

A la construcció residencial, li calen instruments polítics d'intervenció

Els anys vuitanta, un test per al mercat de l'habitatge

Carme Trilla

ECONOMISTA

La construcció residencial a Catalunya, durant els anys vuitanta, ha travessat moments molt diversos i contradictoris. No ha estat aquest, però, un fenomen exclusiu de Catalunya ni d'Espanya sinó que, amb més o menys distància en el temps, s'ha produït, amb característiques semblants, a la majoria de països europeus occidentals.

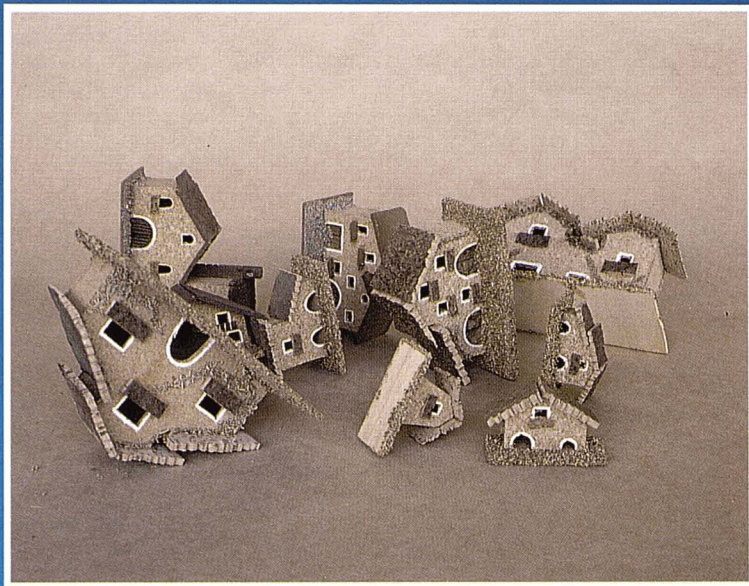
L'ampli ventall de situacions que s'han produït en un període tan curt, ofereix un laboratori excel·lent per a analitzar com funcionen els mecanismes del mercat de l'habitatge, i per a intentar determinar si aquests mecanismes resulten suficients o no de cara a garantir el correcte desenvolupament del sector.



Darrerament, l'avanç del sector de la construcció es fonamenta gairebé exclusivament en la iniciativa privada.

El comportament del sector en el primer quinquenni dels vuitanta, sumit en les dificultats d'una crisi que ja s'havia anunciat en els anys anteriors, però que va adquirir, a les nostres terres, la màxima gravetat durant els anys 1983 i 1984, semblava profundament ancorat, es mostrava poc inclinat a reaccionar davant cap estratègia de correcció o ajuda i donava poc peu a la formulació de pronòstics optimistes.

Importants estocs d'habitatges sense vendre, crisi de gran nombre d'empreses promotores i immobiliàries, davallada dels encàrrecs a arquitectes i aparelladors, dificultats de subsistència per a les empreses subministradores de materials, van ser els aspectes més característics dels primers anys de la dècada, conseqüència d'una crisi important de demanda que no trobava cap tipus d'alleugeriment en el sistema financer.



L'habitatge no és pas una mercaderia convencional.

Ningú, en els anys 1985 i 1986, no hauria gosat predir que el sector de la construcció, i encara més, dins d'ell, el subsector de l'habitatge, experimentaria en un breu termini una millora sensible, i molt menys que aquesta millora seria de la magnitud que hem viscut des del 1987 fins el 1989.

La recuperació econòmica que el país va experimentar l'any 1987, tan poc vaticinada en tota la seva dimensió, va tenir, en efecte, com un dels seus primers símptomes,

l'explosió de la demanda d'habitatge, que va desbordar totes les previsions de producció.

Importants tensions en els preus, no sols en el mercat de l'habitatge de nova construcció sinó també en el de l'usat i el de lloguer; insuficiència de la producció; disgregació de l'oferta amb l'aparició en l'escena del mercat de projectes i iniciatives de promoció immobiliària, basades més en criteris especulatius que no pas fruit d'una estructura empresarial consolidada; inadequació

territorial de l'oferta amb la demanda, són alguns dels trets principals que defineixen la fi de la dècada en l'àmbit de l'habitatge i que resulten absolutament oposats als descrits per als primers cinc anys.

Què s'esdevé en el sector de l'habitatge perquè les oscil·lacions econòmiques hi incideixin amb tanta virulència? Quins mecanismes econòmics operen en aquest subsector i de quina manera actuen per a determinar que qualsevol dinàmica econòmica

general s'hi visqui com dins d'una caixa de ressonància, aguditzant-la o agreujant-la segons les circumstàncies?

L'objectiu d'aquest article és la recerca d'algunes claus d'interpretació d'aquestes preguntes, en el convenciment que, només fent un salt cap a la comprensió de les forces que operen amb llarg abast i que regeixen les interrelacions entre subsectors econòmics, podrem arribar a una visió ajustada de la realitat del sector que ens ocupa.

En aquest sentit, la descripció teòrica de les característiques peculiars del mercat de l'habitatge, que formulem en un segon apartat, serà contrastada amb la realitat a través d'un repàs de l'evolució del sector durant aquests deu anys i de les principals magnituds que l'han emmarcat.

