

## ALGUNOS ASPECTOS DE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA DE LA VIVIENDA

Miguel-Angel LOPEZ GARCIA\*

*Universidad Autónoma de Barcelona*

*El presente trabajo pasa revista a diversos aspectos relacionados con la economía y la política de la vivienda, poniendo el énfasis en las cuestiones asociadas al diseño y los efectos de la política pública. Los programas y actuaciones analizados son los subsidios a la propiedad de la vivienda implícitos en el impuesto sobre la renta personal, los subsidios explícitos a familias de renta baja, tanto basados en la oferta como orientados a la demanda, el control de alquileres, la zonificación y la renovación urbana.*

### 1. Introducción

El sector de la vivienda constituye un sector importante en cualquier economía y bajo virtualmente cualquier punto de vista. Las razones que se hallan detrás de esta importancia son múltiples. En primer lugar, la vivienda constituye un bien de consumo esencial que da cuenta de una buena proporción del presupuesto de una economía doméstica típica. En segundo lugar, la vivienda representa el activo más importante, si no el dominante, en las carteras de la mayor parte de las familias. En tercer lugar, la producción y el mantenimiento de la vivienda constituyen un importante segmento del sector productivo de la economía. Finalmente, existe una considerable preocupación pública acerca de la eficiencia en las decisiones asignativas en ese sector, así como acerca de las desigualdades en la distribución del consumo de vivienda. De hecho, en muchos países se dedican importantes fondos públicos y se realizan diversas actividades reguladoras encaminadas a la mejora de la eficiencia y la equidad en las asignaciones resultantes del sector de la vivienda.

El que existan justificaciones a tanta preocupación pública concentrada en el sector de vivienda parece constituir objeto de discusión. Algunos economistas argumentan que el mercado de vivienda funcionaría de forma más eficiente, e

\* Estoy en deuda con los dos evaluadores anónimos por sus comentarios. El presente trabajo es consecuencia de un proyecto de investigación más amplio encargado y financiado por el Gabinete Técnico de Programación del Ayuntamiento de Barcelona. En modo alguno debe considerarse que las afirmaciones y opiniones vertidas son atribuidas a la mencionada institución.

incluso más equitativa, si se le dejara operar por sí solo. Este argumento se basa en la hipótesis, a menudo implícita, de que el mercado de vivienda se comporta de manera no muy diferente de los mercados neoclásicos de los libros de texto a que tan acostumbrados están los economistas. Como es conocido, estos mercados funcionan eficientemente bajo ciertas condiciones. En consecuencia, si los mercados de vivienda estuvieran estructurados y operaran de acuerdo con los muchos supuestos empleados en ese marco, poco podría decirse en contra la anterior conclusión referida a la eficiencia.

Sin embargo, si bien la vivienda parece constituir una mercancía que responde a las fuerzas del mercado, posee una serie de características especiales que requieren que se deba modificar el modelo neoclásico estándar para analizarlas adecuadamente. Además, los mercados de vivienda no funcionan tan suavemente por diversas razones, y existen muchas fuentes potenciales de fracaso del mercado.

En esta situación podría afirmarse que lo que debe ser relevante es si estos mercados funcionan eficientemente sin intervención pública en un sentido *second best*, es decir, bajo las restricciones impuestas por las especiales características de la mercancía vivienda y el comportamiento peculiar resultante por parte de los agentes económicos, y si las políticas públicas impiden que lo haga o, por el contrario, tal y como se pretende, comportan una mejora en los resultados del mercado.

Esto tiene, a su vez, consecuencias para la evaluación de las políticas dirigidas hacia las desigualdades en la distribución del consumo de vivienda. En general, los analistas educados en la tradición neoclásica tienden a contemplar estas políticas desde la perspectiva del *trade-off* entre eficiencia y equidad, es decir, con la concepción de que, dada la virtual imposibilidad práctica de arbitrar redistribuciones neutrales (*lump-sum*), la instrumentación de una política tendente a reducir la desigualdad siempre conlleva una pérdida de eficiencia.

Empero, si bien esto puede ser cierto en una situación *first best*, no tiene por qué mantenerse en una situación *second best*. En este caso, resulta perfectamente imaginable la consecución conjunta de objetivos de equidad y de eficiencia. Ello puede ser consecuencia de un mal diseño institucional de partida, de manera que existan ganancias potenciales en equidad sin un coste de oportunidad en términos de eficiencia. Incluso puede darse perfectamente el caso de que políticas cuyo objetivo principal es la persecución de la eficiencia comporten, como efecto lateral, una mejora en vez de un empeoramiento de la equidad.

A la vista de esta discusión introductoria, los principales objetivos de un análisis de las cuestiones asociadas a la economía y la política de la vivienda podrían agruparse bajo los siguientes epígrafes:

1. Especificación de las características de la mercancía vivienda y del comportamiento de los agentes y de los mercados que son peculiares del sector de la vivienda.

2. Especificación de las ineficiencias potenciales resultantes del funcionamiento del mercado de vivienda, consecuencia de esas peculiaridades.
3. Análisis de la política pública en el mercado de vivienda, y su evaluación a la luz de los objetivos de eficiencia y equidad.

El presente trabajo pasa revista a algunos aspectos referidos al sector de la vivienda como base tanto para describir su funcionamiento como para identificar el papel a desempeñar por el sector público. Los programas públicos de actuación en el mercado de vivienda que se analizan son los subsidios a la propiedad de la vivienda implícitos en la imposición sobre la renta personal, los subsidios explícitos a los individuos de renta baja, tanto basados en la oferta como orientados a la demanda, el control de alquileres, la zonificación y los programas de renovación urbana.

## **2. Características de la mercancía vivienda**

Un punto de partida natural en el análisis de la economía de la vivienda está constituido por un modelo que ignora muchas de las características especiales de la mercancía «vivienda». En efecto, en la práctica puede ser extremadamente difícil medir de forma satisfactoria el consumo de vivienda. Sin embargo, ésta podría medirse a nivel conceptual suponiendo que cada unidad de vivienda proporciona cierta cantidad de unidades de servicio de vivienda en un periodo de tiempo dado. De esta manera, la heterogeneidad de la vivienda se podría tratar suponiendo la existencia de una mercancía homogénea inobservable denominada «servicios de vivienda» [Olsen (1969)]. La durabilidad se consideraría suponiendo que una unidad homogénea de stock de vivienda genera una unidad de servicios de vivienda por unidad de tiempo, ignorando las cuestiones espaciales e intertemporales.

En este modelo, los términos servicios de vivienda y stock de viviendas podrían usarse de forma intercambiable, y las economías domésticas estarían indiferentes entre obtener servicios de vivienda mediante la propiedad o accediendo al mercado de alquiler. Los individuos maximizan la utilidad, en cuya función los servicios de vivienda son un argumento, sujeta a una restricción presupuestaria en la que un término está asociado al gasto en vivienda. Por su parte, las empresas combinan factores productivos para producir servicios/stock de vivienda.

Dados los supuestos usuales para un mercado competitivo, podrían obtenerse el precio y la cantidad de equilibrio, así como explorar diversas propiedades de estática comparativa. En cualquier caso, serían los servicios de vivienda, en vez de las unidades de vivienda, los que se intercambian. Una unidad de vivienda con un valor mayor que otra sencillamente comporta un número mayor de unidades de servicios de vivienda.

El modelo podría usarse para responder a cuestiones de carácter general como, por ejemplo, los efectos de un incremento en la renta sobre el precio de los servicios de vivienda o el impacto sobre la producción de vivienda de

los aumentos en los precios de los materiales de construcción. Buena parte del trabajo empírico inicial sobre las elasticidades precio y renta de la demanda [Quigley (1979)] ha usado implícitamente esta aproximación. Igualmente, buena parte del trabajo sobre la oferta de vivienda ha utilizado este enfoque suponiendo que el stock y los servicios de vivienda eran conceptos intercambiables, y que se producían usando dos *inputs*, capital y suelo.

Este modelo básico se ha visto enriquecido para incorporar las características especiales de la vivienda. Esto ha sido el resultado, en parte, del deseo de hacer más realista el análisis, puesto que algunas cuestiones no podían analizarse en un entorno tan sencillo. Así, el modelo básico debe ampliarse para tratar cuestiones como la forma o régimen de tenencia (propiedad/alquiler), así como la decisión de renovar una vivienda existente o mudarse. Algunas de estas características se discuten a continuación para proporcionar un marco de referencia.

En efecto, la vivienda tiene una serie de características que la distinguen de la mayoría de bienes que se intercambian en la economía [Rothenberg (1978, Quigley (1979), Stahl (1985), Arnott (1987), Smith, Rosen y Fallis (1988)]:

1. La necesidad, en tanto en cuanto la vivienda satisface una necesidad humana básica, el resguardo.
2. La importancia, pues para una mayoría de personas la vivienda constituye el apartado de consumo más importante y la decisión financiera de mayor relevancia de todo su ciclo vital.
3. La durabilidad, puesto que de entre las mercancías que podríamos denominar «importantes», la vivienda es quizá la más duradera. Así, con frecuencia se cita que el número de unidades de vivienda construidas anualmente constituye como mucho alrededor de entre un 1 y un 3 por ciento del stock de capital residencial. Igualmente, la durabilidad implica que existen límites bastante estrechos a la tasa de desinversión en las construcciones existentes.
4. Su carácter espacialmente fijo, puesto que, con sólo pequeñas excepciones, una unidad de vivienda no puede ser transportada de un lugar a otro a costes razonables. Es decir, las características espaciales de una vivienda, o sea, su localización con respecto a otras unidades, al empleo y otras instalaciones, se compran conjuntamente con sus características estructurales. Como consecuencia, puede haber importantes externalidades inherentes a la localización elegida para el consumo de vivienda.
5. La indivisibilidad, pues las economías domésticas no mezclan de forma típica fracciones de unidades de vivienda.
6. La complejidad y heterogeneidad multidimensional, es decir, el hecho de que una vivienda tenga un gran número de características implica que las unidades de vivienda pueden diferir en una serie de importantes dimensiones, tanto cuantitativa como cualitativamente, y que, por tanto, unidades con el mismo precio de mercado pueden ser contempladas por oferentes y demandantes como sustancialmente diferentes.

7. Su alto coste de construcción, lo que a su vez implica que la vivienda es cara, que existe un importante mercado de alquiler, y que su propiedad constituye un atractivo instrumento de acumulación de riqueza. Además, los costes de financiación hacen que tanto el nivel de las nuevas construcciones como su coste para los potenciales compradores sean muy sensibles a la política macroeconómica.
8. La estrechez del mercado, en el sentido de que tanto las unidades de vivienda como las economías domésticas se hallan dispersas en el espacio de las características.
9. Existen no convexidades en la producción de viviendas, en tanto en cuanto la rehabilitación, demolición y reconstrucción, así como la conversión, comportan cambios discontinuos causados por no convexidades en la producción.
10. La importancia de las asimetrías en la información. Por un lado, los ocupantes potenciales no son plenamente conscientes de todas y cada una de las características de la vivienda; por el otro, ni el propietario ni el inquilino conocen las características del otro agente implicado.
11. La importancia de los costes de transacción, asociados a los costes de búsqueda y mudanza, así como los más propiamente ligados a la propia transacción.
12. La práctica ausencia de mercados de futuros y seguros relevantes.
13. El importante papel desempeñado por el sector público. Y desde luego, mencionar este aspecto en último lugar no hace de él el menos importante. Antes al contrario, todos los niveles de gobierno se hallan fuertemente involucrados en los mercados de vivienda. Su panoplia de instrumentos incluye todos los que están a su alcance, desde la imposición, el gasto y la intervención en los mercados de capitales hasta la regulación y creación de instituciones públicas.

Muchos bienes contienen en cierto grado algunas de estas características. Pero sólo en la vivienda son todas ellas tan pronunciadas. Estas características interactúan entre sí y provocan que el funcionamiento del mercado de vivienda sea significativamente diferente de cualquier otro mercado.

### **3. La oferta de vivienda**

La forma más natural de describir una unidad de vivienda es realizar un listado exhaustivo de sus características. Sin embargo, la modelización del mercado de vivienda requiere una descripción relativamente simple de la tecnología y la demanda de vivienda. Como consecuencia, una unidad de vivienda puede describirse en términos de uno o varios índices de características [Arnott (1987)].

En el extremo de agregación, una unidad de vivienda podría describirse en términos del número de unidades de servicios de vivienda que proporciona,

medidos éstos por el alquiler generado en un momento del tiempo. Con un grado intermedio de agregación, una unidad de vivienda podría describirse en términos de su localización, superficie, calidad y densidad estructural del edificio en que está localizada.

Contemplada de esta forma, pueden distinguirse cuatro procesos de producción de vivienda. El primero es la construcción, por la cual se combinan suelo, capital y trabajo para producir la unidad de vivienda. El segundo es el mantenimiento, que entraña la aplicación gradual de capital a una unidad existente con una superficie, localización y densidad estructural dadas, con el objeto de reducir la tasa de deterioro de la calidad. Esto puede dar lugar tanto a una mejora en la calidad como a un deterioro de la misma.

El tercero, la rehabilitación, resulta similar al mantenimiento excepto en que implica la aplicación súbita de capital para producir un incremento discontinuo en la calidad. El cuarto es la conversión, que entraña el cambio del tamaño de las unidades en un edificio con localización y densidad estructural dadas. Esta conversión puede tanto incrementar como reducir dicho tamaño. La conversión casi siempre ocurre de manera discontinua. El hecho de que los cambios en la densidad estructural, el tamaño de las unidades y la calidad ocurran discontinuamente indica que existen no convexidades en la tecnología de producción de vivienda.

