

**EL PLAN DE VIVIENDA 1992-1995:
UN ESTUDIO DE SU INCIDENCIA REDISTRIBUTIVA**

M^a Teresa Sánchez*

WP-EC 2003-11

Correspondencia a: M^a Teresa Sánchez Martínez, Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada, C/ Rector López Argüeta, s/n, 18071 GRANADA, Tel.: 958 13 30 99, Fax: 958 24 40 46, E-mail: tsanchez@ugr.es.

Editor: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A.

Primera Edición Junio 2003

Depósito Legal: V-2875-2003

Los documentos de trabajo del IVIE ofrecen un avance de los resultados de las investigaciones económicas en curso, con objeto de generar un proceso de discusión previo a su remisión a las revistas científicas.

* Universidad de Granada, Dpto. de Economía Aplicada.

EL PLAN DE VIVIENDA 1992-1995: UN ESTUDIO DE SU INCIDENCIA REDISTRIBUTIVA

M^a Teresa Sánchez

RESUMEN

El estudio realizado se enmarca dentro del objetivo de equidad que debe perseguir la política de vivienda. Se analizará si la intervención sobre el mercado de la vivienda, a través de las distintas partidas presupuestarias destinadas produce una compensación de las desigualdades, en términos de renta disponible. Se tratará de analizar si el gasto social en especie destinado a vivienda para el periodo 1992-1995, por considerar que las ayudas en él incluidas marcaron una importante inflexión en el peso de la política de vivienda en España, da como resultado una reducción en la desigualdad de la distribución personal de la renta. Para ello utilizaremos los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991, con el propósito de poder hacer un estudio comparativo de rentas *ex-antes* y *ex-post* a la asignación del gasto público en vivienda.

Palabras Clave: Gasto público, vivienda, redistribución, Ingresos Familiares Ponderados.

ABSTRACT

The study is carried out within the objectives of equality that the housing policy must pursue. It will analyse whether the intervention in the housing market of the various designated budgets produces any compensation of the inequalities, in terms of available income. It will attempt to analyse whether the social expenditure in kind, destined for housing over the period 1992-1995 resulted in a reduction in the inequality of personal income distribution, considering that the grants it included market a important change in the weight of housing policy in Spain. In order to do this, the figures from the 1990-1991 Family Budget Survey will be used, with the aim of completing a comparative study of incomes *ex-antes* and *ex-post* the assignation of public expenditure to housing.

Keywords: Public expenditure, housing, redistribution, Adjusted Family Income.

JEL Classification: H30, H70.

1. Introducción

Los planes de viviendas, instrumento presupuestario sobre el que vamos a centrar este estudio, incluyen medidas de fomento basadas en ayudas a fondo perdido para familias de menores ingresos y financiación de los diferenciales de tipos de interés o de la cuota, en la concesión de créditos preferenciales, ambas divididas en función de los ingresos familiares y de la tipología de las figuras protegidas de viviendas (VPO, rehabilitación o vivienda tasada).

En esta investigación se va a analizar si el gasto social en especie destinado a vivienda da como resultado una reducción en la desigualdad de la distribución personal de la renta, y de sí se ha cumplido el mandato constitucional que inculca como obligación de los poderes públicos promover...”las condiciones necesarias...para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada”. Si constitucionalmente se asume como objetivo deseable, el de lograr una distribución más igualitaria de la renta y la riqueza, y para el logro de dicho objetivo se otorga plena confianza a la intervención del sector público en la economía, se intentará contrastar la hipótesis de hasta que punto la política de vivienda, con fines redistributivos, desarrollada en España, a través del gasto público directo, ha dado como resultado una reducción en la desigualdad.

Para estimar los efectos distributivos del gasto público directo, se ha escogido el Plan de Vivienda 1992-1995, por considerar que las ayudas en él incluidas marcaron una importante inflexión en el peso de la política de vivienda en España. Con la imputación de las partidas de gasto de este periodo se procede a estimar la denominada renta final que, por comparación con la renta inicial o disponible previamente calculada, sirve para evaluar el potencial redistributivo del gasto público en vivienda, a través de distintos índices de desigualdad, como los de Gini, Theil o Atkinson.

En este trabajo se mantendrá el estudio de la incidencia desde la perspectiva de *a quién beneficia el gasto*, con equivalencia entre los gastos y beneficios imputados de los mismos, por considerar que es el que mejor se adapta a nuestros propósitos. Así, este criterio será empleado como supuesto de fondo para la imputación de los beneficios del gasto en vivienda, intentando identificar quienes son los hogares que se benefician de las ayudas públicas concedidas por los distintos programas de vivienda.

Nuestro interés se basa, por tanto, en tratar de medir si la distribución de la renta antes y después de la actividad pública en el sector de la vivienda da como resultado

mejoras distributivas. Para ello se construirá una estratificación de la distribución de la renta y cuantificaremos, a través de los índices establecidos, cuál es la diferencia, precisamente entre esas dos distribuciones, utilizando los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990/91, con el propósito de poder hacer un estudio comparativo de rentas *ex-antes* y *ex-post* a la asignación del gasto público en vivienda.

2. Identificación del gasto público en vivienda

El Plan de Vivienda 1992-1995 constituyó la medida de mayor protagonismo de las acordadas por el gobierno en la década de los noventa. Como consecuencia de esta medida y de otras que se pusieron en marcha¹, el esfuerzo medio para la adquisición de una vivienda libre (medida en porcentaje de los pagos por amortización de préstamos sobre la renta familiar, teniendo en cuenta los beneficios fiscales), que en 1991 alcanzó un máximo del 55,59 por ciento, se redujo seguidamente, de modo continuado, a lo largo de la vigencia del Plan de Vivienda, hasta situarse en el 33,54 por ciento de la renta familiar en el año 1994. El esfuerzo para adquirir una vivienda de protección oficial, en las mismas circunstancias, se situó en el entorno del 24 por ciento, nivel que no debería ser significativamente superado en el acceso a la vivienda libre, salvo en el caso de familias de muy alto nivel adquisitivo

En primer lugar, será necesario, para llevar a cabo el estudio, cuantificar el gasto destinado a vivienda a través del Plan de Vivienda 1992-1995. Como se puede observar en el siguiente cuadro, el plan proyectó la construcción de 400.000 viviendas, actuaciones, que por otra parte, debían ser compatibles con un objetivo presupuestario asumible, que no habría de distanciarse significativamente de los 1.803,04 millones de euros (300.000 millones de pesetas, aproximadamente un billón de pesetas en coste presupuestario anual en pesetas corrientes durante los siguientes veinticuatro años), en valor actual, establecido por el Ministerio de Economía y Hacienda. Una vez establecido el límite, se procedía a ajustar las actuaciones por Comunidades Autónomas.

