

OPINIÓN PÚBLICA Y DERECHO A LA VIVIENDA: LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DEL RENDIMIENTO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS EN ESPAÑA

MANUEL TAMAYO SAEZ

*Profesor Contratado Doctor de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Rey Juan Carlos*

ERNESTO CARRILLO BARROSO

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Complutense de Madrid*

ISABEL BAZAGA FERNÁNDEZ

*Profesora Titular interina de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Rey Juan Carlos*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA VALORACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. II. *OUTPUTS, OUTCOMES* Y PROCEDIMIENTOS EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA. III. LA VALORACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS. IV. CONCLUSIONES.

Palabras clave

Opinión pública; Política de vivienda; Outputs; Outcomes; Procedimientos.

Resumen

Este trabajo aborda la valoración que hacen los ciudadanos del rendimiento de las políticas públicas, más concretamente de la política de vivienda de los gobiernos autonómicos en el periodo comprendido entre 1998 y 2010, a partir de datos del CIS. Los resultados revelan que existen semejanzas y también diferencias notables entre las distintas Comunidades Autónomas. Se comparte la insatisfacción de los ciudadanos con la política de vivienda de sus respectivos gobiernos autonómicos, insatisfacción que no ha hecho sino crecer hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria. Sin embargo, la intensidad de la insatisfacción es variable, lo que refleja tanto la diferente presentación del problema de la vivienda en los distintos territorios, como la desigual respuesta ofrecida por parte de los gobiernos de las Comunidades. En la medida en que la vivienda es un bien privado y, por tanto, la justificación principal de la intervención pública es influir sobre su precio, son precisamente los precios del bien en el mercado y su escalada en el periodo de la burbuja inmobiliaria la variable principal que explica la insatisfacción general con la política de vivienda y las diferencias observadas entre

las Comunidades. Ahora bien, una vez controlado el impacto de los precios, es posible apreciar el efecto de la intervención pública, mejorando la percepción del rendimiento de la política en aquellas Comunidades en las que la inversión pública en materia de vivienda es mayor.

I. INTRODUCCIÓN: LA VALORACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La valoración que la opinión pública hace del rendimiento de las políticas públicas es un tema de investigación relevante y no exento de controversias en la literatura especializada. Por ello, comenzaremos aclarando el concepto de valoración del rendimiento que se emplea en este trabajo antes de ilustrarlo con el caso de la política de vivienda de los gobiernos autonómicos.

En términos conceptuales las valoraciones del rendimiento, o al menos la satisfacción que los ciudadanos manifiestan con el rendimiento de las políticas públicas, se relaciona con tres aspectos distintos de ellas: los *outputs* —las alternativas de política pública adoptadas por el gobierno en ejercicio—, los *outcomes* —los impactos que las políticas públicas alcanzan en su desarrollo— y los procedimientos empleados por los gobiernos en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas¹.

Al considerar los *outputs* la satisfacción se alcanza en la medida en que exista una correspondencia entre las preferencias de política pública de la ciudadanía y las alternativas elegidas por los gobiernos, esto es, cuando existe un buen ajuste entre las decisiones gubernamentales y la cultura de política pública predominante².

Por lo que respecta a los *outcomes*, la satisfacción se logra si los ciudadanos perciben que las políticas implantadas son eficaces, es decir, resuelven o influyen en los problemas públicos de forma efectiva y en la dirección esperada por la opinión pública. Hay que tener en cuenta que el juicio sobre los impactos de las políticas se elabora poniendo en relación las percepciones del rendimiento de la política y las expectativas de quien observa esos impactos, de modo que la insatisfacción puede obedecer tanto a un bajo rendimiento gubernamental como a un exceso en las expectativas de la ciudadanía³. Los gobiernos son una variable interviniente en la gestión de las expectativas, de modo que la argumenta-

¹ E. CARRILLO y M. TAMAYO, «El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas», *Gestión y Política Pública*, Vol. 17, núm. 1, 2008, pp. 193-215

² G.A. ALMOND, y S. VERBA, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1966. G.A. ALMOND, *The Civic Culture Revisited*, Sage, Newbur Park, 1991.

³ G. ORREN, «Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government», en J.S. Nye Jr., P.D. Zelikow, David y C. King (comps.), *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, pp. 77-108.

ción que se haga y la narrativa que se difunda sobre las políticas ayudarán a componer las expectativas de los ciudadanos, pero no las determinarán completamente⁴.

Por lo que se refiere a los procedimientos seguidos a la hora de elaborar las decisiones, elegir las alternativas de las políticas y organizar la implantación, la satisfacción se obtiene gracias a un ajuste entre las expectativas normativas de la ciudadanía en cuanto al modo en que debieran formularse las políticas públicas y el comportamiento real mostrado por los gobiernos al adoptarlas e implantarlas, respetando en el proceso los valores esenciales de la gestión pública en un Estado de derecho, democrático y de bienestar. Valores como la legalidad, el respeto a los derechos y libertades, la participación, la receptividad a las necesidades y demandas, la transparencia, la rendición de cuentas, el modelo de equidad que informa la política, etc., son aspectos procedimentales muy relevantes en los que radica la satisfacción o insatisfacción con las políticas públicas⁵.

De lo anterior se deriva el hecho de que los ciudadanos pueden estar satisfechos, por ejemplo, con las alternativas escogidas y los impactos alcanzados y, sin embargo, valorar mal los procedimientos empleados por los gobiernos a la hora de formular esas políticas. Por supuesto caben el resto de combinaciones de tres elementos, incluyendo la de que los gobiernos yerren en las decisiones que adoptan, los procedimientos que emplean y los impactos que logran. La máxima satisfacción y apoyo a las políticas se consigue, lógicamente, cuando los gobiernos conjugan los tres aspectos adecuadamente⁶.

Conviene añadir que la contribución de estos tres elementos sobre la satisfacción con el rendimiento de las políticas, en principio, no tiene por qué ser igual. Como se ha dicho, la satisfacción aumenta al coincidir la alternativa adoptada con la preferida por la ciudadanía, excepto que existan subculturas con posturas polarizadas que dividan la opinión en bloques de peso similar, en lugar de una cultura de política pública de consenso, con lo que el efecto en el cambio de las valoraciones agregadas de una política pública puede ser igual a cero: los que valoran negativamente la solución elegida por el gobierno neutralizan a los que manifiestan su satisfacción con ella y la apoyan. Esta situación es perfectamente posible dado que las preferencias de política pública de los ciudadanos tienen que ver, en parte, con posiciones ideológicas y partisanas y con creencias morales y posturas fijas

⁴ M.K. McBETH, M.D. JONES y E.A. SHANAHAN, «The Narrative Policy Framework», en P.A. Sabatier y Ch.E. Weible, (comps.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, 2015, pp. 225-266.