Como consecuencia de la estrechez del mercado de vivienda resulta improbable que un agente encuentre una unidad de vivienda cercana a su ideal, y por tanto tiene incentivos para modificar la unidad para adecuarla a sus gustos. De forma convexa, los servicios de vivienda se producen combinando la unidad de vivienda con accesorios y enseres personales. Además, como resultado de los costes de transacción, el mantenimiento rutinario puede ser realizado de forma más barata por el propio agente. Por estas tres razones, el tiempo y el dinero del individuo constituyen de forma típica *inputs* importantes en la producción de servicios de vivienda.

Pueden obtenerse algunas indicaciones respecto a la oferta de vivienda separando entre las cuestiones centradas en las acciones de los oferentes a corto plazo, es decir, en un período demasiado corto como para que éstos reaccionen a los excesos de demanda percibidos aumentando, modificando o suprimiendo unidades del mercado, y las referidas a su comportamiento a largo plazo, que incluye estas reacciones [Stahl (1985)].

Empezando por las consideraciones a corto plazo, resulta claro que la vivienda se ofrece (y se demanda) en términos de unidades indivisibles. Un oferente que dispone de una vivienda vacía de cierto tipo ofrece los servicios de ésta por unidad de tiempo a cierto precio igual o superior a su precio de reserva, al cual se halla indiferente entre vender o no vender los servicios de la unidad de vivienda. Este precio de reserva es el coste de oportunidad para el oferente de mantener la vivienda por unidad de tiempo. La diferencia entre ambos precios es el excedente del productor del que disfruta el oferente si vende los servicios de su unidad de vivienda al precio en cuestión.

Ambos precios tienden a ser dependientes de las características del oferente individual. Así, la información imperfecta referida a las condiciones presentes y futuras del mercado inducirá un proceso de búsqueda respecto a los inquilinos disponibles (y deseables), proceso gobernado por las preferencias del oferente individual, en particular su actitud respecto al riesgo, y su riqueza. Si un oferente pone su vivienda en el mercado a cierto precio y no llega a un acuerdo contractual con un inquilino adecuado, el riesgo de perder los ingresos asociados puede disminuirse mediante reducciones en aquel precio. Tanto la estimación como la evaluación de ese riesgo son específicas para cada inversor. Por ejemplo, los oferentes de un gran número de unidades de vivienda tienen ventajas de información respecto a los oferentes de un número reducido.

Otro tipo de influencia sobre el precio de oferta es consecuencia de que los contratos de alquiler necesariamente se especifican de forma incompleta. Por tanto, los oferentes de vivienda de alquiler se ven confrontados con el riesgo de vender algunos de sus derechos de propiedad a una familia cuyas características, algunas de ellas ciertamente importantes, son desconocidas *a priori*. El precio de oferta puede entonces depender de sus expectativas y su evaluación de las características relevantes de las familias. Ello explicaría la existencia de descuentos y precios favorables para los «buenos» inquilinos y el hecho de que se carguen primas al riesgo para los potencialmente «malos».

Igualmente, puede darse el caso de que, por razones endógenas al mercado o por razones institucionales, sólo puedan realizarse contratos a largo plazo y con precios rígidos. En esta situación, un oferente puede muy bien preferir retirar su vivienda del mercado, en vez de hacer frente a un precio más reducido, si con ello espera conseguir un precio mejor en una transacción en un período futuro.

En cuanto a las consideraciones a largo plazo, y comenzando por las decisiones de construcción nueva, si bien antes de la construcción existe una buena dosis de flexibilidad en la elección de los *inputs*, y en particular en la durabilidad de los componentes de capital, esta flexibilidad desaparece en gran medida una vez se ha llevado a cabo la construcción. En efecto, el carácter en buena medida irreversible de la inversión en una unidad de vivienda hace que, una vez construida, el oferente asuma un compromiso de recursos a largo plazo en un submercado particular de vivienda, con todos los riesgos que comporta esa asunción.

En primer lugar, la demanda de vivienda en ese submercado no se conoce con certeza antes de que ofrezca esa unidad, problema que se ve agravado por el largo período de gestación de la inversión. En segundo lugar, y puesto que los costes de construcción se cubren sólo mediante una corriente de pagos de alquiler durante diversos períodos, existe el problema de la incertidumbre tanto de la evolución de la demanda en general como la evolución del entorno que circunda la unidad, algo que normalmente se halla fuera del alcance del inversor. Ninguno de estos riesgos puede asegurarse en mercados de seguro apropiados.

Por otro lado, los retardos en la construcción y el efecto relativamente pequeño de la construcción anual sobre el stock total hacen que la oferta de vivienda responda sólo parcialmente a los movimientos cíclicos de la demanda. En consecuencia, los alquileres tienden a moverse de forma procíclica. Los costes de construcción amortizados, por su parte, tienen una relación poco sistemática con el ciclo económico. Así, la tasa de construcción de viviendas es extremadamente sensible a la situación macroeconómica, y constituye de hecho uno de los componentes más sensibles del ciclo económico [Arnott (1987)].

Adicionalmente, y como resultado de los retardos en la construcción y de la propia duración de la vivienda, las expectativas de los constructores desempeñan un papel clave en la estructura temporal de la construcción. Si estas expectativas no se confirman, los excesos de demanda u oferta resultantes en el mercado de vivienda pueden provocar auges y crisis localizados.

En cuanto a los procesos de modificación de las unidades ya existentes, puesto que éstos tienen lugar después de transcurrido cierto tiempo, la mayoría de la inversión en mantenimiento, rehabilitación y conversión se halla sujeta a condiciones similares que la construcción nueva, y por tanto al mismo tipo de problemas. En particular, el entorno de la unidad de vivienda afecta al rendimiento de la inversión en esa unidad de una manera que no puede ser controlada por el oferente individual.

En contraste con los considerables esfuerzos dedicados a la investigación de la demanda de servicios de vivienda, existen pocos intentos de estimar la relación de oferta agregada de vivienda urbana. Una aproximación usual al estudio de la oferta de vivienda es suponer cierta función de producción de vivienda, estimar sus parámetros, y utilizarlos para inferir la forma de la función de oferta. Dada la función de producción y los precios de los *inputs*, puede derivarse la función de coste marginal, la cual, bajo condiciones competitivas, es la curva de oferta.

De hecho, la especificación de la tecnología subyacente puede en ocasiones predeterminar resultados sustantivos. Así, suponer rendimientos constantes a escala implica una curva de oferta a largo plazo de servicios de vivienda perfectamente elástica, y ello con independencia de las estimaciones de los parámetros. Este supuesto de una curva de oferta horizontal es bastante común. Por supuesto, en la medida que los precios de los *inputs* cambiaran con el tamaño de la industria de vivienda, la curva de oferta a largo plazo no tendría una pendiente nula.

Postular esta tecnología, en consecuencia, asegura el resultado de que las políticas que afectan a la demanda de vivienda no tendrán ningún efecto sobre el precio a largo plazo del productor de servicios de vivienda, al menos en tanto cuanto no varíen los precios de los *inputs*. Las cuestiones interesantes son entonces en qué medida aumentan los precios a corto plazo y cuánto tiempo se requiere para alcanzar el equilibrio a largo plazo.

Los estudios empíricos de la oferta de servicios de vivienda son tan escasos como abundantes los de la demanda. De hecho, se ha llegado a afirmar que



no existen suficientes estudios de ningún parámetro como para que valga la pena discutir las tendencias centrales de las estimaciones. Una razón de esta diferencia se halla en la escasez de datos, en especial acerca de los oferentes individuales de servicios de vivienda [Quigley (1979), Olsen (1987)]. El uso de los más accesibles datos agregados de mercado requiere el desarrollo y estimación de un modelo del funcionamiento de los mercados relevantes de *output* e *inputs*, algo innecesario para estimar funciones de demanda con datos de economías domésticas.

Un aspecto a destacar es que muchas decisiones que afectan a la oferta de servicios de vivienda en el período en consideración también afectan su oferta en períodos futuros. Por tanto, como se señaló anteriormente, las expectativas acerca de la tecnología y los precios futuros deberían constituir determinantes importantes de las decisiones de oferta presentes. Estas expectativas se ignoran sistemáticamente en la literatura empírica.

Puesto que el coste de estudiar la oferta ha sido grande, no resulta sorprendente que el número de estudios sea pequeño. En realidad, dados los problemas detectados en todas las estimaciones existentes, la conclusión que se ha llegado a apuntar como más sensata es que debemos ser modestos a la hora de realizar afirmaciones acerca de la magnitud de las elasticidades de la oferta [Olsen (1987)].

#### **4. La demanda de vivienda**

Como consecuencia de las singulares características de la mercancía vivienda, y en particular de su carácter espacialmente fijo, cuando una familia compra o alquila una vivienda obtiene no sólo la unidad física, sino también un vecindario, un conjunto de bienes y servicios públicos y ciertas obligaciones fiscales. Y también obtiene un conjunto de derechos y obligaciones legales, entre las cuales las asociadas a la seguridad de la tenencia resultan particularmente importantes.

Tomando como unidad consumidora la familia y como unidad de consumo el flujo de servicios proporcionados por una vivienda por unidad de tiempo, la demanda de una familia referida a los servicios asociados a una unidad de vivienda de cierto tipo puede describirse mediante el precio máximo que está dispuesta a pagar por esos servicios. En principio, este precio está condicionado por los precios de mercado percibidos o esperados de todas las demás mercancías, y en particular de los servicios de los otros tipos de unidades de vivienda. A ese precio de reserva, la familia se halla indiferente entre adquirir los servicios de una unidad de ese tipo o los de la mejor alternativa que se le ofrezca [Stahl (1985)].

Este precio de reserva no sólo depende de los precios de las otras mercancías, la renta, la riqueza y las preferencias de la familia y sus características demográficas, sino también de puntos de referencia de localización específicos de la familia como los lugares de trabajo de sus miembros. Estos puntos de referencia con frecuencia vienen dados por decisiones pasadas, y su modificación

resulta costosa. En realidad, la vivienda es un apartado tan importante en el consumo que resulta probable una simultaneidad significativa entre los tres conjuntos importantes de decisiones de la familia, es decir, su propia composición (formación, disolución, número de hijos, etc.), la elección de trabajo y el consumo de vivienda.

Dado el precio a pagar efectivamente por los servicios de una unidad de vivienda del tipo considerado, la familia demandará esos servicios si el precio de reserva excede a aquél (y no lo hará en caso contrario), y la diferencia entre ambos precios es el excedente del consumidor del que disfruta la familia si consume la unidad. Ahora bien, si el precio requerido aumenta lo suficiente para valores dados de los otros precios, la demanda efectuada por la familia del tipo de vivienda considerado pasa de uno a cero, y típicamente de cero a uno para otra unidad de otro tipo. Como consecuencia de la complejidad dimensional y la indivisibilidad del consumo de vivienda, la unidad del nuevo tipo puede exhibir unas características totalmente diferentes de las de la unidad del tipo inicial.

Normalmente el flujo de servicios de un bien se obtiene a través de su compra. Sin embargo, en el mercado de vivienda, el alquiler resulta tan habitual como la propiedad, y en diversos países también es común la propiedad cooperativa. Como consecuencia, la familia debe realizar una decisión respecto a la elección de la forma o régimen de tenencia. Puesto que casi todas las políticas referidas al mercado de vivienda están dirigidas bien hacia los inquilinos bien hacia algún tipo particular de propietario, resulta importante de cara al análisis de la política disponer de una buena comprensión de la elección de la forma de tenencia.

El valor de mercado de una unidad de vivienda es generalmente varias veces la renta de su ocupante, y el valor del capital residencial de un país constituye una fracción importante de su stock de capital total. Por tanto, el papel de la vivienda como activo es importante. Para un propietario típico, la vivienda es el activo más importante de su cartera, y, en consecuencia, en la decisión de comprar una vivienda pueden entrar tanto motivos de consumo como de cartera [Smith, Rosen y Fallis (1988)].

Este aspecto de la vivienda como forma de inversión, y como tal competidora con otros activos por un lugar en las carteras de los individuos ha recibido recientemente considerable atención en las discusiones referidas a si la inversión en vivienda ha expulsado inversión en capital empresarial, y contribuido por tanto a la «crisis de productividad» [Rosen (1985)].

Los cambios de una unidad de vivienda a otra implican considerables costes de transacción. Estos consisten en costes de búsqueda, implicados por la poca transparencia del mercado en consideración, costes de mudanza, asociados al desplazamiento de los enseres familiares, y costes de contratación, particularmente altos en este mercado y, dentro de él, en el caso de las viviendas ocupadas por sus propietarios.

Como consecuencia, las familias normalmente permanecen varios años en una vivienda. Por tanto, éstas no ajustan instantáneamente su elección de unidad de vivienda cuando cambian las condiciones. Dicho de otra manera, los costes de transacción y los ajustes retardados implican que la elasticidad precio de la demanda de vivienda a corto plazo es menor que su contrapartida a largo plazo. Una importante implicación de esto es que pocas familias se mudarán inmediatamente en respuesta a la introducción de una nueva política de vivienda [Quigley (1979), Arnott (1987)].

La naturaleza y las imperfecciones potenciales de los mercados de capital, y en particular del conjunto de instituciones de los mercados de capital ligadas a la compra de vivienda, también afectan de forma sustancial a la demanda de ésta. La distinción entre demanda de stock de vivienda y demanda del servicio de vivienda que constituye el flujo derivado de un stock vuelve a ser importante aquí porque la primera es sumamente dependiente de los mercados de capital, y estos mercados son bastante imperfectos.