Aquest test del plantejament teòric podrà ser utilitzat, com a base per a la discussió de la sempre polèmica relació entre la intervenció pública i el mercat lliure, bo i donant pautes per respon-

dre a les preguntes següents: ¿el mercat de l'habitatge, té prou capacitat per si mateix per a donar resposta a les necessitats de la població i a les dificultats de la producció? Li cal una intervenció pública correctora? i, si li'n cal, ¿de quina intensitat i de quines característiques hauria de ser? ¿La intervenció pública s'ha de limitar a cobrir aspectes assistencials o ha de prendre un paper actiu en l'arbitratge general i permanent del mercat de l'habitatge?

La construcció residencial a Catalunya durant els anys vuitanta

Els quadres que oferim en aquest apartat mostren l'evolució de la construcció d'habitatges a

La construcció d'habitatges a Catalunya ha travessat moments molt diversos i contradictoris.



Catalunya en la darrera dècada, juntament amb uns altres indicadors del sector, posant-los en comparació amb els del període anterior, per veure els canvis de tendència experimentats.

Pel que fa al volum de construcció, es va iniciar la dècada en plena fase depressiva, com ens ho indiquen les xifres d'habitatges visats, de l'ordre del 40% al 50% per sota de les de mitjan dels anys setanta; amb tot, veiem (quadre 1 i gràfics) que el nombre d'habitatges que s'acabava en aquell mateix moment era més elevat que no en la resta de la dècada, com a conseqüència de l'activitat de dos o tres anys abans, cosa que representava l'entrada en un mercat depressiu de quantitats molt elevades d'ha-

bitatges de nova construcció, difícils, per tant, d'ésser absorbides.

La tendència decreixent es va anar aguditzant durant els primers anys de la dècada, amb encara més reduccions d'habitatges iniciats i amb un progressiu alentiment de les obres acabades, fins arribar al llindar més baix, l'any 1984.

Amb la consolidació de la política d'estímul al sector, per mitjà dels ajuts per a construir i adquirir habitatges de protecció oficial, que va provocar l'aprovació del Pla quadriennal 1984-1987, es va començar a sentir una certa millora del mercat, gairebé imperceptible perquè més que no pas una millora en sentit estricte, reflectia una frenada del procés de deteriorament.

Aquests moments d'assossegament -que podem veure en les dades de 1985 i 1986- van permetre de recuperar una certa confiança per part de l'oferta i van ser l'avantsala d'una eclosió brutal de la demanda -gairebé impossible de preveure- que va esclatar

QUADRE NÚM. 1

EVOLUCIÓ DE LA CONSTRUCCIÓ A CATALUNYA										
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Habitatges acabats										
Protecció oficial	25.329	33.516	27.005	28.746	24.017	24.457	20.856	14.205	15.946	17.806
Lliures	13.829	23.512	41.153	51.144	56.172	56.522	42.531	43.876	43.859	36.075
Total acabats	39.158	57.028	68.158	79.890	80.189	80.979	63.387	58.081	59.805	53.881
Habitatges visats*	70.498	60.202	106.975	101.331	90.988	55.179	80.253	59.417	51.034	52.556

(continuació quadre núm. 1)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Habitatges acabats										
Protecció oficial	13.612	10.480	12.885	11.046	12.658	13.957	16.083	15.492	11.685	6.407
Lliures	35.678	22.494	21.244	17.934	14.364	15.179	13.582	16.243	22.888	31.216
Total acabats	49.290	32.974	34.129	28.980	27.022	29.136	29.665	31.735	34.573	37.623
Habitatges visats*	44.565	36.389	33.304	31.001	29.023	32.949	27.450	41.558	56.693	64.791

* Projectes visats pels Col·legis d'Arquitectes.

l'any 1987 i que va fer que els paràmetres descriptius del sector esdevinguessin radicalment oposats als que hem vist per al començament de la dècada: explosió de les xifres d'habitatges visats, amb creixements interanuals del 55%, 36% o 23%, des del 1987; pèrdua de pes de la protecció oficial a favor de la promoció lliure; escàs augment del nombre d'habitatges acabats, resultat de la poca activitat dels anys immediatament anteriors; insuficient proveïment, per tant, d'obra nova per a un mercat àvid d'adquirir-ne, pujades espectaculars dels preus i reducció de la demanda efectivament solvent.

Finalment, un nou panorama ha començat a dibuixar-se a partir de mitjan 1989, amb la coincidència d'una certa situació límit dels preus (i una certa saturació de la demanda), l'adopció de mesures molt dràstiques de política monetària -limitació del crèdit- i més darrerament de política fiscal -supressió de la desgravació per la compra de segona residència-, que han determinat un retraïment notable de la demanda i que obren, per tant, incògnites importants sobre l'evolució de la producció.

Diversos indicadors econòmics permeten de confirmar, els uns, i d'explicar, els altres, aquesta evolució de la construcció al nostre país.

D'una banda les dades de la **població activa ocupada** (quadre 3) corroboren l'anàlisi anterior mostrant una pèrdua de pes de

QUADRE NÚM. 2

EVOLUCIÓ QUINQUENAL*		
	Catalunya	Espanya
1970-1974		
habitatges*	85.999	514.200
habitatges/1000 h.	16,9	15,1
1975-1979		
habitatges*	59.688	377.323
habitatges/1000 h.	10,5	10,5
1980-1984		
habitatges*	34.856	244.799
habitatges/1000 h.	5,9	6,5
1985-1989		
habitatges*	44.688	315.403
habitatges/1000 h.	7,5	8,3

* Visats dels Col·legis d'Arquitectes (mitjanes anuals).

les persones ocupades en el sector de la construcció des de l'any 1976 fins el 1985 i una recuperació a partir del 1986.