¹ El *boom* inmobiliario de finales de los años ochenta, caracterizado por el elevado precio de la vivienda y la caída en la construcción de VPO, llevó a que a principios de los noventa se tomaran importantes medidas normativas como el Plan de Vivienda 1992-1995, la reforma del Mercado Hipotecario (RD 2/1991), la Ley 19/1992 sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria, la Ley 29/1994 sobre Arrendamientos Financieros, y la Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo, entre otras medidas importantes.

Una de sus principales características fue la de concebirse como un Plan que cumpliera con las necesidades del territorio, es decir, intentar favorecer al máximo la existencia de viviendas asequibles allí donde la demanda se producía. Con este fin se procedió a establecer Convenios entre el MOPT y cada una de las Comunidades Autónomas (regulados en los arts. 49 y 50 del RD 1932/91), para definir cuáles eran sus prioridades, en cuanto a la localización de las actuaciones del Plan (casi la totalidad de ellas expresó una preferencia nítida por los conglomerados urbanos). Además, cada Comunidad Autónoma se comprometía a conceder ayudas complementarias a las estatales con cargo a sus presupuestos autonómicos.

Cuadro 1. Plan de vivienda 1992-1995. Coste total y unitario por tipos de actuación y grado de cumplimiento

	Coste estatal	Grado de cumplimiento Plan	Coste estatal ajustado	Coste unitario actuación	Ponderación actuaciones protegibles
<i>1-Viviendas Protección Oficial</i>	1.331,30	121,9	1.693,60		
1.1- Régimen general	650,65	117,5	764,41	3.318,0	1,00
1.2- Régimen especial	680,65	136,5	929,19	11.542,0	3,47
<i>2-Viviendas precio tasado</i>	298,47	143,9	429,48	3.270,4	0,98
<i>3- Rehabilitación</i>	155,47	88,0	136,82	2.855,3	0,86
4- Total Viviendas (1 a 3)	1.785,24	122,3	2.259,91		

Unidad coste estatal = millones de euros.

Unidad coste unitario = euros.

Fuente: DGAV (1992), MOPTMA y elaboración propia.

Los resultados conseguidos por el Plan de Vivienda 1992-1995 en el ámbito nacional, superaron ampliamente los objetivos planteados en un principio, en un 122,3 por ciento, lo cual, desde el punto de vista cuantitativo resultó bastante satisfactorio. De esta forma, de cara a la realización de este estudio se procederá a reajustar el gasto asignado a los objetivos iniciales previstos, de 1.785,24 millones de euros, con los que finalmente se llevaron a cabo, resultando una cuantía de 2.259,91 millones de euros. También se ha procedido a cuantificar y ponderar las actuaciones de forma unitaria, con lo que se obtiene que una VPO de régimen general, a la que se la dará un valor unitario, supone un coste estatal de 3.318 euros, que financiar una VPO de régimen especial implica un coste para el estado de 11.542 euros, 3,47 veces más que la anterior y lo mismo con las otras actuaciones.

Una vez determinado el gasto público en vivienda hemos de proceder a su imputación a los distintos beneficiarios del mismo, pues el objetivo final de este trabajo es comprobar cómo afecta el gasto directo en vivienda a la distribución de la renta de las familias en España. Definiremos seguidamente el concepto de renta que vamos a utilizar y de los dos conceptos de dicha renta, inicial y final, cuya distribución vamos a evaluar.

3. Incidencia del gasto público directo en vivienda.

La renta es la medida más empleada en los estudios de incidencia, tanto de impuestos como de gastos, puesto que es el indicador habitual para medir el status económico de los individuos². La estimación del primer concepto de renta, la *renta disponible*, se realiza a partir de la información que ofrece la EPF 1990-1991 sobre los ingresos de las familias, que se obtendría de la suma de gran cantidad de componentes. El segundo concepto de renta que emplearemos es de *renta final*, obtenida de sumar a la renta disponible los beneficios del gasto social en especie, en nuestro caso, el gasto en vivienda. La renta final será la magnitud utilizada para evaluar el impacto redistributivo de los gastos en vivienda, entendiendo este impacto como el cambio que la intervención pública provoca en las rentas de los hogares.

3.1. Distribución de la renta disponible

Para la obtención del primer concepto de renta disponible hemos procedido a elevar los datos muestrales de la muestra contenida en la EPF 1990-1991, al universo poblacional contenido, utilizando para ello los factores de elevación poblacional que incluyen las propias cintas de microdatos de la encuesta. Como resultado aparecen un total de 11.298.509 hogares. A continuación, hemos clasificado estos hogares en decilas parciales de población, todo ello en función del sustentador principal, quedando una distribución como la que nos muestra el cuadro 2.

² Para un completo debate sobre los problemas de la medición de la renta y sobre sus limitaciones como medida del *status* económico véase, entre otros a Bandrés (1990) y Gimeno (1996).

Cuadro 2. Distribución de la renta disponible y de los hogares

Decilas	Hogares	% Hogares	%Ac. Hogares	Renta	% Renta	% Ac. Renta	Renta Media
1ª	1.129.850	10,0	10,0	5.087,72	2,66	2,66	4.503,00
2ª	1.129.850	10,0	20,0	8.311,46	4,35	7,02	7.356,37
3ª	1.129.850	10,0	30,0	10.733,35	5,62	12,64	9.499,79
4ª	1.129.850	10,0	40,0	12.971,83	6,79	19,43	11.481,01
5ª	1.129.850	10,0	50,0	15.234,82	7,97	27,41	13.483,92
6ª	1.129.850	10,0	60,0	17.645,31	9,24	36,65	15.617,38
7ª	1.129.850	10,0	70,0	20.435,72	10,7	47,35	18.087,09
8ª	1.129.850	10,0	80,0	24.114,17	12,63	59,97	21.342,79
9ª	1.129.850	10,0	90,0	29.377,18	15,38	75,36	26.000,93
10ª	1.129.850	10,0	100,0	47.075,72	24,65	100	41.665,43
Total	11.298.509	100,0		190.987,28	100,0		16.903,76

Unidad: Para datos de población, número de hogares.

Para renta, millones de euros

Para renta media, euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990-1991.

Llama poderosamente la atención la discrepancia existente entre los datos de ingresos y gastos que recoge la EPF³. Según la información que se recoge de la misma, los ingresos globales de los hogares españoles se cifraban en 210.876,12 millones de euros, mientras que los gastos supusieron un total 231.705,34 millones de euros, lo que nos da como resultado una cifra de ahorro negativo de 20.829,22 millones de euros. Por ello utilizaremos el criterio de tomar como cifra de renta de cada hogar la que se obtiene del siguiente cálculo:

$$Renta\ Disponible = Máx (Ingreso, Gasto)$$

Es decir, se toma como dato de renta del hogar aquel que resulte mayor de entre sus ingresos y gastos declarados. El resultado de este ajuste es una renta total de 190.987,28 millones de euros. Una vez llegados a este punto, se procederá realizar la asignación del gasto, lo que requerirá combinar las informaciones de la EPF 1990-1991 con otras fuentes externas, y habrá, por tanto que diseñar un procedimiento específico que posibilite una imputación coherente de los costes en los que se incurren para la provisión del gasto en vivienda.