Existe una considerable literatura empírica sobre la demanda de servicios de vivienda. Una estrategia estándar consiste en comenzar especificando un modelo que relacione la cantidad de servicios de vivienda demandados con cierta función del precio, la renta y un vector de variables demográficas potencialmente relevantes (por ejemplo, edad, educación, número de hijos). Dada cierta especificación estocástica y el conjunto de observaciones, pueden entonces estimarse los parámetros del modelo.

Empero, existen diversos problemas con esta aproximación [Quigley (1979), Rosen (1985), Olsen (1987), Smith, Rosen y Fallis (1988)]. Así, la teoría económica impone muy pocas restricciones sobre la forma funcional de la ecuación de demanda, de manera que debe realizarse una elección *ad hoc* con respecto a la especificación de la función de demanda o de utilidad. Igualmente, si bien existe acuerdo en la importancia de usar una medida de la renta permanente o de la renta de ciclo vital en vez de simplemente de la renta corriente, la mayoría de ecuaciones de demanda de vivienda, en tanto en cuanto ignoran los precios y rentas futuros, o bien estarían mal especificadas en relación a un modelo dinámico de elección intertemporal o bien debe recurrirse a supuestos sumamente restrictivos para justificarlas.

Por otro lado, las observaciones sobre los precios por unidad y las cantidades no se obtienen nunca directamente, en el sentido de que todo lo que puede observarse es el gasto, es decir, el producto del precio y la cantidad. Adicionalmente, para muchos individuos que ocupan su propia vivienda, ésta no constituye sólo un artículo de consumo, sino también una forma de inversión que compite con otros activos por un lugar en sus carteras.

Diversas contribuciones recientes a la literatura empírica sobre demanda de vivienda constituyen intentos de tener en cuenta algunas fuentes de no linealidades en las restricciones presupuestarias así como diferencias no observadas en los gustos. Entre las primeras destacan los programas de subsidios a la vivienda en sus diversas modalidades, los costes de mudanza y el tratamiento

favorable de la propiedad de la vivienda en el impuesto sobre la renta personal.

Estas parecen constituir oportunidades para mejorar tanto las perspectivas analíticas como la metodología econométrica [Arnott (1987), Olsen (1987), Smith, Rosen y Fallis (1988)]. En particular, se ha señalado la deseabilidad de modelizar restricciones presupuestarias y funciones objetivo explícitamente intertemporales, incluso teniendo en cuenta la incertidumbre. Igualmente, las no linealidades en las restricciones presupuestarias resultan de considerable importancia. Por ejemplo, si una persona ahorra, recibe un tipo de interés, pero si se endeuda debe pagar un tipo superior.

## 5. El mercado de vivienda

Anteriormente ya se señaló que la interacción de las características de la mercancía vivienda hace que el funcionamiento del mercado de vivienda sea significativamente diferente del funcionamiento de cualquier otro mercado. Esto ha llevado a algún analista a realizar una precisión terminológica referida al uso del adjetivo «competitivo» [Arnott (1987)].

Así, un mercado perfectamente competitivo estaría asociado al uso estándar en los modelos de equilibrio general de Arrow-Debreu en que existe una serie de empresas (economías domésticas) que maximizan los beneficios (la utilidad) tomando los precios como dados con conjuntos de producción (consumo) convexos e independientes, no hay costes de transacción, y existe información simétrica, así como un conjunto completo de mercados contingentes. El término competitivo podría usarse para denotar economías que son perfectamente competitivas excepto por posibles no convexidades en la producción y la posible indivisibilidad de la vivienda. Una economía sería imperfectamente competitiva si todos los agentes son precio-aceptantes, pero se hallan presentes imperfecciones del mercado tales como información asimétrica, costes de transacción, externalidades, etc. Finalmente, una economía no competitiva estaría asociada al hecho de que algunos agentes no son precio-aceptantes sino que fijan los precios.

En cuanto al funcionamiento del mercado de vivienda, la forma en que se intercambian las unidades de vivienda pone de manifiesto la existencia de muchas imperfecciones. En primer lugar, como consecuencia de la estrechez tanto de las economías domésticas como de las unidades de vivienda en el espacio de las características, así como de los costes de movilidad en ambos lados del mercado, tanto los oferentes como los demandantes de vivienda tienen cierto poder de mercado.

En segundo lugar, puesto que una asignación en el mercado de vivienda está constituida por un conjunto de emparejamientos entre unidades de vivienda ofrecidas y de familias que las demandan, surge la cuestión de cómo caracterizar la propia noción de «equilibrio». Una aproximación clásica es que, a corto plazo, los ajustes funcionan vía precios, mientras que a largo plazo lo que se ajustan son las cantidades [Olsen (1969)]. Empero, si bien en un mer-

cado competitivo los precios se ajustan instantáneamente para vaciar los mercados, en el de la vivienda existe una relación negativa entre el nivel de demanda y la tasa de viviendas desocupadas. Esto implica que los precios no se ajustan de forma instantánea y que debe funcionar algún otro mecanismo de ajuste [Stahl (1985), Arnott (1987), Smith, Rosen y Fallis (1988)].

En tercer lugar, las regulaciones que afectan la producción, el intercambio y el consumo de una unidad de vivienda (por ejemplo, los códigos de edificación, la zonificación y el control de alquileres), así como la variedad y complejidad de los contratos, sugieren que tanto las asimetrías en la información como las externalidades son significativas.

En cuarto lugar, existe un conjunto peculiar de instituciones en el mercado de capital desarrolladas de cara a la compra de vivienda. El principal instrumento de endeudamiento, la hipoteca, tiene algunas características, tales como el requerimiento de usar la vivienda como colateral y el racionamiento del crédito, que proporcionan evidencia en el sentido de que los mercados de capital dirigidos a la vivienda son fuertemente imperfectos. Estas imperfecciones del mercado de capital tienen su origen en las asimetrías en la información y en los costes de transacción [Smith, Rosen y Fallis (1988)]. Como el prestamista no puede identificar en qué medida el prestatario entraña riesgo, aparecen problemas de selección adversa. Puesto que el prestamista es incapaz de controlar adecuadamente las acciones del prestatario que afectan a la probabilidad de impago, también existen problemas de riesgo moral.

En quinto lugar, como consecuencia de los costes de transacción experimentados por las familias al mudarse y los costes de transacción en que pueden incurrir los oferentes al cambiar de inquilinos, pueden generarse contratos a largo plazo que constituyan un seguro contra el riesgo implicado por esos costes de transacción. Como resultado, es probable que sólo una pequeña proporción de unidades de vivienda esté en el mercado en un momento del tiempo dado.

Existen, además, algunos otros aspectos dignos de mencionar con respecto al funcionamiento del mercado de vivienda [Arnott (1987)]. Así, como consecuencia de la durabilidad de la vivienda, el desarrollo espacial acaecido en el pasado resulta importante, en el sentido de que los efectos sobre el mercado derivados de cualquier política o cambio exógeno dependerán de las características del stock de vivienda.

Igualmente, en los mercados de vivienda en que el sector público es relativamente pasivo, la demanda y la oferta pueden interactuar de forma que una mayoría de las economías domésticas de renta baja acabe ocupando las viviendas, deterioradas y más viejas, que con anterioridad eran ocupadas por individuos más prósperos. En este sentido, el término «filtering» se usa para referirse bien al fenómeno por el cual un edificio residencial es ocupado por economías domésticas de renta relativa cada vez más baja a medida que envejece, o al cambio en calidad de dicho edificio a medida que aumenta su edad. En ocasiones, algunos de estos edificios son readquiridos por economías domésticas de

renta alta y reconvertidos en vivienda de mayor calidad, un proceso denominado a veces «regentrificación».

Por último, la intervención pública en el mercado de vivienda es sustancial. Esto no sólo entraña que existe una multitud de regulaciones, impuestos y subsidios que se superponen al mercado, sino que en ocasiones una proporción significativa de unidades de vivienda son asignadas mediante decisiones administrativas. En algunos países, la presencia del sector público es tan pronunciada, que algún analista ha llegado a cuestionarse el que pueda hablarse de un «mercado» de vivienda.

La cuestión que se suscita por tanto es bajo qué circunstancias puede modelizarse el mercado de vivienda como competitivo. La opinión mayoritaria puede resumirse en la afirmación de que, si bien en algunos contextos (por ejemplo, en el análisis de los efectos de la política macroeconómica sobre la tasa de viviendas vacías) no pueden ignorarse las imperfecciones del mercado de vivienda, en la mayoría de contextos este mercado actúa en esencia como un mercado competitivo porque tiene un gran número de compradores y vendedores [Schreiber y Clemmer (1982), Rosen (1985)].

Puesto que además no existe un modelo no competitivo o imperfectamente competitivo bien desarrollado [Arnott (1987), Olsen (1987)], una defensa más pragmática para tratar el mercado de vivienda como competitivo está constituida por el hecho de que los únicos modelos elaborados y bien desarrollados son competitivos, y que, a falta de algo mejor, es necesario trabajar con los instrumentos disponibles.

En los años recientes, sin embargo, ha existido una insatisfacción creciente con estas defensas [Stahl (1985), Arnott (1987)]. En primer lugar, al menos una minoría significativa de economistas dedicados a la política de vivienda han supuesto que el mercado en cuestión es competitivo en sus argumentaciones en contra de la intervención pública. Empero, una cosa sería adoptar el supuesto competitivo como razonable y pertinente en el análisis positivo, y otra usarlo como base para la prescripción de la política a seguir.

En segundo lugar, durante las últimas dos décadas ha habido un progreso significativo en la modelización de los mercados no competitivos e imperfectamente competitivos, básicamente las literaturas sobre la información asimétrica, la teoría de la búsqueda y la teoría de juegos. Existe la esperanza de que la aplicación de este trabajo al mercado de vivienda pueda llevar a modelos no competitivos o imperfectamente competitivos de ese mercado bien elaborados.

La adecuación de la teoría competitiva en la explicación de un fenómeno específico del mercado de vivienda o los efectos de una política de vivienda en particular parece, por tanto, difícil de discernir por la ausencia de modelos alternativos bien articulados. Para decidir sobre el ámbito de aplicabilidad de los modelos competitivos del mercado de vivienda será necesario refinar esos modelos, desarrollar otros modelos no competitivos e imperfectamente competitivos que sean verosímiles, y comparar empíricamente sus resultados.

Por tanto, si bien resulta necesario un desarrollo adicional de la teoría competitiva de los mercados de vivienda, el apartado de mayor prioridad para la investigación se halla en las teorías no competitivas e imperfectamente competitivas. Algunos de estos aspectos pasan por la comprensión de las tasas de viviendas desocupadas, la elección de la forma de tenencia y la demanda de vivienda como activo, los costes de movilidad y la consideración de los mercados de capital imperfectos [Arnott (1987)]. Finalmente, el desarrollo de modelos no competitivos e imperfectamente competitivos del mercado de vivienda resulta esencial para el análisis de la intervención apropiada del sector público en este mercado.

## **6. El papel del sector público en el mercado de vivienda**

Como es bien conocido, el primer teorema de la economía del bienestar establece que, bajo ciertas condiciones, el equilibrio de una economía perfectamente competitiva es eficiente en el sentido de Pareto. Por su parte, el segundo teorema de la economía del bienestar afirma que, también si se cumplen algunos requisitos, puede alcanzarse cualquier óptimo paretiano como equilibrio competitivo con una redistribución neutral (*lump-sum*) apropiada. En tales economías, por tanto, no existe ningún argumento de eficiencia en favor de la intervención pública, y la forma eficiente de conseguir los objetivos de equidad consiste en redistribuir de una forma neutral.

Por el contrario, en economías no competitivas o imperfectamente competitivas, la forma y el campo apropiados de la intervención del sector público dependen de forma crucial de la naturaleza y la magnitud de las imperfecciones y los fracasos del mercado, así como de la propia tecnología de la intervención pública. Dicho de otra manera, la mera presencia de una imperfección no implica necesariamente que esté justificada la intervención pública. Así, por ejemplo, los costes de mudanza constituyen una imperfección, es decir, son inconsistentes con los supuestos del modelo Arrow-Debreu, pero por sí mismos no crean ineficiencia alguna.

De forma algo más sutil, la tecnología que da lugar a una imperfección o a un fracaso del mercado puede restringir la efectividad de la intervención pública. Por ejemplo, una externalidad puede no resultar internalizada, incluso si están bien definidos los derechos de propiedad, como consecuencia de los costes de determinar la cuantía de la compensación a pagar a las diversas partes afectadas. Empero, por la misma razón, los costes de la intervención pública pueden exceder a los beneficios. Esta sería efectivamente la situación si los costes de crear una agencia pública para corregir una externalidad excedieran a los propios costes generados por la externalidad. Lo que sí es cierto, en cualquier caso, es que la presencia de imperfecciones y fracasos del mercado expande el campo de intervenciones públicas potencialmente justificables.

En cuanto a los argumentos de eficiencia, existen diversos fracasos potenciales del mercado de vivienda, algunos de los cuales son endógenos al mercado,

mientras otros son exógenos, aunque con implicaciones específicas para el mercado en consideración. Ejemplos de estos últimos están constituidos por las imperfecciones de los mercados de capital o las externalidades resultantes de la producción de sectores ajenos a la vivienda pero con repercusiones sobre ella, como pueden ser la contaminación atmosférica o acústica. En lo referido a los fracasos endógenos al mercado de vivienda, el poder monopolista, las externalidades y la incertidumbre constituyen fuentes familiares [MacLennan (1982), Stahl (1985)].

