



Controles de alquileres*

MIGUEL-ÁNGEL LÓPEZ GARCÍA**

Universidad Autónoma de Barcelona

Recibido: March, 2018

Aceptado: August, 2019

Resumen

El objetivo de este trabajo es pasar revista a los efectos, tanto asignativos como distributivos, de las disposiciones que pueden encuadrarse bajo el epígrafe general de controles de alquileres. Se discuten los controles “de primera generación” (contemplados como la fijación de un precio de alquiler máximo), los “de segunda generación” (en que la regulación es algo más laxa y, en particular, existen excepciones asociadas a las viviendas nuevas), y los denominados “de tercera generación” o de tenencia (en que el alquiler está regulado durante el periodo de tenencia, pero puede variar entre tenencias). Se reseñan también las indicaciones proporcionadas por la evidencia empírica y algunas experiencias recientes de regulación y desregulación.

Palabras clave: controles de alquileres, regulación, política de vivienda, eficiencia, equidad.

Clasificación JEL: L51, R21, R31, R38.

1. Introducción

Los “controles de alquileres” pueden contemplarse como un conjunto de disposiciones que regulan las relaciones entre los propietarios de una unidad de vivienda y los inquilinos que la habitan. Estos controles pueden manifestarse en normas que limitan el precio de alquiler aplicable (o su tasa de variación), que fijan las condiciones bajo las cuales el propietario puede dar por terminado el periodo de tenencia por parte del inquilino, y que determinan los derechos y obligaciones de ambos en cuanto al mantenimiento de la unidad de vivienda. Esto se traduce en que no existe un patrón estándar de regulaciones, sino una variedad de

* Este trabajo tuvo su origen en un contrato de investigación suscrito con la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), lo que se señala con agradecimiento. Ha gozado también del apoyo institucional del proyecto PID2021-124713OB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación y de la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda. Huelga decir que los análisis y opiniones recogidos en este trabajo pertenecen al autor y en modo alguno vinculan a las instituciones mencionadas. El autor está en deuda con Luis Ayala, Jorge Onrubia, José M. Tránchez y los evaluadores anónimos por sus valiosos comentarios. Por supuesto, debe aplicarse la fórmula exculpatoria usual.

** ORCID ID: 0000-0002-5012-1869.

legislaciones concretas que en última instancia pueden encuadrarse bajo el epígrafe general de controles de alquileres [Arnott (1995), Malpezzi (2008), Cruz (2009), McDonald y McMillen (2011)]. La consecuencia, no por obvia menos importante, es que diferentes políticas de regulación, con diferentes disposiciones legales, pueden acabar dando lugar a resultados bien diferentes.

En primer lugar, deben mencionarse aquellas regulaciones que fijan unos alquileres máximos a pagar tanto para los inquilinos preexistentes como para los potenciales. Este alquiler puede ser un porcentaje del valor asignado a la unidad de vivienda, el cual puede coincidir o no con el valor de mercado. El alquiler está, por así decirlo, “congelado” y no se permiten incrementos (o si lo están, son esporádicos y no están asociados a periodos de tiempo concretos), de forma que en presencia de inflación el alquiler bajará en términos reales. La literatura ha acabado etiquetando a estas políticas como controles de alquileres *de primera generación*.

En segundo lugar, y en contraposición con el párrafo anterior, se hallan los controles de alquileres *de segunda generación*. En éstos, el alquiler inicial se fija libremente entre el inquilino y el propietario. Los aumentos en el alquiler pueden estar permitidos o no durante la duración del contrato. Si lo están, se hallan restringidos a ser un porcentaje fijo ligado a la evolución del índice de precios al consumo, o bien a un índice de costes de la construcción, o bien a los gastos verificables en que pueda haber incurrido el propietario. De forma habitual, las unidades de vivienda de nueva construcción, o las más caras, quedan exentas de la regulación. Si no se contemplan los aumentos, se habla de control de alquileres *de tercera generación (o de tenencia)*, en el sentido de que el pago de alquiler se mantiene constante durante el periodo de tenencia, pero puede ajustarse a las nuevas condiciones del mercado cuando finaliza el contrato y la unidad queda vacante.¹

De entre los motivos que se han aducido para introducir los controles de alquileres (o, una vez en funcionamiento, no suprimirlos [Lindbeck (1967)]), el principal consiste probablemente en impedir una considerable redistribución de renta y riqueza de los inquilinos a los propietarios de viviendas. El argumento se basa en la presunción de que las estructuras monopolistas hacen que los propietarios obtengan unos beneficios excesivos y subraya que estos propietarios son más ricos que sus inquilinos. Sin embargo, la creencia de que los propietarios de viviendas de alquiler obtienen unos beneficios excesivos no parece verse apoyada por la evidencia, y los analistas en general no parecen compartirla. Además de constatar que las economías de escala no resultan importantes, éstos tienden a creer que el mercado de la vivienda en alquiler es, si no competitivo, sí impugnabile o disputado (*contestable*), y la facilidad de entrada en la actividad en consideración imposibilita una tasa de rendimiento mayor que la competitiva sobre la inversión típica de forma permanente [MacLennan (1982), Olsen (1983)]. Por otro lado, y con independencia de la evidencia informal, dista de estar claro que los inquilinos estén de forma sistemática en peor situación socioeconómica que los propietarios.

El objetivo de este trabajo es pasar revista a las indicaciones que puede proporcionar el análisis económico acerca de las disposiciones que en última instancia tienen cabida bajo el epígrafe general de “controles de alquileres”. La sección 2 reseña el análisis estándar de

los controles de primera generación, que se contemplan como la fijación de un precio de alquiler máximo, subrayando las posibles diferencias entre las situaciones a corto y a largo plazo, y los procesos de ajuste entre ambas. La sección 3 discute una categoría importante de controles de segunda generación, en que existen excepciones ligadas a las viviendas en alquiler puestas en el mercado tras la instauración de los controles, lo que da lugar a la aparición de un sector no controlado. La sección 4 analiza una forma de aproximarse a los controles de alquileres bien diferente de la convencional (si bien sobre bases plenamente ortodoxas), explorando la posibilidad de que los controles puedan ser, o formar parte de, una política cuyo objetivo es conseguir ganancias en eficiencia no materializadas en la situación de partida sin aquéllos. La sección 5 está dedicada a las peculiaridades suscitadas por los controles de alquileres durante el periodo de tenencia o de tercera generación. La sección 6 pasa revista a las indicaciones proporcionadas por la evidencia empírica sobre los efectos asignativos y distributivos de los controles de alquileres. La sección 7 reseña los resultados de algunos cambios relevantes referidos a la regulación del mercado de alquiler, tanto en Estados Unidos como en algunos países de Europa. La sección 8 concluye con algunos comentarios finales.

2. Controles de alquileres de primera generación

El análisis estándar de los efectos asignativos de los controles de alquileres de primera generación los considera como la fijación de un precio máximo en el mercado de la vivienda de alquiler y discute sus efectos en un marco de equilibrio parcial [Lindbeck (1967), Frankena (1975), MacLennan (1982), Fallis (1985), Arnott (1995,1998), McDonald y McMillen (2011)].² Además, los mercados se consideran perfectamente competitivos con empresas (*i. e.*, propietarios) representativos o en relación con mercados de buen comportamiento con unas curvas de oferta y demanda teóricamente deducibles.

Los ejes de la Figura 1 denotan los “servicios de vivienda”, HS , y el precio de alquiler, R , que debe satisfacerse para obtenerlos. Los servicios de vivienda se consideran simplemente como un agregado (inobservable) de las características o atributos de una unidad de vivienda valorados (positiva o negativamente) por los hogares, y que son emitidos por las unidades de (stock de) vivienda durante el periodo de tiempo considerado. Por la característica de equilibrio parcial del diagrama, se supone implícitamente que el mercado de la vivienda en alquiler es independiente del mercado de la vivienda en propiedad. Las curvas de demanda agregada de servicios de vivienda bajo esta forma de tenencia (es decir, la suma horizontal de las demandas individuales), y de oferta (de nuevo la suma horizontal de las ofertas individuales) se representan como $HS^d(R)$ y $HS^s(R)$, y la situación de equilibrio sin regulación es la asociada al punto a , con un alquiler R_a y una cantidad HS_a . Si en estas condiciones se fija un alquiler máximo \bar{R}_b , por debajo del nivel que vacía el mercado, y puesto que el lado corto del mercado es en este caso la oferta, el resultado será una reducción de la oferta hasta HS_b y a la aparición de un exceso de demanda de cuantía bc . Este exceso de demanda dependerá tanto de las elasticidades de las curvas de demanda y oferta como de la diferencia entre el alquiler en ausencia de controles y el alquiler controlado.

Figura 1
EL ANÁLISIS ESTÁNDAR DEL CONTROL DE ALQUILERES

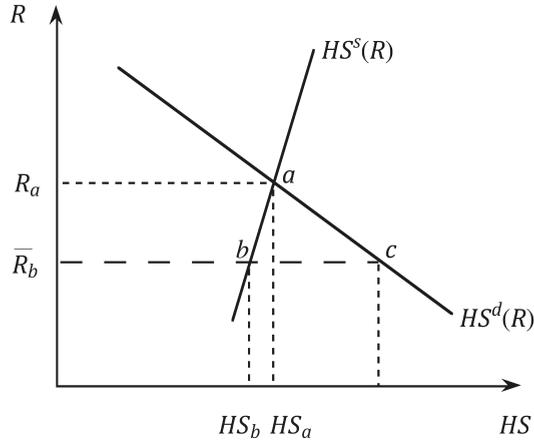
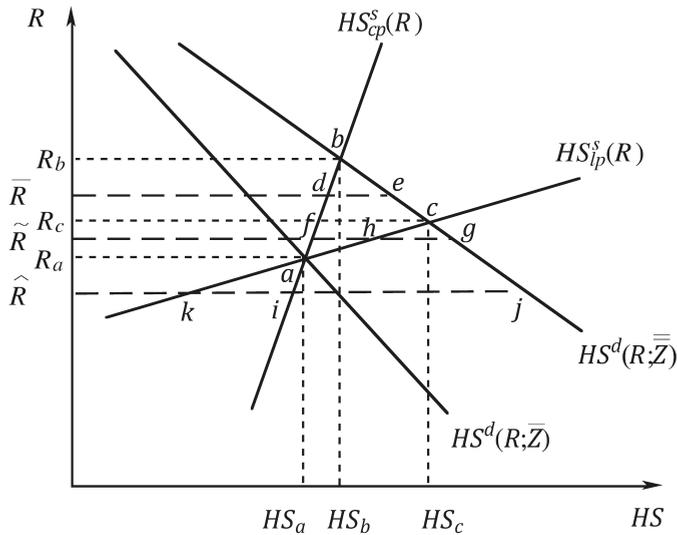


Figura 2
EFECTOS A CORTO Y A LARGO PLAZO DE LOS CONTROLES DE ALQUILERES



En todo caso, la curva de oferta en la Figura 1 se ha dibujado como sumamente inelástica, reflejando que variaciones importantes del alquiler tan sólo darán lugar a pequeños cambios en la cantidad de vivienda puesta en el mercado. Esto es lo que puede caracterizarse como el “corto plazo”, en el sentido de que los servicios de vivienda sólo pueden producirse a partir del stock existente, y este stock es, por definición, fijo en un instante dado. Sin embargo, esta situación debe distinguirse cuidadosamente del “largo plazo”, en que los oferentes disponen

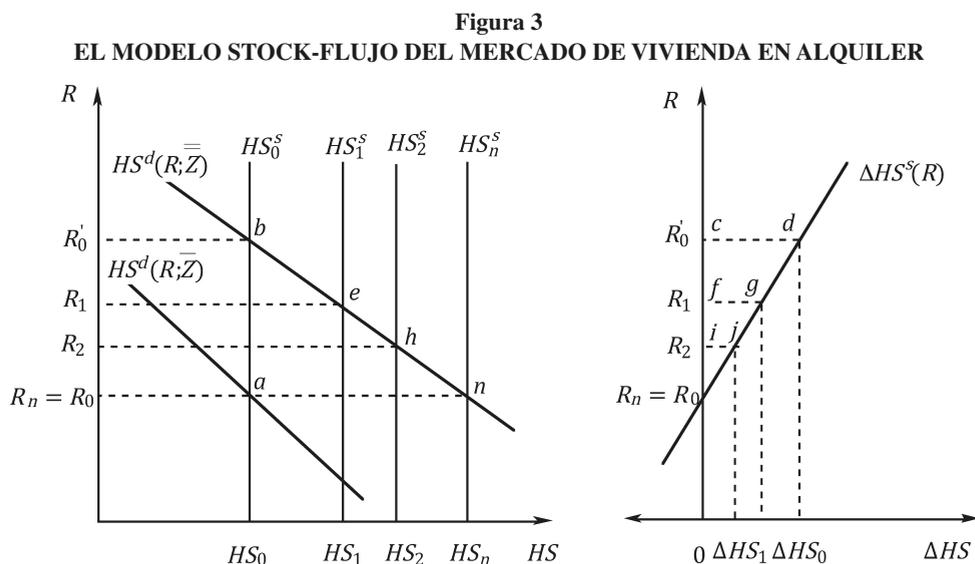
de multitud de posibilidades de ajuste. Esta distinción entre las curvas de oferta a corto plazo, $HS_{cp}^s(R)$, y a largo plazo, $HS_{lp}^s(R)$, se ilustra en la Figura 2, en la que también se representa la curva de demanda agregada $HS^d(R; \bar{Z})$ asociada al valor \bar{Z} de cierta variable exógena al mercado de vivienda pero que afecta a la demanda de ésta (como puede ser la demografía o una medida de la renta de los consumidores). La situación tomada como equilibrio (a corto y a largo plazo) inicial, es la asociada al punto a , con R_a y HS_a . La curva de oferta a corto plazo es muy inelástica, mientras que su contrapartida a largo plazo es mucho más elástica.³

Supongamos ahora que, por alguna razón, quizás una variación de las condiciones socio-demográficas, el valor del parámetro pasa de \bar{Z} a $\bar{\bar{Z}}$, dando lugar a que la curva de demanda agregada se desplace hacia la derecha, hasta $HS^d(R; \bar{\bar{Z}})$. El nuevo equilibrio que vacía el mercado a corto plazo estará en b , con R_b y HS_b . Como consecuencia, el aumento en los alquileres es sustancial, y el incremento en la cantidad de viviendas alquiladas es reducido. En ausencia de intervención pública, la aparición de beneficios “extraordinarios” implicada por la nueva situación para los propietarios de la vivienda en alquiler pre-existente, así como la perspectiva de aquellos beneficios para las nuevas adiciones, daría lugar a una rotación de la curva de oferta hasta su posición a largo plazo. El nuevo equilibrio a largo plazo se hallaría entonces en c , con unos alquileres y una cantidad de vivienda R_c y HS_c respectivamente, ambos superiores a los de la situación de partida en a .

Así, en el caso en que el alquiler máximo se fija a cierto nivel \bar{R} entre R_b y R_c , el efecto a corto plazo será un exceso de demanda de una cuantía de . Este exceso de demanda, sin embargo, si irá diluyendo, y a largo plazo el equilibrio tendría lugar en el mismo punto c que si no hubiera habido un alquiler máximo. A largo plazo, por tanto, el control de alquileres sería, de hecho, no vinculante, y la diferencia entre \bar{R} y R_c tan sólo afectaría a la velocidad de ajuste al equilibrio en c . Alternativamente, si el alquiler máximo, \bar{R} , se halla entre R_a y R_c , el exceso de demanda a corto plazo alcanzaría la cuantía fg . A largo plazo seguirá existiendo exceso de demanda, pero éste se habrá reducido hasta gh . Nótese que en este caso, a pesar de todo, habría un incremento en la cantidad de vivienda de alquiler (punto h) respecto a la situación antes del desplazamiento de la demanda (punto a), pero este aumento sería inferior al que hubiera habido en ausencia de intervención (punto c). Finalmente, un alquiler máximo \hat{R} por debajo del nivel inicial R_a , generaría a corto plazo un exceso de demanda de cuantía ij , y a largo plazo una reducción sustancial de la oferta de vivienda en alquiler (hasta el punto k), con un exceso de demanda dado por jk . Obsérvese que aunque la discusión realizada ha asimilado la regulación a la fijación de un nivel del alquiler, y ha hecho, por tanto, abstracción de las variaciones monetarias, un aspecto crucial para determinar si el alquiler máximo relevante es \bar{R} , \hat{R} o $\bar{\bar{R}}$, estará asociado con los detalles concretos que determinan los aumentos legalmente permitidos en el alquiler a medida que pase el tiempo.

Llegados a este punto debe señalarse que, si bien es instructivo, el análisis anterior ha pasado por alto el proceso de ajuste entre las situaciones de equilibrio a corto y a largo plazo y, en particular, la obtención de este último. Una caracterización completa del proceso de ajuste requiere el uso explícito de un modelo stock-flujo [Fallis (1984), Barr (1998), Brueckner (2011)]. En las Figuras 3 y 4, los ejes del diagrama de la izquierda son el alquiler, R , y el “stock” de servicios de vivienda, HS , ofrecidos y demandados en un periodo de tiempo dado.