³ No sólo existe discrepancia entre los datos de la EPF, también son importantes de resaltar las importantes diferencias con los datos que resultan de la Contabilidad Nacional, puestos de manifiesto en los trabajos de Alcaide y Alcaide (1983), Bandrés (1990) y Estruch (1996), y a los que nos remitimos.

En sintonía con los estudios de incidencia impositiva⁴, donde se busca al pagador último de un impuesto, aquí se planteará encontrar a los beneficiarios de un determinado gasto público, como lo es el gasto público en vivienda, atendiendo al criterio de incidencia normativa, donde se intenta dar respuesta a la pregunta de ¿quién se beneficia del gasto público en vivienda?. De este forma, se intentará identificar quienes son los hogares que se benefician de las ayudas públicas concedidas por el Plan de Vivienda 1992-1995, partiendo de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991.

3.2. *Asignación del gasto en vivienda*

Las partidas de gasto se corresponderán con aquellas ayudas destinadas al acceso a la vivienda y rehabilitación, encuadradas en el Plan de Vivienda 1992-1995. Los Reales Decretos 1932/91 de 20 de diciembre y 1668/91 de 15 de noviembre formaron las dos piezas básicas en el conjunto de medidas que el gobierno toma para intentar resolver el grave problema de la vivienda planteado a principios de los noventa. Las principales innovaciones a destacar en los Reales Decretos 1932/91 y 1668/91 son las siguientes (ver cuadro 3):

- a) Se *amplía el derecho a la subsidiación* a familias cuyos ingresos brutos alcancen hasta 5,5 SMI, cuando hasta entonces sólo alcanzaba a las familias de menos de 2,5 veces el SMI⁵.
- b) Se limita la duración del *derecho a la subsidiación* a un periodo de cinco años, salvo que el beneficiario demuestre, al término de este periodo, que sigue situado en el nivel de ingresos en términos del SMI, que le dio derecho a la ayuda.

⁴ Un estudio detallado sobre los enfoques metodológicos de incidencia del gasto público aparece en Medel y Molina(1984).

⁵ De esta forma se actualiza la cobertura social de la política de vivienda, ya que las ayudas de la política del MOPT se extenderán a más del 80 por ciento de los hogares españoles (Rodríguez López ,1994). Al ampliarse el espectro de las rentas de los usuarios con derecho a ayudas estatales, se puede llegar a beneficiar a familias con bases imponibles por encima de los 9,5 veces el SMI (unos 43.594,74 euros/año en 1992), por tratarse de ingresos familiares ponderados.

Cuadro 3. Síntesis de las actuaciones protegibles en materia de vivienda. Plan de vivienda 1992-1995 (rd 1932/91)

	NUEVA CONSTRUCCIÓN VPO				ADQUISICIONES DE VIVIENDA		
	RÉGIMEN ESPECIAL		RÉGIMEN GENERAL		PRECIO TASADO		
INGRESOS MÁXIMOS* BENEFICIARIOS	2,5 veces SMI		Condiciones normales 5,5 SMI		Programa 1 ^{er} acceso 3,5 SMI	Condiciones normales 5,5 SMI	Programa 1 ^{er} acceso 3,5 SMI
TIPO DE INTERÉS DEL PRÉSTAMO subvenciones en % del precio vivienda	Alquiler 4%	Venta 5%	Venta 3,5 SMI: 7,5% 4,5 SMI: 9,5% 5,5 SMI: 11%	Alquiler 7%	6,50%	3,5 SMI: 7,5% 4,5 SMI: 9,5% 5,5 SMI: 11% (1)	6,50%
		10% (15% con ahorro vivienda)		10% (15% si < 70m ²)	5% [^] (15% con ahorro vivienda)		5% (10% con ahorro vivienda)
TAMAÑO MÁX. (m ² útiles)	90 m ²	90 m ²	90 m ²	70 m ²	120 m ²	70 m ²	
IMPORTE MÁXIMO/m ² PRÉSTAMO CUALIFICADO	80% Mp		95% Mp		70% del precio máximo de venta		
IMPORTE MÁXIMO VENTA/m ²	1 Mp		1,2 Mp		1,5 Mp (2)		
PRECIO MÁXIMO DE RENTA	5,5% del precio máximo de venta		7,5% del precio máximo de				
			Venta				

Mp = Módulo ponderado Pv = Módulo ponderado x coeficiente x superficie
2,5 SMI = 16.828,33 euros/año, aprox.; 3,5 SMI = 24.040,48 euros/año, aprox.; 4,5 SMI = 30.050,6 euros/año, aprox.; 5,5 SMI = 36.060,73 euros/año aprox.
(1) Si el tamaño es superior a 90m², el tipo de interés será el 11%
(2) 1,7 Mp en Madrid y Barcelona, siempre si el tamaño es inferior a 90 m²
Fuente: MOPT.

c) Se establecen ayudas específicas para el *primer acceso a la vivienda* al entender la especial dificultad en que se encuentra este colectivo. Estas ayudas, por compra o alquiler, son compatibles con los regímenes general y especial, de forma que aquella familia con ingresos no superiores a 3,5 veces SMI, que por primera vez adquiera una vivienda, si es VPO y no tiene una superficie superior a 70 m², tiene derecho a una subsidiación de intereses y subvenciones.

d) Se fomenta el *ahorro previo*.

- e) Ayudas a los adquirientes de *vivienda a precio tasado*, modalidad que sustituye a la instaurada por el Decreto 224/89 para la adquisición de vivienda usada.
- f) Fomento de la promoción de *viviendas en régimen de alquiler*, con préstamos blandos y ayudas a fondo perdido directamente al producto.
- g) Nuevo marco de ayudas a *la rehabilitación*, para favorecer actuaciones de carácter integral, siempre que exista acuerdo entre la Comunidad Autónoma y el correspondiente Ayuntamiento.

Se ha de considerar que los límites de renta se expresan en términos de IFP⁶, lo que significa que se tiene en cuenta el lugar de localización de la vivienda, debido a la importancia que la escasez de suelo tiene en determinadas zonas, y que, por tanto, produce disparidades en el precio por m² de la vivienda, provocando que el acceso a la vivienda sea distinto para hogares con los mismos niveles de renta, pero situados en distintas áreas geográficas. La composición de la unidad familiar es otro factor a considerar, encaminado a proteger las familias de mayor carga familiar y también, por último, se considera el número de personas de la misma familia que contribuyen a la formación de dichos ingresos. El cálculo de este parámetro es el siguiente:

$$IFP = IF \times N \times A \times M$$

siendo:

IFP: Cuantía de los ingresos familiares ponderados, en número de veces el salario mínimo interprofesional del año a que correspondan.

IF: Cuantía de los ingresos familiares brutos alegados, en número de veces el salario mínimo interprofesional del año a que correspondan.

N: Coeficiente ponderador en función del número de miembros de la unidad familiar, y en su caso, de sus edades, en el momento de solicitar la financiación cualificada.