La taxa d'atur del sector de la construcció s'ha mostrat molt més sensible a les oscil·lacions econòmiques -depressives o expansives- que la del conjunt de l'economia; veiem, en efecte, com el diferencial entre taxes d'atur és normalment negatiu en contra del del sector de la construcció; veiem també com en els anys més forts de la crisi (80-83), aquesta diferència s'agreuja, i com, en canvi, entre 1987 i 1989 el diferencial ha arribat a ser positiu, a favor de la població ocupada en el sector.

Cal apuntar aquí que en el terreny de l'ocupació, en els moments presents, un dels elements que més preocupen, des

del punt de vista d'adaptació del sector a les circumstàncies econòmiques canviants, és el descens, no tan sols de les xifres de població ocupada sinó també de les de població activa, és a dir, del potencial de mà d'obra disponible; en efecte, s'observa com en moments que la recuperació del sector exigeix incorporació de més mà d'obra, el coixí de l'atur només garanteix la cobertura d'una part d'aquesta exigència, però, en canvi, no s'enregistra una ampliació de la base de la població activa que asseguri el necessari rejuveniment de la població que ha de treballar en el sector i que eviti colls d'ampolla en la producció.

D'una altra banda, i com a indicadors explicatius de l'evolució de la demanda d'habitatges, analitzarem, seguint el quadre 4, els

preus, els salaris, les rendes familiars disponibles i els tipus d'interès, tots ells expressats en forma de números índex (segons pessetes corrents) amb base 100, l'any 1979.

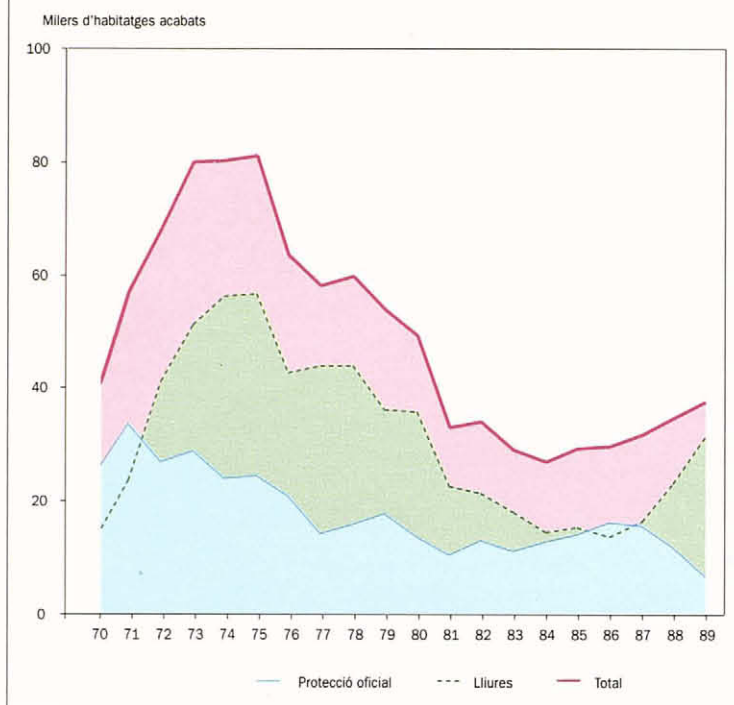
Apuntarem, en primer lloc, la clara pèrdua, en els deu anys considerats, del poder adquisitiu del **salari mínim**, amb un índex, l'any 1989, de 40 punts per sota del **cost de la vida**. (1).

Pel que fa als **preus dels habitatges**, observem com el preu unitari per m² dels habitatges de **protecció oficial** (mòdul) s'ha mantingut amb uns increments clarament paral·lels als del salari mínim, és a dir, també molt per sota del que ha estat la inflació general del país, cosa que, a la llarga, s'ha traduït en una manca d'estímul per a la construcció sota aquest règim. Per als **preus lliures** no existeixen sèries llargues i hem ofert l'única sèrie disponible referida a Madrid, conscients que això només es pot extrapol·lar, i amb mesura, a les grans capitals, però que, en canvi, pot ser útil com a hipòtesi de treball.

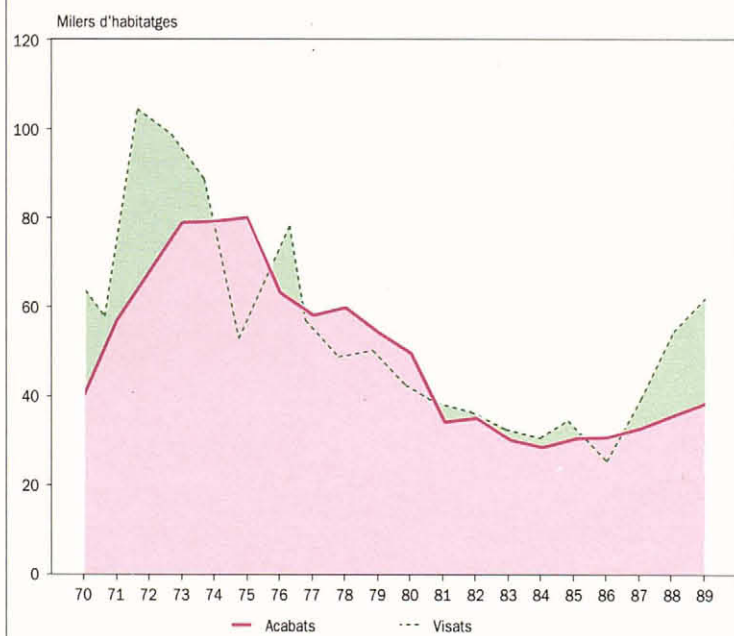
És interessant destacar com aquests preus van restar en una situació pràcticament estacionària des de l'any 1979 fins el 1983; van anar augmentant a uns ritmes lleugerament més elevats fins el 1986 sense aconseguir, però, res més que anar reduint el marge diferencial que presentaven respecte dels preus de protecció oficial (2). La forta pujada del 1987 (del 43%) no va fer, com s'ha dit reiteradament, més que retornar els preus lliures al nivell que haurien tingut si haguessin seguit una tendència de creixement més equilibrada en el temps (cas de la protecció oficial). En canvi, es pot comprovar com les pujades dels anys 88 i 89 han introduït una veritable distorsió entre els preus i els altres indicadors.