⁵ T. BECK JØRGENSEN y B. BOZEMAN, «Public Values: An Inventory», *Administration and Society*, Vol. 39, núm. 3, 2007, pp. 354-381.

⁶ D. EASTON, D. *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley, Nueva York, 1965; D. EASTON, «A Re-Assessment of the Concept of Political Support», *British Journal of Political Science*, núm. 5, 1975, pp. 435-457.

de distinta índole, que dan lugar a panoramas encontrados en torno a qué hacer y cómo hacerlo a la hora de resolver los problemas públicos⁷.

Por lo que respecta a los impactos la situación es más compleja aún. A este nivel de las políticas operan los procesos de atención y percepción selectiva⁸, siendo máximo el interés por los resultados entre los públicos que se ven directamente afectados por la política pública, ya sea positiva o negativamente; sensiblemente menor entre los públicos interesados por el tema de referencia de la política —*issue public*—; y mucho más escaso o incluso nulo para la parte de la opinión pública que se considera ajena al tema y a la política correspondiente. En este sentido, una variación real en el nivel de logro de una política —para bien o para mal, pudiéndose achacar esa variación al gobierno o a otros factores, como es común— puede pasar desapercibida en las valoraciones agregadas que hace la opinión pública, salvo en el caso de políticas que afectan a la gran mayoría de la población, como la sanidad, la educación, el desempleo, etc. Por otra parte, la capacidad individual para observar y apreciar los impactos de las políticas públicas depende mucho del tipo de bienes y servicios en que se sustancien, aumentando esa capacidad, por ejemplo, en el caso de bienes tangibles, y más aún en el caso de bienes y servicios de carácter divisible —los que se consumen de forma individual, como la sanidad—, en los que el observador puede basar su opinión en sus experiencias directas o en las de sus allegados. En suma, la contribución de los impactos de las políticas a la valoración agregada que se haga de las mismas no es un asunto tan sencillo y fácil de trasladar como pudiera parecer, salvo en el caso de políticas universales.

Sin embargo, el asunto de los procedimientos incide por igual, en principio, en la satisfacción de cualquier observador, apoye o no la solución adoptada por el gobierno y se vea o no concernido de algún modo por la política pública concreta y por sus logros, con lo que el efecto de este tercer elemento en las valoraciones agregadas de las políticas es potencialmente mayor que el de los otros dos. Los errores en los procedimientos, es decir, el desajuste entre el comportamiento del gobierno y las expectativas normativas de la ciudadanía, es responsabilidad exclusiva del gobierno, sin excusa o explicación alternativa posible como puede ocurrir en el caso de los *outcomes*. Y también, a diferencia de los *outputs* —donde cabe la diferencia de opiniones—, aquí la opinión pública tiende a ser unánime: no se tolera el incumplimiento de la ley, los comportamientos desviados, la falta de transparencia, la ausencia de diálogo y acuerdo en los temas esenciales, los errores en la interpretación del modelo de equidad, etc. En definitiva, la cuestión de los procedimientos nos atañe a todos y el acuerdo social sobre su sentido —la noción de buen gobierno— es

⁷ T.M. CARSEY y G.C. LAYMAN, «Changing Sides or Changing Minds? Party Identification and Policy Preferences in the American Electorate», *American Journal of Political Science*, Vol. 50, núm. 2, 2006, pp. 464-477.

⁸ D. KAHNEMAN, *Attention and Effort*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973.

máximo en lo esencial, con lo que los errores a este nivel pueden tener un impacto directo y masivo sobre las valoraciones agregadas que hagan los ciudadanos sobre las políticas públicas. Cabe decir, además, que la preocupación por la calidad del proceso político y por la cuestión de los procedimientos de gobierno es un tema esencial de la nueva agenda política y de importancia creciente en las democracias avanzadas, según lo establece la teoría del cambio cultural⁹.

Además de poner en claro los conceptos que se emplean en el trabajo, el artículo pretende otros dos objetivos: reconstruir la evolución de la percepción ciudadana sobre el rendimiento de las políticas autonómicas de vivienda y, analizar la influencia que los *outputs*, los *outcomes* y los procedimientos tienen en dichas percepciones.

II. *OUTPUTS*, *OUTCOMES* Y PROCEDIMIENTOS EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

El análisis que se presenta en este trabajo permite vislumbrar, a nuestro juicio, que la creciente insatisfacción con la política de vivienda de las Comunidades Autónomas tiene que ver, sobre todo, con lo concerniente a los *outcomes*, al menos en el período que los datos permiten analizar, el comprendido entre 1998 y 2010.

En general, las alternativas principales de política pública adoptadas tanto a nivel nacional como autonómico están en línea con la cultura de los españoles en materia de vivienda, esto es, se ha primado la construcción de obra nueva y el acceso a la vivienda en propiedad —que es la modalidad preferida por la ciudadanía—, en detrimento de otras opciones como la rehabilitación de viviendas y edificios y la promoción del alquiler como vía para acceder a una vivienda. «*El concepto de acceso a la vivienda en un país como España, con la tasa de propietarios de viviendas más alta de Europa, y con la tasa de vivienda social menor, ha llevado a la conciencia de los ciudadanos a equiparar el derecho constitucional de la vivienda con el acceso en propiedad a la misma, quedando relegadas otras vías de acceso como son el alquiler, libre o protegido, el acceso a través de la recuperación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas construidas u otras forma de acceso (...)*»¹⁰. Tan es así, que el Plan Estatal 1998-2001, señala como su finalidad principal: «*a) Mejorar la estructura del mercado de la vivienda facilitando a las familias con ingresos medios y bajos el acceso a la primera vivienda en propiedad (...)*», añadiendo luego y con un simple punto y coma de separación, otros objetivos manifiestamente incompatibles con el primero, como son «*(...); aumentando la*

⁹ R. INGLEHART, *Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998.