⁶ El Real Decreto 2.190/1995 cambia sustancialmente el concepto de IFP, haciendo desaparecer algunos de los factores correctores de los ingresos familiares, si bien las Comunidades Autónomas disponen de un amplio margen de maniobra en ese sentido, gracias a un coeficiente ponderador abierto, de aplicación discrecional, según su propia normativa.

A: Coeficiente ponderador en función del número de miembros de la unidad familiar que generan los ingresos, aportando, al menos, el 20 por ciento de los ingresos familiares brutos.

M: Coeficiente ponderador en función de la relación existente entre el módulo vigente aplicable a la localidad en la que esté ubicada la vivienda objeto de la actuación protegible y el módulo correspondiente al área homogénea con menor módulo.

A continuación se recoge en el cuadro 4 las condiciones que se establecen para el cálculo de los IFP, la determinación de los diferentes coeficientes, así como los municipios incluidos en las determinadas áreas geográficas. Esta ponderación que reciben los ingresos familiares ha hecho que debamos tenerla en cuenta a la hora de asignar el gasto público en vivienda.

Una vez realizadas todas las anteriores ponderaciones, se obtiene un nuevo concepto de renta, resultante de multiplicar la renta disponible obtenida con anterioridad a partir de los datos de la EPF, por los coeficientes ponderadores. El siguiente paso, por tanto, es expresar estos IFP en términos del Salario Mínimo Interprofesional, puesto que las ayudas se otorgan dependiendo de los ingresos en número de veces dicho salario, fijado para 1992 en catorce pagas de 338,25 euros (Real Decreto 3/1991). Para ello se han dividido los Ingresos Familiares Ponderados Medios por el Salario Mínimo Interprofesional. Como se observa en el cuadro 5, los hogares que tendrían derecho a las ayudas podrían situarse en las últimas decilas, puesto que hasta familias con 5,5 veces el SMI tendrán derecho a recibir ayudas. El grave problema de accesibilidad que se produjo en estas fechas, propició que el Plan de Vivienda 1992-1995 ampliase el número de beneficiarios y se reconociera tácitamente la necesidad de ayudas a un sector más extenso de la población de lo que se venía haciendo hasta ahora.

El proceso que se seguirá a continuación, para determinar qué hogares tienen derecho a recibir ayudas y la correspondiente asignación del gasto requiere una mayor complejidad, debido a que además de los límites impuestos en el Plan de Vivienda de 1992-1995, hemos de tener en cuenta que la cuantía de las ayudas es diferente según se trate de una VPO de régimen general (nueva o de alquiler o primer acceso), una VPO de régimen especial (nueva o de alquiler), rehabilitación, o una vivienda a precio tasado, dado que el coste de financiar una vivienda protegida será distinto para la Administración, según se trate un régimen u otro.

Cuadro 4. Cálculo ingreso familiares ponderados

	CONDICIONES	COEFICIENTE	COMPONENTES (1)
N	Familias de 1 ó 2 miembros	1.1	
	Si tienen ≤ 25 años o ≥ 65 años	1	
	Familia = 3 a 4 miembros	1	
	Familia = 5 a 6 miembros	0,90	
	Familia ≥ 7 miembros	0,80	
A	Cuando hay 1 solo preceptor	1	
	Cuando hay 2 perceptores	0,95	
	Cuando hay más de 3 perceptores	0,90	
M⁽²⁾	Área geográfica O ₁ = 421,5 euros	0,77	Municipios de Barcelona y Madrid
	Área geográfica O ₂ = 394,6 euros	0,82	Restantes municipios de las provincias de Barcelona y Madrid de más de 20.000 habitantes, excepto estas.
	Área geográfica O ₃ = 363,5 euros	0,89	Restantes municipios de Barcelona y Madrid
	Área geográfica A ₁ = 381,6 euros	0,85	Municipios de más de 20.000 habitantes de las provincias de: Álava, Alicante, Almería, Asturias, Cádiz, Cantabria, Ceuta, Córdoba, La Coruña, Gerona, Granada, Guipúzcoa, Huelva, Jaén, León, Lérída, Málaga, Melilla, Navarra, Orense, Pontevedra, Sevilla, Tarragona, Valencia, Valladolid, Vizcaya, Zaragoza y todos los municipios de Baleares, Las Palmas y Sta. Cruz de Tenerife.
	Área geográfica A ₂ = 349,2 euros	0,93	Restantes municipios de las provincias anteriores
	Área geográfica B ₁ = 353,4 euros	0,91	Municipios de más de 20.000 habitantes de las provincias de: Albacete, Ávila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Castellón, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Teruel, Toledo, Huesca, Lugo, Murcia, Palencia, La Rioja, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora
	Área geográfica B ₂ = 324,1 euros	1	Restantes municipios de las provincias anteriores

(1) Orden 7 de marzo 1984 (MOPU), donde se establecen las áreas geográficas homogéneas. Posteriormente se produce una pequeña modificación tras la publicación de la Orden de 13 de diciembre 1984 (MOPU), que ya hemos recogido, quedando las áreas tal como aparecen en el cuadro.

(2) Módulos por metro cuadrado útil. Regulados por Orden de 18 de febrero de 1992, donde se determina para 1992 el módulo y su ponderación para las VPO acogidas al Real Decreto-ley 31/1978.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Distribución de los ingresos familiares ponderados medios en número de veces el SMI

CATEGORÍA SOCIOECONÓMICA	DECILAS										Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
0.No activos.	1,0	1,6	2,0	2,4	2,7	3,1	3,6	4,1	4,9	7,5	2,5
1.Empresarios y Directivos Agrarios.	1,1	1,7	2,0	2,5	2,9	3,2	3,6	4,2	5,1	7,8	3,3
2.Resto de trabajadores agrarios y miembros de cooperativas agrícolas.	1,0	1,7	2,0	2,4	2,7	3,1	3,5	4,0	5,1	8,0	2,8
3.Empresarios, profesionales y trabajadores no agrícolas por cuenta ajena.	1,1	1,6	2,1	2,4	2,8	3,2	3,5	4,2	5,1	8,3	4,2
4.Directores profesionales y jefes administrativos por cuenta ajena.	1,0	1,7	2,1	2,4	2,6	3,2	3,5	4,2	5,1	8,2	5,5
5. Resto del personal de servicios y Profesionales de las Fuerzas Armadas.	1,0	1,6	2,0	2,4	2,7	3,0	3,5	4,1	4,8	6,6	3,6
6. Contramaestres, operarios cualificados y miembros de cooperativas no agrícolas.	1,1	1,6	2,0	2,3	2,7	3,0	3,4	4,0	4,8	6,8	3,2
7. Operarios sin especialización no agrarios.	1,0	1,6	2,0	2,3	2,6	3,1	3,5	3,9	4,7	6,3	2,9
8. No clasificables	0,9	1,5	1,8	2,2	2,7	2,9	3,4	3,9	4,3	7,2	2,6
Total	1,0	1,6	2,0	2,4	2,7	3,2	3,5	4,0	4,9	7,6	3,3

Nota: El SMI fijado en cómputo anual es de 4.735,5 euros, según RD 3/1991.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990-1991.