Respecto al primero, el poder de monopolio en el mercado de vivienda puede ser el resultado de las restricciones o los retardos del ajuste a los excesos de demanda más que de la concentración de la oferta. Así, el monopolio, tal y como se define convencionalmente, resultaría aplicable raras veces a la estructura de los mercados de vivienda. Empero, la existencia de excesos de demanda consecuencia por ejemplo de las lentas respuestas de la oferta o de la vigencia de políticas de control de alquileres, puede incrementar los poderes de los oferentes tanto para fijar los precios como para realizar prácticas discriminatorias.

De forma conexas, la heterogeneidad de la vivienda y de los posibles inquilinos da lugar a que la búsqueda de información sea costosa para ambos lados del mercado. Esto puede proporcionar cierto poder de monopolio al «lado corto» del mercado, en nuestro caso los oferentes, que además de subir los precios pueden seleccionar entre los inquilinos potenciales, con todas las ineficiencias e inequidades que ello puede implicar.

Otra fuente de ineficiencia en el mercado de vivienda está asociada a los efectos vecindad, es decir, a externalidades consecuencia de interacciones de los consumidores de vivienda por vías ajenas al mercado y de influencias de la calidad del stock de vivienda sobre los ingresos de los oferentes individuales. Así, algunas características particulares de la vivienda pueden afectar a los conjuntos de producción o de consumo de individuos que no son ni el propietario ni el inquilino y generar ineficiencias tanto por exceso como por defecto.

Igualmente, la incertidumbre puede comportar importantes efectos sobre las decisiones asignativas. En particular, la incertidumbre referida a los rendimientos futuros de la inversión en vivienda puede dar lugar, si los oferentes son aversos al riesgo, y en tanto en cuanto no existen mercados de seguro apropiados en que cubrirse contra el riesgo de la inversión, a una cantidad de vivienda ineficientemente pequeña. De esta manera, el mercado de vivienda tiende a ser un mercado «de vendedores», caracterizado por excesos de demanda o por precios excesivamente altos.

Por su parte, el argumento de equidad suscita cuestiones adicionales. Idealmente, si se respeta la soberanía del consumidor, la equidad debería conseguirse mediante redistribuciones neutrales. Y si la redistribución ha de ser neutral, debe basarse en características intrínsecas o exógenas de los individuos que reflejen necesidad. Pero esas características son típicamente inobservables, con el resultado de que la redistribución debe basarse en características sobre



las que el individuo tiene control, por ejemplo, su renta. En tales circunstancias la redistribución tiene necesariamente efectos sobre la eficiencia, y la forma óptima a adoptar por la redistribución puede entrañar la intervención pública en muchos mercados, incluyendo el mercado de vivienda.

Centrando el análisis en los subsidios a la vivienda, si los individuos difieren en sus tasas de salario pero no en los precios a que hacen frente, no existe ningún argumento en favor de un subsidio que varíe con el gasto en vivienda cuando la función impositiva sobre la renta puede variarse libremente y existe separabilidad entre la vivienda y el ocio en la función de utilidad individual. Cuando estas condiciones no se verifican, puede existir un argumento en favor de un subsidio [Atkinson (1977) (1987), Atkinson y Stiglitz (1980)].

Desde una perspectiva más positiva, y como ya se indicó con anterioridad, el sector público, a todos sus niveles, se halla fuertemente involucrado en el mercado de vivienda, y esto parece ser cierto para todos los países. En cuanto a los programas de vivienda, éstos hacen uso de todo el abanico de instrumentos al alcance del sector público.

Estos incluyen los códigos de edificación, que establecen estándares de calidad que deben ser observados por los constructores; la zonificación, que estipula que el suelo en un área determinada sólo puede usarse para ciertos propósitos; el control de alquileres, que constituye una regulación del precio nominal de los servicios de vivienda; las regulaciones del tipo de interés y otros aspectos de las instituciones del mercado hipotecario; los programas de renovación urbana, bajo los cuales las comunidades usan sus poderes de expropiación para adquirir suelo urbano y remodelar barrios degradados; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, recaudados a nivel de gobierno local y/o a niveles superiores de gobierno, a veces otorgando a la vivienda un tratamiento fiscal favorable; la vivienda de titularidad pública alquilada por debajo de su coste y las subvenciones a la vivienda dirigidas a economías domésticas de renta baja; y las intervenciones en el mercado de capital con el objeto de incrementar el flujo de crédito dirigido a la vivienda.

La cuestión que inmediatamente se suscita es la de los argumentos en favor de la intervención del sector público. Siguiendo la tradición musgraviana, podemos agrupar estas racionalizaciones bajo los epígrafes de asignación, redistribución y estabilización, a las que añadiremos algunas consideraciones adicionales.

### *6.1. Argumentos de eficiencia*

Una primera justificación a la actuación del sector público en el mercado de vivienda está ligada al «fracaso del mercado» en la consecución de una asignación eficiente de los recursos productivos [Weicher (1979), Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1983), Rosen (1985), Stahl (1985)]. En la medida que el mercado produzca una cantidad de vivienda subóptima por defecto, lo que, como se observó anteriormente, puede ocurrir si la vivienda genera externalidades positivas, podrían estar justificados los subsidios a la vivienda. Un argumento

de eficiencia, en el sentido de reducir las externalidades asociadas al uso del suelo, también se halla en la base de la zonificación, es decir, de la imposición de controles al uso del suelo. Algo parecido puede decirse de los programas de renovación urbana, en particular del uso de los poderes de expropiación para vencer una especie de «dilema del prisionero» en los mercados de suelo urbano.

En cuanto a las externalidades, pueden identificarse dos tipos: un efecto vecindad, asociado al efecto de la calidad de la vivienda sobre el valor de las propiedades cercanas y el «coste social de los barrios degradados». Comenzando por las externalidades en el consumo de vivienda, cuando un individuo procede a mejorar su propiedad, incrementa el valor de esta inversión, y esto, de forma simultánea, puede incrementar los valores de las propiedades adyacentes. Sin embargo, el cálculo del individuo sobre si realizar o no la mejora sólo tiene en cuenta el efecto sobre su inversión, y no sobre la de sus vecinos. De esta manera, el beneficio marginal social de la mejora excederá al coste marginal privado. El propietario racional probablemente invertirá una cantidad menor que la socialmente eficiente, y el mercado de vivienda no proporciona mecanismo alguno para conseguir el resultado eficiente.

Desde un punto de vista teórico resulta difícil poner en duda que, dentro de un entorno dado, existe cierto tipo de interdependencia en los valores de la propiedad. Pero resulta igualmente dudoso que todas las inversiones en vivienda generen estas externalidades. Algunas, como por ejemplo, la pintura y acondicionamiento de las fachadas, crean este tipo de efectos. Otras, como la pintura de interiores, claramente no. El análisis pigouviano estándar requiere que los efectos externos en cuestión sean marginales y no inframarginales, y que los subsidios estén dirigidos de forma específica a las actividades que producen externalidades. En este sentido, los subsidios a las viviendas ocupadas por sus propietarios, cuyo efecto es disminuir el coste de la vivienda en general, serían ineficientes. En cualquier caso, se ha señalado que la evidencia empírica respecto a la existencia de este tipo de efectos en términos cuantitativamente significativos es débil [Weicher (1979), Rosen (1985)].

El segundo argumento de externalidad está constituido por los denominados «costes sociales de los barrios degradados», y se ha argumentado que éstos, junto con los efectos vecindad, proporcionan probablemente el argumento más importante en favor de la renovación urbana [Rothenberg (1967) (1972)]. Esta expresión se ha usado también en otras disciplinas para abarcar toda una variedad de fenómenos sociales considerados indeseables, en particular, el crimen y la delincuencia, los incendios, la enfermedad, así como los problemas psicológicos y mentales. Sin embargo, amén de ser externalidades sólo parcialmente, parece razonable pensar que estos fenómenos constituyen síntomas y no causas. Las causas importantes de estos problemas radican en la pobreza, los conflictos raciales, etc., ninguno de los cuales representa *per se* un fracaso del mercado de vivienda [Weicher (1979), Rosen (1985)].

Un argumento de eficiencia bastante diferente referido a los subsidios a la vivienda en la imposición sobre la renta personal es que éstos tan sólo compen-

san los sesgos contra el consumo de vivienda inducidos por los impuestos sobre la propiedad. La solidez de este argumento depende de la forma de contemplar el impuesto sobre la propiedad. En la medida que éste constituya una accisa sobre la vivienda, el argumento podría ser razonable. Sin embargo, si se contempla como una tasa por los servicios proporcionados por la comunidad, de hecho una noción consistente con el modelo de Tiebout (1956), entonces no constituiría una distorsión. Sea como fuere, se ha señalado que resultan difíciles de justificar sobre esta base los subsidios a la vivienda ocupada por su propietario [Rosen (1985)].

## 6.2. Argumentos de equidad

Un segundo grupo de justificaciones a la intervención pública en el mercado de vivienda, en particular de cara a subsidiarla, está basado en objetivos redistributivos [Weicher (1979), Olsen (1983), Rosen (1985), Smith, Rosen y Fallis (1988)]. En efecto, proporcionando vivienda subvencionada a los individuos en los segmentos más bajos de la escala de rentas quizá podría conseguirse una distribución de la renta más igualitaria.

Con todo, es bien conocido que si el único objetivo del sector público es la redistribución, y se consideran relevantes las preferencias de los receptores, entonces resulta más eficiente redistribuir mediante transferencias en efectivo que por medio de transferencias en especie en forma de un consumo subsidiado de algunos bienes. Dicho de otra manera, se suscita la cuestión de si las consideraciones de equidad deben referirse sólo a la distribución de la renta o si, por el contrario, la vivienda es «especial».

Según el primer punto de vista la vivienda no constituye un bien especial, sino meramente uno más de los bienes y servicios consumidos por los individuos. La razón por la que el bajo consumo de vivienda llama tanto la atención es que constituye una evidencia sumamente visible de un bajo nivel de renta. Si el sector público tan sólo está preocupado por la distribución de la renta, las políticas de vivienda no resultan en general instrumentos ni eficientes ni equitativos para conseguir una distribución más «justa».

Bajo la segunda aproximación se argumenta que las nociones de equidad generalmente aceptadas implican no sólo un «igualitarismo general» centrado en la distribución de la renta, sino también un «igualitarismo específico» [Tobin (1970)] respecto a que todos los individuos accedan a un mínimo nivel de ciertos bienes, tales como la vivienda. La sociedad, según esta línea de razonamiento, toleraría una considerable desigualdad en la distribución de la renta siempre que se satisficieran unos estándares mínimos de consumo. El hecho de contemplar que la vivienda es «especial» implica que incluso si existiera una distribución óptima de la renta, la sociedad seguiría insistiendo en elevar el consumo de vivienda de algunos de sus individuos.

El debate se desplaza entonces a la cuestión del diseño institucional, es decir, a la discusión de cuál es la política óptima para aumentar el consumo de vivienda de los individuos más pobres, si un subsidio general al productor de servicios

de vivienda que incremente el consumo por parte de aquéllos indirectamente a través del proceso de «filtering», la vivienda de titularidad pública, las subvenciones a la vivienda para los individuos de renta baja, las transferencias en efectivo o el control de alquileres.

Una primera forma de explicar el predominio de los subsidios y las transferencias en especie está constituida por la interdependencia de las funciones de utilidad de los individuos [Hochman y Rodgers (1969)]. En efecto, si el donante se preocupa no sólo del nivel de bienestar del beneficiario, sino también de la composición del consumo de este último; entonces el hecho de inducir al receptor a consumir algunos bienes puede ser eficiente. Alternativamente, como ya se ha indicado, puede existir igualitarismo específico en términos de algunas mercancías consideradas «necesarias» [Tobin (1970)].

Una segunda racionalización proviene de la observación de que las transferencias en especie pueden constituir un instrumento para discriminar entre los individuos que tienen un derecho genuino a ciertas prestaciones y los que podríamos denominar «impostores» [Nichols y Zeckhauser (1982)]. Dicho de otra manera, si resulta costoso determinar qué individuos tienen derecho a las prestaciones, hacer que éstas sean en especie puede constituir una forma de lucha contra el fraude. En efecto, las transferencias en especie de bienes con una elasticidad renta negativa (por ejemplo, vivienda de baja calidad) pueden desincentivar las solicitudes por parte de los impostores. Por un lado, al obligar a los «necesitados» a consumir ciertos bienes se reduciría la eficiencia en el consumo. Empero, por el otro aumenta la eficiencia del programa, puesto que los recursos resultan más eficientes en la consecución del objetivo. El diseño óptimo comporta tener en cuenta ambos tipos de eficiencia.

Resulta difícil saber la importancia de estas consideraciones en la determinación de la política pública. Quizá, como se señaló con anterioridad, es la gran visibilidad de la vivienda la que lleva a los individuos a contemplarla paternalistamente como un problema a tratar por el sector público. En general, los economistas no suelen encontrar atractivos estos principios paternalistas, amén del potencial componente antidemocrático que entrañan.

### 6.3. Argumentos macroeconómicos

En cuanto a las consideraciones macroeconómicas, el sector público puede intentar la utilización de la política de vivienda como mecanismo para actuar sobre la evolución de la demanda agregada. De hecho, un argumento común en favor de los programas de producción subsidiados es que incrementan la producción y proporcionan estímulos económicos. No obstante, se ha sugerido que este efecto macroeconómico tiende a recibir mayor peso por los no economistas. Los economistas tenderían a encontrarlo menos convincente, puesto que los recursos usados en los programas de vivienda tienen usos alternativos, incluidos otros programas contracíclicos [Weicher (1979)]. Adicionalmente, resulta importante distinguir entre los efectos macroeconómicos de la producción de vivienda en general y de vivienda para familias de renta baja en particular.

