

**VIVIENDA Y POLITICA PUBLICA:
CONTROLES DE ALQUILERES Y SUBSIDIOS
EXPLICITOS PARA LOS HOGARES DE RENTA BAJA**

Miguel-Angel LOPEZ GARCIA

Universidad Autónoma de Barcelona

<miguelangel.lopez@uab.cat>

1. INTRODUCCION

2. CONTROLES DE ALQUILERES

- 2.1. Controles de alquileres de primera generación
- 2.2. Controles de alquileres de segunda generación: exclusiones y excepciones para las viviendas nuevas
- 2.3. Una visión diferente: controles de alquileres y ganancias en eficiencia
- 2.4. Controles de alquileres de tercera generación: control durante la tenencia pero no entre tenencias
- 2.5. Evidencia empírica sobre los efectos de los controles de alquileres

3. SUBSIDIOS EXPLICITOS A LA VIVIENDA PARA LOS HOGARES DE RENTA BAJA

- 3.1. Subsidios basados en la oferta: “vivienda pública” y vivienda construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas
- 3.2. Subsidios orientados a la demanda: “subvenciones a la vivienda” y el *Experimental Housing Allowance Program*
- 3.3. Subsidios orientados a la demanda: “certificados de alquiler” y “vales de alquiler”
- 3.4. Evidencia empírica sobre los efectos de los subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja

4. UN COMENTARIO FINAL: EL “TEOREMA DE LAS TRES BS”

- Si estás interesado en saber más de estos temas, te propongo leer (así como la literatura reseñada en ellos):

- LOPEZ GARCIA, M.A. “Controles de Alquileres”, *Hacienda Pública Española-Review of Public Economics*, 246-(3/2023), pp.165-206.
- LOPEZ GARCIA, M.A., “Subsidios a la Vivienda para los Hogares de Renta Baja: Un Panorama”, *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 58-2024/1, pp. 33-69.

- Y, huelga decirlo, cualquier tipo de comentario sería muy bien recibido:

<miguelangel.lopez@uab.cat>

1. INTRODUCCION

- La vivienda, siempre “el problema de la vivienda”.
- Desde luego, razones no faltan:
 - Para aquellas familias cuya vivienda habitual sea en régimen de propiedad, la adquisición de ésta será la operación financiera más importante de su ciclo vital, y esa vivienda constituirá sin duda el componente más importante de su stock de riqueza.
 - Las que se decidan por la forma de tenencia en alquiler pueden hacer frente a un mercado estrecho y con unos alquileres que absorberán una parte sustancial de sus ingresos corrientes.
 - El sector de la construcción tiene un papel importante en cualquier economía, y la española no es de las que menos.

4

- ¿Qué objetivos puede/debe perseguir la política pública?
 - eficiencia, equidad, estabilización (macroeconómica en general y/o del sector de la construcción), paternalismo, libertad individual...
 - seguridad de la tenencia, vivienda asequible, evitar alquileres abusivos, fomentar la vivienda en propiedad...
- El diseño y la evaluación de la política comporta (a veces crueles) arbitrajes/compromisos entre objetivos en conflicto.
- Os propongo centrarnos en dos políticas, cuyo (buen) diseño ilustra la enorme “productividad marginal social” del análisis económico:
 - los controles de alquileres y
 - los subsidios a la vivienda explícitos para los hogares de renta baja.

5

2. CONTROLES DE ALQUILERES

- Si bien resulta habitual usar la expresión “control de alquileres”, no existe un patrón estándar de éstos, sino una variedad de legislaciones concretas.
- Como consecuencia, diferentes políticas de regulación, con diferentes disposiciones legales, acabarán dando lugar a resultados diferentes:
 - controles *de primera generación*, en que los alquileres están sujetos a un precio máximo, i.e., básicamente congelados,
 - controles *de segunda generación*, en que existe cierto grado de flexibilidad, quizás excluyendo algunas viviendas,
 - controles *de segunda/tercera generación*, e.g., los denominados controles de alquileres *de tenencia*.