De igual forma, de la totalidad del gasto destinado por la Administración al Plan de Vivienda 1992-1995, un total de 2.259,91 millones de euros, el reparto ha de realizarse considerando las características de financiación, con los módulos de precios aplicables y el porcentaje del crédito sobre el precio de la vivienda que tiene cada una de las modalidades de las viviendas protegidas, una vez actualizadas las ayudas. Se calculará el número de viviendas financiadas, partiendo de la EPF 1990-1991, a aquellos hogares que cumplen las características exigidas por el Plan de Vivienda 1992-1995 (según el Real Decreto 1932/1991, tal como aparece en el cuadro 3).

Los cuadros 6, 7, 8 y 9 recogen los resultados de la explotación de la encuesta, donde se describen las condiciones asignadas a cada una de las figuras protegidas, todo ello clasificado por categorías socioeconómicas y por decilas. Teniendo en cuenta el importe de las ayudas en términos individualizados calculado en el cuadro 1, tendremos que: una ayuda en régimen especial está en torno a 3,47 veces el de una ayuda en el régimen general, mientras que las ayudas individuales para rehabilitación equivalen a 0,86 veces la de una ayuda en régimen general, y las ayudas a viviendas a precio tasado equivalen a 0,98 veces la ayuda del régimen general (cuadro 10).

Cuadro 6. Hogares con derecho a ayudas para VPO Régimen General

	DECILAS									Total
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima	Octava	Novena	
Categoría 0	603,5	936,5	932,1	542,0	-	492,3	398,7	-	-	3.905,1
Categoría 2	-	-	-	1.797,7	1.562,0	1.165,4	864,8	572,3	225,6	6.187,8
Categoría 3	-	305,0	269,6	1.198,3	1.987,8	1.629,1	-	-	-	5.389,8
Categoría 4	-	-	-	-	441,3	-	256,1	-	-	697,4
Categoría 5	-	1.659,1	1.872,4	3.674,5	4.312,1	1.384,2	2.658,9	967,5	537,5	17.066,2
Categoría 6	-	4.562,2	8.825,1	5.401,3	3.813,6	1.762,6	1.658,4	684,1	-	26.707,3
Categoría 8	-	-	-	597,2	-	-	-	-	268,9	866,1
Total	603,5	7.462,8	11.899,2	13.211,0	12.116,8	6.433,6	5.836,9	2.223,9	1.032,0	60.819,7

Condiciones: Calificación Legal = VPO Régimen General.

Régimen de tenencia = Acceso a propiedad, nueva

IFP ≤ 5,5 SMI.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990/91.

Cuadro 7. Hogares con derecho a ayudas para VPO Régimen Especial

	DECILAS					Total
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	
Categoría 0	3.976,20	7.531,90	2.759,10	2.568,3	1.487,8	18.323,30
Categoría 1	-	-	381,09	248,5	-	629,59
Categoría 2	503,9	258,3	1.046,40	984,2	441,3	3.234,10
Categoría 3	-	557,1	223,8	195,3	-	976,20
Categoría 4	205	-	-	-	-	205,00
Categoría 5	236	421,9	705,5	354,2	228,5	1.946,10
Categoría 6	622,7	3.914,10	4.005,90	2.467,3	1.813,6	12.823,60
Categoría 7	142,2	356,9	618,2	275,8	-	1.393,10
Categoría 8	122,9	-	-	-	-	122,90
Total	5.686,10	13.162,90	9.739,90	7.093,6	3.971,2	39.653,89

Condiciones: Calificación Legal = VPO Régimen Especial.

Régimen de tenencia = Acceso a propiedad, nueva.

IFP ≤ 2,5 SMI

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990/91.

Cuadro 8. Hogares con derecho ayudas para rehabilitación

	DECILAS							Total
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima	
Categoría 0	1.453,30	2.723,30	3.069,20	4.204,80	2.694,1	1.692,80	1.298,5	17.136,00
Categoría 2	542,3	-	540,8	-	-	659,7	354,8	2.097,60
Categoría 3	-	-	490,5	757,5	-	-	-	1.248,00
Categoría 4	-	782,3	-	-	757,5	-	-	1.539,80
Categoría 5	580,8	464,6	783,4	2.345,40	-	-	734,9	4.909,10
Categoría 6	-	1.320,80	1.657,70	-	1.752,80	1.349,10	755,2	6.835,60
Categoría 8	-	-	-	659,8	4.633,70	-	-	5.293,50
Total	2.576,40	5.291,00	6.541,60	7.967,50	9.838,10	3.701,60	3.143,40	39.059,60

Condiciones: Régimen de tenencia = Todos excepto acceso a propiedad, nueva.

Inversión en vivienda con un presupuesto > 6.010,12 euros.

Año adquisición vivienda ≤ 1980 (10 años).

IFP ≤ 3,5 SMI.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990/91.

Cuadro 9. Hogares con derecho a ayudas para vivienda precio tasado

	DECILAS									Total
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima	Octava	Novena	
Cat.0	4.618,40	5.440,00	8.526,60	4.054,20	3.658,7	2.580,8	1.284,3	985,4	729,8	31.878,20
Cat.1		1.141,50								1.141,50
Cat.2	397,4	542,3	534,6	542,3	652,4		562,1	862,6		4.093,70
Cat.3		691,8	3.181,30	1.111,30		1.215,9			827,2	7.027,50
Cat.4						379,1				379,10
Cat.5	1.585,30	2.293,50	3.719,20	7352,2	3.458,3		2.658,5	1.157,3	244,5	22.468,80
Cat.6	1.838,00	2.612,00	6.666,10	5.815,10	4.609,0	2.556,9	1.838,0	594,7	367,6	26.897,39
Cat.7		596,7	1.887,20	446,3	1.217,0	410,7	549,2			5.107,10
Cat.8			747,9	828,6						1.576,50
Total	8.439,10	13.317,80	25.262,90	20.150,00	13.595,4	7.143,4	6.892,1	3.600,0	2.169,1	100.569,79

Condiciones: Régimen de tenencia = Acceso a propiedad, usada.

Superficie máxima = 120 m².

Año adquisición vivienda ≤ 1990 (2 años).

IFP ≤ 5,5 SMI.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990/91.

Una vez calculado el número de viviendas financiadas, partiendo de la EPF 1990/91, para aquellos hogares que cumplen las características exigidas por el Plan de Vivienda 1992-1995, y con los anteriores criterios de reparto, se obtiene el cuadro 11. En este último aparece el gasto público en vivienda, distribuido por categoría socioeconómica y por decilas de población. Visionando esta asignación comprobamos

la idea intuitiva que ya comentábamos con anterioridad, como es el hecho de que las ayudas en vivienda se han concentrado en las primeras decilas, fundamentalmente en las cinco primeras, siendo la tercera decila la que recibe mayor importe y una menor cuantía la octava y novena.