Algún analista apunta que los datos disponibles para Estados Unidos indican que los programas de subsidios no han sido casi con seguridad instrumentos contracíclicos efectivos, y que existe cierta evidencia de que la producción de vivienda subsidiada sustituye de manera sustancial a la producción no subsidiada [Weicher (1979)]. Además, debe tenerse en cuenta que los largos retardos tienden a reducir de forma importante la efectividad contracíclica de la producción subsidiada.

En un trabajo reciente se señala que existe un considerable debate acerca de la utilización de los instrumentos ligados a la vivienda como parte de la política de estabilización macroeconómica, lo cual refleja el debate general respecto a la aproximación apropiada del sector público en cuanto a la estabilización [Smith, Rosen y Fallis (1988)]. Hay cierto escepticismo sobre la deseabilidad de tratar de estabilizar las fluctuaciones en la construcción nueva con independencia de las cuestiones generales de estabilización, reflejo del escepticismo general sobre la posibilidad de «fine tuning».

#### 6.4. *Otras consideraciones*

Una explicación adicional, básicamente positiva, a la existencia de subsidios a la vivienda, es de naturaleza política. Un subsidio en especie tiende a favorecer no sólo al beneficiario, sino también a los productores del bien en cuestión. Así, un programa de transferencias que incremente la demanda de vivienda tenderá a beneficiar a la industria de la construcción, que sin duda ofrecerá su apoyo a una coalición en favor del programa.

También resulta importante anotar que, a diferencia de las transferencias en efectivo, la administración de un programa de transferencias en especie ligadas a la vivienda requiere unas cantidades de recursos no despreciables. De acuerdo con la mayoría de las teorías del comportamiento burocrático [Niskanen (1971)], sería de esperar que los trabajadores que gestionan esos programas tiendan a proporcionarles un fuerte apoyo político.

Por último, a veces se afirma que el hecho de subsidiar la vivienda, tanto en el aspecto de tratamiento fiscal favorable de la propiedad como en el de expandir el consumo de vivienda de los individuos de renta baja, contribuye a reforzar la estabilidad social. En cuanto al primero, no sólo no parece existir evidencia convincente que apoye el argumento, sino que habría que justificar por qué la estabilidad social depende más de la propiedad de la vivienda que de otras formas de propiedad [Olsen (1983)]. En lo referido al segundo, podría ser perfectamente el caso que las mejoras en bienestar de los individuos más pobres incrementaran sus aspiraciones y condujeran a exigencias de cambios más radicales.

### 7. **Subsidios a la vivienda implícitos en el impuesto sobre la renta personal**

Un programa típico de subsidio a la vivienda es el que se halla implícito en el impuesto sobre la renta personal. Así, en diversos países se otorga un trata-

miento fiscal favorable a la vivienda ocupada por su propietario que se traduce en: a) no gravar, o no hacerlo plenamente, la renta en especie producida por la inversión en la vivienda ocupada por su propietario; b) la posibilidad de deducir de la renta imponible los pagos de intereses asociados a la compra de la vivienda; y c) la no imposición de las ganancias de capital sobre la vivienda.

Existe acuerdo entre los analistas acerca de que este tratamiento fiscal favorable reduce el coste de poseer la vivienda en propiedad respecto a alquilarla, y que ello genera un efecto sustancial sobre las decisiones de vivienda. En particular, el hecho de que la propiedad resulte más atractiva que el alquiler induce a los individuos a ser propietarios y a consumir más vivienda en régimen de propiedad [Rosen (1979) (1985), King (1980), MacLennan (1982), Olsen (1983)(1987), Smith, Rosen y Fallis (1988)].

Un análisis de los costes de habitar la propia vivienda basado en la analogía entre el coste de los servicios de vivienda y el «coste de uso del capital» de la literatura sobre la teoría neoclásica de la inversión sugiere que las medidas fiscales en consideración reducen el coste de ocupar la vivienda en propiedad. De hecho, esta reducción resulta mayor para los individuos con mayores tipos marginales en el impuesto sobre la renta personal [Hendershott y Shilling (1982), Rosen (1985), Smith, Rosen y Fallis (1988), Mills (1990)]. Adicionalmente, si los precios de las viviendas aumentan y se esperan, por tanto, ganancias de capital, el coste efectivo de la vivienda se reduce, y esta reducción también beneficia en mayor medida a los individuos sujetos a mayores tipos impositivos marginales.

Estas disposiciones fiscales referidas a la vivienda introducen una cuña entre el precio efectivo de los servicios de vivienda y su coste marginal. Para obtener estimaciones de los efectos sobre la eficiencia el problema básico es el de modelizar el sistema fiscal de manera que puedan utilizarse las técnicas usuales de medición del exceso de gravamen, bien en términos del «triángulo» estándar [Harberger (1964)] o en términos de las variaciones compensatoria o equivalente hicksianas. En este sentido, los resultados existentes indican que los tratamientos alternativos de la vivienda tienen efectos importantes sobre la eficiencia económica, y que el coste en bienestar o exceso de gravamen del tratamiento fiscal favorable de la vivienda ocupada por su propietario no es en modo alguno trivial [Laidler (1969), Rosen (1979) (1985), King (1981)].

En lo referido a las consideraciones de equidad, también existe consenso generalizado acerca de que el efecto sobre la distribución de la renta de estos subsidios a los propietarios es regresivo [Schreiber y Clemmer (1982), MacLennan (1982), Rosen (1985), Hills (1991)]. En primer lugar, el porcentaje de economías domésticas que posee su propia vivienda aumenta a medida que subimos en la escala de rentas. En segundo lugar, cuanto mayor es la renta de un individuo o familia, mayor es la cantidad absoluta gastada en vivienda, dando lugar a un mayor subsidio. Por último, en presencia de impuestos progresivos, cuanto mayor es la renta gravable mayor resulta el ahorro fiscal resultado de las deducciones.

En la medida que estos subsidios disminuyen el coste de la vivienda en general, poniendo en duda por tanto el argumento de las externalidades avanzado anteriormente, su calificación parece ser la de que son ineficientes. Además, esta ineficiencia no parece que sea el «precio» a pagar por una sociedad más igualitaria o más estable en términos sociopolíticos. En conjunto, estas consideraciones han llevado a algunos analistas a proponer la eliminación de este subsidio, y el gravamen, a la misma tasa que otros tipos de renta, de la renta neta imputada de la vivienda [Hughes (1980), Olsen (1983)].

En este sentido, tanto para Estados Unidos como para Gran Bretaña se ha afirmado que los individuos con mayores rentas tenderían a estar peor como resultado de la imposición de la renta imputada de la vivienda [Rosen (1979), King (1981)]. Respecto a las consideraciones de eficiencia, aunque la determinación del tipo apropiado al que gravar esa renta imputada constituye un punto importante para la investigación futura, existiría cierta presunción en favor de un gravamen no nulo.

Finalmente, también se ha apuntado que en un período en que el sector público quiere ampliar la base impositiva para reducir los impuestos, y con ellos los efectos sobre los incentivos, la recaudación de un impuesto sobre la renta imputada a las viviendas merece una reconsideración detallada [Atkinson y King (1980), MacLennan (1982), Maynard (1983)].

## **8. Subsidios a la vivienda explícitos a individuos de renta baja**

En contraste con el carácter implícito de los subsidios a la vivienda discutidos en la sección anterior, los subsidios dirigidos a las economías domésticas de renta baja tienden a ser más explícitos. En diversos países estos subsidios con frecuencia asumen la forma de vivienda pública proporcionada a precios por debajo de mercado. Estas viviendas suelen ser construidas, poseídas y gestionadas por autoridades locales, contando con el respaldo financiero de alguna instancia gubernamental superior.

Sin embargo, debe distinguirse entre, por una parte, los programas que entrañan la construcción de unidades nuevas o la rehabilitación de unidades seleccionadas mediante criterios burocráticos, y, por la otra, los programas que implican la asistencia a familias que son libres de elegir cualquier unidad de vivienda que satisfaga ciertos estándares. Claramente, los primeros están basados en la oferta, mientras los segundos se hallan orientados a la demanda.

### *8.1. Subsidios basados en la oferta: vivienda pública*

Bajo este epígrafe pueden agruparse los programas en los que el sector público, generalmente una instancia de nivel superior (como el gobierno federal en los Estados Unidos o el gobierno central en Gran Bretaña), se involucra, subvencionándola, en la construcción de vivienda para familias de renta baja, vivienda posteriormente gestionada por las autoridades locales, y

en la que los inquilinos pagan como alquiler cierta cantidad que depende de las características de la familia, en especial de su renta.

Los analistas de este tipo de programas, en particular en Estados Unidos, se han centrado en tres tipos de consideraciones: a) la vivienda pública se produce ineficientemente; b) constituye un método ineficiente de redistribuir renta; y c) tiene implicaciones distributivas caprichosas y anómalas [Weicher (1979), Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1982)(1983), Rosen (1985), Smith, Rosen y Fallis (1988)].

Una fuente de ineficiencia que se ha avanzado es que el sector público produce la vivienda (una vivienda igualmente deseable) de forma más cara que el sector privado [Olsen (1982)(1983), Olsen y Barton (1983)]. Así, como ejemplo, en Estados Unidos el pago de los costes de capital por el gobierno federal, pero no de los costes de funcionamiento, crearía un incentivo para que las autoridades locales produjeran vivienda con demasiado capital y pocos *inputs* corrientes de «mantenimiento» en relación al caso en que hicieran frente a precios de mercado [Muth (1973)].

La segunda fuente de ineficiencia es consecuencia de que el subsidio es en especie, y se basa en la presunción de superioridad de las transferencias en efectivo como mecanismo para redistribuir renta. La cuestión aquí deviene empírica, en el sentido de si esta ineficiencia es significativa en términos cuantitativos. Aunque existen diferencias entre las estimaciones [Aaron y Von Furstenberg (1971), Murray (1975)(1980), Olsen y Barton (1983)], y los problemas econométricos implicados no son irrelevantes [Rosen (1985)], parece existir consenso respecto a que la vivienda pública distorsiona las pautas de consumo de sus beneficiarios. Con todo, también se ha señalado que no debe realizarse la comparación entre los patrones de consumo con y sin el programa, sino entre los resultados con el programa de vivienda pública en funcionamiento y los implicados por transferencias en efectivo de libre uso [Olsen (1983)].

En cuanto a los efectos distributivos, parece existir acuerdo en que este tipo de programas viola los criterios usuales de equidad [Weicher (1979), Olsen (1982)(1983), Olsen y Barton (1983), Rosen (1985)]. En lo referido a la equidad horizontal, 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 términos de equidad vertical, si bien los beneficiarios se concentran entre las familias de renta baja, resultan beneficiadas muchas personas que se hallan en una situación mejor que otras que no reciben subsidio alguno.

### *8.2. Subsidios orientados a la demanda: subvenciones a la vivienda*

La valoración que se acaba de realizar respecto a la vivienda pública explica por qué en general no constituye un programa del agrado de los economistas.



La mayoría de éstos se acercan a la política de vivienda con la convicción previa de que es mejor dar a la gente dinero que vivienda a menos que exista evidencia en contrario. Se ha llegado a insinuar que la única justificación posible a estos programas es que resultan políticamente factibles, mientras que un mantenimiento de rentas generalizado no lo es [Muth (1973), Schreiber y Clemmer (1982)], e incluso que esos programas podrían ser considerados instrumentos «eficientes» de redistribución de la renta precisamente por la menor resistencia de los contribuyentes a esta forma de redistribución [Eekhoff (1983)].

En cualquier caso, se ha sugerido que, de mantener los subsidios, 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. En este sentido, los subsidios dirigidos a la demanda, recibidos directamente por la economía doméstica en forma de «vale» o «cupón» a utilizar según su voluntad, permitirían superar los inconvenientes de la vivienda pública referidos con anterioridad.

En primer lugar, ya no sería necesario que el sector público se dedicara a la construcción y gestión de las viviendas. En segundo lugar, desde una perspectiva de eficiencia, existiría una menor violación de la soberanía del consumidor con este tipo de subsidio, pues el vale podría ser aplicado directamente al alquiler o la compra de cualquier vivienda del mercado que cumpliera los requisitos exigidos por el programa. En tercer lugar, se evitarían las inequidades horizontales, puesto que todas las familias en similares circunstancias recibirían el mismo subsidio.

La mayoría de propuestas de vales de vivienda son similares a un plan de impuesto negativo sobre la renta, con la diferencia de que la prestación es en especie en vez de en efectivo. En primer lugar, debe establecerse un nivel mínimo garantizado de consumo de vivienda, quizá diferente según el tamaño de la familia y su localización. En segundo lugar, dada esta estimación del gasto requerido para conseguir un nivel mínimamente aceptable, debe fijarse cierto porcentaje de su renta monetaria que las familias pueden gastar en vivienda. La diferencia entre el mínimo y el producto del porcentaje y la renta determina la cantidad de subsidio para cada grupo de renta.

Así, como en el caso del impuesto negativo sobre la renta, el programa de subvención a la vivienda otorga una cantidad mínima garantizada, incluso si la familia no dispone de renta alguna, y la cantidad del subsidio se reduce en un porcentaje (el tipo impositivo implícito) a medida que aumenta la renta hasta alcanzar cierto nivel de renta en que el subsidio deviene nulo. Los *trade-offs* entre estas tres variables son también los mismos que en la imposición negativa sobre la renta.