Els **tipus d'interès lliures** dels crèdits hipotecaris han estat molt alts durant tota la dècada, amb l'excepció dels descensos dels anys 1987, 1988 i mig 1989, cosa que ha tret estímuls a la de-

EVOLUCIÓ DE LA CONSTRUCCIÓ A CATALUNYA



HABITATGES ACABATS I VISATS A CATALUNYA



QUADRE NÚM. 3

MERCAT DEL TREBALL EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓ										
ANY	CATALUNYA					ESPANYA				
	Població activa	Població ocupada	Atur estimat	Taxa atur	Taxa d'atur general economia	Població activa	Població ocupada	Atur estimat	Taxa atur	Taxa d'atur general economia
1970	214,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.096,3	1.042,0	54,3	5,0	1,5
1975	241,4	231,7	9,7	4,0	3,6	1.387,5	1.238,6	148,9	10,7	6,7
1978	248,6	211,2	37,4	15,0	7,5	1.354,3	1.151,0	203,3	15,0	7,7
1979	235,4	181,2	54,2	23,0	9,9	1.350,1	1.083,6	266,5	19,7	9,6
1980	218,9	152,9	66,0	30,2	13,7	1.327,9	1.000,0	327,9	24,7	12,6
1981	217,9	142,4	75,5	34,6	17,0	1.331,8	972,0	359,8	27,0	15,3
1982	224,4	145,4	79,0	35,2	21,2	1.311,4	939,0	372,3	28,4	16,9
1983	229,0	144,8	84,2	36,8	21,9	1.320,9	916,8	404,1	30,6	18,3
1984	202,5	129,0	73,5	36,3	22,9	1.238,0	783,8	454,2	36,7	21,6
1985	170,7	116,2	54,5	31,9	22,3	1.176,2	790,9	385,2	32,8	21,9
1986	175,0	129,2	45,8	26,2	21,0	1.227,9	879,2	348,8	28,4	21,1
1987	173,1	152,2	20,6	11,9	20,0	1.196,1	969,4	226,7	19,0	19,9
1988	183,3	164,5	18,8	10,3	17,6	1.278,6	1.083,1	195,6	15,3	18,4
1989	195,3	183,8	11,5	5,9	13,8	1.299,0	1.100,0	199,9	15,3	17,2

FONTS: «Reconeixement Territorial de Catalunya», Vol. 7
 «Anuari Estadístic de Catalunya» 1984-1988, CIDC.
 «Encuesta de Población Activa», INE
 «Butlletí d'Ocupació». Direcció General d'Ocupació

QUADRE NÚM. 4

UNS ALTRES INDICADORS ECONÒMICS							
ANY	IPC	SMI	RFD/Càpita	PREUS HABITATGES		TIPUS D'INTERÈS	
		(100=281.644 PTA)	(100=331.556 PTA)	PROTECCIÓ OFICIAL	GENERAL (Madrid)	HIPOTECARIS	
				(100=30.000 PTA/m²)	(100=48.776 PTA/m²)	Lliures	Protegits
1979	100	100	100	100	100	-	11,0
1980	115,5	109,7	-	110,0	105,8	-	14,0
1981	132,4	123,4	134,3	125,5	108,9	-	14,0
1982	151,5	137,0	-	142,9	113,0	17,5	14,0
1983	169,9	154,9	173,9	152,8	117,2		14,0
1984	189,2	167,3	-	172,5	125,3		14,0
1985	205,8	179,1	205,4	184,5	137,3		14,0
1986	223,8	193,3	-	194,2	155,5		13,5
1987	235,7	203,0	251,0*	203,9	222,6		11,75
1988	247,0	212,1	-	210,1	311,3	15,5	11,25
1989	264,0	224,8	313,0*	218,9	395,5	17,5	11,0

IPC= Índex Preus Consum; SMI= Salari Mínim Interprofessional; Rfd= Renda Familiar Disponible. * Estimació.
 FONTS: «Boletín estadístico», Banco de España B.O.E.
 «Renta Nacional de España», Banco de Bilbao
 TECNIGRAMA, Directivos construcción

manda de recursos financers cap al sector de l'habitatge, fins i tot en els primers anys quan els preus es mantien relativament estables. La baixada dels darrers anys, en canvi, ha contribuït poderosament a reforçar una demanda que es mostrava ja disposada a la recuperació. A partir de mitjan 1989 s'observa un canvi important del panorama, amb preus molt elevats, salaris controlats i tipus d'interès una altra vegada molt alts, elements que introdueixen, com veurem, serioses dificultats per al manteniment de l'agilitat que el mercat havia viscut darrerament.