Cuadro 10. Distribución del gasto en vivienda para los distintos regímenes de protección

Viviendas con Derecho a Ayuda	Actuaciones a Financiar	Ponderación	Actuaciones Ponderadas
VPO Régimen. General	60.819,70	1	60.819,70
VPO Régimen Especial	39.653,89	3,47	137.599,00
Rehabilitación	39.059,60	0,86	33.591,26
Vivienda Precio Tasado	100.569,79	0,98	98.558,39
Total	240.102,98		330.568,35
Ayuda Promedio Régimen General (euros)		6.836,4	
Gasto Asignado VPO Régimen General		415.789.945,3	
Gasto Asignado VPO Régimen Especial		940.686.652,0	
Gasto Asignado Rehabilitación		229.644.449,0	
Gasto Asignado Vivienda Usada		673.788.087,2	
Gasto Total		2.259.909.133,5	

Unidad gasto = euros.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 11. Asignación del gasto en vivienda

	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima	Octava	Novena	Total
Cat. 0	137,9	237,5	147,0	116,5	75,6	30,6	19,0	6,6	4,9	775,7
Cat. 1	0,0	7,6	9,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,6
Cat. 2	17,8	9,8	31,6	39,3	25,5	11,8	11,8	9,7	1,5	158,8
Cat. 3	0,0	19,9	31,3	24,7	13,6	19,3	0,0	0,0	5,5	114,4
Cat. 4	4,9	4,6	0,0	0,0	7,5	2,5	1,8	0,0	0,0	21,2
Cat. 5	19,6	39,4	59,1	96,6	58,1	9,5	40,3	14,4	5,3	342,2
Cat. 6	27,1	149,3	209,8	134,4	110,3	37,1	28,1	8,7	2,5	707,2
Cat. 7	3,4	12,5	27,3	9,5	8,2	2,8	3,7	0,0	0,0	67,3
Cat. 8	2,9	0,0	5,0	13,5	27,2	0,0	0,0	0,0	1,8	50,5
Total	213,6	480,7	520,1	440,4	326,0	113,6	104,6	39,3	21,6	2.259,9

Unidad: Millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990-1991.

4. Impacto redistributivo del gasto en vivienda

De igual modo a como se procedió con la distribución de la renta disponible, ahora haremos lo propio con respecto a la distribución por decilas parciales de la renta final y las rentas finales medias. Una vez realizada la reordenación de las noventa decilas parciales en función de la correspondiente renta media final, se llega a la distribución de rentas en decilas globales que se muestra en el cuadro 12.

Cuadro 12. Distribución de la renta final y de los hogares

Decilas	Hogares	% Hogares	% Ac. Hogares	Renta Final	% Renta	% Ac. Renta	Renta Media
1 ^a	1.129.850,90	10,0	10,0	5.325,78	2,76	2,76	4.713,70
2 ^a	1.129.850,90	10,0	20,0	8.690,21	4,50	7,25	7.691,46
3 ^a	1.129.850,90	10,0	30,0	11.322,24	5,86	13,11	10.021,00
4 ^a	1.129.850,90	10,0	40,0	13.364,86	6,92	20,03	11.828,87
5 ^a	1.129.850,90	10,0	50,0	15.446,13	7,99	28,02	13.670,95
6 ^a	1.129.850,90	10,0	60,0	18.066,56	9,35	37,37	15.990,22
7 ^a	1.129.850,90	10,0	70,0	20.416,57	10,57	47,93	18.070,14
8 ^a	1.129.850,90	10,0	80,0	24.126,91	12,49	60,42	21.354,07
9 ^a	1.129.850,90	10,0	90,0	29.412,22	15,22	75,64	26.031,95
10 ^a	1.129.850,90	10,0	100,0	47.086,72	24,36	100,00	41.665,43
Total	11.298.509	100,0		193.247,19	100,00		17.103,78

Unidad: Para datos de población, número de hogares.

Para renta final, millones de euros.

Para renta media, euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPF 1990/91.

Con estos resultados obtenidos en el tratamiento de los datos realizados hasta ahora, ya estamos en condiciones de cuantificar el impacto redistributivo del gasto público en vivienda, comparando las distribuciones de la renta disponible y de la renta final, una vez asignado el gasto. A la hora de realizar una presentación sintética del nivel de desigualdad existente en la distribución personal de la renta, será necesario utilizar los denominados índices de desigualdad. Los índices más utilizados son aquellos que resultan consistentes con el criterio de Lorenz⁷, principalmente los

⁷ Las metas de este trabajo quedarían desbordadas si intentásemos realizar una descripción de las propiedades, ventajas e inconvenientes de los principales índices, para ello nos remitimos autores que han tratado de forma exhaustiva la medición de la desigualdad, como Ruiz-Castillo (1986), Zubiri (1984), Lambert (1993) y Estruch (1996), entre otros.

llamados índices homogéneos de grado cero, o índices relativos, entre los que destacan los índices de Gini (G), Theil (T) y Atkinson (A), expresados como siguen:

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j| = 1 + \frac{1}{n} + \frac{1}{n^2\mu} \sum_{i=1}^n (n+1-i)x_j$$

siendo $x_1 < x_2 < x_3 < \dots < x_n$

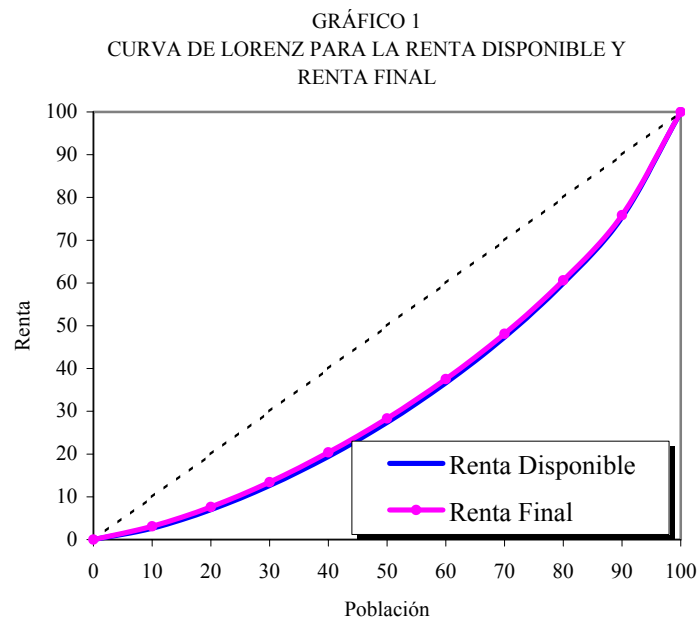
$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{\mu} \log \left(\frac{x_i}{\mu} \right)$$

$$A = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{(1-\varepsilon)} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \quad \text{para } \varepsilon = 1$$

$$A = 1 - \prod_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{\mu} \right)^{\frac{1}{n}} \quad \text{para } \varepsilon \neq 1$$

siendo ε un parámetro de aversión a la desigualdad.

