) Incremento de los tipos de interés a cotas nunca alcanzadas anteriormente. En consecuencia, los largos plazos a que se concedían los préstamos perdieron sus efectos de reducción de las cuotas de amortización. Estas se reducen en un 30 % al pasar el plazo de amortización de 15 a 30 años, para

una tasa de interés del 6 %, y tan sólo en un 15 % cuando ésta es del 12 %.

La reducción es todavía menor cuando se consideran plazos más largos —para un préstamo al 12 % la cuota sólo se reduce en un 4,9 % al pasar de 25 a 40 años.

b) Con costes de las viviendas y de la financiación crecientes, los sistemas de ayuda y estímulo a la promoción fueron volviéndose cada vez más ineficaces para asegurar el acceso a la vivienda a amplias capas de la población con bajos niveles de renta.

Por ello, aparte de tomar medidas en el campo financiero en el sentido de tratar de aislar los flujos financieros al sector vivienda de las fluctuaciones cíclicas de la economía, los gobiernos europeos han acentuado, a partir de 1973, todavía más la tendencia iniciada a mediados de la década de 1960 hacia: a) una reducción de los estímulos directos a la producción de

viviendas, y b) un incremento del protagonismo de las asignaciones familiares para vivienda como principal instrumento de la política de alojamiento.

Así, por ejemplo, en los últimos años el debate sobre la política de vivienda en Alemania Federal se centra sobre si las asignaciones familiares para vivienda pueden reemplazar los subsidios a la promoción en su totalidad o debe mantenerse la complementariedad entre ambos. En Francia, en enero de 1977, y como resultado del estudio de una comisión presidida por R. Barre sobre la financiación de la vivienda, se reduce el papel de la «ayuda a la piedra» para dar el protagonismo de la política de alojamiento a la «ayuda personalizada a la vivienda».

Otro tanto ocurrió en Holanda y Dinamarca tras el nuevo programa de viviendas introducidas por los respectivos Gobiernos en 1974 y 1975 respectivamente, que suponía un cambio de los subsidios a la producción a subsidios individualizados para vivienda.

En la misma dirección, aunque con un reforzamiento de las autoridades locales en materia de promoción de viviendas, van las medidas tomadas por los laboristas tras su entrada en el Gobierno inglés en marzo de 1974.

Otra característica de la nueva etapa de la política de vivienda en Europa a raíz de la crisis del petróleo de 1973, es la introducción y/o potenciación de medidas para mejora o renovación de las viviendas antiguas, especialmente en las zonas céntricas de las grandes ciudades. Alemania Federal creó un programa específico con este objetivo en 1974. En Francia, tras los estudios de la Comisión Nora en 1975, se introdujo un nuevo sistema de subsidios para este fin, además de potenciar la ANAH (Agence Nationale de l'Amélioration de L'Habitation creada en 1971). En Dinamarca, desde 1974, el Gobierno concede una subvención a fondo perdido del coste de las reparaciones y obras de aislamiento térmico para todo tipo de viviendas.

Fuentes y bibliografía

- Rapport de la Commission d'étude d'une *Reforme du Financement du logement*, presidée par Raymond Barre. «La Documentation Française», 1976.
- *Housing Policy. A consultative Document*. 4 vol., Londres, HMSO, junio 1977.
- ONU. Comisión Económica para Europa: *Les établissements humains en Europe*. Naciones Unidas, Nueva York, 1976.
- D. V. Donnison, *The Government of Housing*. Penguin. Londres, 1967.



Juan Rafols Esteve nació en Barcelona en 1947. Licenciado en Económicas por la Universidad de Barcelona en 1970. Cursos de Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado en el Servicio de Estudios del Banco Urquijo de Barcelona, en la Sociedad de Investigaciones Económicas y, en 1972, en la Asesoría Económica del Ministerio de la Vivienda. En 1973 obtuvo una beca de la National Science Foundation para ampliar estudios sobre el tema de vivienda en el departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (H.U.D.) en Estados Unidos. Amplió estudios de economía y urbanismo en la Universidad de Harvard durante el curso 74-75, también mediante una beca de la National Science Foundation. Desde septiembre de 1975 a junio de 1978 trabajó como asesor económico en la Dirección General de la Vivienda. Ha sido profesor de la Universidad Complutense de Madrid y ha impartido cursos en el Instituto de Estudios de Administración Local.

Ha publicado varios artículos en revistas especializadas sobre los problemas de la vivienda en España.