El diagrama de la derecha mantiene el alquiler en el eje vertical, pero en el eje horizontal se mide el “flujo”, es decir, la variación, ΔHS , de la cantidad de los servicios de vivienda en un periodo concreto, de manera que la curva de oferta de estos nuevos servicios puede escribirse como $\Delta HS^s(R)$. La Figura 3 ilustra el proceso de consecución del nuevo equilibrio tras un shock de demanda en ausencia de intervención pública. La situación de partida está asociada a la curva de demanda $HS^d(R; \bar{Z})$, y a la curva de oferta inelástica HS_0^s .⁴ El equilibrio inicial está representado por el punto a en el diagrama de la izquierda en que se cortan ambas, dando lugar a los valores (R_0, HS_0) . Por su parte, en el diagrama de la derecha, el equilibrio, entendido como estado estacionario, se manifiesta en que $\Delta HS = 0$, y los valores de equilibrio son $(R_0, 0)$, cuando la curva de oferta de servicios de vivienda de nueva creación, $\Delta HS^s(R)$, corta el eje de ordenadas.



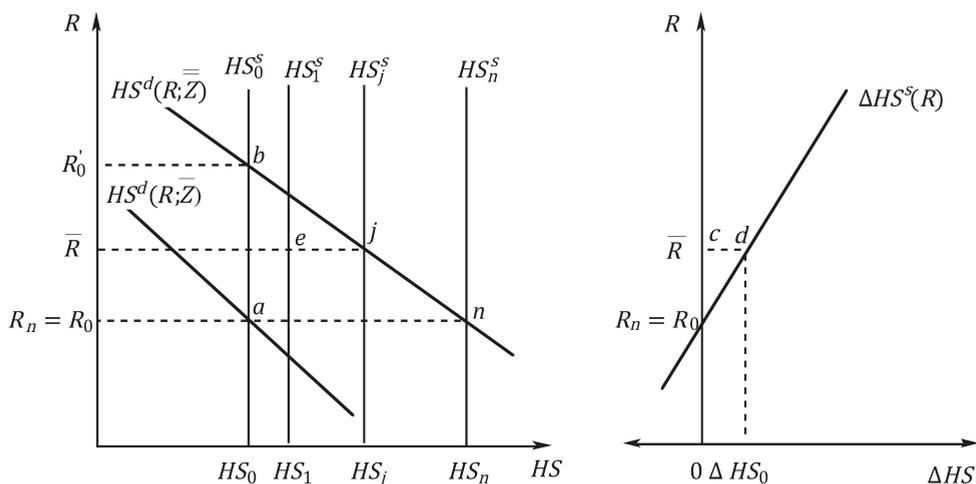
Al igual que en la Figura 2, supóngase que, como consecuencia de un shock de demanda, la relación relevante es ahora $HS^d(R; \bar{\bar{Z}})$. Dada la oferta inelástica HS_0^s , los alquileres aumentarán hasta R'_0 en el punto b en la parte izquierda de la Figura 3. Esto, a su vez, espoleará un aumento de los servicios de vivienda de nueva creación ΔHS_0 en la parte derecha. Ya en el periodo 1, la cantidad de servicios existente será $HS_1 = HS_0 + \Delta HS_0$. Geométricamente, la oferta inelástica HS_1^s es la consecuencia de sumar la distancia cd a los servicios pre-existentes HS_0 . El equilibrio en el periodo 1 tiene lugar en e , dando lugar a (R_1, HS_1) . La cantidad de servicios de vivienda de nueva creación en el periodo 1 es ahora ΔHS_1 , de manera que en el periodo 2 el total de servicios disponibles en el mercado será HS_2^s , la suma de HS_1 y la distancia fg . En el lado izquierdo de la Figura 3, el equilibrio en el mercado de los servicios de vivienda tiene lugar en h , con (R_2, HS_2) , para el que la cantidad de servicios de vivienda de nueva creación en el lado derecho es ij . El nuevo equilibrio a largo plazo tiene lugar tras n periodos, tras los cuales el alquiler, R_n , retorna a su nivel inicial R_0 , la

nueva cantidad de servicios es HS_n , superior a HS_0 , y los nuevos servicios vuelven a verificar $\Delta HS_n = 0$.

Para discutir los efectos del control de alquileres, supongamos que éstos se fijan al nivel \bar{R} en la Figura 4, superior al inicial, R_0 , pero por debajo de R'_0 , es decir, el que surgiría a corto plazo con el libre mercado. Con el alquiler controlado, en el mercado de servicios de vivienda habrá una situación de exceso de demanda. Por su parte, en el mercado de servicios de vivienda de nueva creación, el alquiler \bar{R} dará lugar a una nueva construcción ΔHS_0 , medida por la distancia cd en la parte derecha de la Figura 4. La adición de estos nuevos servicios de vivienda hace que la nueva curva de oferta en el lado izquierdo pase a ser HS_1^s . Con todo, y aunque menor, seguirá existiendo exceso de demanda. Y esta situación persistirá hasta que, tras j periodos, las sucesivas adiciones de nuevos servicios cd en cada periodo hagan que el alquiler regulado \bar{R} sea igual, en el punto j , al que surgiría del mercado no regulado, es decir, de la interacción entre la demanda $HS^d(R; \bar{Z})$ y la oferta HS_j^s . A partir del periodo $j + 1$, y hasta el n , el comportamiento del mercado con alquileres controlados sería indistinguible del de un mercado no regulado, toda vez que los alquileres de equilibrio caerían por debajo de \bar{R} . En otras palabras, el control de alquileres sería no vinculante.

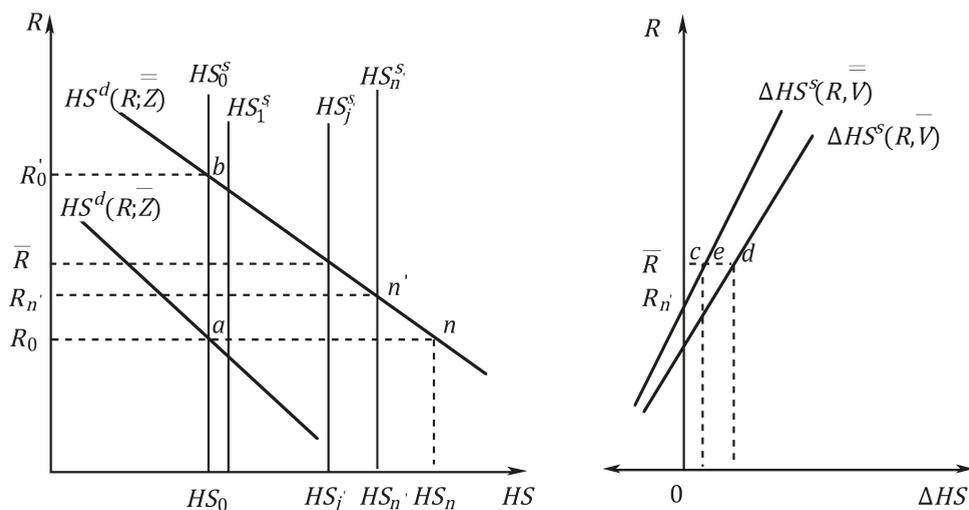
Sea como fuere, este último hecho no debe hacer perder de vista la principal indicación del análisis. Y esta es que durante una serie de periodos de tiempo (de hecho, entre el periodo 0 y el periodo j), el control de alquileres *reduce la cantidad de servicios de vivienda de nueva creación* que tiene lugar como consecuencia del shock de demanda respecto a la que se produciría en su ausencia. La razón es que la regulación mantiene artificialmente bajos los alquileres a pesar de la pujante demanda, y ello se manifiesta en niveles más bajos de la construcción de nuevos servicios de vivienda. De ello se sigue que aunque el equilibrio a largo plazo tras el shock de demanda es el mismo, (R_n, HS_n) en las Figuras 3 y 4, la cantidad de tiempo requerida para alcanzarlo es mayor en presencia de control de alquileres.

Figura 4
EFFECTOS DEL CONTROL DE ALQUILERES EN EL MODELO STOCK-FLUJO



Un aspecto que puede llamar la atención de la discusión de las Figuras 3 y 4 es que en el equilibrio a largo plazo el nuevo alquiler, R_n , es exactamente el mismo que con anterioridad al shock de demanda, R_0 . En términos de la Figura 2, esto es equivalente a afirmar que la curva de oferta de servicios de vivienda a largo plazo, $HS_{lp}^s(R)$, es infinitamente elástica. Desde luego, esto no tiene por qué ser así, y la discusión anterior puede modificarse ligeramente para tener en cuenta este hecho. Así, en el diagrama de la derecha de la Figura 5, la curva de oferta de nuevos servicios, $\Delta HS^s(R, \bar{V})$, está ahora dibujada para valores dados, \bar{V} , de los precios de los factores usados en la producción de nuevos servicios de vivienda, en particular, el suelo, el trabajo y los materiales de construcción. Si el shock de demanda se manifiesta en mayores demandas derivadas de esos factores de producción y éstas, a su vez, dan lugar a un aumento de sus precios hasta los valores $\bar{\bar{V}}$, la nueva curva de oferta de servicios será $\Delta HS^s(R, \bar{\bar{V}})$, y se hallará a la izquierda de la inicial. En estas condiciones, los resultados cualitativos del mecanismo descrito en la Figura 3 no se verán afectados, pero sí los cuantitativos, pues el nuevo alquiler de equilibrio a largo plazo será mayor y la cantidad de servicios menor, exactamente el resultado a esperar con una curva de oferta $HS_{lp}^s(R)$ con pendiente positiva. El nuevo equilibrio a largo plazo tiene lugar tras n' periodos, con un alquiler que vacía el mercado R_n' , superior al nivel inicial R_0 , y una cantidad de servicios HS_n' inferior a HS_n .

Figura 5
EFFECTOS DEL CONTROL DE ALQUILERES EN EL MODELO STOCK-FLUJO EN PRESENCIA DE CAMBIOS EN LA OFERTA



La Figura 5 ilustra también la interacción del desplazamiento de la curva de oferta de servicios de nueva construcción y la regulación de los alquileres. Cuando la oferta es $\Delta HS^s(R, \bar{V})$, la fijación del alquiler a un nivel \bar{R} da lugar a una adición cd a la cantidad de servicios de vivienda existentes en cada periodo. Pero cuando la relación relevante es $\Delta HS^s(R, \bar{\bar{V}})$, los nuevos servicios se reducen a ce . Añadiendo éstos al stock existente, la nueva curva de oferta es HS_1^s . En esta situación de exceso de demanda, la regulación de los alquileres seguirá dando

lugar a un exceso de demanda hasta que, tras j' periodos, los sucesivos incrementos ce hagan que el alquiler regulado \bar{R} sea igual al que surgiría del mercado no regulado. Y a partir de ese periodo, hasta el n' , el control de alquileres sería no vinculante.

La discusión plasmada en las Figuras 1 a 5 adolece de limitaciones, en el sentido de que pasa por alto una variedad de factores relevantes. Así, en aras de la simplicidad, la oferta se ha reducido a una línea, cuando en realidad puede muy bien ser una “línea gruesa”, exhibiendo un carácter inestable. Por ejemplo, esto puede ser consecuencia de la utilización de las unidades de vivienda para usos residenciales (con trasvases al mercado de vivienda en propiedad) o de oficinas. Igualmente, se pasaron por alto las posibles negociaciones entre los propietarios y los inquilinos, así como la posibilidad de que los excesos de demanda den lugar a pagos laterales de los segundos a los primeros por encima de los máximos permitidos (por ejemplo, el “dinero de la llave” o la existencia de depósitos no recuperables).

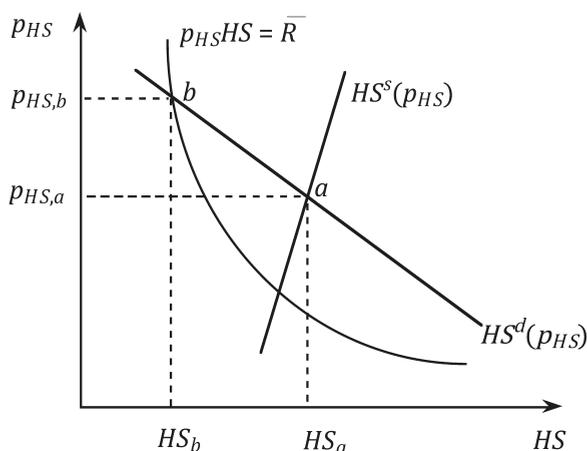
Adicionalmente, y no menos importante, la discusión anterior se ha basado en el supuesto de que la legislación fijaba un precio máximo \bar{R} , entendido como alquiler por unidad de *servicio* de vivienda. Sin embargo, en realidad lo que está sujeto a control es el alquiler total asociado a una *unidad* de vivienda, es decir, el producto de dos categorías inobservables, el precio por unidad de servicio, p_{HS} , y la cantidad de servicios de vivienda, HS , generados por una unidad [Frankena (1975)]. Esto se muestra en la Figura 6 como la hipérbola equilátera $p_{HS}HS = \bar{R}$. En ese diagrama también se superponen las relaciones de oferta y demanda (que ahora, por coherencia, se hacen depender del precio por unidad de servicio p_{HS}). El equilibrio en ausencia de intervención pública tiene lugar en el punto a , con un precio $p_{HS,a}$ y una cantidad HS_a . En el momento en que se introduce el control de alquileres la cantidad de servicios de vivienda es fija en el nivel HS_a , y una legislación restrictiva se traducirá automáticamente en una reducción del precio por unidad de servicio (hasta el punto de corte con la hipérbola). Sin embargo, si con el transcurso del tiempo el alquiler se mantiene invariado pero los propietarios consiguen disminuir, a través de una reducción en el mantenimiento, la cantidad de servicios de vivienda hasta HS_b , el precio unitario de éstos habrá de hecho aumentado hasta $p_{HS,b}$.

De esta manera, si los propietarios reducen el mantenimiento, y así la calidad, de sus unidades de vivienda lo suficientemente rápido como para que aumente el precio unitario de los servicios generados por aquéllas, incluso los inquilinos existentes cuando se introduce el control pueden acabar peor como consecuencia de las disposiciones de control de alquileres. Y este ajuste de la calidad hasta el punto b eliminará el exceso de demanda. Adicionalmente, un aumento de la demanda (*i. e.*, un desplazamiento hacia la derecha de la línea $HS^d(p_{HS})$ en la Figura 6) conduciría a un mayor deterioro de la calidad, puesto que el punto de corte de la nueva curva de demanda con la hipérbola $p_{HS}HS = \bar{R}$ estaría aún más a la izquierda del punto b en la Figura 6.

Así pues, los efectos, al menos a corto plazo, de contemplar las disposiciones de control de alquileres como la regulación del alquiler por unidad de servicio de vivienda o por unidad de vivienda (y así el ingreso generado por esa unidad) son claramente diferentes. Bajo la primera, el resultado es una reducción del precio por unidad de servicio de vivienda, así como

un exceso de demanda y racionamiento por instrumentos ajenos al precio. Bajo la segunda, por el contrario, es de esperar un incremento en el precio por unidad de servicio de vivienda (de $p_{HS,a}$ a $p_{HS,b}$ en la Figura 6) y no necesariamente habrá un exceso de demanda. La razón es que puede reestablecerse el equilibrio a través de la reducción en el mantenimiento de las unidades de vivienda por parte de los propietarios, y así de la cantidad de servicios de vivienda (de HS_a a HS_b en la Figura 6). Este ajuste sucederá si los propietarios pueden realizar cualquier ajuste a la baja que deseen en la cantidad de servicios de vivienda. Si no es así, el nuevo equilibrio se situará en un punto sobre la curva $p_{HS}HS = \bar{R}$ en la Figura 6 a la izquierda de HS_a , y el precio por unidad de servicio de vivienda puede tanto aumentar como disminuir respecto a $p_{HS,a}$.

Figura 6
UN ANÁLISIS ALTERNATIVO DE LOS EFECTOS DEL CONTROL DE ALQUILERES



El análisis estándar de los controles de alquileres de primera generación en base a modelos de equilibrio parcial como los reseñados más arriba sugiere que este tipo de regulación puede comportar una multitud de efectos sobre el mercado de vivienda en alquiler, y que incluso pueden trascender a éste.⁵ En primer lugar, tal y como sugiere la discusión realizada hasta ahora, los controles de alquileres se manifestarán en una *reducción de los incentivos a invertir en nuevas viviendas destinadas al alquiler*. Así, con frecuencia se afirma que resulta difícil idear una política más eficaz para reducir, e incluso eliminar, la cantidad de vivienda privada de alquiler que el control de alquileres. A corto plazo, transfiere renta de los propietarios a los inquilinos, y proporciona incentivos para reconvertir las viviendas en alquiler y así dirigir las al mercado en propiedad o a otros usos. A largo plazo, elimina los incentivos a construir nueva vivienda de alquiler al mantener los alquileres, y así los beneficios, por debajo de los niveles de mercado.

En segundo lugar, es de esperar una *reducción en el mantenimiento* por parte de sus propietarios de las unidades de vivienda sujetas a control. Esta reducción en el gasto en mantener sus viviendas emerge como un resultado natural de la limitación en los alquileres, y así de los

beneficios, derivados de las viviendas de alquiler. Esto apuntará a un deterioro progresivo de la calidad de las viviendas ya construidas. Sin embargo, los inquilinos pueden también tener incentivos para mantener las viviendas que ocupan, especialmente cuando las ordenanzas de control de alquileres contienen límites severos a los derechos de los propietarios a desahuciarlos. En conjunto, puede muy bien suceder que las partes “colectivas” de un edificio estén descuidadas por parte del propietario, mientras que los efectos sobre las más “privadas” sean ambiguos precisamente por las actividades de mantenimiento realizadas por el inquilino.