L'evolució de la **Renda Familiar Disponible** confirma la hipòtesi de treball que exposarem en l'apartat següent, segons la qual la demanda d'habitatge es veu fortament condicionada per la capacitat adquisitiva de les famílies: fins l'any 1985, la RFD va mantenir un creixement paral·lel al de l'índex del cost de la vida, és a dir, que es va mantenir estable en termes de poder adquisitiu real, mentre que a partir de 1985 ha experimentat salts elevadíssims, molt per sobre de la inflació, permetent d'aquesta manera de desbloquejar la demanda de consum i dintre d'ella la d'habitatge.

Característiques del mercat de l'habitatge

Entrarem en aquest apartat a fer una descripció teòrica de les limitacions que presenta el mercat de l'habitatge com a fórmula d'equilibri entre producció i necessitats de la població per tal d'interpretar els desajustos que en aquest sentit s'han produït durant els deu darrers anys.

a) La primera observació que cal fer sobre el mercat de l'habitatge és que es tracta d'un **mercant complex**; la seva complexitat deriva del fet que el producte habitatge no és un producte unitari sinó que revesteix formes molt diverses, que poden, fins i tot, entrar en competència entre si: propietat/lloguer/règim cooperatiu/cessió pública; habitatge

nou/habitatge usat; habitatge principal/habitatge secundari; cada una d'aquestes formes estableix relacions d'oferta i de demanda peculiars que sovint exigeixen intervencions correctores per evitar tensions entre submercats.

Pensem, en aquest sentit, que bona part de l'esforç de construcció dels darrers anys al nostre país no ha anat adreçat a cobrir necessitats primàries d'habitatge sinó que gairebé un 40% s'ha destinat a residència secundària. En conseqüència, tots els incentius fiscals que s'han adoptat indiscriminadament han comportat una mala aplicació dels recursos públics des d'una òptica de cobertura de necessitats primàries d'habitatge.

L'altra cara de la moneda d'aquesta mateixa complexitat rau en la dificultat de poder definir l'habitatge com un bé d'ús o de consum o com un bé d'inversió. Les motivacions econòmiques que hi ha darrera de cada una d'aquestes opcions són tan radicalment divergents que poden determinar, com així ho estan fent, l'ofegament de l'una per l'altra.

Cal veure sota aquesta òptica l'efecte pervers que han tingut, en els darrers anys i sobre els preus dels habitatges, les demandes especulatives formulades sobre el sector no per satisfer necessitats primàries sinó amb finalitat d'inversió.

Un altre element que introdueix complexitat és l'enforquillament en què es troba el mercat de l'habitatge entre el mercat del sòl i el mercat financer, els quals li resten gairebé totes les possibilitats d'autonomia. En efecte, d'una banda l'oferta es veu supeditada a la disponibilitat del sòl, un input rígid i sobre el qual recauen dificultats de mercat semblants a les que veurem en el cas de l'habitatge. Per una altra banda la mateixa oferta i, sobretot, la demanda, condicionades per l'elevat cost del producte habitatge (tant de producció com d'adquisició) no poden prescindir del recurs al mercat financer, restant d'aquesta manera altament vulnerables a qualsevol alteració d'aquest.

Més endavant veurem unes consideracions més detallades sobre la incidència del mercat financer sobre el mercat de l'habitatge.

b) En segon lloc, el mercat de l'habitatge és, en un sentit econòmic un **mercant imperfecte**. Imperfecte des del moment que l'ajust entre oferta i demanda que haurien de determinar els preus no es produeix, ni en el moment adequat, ni per al volum de producció necessari.

La *inelasticitat* de l'oferta davant les variacions de la demanda, la *inelasticitat* de la demanda a les variacions dels preus i, finalment, la *inelasticitat* a la baixa dels preus són les tres raons bàsiques que expliquen la impossibilitat d'un ajust exacte.

c) Finalment, el mercat de l'habitatge, des d'un punt de vista social, és un mercat poc eficient. En efecte, si abans analitzàvem com el mecanisme d'ajust del mercat per mitjà dels preus no aconseguia d'assegurar el volum de producció necessari ni en el moment adequat ni en el lloc apropiat, veurem ara com, a més, aquest mateix mecanisme és incapaç de garantir una distribució equitativa del producte generat.

Deixant de banda els problemes de distribució en èpoques recessives, en les quals resulta de molta més gravetat el problema d'escassetat de la producció, analitzarem el que succeeix en èpoques expansives durant les quals el volum d'habitatges en valors absoluts semblaria ser suficient per a garantir la cobertura de totes les necessitats. Un exemple de situació com aquesta és la que està vivint la construcció d'habitatges a Catalunya, des de l'any 1988, amb una quantitat d'habitatges projectats, com s'ha vist en el primer apartat, de l'ordre de les 60.000 unitats, cosa que representa una proporció de 10 habitatges per 1.000 habitants.

Enfront d'una situació com aquesta es dona la paradoxa que una part creixent de la població resta allunyada del mercat per raons combinades d'excés de preus i de dificultats d'obtenció

de finançament, essent així que només una petita part de la producció s'adreça a cobrir necessitats primàries, i aquestes encara d'uns segments restringits de població, mentre que la resta es destina a demanda de segona residència, probablement del mateix tram de població.