La representación gráfica de la desigualdad de la distribución la tenemos en la curva de Lorenz, en dos momentos sucesivos: en el de la renta disponible y después de las prestaciones en vivienda, tal como aparece en el siguiente gráfico.



Comprobamos que, como consecuencia del volumen del gasto en vivienda, la desigualdad se reduce muy poco, dado que las curvas se encuentran muy cercanas. De hecho, el importe del gasto público directo en vivienda es tan reducido sobre el total de la renta disponible (1,18 por ciento), que su incidencia a la hora de la representación gráfica prácticamente queda minimizado, aunque se evidencia una cierta mejora, nótese que la curva de Lorenz correspondiente a la renta final está situada ligeramente por encima de la dibujada para la renta disponible, más cerca de la recta de equidistribución.

En el cuadro 13 se muestra la participación de las decilas globales sobre las dos distribuciones de renta obtenidas, la renta disponible y la renta final, así como los indicadores de desigualdad calculados para cada una de ellas. Ello nos permitirá evaluar el cambio en la distribución de la renta que ha provocado el gasto público en vivienda. Analizando dicho cuadro se confirma que todos los indicadores empleados reflejan una disminución de la desigualdad cuando se pasa de la renta disponible a la renta final, una vez asignado el gasto en vivienda. Ahora bien, habría que matizar que dicha reducción es, en términos globales, algo pequeña, aunque sí muy significativa.

Cuadro 13. Medidas de desigualdad de la distribución personal de renta en España

PARTICIPACIÓN DE LAS DECILAS	ESTRUCTURA PORCENTUAL		
	Renta disponible	Gasto vivienda	Renta final
Primera	2,66	9,45	2,76
Segunda	4,35	21,27	4,50
Tercera	5,62	23,02	5,86
Cuarta	6,79	19,49	6,92
Quinta	7,97	14,42	7,99
Sexta	9,24	5,03	9,35
Séptima	10,7	4,63	10,57
Octava	12,63	1,74	12,49
Novena	15,38	0,96	15,22
Décima	24,65	0,00	24,36
ÍNDICES	Renta disponible	Renta final	
Gini	0,2937170	0,2863043	
Theil	0,1698230	0,1618577	
Atkinson ($\epsilon = 0,5$)	0,0837000	0,0796952	
Atkinson ($\epsilon = 1$)	0,1623000	0,1558018	
Atkinson ($\epsilon = 1,5$)	0,2387000	0,2274047	
Atkinson ($\epsilon = 2$)	0,3066000	0,2928240	
Atkinson ($\epsilon = 2,5$)	0,3666000	0,3512038	
Atkinson ($\epsilon = 3$)	0,4181000	0,4019810	

Fuente: Elaboración propia.

Continuando el análisis, se va a calcular el potencial redistributivo del gasto total en vivienda, en un intento inicial e intuitivo, de proporcionar una primera idea de la eficiencia en el logro del objetivo redistributivo que persigue esta prestación social. La redistribución R_g según el índice de Gini o el de Theil, para un cierto gasto g , en nuestro caso el gasto público en vivienda. Asimismo se calculará cuál es la cifra de gasto en vivienda necesario para reducir en un punto porcentual la desigualdad inicial medida, dato denominaremos $GN(G)$, si se calcula a través del índice de Gini, o $GN(T)$, si lo es a través del índice de Theil. Ambos indicadores se calcularía de la siguiente manera:

$$R_g = \frac{G_d - G_{d+g}}{G_d} \quad \text{ó} \quad R_g = \frac{T_d - T_{d+g}}{T_d}$$

Donde G_d representa el índice de Gini de la renta disponible, y G_{d+g} es el índice de la renta disponible más el gasto g . Aplicando ambas fórmulas se obtienen los resultados que siguen a continuación:

Cuadro 14. Potencial redistributivo del gasto total en vivienda

$R_g(G)$	$R_g(T)$	$GN(G)$	$GN(T)$
2,523752519	4,69046	896,790	481,857

Unidad: Para R_g , términos porcentuales.

Para el gasto necesario, millones de euros.

Fuente: Elaboración propia.

Las dos primeras columnas reflejan la reducción en la desigualdad que se deduce de la asignación del gasto, según se aplique el índice de Gini o el de Theil. Comprobamos que el porcentaje de reducción es prácticamente el doble cuando utilizamos el índice de Theil (con un potencial redistribuidor del 4,69 por ciento) que cuando se mide a través del índice de Gini⁸ (con un potencial redistributivo del 2,52 por ciento). Las dos últimas columnas del cuadro 14 reflejan el gasto preciso, según uno u otro índice (Gini o Theil), para producir una reducción del 1 por ciento en la

⁸ Este hecho puede explicarse teniendo en cuenta que el índice original de Theil otorga un peso creciente a las transferencias a favor de los estratos inferiores de ingresos, por lo que, al mejorar sustancialmente la situación de estos, cuando se les asigna el gasto en vivienda, el porcentaje de reducción de la desigualdad es mucho mayor que el obtenido con el índice de Gini.

desigualdad de la renta disponible. De estos datos se deduce que el gasto en vivienda tiene un efecto redistributivo nada desdeñable y que la distribución del gasto en vivienda se realiza por medio de una asignación muy eficiente, puesto que la cifra de gasto necesaria para reducir la desigualdad es muy reducida, de 896,790 y 481,857 millones de euros, según se tome el índice de Gini o el índice de Theil.

Si se realiza un análisis algo más exhaustivo del gasto en vivienda, centrándonos en el índice de Gini, se puede sacar algunos resultados interesantes. Se analizará seguidamente la progresividad, equidad vertical y horizontal del gasto en vivienda. La progresividad P_g del gasto queda como sigue, donde C_g es el índice de concentración del gasto⁹:

$$P_g = G_d - C_g$$

La equidad horizontal H_g y la equidad vertical V_g se definen como:

$$H_g = \frac{C_{d+g} - G_{d+g}}{G_d}$$

donde C_{d+g} es un índice de concentración después de asignar el gasto¹⁰

$$V_g = \frac{t_g g_j}{(1 - t_g) G_d} = \left(\frac{t_g}{1 - t_g} \right) P_g \left(\frac{1}{G_d} \right)$$

Cuadro 15. Progresividad, redistribución y equidad*

Gasto	P_g	R_g	H_g	V_g
Total Gasto Vivienda	75,543	2,52375	-0,20431	1,98242

* En porcentaje.
Fuente: Elaboración propia.

⁹ En nuestro caso el índice de concentración C_g nos da un valor negativo, que significa que los beneficios del gasto público en vivienda se concentran en los estratos de rentas más bajos.

¹⁰ La diferencia entre C_{d+g} y G_{d+g} reside en que el primero está calculado sobre la ordenación introducida por la renta disponible y el segundo sobre la ordenación de la renta disponible más el gasto en vivienda, es decir sobre la ordenación de la renta final.