Un tercer efecto de los controles de alquileres está asociado a una *asignación inadecuada* entre las personas a alojar y los propios alojamientos. Esta asignación inadecuada, a su vez, dará lugar a *costes en eficiencia*. En efecto, una de las condiciones para la consecución de la eficiencia en la asignación de recursos es la eficiencia en el consumo, es decir, (en el caso de un bien tecnológicamente “privado” como la vivienda) la igualdad de las valoraciones marginales de los diversos consumidores. Esta condición de eficiencia se satisface cuando los bienes son suministrados a través del sistema de precios, ya que estos últimos constituyen el mecanismo de racionamiento. El análisis estándar de los controles de precios supone implícitamente que, incluso cuando hay escasez, los bienes se distribuyen de forma eficiente. En particular, esto sería así en la situación representada en la Figura 1. Sin embargo, si los excesos de demanda significan que los bienes se asignan de forma aleatoria (o quizás mediante colas o loterías) entre los consumidores que los desean al precio vigente, los costes en bienestar de esta asignación inadecuada pueden llegar a ser superiores a los costes en términos de eficiencia asignativa (medidos mediante el triángulo estándar “à la Harberger”) derivados de una oferta, HS_b en la Figura 1, inferior a la deseable sobre bases de eficiencia, HS_a [Glaeser y Luttmer (2003)].

En otras palabras, la existencia de excesos de demanda implica que no pueden usarse los alquileres como mecanismo de racionamiento que asegure que las unidades de vivienda son ocupadas por aquellos hogares que las valoran más. Como consecuencia, los inquilinos pueden permanecer en viviendas que no se adecúan con los cambios en sus gustos o sus necesidades a lo largo de su ciclo vital sencillamente por su bajo precio y por la dificultad de encontrar otro alojamiento en condiciones de alquiler similares. El ejemplo que suele darse para ilustrar esta situación es que parejas jubiladas o personas que viven solas ocupen pisos sobredimensionados para sus necesidades mientras que familias con hijos encuentran serias dificultades habitacionales.

En cuarto lugar, es de esperar que los controles de alquileres, y su coexistencia con excesos de demanda, dé lugar a *efectos adicionales*, que pueden trascender a las consideraciones de vivienda. Estos efectos están relacionados con la *movilidad de la fuerza de trabajo*, la *posibilidad de discriminación*, los *costes de búsqueda* y la existencia de *pagos laterales*. Así, los controles de alquileres pueden reducir la movilidad de los hogares y la propensión a aceptar buenos trabajos en otras localizaciones no sujetas a control. Después de todo, un inquilino en una vivienda sujeta a control que es consciente de su escasez sabe que hay una importante cantidad de aspirantes a ocupar la suya, y que esa misma será su dificultad si la abandona. Por otro lado, en presencia de largas colas para acceder a viviendas controladas, los propietarios pueden realizar prácticas abiertamente discriminatorias y seleccionar a sus

inquilinos por razones ajenas al precio a pagar, incluyendo el nivel de renta, la raza, la religión, los hábitos de vida e incluso la orientación sexual. El control de alquileres dará también lugar a que los inquilinos potenciales deban incurrir en costes de búsqueda para hallar una unidad de vivienda controlada. Y una vez más, cuando el precio no raciona la demanda, es de esperar que resulte necesario efectuar pagos adicionales al alquiler en forma del “dinero de la llave” discutido más arriba. Así, aunque el control de alquileres puede distorsionar el funcionamiento del mercado privado de vivienda, éste puede encontrar formas, si bien imperfectas, de seguir funcionando. La evidencia informal apunta a la existencia de sobornos y pagos laterales como algo en absoluto inusual para asegurarse una vivienda en presencia de control de alquileres. Vale la pena notar que la necesidad de pagar sobornos para acceder a las viviendas o el hecho de tener que asumir un mantenimiento que en ausencia de controles hubiera sido proporcionado por el propietario pueden acabar compensando las ganancias aparentes de los ocupantes de viviendas controladas.

En quinto lugar, los controles de alquileres comportarán *efectos sobre la distribución de la renta y el bienestar*. Las transferencias de renta y riqueza implicadas por la regulación pueden contemplarse que van en contra de los propietarios y a favor de los inquilinos cuando se consideran los controles como un impuesto implícito sobre el valor del capital residencial en forma de vivienda en alquiler [Malpezzi (2008)]. Pero también en contra de aquellos inquilinos que no pueden acceder a una vivienda controlada y a favor de los afortunados que sí que lo consiguen. En ambos casos, los controles constituirán un *mecanismo de redistribución sumamente inequitativo*. Dicho de otra manera, tratar de influenciar la distribución de la renta mediante el control de alquileres constituye un procedimiento bastante tosco, ya que las ganancias de renta se distribuirán de forma aleatoria entre personas pertenecientes a distintos grupos de renta. En efecto, existe una gran variabilidad en el coste soportado por familias igualmente ricas. Además, el control de alquileres no se limita a las familias de renta baja y no cubre no todas esas familias. Y, finalmente, entre las familias que ocupan viviendas controladas que son similares en muchos aspectos existe una enorme diferencia en los beneficios obtenidos. En pocas palabras, bajo el control de alquileres el tratamiento igual de los iguales brilla por su ausencia, por no hablar de los efectos adversos generados a largo plazo sobre los inquilinos potenciales que no llegarán a serlo si los controles afectan la oferta privada de vivienda de alquiler.

3. Controles de alquileres de segunda generación: exclusiones y excepciones para las viviendas nuevas

Tal y como se señaló más arriba, los controles de alquileres de segunda generación pueden incorporar una variedad de disposiciones, de suerte que para su evaluación resulta necesario saber cuáles son los detalles concretos de la regulación. De ahí que sus efectos no deban evaluarse de una forma general sino caso por caso, con una especificación cuidadosa y pormenorizada de las medidas legales que los conforman. Al fin y al cabo, no es lo mismo congelar los pagos a los propietarios que permitir aumentos en los alquileres de acuerdo con la inflación general o los aumentos en algunos gastos experimentados por los propietarios. O

que se controlen los alquileres de todas las unidades o que se eximan las puestas en el mercado con posterioridad a la regulación, o las de más calidad o más caras. O que esté permitido ajustar el alquiler a las nuevas condiciones del mercado cuando el inquilino deje vacante la unidad de vivienda.

Sea como fuere, parece difícil sustraerse a la afirmación de que una buena parte de los efectos, tanto asignativos como distributivos, de los controles de alquileres de primera generación descritos en la sección anterior serán de aplicación también a los de segunda generación, con independencia de las características concretas de éstos.⁶ Un paralelismo con el mercado de trabajo puede ilustrar esta afirmación. En este último, tanto la demanda como la oferta deben considerarse como dependientes de todo tipo de coste para la primera y de cualquier modalidad de remuneración para la segunda, más allá del aspecto estrictamente salarial. Por ejemplo, ello comporta incluir, por el lado de la demanda, las propias regulaciones de los contratos de trabajo, incluyendo las posibilidades de despido, y, por el lado de la oferta, cualquier forma no monetaria de renta o de beneficio extrasalarial. De la misma manera, en el mercado de la vivienda en alquiler, la noción de “pago por alquiler”, R en las Figuras 1 a 5, puede extenderse para introducir los detalles concretos de la regulación descritos al comienzo de esta Sección. Y estos detalles a buen seguro inducirán una variedad de efectos, tanto asignativos como distributivos.

De entre las posibilidades discutidas como definitorias de los controles de alquileres de segunda generación, una que emerge como especialmente relevante en cuanto a sus efectos es la asociada a los controles de alquileres *con exclusiones y excepciones*. Así, la regulación abarca a la mayoría de las unidades de vivienda en alquiler, pero en vez de ser una política de alcance absolutamente general, exime un subconjunto de aquéllas, bien sea las de nueva construcción, las que resultan más caras, o las que se alquilan a partir de cierto momento. La justificación a estas excepciones estaría constituida por el deseo de no afectar de forma adversa a la construcción residencial.

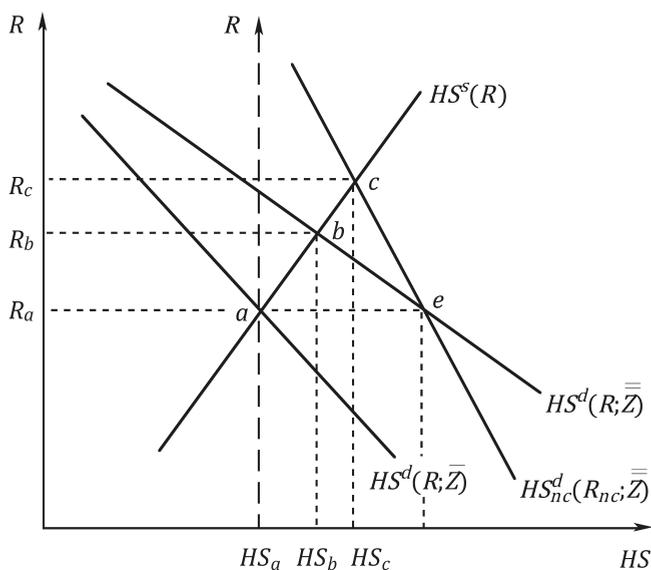
A este respecto, una cuestión especialmente relevante de cara a determinar quién gana y quién pierde como consecuencia de estos controles con exclusiones, así como el efecto de esta política sobre la oferta de viviendas de alquiler, viene dada por la relación existente entre el alquiler en el sector de viviendas *no sujetas* a control cuando los controles están vigentes y el alquiler de equilibrio que prevalecería *en ausencia* de éstos. O, dicho de otra manera, la relación entre el alquiler libre en el sector no regulado y el alquiler que resultaría si ningún sector estuviera regulado. La situación representada en la Figura 7 permite obtener algunas indicaciones sobre los efectos implicados por la existencia de dos mercados de alquiler, el controlado y el no controlado [Fallis y Smith (1984,1985), McDonald y McMillen (2011), Andersson y Söderberg (2012), Mense *et al.* (2019)]. En realidad, en ella se muestran tres situaciones: el equilibrio antes de la instauración de los controles, el equilibrio en los mercados controlado y no controlado, y finalmente el equilibrio contrafactual que habría existido si no hubiera habido controles.

Como punto de partida en la Figura 7 puede tomarse el asociado a a , en que se cortan las curvas de demanda agregada, $HS^d(R; \bar{Z})$, dibujada para un valor dado de cierta variable

exógena Z , y de oferta agregada, $HS^s(R)$, de servicios de vivienda en el mercado de alquiler. En aras de la simplicidad, se mantendrá el supuesto de que no existen trasvases entre los mercados de vivienda en propiedad y en alquiler, y se pasan por alto las consecuencias de diferenciar entre oferta a corto y a largo plazo. El alquiler y la cantidad de equilibrio en a vienen dados por R_a y HS_a . Consideremos ahora la situación provocada por una variación en la variable Z que da lugar a un desplazamiento de la demanda hasta $HS^d(R; \bar{Z})$. Puede pensarse en términos de un aumento de la población a alojar, bien sea por formación de nuevos hogares o por emigración. En ausencia de intervención del sector público, el nuevo equilibrio sería el asociado al punto b , con R_b y HS_b , y un aumento en los alquileres por encima del nivel inicial R_a .

Para evitar este aumento, el sector público decide introducir un control de alquileres de segunda generación. En particular, decide mantener los alquileres al nivel R_a anterior al desplazamiento de la demanda, pero a la vez se exime de la regulación a los nuevos contratos que puedan celebrarse, incluyendo la construcción nueva. En el momento en que se introduce la legislación existe un exceso de demanda de cuantía ae en el mercado controlado. Los precios no racionan el stock existente, y el mecanismo de racionamiento es simplemente que los inquilinos que ocupaban las unidades de vivienda antes de la introducción de los controles lo siguen haciendo después.

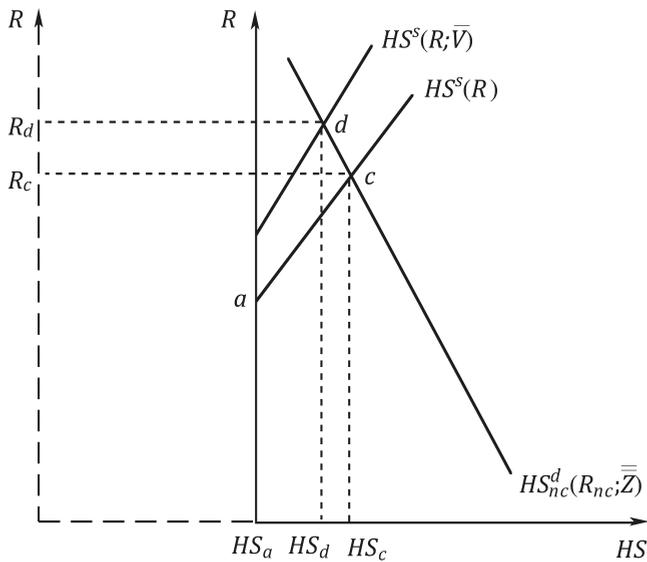
Figura 7
EFFECTOS DE LOS CONTROLES DE ALQUILERES CON EXCEPCIONES



Puesto que las viviendas del sector controlado ya están ocupadas por los inquilinos que la habitaban antes de que se instaurase la regulación, la demanda nueva deberá dirigirse al sector no controlado. Esta demanda nueva no es sino la diferencia horizontal entre las curvas de demanda después y antes del cambio, $HS^d(R; \bar{Z})$ y $HS^d(R; \bar{Z})$, y puede representarse en la Figura

7 desplazando el origen de coordenadas hacia la cantidad HS_a de servicios de vivienda en el sector controlado (eje de ordenadas como línea de trazos). Por tanto, la curva de demanda en el sector no controlado es $HS_{nc}^d(R_{nc}; \bar{Z})$, que, por construcción, corta a $HS^d(R; \bar{Z})$ en e . Por su parte, la curva de oferta es el segmento de la línea $HS^s(R)$ a partir del punto a , es decir, el segmento que se halla a la derecha del nuevo eje de ordenadas. Es importante observar que, en rigor, ésta es la curva de oferta relevante sólo si las expectativas de los oferentes de viviendas en el sector no controlado *no* contemplan una nueva legislación de control de alquileres sobre sus unidades de vivienda, un punto al que se volverá más adelante. El equilibrio en el mercado no controlado es entonces el representado por c , con un alquiler R_c y una cantidad $(HS_c - HS_a)$ de servicios de vivienda. Por consiguiente, como era de esperar, el alquiler en el sector controlado es menor que en el no controlado ($R_a < R_c$) y menor que el que surgiría en ausencia de controles ($R_a < R_b$). Sin embargo, el sencillo modelo representado en la Figura 7 sugiere también que el alquiler en el sector no controlado es *superior* al alquiler cuando no existen los controles ($R_c > R_b$).

Figura 8
CONTROLES DE ALQUILERES CON EXCEPCIONES Y PRIMA DE RIESGO



Adicionalmente, el modelo produce la algo sorprendente predicción de que la cantidad total de servicios de vivienda cuando existen controles con exenciones será *superior* a la situación sin controles, es decir, $HS_c > HS_b$. Este resultado, sin embargo, merece un comentario y una atención cuidadosos. En efecto, una vez introducidos los controles sobre una parte del stock de viviendas dedicadas al alquiler, el comportamiento de los oferentes del sector no controlado incluirá la expectativa de que los reguladores extiendan en el futuro el control a sus propias unidades de vivienda, reduciendo así el valor esperado de los alquileres y de los beneficios futuros. Dada la inexistencia de un mercado de seguros en el que protegerse contra este tipo de contingencias, los propietarios pueden añadir una *prima al riesgo* derivada de

estas consideraciones a la tasa rendimiento a obtener por medio de los alquileres. En términos de la Figura 8, esto dará lugar a un desplazamiento hacia arriba de la curva de oferta de servicios de vivienda en el sector no controlado, que pasará de $HS^s(R)$ a $HS^s(R; \bar{V})$, donde la variable \bar{V} representa paraméricamente la existencia de la prima al riesgo. El equilibrio en el sector no controlado es ahora d , con un aumento aún mayor en los alquileres, que pasan a ser R_d , y a una disminución de la cantidad de servicios de vivienda de equilibrio en el sector no controlado hasta $(HS_d - HS_a)$, por debajo de $(HS_c - HS_a)$.

La discusión de las Figuras 7 y 8 se centró en los efectos de un aumento en la demanda derivado de la variación en la población a alojar. Otra razón del desplazamiento de la demanda, de $HS^d(R; \bar{Z})$ a $HS^d(R; \bar{\bar{Z}})$, puede ser un aumento en la renta de los hogares. El proceso de asignación entre los sectores controlado y no controlado es ahora diferente. Ante el exceso de demanda ae en la Figura 7, un hogar típico debe decidir entre permanecer en el sector controlado, consumiendo la cantidad de servicios de vivienda previa a la variación en la renta y la consiguiente imposición del control (pagando así un alquiler R_a), o acudir al sector no controlado, en el que no hace frente a restricciones, pero tiene que pagar un alquiler mayor.