¹⁰ Ministerio de Fomento, Ayudas para el acceso a la vivienda. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Aplicación y ayudas en las Comunidades Autónomas, Centro de Publicaciones, Madrid. 2011.

oferta de vivienda en alquiler; estimulando la actividad rehabilitadora del parque residencial existente (...)»¹¹.

De hecho, los sucesivos Planes Estatales de vivienda han fomentado la compra, empleando para ello diversos instrumentos de política pública que incluyen: aumentar la cantidad disponible del bien para las rentas medias y bajas promoviendo viviendas de precio tasado y viviendas protegidas, bien de forma directa o a través de la iniciativa privada; reducir el precio de mercado del bien mediante desgravaciones fiscales a la compra, concediendo prestamos convenidos, subsidiando préstamos hipotecarios o proporcionando ayudas directas para pagar la entrada y otros gastos vinculados a la compra de la vivienda. Los Planes Estatales incorporaban también instrumentos para la promoción del alquiler y la rehabilitación de viviendas, pero como objetivos de carácter secundario y mediante iniciativas y recursos muy limitados. De hecho, el modelo de política pública de vivienda no cambia de forma efectiva hasta el Plan Estatal 2009-2012, que refuerza el alquiler y la rehabilitación aunque dando continuidad a la política de promoción de compra de viviendas con recursos públicos, pasando por alto el hecho de que la burbuja inmobiliaria había estallado ya. El Plan Estatal vigente, 2013-2016, es el primero de la historia que no incluye ayudas nuevas que promuevan la construcción de obra nueva y la compra de viviendas, y que vincula sus instrumentos de forma directa con el reciclaje de la ciudad y el parque de viviendas y la promoción del alquiler como vía preferente para acceder a una vivienda digna¹².

Asimismo, por lo que respecta a los procedimientos empleados en la formulación de la política de vivienda plasmados en los Planes Estatales de vivienda, no parecen ir en contra de las expectativas normativas de la ciudadanía. Dichos planes comenzaron en los años 80, tienen un carácter plurianual, han resistido felizmente durante varias décadas el cambio de mayorías políticas —incluso al cambio de régimen político, toda vez que muchos de los instrumentos que emplean, con alteraciones, se iniciaron y aplicaron por el Ministerio de la Vivienda durante el franquismo—, y sus metas, objetivos e instrumentos se acuerdan con las Comunidades Autónomas, las encargadas de su gestión junto con los gobiernos locales. En el período de referencia, de 1998 al 2010, operaron cuatro Planes Estatales de vivienda de forma consecutiva —1998-2001, 2002-2005, 2005-2008 y 2009-2012— que compartieron, con adaptaciones menores, los mismos objetivos, similares instrumentos y

¹¹ Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001. BOE, núm. 152, junio de 1998.

¹² Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. BOE, núm. 86 de 10 de abril de 2013.

programas de ayudas y mecanismos de formulación, gestión, seguimiento y evaluación¹³. Es decir, los Planes Estatales de vivienda parecen estar en línea con los procedimientos que cabría esperar en un modelo sobrepuesto con competencias compartidas, el que mejor describe nuestro sistema de relaciones intergubernamentales¹⁴, particularmente en esta área de política pública: participación, consenso en las metas generales, negociación, corresponsabilidad, coordinación, etc. Lógicamente, todos estos valores son valores horizonte y mucho cabría decir de en qué medida se han abordado y se abordan aún hoy con suficiencia y buen tino en la política de vivienda, lo que no obsta para que sean los valores que informan la formulación y gestión de la política estatal y autonómica de vivienda de nuestra historia reciente.

Como se verá a lo largo del estudio, es en el nivel de los *outcomes* donde está la causa principal de la insatisfacción y el motivo fundamental de valoración negativa que los ciudadanos hacen de esta política pública. La vivienda, si atendemos a la clasificación económica de los bienes, es un bien privado (*private good*)¹⁵. En este tipo de bienes se puede excluir a cualquiera de su uso/acceso a través del mecanismo de los precios y su consumo plantea el problema de la rivalidad —nadie puede usar mi ropa cuando yo la llevo puesta—, lo que en el caso de las viviendas vacías se resuelve vía el derecho de propiedad. La vivienda reúne tanto un valor de uso como un valor de cambio y en ambos la cuestión del precio es fundamental. Ante este tipo de bienes la justificación de la intervención pública tiene que ver, sobre todo¹⁶, con facilitar el acceso a ellos, operando para moderar el precio de las viviendas. En suma, lo que se pretende es resolver un fallo del mercado, de demanda insatisfecha que se concentra en las rentas medias y bajas y en algunos colectivos concretos, como el de los jóvenes, los inmigrantes, etc. Este fallo de mercado produce a su vez un fallo en los valores públicos haciendo difícil que se haga vigente para segmentos importantes

¹³ Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001. BOE, núm. 152, de 26 junio de 1998. Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. BOE, núm. 11, de 12 de enero de 2002. Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. BOE, núm. 166, de 13 de julio de 2005. Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. BOE, núm. 309, 24 de diciembre de 2008.

¹⁴ R. AGRANOFF y J.A. RAMOS, «Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations», *Publius*, Vol. 27, núm. 4, 1997, pp. 1-38.

¹⁵ D.L. WEIMER y A.R. VINING, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Routledge, Nueva York, 2011.

¹⁶ La construcción es un sector clave para el crecimiento económico y el empleo, con lo que la presión hacia los gobiernos para facilitar el desarrollo de políticas de vivienda expansionistas ha sido y es aún hoy muy potente. Tan es así que el Plan 1998-2001 establecía como su segundo objetivo «b) Contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda», (RD, 1186/1998, de 12 de junio).

de la sociedad el precepto constitucional según el cual «*todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*»¹⁷.

Pues bien, en el período analizado, el precio de las viviendas se disparó inflando la burbuja inmobiliaria hasta su estallido a finales de la década anterior; es más, la propia política de vivienda ha contribuido a la burbuja, al alimentarla con recursos públicos que, en vez de frenar los precios, conseguían el impacto contrario produciéndose, de hecho, con la intervención pública un fallo del Estado, puesto que las subvenciones a la compra, los créditos a precios políticos a las familias con menos recursos, la subsidiación de los tipos de interés y las exenciones fiscales contribuyeron a la elevación de los precios del mercado. El error del Estado, en este caso, consistió en confundir el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada con facilitar y promover que las familias accediesen a una vivienda en propiedad.