El vale de vivienda se haría efectivo al propietario de la vivienda en caso de que ésta fuera alquilada o a la institución prestamista si la familia ocupara su propia vivienda. Como en cualquier otra forma de redistribución en especie, los costes administrativos serían superiores que bajo un programa que redis-

tribuyera en efectivo. Habría que verificar los pagos de alquiler y de hipoteca como parte de la administración del programa, y habría que inspeccionar las viviendas para asegurar que proporcionan el nivel mínimo requerido.

Para Estados Unidos existe una considerable cantidad de información sobre el funcionamiento de un sistema de vales de este tipo, denominado «subvenciones a la vivienda» (*housing allowances*), como resultado del Experimental Housing Allowance Program, en el que durante los años 70 participaron más de 30.000 familias en doce localizaciones [Frieden (1980), Hausman y Wise (1980), Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1982)(1983)(1987), Venti y Wise (1984)].

En el diseño del experimento, el Department of Housing and Urban Development estaba interesado en cuestiones específicas referidas a: a) cómo harían uso las familias pobres de sus subvenciones a la vivienda y cuál sería su reacción a distintos niveles y tipos de subvenciones así como a diferentes requerimientos de calidad de las viviendas; b) cómo responderían los mercados locales de vivienda al aumento en la demanda generado por el programa; y c) cómo influenciarían a los resultados diferentes ordenaciones administrativas. En consecuencia, el programa se dividió en tres partes, un experimento de demanda, un experimento de oferta y un experimento de administración.

Se usaron tres tipos básicos de subvenciones. El primero, el plan de porcentaje de alquiler, pagaba a cada familia una cierta fracción de su gasto en vivienda sin restricciones sobre su consumo de vivienda. El segundo era un pago de suma fija no condicionado al alquiler que dependía de la renta de la familia. El tercero estaba constituido también por un pago de suma fija, pero el pago era condicional al cumplimiento de ciertos requerimientos. En algunos casos, éstos asumían los términos de estándares físicos que debía cumplir la vivienda, y en otros se estipulaba cierta cantidad mínima que debía dedicarse al alquiler de la vivienda (plan de alquiler mínimo).

La evidencia obtenida de este experimento sugiere que pueden utilizarse las subvenciones a la vivienda para inducir a los participantes en un programa de vivienda pública a ocupar viviendas igualmente satisfactorias con un coste mucho menor para el contribuyente [Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1982)(1983)]. En cuanto al efecto sobre el consumo de vivienda, éste parece ser moderado, y no son ajenos a ello los costes de transacción asociados a la mudanza, especialmente los de naturaleza no monetaria [Venti y Wise (1984), Olsen (1987)]. Adicionalmente, los programas de subvenciones a la vivienda que se han propuesto son mucho más equitativos que los de vivienda pública porque ofrecen el mismo subsidio a las familias en igual situación, y lo proporcionarían a todos los individuos que quisieran participar.

Las mayores objeciones a este tipo de programas están constituidas por la afirmación de que: a) el incremento originado en la demanda resultaría en unos alquileres significativamente más altos sin entrañar una vivienda mucho mejor; y b) serían demasiado costosos. En lo referido al primero, la evidencia disponible ha llevado a los analistas a afirmar que la instauración de un pro-

grama dirigido a la demanda no tendría efectos significativos sobre los alquileres incluso a corto plazo [Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1982)(1983)]. Las razones de este pequeño efecto sobre los alquileres podrían encontrarse en que 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.

En cuanto a b), debe tenerse en cuenta el importante aspecto de flexibilidad que comporta un programa de vivienda orientado a la demanda, en el sentido de la facilidad con que pueden modificarse sus resultados. 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 [Olsen (1982)(1983)]. Si el coste total del programa resultara excesivamente grande respecto a lo esperado, podría reducirse el tamaño de la subvención de forma proporcional para todas las familias implicadas. Si la mejora de las condiciones de vivienda no fuera satisfactoria, podrían utilizarse unos estándares más exigentes y ofrecerse unas subvenciones mayores para evitar marginaciones.

Para finalizar, parece claro que, en lo referido a los subsidios a la vivienda dirigidos a los individuos que se hallan en los segmentos más bajos de la escala de rentas, los programas orientados a la demanda, en forma de «vale» o «cupón» de vivienda, permitirían evitar los problemas acarreados por los programas basados en la oferta. Empero, si el consumo inadecuado de vivienda es el resultado de una renta inadecuada, es decir, constituye un síntoma de pobreza, se suscita la cuestión de la deseabilidad de esas transferencias en especie frente a unas transferencias en efectivo de libre disposición.

## 9. Control de alquileres

De entre los motivos que se han aducido para introducir (o, una vez en funcionamiento, no suprimir) el control de alquileres [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 una evidencia sistemática, y pocos economistas parecen compartirla. Estos tienden a creer que la facilidad de entrada en la actividad en consideración imposibilita una tasa de rendimiento mayor que la competitiva sobre la inversión típica, y, en general, la evidencia empírica tiende a dar soporte a la opinión de que los mercados de vivienda de alquiler son competitivos [MacLennan (1982), Olsen (1983)].

Resulta razonable pensar que el control de alquileres entraña importantes efectos tanto sobre la asignación de recursos como sobre la distribución del

bienestar, aunque la evidencia empírica sobre estos efectos es escasa. Y si bien los detalles concretos de los ordenamientos y disposiciones de control de alquileres resultan determinantes para discernir sus efectos, los analistas parecen tener confianza en la potencialidad predictiva del razonamiento teórico. No obstante, debe señalarse que los esquemas de control de alquileres que se han analizado guardan poca relación con las regulaciones reales, y ello ha llevado a algún analista a señalar que las implicaciones obtenidas pueden ser erróneas [Olsen (1983)].

La mayor parte del análisis teórico sobre el control de alquileres se enmarca en el contexto de mercados perfectamente competitivos con empresas (propietarios) representativos o en relación con mercados de buen comportamiento con curvas de oferta y demanda teóricamente deducibles. Adicionalmente, se supone (a veces de forma implícita en el tratamiento de las unidades de vivienda como mercancías homogéneas) que el nivel de servicios de vivienda proporcionados por una unidad dada (es decir, la «calidad») es invariable, y que no hay posibilidad de cambios en la seguridad de las disposiciones referidas a la forma de tenencia [Frankena (1975), MacLennan (1982), Olsen (1983)].

Empero, esto resulta incorrecto, pues lo que se controla es el alquiler por unidad de vivienda, es decir, el ingreso total generado, y no el alquiler por unidad de servicio de vivienda. La distinción resulta importante porque estas dos formas de regulación pueden tener efectos sustancialmente diferentes a corto plazo sobre el mercado de vivienda [Frankena (1975)]. Así, bajo la segunda es de esperar una reducción en el precio por unidad del servicio de vivienda, así como un exceso de demanda y racionamiento por instrumentos ajenos al precio, mientras con la primera sería de esperar un incremento en el precio por unidad de servicio de vivienda y no necesariamente existirá un exceso de demanda porque puede reestablecerse el equilibrio a través de ajustes en la calidad del stock de vivienda.

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 (aunque también se ha señalado que bajo ciertas condiciones podrían aumentar los beneficios de los propietarios [Frankena (1975)]). 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.

También se ha sugerido que los controles disuaden a los propietarios de mantener y mejorar su propiedad, disminuyendo la calidad del stock de vivienda de alquiler, y ciertamente parece existir evidencia al respecto [North y Miller (1978), MacLennan (1982), Schreiber y Clemmer (1982)]. 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 deshauciarlos [Olsen (1983)].

En efecto, casi todas las legislaciones sobre control de alquileres implican un incremento en la seguridad de la tenencia de los inquilinos existentes, de forma que los propietarios no puedan responder a los controles deshaciendo inmediatamente a sus inquilinos. Sin embargo, no parecen existir análisis de los efectos económicos de esta transferencia de derechos de propiedad. Así, la introducción de esta seguridad para los inquilinos puede mantener invariados los rendimientos monetarios de los propietarios, pero aumenta el riesgo o la incerteza de obtenerlos [MacLennan (1982)].

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, resulta claro que no puede hacerse una predicción general acerca de los efectos del control de alquileres a partir de un modelo competitivo sencillo. Resulta importante 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, y, desde luego, el contexto general, tanto económico como referido a la vivienda, en que se introducen los controles [Klappholz (1989)].

En este sentido, el control de alquileres puede abarcar a la mayoría de las unidades de vivienda, pero eximir a las de nueva construcción, a las que son desocupadas por sus inquilinos y/o a las más caras. Un aspecto de crucial importancia de cara a determinar quién gana y quién pierde como consecuencia de estos controles, así como el efecto de esta política sobre la construcción de nuevas viviendas de alquiler está constituido 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 en ausencia de los mismos.

Es de esperar que los resultados de los controles de alquileres con exenciones dependan tanto de los motivos de las exenciones como del mecanismo de racionamiento de las viviendas del sector controlado entre las economías domésticas. Este último es, en general, que las unidades del sector controlado se asignan a las economías domésticas 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, los alquileres no sujetos a control pueden ser mayores o menores que los alquileres en ausencia del control, es probable que sean mayores, y existe evidencia que apunta en esta dirección [Fallis y Smith (1984)].

En cualquier caso, y a pesar de las deficiencias de los análisis teóricos y de la ausencia de evidencia empírica, los analistas parecen estar de acuerdo en su rechazo de los controles de alquileres. En este sentido, se mantiene que este tipo de regulación no sólo constituye un mecanismo redistributivo ineficiente, sino que también es enormemente inequitativo.

En primer lugar, incluso si se redistribuye renta de los ricos a los pobres en tanto en cuanto los propietarios sean más ricos que sus inquilinos, el control sería un mal instrumento redistributivo. Una razón importante es que se dis-

torsionan considerablemente los patrones de consumo. Muchos inquilinos de viviendas controladas pueden ocupar unidades mucho menos deseables que las que, en ausencia del control, elegirían si recibieran transferencias en efectivo de cuantía igual a la diferencia entre el alquiler de mercado y el alquiler controlado [Olsen (1983)].

Una indicación de la distorsión en los patrones de consumo de los ocupantes de vivienda controlada está constituida por la divergencia entre el beneficio de los inquilinos y el coste para los propietarios. Algunos análisis econométricos aportan evidencia en el sentido de que los costes experimentados por los propietarios de las viviendas controladas son sustancialmente mayores que los beneficios cosechados por sus inquilinos [Olsen (1972), Ault y Saba (1990)].

En segundo lugar, 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 bastante aleatoria entre personas pertenecientes a distintos grupos de renta [Lindbeck (1967), Olsen (1972), Maynard (1983)]. Dicho de otra manera, y en pocas palabras, el tratamiento igual de los iguales brilla por su ausencia bajo el control de alquileres, por no hablar de los efectos adversos generados a largo plazo sobre los inquilinos potenciales si los controles afectan la oferta privada de vivienda de alquiler [Klappholz (1989)].

En efecto, existe una gran variabilidad en el coste soportado por familias igualmente ricas, el control de alquileres no se limita a las familias de renta baja y no cubre no todas esas familias, y entre las familias que ocupan viviendas controladas que son similares en muchos aspectos existe una enorme diferencia en los beneficios obtenidos. Un procedimiento más elegante y más apropiado de favorecer a los grupos de renta baja consistiría en ofrecerles transferencias explícitas independientes del sistema de vivienda [Lindbeck (1967), MacLennan (1982), Olsen (1983)], o, alternativamente, si se desea ligar las transferencias al consumo de vivienda, algún programa en la línea de las «subvenciones a la vivienda» discutidas con anterioridad.

Finalmente, en términos de eficiencia, el control de alquileres puede perjudicar el funcionamiento del mercado privado de vivienda hasta el punto de que no pueda funcionar. Empero, el mercado puede encontrar formas, si bien imperfectas, de seguir funcionando. Así, la evidencia informal apunta a la existencia de sobornos y pagos laterales como algo en absoluto inusual en presencia de control de alquileres.

Algún analista ha llegado a plantear la posibilidad de que las ganancias aparentes de los ocupantes de viviendas controladas se vean compensadas por la necesidad de pagar sobornos para acceder a ellas o por el hecho de tener que asumir un mantenimiento que en ausencia de controles hubiera sido proporcionado por el propietario [Olsen (1983)]. No obstante, un análisis completo de esta cuestión requiere una especificación cuidadosa y pormenorizada de las medidas legales que acompañan al control de alquileres [Klappholz (1989)].

## 10. Zonificación

El ajuste en el mercado de vivienda, al menos a corto plazo, se halla restringido en la vertiente de la oferta por diversas regulaciones referidas al uso del suelo. Aunque un incremento relativamente pequeño en el stock de vivienda requiere incrementos relativamente grandes del flujo de factores productivos utilizados, en general no se considera que los factores de producción diferentes de la tierra (trabajo, capital, materiales de construcción, capacidad emprendedora) impongan una restricción a la producción porque esos factores no son específicos de la industria de la vivienda.

La restricción que suele considerarse más vinculante para la oferta de vivienda nueva es la asociada a la disponibilidad de suelo causada por la introducción de controles sobre el uso y/o la densidad del uso por parte de los gobiernos locales. En efecto, las jurisdicciones locales en las áreas urbanas tienen ordenanzas de zonificación que controlan el uso del suelo. Prácticamente todas las ordenanzas de zonificación tienen disposiciones en común, entre ellas los usos permitidos del suelo, es decir, la designación de un conjunto de zonas dentro de las cuales están permitidas ciertas actividades. Estos usos se pueden dividir entre industriales, comerciales, residenciales, agrícolas, y otros, a veces con subdivisiones adicionales. Otra ordenanza común consiste en el control indirecto sobre la densidad de la población a través de diversas disposiciones como la fijación de tamaños mínimos de las parcelas o la limitación de la altura de los edificios.