La asignación final entre los dos sectores dependerá de la interacción entre el número de hogares que abandonan el sector controlado y los movimientos de los que permanecen en él (ocupando las unidades que han quedado vacantes). El resultado final dependerá, además, de la elasticidad-renta de la demanda. Si hay un importante desplazamiento hacia el sector no controlado, de nuevo el resultado será que el alquiler en el sector no controlado excederá al que surgiría en ausencia de controles. Por el contrario, si el desplazamiento es pequeño, si bien las contrapartidas tanto de R_b como de R_c serán superiores al alquiler inicial R_a , no puede excluirse la posibilidad de que el alquiler no controlado sea inferior al del equilibrio contrafactual en que no existen controles.⁷

En resumen, los resultados de los controles de alquileres con excepciones dependerán tanto de los motivos de estas últimas como del mecanismo de formación de expectativas acerca de los alquileres futuros por parte de los propietarios, además del mecanismo de racionamiento de las viviendas del sector controlado entre los hogares. Este último es, en general, que las unidades del sector controlado se asignan a los hogares que ya las ocupan cuando se introducen los controles. Empero, además, los resultados dependerán de las razones que originan las variaciones en la demanda subyacentes a la imposición de los controles, pues la naturaleza de esos desplazamientos en la demanda determina cómo se canalizan los excesos de demanda hacia el sector no controlado. Si bien, en general, es posible cualquier relación entre los alquileres *no sujetos* a control y los alquileres *en ausencia* del control, es probable que los primeros sean *mayores* que los segundos. Como se señala en la sección 6, la evidencia empírica apunta en esta dirección.⁸

4. Una visión diferente: control de alquileres y ganancias en eficiencia

Una fuente de ineficiencia de potencial importancia en los mercados de vivienda, y con unas características diferentes de los fracasos del mercado “clásicos” (*i. e.*, ausencia de com-

petencia, bienes públicos, externalidades...), es la asociada a la información imperfecta y a la ausencia de un conjunto completo de mercados. En efecto, en presencia de información asimétrica y con mercados incompletos, los equilibrios competitivos no son, en general, Pareto-eficientes en un sentido *restringido*, es decir, bajo las limitaciones derivadas de las condiciones de información disponibles [Greenwald y Stiglitz (1986)]. Las imperfecciones de información dan lugar a efectos semejantes a una externalidad (de hecho, una externalidad “atmosférica”, en el sentido de que su nivel depende de las acciones de todos los agentes tomados conjuntamente).⁹ En consecuencia, un agente externo al mercado, en particular el sector público, haciendo frente a *las mismas* restricciones referidas a la información que los individuos privados podría, no obstante, encontrar intervenciones que den lugar a mejoras Pareto-eficientes. En concreto, resulta posible caracterizar los impuestos unitarios consistentes con la eficiencia (restringida). Para estos impuestos se verifica que la pérdida marginal en eficiencia derivada de la distorsión en el consumo es igual a la ganancia, también marginal, consecuencia de la reducción de las externalidades.

El ejemplo de una situación caracterizada por riesgo moral puede ser clarificador. Considérese que el riesgo asegurado son los daños derivados de un incendio, y que una de las causas principales de esos incendios es fumar en la cama. Huelga decir que fumar en la cama resulta especialmente peligroso si el individuo también bebe en demasía. Los individuos suscriben seguros porque tienen aversión al riesgo. Sin embargo, la cobertura asociada al seguro puede hacer que los esfuerzos dirigidos a evitar los siniestros asegurados se vean atenuados. Si todos los individuos devienen menos cuidadosos, el siniestro asegurado ocurrirá más frecuentemente, con el consiguiente aumento de las primas. Y unas primas incrementadas actúan como una “externalidad negativa” sobre todos los individuos que suscribieron el seguro. En principio podría imaginarse un contrato de seguro que requiriera que los individuos no fumaran en la cama después de beber. Pero esto sería muy difícil, si no imposible, de controlar. Así, las compañías de seguro podrían instalar cámaras de televisión en cada habitación del domicilio del asegurado para controlar las medidas preventivas, pero esto resultaría costosísimo, y ello por no hablar de la intrusión en la privacidad.

Ante esta situación, el sector público puede, mediante el gravamen de los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, disuadir a los individuos de que beban y fumen en general y, en particular, de que lo hagan en la cama. Para al menos unos impuestos pequeños, la ganancia en bienestar de la reducción en el riesgo moral más que compensaría la pérdida en bienestar derivada de las distorsiones en los patrones de consumo inducidas por los impuestos. El propósito de estos impuestos y subsidios es promover un mayor cuidado, por ejemplo, subsidiando los bienes que son complementos, y gravando los que son sustitutos, de un comportamiento responsable. Los tipos impositivos óptimos serían aquellos que, en el margen, igualan los beneficios de un comportamiento más cuidadoso con las pérdidas derivadas de las distorsiones impositivas. Ambos, beneficios y costes, pueden relacionarse empíricamente con magnitudes observables, en particular las elasticidades precio, propias y cruzadas, de la demanda y las elasticidades del cuidado ejercido con respecto a los diversos precios. De esta manera, si bien tanto los aseguradores privados como el sector público carecen de la información necesaria para evitar el riesgo moral (es decir, no pueden controlar de forma directa las acciones de los individuos), el sector público dispone de los instrumentos con los

que reducir los efectos del riesgo moral, así como de la información requerida para diseñar y usar esos instrumentos.¹⁰

Centrando ahora la discusión en el mercado de vivienda, una aproximación a los controles de alquileres bien diferente de la que se sigue de la Sección 2 es la de Arnott (1995, 1998), que el propio autor etiqueta con el calificativo de “revisionista”. Su punto de partida es que, si bien en el mercado de vivienda en alquiler están ausentes algunas de las fuentes usuales de ineficiencia, ese mercado no es perfectamente competitivo.¹¹ Como consecuencia, los teoremas de eficiencia estándar no son aplicables, y es de esperar que existan ganancias potenciales en bienestar no explotadas en el equilibrio resultante de la interacción entre oferta y demanda. En particular, para el estudio del control de alquileres dos tipos de literatura son especialmente relevantes, los modelos de competencia monopolística y los modelos de contratos. La mejor forma de ilustrar estas consideraciones es discutir algunos ejemplos [Arnott (1995, 1998, 2003), Hubert (1995, 2003, 2006)].

Para empezar, en los modelos de competencia monopolística la imperfección del mercado es consecuencia de la heterogeneidad de la vivienda, combinada con la información asimétrica y los costes de búsqueda. De entre las viviendas disponibles, un hogar buscará aquella que mejor se adapte a sus gustos. Si en efecto encuentra una a su satisfacción, intentará conseguirla aunque el alquiler sea mayor que otras comparables, pues la alternativa es continuar en un costoso proceso de búsqueda. Puesto que los propietarios son conscientes de que su producto diferenciado les proporciona poder de mercado, tratarán de explotarlo fijando un precio por encima del coste marginal, dando así lugar a pérdidas en eficiencia. Por otro lado, la oferta de vivienda, y con ella la tasa de viviendas vacantes, se ajustará hasta que en el equilibrio a largo plazo con libre entrada y salida del mercado los beneficios de los propietarios sean nulos. En este marco, Arnott e Igarashi (2000) muestran que los costes en bienestar pueden reducirse mediante unos controles de alquileres “moderados”. Empero, si éstos son “rigurosos”, los controles pasan a ser perjudiciales. La intuición es que una política de control de alquileres restringe la capacidad de los propietarios para explotar su poder de mercado.

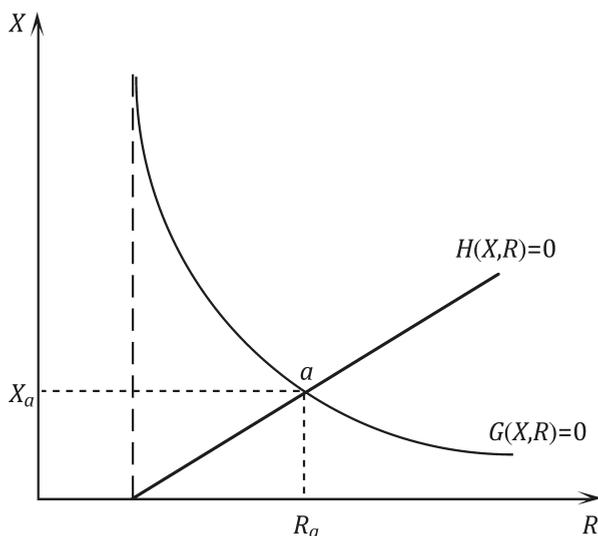
La argumentación que subyace al párrafo anterior puede ilustrarse de la siguiente manera.¹² Consideremos un mercado de vivienda en que las unidades son iguales en términos de coste de construcción y mantenimiento, pero diferentes en cuanto a sus características. Por el lado de la demanda, los hogares tienen una unidad ideal en el espacio de las características. El coste de desajuste (*mismatch cost*) para un hogar entre una unidad de vivienda y la unidad ideal desde el punto de vista de sus preferencias se denota como x . En el proceso de búsqueda se le ofrece a un hogar una unidad de vivienda a un alquiler monetario, R , fijado por el propietario. La suma del coste de desajuste y el alquiler monetario, $x + R$, proporciona la totalidad del alquiler (*full rent*) pagado por un hogar por ocupar una unidad de vivienda. En su búsqueda, el hogar adopta la regla de reserva de que aceptará cualquier unidad de vivienda para la que la totalidad del alquiler, $x + R$, sea menor que el nivel de reserva $X + R$, donde X es el nivel de reserva del coste de desajuste.

En cuanto al problema de decisión de los hogares, éstos eligen su coste de desajuste de reserva de forma que se minimicen los costes de alojamiento descontados esperados, que comprenden

tanto los costes de búsqueda como la totalidad del alquiler. Los propietarios, por su parte, en ausencia de control de alquileres, eligen el alquiler que maximiza el beneficio descontado esperado derivado de su unidad. En un equilibrio a largo plazo, suponiendo libertad de entrada y salida, la oferta de vivienda se ajustará de forma que los propietarios obtienen unos beneficios nulos.

A pesar de su complejidad, el modelo de Arnott e Igarashi (2000) en ausencia de control de alquileres puede reducirse a un sistema de dos ecuaciones con dos incógnitas, el coste de desajuste X y el alquiler R . La primera de estas ecuaciones, $G(X, R) = 0$, incorpora la condición de minimización de coste por los hogares y la condición de beneficios nulos. La segunda, $H(X, R) = 0$, integra la condición de beneficios nulos y la condición de maximización del beneficio de los propietarios. Ambas expresiones se muestran en la Figura 9, y el equilibrio en ausencia de control de alquileres es el asociado al punto a , con unos valores (X_a, R_a) , en el que se cortan los lugares geométricos $G(X, R) = 0$ y $H(X, R) = 0$.

Figura 9
EL EQUILIBRIO EN AUSENCIA DE CONTROLES DE ALQUILERES



El equilibrio en presencia de control de alquileres está caracterizado por el mismo sistema de ecuaciones que en su ausencia, salvo que el alquiler es determinado por el artífice de la política en vez de por los propietarios. El alquiler monetario R es ahora una variable de política y el coste de desajuste X se determina de forma implícita mediante la ecuación $G(X, R) = 0$, que, como se indicó más arriba, incorpora la condición de minimización de coste por los hogares y la condición de beneficios nulos. En esta situación el artífice de la política únicamente puede controlar los alquileres monetarios, lo que sólo le proporciona un control limitado indirecto sobre las decisiones de los inquilinos y los propietarios. De esta manera, el problema de maximización del bienestar, es decir, de caracterización del equilibrio óptimo con control de alquileres puede caracterizarse como de tercera preferencia (*third best*).¹³

El coste social, CS , viene dado por la suma del alquiler y el coste de desajuste de reserva, es decir, $CS = X + R$. Puesto que la condición de minimización de coste por parte de los hogares y la condición de beneficios nulos siguen siendo relevantes en presencia de control de alquileres, el equilibrio óptimo con control de alquileres será aquel que minimiza el coste social $CS = X + R$ sujeto a la condición $G(X, R) = 0$. Es decir, aquel punto en que, $dX/dR |_{G(\cdot)=0} = -1$, *i. e.*, aquel en el que la línea isocoste con pendiente -1 es tangente a la curva $G(X, R) = 0$. En términos de la Figura 10, esto tiene lugar en el punto b , en que se cortan la curva $G(X, R) = 0$ y la línea recta $J(X, R) = 0$. Resulta claro por mera observación que el equilibrio con control de alquileres óptimo entraña unos mayores costes de desajuste (X_b es mayor que X_a) pero un menor nivel del alquiler (R_b es menor que R_a). La tasa de viviendas vacantes es menor en el equilibrio con control que en el equilibrio no controlado. El control de alquileres “estrecha” el mercado, y hace que las unidades vacantes se alquilen más rápidamente, y que los hogares busquen durante un tiempo mayor.

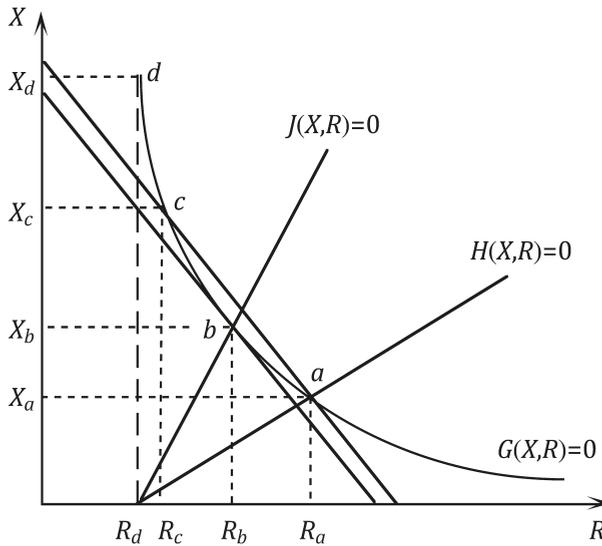
Si los alquileres se regularan por debajo del nivel óptimo R_b , el coste social $CS = X + R$ aumentaría a lo largo de la curva $G(X, R) = 0$, e incluso para alquileres por debajo de R_c (es decir, el asociado al punto c) excedería al coste del equilibrio en ausencia de controles. La conclusión es entonces clara, en el sentido de que un control *moderado* es beneficioso, pero un control riguroso es perjudicial. Finalmente, vale la pena considerar la forma más estricta de control de alquileres consistente con el equilibrio a largo plazo, en que éstos se fijan al nivel R_d , en que el alquiler regulado es igual al precio de oferta a largo plazo (que incluye los costes de capital y mantenimiento).¹⁴ Los costes de desajuste en el punto d resultan considerables, y hacen que los costes sociales excedan, con mucho, a los asociados a sus contrapartidas tanto sin control como con control óptimo, a y b respectivamente.

De esta manera, la discusión anterior ilustra que mientras un control de alquileres óptimo es beneficioso, en el sentido de que minimiza la suma de los costes de desajuste y de alquiler, regulaciones más estrictas y rigurosas pueden ser extremadamente perjudiciales como consecuencia del desajuste que inducen entre inquilinos y unidades de vivienda. Al reducir el alquiler y la oferta de vivienda, la regulación comporta una disminución de las unidades de vivienda vacantes. Esto hace que el mercado devenga más estrecho, y convierte la búsqueda en más costosa, lo que induce a los inquilinos potenciales a ser menos exigentes en la elección de su unidad, y da lugar a una reducción de la calidad del emparejamiento entre inquilinos y unidades. Por otro lado, los propietarios tienen poder de mercado, que explotan dando lugar a un precio por encima del coste marginal. El efecto beneficioso es consecuencia de que el control de alquileres óptimo compensa esta distorsión.

Un segundo argumento en favor de los controles de alquileres como instrumento para conseguir ganancias en eficiencia está relacionado con la información asimétrica. La imperfección del mercado que se sigue de los modelos de contratos es la información asimétrica, y ésta se halla bien presente en el mercado de la vivienda [Hubert (1995)]. Así, en primer lugar, un inquilino puede dedicar buena parte de su tiempo a la búsqueda de una unidad de vivienda. En segundo lugar, los costes de mantenimiento de una unidad de vivienda para su propietario serán función del comportamiento del inquilino, algo de lo que no posee información en el momento de la formalización del contrato de alquiler. Y, en tercer lugar, ese contrato es ne-

cesariamente incompleto, en el sentido de que no puede especificar las respuestas a todas y cada una de las contingencias que pueden acaecer. En particular, considérese una situación en que hay dos grupos de inquilinos, los buenos y los malos. El propietario sólo sabrá con qué tipo de inquilino ha firmado el contrato una vez formalizado por el periodo establecido. En ausencia de controles, un mal inquilino se mudará cada periodo, aunque ello sea costoso, porque puede obtener un alquiler bajo de un nuevo propietario que no conoce su identidad y sus características. Un propietario individual percibe que desahuciendo a sus malos inquilinos por razones económicas (*i. e.*, a través de aumentos prohibitivos de sus pretensiones), otros propietarios se los acabarán quedando. Pero al no pagar el coste asociado, lo ignorará.

Figura 10
CONTROL DE ALQUILERES Y GANANCIAS EN BIENESTAR: EL CONTROL DE ALQUILERES ÓPTIMO



Un control de alquileres, con la prohibición del desahucio, elimina el incentivo de los malos inquilinos a mudarse, y con éste la externalidad por rotación del mal inquilino. De esta manera, un control de alquileres que contrarreste unos desahucios excesivos puede mejorar la situación no sólo de los malos inquilinos, sino también de los buenos. Expresado de otra manera, el control de alquileres puede contrarrestar un nivel excesivo de desahucios. Puesto que éstos comportan un importante coste social y su efecto es tan sólo transferir el mal inquilino de un propietario a otro, existe una externalidad negativa. En tanto en cuanto el control de alquileres va acompañado con unos mayores derechos de los inquilinos, y en particular mayores impedimentos para desahuciarlos, una consecuencia de esa política es reducir la pérdida en bienestar derivada de la externalidad.¹⁵

Un tercer tipo de argumento, diferente de los anteriores pero conducente a la misma indicación sobre los controles de alquileres, está asociado a un aumento brusco e inesperado

de los alquileres [Arnott (1998,2003)]. Una de las condiciones que subyacen al denominado Primer Teorema de la Economía del Bienestar es la existencia de un conjunto completo de mercados, y, en particular, de mercados de seguros en los que cubrirse contra acontecimientos inciertos futuros. La distorsión es ahora la inexistencia de mercados de seguros en los que los individuos pueden suscribir protección contra los acontecimientos derivados de un aumento repentino e inesperado de los alquileres. Ante esta situación, el control de alquileres puede ser deseable en tanto que mecanismo efectivo para reducir los efectos causados por una situación de incremento temporal y rápido de los alquileres.