6

- Entre los detalles concretos de las regulaciones pueden señalarse:
 - si las disposiciones congelan directamente los pagos por alquiler o por el contrario permiten aumentos,
 - si en este último caso los incrementos han de seguir alguna fórmula o índice (e.g., 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.

7

- De los motivos que se suelen aducir para introducir (o, una vez en funcionamiento, no suprimir) los controles de alquileres, el principal consiste probablemente en intentar impedir una considerable redistribución de renta y riqueza de los inquilinos a los propietarios.
- El argumento se basa en 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 una evidencia sistemática.
- El mercado de la vivienda en alquiler es, si no competitivo, sí impugnabile, y la facilidad de entrada imposibilita una tasa de rendimiento mayor que la competitiva sobre la inversión típica de forma permanente.

2.1. Controles de alquileres de primera generación

- Estos controles pueden tener importantes *efectos asignativos*:
 - reducir el mantenimiento de las unidades de vivienda ya existentes,
 - desalentar la inversión en nuevas viviendas destinadas al alquiler,
 - dar lugar al trasvase de unidades a la vivienda en propiedad,
 - poner freno a la movilidad de la fuerza de trabajo,
 - generar desajustes (y así impedir reasignaciones deseables) entre las unidades de vivienda y los inquilinos,
 - fomentar los pagos laterales entre inquilinos y propietarios para sortear los controles (i.e., el “pago por la llave”),
 - fomentar discriminaciones relacionadas con la raza, la condición familiar o los estilos de vida.

- En cuanto a los *efectos sobre la distribución de la renta y el bienestar*, los controles de alquileres no sólo constituyen un mecanismo de redistribución ineficiente, sino también enormemente inequitativo:

- incluso si se redistribuye renta de los ricos a los pobres en tanto en cuanto los propietarios estén en mejor posición que sus inquilinos (algo que, en general, dista de ser obvio), el control de alquileres constituye un mal instrumento redistributivo, en tanto en cuanto distorsiona considerablemente los patrones de consumo.
- 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.

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

- Como se señaló más arriba, la evaluación de los controles de alquileres de segunda generación requiere conocer los detalles concretos de la regulación.
- Con todo, 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 serán de aplicación también a los de segunda generación, con independencia de sus características concretas.
- Dentro de estas últimas, una que emerge como especialmente relevante es la asociada a los *controles con exclusiones y excepciones*.

- Así, la regulación puede abarcar la mayoría de las unidades de vivienda en alquiler, pero eximir un subconjunto de aquéllas, bien sea las de nueva construcción, las 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.
- Un ejemplo: España con el “Decreto Boyer” de 1985 y la liberalización asociada del mercado de alquiler.
- Los resultados de estos controles dependerán tanto de los motivos de las exenciones 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 las economías domésticas.

12

- Un punto importante es que, una vez introducidos los controles, el comportamiento de los propietarios en el sector no controlado incluirá la expectativa de que los reguladores extiendan en el futuro el control a sus propias unidades de vivienda.
- La inexistencia de un mercado de seguros en el que suscribir protección contra este tipo de contingencias hará que los propietarios añadan una *prima al riesgo* a la tasa de rendimiento a obtener, incrementando así los alquileres y dando lugar a una reducción de la cantidad de equilibrio de servicios de vivienda.
- 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, y existe evidencia empírica que apunta en esta dirección.

13

2.3. Una visión diferente: controles de alquileres y ganancias en eficiencia

- Una fuente de ineficiencia importante en los mercados de vivienda, bien diferente de los fracasos del mercado “clásicos” (i.e., externalidades, bienes públicos, competencia imperfecta), resulta de la información asimétrica y a la ausencia de un conjunto completo de mercados.
- Bajo esas condiciones, 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.
- 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 Paretianas.