En términos económicos, la justificación de las ordenanzas de zonificación reside en la fijación de estándares mínimos con el objetivo de reducir las externalidades asociadas al uso del suelo [Richardson (1971), Mills (1979), Schreiber y Clemmer (1982), Courtney (1983)]. De esta manera, la «zonificación de externalidad» [Ohls, Weisberg y White (1974)] sería la realizada en respuesta al fenómeno de que el uso del suelo por un agente puede producir efectos externos sobre los usos del suelo cercano, efectos que es de esperar que den lugar a que el funcionamiento del mercado privado no conduzca a un resultado eficiente.

La eliminación de este fracaso del mercado podría conseguirse, por un lado, mediante las soluciones pigouvianas estándar. Sin embargo, la articulación tanto de los impuestos como de los subsidios óptimos puede comportar dificultades y costes sustanciales. Por el otro, el propio mercado puede, en ocasiones, internalizar los efectos externos mediante pagos entre los usuarios del suelo que induzcan a una de las partes a modificar su comportamiento [Coase (1960)]. Empero, si los costes de negociación son elevados y hacen inviable la negociación entre las partes, la zonificación puede constituir una forma de crear un patrón eficiente de uso del suelo a través de la regulación pública. La zonificación de externalidad podría de esta forma regular el uso del suelo de manera que se redujeran las externalidades negativas por debajo del nivel inducido por el mercado no regulado.

Por ejemplo, si un área está zonificada como residencial, no pueden localizarse en ella plantas industriales que emitan ruidos u olores. En ausencia de zonificación, un individuo podría instalar una fábrica en el centro de un área residencial para maximizar sus beneficios privados. No obstante, estas ganancias podrían verse más que compensadas por las pérdidas inflingidas a las viviendas vecinas, por ejemplo, en los valores de estas propiedades. Si las ganancias privadas son inferiores a los costes sociales, la comunidad en su conjunto experimentaría una pérdida neta en bienestar.

De forma similar, si los usos industriales del suelo producen externalidades negativas que afectan a los usos residenciales, la zonificación de externalidad podría restringir los primeros a una serie de parcelas contiguas de suelo reservado específicamente para ese uso. Como resultado, se reducirían los efectos externos negativos al minimizarse la extensión de la frontera entre los usos en conflicto.

Por otro lado, la «zonificación fiscal» puede definirse como aquélla que crea un patrón de uso del suelo diferente de la zonificación de externalidad porque su objetivo no está constituido por la eficiencia económica [Ohls, Weisberg y White (1974)]. Por ejemplo, si una comunidad suburbana desea unos servicios públicos locales de alta calidad pero también un bajo tipo del impuesto sobre la propiedad con que se financian aquéllos, puede zonificar el suelo disponible en parcelas grandes para viviendas unifamiliares en la creencia de que los propietarios de éstas pagarán unos impuestos sobre la propiedad superiores al coste de proveer los servicios públicos adicionales para cubrir sus necesidades.

En estas circunstancias, la posibilidad de que el suelo disponible pudiera ser más adecuado para la construcción de edificios de apartamentos que de viviendas unifamiliares resulta indiferente para la comunidad. Esta podría incluso preferir que el suelo continuara en su estado original antes que permitir su uso para la construcción de edificios de apartamentos porque ese uso se contempla como una pérdida fiscal para la comunidad.

Aunque las ordenanzas de zonificación pueden tener una justificación de eficiencia de cara a evitar las externalidades asociadas al uso del suelo, la práctica de la zonificación puede resultar en serias ineficiencias e inequidades en el mundo real [Mills (1979), Schreiber y Clemmer (1982)]. Así, las economías domésticas de renta baja tienden a verse excluidas de muchas áreas, tanto urbanas como suburbanas. En efecto, las ordenanzas de zonificación pueden diseñarse fácilmente, si bien de forma indirecta, para excluir a esas familias. Todo lo que se requiere es prohibir ciertos usos del suelo, y restringir el uso del suelo residencial suficientemente de manera que el precio mínimo de una vivienda esté fuera del alcance de los individuos por debajo de cierto nivel de renta. A través de este tipo de regulaciones, algunas jurisdicciones pueden conseguir eficazmente la segregación sobre la base de la renta, excluyendo a las familias de rentas bajas.

La zonificación puede elevar el precio de mercado del suelo en algunas áreas por encima del que estaría vigente en un mercado no restringido, incremen-



tando de esta manera los precios de las viviendas. Así, si se consideran dos usos del suelo en un área urbana, viviendas unifamiliares y edificios de apartamentos, las ordenanzas de zonificación pueden limitar la cantidad de suelo disponible para los segundos. Como consecuencia, se crean dos submercados diferentes de suelo, aumentando el precio del suelo para la construcción de apartamentos y disminuyendo el del suelo para viviendas unifamiliares.

La evidencia empírica respecto a los efectos precio de estos controles es mixta, y no presenta resultados concluyentes [Smith, Rosen y Fallis (1988)]. La zonificación fiscal permite que los oferentes de suelo se comporten como un monopolista discriminador, aunque nada puede decirse en general respecto a sus efectos sobre el valor agregado del suelo [Ohls, Weisberg y White (1974)]. Este último resultado también se aplica a la zonificación de externalidad. Por otro lado, existe evidencia en el sentido de que la zonificación puede tener un impacto importante sobre la densidad de la población y el empleo [Frew, Jud y Wingler (1990)].

Por otra parte, puesto que las decisiones de zonificación pueden tener un impacto sustancial sobre los valores del suelo, es de esperar que, dadas las grandes ganancias y pérdidas potenciales resultantes de las decisiones de zonificación, tanto los propietarios como los promotores apliquen presiones importantes sobre las autoridades zonificadoras locales. No es por tanto sorprendente la aparición de escándalos relacionados con la corrupción ligada a casos de zonificación.

Puesto que la zonificación opera prohibiendo las externalidades en el uso del suelo mientras que, en general, es de esperar que el nivel eficiente de una externalidad negativa sea mayor que cero, la zonificación puede impedir que el suelo se utilice de la manera más eficiente. Para conseguir el uso eficiente del suelo a lo largo del tiempo resultan necesarias algunas modificaciones, es decir, cambios en las clasificaciones de zonificación.

Aunque el soborno como tal no resulta permisible, la solución de mercado a la determinación de si debe o no modificarse la zonificación sería la de permitir las variaciones sobre la base de «sobornos». Si los que salen favorecidos del cambio puján más que los que se oponen, se permitiría la variación. Desde luego, para que ello fuera sancionado de forma oficial, estos «sobornos» irían a parar al sector público en vez de a los bolsillos de algún funcionario. Esto tendría la ventaja de permitir que se manifestara la intensidad de las preferencias.

Si en un área metropolitana en la que existen muchos gobiernos locales, la vivienda en una jurisdicción no constituye un sustituto perfecto a la vivienda en otra, una jurisdicción puede influenciar el resultado de mercado dentro de sus fronteras. Si varias jurisdicciones actúan de la misma manera, sus controles pueden influenciar el mercado de vivienda metropolitano. Resulta razonable pensar que muchas jurisdicciones juegan un «juego de zonificación», en el que cada una trata de maximizar sus propios beneficios netos, quizá a expensas del resto del área urbana. Aunque la zonificación pueda maximizar los beneficios netos del área local, no necesariamente se tendrán en cuenta los

costes y beneficios a nivel de todo el área urbana. Esto proporciona un argumento bastante convincente en favor de proporcionar a una autoridad zonificadora la jurisdicción sobre todo el área urbana [Schreiber y Clemmer (1982)]. Con todo, esta zonificación a nivel metropolitano no resolvería todos los problemas de eficiencia asociados a la zonificación, sino sólo los del «juego» anterior.

## 11. Renovación urbana

Anteriormente se indicó que los efectos vecindad y los denominados «costes sociales de los barrios degradados» constituyen probablemente los argumentos más importantes en favor de la renovación urbana [Rothenberg (1967) (1972)]. En cuanto a los primeros, la existencia de barreras institucionales ligadas a una especie de «dilema del prisionero» podría impedir que el sector privado internalizara las externalidades implicadas. Esto, en particular, podría dar lugar a situaciones de declive urbano en que el sector público, sobre bases de eficiencia, podría intervenir mediante programas de renovación urbana [Davis y Whinston (1966)]. En cuanto a los segundos, ya discutidos con anterioridad, la expresión «costes sociales de los barrios degradados» ha terminado acuñándose a pesar de su potencial de confusión con el concepto estándar de «coste social» en economía.

Aunque el término «renovación urbana» parece tener diversos significados [Richardson (1971)], generalmente se asocia al programa específico que con ese nombre se desarrolló en Estados Unidos. En este país, la renovación urbana o redesarrollo de áreas degradadas constituyó, desde 1949 hasta 1974, un programa de los gobiernos locales, auspiciado y fuertemente subsidiado por el gobierno federal, que tenía como objetivo mejorar la eficiencia en el mercado de vivienda y proporcionar mejor vivienda. El gobierno local sometía los planes del proyecto al gobierno federal para su aprobación. Tras ésta, la propiedad en el área en cuestión era adquirida por el gobierno local (bien mediante negociación, bien mediante expropiación), los edificios derribados, y el suelo vendido a promotores privados o transferido a instituciones públicas (universidades, hospitales). El papel del gobierno federal era el de proporcionar subsidios, normalmente de dos tercios del coste neto del proyecto.

Desde un punto de vista de eficiencia, el proceso real de renovación urbana da lugar a la mejora simultánea de las propiedades adyacentes dentro de un área que contiene edificios viejos y normalmente de baja calidad. Como resultado, se materializan los beneficios indirectos de la mejora, es decir, el redesarrollo a nivel de área supera los problemas de externalidades que impiden que los propietarios individuales realicen las mejoras. Adicionalmente, la agencia de renovación urbana puede expropiar la propiedad, evitando así el problema asociado a posiciones recalcitrantes (*the holdout problem*).

Los proyectos de renovación urbana podrían justificarse sobre bases de eficiencia si los beneficios sociales netos de los proyectos fueran positivos y superiores a los asociados a formas alternativas de intervención diseñadas para

hacer frente al fracaso del mercado privado de vivienda [Davis y Whinston (1966)]. Empero, los análisis coste-beneficio de proyectos específicos de renovación urbana que se han llevado a cabo han mostrado, en general, beneficios sociales netos negativos y grandes [Schreiber y Clemmer (1982)].

La principal razón de ello radica en que se adquieren y derriban edificios con un valor de mercado positivo, usados para proporcionar bajos niveles de servicios de vivienda a familias de renta baja. El valor de mercado de estos edificios se refleja en los costes netos del proyecto en cuestión, y los beneficios no parecen lo suficientemente grandes como para compensar los costes. Si los edificios no tuvieran un valor presente positivo, costaría menos adquirir el suelo a través del funcionamiento del mercado de vivienda, puesto que el suelo ya estaría vacante y los edificios abandonados. La implicación de esto es que el uso presente (proporcionar vivienda a individuos de renta baja) del suelo susceptible de renovación urbana constituye la respuesta eficiente del mercado a la demanda de vivienda por parte de las familias de renta baja, y que la renovación urbana interfiere con esas fuerzas del mercado, promoviendo la ineficiencia.

Desde un punto de vista de equidad, es probable que estos subsidios sean regresivos y que tengan unos efectos perversos en términos de redistribución de la renta [Rothenberg (1967)(1972), Weicher (1979), Friedman y Friedman (1980), Schreiber y Clemmer (1982)]. Dicho de otra manera, si bien la renovación urbana es intrínsecamente neutral respecto a la reducción de la pobreza, existe acuerdo entre los analistas respecto a que en la práctica puede exacerbarla. Se derriban viviendas para los menos afortunados y en una mayoría de proyectos se sustituyen por vivienda para individuos de renta alta, instalaciones deportivas y otros proyectos cuyos beneficios son principalmente cosechados por familias de renta alta. Además, es probable que los proyectos de renovación urbana en el distrito central de negocios mejoren su apariencia física, incrementando así el valor del suelo cercano a las localizaciones sujetas a renovación. La mayoría de estos beneficios son cosechados por los propietarios en el distrito central de negocios, y resulta probable que esos propietarios pertenezcan a segmentos elevados de la escala de rentas.

Desde el punto de vista del gobierno local, que tiene la autoridad de decidir el uso al que se dedicará el suelo asociado a la renovación urbana, existe un fuerte incentivo para reducir la cantidad de suelo usado para viviendas dirigidas a individuos de renta baja. La conversión de ese suelo a otros usos podría incrementar los ingresos fiscales locales o reducir el tamaño de la población a la que debe proporcionarse servicios de bienestar financiados por el gobierno local.

De esta manera, no resulta sorprendente que la renovación urbana, con un fuerte elemento de control local, cree un incentivo más para desplazar a las economías domésticas de renta baja que para eliminar los barrios degradados. En realidad, a menos que se tome alguna medida para alterar la distribución de la renta, es probable que la renovación de los barrios degradados comporte la creación de áreas degradadas en otros lugares. Dicho de otra

forma, sólo cambiaría su ubicación, y no habría una reducción neta de esas áreas o barrios [Davis y Whinston (1966), Olsen (1969)]. Se ha llegado a señalar para Estados Unidos que, como resultado de los proyectos de renovación urbana, en conjunto, ha disminuido con seguridad el bienestar de los residentes centrales de renta baja de las ciudades [Schreiber y Clemmer (1982)].