Claramente, en los tres casos anteriores el control de alquileres se dirige a la distorsión correspondiente. Y los tres muestran que un control de alquileres *bien diseñado* puede mejorar, en términos de eficiencia, el resultado del equilibrio en un mercado imperfecto. Sin embargo, no implican que el control de alquileres sea la mejor política disponible o que sea un componente de la mejor política. Dicho de otra manera, lo que se sigue de la discusión anterior es que hay *algunas* disposiciones de control de alquileres que pueden comportar ganancias en bienestar, pero en modo alguno afirman que los controles de alquileres de segunda generación sean en general deseables. Sea como fuere, es muy importante subrayar que este argumento en favor de los controles de alquileres de segunda generación está basado en consideraciones de *eficiencia*, en claro contraste con la argumentación tradicional, que lo hace por razones de equidad distributiva.

Debe añadirse que el propio Arnott (2003) ha afirmado que si bien su trabajo inicial [Arnott (1995)] ha sido interpretado como un apoyo a los controles de alquileres de segunda generación, no era esa su intención. Antes al contrario, su propósito (por cierto, señalado de forma explícita en su trabajo) era subrayar que un control de alquileres bien diseñado puede ser beneficioso, en el sentido de generar ganancias en eficiencia. Más aún, concede que muchos y, de hecho, la mayoría de los programas de control de alquileres de segunda generación, y probablemente todos los de primera generación, han sido en conjunto perjudiciales. A ello hay que añadir la dificultad política de eliminarlos cuando sólo están justificados de forma temporal. En su opinión, entre los programas posibles de control de alquileres, el que más arriba se ha denominado “control de alquileres de tenencia” tiene algunas características especialmente atractivas. Y añade que si, en efecto, ha de haber algún tipo de regulación, debería permitirse aumentar los alquileres sin ninguna restricción entre tenencias.

5. Controles de alquileres de tercera generación: control durante la tenencia pero no entre tenencias

Un tipo de control de alquileres que ha recibido considerable atención es aquel en que los alquileres se mantienen controlados *durante* la tenencia, pero pueden variar sin restricciones *entre* tenencias. La regulación es general y no contempla excepciones. Tampoco se permite el desahucio de un inquilino por parte del propietario, a lo que pueden añadirse restricciones a la modificación de las unidades de vivienda vía rehabilitación o derribo. Cuando la vivienda queda vacía, el propietario puede negociar libremente un nuevo contrato con un nuevo inquilino.

lino. El alquiler inicial no está sujeto a control, pero ese nivel determina los pagos nominales en el futuro durante todo el periodo de tenencia. De forma típica, los alquileres crecen más despacio durante ese periodo que lo que harían en ausencia de controles, incluso por debajo de los aumentos del nivel general de precios. Si los incrementos del alquiler nominal están excluidos, la presencia de inflación se manifestará en la erosión de su valor real. Este tipo de regulación se conoce como control de alquileres durante la tenencia (o simplemente control de alquileres de tenencia) y ha llegado a caracterizarse como un control “de tercera generación” [Arnott (2003), Ellingsen y Englund (2003)].¹⁶

Cuando se realiza la comparación con la situación no regulada, el equilibrio entraña cierta distorsión, pero también comporta el beneficio de la mejora en la seguridad de la tenencia para los inquilinos. Precisamente por ello estos controles se han presentado como un compromiso razonable entre quienes rechazan las regulaciones y quienes las preconizan. De la misma manera, y como aspecto importante, emerge como un método parcial de desregulación políticamente aceptable, toda vez que sigue proporcionando protección a los inquilinos existentes.

Este tipo de controles inducirá a los propietarios a situar el alquiler inicial por encima de su nivel sin regulación, en un intento de compensar la pérdida en los periodos de tenencia respecto a esa situación. También les dará incentivos a elegir inquilinos que sea más probable que tengan estancias cortas (por ejemplo, estudiantes), y a aprovechar cualquier oportunidad que la ley les ofrezca para desahuciarlos. Los propietarios también intentarán que la vivienda tenga buena apariencia antes de firmar el contrato, pero el mantenimiento se verá negativamente afectado durante la tenencia [Arnott y Shevyakhova (2014)]. Desde el punto de vista del inquilino, resulta claro que cuanto más tiempo permanezca en la unidad de vivienda sujeta al control, menor será el alquiler en términos reales. Esto proporciona un incentivo a permanecer en la vivienda más tiempo que en ausencia de regulación. Como consecuencia, habrá costes de emparejamiento inadecuado entre vivienda e inquilinos y de inmovilidad de la fuerza de trabajo como los discutidos en la Sección 2, si bien es de esperar que esos costes sean menores que con los controles de primera generación.

Por otro lado, el control de alquileres durante la tenencia puede resultar muy ventajoso para los inquilinos existentes, toda vez que incrementan la seguridad de la tenencia. En efecto, por un lado, la regulación del alquiler durante el periodo de tenencia impide el desalojo por razones económicas. Por el otro, estas regulaciones, al igual que otras formas de control de alquileres, van acompañadas de restricciones a la conversión de las unidades de vivienda (en forma de rehabilitación o remodelación). Así, la regulación beneficia a los inquilinos cubiertos por la misma, y resulta especialmente valioso para aquellos inquilinos más proclives a “echar raíces” en la unidad de vivienda que ocupan (por ejemplo, en términos de amigos o familia, proximidad al trabajo o escolarización de los hijos). Con todo, este tratamiento preferencial proporcionado a los inquilinos existentes puede ser también considerado inadecuado si se tiene en cuenta la situación de aquellos inquilinos potenciales que, de hecho, no podrán llegar a serlo si la regulación se manifiesta en una reducción de la cantidad de vivienda en alquiler.

En cuanto al funcionamiento del mercado de la vivienda en alquiler, el control de alquileres de tenencia no generará excesos de demanda (y sus consecuencias del “dinero de la llave”,

listas de espera o discriminación), pues los alquileres iniciales se determinan libremente. Si los controles se introducen en una situación no regulada, el mercado de vivienda en alquiler alcanzará un nuevo equilibrio que será menos eficiente. Con todo, puesto que los alquileres pueden variar entre tenencias, los controles no tendrán unos efectos adversos crecientes sobre el mercado de la vivienda en alquiler. En otras palabras, el mercado no funcionará crecientemente peor porque ahora existe una válvula de seguridad, *i. e.*, los aumentos sin restricciones entre tenencias. En consecuencia, las pérdidas en eficiencia podrían ser relativamente pequeñas, y se mantendrían estables, sin crecer de forma exponencial [Arnott (2003)].

Respecto a los efectos redistributivos, este tipo de regulación también los tendrá, pero los ganadores y los perdedores son diferentes de los discutidos en las Secciones anteriores. Como consecuencia del mayor nivel inicial de los alquileres, los inquilinos menos móviles se beneficiarán a expensas de los más móviles, si bien este efecto puede verse parcialmente compensado por el hecho de que los propietarios tenderán a seleccionar a los inquilinos más móviles. Los propietarios como grupo estarán peor por las restricciones introducidas por la regulación, por no hablar de las perspectivas asociadas a unos controles más estrictos en el futuro.

La deseabilidad de los controles de alquileres durante la tenencia puede abordarse comparando sus costes en eficiencia con los posibles beneficios que puedan generar. Los costes son los referidos anteriormente. En primer lugar, el incentivo por parte de los propietarios a un menor mantenimiento durante la vigencia del contrato y a posponerlo para realizarlo entre tenencias. En segundo lugar, el incentivo de los inquilinos a permanecer en la vivienda y sus consecuencias en términos de movilidad de la fuerza de trabajo. En tercer lugar, una asignación inadecuada inquilinos-viviendas. Finalmente, puede hacer más difícil, caso de considerarse deseable, la liberalización del mercado de alquiler, ya que, una vez vigentes, resulta más fácil establecer regulaciones más duras.

Los beneficios, por su parte, están asociados, primero, a la mayor seguridad de la tenencia proporcionada a los inquilinos y las restricciones impuestas a un desahucio por razones económicas. Segundo, comparados con regulaciones más estrictas, los controles de tercera generación no darán lugar a excesos de demanda y sus efectos menos deseables en términos de racionamiento. Tercero, es de esperar que tendrán también menores consecuencias derivadas de la asignación inadecuada inquilinos-viviendas. Cuarto, tal y como se avanzó en la Sección anterior, la ausencia de mercados de seguros en que los inquilinos puedan adquirir protección contra la incertidumbre en los alquileres, hace que los controles de alquileres de tenencia puedan considerarse, desde una perspectiva de segunda preferencia, una forma de proporcionar este tipo de cobertura respecto a la evolución futura de sus pagos de alquiler. A destacar también que pueden ser políticamente atractivos como método de descontrol parcial.

En lo referido a la caracterización del equilibrio en presencia de controles de alquileres de tenencia, puesto que no pueden firmarse contratos contingentes a la fecha de salida y los propietarios no pueden saber qué inquilinos van a tener cortas estancias, aparece un problema de selección adversa [Basu y Emerson (2000)]. Cuando los tipos de inquilinos están dados de forma exógena, los controles de alquileres de tenencia resultan, en general, en un equilibrio Pareto-ineficiente. Por el contrario, la ausencia de regulación, en la que sí que son posibles

los contratos contingentes mencionados más arriba, es Pareto-eficiente. Sin embargo, una reforma consistente en pasar de la situación regulada a la no regulada no da lugar a un cambio Pareto-superior, es decir, *no* permite mejorar a *todos* los agentes implicados. Este hecho ilustraría que, en realidad, el conflicto de intereses puede no estar entre los propietarios y los inquilinos, sino entre inquilinos de diferentes tipos. Cuando los tipos de inquilinos se determinan de forma endógena (en el sentido de que el resultado en el mercado de alquiler puede afectar al estilo de vida del inquilino, quizás desalentando las mudanzas y así la movilidad) pueden aparecer equilibrios múltiples, donde uno de ellos es Pareto-inferior. En este caso, si la economía se halla en este equilibrio, la eliminación de la regulación no sólo provoca un resultado Pareto-eficiente sino que además es Pareto-superior, pues causa una reducción generalizada de los alquileres y hace que todos los inquilinos mejoren [Basu y Emerson (2000)].

La discusión anterior se refiere al caso en que los propietarios se comportan de forma perfectamente competitiva. En el otro extremo, cuando los propietarios tienen poder de monopolio y la oferta está limitada, los controles de alquileres de tenencia pueden dar lugar a equilibrios similares a la situación en que hubiera un control en forma de tope máximo a los alquileres [Basu y Emerson (2003)]. Es decir, en equilibrio puede estar en el interés del propietario mantener el alquiler de los nuevos inquilinos tan bajo que haya un exceso de demanda a ese nivel de alquiler. De esta manera, el propietario se comporta voluntariamente como si hubiera un máximo legal al alquiler.

6. Evidencia empírica sobre los efectos de los controles de alquileres

Las indicaciones proporcionadas por la evidencia empírica sobre los efectos de los controles de alquileres apuntan en las direcciones señaladas más arriba, en el sentido de que estas regulaciones introducen diversas fuentes de ineficiencia que no parecen verse compensadas por la consecución de elevados objetivos redistributivos.¹⁷ En esta Sección se discuten los efectos sobre el mantenimiento de las unidades de vivienda sujetas a control, los posibles desajustes entre las unidades de vivienda y los inquilinos que las habitan, los efectos sobre movilidad de estos últimos (incluyendo las decisiones de localización), las repercusiones sobre los alquileres en el sector no controlado, así como la incidencia distributiva de los controles de alquileres. Y en la siguiente se pasa revista a los resultados de algunas experiencias relevantes de cambios en la regulación del mercado de alquiler (eliminación, expansión o introducción), tanto en Estados Unidos como en algunos países de Europa.

Comenzando por los efectos sobre el mantenimiento, Moon y Stotsky (1993), para los controles de primera generación en la ciudad de Nueva York entre 1970 y 1980, encuentran que la regulación puede dar lugar a una disminución en la calidad de las viviendas controladas, o como mínimo que reduce la probabilidad de mejoras en la calidad. Por su parte, Gyourko y Linneman (1990), con datos de 1968 (y así con unos controles con vigencia de más de 20 años) y Sims (2007) encuentran una relación negativa entre su existencia y los niveles de mantenimiento (si bien el resultado de los primeros está sujeto a ciertas unidades de vivienda y a ciertas localizaciones). En cualquier caso, debe señalarse que incluso si existe

una reducción de mantenimiento por parte de los propietarios, debe tomarse en consideración el que puedan realizar los inquilinos. Esto resulta relevante porque este último resulta importante, especialmente en algunos controles de segunda generación que limitan la capacidad del propietario para desahuciar a sus inquilinos [Olsen (1988)].

En cuanto al desajuste entre unidades de vivienda e inquilinos, una buena parte de los trabajos empíricos se han centrado también en Nueva York. Glaeser y Luttmer (2003) proporcionan evidencia de esa asignación inadecuada causada por los controles de alquileres de primera generación. Como se señaló en la Sección 2, y a diferencia del análisis estándar de los controles de precios (que supone que los bienes se asignan de forma eficiente incluso cuando hay exceso de demanda), si la escasez comporta que los bienes se asignan de forma aleatoria entre los consumidores que los desean al precio vigente, los costes en bienestar derivados de una asignación inadecuada pueden llegar a ser superiores a los costes en eficiencia asociados a una oferta reducida. Sus resultados apuntan que, en Nueva York y con los datos de 1990, una fracción económica y estadísticamente significativa de unidades de vivienda estaban asignados de forma inadecuada entre subgrupos demográficos. En particular, un 21% de los inquilinos vivían en apartamentos con más o menos habitaciones de las que ocuparían en un mercado sin restricciones.

Por su parte, también para Nueva York y con datos referidos a 1968, Gyourko y Linneman (1989) encuentran que los controles fomentan una inmovilidad excesiva entre los inquilinos del sector controlado. Y los resultados de Nagy (1995), también para Nueva York y en el periodo comprendido entre 1978 y 1987, apuntan en la misma dirección, si bien es de destacar la existencia de diferencias en las características de los inquilinos entre sectores. Por su parte, Linneman (1987) para 1981, Ault *et al.* (1994), para 1968, y Nagy (1997) para 1981, coinciden en el resultado de que es significativamente más probable que los hogares que viven en unidades sometidas a control permanezcan en ellas.

Munch y Svarer (2002) encuentran este mismo resultado para el mercado de alquiler en Dinamarca para el periodo 1992-1999. La movilidad de los inquilinos se ve considerablemente afectada por la existencia de control de alquileres. Así, para un hogar típico en el sector de alquiler privado la duración del arrendamiento es superior en más de seis años si la unidad de vivienda pertenece al 10% más regulado que si pertenece al 10% menos regulado. Y esto, a su vez, tiene importantes repercusiones en el mercado de trabajo, ya que una menor disposición a desplazarse comportará también una menor respuesta a los cambios en las condiciones del mercado de trabajo.

Una consecuencia algo más sutil de este tipo de regulación está relacionado con los efectos espaciales de los controles de alquileres. En particular, estas regulaciones pueden dar lugar a distorsiones en las decisiones de localización evidenciadas por una mayor cantidad de tiempo dedicada al desplazamiento diario al trabajo. Por un lado, la existencia de regulación incrementa los costes de búsqueda. Por la otra, en una situación en que son los gobiernos locales los que establecen los controles, la mudanza a una localización sin ellos comporta la pérdida del valor presente de los diferenciales futuros en el alquiler. En ambos casos, la movilidad de se verá desalentada, y quienes ocupan una unidad de vivienda controlada pueden acabar rechazando

cambios de localización que en caso contrario hubieran sido aceptados. El resultado es entonces un mayor tiempo de desplazamiento a los lugares de trabajo, lo que, a su vez, comporta externalidades negativas en términos de congestión y contaminación. Krol y Svorny (2005) encuentran, para Nueva Jersey en 1980, 1990 y 2000, que los controles de alquileres más rigurosos están asociados con mayores tiempos de ida y vuelta al trabajo. En otras palabras, los inquilinos en unidades de vivienda sujetas a control parecen estar dispuestos a sacrificar menores tiempos utilizados en el desplazamiento al trabajo en aras de pagar alquileres menores. De la misma manera, y para 2000, obtienen que los tipos de control más restrictivos están sistemáticamente asociados a mayores cantidades de tiempo dedicado a desplazarse al trabajo.

Diversos trabajos empíricos han encontrado también que los controles de alquileres hacen aumentar los alquileres en el sector no controlado. La discusión de los efectos de los controles con excepciones en la Sección 3 concluyó que si bien, en general, es posible cualquier relación entre los alquileres no sujetos a control y los alquileres en ausencia del control, es probable que los primeros sean mayores que los segundos. Fallis y Smith (1984) investigan esta afirmación empíricamente usando datos de Los Ángeles, California, entre 1969 y 1978. Mediante una variante de Rosen y Smith (1983), utilizan un modelo de determinación del alquiler en ausencia de control para generar una predicción del aumento en los alquileres después de dos años de control y poder compararla con el valor que tuvo lugar en el mercado no controlado. Los alquileres no controlados crecieron más que la predicción proporcionada por el modelo.