La vivienda es un problema que afecta directamente a muchos hogares, bien por su valor de uso, bien por su valor de cambio; es además un producto tangible y su precio, uno de sus atributos principales, puede ser apreciado por los ciudadanos de forma directa, viéndolo fluctuar además de primera mano, con lo que pueden percibir y evaluar con facilidad cuál es el impacto de la acción gubernamental sobre el mismo.

III. LA VALORACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS

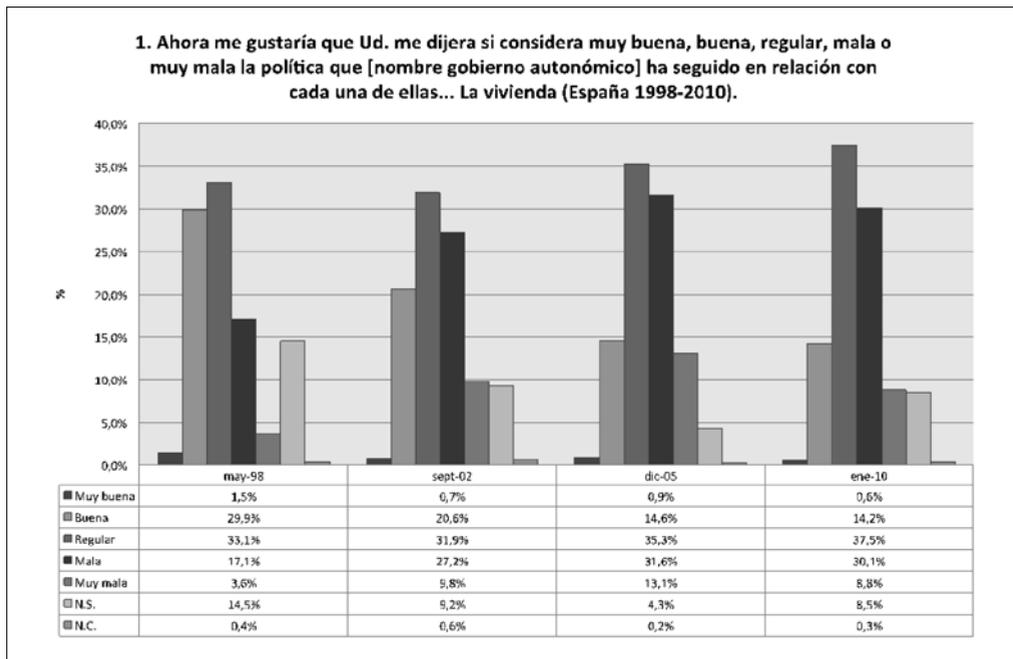
El Centro de Investigaciones Sociológicas, ya sea con la denominación de *Barómetros Autonómicos*, o la de *Instituciones y Autonomías* u otras, viene recabando información para las distintas Comunidades Autónomas, extrayendo para cada una de ellas de forma simultánea muestras de un adecuado tamaño, lo que facilita el poder hacer comparaciones rigurosas entre Comunidades Autónomas que es lo que pretendemos. Concretamente, se dispone de cuatro estudios —mayo de 1998, septiembre de 2002, diciembre de 2005 y enero de 2010— que proporcionan una serie de gran interés sobre valoración de las políticas de los gobiernos autonómicos, mediante la siguiente pregunta:

¹⁷ «El “fallo en los valores públicos” ocurre cuando ni el mercado ni el sector público proporciona los bienes y servicios requeridos para alcanzar valores públicos». (B. BOZEMAN. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007). El caso de la vivienda en España es un ejemplo paradigmático de este tipo de fallos. Según Bozeman cada política pública —al igual que las políticas de empresa— presentan un combinado concreto de fuerzas políticas y de mercado y, en consecuencia, se ven afectadas tanto por la autoridad política como por la del mercado. Hay áreas de política pública donde el peso de las fuerzas políticas es muy superior a la del mercado y a la inversa. La política de vivienda es un híbrido entre ambos tipos de autoridades, situada en mitad del continuo, si bien el mercado ejerce una influencia mayor que la política.

- *Ahora me gustaría que Ud. me dijera si considera muy buena, buena, regular, mala o muy mala la política que [nombre gobierno autonómico] ha seguido en relación con cada una de ellas.*

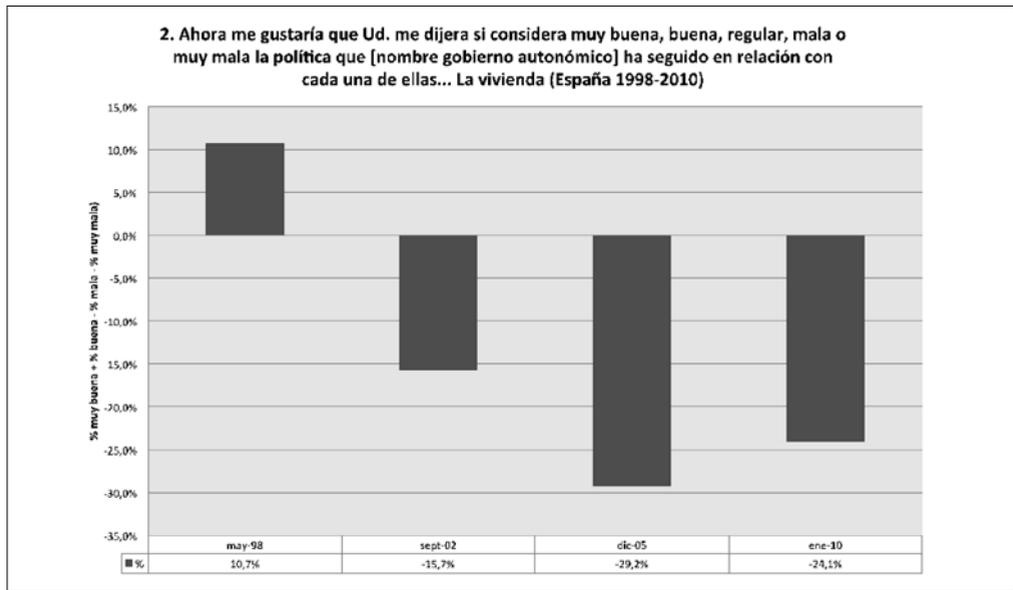
Se trata, pues, de un juicio actual sobre el rendimiento de las políticas públicas a nivel autonómico.