Como puede verse en el cuadro 15, el gasto público destinado a vivienda es bastante progresivo, dado que están distribuidos menos desigualmente que la renta disponible. A la luz del dato de equidad horizontal comprobamos que no se cumple este principio, es negativo (-0,20431), es decir, no se trata igual a los iguales. Ello es debido, principalmente a que para el caso de los programas de protección pública a la vivienda, éstos beneficiarán a aquellos hogares que adquieran viviendas protegidas, es decir, que las ayudas no dependerán de forma estricta de la renta disponible. En términos de equidad vertical, el efecto redistributivo es del 1,98 por ciento.

5. Valoraciones finales

Los resultados obtenidos en este trabajo implican que la incidencia global es positiva, que el gasto público destinado a vivienda contribuye positivamente a disminuir la desigualdad, no de forma elevada pero sí significativa y con un fuerte carácter progresivo en términos de equidad vertical, sobre todo el gasto correspondiente a las ayudas de los programas de vivienda. Hay que tener en cuenta que el gasto social en vivienda suponía en este periodo sólo el 1,18 por ciento de la renta disponible. Ello motiva que su incidencia global sobre la misma, aunque positiva no puede ser elevada. Se puede concluir, por tanto, que las ayudas públicas a la vivienda analizadas presentan un componente redistributivo muy significativo. Este hecho positivo se explica porque los planes de vivienda realizados a partir del año 1984 contemplan las condiciones de renta de los hogares, mientras que los planes llevados con anterioridad sólo se limitaban a ofrecer ayuda a los promotores de vivienda protegidas (la denominada ayuda a la piedra). La ayuda oficial mediante los planes de vivienda ha ido evolucionando para permitir el acceso de una parte de las familias al mercado, personalizando cada vez más estas ayudas.

La actual coyuntura en la que actualmente se sitúa el mercado inmobiliario hace que la política de vivienda vuelva a situarse en el centro del debate político, tal como ya sucedió a finales de los ochenta y principios de los noventa. El gran aumento del precio de la vivienda en España durante el periodo 1997-2002, con tasas reales de crecimiento por encima del 10% y la caída de la construcción de viviendas protegidas a su mínimo histórico (alrededor del 10 por ciento sobre el total de viviendas construidas en 2001), han generado una alarma más que justificada por parte de los ciudadanos, abriendo de nuevo la discusión sobre las causas explicativas de tal acontecimiento y sobre las

medidas que los poderes públicos deberían adoptar en materia de política de vivienda y suelo para solventar este problema.

No obstante, tan esencial quizás como un posible aumento los recursos públicos destinados a la vivienda, las reformas que se debería producir dentro del marco de la política de vivienda para corregir los fuertes desequilibrios del mercado inmobiliario, deberían plantearse principalmente sobre qué gastos debe poner más énfasis la política de vivienda para cumplir con el objetivo de facilitar su acceso. Si se tiene en cuenta la estructura del gasto total que absorbe la vivienda en España, la partida principal la componen los gastos fiscales, que absorbían el 71,39% del gasto total en el año 2001, mientras que el 28,61% restante estaba constituido por las ayudas o subvenciones directas aportadas por los presupuestos.

Los últimos informes elaborados por instituciones como el Banco Central Europeo (BCE, marzo 2003) y la OCDE (OECD, abril, 2003), así como opiniones de algunos expertos, abogan por reducir los incentivos fiscales, sobre todo los destinados a incentivar la demanda, por cuanto inducen a la elevación de los precios de la vivienda y por potenciar al régimen de propiedad frente al alquiler. A pesar de que estas reformas serían políticamente difíciles, la experiencia de algunos países de la OCDE muestran que son posibles.

Las ayudas directas, están más personalizadas que las fiscales, por lo que presentan una mayor progresividad, tal como se ha comprobado en este trabajo, aunque no por ello dejan de estar exentas de algunos problemas como los relacionados con problemas de fraude en la venta por precios superiores al fijado por la legislación, o el desvío de VPO hacia segundas residencias; el tratamiento preferencial de la propiedad frente al alquiler que en ellos se incluye; la imposibilidad de discriminar entre aquellos hogares que realmente necesitan la ayuda y los que no; atender de forma prioritaria al primer acceso; la posible capitalización de los subsidios en los precios de la vivienda a largo plazo, entre otros, que deben ser corregidos (Sánchez Martínez, 2002). Los resultados de esta investigación ponen de manifiesto que el gasto público directo en vivienda contribuye positivamente a disminuir la desigualdad, no de forma elevada, pero sí significativa y con un fuerte carácter progresivo, por lo que la tendencia descendente de las partidas presupuestarias de gasto destinadas a vivienda de los últimos años debería cambiar para asegurar unos mayores recursos destinados la promoción de viviendas protegidas, en propiedad o alquiler, destinadas a aquellos hogares con menores recursos y a los jóvenes que están en edad de emanciparse.

Esta es una responsabilidad ineludible por parte de las tres administraciones, pues la descentralización de la gestión pública sobre las competencias de suelo y vivienda no sólo ha sido solo a escala autonómica sino también a escala local.

Referencias bibliográficas

- ALCAIDE, A, y ALCAIDE, J. (1983): “Distribución Personal de la Renta en España en 1980”, *Hacienda Pública Española*, núm. 85, p. 485-509.
- BANDRÉS MOLINÉ, E. (1990): *Los Efectos de los Gastos Sociales sobre la Distribución de la Renta en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales
- ESTRUCH MANJÓN, A. (1996): *Desigualdad y Política Redistributiva. Una Estimación de la Incidencia de los Gastos Sociales en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-1991)*, Barcelona, Cedecs Ed.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2003): *Structural factors in the EU housing markets*, marzo
- GIMENO, J. A. (1996): “Los Beneficios del Gasto Público: Propuesta Metodológica y Aplicación al Caso de España (1990)”, *Las Políticas Redistributivas, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Fundación Argentaria.
- INE (1992): *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990/91*, Madrid.
- LAMBERT, P. J.(1993): *The Distribution and Redistribution of Income*, 2ª Ed. Manchester University Press.
- MEDEL, B. Y MOLINA, A. (1984): “Enfoque Metodológico sobre la Incidencia del Gasto Público: una Panorámica”, *Hacienda Pública Española*, núm. 91, p. 15-44.
- OECD (2003): *Economic. Survey of Spain*, abril.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ (1994): “La política de vivienda. Evolución reciente y aproximación al caso de España”, *Cuadernos de Actualidad*, septiembre, Instituto de Estudios Fiscales.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1987): “La Medición de la Pobreza y de la Desigualdad en España”, *Estudios Económicos*, núm. 42, Banco de España, Madrid.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Editorial Universidad de Granada.
- ZUBIRI, I. (1984): “Justicia Distributiva: Enfoques Nuevos a un Problema Antiguo”, *Hacienda Pública Española*, 91, p. 279-301.