Caudill (1993) usa una aproximación de frontera modificada para estimar regresiones hedónicas con datos de unidades de vivienda controladas y no controladas. Esto le permite obtener estimaciones de la cantidad en que la regulación incrementa los alquileres de las unidades no controladas. Sus resultados, para la ciudad de Nueva York en 1968, apuntan a que la eliminación de los controles hubiera hecho bajar los alquileres en el sector no controlado en un 22-25% (y aumentar los del sector controlado en un 22-26%). Early (2000), también para Nueva York, afirma que, debido a los mayores precios en el sector no regulado, los inquilinos en el sector sujeto a regulación estarían, en promedio, mejor si los controles nunca se hubieran establecido. Si los controles nunca se hubieran introducido, estos inquilinos habrían hecho frente a un menor precio de la vivienda en el sector no controlado y habrían encontrado en el mercado unidades de vivienda ajustadas mejor a sus necesidades.

Por su parte, al evaluar la repentina eliminación del control de alquileres en Massachusetts en 1995, Sims (2007) proporciona evidencia de un “efecto vecindad” negativo de la regulación sobre los alquileres de las unidades de vivienda *no* sujetas a control. En particular, dependiendo de la proximidad de las unidades no controladas respecto a las controladas, los controles pueden reducir el precio de alquiler de las primeras. La explicación de este hecho se hallaría en que la disminución del mantenimiento de las viviendas sujetas a control hace menos deseables las zonas en que éstas están ubicadas a los ojos de quienes viven en unidades no controladas. Este efecto de externalidad negativa debido a la falta de mantenimiento puede así disminuir todos los alquileres en un área.

En cuanto a la incidencia distributiva de los controles de alquileres, y con independencia de la “generación” a la que se adscriban, mejorarán los inquilinos que permanecen en las

viviendas cuyos alquileres se controlan (una vez tenidas en cuenta las reducciones en la oferta), puesto que sus pagos de alquiler bajarán en términos reales. La otra cara de la moneda está constituida por los propietarios de las viviendas controladas (tras aquellas reducciones), que sufren una pérdida de renta que afectará al valor de activo de sus propiedades. También perderán los inquilinos que no podrán acceder a las viviendas en alquiler por la reducción de la oferta, los que deberán hacer frente a los costes de búsqueda y/o los que se verán obligados a entrar en el sector de viviendas no sujetas a control. En su conjunto, los efectos de los controles de alquileres sobre la distribución de la renta y el bienestar pueden calificarse como aleatorios [Lindbeck (1967), Olsen (1972), Maynard (1983), Klappholz (1989), Arnott (1995, 2003), Turner y Malpezzi (2003), Malpezzi (2008), Brueckner (2011), Glaeser (2013)].

La evidencia empírica es consistente con las afirmaciones anteriores. También Nueva York proporciona una localización en la que se han realizado diversos intentos de medida. Así, Olsen (1972) encuentra para esa ciudad que en 1968 los controles redistribuyeron renta a favor de los más pobres, pero débilmente, y no en forma proporcional a los costes experimentados por los propietarios. Por su parte, y al igual que Olsen (1972), Ault y Saba (1990), también para Nueva York entre 1965 y 1968, concluyen que los beneficios de los controles de alquileres se distribuyen de forma errática. Y, además, debido a la naturaleza en especie de los subsidios a los inquilinos, el coste total del programa para los propietarios fue un 75% mayor que los beneficios totales recibidos por los inquilinos.

Linneman (1987) obtiene que los principales beneficiarios del control de alquileres en Nueva York en 1981 tenían rentas bajas y eran personas de edad, si bien los subsidios derivados de la regulación mostraron una muy pobre focalización a los grupos a los que se suponía deberían beneficiar. Referido también a Nueva York para 1968, Gyourko y Linneman (1989) afirman que los beneficios se distribuyeron de forma errática y poco sistemática, en el sentido de que muchas familias pobres los obtuvieron, pero también muchas de renta media y alta.

En su discusión de los efectos de la finalización del control de alquileres en Massachusetts en 1995, Sims (2007) concluye que gran parte de la transferencia de renta de los propietarios a los inquilinos inducida por la regulación puede haber sido recibida por los hogares más ricos. Así, referido a los años 80 y 90, sólo un 26% de las unidades de vivienda controladas fueron ocupadas por inquilinos situados en el cuartil más bajo de la distribución de la renta, mientras que el 30% lo fueron por inquilinos en la mitad más alta de esa distribución. Igualmente, las minorías hispana y afroamericana estaban subrepresentadas en la tenencia de viviendas controladas respecto a su peso en la población.

7. Resultados de algunas experiencias recientes de regulación y desregulación

En esta sección se reseñan los efectos de algunas experiencias recientes de regulación o desregulación del mercado de vivienda en alquiler. En primer lugar, se discuten dos episodios relevantes acaecidos en los años 90 en Estados Unidos, uno de supresión y otro de expan-

sión de los controles. En segundo lugar, la legislación aprobada recientemente (en 2015) en Alemania, que se ha venido en presentar como un ejemplo paradigmático de control de alquileres de segunda generación. Y, finalmente, los resultados de simulación derivados de la eliminación, total o parcial, del sistema de control de alquileres implantado en Suecia entre 1969 y 1978.

La derogación no anticipada de la regulación de los alquileres en Massachusetts en 1995 proporciona un experimento natural para el análisis de los efectos de los controles de alquileres. Los trabajos de Sims (2007) y Autor *et al.* (2014) estudian los efectos de esta eliminación. Sims (2007) analiza, usando datos de 1985 a 1998, los efectos de la regulación de alquileres sobre la cantidad, el precio y la calidad de la vivienda en alquiler. Sus resultados sugieren pequeños efectos de los controles sobre la construcción de vivienda nueva, pero sí que los controles indujeron a los propietarios a retirar sus viviendas del mercado de alquiler, así como que redujeron los alquileres de forma sustancial. La regulación también comportó un deterioro de la calidad de las unidades de vivienda alquiladas, si bien estos efectos se concentraron en algunos apartados del mantenimiento. Finalmente, la regulación comportó un alargamiento de la duración de la estancia del inquilino en la unidad sujeta a control. En conjunto, y en palabras del propio autor, los resultados confirman la intuición sencilla derivada de los modelos microeconómicos básicos.

Las contribuciones de Autor *et al.* (2014) y Diamond *et al.* (2019.a) proporcionan una evidencia relevante, basada en experimentos naturales, y asociada a la eliminación y la expansión respectivamente de los controles de alquileres en dos localizaciones en Estados Unidos. En el primero de ellos, Autor *et al.* (2014) analizan la capitalización de las externalidades del mercado inmobiliario en los valores de la vivienda como activo resultante de la eliminación en 1995 (no anticipada, en tanto que consecuencia de un referéndum), de los estrictos controles de alquileres existentes en Cambridge, Massachusetts.¹⁸ Con datos referidos al periodo 1988-2005, encontraron que la eliminación de los controles dio lugar a una apreciación sustancial y robusta de las unidades de vivienda previamente sujetas a la regulación. Pero, también, de las que *nunca* habían sido sometidas a control. Y, adicionalmente, la apreciación fue especialmente acusada en estas últimas.

Autor *et al.* (2014) señalan dos canales a través de los cuales la eliminación de la regulación puede afectar los valores de mercado de las viviendas. Por un lado, un efecto directo, asociado a la capitalización de las nuevas posibilidades abiertas a los propietarios de las viviendas anteriormente controladas para poder obtener unos alquileres de mercado, y así unos mayores rendimientos sobre su inversión. Por el otro, un efecto indirecto, que abarcaría los diversos mecanismos complementarios por los cuales la eliminación de los controles puede afectar la deseabilidad de las viviendas circundantes. Este segundo efecto capturaría una variedad de impactos sobre los valores de tanto las viviendas anteriormente controladas como de las que nunca estuvieron sujetas a control. En concreto, (i) las consecuencias de que los propietarios renueven y modernicen sus viviendas previamente sometidas a control; (ii) que unos inquilinos más acomodados que valoran las nuevas características de las viviendas las alquilen cuando sus ocupantes previos las abandonan; (iii) el hecho de que unos inquilinos con mayor renta puedan mudarse a unas viviendas cercanas que nunca estuvieron contro-

ladas, atraídos por las mejoras en el stock de vivienda y unos barrios más acomodados, y (iv) que los propietarios realicen inversiones adicionales, tanto en las viviendas previamente controladas como en las que nunca lo estuvieron, a medida que aumentan los niveles de renta de los inquilinos.

Como se avanzó más arriba, Autor *et al.* (2014) encuentran evidencia convincente de que la eliminación de las disposiciones de control de alquileres incrementó los valores de mercado de las viviendas, tanto las liberadas del control como las que nunca estuvieron sometidas a éste. Sus estimaciones implican que durante el periodo de vigencia de la regulación las viviendas sujetas a control se valoraban un 45-50% menos que las no controladas con unas características comparables en los mismos vecindarios. La eliminación de los controles eliminó una parte sustancial de este diferencial, puesto que los valores estimados de las primeras crecieron en un 18-25% en relación con los de las segundas como consecuencia de la supresión de la regulación. Este es el efecto directo referido anteriormente.

Además de ese efecto directo, Autor *et al.* (2014) encuentran que la eliminación del control de alquileres tuvo unos efectos indirectos sustanciales en los precios de las viviendas cercanas. De hecho, la apreciación de las viviendas tras el fin de la regulación fue significativamente mayor en las unidades con una mayor “exposición al control de alquileres” (medida esta última como la proporción de otras unidades residenciales sujetas al control en 1994 en un radio determinado). Así, las viviendas en el percentil 75 de exposición al control subieron en valor aproximadamente un 13% más tras la supresión que las viviendas en el percentil 25. Esta apreciación diferencial fue igualmente pronunciada para las unidades descontroladas y las que nunca estuvieron sujetas al control, lo que sugiere que el efecto de la regulación fue el de reducir en su conjunto la deseabilidad del vecindario.

La magnitud de los efectos de la eliminación de los controles de alquileres sobre el valor del stock total de vivienda en Cambridge fue grande, contribuyendo casi 2.000 millones de dólares de los 7.700 de aumento en la década de 1994 a 2004 (cifras en dólares constantes de 2008). De este efecto total, tan sólo 300 millones (un 15%) se explican por el efecto directo de descontrol de las unidades previamente controladas, mientras que los restantes 1.700 millones (un 85%) son debidos al efecto indirecto. En particular, la mayor parte de este efecto indirecto, 1.100 sobre 1.700, son resultado de la apreciación diferencial de las unidades que nunca estuvieron sujetas a control. Cuando se combinan los efectos directos e indirectos, las estimaciones de Autor *et al.* (2014) implican que más de la mitad (el 55% = 1.100/2.000) del coste capitalizado del control de alquileres fue soportado por los propietarios de las unidades de vivienda que *nunca* habían estado sometidas a la regulación. El corolario es que las unidades sometidas al control de alquileres crean unas sustanciales externalidades negativas sobre el mercado de vivienda cercano, disminuyendo su valor de mercado. De esta manera, la regulación impuso unos costes de 2.000 millones de dólares a los propietarios de viviendas en su conjunto, pero tan sólo 300 millones de ese coste fueron transferidos a los inquilinos en las unidades sometidas a control.¹⁹

Por su parte, Diamond *et al.* (2019a) examinan las consecuencias para los inquilinos, los propietarios y el mercado de la vivienda en alquiler resultantes de una iniciativa de vo-

tación local en San Francisco, California, en 1994. Esta consistió en una expansión de las ordenaciones de control de alquileres (unos controles de segunda generación) para cubrir algunas modalidades de vivienda que anteriormente estaban exentas, en concreto los edificios multifamiliares con cuatro o menos apartamentos, que en la legislación de 1979 se hallaban exentos.²⁰ Puesto que la ley inicial de 1979 sólo hacía referencia a las viviendas construidas antes de 1979, la eliminación de la exención a los edificios pequeños multifamiliares también afectó tan sólo a esas viviendas. Esto llevó a la expansión diferencial de la regulación en 1994 sobre la base de si la vivienda pequeña multifamiliar había sido construida con anterioridad o posterioridad a 1980. Y, como consecuencia, proporcionaba un experimento de política en que viviendas por lo demás similares eran tratadas de forma diferente por la legislación.

Para analizar los efectos de los controles sobre la migración de los inquilinos y las elecciones de vecindario, Diamond *et al.* (2019a) usaron datos de panel en los primeros años de la década de los 90. Definieron un grupo de tratamiento de inquilinos que vivían en edificios multifamiliares pequeños (cuatro o menos apartamentos) construidos antes de 1980 y un grupo de control de inquilinos que lo hacían en edificios, también multifamiliares y pequeños, construidos entre 1980 y 1990 (y, en consecuencia, no sujetos a la legislación de control de alquileres).

Los resultados mostraron que los inquilinos cubiertos por el control de alquileres otorgan un valor sustancial a los beneficios de la regulación, evidenciados por su elección de permanecer en las viviendas que habitan por más tiempo que sus contrapartidas sin control. Así, entre 5 y 10 años después del cambio legislativo (es decir, entre 2000 y 2004, que los autores asocian al “medio plazo”), era un 19% menos probable que los beneficiarios del control se hubieran mudado a una nueva dirección respecto al grupo de control. Adicionalmente, el impacto sobre la probabilidad de seguir viviendo en San Francisco fue la misma, indicando que una gran proporción de inquilinos a los que la regulación indujo a permanecer en su dirección de 1994 habrían abandonado la ciudad si no hubieran estado cubiertos por los controles de alquileres.

En cuanto a los efectos sobre los propietarios de las viviendas que fueron objeto de la expansión del control, era de esperar que éstos reaccionaran en un intento de reducir sus pérdidas. Estos cambios podrían comportar mudarse ellos mismos a las viviendas, desalojar a los inquilinos con el propósito de retirar sus unidades de vivienda del mercado de alquiler (por ejemplo, para convertirlas en condominios o para remodelar el edificio de forma que estuviera exento de la regulación) o llegar a un acuerdo que compensara a los inquilinos y les llevara a abandonar la vivienda. Diamond *et al.* (2019.a) concluyen que era un 8% más probable que los edificios con el alquiler controlado se convirtieran en condominios que sus contrapartidas en el grupo de control. Los propietarios afectados redujeron su oferta de vivienda en alquiler en un 15%. Adicionalmente, en relación con los niveles de 1994, se registró una disminución del 25% en el número de inquilinos que habitaban viviendas protegidas por la legislación, ya que muchos edificios se convirtieron en nuevas construcciones o en condominios exentos.

A su vez, esta reducción del 15% en la oferta de viviendas multifamiliares pequeñas en alquiler probablemente condujo a aumentos de alquiler a largo plazo (“largo plazo”, en pa-

labras de los autores, referido a periodos posteriores a los 10 años tras el cambio legislativo, *i. e.*, posteriores a 2005), de acuerdo con la teoría económica estándar. De esta manera, para Diamond *et al.* (2019a), el control de alquileres emerge como un mecanismo de transferencia de los inquilinos futuros en San Francisco (que pagarían unos alquileres mayores como consecuencia de una menor oferta) a los inquilinos residentes en 1994 (que se beneficiaron directamente de los menores alquileres).

Además, la conversión de las viviendas de alquiler existentes en condominios de alto nivel habitados por sus propietarios, así como la remodelación de aquéllas para eximir las de la regulación, condujo en última instancia a un stock de viviendas cada vez más dirigido a los hogares de mayores ingresos. Esta vivienda de alto nivel atrajo nuevos residentes con una renta al menos un 18% más elevada. De esta manera, el control de alquileres contribuyó a la gentrificación de San Francisco, exactamente lo contrario que el objetivo declarado de la política. Limitando por un lado el desplazamiento de las minorías (*i. e.*, incrementando la cola izquierda de la distribución de la renta) y atrayendo por el otro a residentes de alta renta (*i. e.*, incrementando la cola derecha), el resultado del control de alquileres fue un aumento en la desigualdad de la renta en la ciudad.²¹

Pasando ahora a los efectos de la regulación en Europa, Andersson y Söderberg (2012) analizan los efectos de la eliminación, total o parcial, del sistema de control de alquileres implantado en Suecia entre 1969 y 1978. Con una eliminación completa resultarían dos tipos de ganancia en eficiencia. La primera se deriva de la redistribución de los inquilinos en el sentido sugerido por Glaeser y Luttmer (2003), descrito en la Sección 2. En efecto, aquellos inquilinos que inicialmente no ocupan las unidades de vivienda sujetas a control, pero que tienen una alta disponibilidad al pago por ellos en el sentido marginal relevante, reemplazarían a quienes las ocupan en presencia de la regulación pero tienen una disponibilidad marginal al pago baja. En el caso del centro de Estocolmo (una ciudad en que se puede llegar a esperar décadas en lista de espera para obtener un apartamento) los autores cifran la ganancia en eficiencia por esta sustitución (expresada en términos de valor presente para 2011) en unos 20.000 millones de coronas suecas, unos 3.000 millones de dólares. La segunda fuente de ganancias en eficiencia sería consecuencia directa de la producción de nueva vivienda, y el consiguiente incremento del excedente tanto del consumidor como del productor.