## 12. Comentarios finales

En las secciones anteriores se han discutido las características de la mercancía vivienda así como sus consecuencias para el comportamiento de los agentes y su interacción en el mercado. Se han analizado también algunas ineficiencias potenciales resultantes de su funcionamiento, y, finalmente, se han evaluado algunos programas y actuaciones públicos dirigidos al mercado de vivienda o relacionados con el mismo.

En tanto en cuanto el papel apropiado del sector público en el mercado de vivienda depende de forma crucial de su grado de competencia, cosa que parece difícil de juzgar, podría pensarse que la literatura existente no proporciona apenas guías respecto a la intervención pública considerada adecuada. Empero, como hemos podido comprobar, parece haber un acuerdo sustancial entre una mayoría de analistas respecto a los resultados de algunas políticas o programas particulares, y, por tanto, sobre su deseabilidad relativa.

Para finalizar, ha pasado algún tiempo desde que un analista afirmara que había identificado «dos mundos» en las investigaciones referidas a la vivienda, uno centrado en la construcción y en ocasiones contrastación de modelos de funcionamiento del mercado de vivienda, y otro dedicado al proceso de formulación de la política pública. Aunque se han dado pasos importantes en la dirección de aproximar ambos «mundos», no cabe duda de que deben extenderse más puentes entre ellos.

## Referencias

- Aaron, H. J. y Von Furstenberg, G. M. (1971): «The Inefficiency of Transfers in Kind: The Case of Housing Assistance», *Western Economic Journal*, vol. 9, págs. 184-191.
- Arnott, R. (1987): «Economic Theory and Housing», en *Handbook of Regional and Urban Economics*, Mills, E. S. (ed.), North Holland, Amsterdam, págs. 959-988.
- Atkinson, A. B. (1977): «Housing Allowances, Income Maintenance and Income Taxation», en *The Economics of Public Services*, Feldstein e Inman (eds.), Macmillan, Londres, págs. 3-16.
- Atkinson, A. B. (1987): «Income Maintenance and Social Insurance», en *Handbook of Public Economics*, Auerbach y Feldstein (eds.), North Holland, Amsterdam, vol. II, págs. 779-908.
- Atkinson, A. B. y King, M. A. (1980): «Housing Policy, Taxation and Reform», *Midland Bank Review*, Spring, págs. 7-15.
- Atkinson, A. B. y Stiglitz, J. E. (1980): *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, New York.

- Auerbach, A. J. y Feldstein, M. (eds.) (1985): *Handbook of Public Economics*, vol. I, North Holland, Amsterdam.
- Auerbach, A. J. y Feldstein, M. (eds.) (1987): *Handbook of Public Economics*, vol. II, North Holland, Amsterdam.
- Ault, R. y Saba, R. (1990): «The Economic Effects of Long-Term Rent Control: The Case of New York City», *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 3, págs. 25-41.
- Bernstein, S. J. y Mellon, W. G. (eds.) (1978): *Selected Readings in Quantitative Urban Analysis*, Pergamon Press, Oxford.
- Coase, R. H. (1960): «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, vol. 3, págs. 1-44.
- Courtney, J. M. (1983): «Intervention through Land Use Regulations», en *Urban Land Policy*, Dunkerley, H. B. (ed.), Oxford University Press, págs. 153-170.
- Davis, O. A. y Winston, A. B. (1966): «The Economics of Urban Renewal», en *Urban Renewal: The record and the controversy*, Wilson (ed.), The M.I.T. Press, Cambridge, Mass., págs. 50-67.
- Due, J. (ed.) (1964): *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, Princeton University Press.
- Dunkerley, H. B. (ed.) (1983): *Urban Land Policy*, Oxford University Press.
- Edel, M. y Rothenberg, J. (eds.) (1972): *Readings in Urban Economics*, Macmillan, New York.
- Eekhoff, J. (1983): «Comment», en *Reassessing the role of Government in the mixed economy*, Giersch, D. H. (ed.), J. C. B. Mohr, Tübingen, págs. 225-231.
- Fallis, G. y Smith, L. B. (1984): «Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls», *American Economic Review*, vol. 74, págs. 193-200.
- Feldstein, M. S. y Inman, R. P. (eds.) (1977): *The Economics of Public Services*, Macmillan, Londres.
- Feldstein, M. S. (ed.) (1983): *Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis*, The University of Chicago Press.
- Frankena, M. (1975): «Alternative Models of Rent Control», *Urban Studies*, vol. 12, págs. 303-308.
- Frew, J. R.; Jud, G. D. y Wingler, T. R. (1990): «The Effects of Zoning on Population and Employment Density», *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 3, págs. 155-163.
- Frieden, B. J. (1980): «Housing Allowances: An Experiment that Worked», *The Public Interest*, núm. 59, Spring, págs. 15-35.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1980): *Free to Choose*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- Giersch, H. (ed.) (1983): *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy*, J. C. B. Mohr, Tübingen.
- Gowland, D. H. (ed.) (1983): *Modern Economic Analysis*, 2, Butterworths, Londres.
- Harberger, A. C. (1964): «Taxation, Resource Allocation, and Welfare», en *The role of direct and indirect taxes in the Federal Revenue System*, Due, J. (ed.), Princeton University Press, págs. 25-75.
- Harberger, A. C. y Bailey, M. J. (eds.) (1969): *The Taxation of Income from Capital*, Brookings Institution, Washington.
- Hochman, H. M. y Rodgers, J. D. (1969): «Pareto Optimal Redistribution», *American Economic Review*, vol. 59, págs. 542-557.
- Hausman, J. A. y Wise, D. A. (1980): «Discontinuous Budget Constraints and Estimation: The Demand for Housing», *Review of Economic Studies*, vol. 47, págs. 75-96.
- Hendershott, P. H. y Shilling, J. D. (1982): «The Economics of Tenure Choice, 1955-1979», en *Research in Real Estate*, vol. 1, Sirmans, C. F. (ed.), Jai Press, págs. 105-133.
- Hills, J. (1991): «Distributional Effects of Housing Subsidies in the United Kingdom», *Journal of Public Economics*, vol. 44, págs. 321-352.
- Hughes, G. A. (1980): «Housing and the Tax System», en *Public Policy and the Tax System*, Hughes, G. A. y Heal, G. M. (eds.), Allen & Unwin, Boston, págs. 67-105.

- Hughes, G. A. y Heal, G. M. (eds.) (1980): *Public Policy and the Tax System*, Allen & Unwin, Boston.
- King, M. A. (1980): «An Econometric Model of Tenure Choice and the Demand for Housing as a Joint Decision», *Journal of Public Economics*, págs. 137-160.
- King, M. A. (1983): «The Distribution of Gains and Losses from Changes in the Tax Treatment of Housing», en *Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis*, Feldstein (ed.), The University of Chicago Press, págs. 109-132.
- Klappholz, K. (1989): «Rent Control», en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), *The New Palgrave. Social Economics*, Macmillan, Londres, págs. 219-224.
- Laidler, D. (1969): «Income Tax Incentives for Owner-Occupied Housing», en *The Taxation of Income from Capital*, Harberger, A. C. y Bailey, M. J. (eds.), Brookings Institution, Washington, págs. 50-76.
- Lindbeck, A. (1967): «Rent Control as an Instrument of Housing Policy», en *The Economic Problems of Housing*, Nevitt, A. A. (ed.), Macmillan, Londres, págs. 53-72.
- MacLennan, D. (1982): *Housing Economics*, Longman, Londres.
- Maynard, A. (1983): «The Economics of Housing», en *Modern Economic Analysis*, núm. 2, Gowland, D. H. (ed.), Butterworths, Londres, págs. 223-236.
- Mieszkowski, P. y Straszheim, M. (eds.) (1979): *Current Issues in Urban Economics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Mills, E. S. (1979): «Economic Analysis of Urban Land-Use Controls», en *Current Issues in Urban Economics*, Mieszkowski, P. y Straszheim, M. (eds.), The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Mills, E. S. (ed.) (1987): *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. II, North Holland, Amsterdam.
- Mills, E. S. (1990): «Housing Tenure Choice», *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 3, págs. 323-331.
- Murray, M. P. (1975): «The Distribution of Tenant Benefits in Public Housing», *Econometrica*, vol. 43, págs. 771-788.
- Murray, M. P. (1980): «Tenant Benefits in Alternative Federal Housing Programmes», *Urban Studies*, vol. 17, págs. 25-34.
- Muth, R. F. (1973): *Public Housing: An Economic Evaluation*, American Enterprise Institute, Washington.
- Nevitt, A. A. (ed.) (1967): *The Economic Problems of Housing*, Macmillan, Londres.
- Nichols, A. L. y Zekhauser, R. J. (1982): «Targeting Transfers through Restrictions on Recipients», *American Economic Review*, vol. 72, págs. 372-377.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago.
- North, D. C. y Miller, R. L. (1978): *The Economics of Public Issues*, 3.<sup>a</sup> ed., Harper & Row, Nueva York.
- Ohls, J. C.; Weisberg, R. C. y White, M. J. (1974): «The Effect of Zoning on Land Value», *Journal of Urban Economics*, vol. 1, págs. 428-444.
- Olsen, E. O. (1969): «A Competitive Theory of the Housing Market», *American Economic Review*, vol. 59, págs. 612-622.
- Olsen, E. O. (1972): «An Econometric Analysis of Rent Control», *Journal of Political Economy*, vol. 80, págs. 1081-1100.
- Olsen, E. O. (1982): «Housing Programs and the Forgotten Taxpayer», *The Public Interest*, núm. 66, Winter, págs. 97-109.
- Olsen, E. O. (1983): «The Role of Government in the Housing Sector», en *Reassessing The Role of Government in the mixed Economy*, Giersch (ed.), Mohr, J. C. B., Tübingen, págs. 199-224.
- Olsen, E. O. (1987): «The Demand and Supply of Housing Service: A Critical Survey of the Empirical Literature», en *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. II, Mills, E. S. (ed.), North Holland, Amsterdam, págs. 989-1022.
- Olsen, E. O. y Barton, D. M. (1983): «The Benefits and Costs of Public Housing in New York City», *Journal of Public Economics*, vol. 20, págs. 299-332.

- Quigley, J. M. (1979): «What Have We Learned about Urban Housing Markets», en *Current Issues in Public Economics*, Mieszkowski, P. y Straszheim, M. (eds.), John Hopkins University Press, Baltimore, págs. 391-429.
- Richardson, H. W. (1971): *Urban Economics*, Penguin Books, Middlesex.
- Rosen, H. S. (1979): «Housing Decisions and the U.S. Income Tax: An Econometric Analysis», *Journal of Public Economics*, vol. 11, págs. 1-23.
- Rosen, H. S. (1985): «Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity», en *Handbook of Public Economics*, vol. I, Auerbach, A. J. y Feldstein, M. (eds.), North Holland, Amsterdam, págs. 375-420.
- Rothenberg, J. (1967): *Economic Evaluation of Urban Renewal: Conceptual Foundations of Benefit-Cost Analysis*, Brookings Institution, Washington.
- Rothenberg, J. (1972): «The Nature of Redevelopment Benefits», en *Readings in Urban Economics*, Edel, M. y Rothenberg, J. (eds.), Macmillan, New York, págs. 215-227.
- Rothenberg, J. (1978): «Urban Housing Markets and Housing Policy», en *Selected Reading in Quantitative Urban Analysis*, Bernstein, S. J. y Mellon, W. G. (eds.), Pergamon Press, Oxford, págs. 63-96.
- Schreiber, A. F. y Clemmer, R. B. (1982): *Economics of Urban Problems. An Introduction*, 3.<sup>a</sup> ed., Houghton, Boston.
- Sirmans, C. F. (ed.) (1982): *Research in Real Estate*, vol. 1, JAI Press.
- Smith, L. B.; Rosen, K. T. y Fallis, G. (1988): «Recent Developments in Economic Models of Housing Markets», *Journal of Economic Literature*, vol. 26, págs. 29-64.
- Stahl, K. (1985): «Microeconomic Analysis of Housing Markets: Towards a Conceptual Framework», en *Microeconomic Models of Housing Markets*, Stahl, K. (ed.), Springer-Verlag, Berlin, págs. 1-26.
- Stahl, K. (ed.) (1985): *Microeconomic Models of Housing Markets*, Springer-Verlag, Berlin.
- Tiebout, C. (1956): «A Pure Theory of Local Expenditure», *Journal of Political Economy*, vol. 64, págs. 416-424.
- Tobin, J. (1970): «On Limiting the Domain of Inequality», *Journal of Law and Economics*, vol. 13, págs. 263-277.
- Venti, S. F. y Wise, D. A. (1984): «Moving and Housing Expenditure: Transaction Costs and Disequilibrium», *Journal of Public Economics*, vol. 23, págs. 207-234.
- Weicher, J. C. (1979): «Urban Housing Policy», en *Current Issues in Urban Economics*, Mieszkowski, P. y Straszheim, M. (eds.), The John Hopkins University Press, Baltimore, págs. 469-508.
- Wilson, J. Q. (ed.) (1966): *Urban Renewal: The Record and the Controversy*, The M.I.T. Press, Cambridge, Mass.

## Abstract

This paper surveys some aspects of housing economics and policy, with the focus on the questions associated with the design and the effects of public policy. The programs discussed are the subsidies to home-ownership implicit in the personal income tax, the explicit subsidies to low-income families, both supply-based and demand-oriented, rent control, zoning and urban renewal.

*Recepción del original, junio 1991*  
*Versión final, octubre 1991*