14

- ¿Y si los controles de alquileres pueden ser, o formar parte de, una política cuyo objetivo es conseguir *ganancias en eficiencia*?
- Este puede ser el caso si el mercado de alquiler...
 - está caracterizado por información asimétrica,
 - la seguridad de la tenencia es inferior a la eficiente,
 - no existen mercados de seguro para protegerse frente a incrementos bruscos e inesperados de los alquileres.
- Para ilustrar la argumentación, considérese un modelo de competencia monopolística en que la imperfección del mercado es consecuencia de la heterogeneidad de la vivienda, combinada con la información asimétrica y los costes de búsqueda.
- Los propietarios, conscientes de su poder de mercado, fijarán un precio por encima del coste marginal, generando así una pérdida de eficiencia.

15

- En este marco, puede demostrarse que los costes en bienestar pueden reducirse mediante unos controles de alquileres “moderados”.
- Empero, si éstos son “rigurosos”, los controles pasan a ser claramente perjudiciales.
- La intuición en este caso es que el control de alquileres restringe la capacidad de los propietarios para explotar su poder de mercado.
- De esta manera, existen *algunos* controles de alquileres de segunda generación, *bien diseñados*, que dan lugar a ganancias en *eficiencia*.
- Sea como fuere, el argumento resulta bien diferente del convencional, ligado a la equidad o a que la vivienda resulte asequible.
- Y ello *no* implica que el control de alquileres sea la mejor política disponible o que sea un componente de la mejor política.

16

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

- Un caso especial de control de alquileres de segunda generación que ha recibido considerable atención (y que ha llegado a denominarse *de tercera generación*) es el control de alquileres *de tenencia*:
 - los alquileres se mantienen controlados *durante* la tenencia, pero pueden variar sin restricciones *entre* tenencias,
 - el alquiler inicial no está sujeto a control,
 - la regulación es general y no contempla excepciones,
 - no se permite el desahucio de un inquilino por parte del propietario, quizás con restricciones a la modificación vía rehabilitación o derribo,
 - cuando la vivienda queda vacía, el propietario puede negociar libremente un nuevo contrato con un nuevo inquilino,

17

- el alquiler inicial puede determinar los pagos nominales en el futuro durante todo el periodo de tenencia, o puede por el contrario permitirse su aumento en base al 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.
- Los controles de tercera generación entrañan costes:
 - un menor mantenimiento durante la vigencia del contrato, para realizarlo entre tenencias.
 - el incentivo de los inquilinos a permanecer en la vivienda, con consecuencias en términos de movilidad de la fuerza de trabajo, así como una asignación inadecuada inquilinos-viviendas.
 - puede hacer más difícil la liberalización del mercado de alquiler, ya que, una vez vigentes, la regulación puede endurecerse.

18

- En cuanto a los beneficios:
 - la mayor seguridad de la tenencia proporcionada a los inquilinos y las restricciones impuestas a un desahucio por razones económicas,
 - comparados con regulaciones más estrictas, no darán lugar a excesos de demanda y sus efectos consecuencia del racionamiento,
 - es de esperar que tendrán también menores repercusiones derivadas de la asignación inadecuada inquilinos-viviendas,
 - pueden proporcionar cobertura ante el riesgo de aumentos futuros de los alquileres.
- Estos controles se han presentado como un compromiso razonable entre quienes rechazan las regulaciones y quienes las preconizan.
- Constituyen un método parcial de desregulación políticamente aceptable, al seguir dando protección a los inquilinos existentes

19

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

- Las indicaciones proporcionadas por la evidencia empírica (en buena parte de Nueva York) apuntan en las direcciones señaladas más arriba.
- Estas regulaciones introducen diversas fuentes de ineficiencia que no parecen verse compensadas por la consecución de elevados objetivos redistributivos.
- Y ello tanto en lo referido a los efectos sobre el mantenimiento, como al desajuste entre unidades de vivienda e inquilinos, y el estímulo de una inmovilidad excesiva entre los inquilinos del sector controlado.
- Adicionalmente, se ha aportado evidencia de que los controles de segunda generación con excepciones y exenciones hacen aumentar los alquileres en el sector *no controlado*.