En cuanto a la política de vivienda de los gobiernos autonómicos, el último dato disponible a nivel nacional, mostraba que la mayoría de los ciudadanos calificaba de regular la política de vivienda de su gobierno autonómico. En las cuatro observaciones disponibles el valor moda ha sido «regular» (véase el gráfico 1)¹⁸.

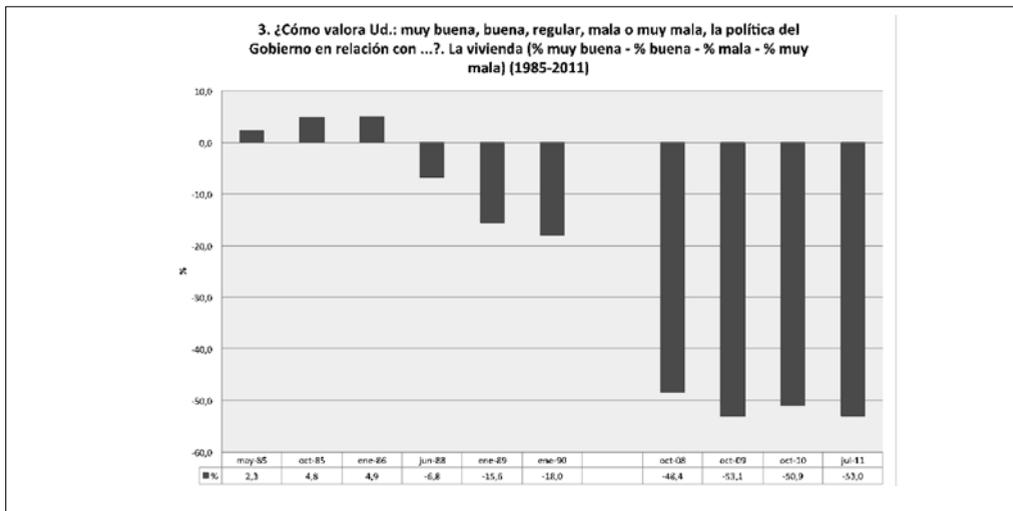


La valoración de las políticas autonómicas de vivienda fue empeorando con el tiempo, mejorando ligeramente tras el estallido de la burbuja inmobiliaria (véase el gráfico 2).

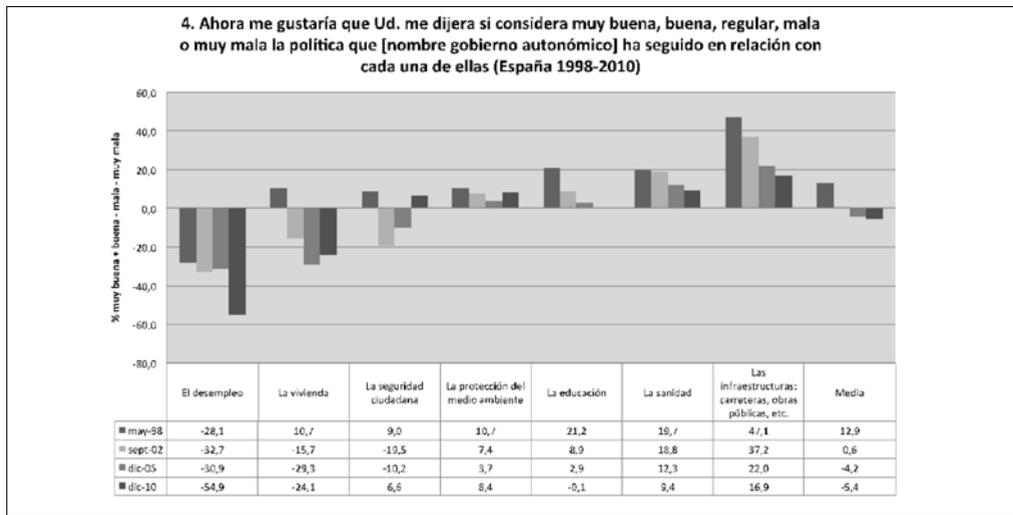
¹⁸ Todos los gráficos y tablas de este artículo son de elaboración propia a partir de las fuentes que se mencionan oportunamente en el texto o al pie de las mismas.



Este panorama no es exclusivo de la política de vivienda de los gobiernos autonómicos; ocurre también con la percepción del rendimiento de la política de vivienda del gobierno central, que viene empeorando a lo largo del tiempo, pasando de un saldo positivo, aunque moderado, a mediados de la década de 1980, a uno negativo en los estudios disponibles más recientes de la última legislatura del Presidente Rodríguez Zapatero (véase el gráfico 3).



Esa tendencia descendente que se observa en la valoración del rendimiento en materia de vivienda a nivel autonómico no es exclusiva de las políticas de vivienda, sino que afecta al conjunto de las políticas de los territorios. En el gráfico 4 se ha recogido el saldo neto de valoraciones positivas menos negativas de aquellas políticas para las que se dispone de datos a lo largo de todo el periodo estudiado, comprobándose como en la mayoría de los casos se ven afectados por esta pauta.



No se puede saber si ello es debido a un deterioro del rendimiento de las políticas, a un incremento de las expectativas sobre la eficacia de la acción gubernamental, o a ambas cosas a la vez. Lo que sí se observa es que la política de vivienda es una de las que obtiene peores valoraciones, solo superada por la política de desempleo.

Nuevamente, esta situación no se circunscribe solo al nivel autonómico, sino que se da también en el nivel central de gobierno. Si se compara la política de vivienda con las restantes, puede comprobarse como pasó de tener una valoración superior a la media a localizarse por debajo de la media (véase el gráfico 5). En 2008, un año después del estallido de la burbuja inmobiliaria, obtuvo la mínima; posiblemente también en años anteriores obtuviera esas valoraciones tan bajas, pero desafortunadamente no se puede comprobar (véase la tabla 1), por la ausencia de datos.