Con una eliminación parcial, entendida como el mantenimiento de los controles para las viviendas existentes pero la exención de las nuevas viviendas, se obtendría la segunda de las anteriores ganancias en eficiencia, pero no la primera. En este caso de desregulación parcial, y como se discutió en la Sección 3, coexistirían dos niveles de alquiler, el regulado en el sector sometido a control y el de mercado en el sector no regulado de nueva construcción. Adicionalmente, en este caso la construcción de nuevas unidades de vivienda sería ineficiente por exceso respecto a su contrapartida en que la eliminación es total.²² Andersson y Söderberg (2012) concluyen que el sistema de control de alquileres en Suecia causa unas considerables pérdidas de eficiencia y a la vez consigue unos pobres resultados en términos de distribución de la renta. Y añaden que, puesto que los sistemas de bienestar en Suecia se contemplan con frecuencia como un modelo a seguir, es de considerable interés saber que el control de alquileres en ese país es, en muchos aspectos, una política caracterizada como un fracaso significativo.

En Alemania en 2015 se introdujo el que se ha venido en caracterizar como un ejemplo paradigmático de control de alquileres de segunda generación.²³ En el que los autores presentan de forma explícita como “un primer análisis” de esta regulación, Deschermeier *et al.* (2016) analizan casi 80.000 nuevos arrendamientos en 2014, para comprobar cuáles podrían haberse visto afectados por la regulación si ésta hubiera estado vigente. Sus conclusiones les llevan a afirmar que los controles de alquileres no solo afectarán a unas pocas ofertas de alquiler con precios solicitados por el propietario muy por encima del resto del mercado, sino que presumiblemente tendrán un impacto en un área amplia. Además, los efectos observables difieren entre las dos ciudades consideradas, Berlín y Colonia.

Respecto a las consecuencias esperadas de la regulación, si bien a primera vista el resultado parecería ser que los propietarios se verán legalmente obligados a ajustar a la baja los precios que solicitan, éstos tienen a su alcance diversas alternativas. Así, en primer lugar, pueden compensar el menor alquiler cargando toda una serie de gastos suplementarios. En segundo lugar, al eximir los pisos reformados de la regulación, la ley ofrece a los propietarios más formas de eludirlos. Y en tercer lugar, pero no por ello menos importante, es de esperar un aumento de las ventas de las viviendas a propietarios para compensar las distorsiones. En última instancia, para Deschermeier *et al.* (2016), los nuevos controles de alquileres acabarían consiguiendo exactamente lo contrario de lo que pretendían, al reducir la oferta de vivienda en alquiler y aumentar la demanda aún más al sugerir que la opción de alquiler es asequible.

Mense *et al.* (2019) analizan si los valores del suelo aumentan en los municipios regulados en respuesta a los límites a los alquileres instaurados en Alemania en 2015. Señalan que existe evidencia de un efecto positivo sobre los alquileres de las unidades nuevas y un efecto negativo sobre los alquileres regulados. Comparando los municipios regulados y no regulados en Baviera, entre 1990 y 2016, encuentran que los incrementos en el precio del suelo fueron mayores en las primeras. Además, la regulación comportó un aumento en los derribos de las viviendas de una o dos familias para construir edificios residenciales.

Breidenbach *et al.* (2022) también analizan los efectos de la regulación introducida en Alemania en 2015. En particular, se centran en la dinámica temporal de los efectos obtenidos así como en la efectividad en términos del grupo considerado como objetivo de la política, *i. e.*, los hogares de baja renta. Sus resultados indican que la legislación de control de alquileres tuvo un éxito significativo, amortiguando los alquileres hasta un 5% para todas las viviendas, y hasta un 9% para tipos específicos (esto último, en particular, para las viviendas más grandes). Estos efectos aparecen como sustancialmente mayores que los sugeridos por análisis anteriores.

Sin embargo, Breidenbach *et al.* (2022) también señalan que este efecto es sólo una caída no persistente que se alcanza después de medio año. Y que hay una rápida convergencia en el tiempo, de suerte que el efecto desaparece entre un año y un año y medio después de la introducción de la regulación, sin causar apenas efectos sobre los precios del alquiler con posterioridad. Esto suscita la cuestión de cuáles son las razones subyacentes a este patrón temporal. Una posible explicación que apuntan es que las infracciones por parte de los propietarios son difícilmente demostrables, y que éstos “han aprendido” que las transgresiones

de la regulación acaban no teniendo consecuencias legales. Existe evidencia informal que sugiere el rechazo de quejas de alquileres excesivamente altos y evaluaciones de expertos que subrayan las dificultades para demostrar la argumentación realizada por los inquilinos. El hecho de que los inquilinos rara vez reclamen sus derechos puede ser consecuencia de los gastos asociados a una disputa legal, la falta de información sobre el procedimiento o el interés por mantener una buena relación con el propietario. Sea como fuere, el resultado es que los propietarios carecen de incentivos para reducir los alquileres de forma permanente cuando les resulta claro que es muy improbable que los inquilinos inicien acciones legales en su contra (o que puedan probar la existencia de una infracción). Breidenbach *et al.* (2022) proporcionan alguna evidencia que da soporte a la hipótesis de que los propietarios han interiorizado este patrón de comportamiento.

Adicionalmente, si bien la regulación de los alquileres fue inicialmente predicada sobre la base de aligerar la carga de los hogares de renta baja, los autores afirman que la regulación beneficia principalmente a las áreas habitadas por hogares de altos ingresos, perdiendo su objetivo original. También señalan que, a pesar de la pobre eficacia persistente sobre los alquileres, la calidad de las viviendas ofrecidas en los municipios con control de alquileres se ve afectada negativamente. Esto apunta a una reacción adversa por parte de los propietarios, que invierten menos en mantener sus viviendas tras la introducción de la regulación. A modo de evaluación final, y a la vista de los resultados obtenidos, Breidenbach *et al.* (2022) no vacilan en afirmar que el control de alquileres no puede ser la única solución para la escasez de viviendas.

8. Comentarios finales

Las consideraciones realizadas en las Secciones anteriores han evidenciado que no puede hacerse una predicción general acerca de los efectos de las políticas de control de alquileres sin conocer la estructura y la competitividad del mercado en cuestión, la naturaleza y los objetivos de los propietarios, los aspectos de seguridad de la tenencia, así como las consideraciones de eficiencia ligadas a los fracasos del mercado de vivienda. Y, no menos importante, que resulta fundamental enfatizar que no hay un patrón estándar de regulaciones. Por el contrario, existe una variedad de legislaciones concretas que en última instancia pueden encuadrarse bajo el epígrafe de “controles de alquileres”. De esta manera, diferentes políticas de regulación, con diferentes disposiciones legales, acabarán dando lugar a resultados diferentes. De ahí que se hayan acuñado los calificativos “de primera generación”, para representar las situaciones en que los alquileres están básicamente congelados, para distinguirlos de los “de segunda generación”, en que existe cierto grado de flexibilidad y un intento deliberado de atemperar algunos de los efectos adversos, e incluso que algún reputado analista haya llegado a hablar de controles “de tercera generación” al referirse a aquéllos en que los alquileres están regulados durante la tenencia pero no entre tenencias.

Entre los detalles concretos de las regulaciones cabe destacar si las disposiciones congelan directamente los pagos por alquiler o por el contrario permiten aumentos (y, si es así, bajo qué condiciones); si en este último caso los incrementos han de seguir alguna fórmula o

índice (por ejemplo, la inflación general o los gastos en que hayan incurrido los propietarios); si abarcan todas las unidades de vivienda o bien eximen las de nueva construcción y/o las de mayor calidad y/o las más caras; si se permite el ajuste en el alquiler cuando la unidad queda vacante; y los aspectos de seguridad de la tenencia relacionados con el período de duración de la misma.

A la vista de las consideraciones discutidas en las Secciones anteriores, parece difícil sustraerse a la conclusión que las disposiciones de control de alquileres, se etiqueten como se etiqueten, no constituyen una de las políticas preferidas por los economistas. Así, es bien conocida la afirmación de que, si exceptuamos bombardearlas, el control de alquileres es la técnica más eficiente conocida hasta ahora para destruir las ciudades [Lindbeck (1971)]. Menos conocida, pero no por ello menos ilustrativa, es la comparación de los controles de alquileres con el hábito de fumar: si no se empieza, se puede pasar sin ello, pero una vez se ha empezado es difícil dejarlo [Barr (1998)]. En este sentido, no es casualidad que el control de alquileres sea una de esas pocas políticas en la que los analistas están de acuerdo en su desaprobación [Alston *et al.* (1992), IGM Forum (2012)].

Si hemos de usar un argumento de autoridad, el propio Arnott (2003), que en un trabajo previo de gran repercusión [Arnott (1995)] otorgó carta de naturaleza a la expresión “revisionismo” respecto a los efectos de los controles de alquileres, ha insistido en que lo realmente importante es que un programa de control de alquileres bien diseñado puede ser beneficioso, y así que una oposición ciega a la regulación estaría errada. Empero, de la misma manera, no vacila en conceder que muchos, de hecho, la mayoría de los controles de alquileres de segunda generación, y probablemente todos los de primera generación, han sido en su conjunto perjudiciales. Y ello especialmente cuando se toman en consideración las dificultades de índole política para eliminarlos cuando sólo están justificados de forma temporal.

Debe también subrayarse que la desaprobación respecto a los controles de alquileres en modo alguno significa que los objetivos redistributivos que subyacen a las propuestas de introducción de los mismos no sean considerados importantes. Antes al contrario, lo que hacen es enfatizar que este tipo de regulación no constituye una política eficiente para redistribuir renta, toda vez que su focalización en el logro de ese objetivo es muy pobre. Un procedimiento más adecuado para favorecer a los hogares de renta baja consistiría probablemente en ofrecerles transferencias en efectivo explícitas independientes de su gasto de vivienda. Y, si se insiste en hacerlo mediante transferencias en especie relacionadas con la vivienda, arbitrar algún esquema de subvenciones a la misma expresamente dirigidas a los hogares de renta baja.

Para finalizar, es bien sabido que las reacciones químicas pueden generar tanto luz como calor. Resulta una obviedad decir que las cuestiones ligadas a la vivienda, tanto en general como referidas a la forma de tenencia en alquiler, suscitan una gran preocupación social. Esta preocupación social probablemente se puede asociar con el calor en la frase anterior. Las discusiones sobre política de vivienda, sin embargo, y para nuestra desgracia, no suelen verse alumbradas por la imprescindible luz que debería ayudar en su diseño y evaluación. El objetivo de este trabajo ha sido precisamente proporcionar elementos para una discusión ca-

bal de los efectos de las ordenaciones que pueden agruparse bajo el epígrafe de “controles de alquileres”. Un conjunto de regulaciones tan alabadas por unos como denostadas por otros.

Notas

1. Como una categoría adicional pueden mencionarse las regulaciones en las que los controles son sólo de aplicación para los hogares o familias de rentas bajas o para unidades de vivienda que pasan de propiedad pública a propiedad privada. Y deben señalarse también aquellas ordenanzas que son inefectivas porque, o bien no se implementan, o bien se definen de forma que, a la hora de la verdad, no hay unidades de vivienda sujetas a control. Un ejemplo está constituido por la situación en que el propietario puede recurrir un decisión referida al incremento del alquiler permisible y obtener algo que se aproxima al incremento solicitado. Un caso extremo es aquel en que las unidades de vivienda cuyo valor es inferior a una cantidad dada están sujetas a control de alquileres, pero... (como parece ser la situación en Bahamas), ¡no existen viviendas con un valor por debajo de esa cantidad!
2. No abundan los análisis del control de alquileres en equilibrio general. Dos excepciones son Weiss (1995) y Micheli y Schmidt (2015), que analizan sendos modelos de equilibrio general dinámico computable en que los agentes, inquilinos y propietarios, toman decisiones de consumo y vivienda por razones de ciclo vital. El primero se centra en los efectos a largo plazo en un estado estacionario de formas “extremas” de control de alquileres. Los segundos comparan los efectos a largo plazo y las transiciones dinámicas asociadas con una política fiscal de redistribución de los propietarios a los inquilinos y una forma peculiar de control de alquileres en que los precios de alquiler se relacionan con los precios de las viviendas.
3. En ocasiones también se habla de la curva de oferta a “medio plazo”, en que los servicios de vivienda son consecuencia tanto del stock de vivienda existente como de la construcción de nuevas unidades y la rehabilitación y remodelación de las unidades existentes. La elasticidad de la curva de oferta a medio plazo dependerá de cuán corta o larga se considere esa referencia. Adicionalmente, la respuesta de la oferta a medio plazo puede ser asimétrica, según se refiera a expansiones (*i. e.*, más elástica) o a contracciones (*i. e.*, menos elástica) de la cantidad de vivienda, todo ello como consecuencia de la durabilidad de las edificaciones y de que la vivienda se deprecia lentamente. No parece que estas consideraciones vayan a afectar a las conclusiones en el presente contexto.
4. Las curvas de oferta a corto plazo HS^c en las Figuras 3 y 4 (y también en la 5) se muestran como totalmente inelásticas tan sólo en aras de no añadir complicación a unos diagramas de por sí cargados de información. En realidad, esas ofertas podrían representarse como sumamente pero no totalmente inelásticas, como sus contrapartidas en las Figuras 1 y 2. No parece que las conclusiones del análisis se vean afectadas por esta simplificación.
5. Una variedad de efectos derivados de las ordenaciones de control de alquileres se discuten en Lindbeck (1967), MacLennan (1980), Olsen (1983, 1998), Fallis (1985), Klappholz (1989), Arnott (1995, 1998), Barr (1998), Whitehead (1999), Glaeser y Gyourko (2008), Malpezzi (2008), Jenkins (2009), Brueckner (2011), McDonald y McMillen (2011) y Bourne (2015).
6. A este respecto vale la pena señalar que, en su discusión de los efectos de los controles de alquileres, Whitehead (1999), Glaeser y Gyourko (2008) y Brueckner (2011) no diferencian entre las “generaciones” de la regulación. Y en esta misma línea, McDonald y McMillen (2011) no vacilan en afirmar que los controles de segunda generación comparten algunos de los problemas de los de primera generación.
7. Además de la excepción a las unidades de vivienda nuevas, una característica que puede formar parte de los controles de alquileres de segunda generación es la exención de la regulación de las unidades dejadas vacantes por sus anteriores inquilinos. Fallis y Smith (1984) señalan que en este caso los alquileres en el sector no controlado probablemente serán mayores que los asociados a la situación en que no existen controles.
8. El proceso de racionamiento de la demanda por mecanismos diferentes del precio, es decir, la forma de asignar las viviendas cuyo alquiler está controlado, es crucial para determinar los efectos de la regulación sobre los

alquileres en el sector no controlado. Este punto es subrayado en Hubert (1993), en que bajo el supuesto de una oferta inelástica (*i. e.*, a corto plazo) una parte de esa oferta se convierte en sector controlado. Dependiendo del mecanismo de racionamiento, los alquileres en el sector no sometido a regulación pueden ser tanto mayores como menores que el resultante de la ausencia de control. Con todo, no parece clara la relación entre los mecanismos considerados por Hubert (1993) (una muestra de todos los inquilinos, o, alternativamente, aquéllos con una mayor o menor disponibilidad al pago) con los existentes en el mundo real.

9. Greenwald y Stiglitz (1986) establecen un paralelismo conceptual entre la información asimétrica y las externalidades tecnológicas, y muestran que el equilibrio competitivo de una economía con información asimétrica no es, en general, Pareto-eficiente restringido a las limitaciones sobre los mercados y los costes de información. Y aplican esta metodología a economías con selección adversa, señalización, mercados de riesgo imperfectos, riesgo moral, transacciones costosas, salarios de eficiencia y búsqueda. De hecho, los “teoremas de Greenwald y Stiglitz” son el caballo de batalla de la crítica de Stiglitz (1994) al Primer Teorema de la Economía del Bienestar.
10. Debe insistirse en que la aproximación subyacente en los tres párrafos anteriores en esta Sección no constituye *per se* una prescripción normativa en favor de la intervención pública. Lo que hace es subrayar que, cuando se abandona el supuesto de que la información es perfecta (y que ésta lo seguirá siendo sean cuales fueren las acciones de los agentes y su interacción en el mercado), existen ganancias *potenciales* derivadas de *algunas* actuaciones del sector público. Una cuestión crucial es si, efectivamente, la intervención de un sector público “del mundo real” (en vez de un sector público ideal, por mucho que éste se halle sometido a restricciones de información) acabará dando lugar a una mejora en el bienestar. Otra cuestión, no menos importante, es la del diseño de la política, es decir, cuáles son las formas *concretas* de intervención pública que resulta más probable que den lugar a las ganancias de bienestar [Arnott *et al.* (1994)].
11. Vale la pena señalar aquí que algunos analistas han mostrado su creciente insatisfacción con los modelos competitivos para analizar los mercados de vivienda e incluso han afirmado que la propia noción de “competencia” debe ser precisada de forma minuciosa. Así, el propio Arnott (1987) ha sugerido diferenciar entre los modelos “perfectamente competitivos” (es decir, à la Arrow-Debreu), “competitivos” (economías perfectamente competitivas excepto por posibles no convexidades en la producción e indivisibilidades en la vivienda), “imperfectamente competitivos” (en que los agentes son precio-aceptantes pero existen imperfecciones del mercado como información asimétrica, costes de transacción, externalidades, etc.) y “no competitivos” (en que algunos agentes fijan los precios).
12. A nivel formal, la discusión en Arnott e Igarashi (2000), que toma como punto de partida el trabajo de Igarashi (1991), es muy técnica. Por ello, la ilustración que sigue tanto sólo pretende proporcionar una aproximación intuitiva y gráfica a los resultados.
13. Arnott e Igarashi (2000) distinguen entre tres aproximaciones a la política óptima. En un óptimo de primera preferencia (*first best*), en que el planificador social es omnipotente y omnisciente, la información es simétrica por definición, y el planificador podría asignar a cada hogar con su unidad ideal. En un óptimo de segunda preferencia (*second best*), el planificador no puede observar los costes de desajuste potenciales. Tan sólo puede controlar directamente el tamaño del stock de vivienda y el alquiler, pero puede afectar las elecciones de X de los hogares sólo de forma indirecta a través de esas variables de política. En un óptimo de tercera preferencia (*third best*) el artificio de la política controla directamente sólo el alquiler, lo que tan sólo le proporciona un control indirecto limitado sobre las decisiones tanto de los inquilinos como de los propietarios. Esta última aproximación es la relevante en el presente contexto, puesto que caracteriza el equilibrio óptimo con control de alquileres. Como advierten Arnott e Igarashi (2000), pueden concebirse otras definiciones de óptimo de acuerdo con el conjunto de instrumentos de política al alcance del sector público.
14. Debe observarse que ésta no es la forma más extrema concebible de control de alquileres, pues la regulación podría fijar los alquileres por debajo del precio de oferta a largo plazo.
15. Desde luego, ser un mal inquilino no es algo exógeno. De ahí que se requieran leyes de desahucio rigurosas para dar a los inquilinos que se comportan de forma irresponsable incentivos para que sean más considerados.
16. Esta sería la forma, por así decirlo, “estilizada” de los controles de alquileres de tenencia. En todo caso, la distinción entre los controles de segunda y tercera generación es difusa, hasta el punto que estos últimos se han

llegado a caracterizar como un caso especial de los primeros. No es difícil encontrar en el mundo real situaciones en que la legislación se halla comprendida entre los controles de tenencia, tal y como se han definido más arriba, y otras formas de control más tradicionales.