20

- En cuanto a la incidencia distributiva de los controles, también existe acuerdo en que los beneficios de la regulación se distribuyen de forma errática y poco sistemática, en el sentido de que muchas familias pobres los obtienen, pero también muchas de renta media y alta.
- Comentario específico merecen algunas experiencias de cambios en la regulación del mercado de alquiler, tanto en Estados Unidos como en Europa.
 - En el primer caso, dos episodios que tuvieron lugar en los años 90, uno de supresión y otro de expansión de los controles, proporcionan evidencia basada en experimentos naturales,
 - Y en el segundo, la legislación aprobada en 2015 en Alemania, que se ha venido en presentar como un ejemplo paradigmático de control de alquileres de segunda generación.

21

- La eliminación en 1995 (no anticipada, en tanto que consecuencia de un referéndum) de los estrictos controles de alquileres existentes en Cambridge, Massachusetts, permitió analizar la capitalización de las externalidades del mercado inmobiliario en los valores de la vivienda como activo.
 - La supresión 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 la apreciación fue especialmente acusada en estas últimas.
 - En otras palabras, la eliminación de la regulación incrementó los valores de mercado de las viviendas, tanto las liberadas del control como las que nunca estuvieron sometidas a éste.

22

- Una iniciativa de votación local en San Francisco, California, en 1994, dio lugar a una expansión de las ordenaciones de control de alquileres para cubrir algunas modalidades de vivienda anteriormente exentas (en concreto, los edificios multifamiliares con cuatro o menos apartamentos, que en la legislación de 1979 se hallaban exentos).
 - 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 por más tiempo que sus contrapartidas sin control.
 - Los propietarios de las viviendas objeto de la expansión del control reaccionaron disminuyendo la oferta, dando lugar a aumentos del alquiler a largo plazo.

23

- Adicionalmente, 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 a un stock de viviendas cada vez más dirigido a los hogares de mayores ingresos, lo que atrajo nuevos residentes con una renta más elevada.

- De esta manera, el control de alquileres contribuyó a la gentrificación de San Francisco, lo contrario que el objetivo declarado de la política.

- En Alemania en 2015 se introdujo un control de alquileres de segunda generación como respuesta a los fuertes aumentos en los precios de alquiler, permitiendo a los gobiernos subcentrales introducir controles de alquileres locales en los municipios con “mercados de vivienda tensionados”.

24

- La legislación de control de alquileres tuvo un éxito significativo, amortiguando los alquileres. Este efecto, sin embargo, entraña sólo una bajada no persistente que se alcanza después de medio año.

- Pero el efecto desaparece entre un año y un año y medio después de la introducción del control, sin causar después apenas efectos.

- Como explicación, se ha apuntado que los propietarios “han aprendido” que las transgresiones de la regulación acaban no teniendo consecuencias legales.

- Y en cuanto a la efectividad en términos del grupo considerado como objetivo de la política, i.e., los hogares de baja renta, existe evidencia de que la regulación beneficia principalmente a las áreas habitadas por hogares de altos ingresos, perdiendo su objetivo original.

25

3. SUBSIDIOS EXPLÍCITOS A LA VIVIENDA PARA LOS HOGARES DE RENTA BAJA

- Con frecuencia se afirma que el mecanismo de mercado no consigue dar una respuesta adecuada a las necesidades de vivienda de los hogares en los tramos más bajos de la escala de rentas.

- Sin embargo, que el sector público deba asegurar a esos hogares un consumo de vivienda “digno” no proporciona indicación alguna sobre el *diseño* de la política dirigida a la consecución de ese objetivo.

- Se suscitan aquí dos preguntas:

- ¿es un problema de renta o un problema de vivienda?

- ¿usar transferencias en efectivo o transferencias en especie?

- Desde luego, la respuesta a estas preguntas es crucial para el diseño y la evaluación de la política pública.

26

- Si se opta por las transferencias en especie y, además, ligadas al consumo de vivienda, ¿cómo diseñarlas? Dos posibilidades:

- subsidios *basados en la oferta*: “vivienda pública” y vivienda construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas.

- subsidios *orientados a la demanda*: “subvenciones a la vivienda” (*housing allowances*) en forma de “vales” o “cupones”.