El mecanisme dels preus no sols assegura, sinó que altera radicalment la necessària equitat en la distribució d'un producte de primera necessitat com és l'habitatge i, per tant, la intervenció pública és, en aquest sentit, imprescindible per a corregir les desviacions del mercat.

Hem vist abans com la demanda d'habitatge depèn, en darrer terme, de la capacitat adquisitiva de les persones físiques o de les unitats familiars. Tanmateix, aquesta capacitat adquisitiva és condicionada no tan sols pels nivells d'ingressos i per les seves expectatives de renda permanent sinó també per les condicions del mercat financer.

En efecte, el producte habitatge sol finançar-se a llarg termini i la majoria de compradors ho fan amb recurs al crèdit institucional, d'aquí que les condicions d'aquest crèdit resultin determinants per a l'accés a l'habitatge de compra.

Una diferència de tres punts en el tipus d'interès com ha succeït darrerament amb el pas del 13% al 16%, pot arribar a equivaler, en termes de pagaments mensuals d'una hipoteca a 20 anys, a un encariment del 16% del preu de venda d'un habitatge.

És per aquest motiu que a l'hora d'interpretar la solvència de la demanda en un context expansiu no és correcte fer referència exclusivament al nivell de preus sinó que cal entrelligar aquesta variable amb la de les condicions del sistema financer i cal ser, des d'una perspectiva d'intervenció pública, molt cautelós en la regulació monetària.

Dit d'una altra manera, els tipus d'interès i la política monetària són un dels escassos instru-

L'oferta d'habitatge no és elàstica per raons intrínseques i estructurals i dificulta l'adaptació àgil de la producció a la realitat de la demanda; d'una banda el llarg període de maduració de la producció determina que qualsevol alteració de la demanda en un moment determinat només sigui atesa per l'oferta en un moment molt posterior; d'altra banda hi ha una impossibilitat gairebé radical de procedir, com es fa en uns altres mercats, a cobrir els dèficits d'oferta d'una àrea amb els possibles superàvits d'una altra, atesa la immobilitat del producte.

Aquesta rigidesa de l'oferta té una primera conseqüència clara: qualsevol canvi positiu de la demanda es tradueix molt més aviat en un augment dels preus que en un augment de la producció; contràriament, qualsevol reducció de la demanda només és enregistrada per l'oferta quan el producte ja s'ha acabat i aquest fet, combinat amb una elevada manca de flexibilitat a la baixa dels preus, provoca que el desajust es tradueixi en sobreproducció i parc invenut. (3)

La dinàmica seguida pel mercat de l'habitatge d'obra nova durant els anys vuitanta ens ofereix, com ja hem vist, exemples ben clars d'aquesta dificultat d'ajust i la situació d'aquest mercat a la fi de 1989 i el començament de 1990 s'ajusta prou a la segona part de la reflexió com per ésser considerada amb precaució per part dels agents productius.

Però, no tan sols l'oferta és rígida sinó que la demanda, per raons diferents i alienes al propi sector, també es mostra escassament flexible a les pressions de l'oferta i a les variacions dels preus. Hom podria dir que la demanda d'habitatge no és una demanda pura, en el sentit que qualsevol necessitat es tradueix en demanda sinó que, atès que el producte habitatge és un bé de preu molt elevat, la seva demanda només es pot materialitzar quan hi ha una previsió certa d'ingressos suficients o bé una possibilitat de recurs fàcil al mercat financer. És a dir, que la demanda d'habitatge es veu fortament condicionada per la situació econòmica general de les famílies o dels particulars, per la política de rendes i per la política monetària i financera d'un país.

Hem vist en l'apartat 1 com, en efecte, l'explosió de la demanda de l'any 1987 va venir lligada a una recuperació de la renda familiar disponible i al moviment de descens dels tipus d'interès.

D'aquí que, en un procés d'expansió econòmica, ni tan sols les fortes pujades de preus siguin capaces de treure els estímuls a la demanda o que, en un moviment de recessió, no s'aconsegueixi d'atreure una demanda que es troba retreta, ni per la via de fer baixar els preus (naturalment que en ambdós casos cal entendre que es parla d'oscil·lacions de preus dins d'uns marges màxims i mínims, més enllà dels quals aquesta afirmació deixaria de ser certa. Hem observat, en efecte, com entre el 1980 i el 1983 els preus s'havien mantingut estables i, no obstant això, la demanda no s'havia expandit).

En tercer lloc la *poca flexibilitat a la baixa dels preus*, particularment certa pel que fa al mercat d'obra nova, és determinada per la rigidesa de costos de la producció, però sobretot per la incidència que damunt aquest mercat té el mercat del sòl. L'obtenció de sòl en moments especulatius determina elevacions de costos de la construcció, tan fortes que fan difícil un joc sobre el preu final. En una estructura empresarial consolidada i amb funcionament continuat el càlcul del preu final s'ha de fer no solament tenint en compte el cost d'obtenció prèvia del sòl, sinó també el cost de reposició de sòl per al manteniment de l'activitat i, per tant, les expectatives d'inflació en el mercat del sòl dificulten la possibilitat d'actuar sobre els preus reduint-los en un moment d'estrangulament de la demanda.