17. Los trabajos de Turner y Malpezzi (2003) y Jenkins (2009) proporcionan reseñas de esta literatura.
18. Desde finales de 1970 hasta 1994, todas las unidades de vivienda en alquiler en Cambridge construidas con anterioridad a 1969 estuvieron sujetas a una ordenación de control de alquileres que fijaba límites estrictos a los incrementos en el alquiler y restringía, también de forma estricta, la eliminación de esas unidades del stock de vivienda en alquiler. El objetivo de la regulación era proporcionar vivienda en alquiler asequible, y en vísperas de su eliminación en 1994, el alquiler de las unidades controladas era un 40% más bajo que el de unidades cercanas no sujetas a control [y con un mantenimiento que, como se mencionó más arriba, se vio especialmente afectado, Sims (2007)]. En noviembre de 1994, y por un estrecho margen del 51% frente al 49%, el electorado de Massachusetts aprobó en referéndum eliminar la ordenación de control de alquileres. Es de destacar que cerca del 60% de los residentes de Cambridge votaron a favor de mantener la regulación.
19. En un trabajo conexo, Autor *et al.* (2019) utilizan la eliminación no anticipada de las regulaciones de control de alquileres mencionadas en el texto principal para estudiar cómo afectó esa finalización a la actividad criminal en Cambridge, y cómo se capitalizó en los precios de las viviendas. Sus resultados muestran una evidencia robusta de que la eliminación de la regulación causó una reducción general de la criminalidad de aproximadamente un 16%, unos 1.200 delitos anualmente. Adicionalmente, las mejoras en la seguridad pública estimadas tuvieron efectos agregados y no simplemente un desplazamiento de las actividades criminales de unos barrios a otros. Todo ello generó aproximadamente 10 millones de dólares (en dólares de 2008) de beneficio directo anual a las víctimas potenciales. De los aproximadamente 2.000 millones de dólares de aumento del valor de las propiedades residenciales consecuencia de la eliminación del control de alquileres a partir de 2005, Autor *et al.* (2019) atribuyen un 10% a la reducción en la actividad criminal.
20. En 1979 San Francisco introdujo el control de alquileres sobre los edificios con cinco o más apartamentos. Los aumentos en los alquileres estaban regulados, ligados a la inflación, durante la tenencia, pero sin regulación entre tenencias. La construcción nueva se eximió del control con el propósito de no desalentar las nuevas promociones. Los edificios multifamiliares más pequeños también fueron exentos del cambio legislativo de 1979, puesto que éstos se contemplaron como negocios familiares, sin poder de mercado sobre los alquileres. Esta exención se eliminó tras la iniciativa electoral de 1994, cuyos impulsores argumentaron que ahora la vivienda pequeña multifamiliar pertenecía principalmente a grandes empresas y debería hacer frente al mismo control de alquileres que las viviendas grandes multifamiliares.
21. Una cuestión conexa es la heterogeneidad de la respuesta de los propietarios a la expansión de la regulación. Diamond *et al.* (2019b) encuentran una respuesta mucho mayor de la reducción de la vivienda controlada en alquiler por parte de los propietarios empresariales que de los propietarios individuales. A ello no resulta ajeno un acceso más fácil y barato de los primeros al capital necesario para acometer las conversiones o rehabilitaciones.
22. Esta afirmación es bastante sutil y requiere un comentario adicional. En términos de la Figura 7 (desatendiendo por tanto las consideraciones respecto a la prima al riesgo reflejadas en la Figura 8), HS_c sería la cantidad de servicios de vivienda resultante de la oferta $HS^s(R)$ y la demanda $HS_{nc}^d(R_{nc}; \bar{Z})$ en el sector no sujeto a regulación. Como puede observarse, sería mayor que HS_b , resultante de la interacción entre $HS^s(R)$ y $HS^d(R; \bar{Z})$ en ausencia de ningún tipo de control. Si bien la línea $HS_{nc}^d(R_{nc}; \bar{Z})$ proporciona una medida de la valoración marginal de los servicios de vivienda en *el sector no controlado* cuando los mercados están segmentados, la relación relevante para medir la valoración marginal social de *todos* los servicios de vivienda es la proporcionada por $HS^d(R; \bar{Z})$. De ahí la afirmación en el texto principal de que, con una desregulación parcial, la construcción de nuevas unidades de vivienda sería *ineficiente por exceso* respecto a su contrapartida en que la eliminación es total: para la cantidad HS_c , el valor marginal social de los servicios de vivienda es menor que su coste marginal.
23. En 2015, como respuesta a los fuertes aumentos en los precios de alquiler, el parlamento federal aprobó una ley que permitía a los gobiernos subcentrales introducir controles de alquileres locales en los municipios caracterizados por “mercados de vivienda tensionados”. El límite a los alquileres resulta de aplicación a los contratos nuevos, en que los alquileres no pueden exceder un alquiler de referencia local en más de un 10%. El alquiler

de referencia se basa en un promedio de los alquileres concluidos en los últimos cuatro años para unidades de vivienda comparables en la misma ubicación. En un intento de mantener los incentivos a la construcción de viviendas nuevas, las completadas después de octubre de 2014 se hallan exentas del control. También lo están las unidades de vivienda que son objeto de rehabilitación.

Referencias

- Alston, R. M., Kearn, J. R. y Vaughan, M. B. (1992), "Is There a Consensus Among Economists in the 1990's?", *American Economic Review*, 82: 203-209.
- Andersson, R. y Söderberg, B. (2012), "Elimination of Rent Control in the Swedish Rental Housing Market: Why and How?", *Journal of Housing Research*, 21: 159-181.
- Arnott, R. (1987), "Economic Theory and Housing", en Mills, E. S. (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2: 959-988, North Holland, Amsterdam.
- Arnott, R. (1995), "Time for Revisionism on Rent Control?", *Journal of Economic Perspectives*, 9: 99-120.
- Arnott, R. (1998), "Rent Control", en Newman, P. (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Palgrave Macmillan, London, pp. 305-310.
- Arnott, R. (2003), "Tenancy Rent Control", *Swedish Economic Policy Review*, 10: 89-121.
- Arnott, R., Greenwald, B. y Stiglitz, J. E. (1994), "Information and Economic Efficiency", *Information Economics and Policy*, 6: 77-88.
- Arnott, R. y Igarashi, M. (2000), "Rent Control, Mismatch Costs and Search Efficiency", *Regional Science and Urban Economics*, 30: 249-288.
- Arnott, R. y Shevyakhova, E. (2014), "Tenancy Rent Control and Credible Commitment in Maintenance", *Regional Science and Urban Economics*, 47: 72-85.
- Ault, R. W. y Saba, R. P. (1990), "The Economic Effects of Long-Term Rent Control: The Case of New York City", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 3: 25-41.
- Ault, R. W., Jackson, J. D. y Saba, R. P. (1994), "The Effect of Long-Term Rent Control on Tenant Mobility", *Journal of Urban Economics*, 35: 140-158.
- Autor, D. H., Palmer, C. J. y Pathak, P. A. (2014), "Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts", *Journal of Political Economy*, 122: 661-717.
- Autor, D. H., Palmer, C. J. y Pathak, P. A. (2019), "Ending Rent Control Reduced Crime in Cambridge", *AEA Papers and Proceedings*, 109: 381-384.
- Barr, N. (1998), *The Economics of the Welfare State*, 3.^a ed., Stanford University Press, Stanford, California.
- Basu, K. y Emerson, P. M. (2000), "The Economics of Tenancy Rent Control", *Economic Journal*, 110: 939-962.
- Basu, K. y Emerson, P. M. (2003), "Efficiency Pricing, Tenancy Rent Control and Monopolistic Landlords", *Economica*, 70: 223-232.
- Bourne, R. (2015). "The Flaws in Rent Ceilings", en Coyne, C. y Coyne, R. (eds.), *Flaws and Ceilings. Price Controls and the Damage They Cause*, Institute of Economic Affairs, London, pp. 72-95.

- Breidenbach, P., Eilers, L. y Fries, J. (2022), "Temporal Dynamics of Rent Regulations - The Case of the German Rent Control", *Regional Science and Urban Economics*, 92: 103737.
- Brueckner, J.K. (2011), *Lectures on Urban Economics*, M. I. T. Press, Cambridge, MA.
- Caudill, S.B. (1993), "Estimating the Costs of Partial-Coverage Rent Controls: A Stochastic Frontier Approach", *Review of Economics and Statistics*, 75: 727-731
- Cruz, P.S. (2009), "The Pros and Cons of Rent Control", Global Property Guide website.
- Deschermeier, P., Haas, H., Hude, M. y Voigtländer, M. (2016) "A First Analysis of the New German Rent Regulation", *International Journal of Housing Policy*, 16: 293-315.
- Diamond, R., McQuade, T. y Qian, F. (2019a), "The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco", *American Economic Review*, 109: 3365-3394.
- Diamond, R., McQuade, T. y Qian, F. (2019b), "Who Pays for Rent Control? Heterogeneous Landlord Response to San Francisco's Rent Control Expansion", *AEA Papers and Proceedings*, 109: 377-80.
- Early, D.W. (2000), "Rent Control, Rental Housing Supply, and the Distribution of Tenant Benefits", *Journal of Urban Economics*, 48: 185-204.
- Ellingsen, T. y Englund, P. (2003), "Rent Regulation: An Introduction", *Swedish Review of Economic Policy*, 10: 3-9.
- Fallis, G. (1985), *Housing Economics*, Butterworths, Toronto.
- Fallis, G. y Smith, L.B. (1984), "Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls", *American Economic Review*, 74: 193-200.
- Fallis, G. y Smith, L.B. (1985), "Price Effects of Rent Control on Controlled and Uncontrolled Rental Housing in Toronto: A Hedonic Index Approach", *Canadian Journal of Economics*, 18: 652-659.
- Frankena, M. (1975), "Alternative Models of Rent Control", *Urban Studies*, 12: 303-308.
- Glaeser, E.L. (2013), "Urban Public Finance", en Auerbach, A. J., Chetty, R., Feldstein, M. y Saez, E. (eds.), *Handbook of Public Economics*, 5: 195-226, North Holland, Amsterdam.
- Glaeser, E.L. y Gyourko, J. (2008), *Rethinking Federal Housing Policy*, American Enterprise Institute, Washington.
- Glaeser, E.L. y Luttmer, F.P. (2003), "The Misallocation of Housing under Rent Control", *American Economic Review*, 93: 1027-1046.
- Greenwald, B. y Stiglitz, J.E. (1986), "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 101: 229-264.
- Gyourko, J. y Linneman, P. (1989), "Equity and Efficiency Aspects of Rent Control: An Empirical Study of New York City", *Journal of Urban Economics*, 26: 54-74.
- Gyourko, J. y Linneman, P. (1990), "Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls", *Journal of Urban Economics*, 27: 398-409.in
- Hubert, F. (1993), "The Impact of Rent Control on Rents in the Free Sector", *Urban Studies*, 30: 51-61.
- Hubert, F. (1995), "Contracting with Costly Tenants", *Regional Science and Urban Economics*, 25, pp. 631-654.

- Hubert, F. (2003), "Rent Control: Academic Analysis and Public Sentiment", *Swedish Economic Policy Review*, 10: 61-81.
- Hubert, F. (2006), "The Economic Theory of Housing Tenure Choice", en Arnott, R. y McMillen, D. P. (eds.), *A Companion to Urban Economics*, Blackwell Publishing, pp. 145-158.
- Igarashi, M. (1991), "The Rent-Vacancy Relationship in the Rental Housing Market", *Journal of Housing Economics*, 1: 251-270.
- IGM Forum (2012), "Rent Control", Chicago Booth, Initiative on Global Markets Forum website.
- Jenkins, B. (2009), "Rent Control: Do Economists Agree?", *Econ Journal Watch*, 6: 73-112.
- Klappholz, K. (1989), "Rent Control", en Eatwell, J., Milgate, M. y Newman, P. (eds.), *The New Palgrave. Social Economics*, Macmillan, Londres, pp. 219-224.
- Krol, R. y Svorny, S. (2005), "The Effect of Rent Control on Commute Times", *Journal of Urban Economics*, 58: 421-36.
- Lindbeck, A. (1967), "Rent Control as an Instrument of Housing Policy" en Nevitt, A.A. (ed.), *The Economic Problems of Housing*, Macmillan, Londres, pp. 53-72.
- Lindbeck, A. (1971), *The Political Economy of the New Left: An Outsider's View*, Harper and Row, New York.
- Linneman, P. (1987), "The Effect of Rent Control on the Distribution of Income among New York City Renters", *Journal of Urban Economics*, 22: 14-34.
- MacLennan, D. (1982), *Housing Economics*, Longman, Londres.
- Malpezzi, S. (2008), "Rent Control", en Durlauf, S.N. y Blume, L.E. (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, London.
- Maynard, A. (1983), "The Economics of Housing", en Gowland, D.H. (ed.), *Modern Economic Analysis*. 2: 223-236, Butterworths, Londres.
- Mense, A., Michelsen, C. y Kholodilin, K. (2019), "The Effects of Second-Generation Rent Control on Land Values", *AEA Papers and Proceedings*, 109: 385-388.
- McDonald, J.F. y McMillen, D.P. (2011), *Urban Economics and Real Estate*, 2.^a ed, Wiley, Hoboken, New Jersey.
- Micheli, M. y Schmidt, T. (2015), "Welfare effects of rent control - A comparison of redistributive policies", *Economic Modelling*, 48: 237-247.
- Moon, C.G. y Stotsky, J.G. (1993), "The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: A Longitudinal Analysis", *Journal of Political Economy*, 101: 1114-1148.
- Munch, J.R. y Svarer, M. (2002), "Rent Control and Tenancy Duration", *Journal of Urban Economics*, 52: 542-560.
- Nagy, J. (1995), "Increased Duration and Sample Attrition in New York City's Rent Controlled Sector", *Journal of Urban Economics*, 38: 127-137.
- Nagy, J. (1997), "Do Vacancy Decontrol Provisions Undo Rent Control?", *Journal of Urban Economics*, 42: 64-78.
- Olsen, E.O. (1972), "An Econometric Analysis of Rent Control", *Journal of Political Economy*, 80: 1081-1100.

- Olsen, E. O. (1983), "The Role of Government in the Housing Sector", en Giersch, H. (ed.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy*, J. C. B. Mohr, Tübingen, pp. 199-224.
- Olsen, E. O. (1988), "What Do Economists Know about the Effect of Rent Control on Housing Maintenance?", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1: 295-307.
- Olsen, E. O. (1998), "Economics of Rent Control", *Regional Science and Urban Economics*, 28: 673-678.
- Rosen, K. T. y Smith, L. B. (1983), "The Price-Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate", *American Economic Review*, 73: 779-86.
- Sims, D. P. (2007), "Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?", *Journal of Urban Economics*, 6: 129-151.
- Stiglitz, J. E. (1994), *Whither Socialism?*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Turner, B. y Malpezzi, S. (2003), "A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control", *Swedish Economic Policy Review*, 10: 11-56.
- Weiss, E. (1995), "Rent Control and General Equilibrium", *Journal of Urban Economics*, 4: 264-290.
- Whitehead, C. M. E. (1999). "Urban Housing Markets: Theory and Policy", en Cheshire, P. y Mills, E. S. (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, 3: 1559-1594, North Holland, Amsterdam.

Abstract

In this paper we review the allocative and distributional effects of those provisions that fall under the general heading of rent controls. We discuss "first generation" controls (viewed as setting a maximum rental price) and "second generation" controls (where the regulation is not as stringent and, in particular, exceptions associated with new housing units are allowed) as well as the so-called "third generation" or tenancy controls (where rental payments are regulated within a tenancy but may vary between tenancies). We also review the indications provided by the empirical evidence along with some recent regulation and deregulation experiences.

Keywords: Rent control, Regulation, Housing policy, Efficiency, Equity.

JEL Classification: L51, R21, R31, R38.