- En los primeros, el sector público construye (o rehabilita), posee y gestiona un stock de viviendas de características y localización concretas, que se alquilan a los beneficiarios con alquileres inferiores a los de mercado.

- En los segundos, las familias son libres de elegir cualquier unidad de vivienda en el mercado siempre que satisfaga ciertos estándares determinados por el sector público.

27

3.1. Subsidios basados en la oferta: “vivienda pública” y vivienda construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas

- La discusión de este tipo de subsidios, particularmente en Estados Unidos, suscita tres tipos de consideraciones, referidas a:

- la (in)eficiencia en la producción de la vivienda pública,
- los efectos sobre el comportamiento y sus consecuencias respecto a la (in)eficiencia en el consumo,
- las implicaciones distributivas, en términos tanto de equidad horizontal como de equidad vertical.

- La *ineficiencia productiva* sería la consecuencia de producir unidades de vivienda a costes superiores a los asociados a unidades similares en el sector privado.

28

- Los *efectos sobre el comportamiento* suscitan tres preguntas:

- ¿aceptarán o por el contrario rechazarán los hogares la oferta de vivienda pública?
- un hogar elegible a la que se ofrece una unidad de vivienda concreta (con una localización, densidad estructural y número de habitaciones dados) hace frente a una decisión binaria: o la toma o la deja (y en este caso puede que se coloque al final de la cola en la lista de espera),
- si la rechaza, es el final de la historia,...
- ... pero si la acepta, ¿aumentará su consumo de vivienda?
 - la respuesta es indeterminada, y no puede excluirse que la combinación de vivienda y otros bienes sea preferida para el hogar pero comporte ¡un menor consumo de vivienda!...

29

- ... y, finalmente, en el mejor de los casos en que el hogar decide aceptar y acaba consumiendo más vivienda, ¿es la vivienda pública un mecanismo eficiente de redistribución?

- la respuesta es negativa, pues al hogar se le ofrece una unidad de vivienda concreta, y no existe posibilidad de elección “en el margen”,
- esto acaba comportando que el beneficio obtenido por el receptor sea menor que el coste soportado por los contribuyentes,
- y se manifiesta en *ineficiencia en el consumo*: dado el mismo bienestar para el beneficiario (respectivamente, contribuyente) resultaría posible mejorar la posición del contribuyente (respectivamente, beneficiario).

30

- En cuanto a las *implicaciones distributivas*, este tipo de programa violará los criterios usuales de equidad:

- *equidad horizontal* (i.e., tratamiento igual a los iguales),
- *equidad vertical* (i.e., tratamiento diferente a los diferentes).

- Respecto a la primera, puesto que el número de personas con los requisitos de acceso excede con mucho al número de viviendas públicas disponibles, estos programas proporcionan un beneficio sustancial al pequeño porcentaje de afortunados, pero nada en absoluto al otro gran número de potenciales beneficiarios con parecidas o iguales circunstancias.

- En lo referido a la segunda, si bien los beneficiarios se concentran entre los hogares de renta baja, resultarán beneficiados hogares que se hallan en una situación mejor que otros que no recibirán subsidio alguno.

31

- Las valoraciones anteriores explican por qué la vivienda pública no constituye un programa del agrado de la mayoría de los analistas:

- se ha sugerido que debería romperse su vínculo con la provisión pública, de manera que el subsidio en cuestión pudiera aplicarse a la vivienda existente en el sector privado,
- los subsidios orientados a la demanda, recibidos indirectamente a través del pago al propietario de la vivienda o directamente por el inquilino, y a utilizar según la voluntad del segundo, permitirían superar los inconvenientes referidos más arriba, i.e.,
 - los potenciales beneficiarios participarían,
 - consumirían más vivienda,
 - no se violaría la eficiencia en el consumo.

32

3.2. Subsidios orientados a la demanda: “subvenciones a la vivienda” y el *Experimental Housing Allowance Program*

- Para Estados Unidos existe una considerable cantidad de información sobre el funcionamiento de las “subvenciones a la vivienda” como resultado del *Experimental Housing Allowance Program* (EHAP).