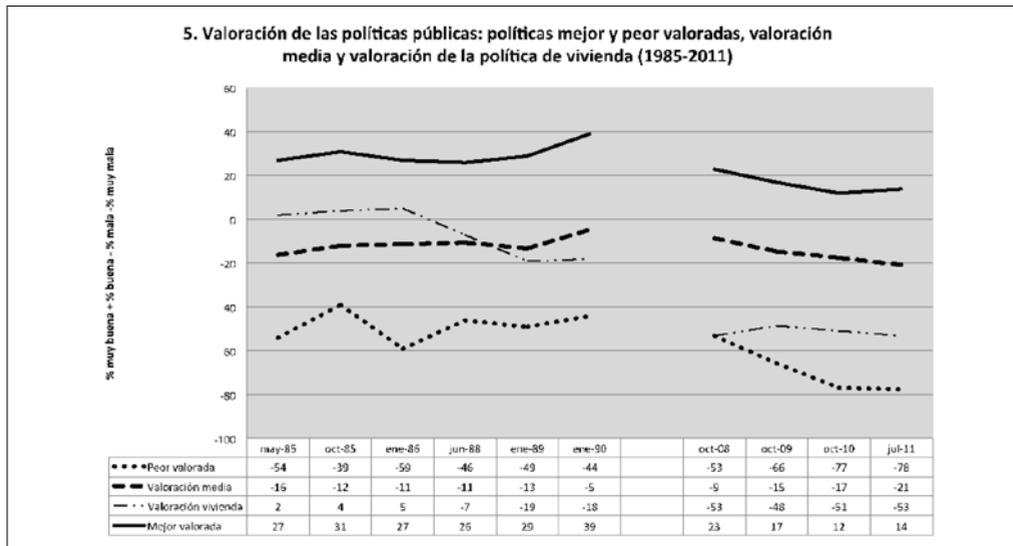


Tabla 1
Políticas mejor y peor valoradas y rango ocupado por la política de vivienda entre las políticas evaluadas (1985-2011)

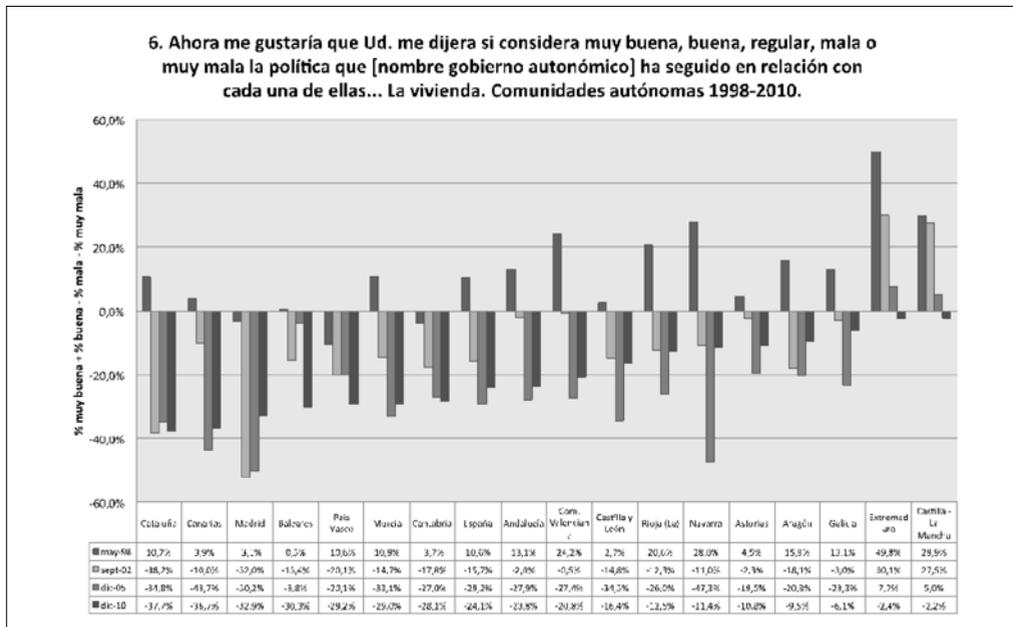
	Política mejor valorada	Política peor valorada	Rango vivienda	Número políticas evaluadas
may-85	Deporte	Paro	4	15
oct-85	Deporte	Precios	5	15
ene-86	Educación	Paro	5	15
jun-88	Deporte	Drogas	8	19
ene-89	Mercado Común	Drogas	12	19
ene-90	Mercado Común	Drogas	14	19
oct-08	La igualdad entre mujeres y hombres	Vivienda	16	16
oct-09	Sanidad	Economía	14	16
oct-10	Sanidad	Economía	14	16
jul-11	La igualdad entre mujeres y hombres	Economía	14	16

En suma, la política de vivienda de las Comunidades Autónomas es una de las peor valoradas y ha tendido a empeorar en la consideración de la ciudadanía en el período estudiado. Esto es lo que tiene en común la opinión pública sobre el rendimiento de la política de vivienda de las Comunidades Autónomas.

Hasta ahora se ha abordado la valoración de las políticas de vivienda autonómicas a nivel nacional, pero en realidad se trata de las políticas de diecisiete gobiernos autonómicos independientes¹⁹.

Como se verá seguidamente, existen importantes diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas en lo que respecta a la percepción de las políticas de vivienda, como existen diferencias también en cuanto a la magnitud de los problemas públicos vinculados a la vivienda en cada una de ellas y, sobre todo, a los recursos destinados en las distintas autonomías a la hora de abordarlos.

Según puede comprobarse en el gráfico 6, todas las Comunidades han empeorado la valoración de sus políticas de vivienda respecto al año 1998 y todas presentan saldos netos negativos, esto es, las opiniones desfavorables respecto a la política de vivienda son superiores a las favorables.



Aquí acaban todas las coincidencias, pues la magnitud de dichos saldos y los cambios experimentados en la valoración de las políticas en los años intermedios son muy diferentes de una a otra Comunidad Autónoma.

¹⁹ A ello habría que añadir las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que han sido excluidas del análisis que sigue para no introducir factores adicionales de heterogeneidad en una realidad que, como se verá seguidamente, es muy diversa.

Así, Extremadura y Castilla La Mancha suelen recibir valoraciones bastante favorables, mientras que Cataluña y Madrid cuentan con políticas de vivienda juzgadas severamente por los ciudadanos. Pero incluso entre Cataluña y Madrid existen pautas diferentes. Mientras que en Cataluña se han mantenido en una valoración negativa con unas magnitudes relativamente constantes, en Madrid la situación, aún siendo desfavorable, mejoró sustancialmente entre 2005 y 2010²⁰.