L'experiència viscuda al començament dels anys vuitanta corrobora plenament aquesta afirmació: els promotors que patien les conseqüències de la crisi, amb forts estocs d'habitatges sense vendre, no donaven incentius a la demanda per la via de la reducció de preus en termes absoluts, sinó que s'estimaven més que el pas del temps, amb taxes d'inflació elevades, laminés relativament aquests preus i els fes més assequibles (observeu, un cop més, l'evolució dels preus fins l'any 1986).

ments d'intervenció que té l'administració per a combatre l'efecte de pujada de preus que el mercat determina i per a reduir les ineficiències de la distribució del producte habitatge que se'n deriven.

No s'hauria d'escatimar cap esforç adreçat a aconseguir que els tipus d'interès mantinguessin els diferencials més baixos possibles respecte de l'IPC i tota política tendent a assegurar uns tipus estables per al sector habitatge no s'hauria de discutir, ja que aquesta és una de les poques vies que permetria mantenir la solvència d'àmplies capes de població.

La intervenció pública en el mercat de l'habitatge durant els anys 80

La intervenció pública en el sector de l'habitatge a Catalunya entre 1981 i 1987 ha estat clarament definida per dos elements claus: per una part la formulació, en l'àmbit estatal, de dos plans d'habitatge amb voluntat de visió global del sector, i per una altra la irrupció en l'escena intervencionista, de l'Administració autonòmica, amb competències pròpies.

S'està demostrant excessivament complex i difícil el procés de definició i d'instrumentació de les competències autonòmiques i el seu engranatge amb les competències estatals en el camp de l'habitatge com per entrar a analitzar-lo en el marc d'aquest article. Ja han estat fetes anàlisis específiques i detallades (3) de les quals només apuntarem aquí la contradicció entre uns postulats constitucionals i estatutaris amplemment autonomistes i una pràctica política totalment supeditada al marc financer i fiscal de control estatal. La conseqüència d'aquesta contradicció ha estat, i és encara, la de la reducció del paper de les autoritats autonòmiques en la gestió de les línies d'actuació marcades centralitzadament o en l'adopció de mesures complementàries a les estatals, normalment limitades a la concessió de subvencions per a objectius concrets (p.e. rehabilitació d'habitatges en llocs determinats).

Pel que fa a la regulació estatal, els dos plans esmentats (triennal l'un, de 1981 a 1983 i quadriennal l'altre, de 1984 a 1987), van recollir les línies mestres de regulació del sector introduïdes des de l'any 1978, les quals havien introduït la formulació actualment vigent dels habitatges de protecció oficial, havien parlat de l'estratificació de la demanda, havien canviat la filosofia de les ajudes «a la pedra» per les ajudes «a la persona», i havien fomentat mecanismes financers paral·lels als existents, com és ara el cas del mercat secundari d'hipoteques.

Amb aquesta nova base d'enfocament de la intervenció, els plans, amb una avaluació prèvia de necessitats, van marcar objectius de construcció a assolir anualment -combinant promoció privada protegida amb promoció pública i amb, per primera vegada, rehabilitació del parc existent-, van determinar els volums de recursos necessaris per a poder afrontar-los, distribuïnt-ne la procedència entre pressupostos de l'Estat i fons de les institucions financeres (bàsicament caixes d'estalvis i crèdit oficial) i van concretar els criteris de distribució d'aquests recursos.

L'èxit d'aquests plans, i molt especialment del pla quadriennal, que va corregir força defectes de funcionament del triennal, rau en el fet d'haver sabut trobar els mecanismes de suport per a combatre la situació econòmica malmesa del sector, però també en el fet que tots els agents implicats en la producció, promoció, i finançament estiguessin convençuts de la necessitat de la introducció d'aquests mecanismes.

En un moment de crisi, sembla que, en efecte, es produeix un estat d'opinió, tant del sector privat com del públic, favorable a l'intervencionisme per a ajudar a posar remei a la insuficiència del mercat.

Contràriament, la forta empena viscuda pel sector de l'habitatge a partir del 1987 ha qüestionat la necessitat d'intervenció i la forma que aquesta intervenció hauria de revestir.

Des d'un punt de vista de regulació política, els anys 1988 i 1989 hauran de ser qualificats com anys de desconcert, amb tot el que això comporta de desorientació per al sector i de dificultats de cara a reorientar una possible intervenció posterior. En efecte, els dos darrers anys han estat escenari d'una actuació del sector públic poc clara, de definició sempre a curt termini i sumida en controvèrsia permanent sobre la conveniència o no de la pròpia pervivència.

La intervenció pública en el camp de l'habitatge ha passat, doncs, en un període tan curt de temps com són deu anys, de posicions maximalistes i de ser considerada totalment imprescindible, a posicions de rebuig, de reducció a terrenys marginals, gairebé de beneficència, i a ser considerada un entorpiment per a la marxa del sector. Evidentment, aquest canvi de criteris sobtat no resisteix cap anàlisi de coherència que es faci amb un cert distanciament i amb una certa visió omnicomprendiva del sector.

Pautes d'intervenció

Hem vist com el mercat de l'habitatge presenta unes característiques específiques i com no es regeix pels patrons normals dels altres productes. Això significa que sense una intervenció pública correctora ben definida i estable restarà sempre sotmès a alts i baixos imprevisibles i d'amplituds molt més exagerades que les dels altres sectors.

Cal establir unes línies d'intervenció que proporcionin a aquest mercat la màxima autonomia i independència respecte dels mercats adjacents que el tenen tenallat -el mercat del sòl i el mercat financer- i mantenir-les al llarg del temps, tant si la conjuntura és depressiva com si és expansiva.