- En el diseño del experimento, el Department of Housing and Urban Development estaba interesado en tres cuestiones:

- (i) ¿cómo harían uso los beneficiarios de sus subvenciones a la vivienda y cuál sería su reacción a distintos esquemas, así como a diferentes requerimientos de calidad exigidos a las viviendas?
- (ii) ¿cómo responderían los mercados locales de vivienda al aumento en la demanda generado por el programa?
- (iii) ¿cómo afectarían diferentes ordenaciones administrativas?

33

- En consecuencia, el programa se dividió en tres partes: los Experimentos de Demanda, de Oferta y de Administración.

- La evidencia obtenida del Experimento de Demanda sugirió que pueden usarse las subvenciones a la vivienda para inducir a los participantes en un programa de vivienda pública a ocupar viviendas igualmente satisfactorias con un coste menor para el contribuyente.

- No obstante, las mayores objeciones a este tipo de programas están constituidas por las afirmaciones de que:

- el incremento originado en la demanda daría lugar a unos alquileres significativamente más altos sin entrañar una vivienda mucho mejor, y
- serían demasiado costosos.

34

- Las conclusiones obtenidas del Experimento de Oferta permiten evaluar estas objeciones:

- la evidencia apuntó a que la instauración de un programa dirigido a la demanda no tendría efectos significativos sobre los alquileres, incluso a corto plazo, y ello por diversas razones:

- las familias con los requisitos de acceso representan una pequeña fracción de la demanda de vivienda, lo que se traduciría en un pequeño efecto sobre la demanda agregada,
- efecto que además ocurriría gradualmente en el tiempo porque no todas las familias responden de forma instantánea a la oferta de un subsidio,
- el programa indujo un aumento sustancial en la oferta de vivienda que cumplía los estándares mínimos establecidos.

35

- Respecto a las consecuencias presupuestarias,
 - el coste por beneficiario de las subvenciones orientadas a la demanda es sustancialmente menor que el de las basadas en la nueva construcción de viviendas públicas,
 - además debe tenerse en cuenta la flexibilidad que comporta un programa de vivienda orientado a la demanda, en el sentido de la facilidad con que pueden modificarse sus resultados mediante cambios en los valores de los parámetros del mismo y/o los requisitos de participación.
- Mediante el ajuste de la cuantía del subsidio, de los estándares, o de ambos, este tipo de programas podría diseñarse de manera que tuviera cualquier coste deseado.

36

3.3. Subsidios orientados a la demanda: “certificados de alquiler” y “vales de alquiler”

- Incluso antes de acabara el EHAP, los Estados Unidos introdujeron algunas reformas en el sistema de transferencias a la vivienda a las familias de renta baja, reforzando el papel de los subsidios orientados a la demanda.
- Estos fueron, en particular, los “certificados de alquiler” y los “vales de alquiler”, con un diseño ligeramente diferente de los programas experimentales:
 - si bien en ambos los beneficiarios pueden elegir libremente entre las posibilidades ofrecidas en el mercado, los subsidios asociados a los certificados y los vales no son recibidos directamente por ellos, sino por los propietarios de las viviendas que alquilan.

37

3.4. Evidencia empírica sobre los efectos de los subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja

- La conclusión más importante de la literatura empírica sobre los efectos de los subsidios a la vivienda dirigidos a las familias de renta baja en Estados Unidos es que las transferencias orientadas a la demanda en forma de “vales” de vivienda proporcionan una vivienda igualmente buena a las familias beneficiarias a un coste mucho menor que las basadas en la oferta, ya sea vivienda pública o vivienda construida (o rehabilitada) privadamente con la ayuda de subsidios públicos.
- La evidencia empírica también apunta a que todos los programas resultan en un consumo de vivienda sustancialmente mayor por parte de los participantes que en ausencia de tales subsidios (y también que incrementan su consumo de los otros bienes).