Buena muestra de la importancia de las diferencias son los elevados coeficientes de variación que presentan los saldos netos de valoración (esto es, opiniones positivas menos opiniones negativas) de las políticas públicas de las distintas Comunidades Autónomas, que oscilan entre 59,5% en 2010 y 190,8% en 2002 (véase la tabla 2)²¹. Ahora bien, aún siendo importantes las diferencias, han tendido a amortiguarse en el período estudiado, como lo acredita ese mismo indicador.

Tabla 2
Variaciones entre comunidades autónomas respecto a la valoración de la política de vivienda autonómica. Coeficientes de variación. 1998-2010.

	SN valoración de la política de vivienda autonómica
may-98	120,7
sept-02	190,8
dic-05	65,0
ene-10	59,5

Con objeto de explicar las diferencias de valoración de la política de vivienda de las Comunidades Autónomas se ha desarrollado un modelo de regresión múltiple para el año 2010 —el último del que existen datos de opinión en todos los territorios— en el cual se toman en cuenta las principales variables que pueden influir en la valoración que hace la opinión pública de la política:

- La situación del problema de la vivienda, expresada por el precio de mercado de la vivienda en cada territorio.

²⁰ Ello es debido fundamentalmente a las opiniones de los ciudadanos de Madrid capital y no tanto por los del resto de la Comunidad Autónoma.

²¹ El saldo neto (SN) de valoración no es más que la diferencia que existe entre el % de opiniones positivas respecto de las negativas. El coeficiente de variación pone en relación la media con la desviación típica. Su interpretación es sencilla: cuanto más alto sea mayores son las variaciones que existen entre las Comunidades Autónomas respecto al rendimiento percibido de las políticas de vivienda.

- Los recursos invertidos por el gobierno autonómico (provenientes de los planes estatales de vivienda y de los planes de vivienda autonómicos) para afrontar el problema, medidos a través del número de viviendas de protección oficial construidas.
- Las desgravaciones fiscales en materia de vivienda sufragadas por el Gobierno Central.
- El contexto general del problema y de la política de vivienda, que queda reflejado en el modelo mediante el PIB regional per cápita, lo que permite considerar las diferencias de riqueza interregionales y su impacto sobre el resto de variables.

Concretamente el modelo es el siguiente

$$VPVA_C = a + b \text{PRECIO}_C + f \text{VIVPO}_C + g \text{DESGRAVA}_C + h \text{PIB}_C + e$$

Donde:

- $VPVA_C$ = Saldo neto de valoración de la política de vivienda de la comunidad autónoma C.
- PRECIO_C = Precio del m² de la vivienda libre en la Comunidad Autónoma C
- VIVPO_C = Número de viviendas de protección oficial calificadas por los planes estatales y autonómicos / Población en la Comunidad Autónoma.
- DESGRAVA_C = % de liquidaciones con deducciones por inversión en vivienda respecto del total de liquidaciones presentadas.
- PIB_C = PIB regional per cápita.

Los resultados de la aplicación del modelo se encuentran en la tabla 3. Como puede comprobarse cuenta con un R² muy elevado, que podría interpretarse del siguiente modo: el modelo explica el 90,7 % de la variación que se observa en el saldo neto de valoración de la política de vivienda de las Comunidades Autónomas, es decir, tiene una capacidad explicativa muy alta.

Tabla 3

La influencia del precio de la vivienda y de otros factores en la valoración de la política de vivienda.

	Modelo de regresión
R	0,953
R²	0,907
Coefficientes beta estandarizados	
Precio metro cuadrado vivienda libre	-0,890**
Viviendas de protección oficial / Población	0,465**
% de liquidaciones con desgravaciones de vivienda	-0,429**
PIB regional per cápita	0,345*

** Sig. <0.010 * Sig. < 0.50. Fuentes: *Barómetro Autonómico II*. Ministerio de Fomento. Agencia Estatal de Administración Tributaria. INE.

Entrando en los detalles:

- De los tres factores considerados en el modelo —el problema (precio metro cuadrado vivienda libre); la política (viviendas de protección oficial y desgravaciones); y el contexto (PIB regional per cápita)— la valoración de la política autonómica de vivienda depende, esencialmente, del precio de la vivienda en la Comunidad Autónoma: cuanto menor es el precio mejor es la valoración de la política de vivienda y viceversa. Recuérdese que la racionalidad última de la intervención pública en esta materia es influir sobre el precio de mercado del bien.
- La inversión realizada en viviendas de protección oficial incide, aunque en menor medida que los precios, en la valoración de la política autonómica, resultando que al aumentar la inversión la valoración de la política tiende lógicamente a ser mejor.
- Por otra parte, cuanto mayor es la proporción de personas que obtienen deducciones fiscales por la inversión en vivienda, menor es el nivel de satisfacción con la política. Este efecto que parece paradójico no lo es en absoluto. Téngase en cuenta que cuanto más alto es el precio de las viviendas mayor es la desgravación media, y que el precio es el principal factor que determina el nivel de satisfacción con la política: si la desgravación es mucha es que el precio es muy alto, ergo el impacto de la política para moderar los precios es bajo.
- Finalmente, el efecto del contexto económico, el PIB, es el previsto por la teoría de la utilidad marginal decreciente del estado del bienestar: cuanto más rica sea la Comunidad Autónoma mayor es el nivel de satisfacción con la política de vivienda²². Se aprecia, en todo caso, que este es el factor que ejerce menor impacto sobre las valoraciones y ello obedece a que esa influencia opera de forma contradictoria: al aumentar la riqueza aumentan los precios de la vivienda y, simultáneamente, disminuye la demanda de intervención pública sobre el problema de la vivienda debido a los mayores niveles de renta de la población.

IV. CONCLUSIONES

Con este artículo se pretende ilustrar que cuando los ciudadanos valoran las políticas públicas no vislumbran un objeto opaco y de una sola pieza, sino que son capaces de distinguir en su interior los elementos esenciales que integran las políticas públicas, apreciando y evaluando por separado las decisiones adoptadas por el gobierno, los procedimientos seguidos para hacerlo y los impactos alcanzados por su acción. Esta situación

²² Según la teoría, cuanto mayor es el nivel de desarrollo económico de un país menor es la demanda de intervención pública puesto que cada vez será menor la proporción de personas que salen ganando con las políticas redistributivas. R. INGLEHART, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991.

refleja la existencia de una opinión pública sofisticada²³, atenta, y con capacidades y recursos suficientes para enjuiciar objetos políticos tan complejos como las políticas públicas, poniendo en relación la realidad que perciben con sus preferencias y expectativas.