El manteniment d'aquesta base intervencionista no ha d'excloure l'adopció de mesures conjunturals per fer front a problemes específics que es plantegin segons el moment econòmic general o per a reforçar o assuajar la

incidència, en un moment determinat, de les mesures generals. El que no té sentit econòmic, però, i porta a les conegudes oscil·lacions pendulars magnificades del sector, és basar tota intervenció en respostes puntuals a problemes concrets amb la circumstància agreujant que aquestes mesures, a curt termini, es veuen clares quan els problemes són d'ordre d'insuficiència de producció, és a dir, d'ineficàcia del mercat, però són molt més difícils d'acceptar o d'exigir quan són causades per la incorrecció en la distribució, és a dir, per la inequitat del mercat.

Per bé que molt sovint han estat comentades, farem un repàs aquí de les que haurien de ser les grans bases d'intervenció estable en el sector, algunes de les quals ja es donen, però probablement no amb prou contundència, algunes altres, també existents, segueixen orientacions desviades dels objectius adequats i, finalment n'hi ha que ni tan sols no figuren en el marc general d'instrument del nostre país:

- Política de sòl, afavorint la posada a disposició de sòl per a la construcció residencial a preus accessibles, sota criteris territorials selectius, per a evitar estranys regulaments en l'oferta de nova construcció;

- Introducció d'instruments o submercats financers específicament adreçats al mercat de l'habitatge, preservats de les oscil·lacions del mercat financer general o de les mesures de política monetària general, per assegurar uns fluxos de finançament estables per al sector de l'habitatge;

- Perfeccionament de les estratègies d'intervenció en els nuclis densos de les ciutats, aprofundint en el control de l'estat de conservació del parc existent, i reforçant els estímuls per a l'actuació rehabilitadora no sols l'atimitzada sinó la d'àmplia incidència, per afavorir la millora de la qualitat de vida de les ciutats i per garantir-hi la màxima oferta possible;

- Reforma de la legislació sobre lloguers, respectant la protecció deguda a la solvència dels llogaters existents, però permetent l'accés a aquest mercat de noves famílies que se'l trobin com a alternativa real o com a substitució de l'opció de compra, i permetent així l'aflorament al mercat d'habitatges en desús per a completar l'oferta de nova construcció insuficient en determinades zones;

- Legislació fiscal que empari i reforci el conjunt de les línies anteriors, no concebuda sota l'òptica exclusiva de benefici de l'autoritat recaptadora sinó adreçada a servir els objectius d'una política general del sector el qual reclama, com s'ha vist, un tractament diferenciat per a poder donar compliment a les necessitats socials que li pertocuen.

Sense aquest entramat d'instruments polítics d'intervenció, planificats i coordinats, sempre serà molt difícil d'aconseguir que el mercat de l'habitatge sigui un mercat transparent, que els diversos agents operants s'hi puguin desenvolupar sense incerteses d'ordre normatiu i que es compleixin els objectius d'eficàcia i equitat que tota activitat econòmic-social hauria de perseguir.

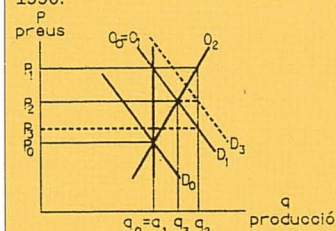
C.T. □

NOTES:

(1) Aquesta dada, a més de reflectir indirectament la pèrdua de capacitat adquisitiva de les rendes de treball, assenyalava el deteriorament de les condicions per a accedir a ajuts d'habitatges de protecció oficial ja que totes elles prenen en consideració el Salari Mínim Interprofessional i explica la necessitat de referir-se a ingressos familiars ponderats en comptes de SMI per als ajuts establerts a partir de 1987.

(2) (1979: 1,626; 1984: 1,118; 1986: 1,302; 1987: 1,775; 1989: 2,94).

(3) Una representació gràfica d'aquestes rigideses es pot oferir a través de les corbes de demanda i oferta en tres moments diferents de la dècada 1980-1990.



a) La corba d'oferta O_0 és totalment rígida: les variacions en els preus no determinen una producció més gran. Per tant, mentre la demanda es manté en D l'oferta és q_0 , i això determina un preu P_0 (hipòtesi de treball que s'aproxima a la realitat del període 1981-1986).

b) La demanda augmenta per raons exògenes i passa de D_0 a D_1 ; l'oferta no respon de manera immediata i el fenomen que en resulta és el de manteniment de la producció $q_1 = q_0$ però a un preu més elevat $= P_1 > P_0$ (fenomen registrat l'any 1987).

c) L'oferta reacciona fent-se momentàniament elàstica per cobrir la nova demanda (1988-1989), la producció passa de q_1 a q_2 que és la que l'oferta està disposada a posar al mercat pel preu P_1 . La demanda, però, només pot absorbir fins a q_3 i això sempre que el preu baixi a P_2 .

d) d.1. L'aproximació de P_1 a P_2 no és automàtica ja que els preus són inelàstics a la baixa i, per tant, l'absorció de q_3 només s'assegurarà a termini mitjà quan P_2 s'hagi fet igual a P_1 en termes generals.

d.2. El diferencial entre q_2 i q_3 representarà sobreproducció que no serà absorbida si no és baixant els preus a P_3 o per un augment exogen de la demanda fins a D_2 (1990-91).

(4) "Política de vivienda en el Estado de las Autonomías 1981-1988". Joan Ràfols (Revista Española de Financiación a "La Vivienda" núm. 7).