38

- El conjunto del sistema de subsidios a la vivienda incrementa el consumo agregado de ésta por encima que unas transferencias en efectivo de igual cuantía.
- Con respecto a la relación coste-efectividad, la evidencia da soporte de forma unánime a que los programas que promueven la construcción de unidades nuevas, como la vivienda pública, son ineficientes.
- El coste de una vivienda de nueva producción es mayor que el de viviendas similares construidas por el sector privado.
- De ello se sigue que la aproximación menos cara comporta una mayor dependencia en el stock de viviendas existente ofrecido en el mercado.
- Con unos programas orientados a la demanda en forma de vales, los beneficiarios obtendrían una vivienda igualmente buena a un coste inferior para los contribuyentes.

39

- Por último, un aspecto crucial de cara a evaluar los subsidios a la vivienda orientados a la demanda es el asociado a los efectos que puedan inducir sobre los alquileres.
- El resultado del Experimento de Oferta del EHAP en Estados Unidos apuntó a que los mercados de vivienda locales pudieron asimilar los subsidios orientados a la demanda sin efectos significativos sobre los alquileres incluso a corto plazo.
- La evidencia disponible para Europa es mucho más escasa, y se centra particularmente en Francia y, a buena distancia, el Reino Unido.
- Para Francia, la vivienda social pública con alquileres por debajo de mercado beneficia más en términos relativos a los hogares de renta más baja, pero su focalización es muy pobre. Así, sus conclusiones apuntan en la misma línea que los obtenidos en Estados Unidos.

40

- Por el contrario, los efectos inducidos sobre los alquileres en Europa son diferentes respecto a Estados Unidos.
- En el caso de Francia, las reformas (en 1992-1994) de los subsidios a la vivienda apuntan a un aumento a corto plazo en los alquileres de los hogares receptores, consecuencia de una elasticidad de la oferta de vivienda muy baja.
- Se identificó la inducción de una demanda adicional, y no sólo de hogares de renta baja, sino también de estudiantes que utilizaron el subsidio para independizarse.
- Para el Reino Unido, y no para una expansión, sino para un recorte (en 1996 y 1997) del subsidio al alquiler, los alquileres bajaron, mostrando que la incidencia de la reducción del subsidio se trasladó hacia atrás, recayendo sobre los propietarios.

41

4. UN COMENTARIO FINAL: EL “TEOREMA DE LAS TRES BS”

- Tengo la absoluta convicción de que he abusado de su amabilidad mucho más de lo que exige la cortesía. Es, pues, momento de concluir, resumiendo algunas indicaciones para el diseño de la política que emergen de la anterior discusión.
- Los efectos, tanto asignativos como distributivos, de los controles de alquileres que se han señalado en la literatura hacen que no resulte difícil entender que éstos, se etiqueten como se etiqueten (de primera, segunda o tercera generación), no constituyen una de las políticas preferidas por los economistas.
- No es casualidad que el control de alquileres sea una de esas pocas políticas en la que los analistas están de acuerdo casi de forma unánime en su desaprobación.

42

- Esa desaprobación en modo alguno significa que los objetivos redistributivos que subyacen a las propuestas de introducción de los mismos no sean importantes.
- Bien al contrario, lo que hacen es enfatizar que este tipo de regulación no constituye una política adecuada 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 de libre disposición.
- O, si se insiste en hacerlo mediante transferencias en especie relacionadas con la vivienda, arbitrar algún esquema de subsidios a la misma expresamente dirigidas a aquellos hogares.

43

- Aquí también, los analistas coinciden en que la aproximación a estos subsidios basada en la oferta, en forma de vivienda pública o de vivienda construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas, no sale muy bien parada, ni en términos de eficiencia ni sobre bases de equidad.

- La alternativa son unos subsidios orientados a la demanda, en que los beneficiarios reciben un vale, cupón o certificado con el que pueden acudir al mercado y alquilar una vivienda de su elección.

- Estos subsidios comportan mejoras tanto en eficiencia como en equidad respecto a los basados en la oferta. Y existe un cuerpo importante de evidencia empírica que arroja luz de cara a su diseño concreto.