El caso de la política de vivienda en las Comunidades Autónomas ha sido la excusa para plantear esta cuestión arrojando alguna luz sobre el tema, permitiendo ver que la valoración tan negativa que se hace de esta política por parte de la ciudadanía se explica, con toda probabilidad, por un problema de logro en las metas y no debido a errores gruesos ni en las alternativas de política pública adoptadas por los gobiernos, ni por los procedimientos empleados para ello durante décadas. Los planes de vivienda que se han ido sucediendo a lo largo de los años reflejan con bastante precisión tanto las preferencias de política pública de los ciudadanos en materia de vivienda, como sus expectativas normativas a la hora de formular y gestionar esta política en el complejo panorama del Estado de las Autonomías²⁴. La incapacidad del Estado para influir efectivamente en el mercado de la vivienda moderando los precios es la base del malestar ciudadano con la política.

Es la primera vez —al menos en lo que a los autores les consta—, que se aborda un análisis empírico sobre esta cuestión. Para ello ha sido preciso desbordar los estudios de opinión pública y entrar de lleno en el estudio del contenido, los resultados y la evolución de la política de vivienda, para poder apreciar cómo contribuyen los distintos factores identificados por la teoría en la valoración global de la política. La investigación de estos asuntos sería más fácil si se dispusiera de estudios de opinión pública que incluyesen, simultáneamente, preguntas sobre: las metas y las preferencias de política pública, los valores y la estrategia de formulación y gestión de la política esperados por la opinión pública, las expectativas de los ciudadanos en cuanto a los impactos de las políticas y, también, el rendimiento percibido de la acción gubernamental sobre los temas públicos. Desgraciadamente, estos diseños no son habituales, más bien al contrario: los estudios de opinión pública a este nivel se contentan con valoraciones globales de las políticas, según se ha podido ver.

Un asunto necesitado de reflexión conceptual ulterior es el de las contribuciones estructurales de los tres factores a la valoración global de las políticas. Resulta evidente que la contribución es positiva/negativa y máxima cuando el gobierno acierta/yerra en todo: las decisiones, los procedimientos y los logros. La cuestión es que, dejando a un lado estas dos combinaciones extremas de los tres elementos, el resto de combinaciones

²³ R.J. DALTON, *Citizens Politics. Public Opinion and Political Parties in Advances Western Democracies*, Chatham House, Chatham, 1996.

²⁴ I. BAZAGA, *Opinión pública y política de vivienda: las actitudes de los españoles sobre la política de vivienda en España*, Tesis Doctoral. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

pueden arrojar un efecto incierto en la valoración global del rendimiento de las políticas, con lo que hay que ser cuidadosos a la hora de interpretar los cambios que se observen en las valoraciones y la causa o causas de los mismos.

Lo segundo que parece claro, también, es que la contribución del factor de los procedimientos es potencialmente la más importante dado que refleja la idea del buen gobierno en una sociedad democrática avanzada, es decir, este aspecto no se ve afectado ni por los intereses y las expectativas individuales —lo que sí puede afectar a la apreciación del logro—, ni por las posiciones ideológicas o de otro tenor que pudieran vincularse a las preferencias de política pública. Es obvio que el ideal del buen gobierno es una combinación de valores horizonte y, por tanto, de imposible alcance definitivo y total pero su descuido, y aún peor su transgresión, se hace patente de inmediato ante los ojos de la opinión pública.

Un asunto que no podemos soslayar derivado directamente de la investigación, es la relación entre la receptividad del gobierno a las preferencias de los ciudadanos y el éxito o fracaso de las políticas públicas dado que, como se ha argumentado, la receptividad asegura más apoyos a las políticas, pero puede conducir a resultados muy alejados de lo deseable. La política de vivienda desde los años 60 ha ido moldeando las expectativas de los ciudadanos en esta materia, haciéndoles ver que el modelo era la compra frente al alquiler y la obra nueva frente al reciclaje del parque inmobiliario. Sucesivas generaciones de españoles y sucesivos gobiernos han ido reforzando esta estrategia ajustando mutuamente sus expectativas: los ciudadanos aumentaban su receptividad a las soluciones gubernamentales y los gobiernos la suya a las de los ciudadanos, dando lugar a una suerte de política incremental que se retroalimentaba. El resultado de esta forma de hacer política de vivienda ya lo conocemos: no ha sido bueno para el país, ha resultado pésimo para las rentas más bajas y algunas minorías, han tenido —mientras duró— ganadores muy evidentes también, habiendo traído consecuencias en paralelo que han resultado letales para la confianza en el sistema institucional. Los gobiernos pueden equivocarse de la mano de los ciudadanos que apoyan sus políticas.

TITLE

PUBLIC OPINION AND THE RIGHT TO HOUSING: THE PUBLIC PERCEPTION OF THE PERFORMANCE OF THE HOUSING POLICY OF THE REGIONAL GOVERNMENTS IN SPAIN

SUMMARY

I. INTRODUCTION: THE ASSESSMENT OF THE PERFORMANCE OF PUBLIC POLICIES. II. OUTPUTS, OUTCOMES AND PROCEDURES IN THE HOUSING POLICY IN SPAIN. III. THE VALUATION OF THE PERFORMANCE OF THE HOUSING POLICY OF THE AUTONOMOUS GOVERNMENTS. IV. CONCLUSIONS.

KEY WORDS

Public Opinion; Housing Policy; Outputs; Outcomes; Procedures.

ABSTRACT

The object of the article is the performance appraisal that citizens do of the housing policy at regional level in Spain, between 1998 and 2010. The opinion data collected by the Spanish Center of Sociological Research about that topic, shows a trend all regions have in common: a widespread dissatisfaction with government intervention in the housing issue, a sense which was growing up until the bursting of the housing bubble in 2008. This sense of public dissatisfaction varies in intensity among the 17 Spanish regions, and those variations reflect the different policies regional governments have implemented over time and also the situation of the housing market —prices— in each territory. The escalation of house prices during the housing bubble is the main cause that explains citizens' dissatisfaction with regional housing policy. Once the price variable is controlled, it is possible to observe the impact of governmental policies on public opinion: citizens' satisfaction with housing policy grows in those territories where the public investment is greater and viceversa.

Fecha de recepción: 18/02/2016

Fecha de aceptación: 17/03/2016