- Con todo, los efectos sobre los alquileres de las políticas de subsidio a la demanda son de importancia capital y requieren un análisis cuidadoso.

44

- Para ello resulta tentador usar un marco sencillo de libro de texto, una de esas “mentiras útiles”, que tanto nos gustan a los economistas.

- Con unas relaciones de demanda y oferta de vivienda con la forma usual, unos aumentos sustanciales de los alquileres tras la introducción de los subsidios serían la consecuencia de un *movimiento a lo largo de* una curva de oferta sumamente inelástica a corto plazo inducido por una mayor demanda.

- Por el contrario, unos efectos de carácter menor reflejarían la combinación de una mayor demanda y un *desplazamiento de la propia* curva de oferta.

- Resultados similares serían de esperar en una situación de partida en que los propietarios encuentran dificultades para (o les resulta muy costoso) asegurarse contra los riesgos asociados a un “mal inquilino”.

45

- En esta situación, los subsidios a la demanda podrían tener diversos efectos conducentes al aumento de la vivienda en el mercado de alquiler.

(i) Que el sector público aparezca como un “tercer agente”, i.e., un socio silencioso puramente virtual, al lado del inquilino y el propietario, incrementará la seguridad jurídica que tanto valora éste.

(ii) Esto bien podría atemperar los indudables e indeseables sesgos y discriminaciones que existen ahora contra algunos colectivos.

(iii) Con un subsidio recibido directamente por el propietario, la perspectiva de impago se puede ver reducida considerablemente. Un (mal) inquilino potencial se lo pensará (más de) dos veces.

(iv) Un buen diseño de los subsidios a la vivienda constituiría una gran fuente de información tributaria, con consecuencias muy deseables en términos de administración y cumplimiento fiscales.

46

(v) Y, finalmente, un volumen considerable de viviendas cuyos inquilinos son receptores de los subsidios y cuyos propietarios reciben puntualmente sus rentas de alquiler, bien podría permitir que el sector público fuera un asegurador fiable y barato frente a algunas contingencias (e.g., impago o vandalización) derivadas de alquilar una vivienda, contribuyendo a incrementar el atractivo para el propietario de colocar su vivienda en el mercado.

- Todo ello contribuiría a neutralizar, e incluso revertir, unas primas al riesgo cuyos efectos para el funcionamiento del mercado de la vivienda en alquiler pueden llegar a ser devastadores.

- Estos efectos, actuarían no sólo a corto, sino también a medio y largo plazo, contribuyendo al desplazamiento (a la derecha) de la curva de oferta y a su “aplanamiento”.

47

- Difícilmente puede exagerarse la importancia de la distinción entre los efectos a corto y a medio y largo plazo.
- Si, en el mejor de los casos, los subsidios orientados a la demanda no tienen efectos a corto plazo sobre los alquileres, pues sensacional.
- Pero incluso si los tienen, la respuesta no debería ser rasgarse las vestiduras y abrazar otras aproximaciones, bien sean los subsidios basados en la oferta o la regulación de los alquileres.
- La razón es simple: si se trata de una política con vocación de permanencia, son los efectos no inmediatos los que deberían tomarse en consideración para el diseño y la evaluación de la política.
- Las consideraciones anteriores subrayan algunas ventajas de los subsidios orientados a la demanda. La otra cara de la moneda es que pueden resultar (muy) caros en términos de recursos fiscales requeridos.

48

- Al contrario de otras políticas, como los controles de alquileres, que tan sólo comportan cambios en las disposiciones legales que regulan el mercado de alquiler y que parecen no tener costes (pero que, de haberlos, sin duda los hay), estos subsidios entrañan desembolsos presupuestarios, que pueden llegar a ser cuantiosos.
- Empero, en el diseño de la política pública, y también desde luego en el diseño de la política de vivienda, rige de forma inexorable el que podemos denominar el “Teorema de las Tres Bs”.
- Este afirma que existen tres Bs, “Bueno, Bonito y Barato”, pero ¡¡¡solamente se pueden elegir dos!!!

49

GRACIAS POR SU ATENCION

50