



ISSN: 1695-7253 e-ISSN: 2340-2717  
[investig.regionales@aecr.org](mailto:investig.regionales@aecr.org)

AECR - Asociación Española de Ciencia Regional  
[www.aecr.org](http://www.aecr.org)  
España – Spain

## Subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja: un panorama

---

**Miguel-Angel Lopez Garcia**

**Subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja: un panorama**

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 58, 2024/1

Asociación Española de Ciencia Regional, España

Available on the website: <https://investigacionesregionales.org/numeros-y-articulos/consulta-de-articulos>

### Additional information:

**To cite this article:** Lopez Garcia, M-A. (2024). Subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja: un panorama. Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 2024/1(58), 33-69. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.24.002>

# Subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja: un panorama

*Miguel-Angel Lopez Garcia\**

Recibido: 19 de febrero de 2023

Aceptado: 19 de agosto de 2023

## RESUMEN:

Este trabajo pasa revista a una variedad de cuestiones asociadas al diseño de los subsidios a la vivienda dirigidos a los hogares de renta baja. Se discuten los programas basados en la oferta (i.e., vivienda pública y vivienda construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas) y los orientados a la demanda (i.e., vales de alquiler y certificados de alquiler), así como la evidencia empírica sobre sus efectos.

**PALABRAS CLAVE:** Política de vivienda; subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja; vivienda pública; vales de vivienda.

**CLASIFICACIÓN JEL:** H2; H5; I38; R28; R31.

## Housing Subsidies to Low-Income Households: A Survey

### ABSTRACT:

In this paper we review a variety of issues related to the design of low-income housing subsidies. We discuss project-based assistance (i.e., public housing and privately-owned subsidized projects) and tenant-based assistance (i.e., rent vouchers and rent certificates), as well as the empirical evidence concerning their effects.

**KEYWORDS:** Housing policy; low-income housing programs; public housing; rent vouchers.

**JEL CLASSIFICATION:** H2; H5; I38; R28; R31.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con frecuencia se afirma que el libre juego de las llamadas fuerzas del mercado no consigue dar una respuesta adecuada a las necesidades de vivienda de los hogares en los tramos más bajos en la escala de rentas. En consecuencia, se sugiere que el sector público debe intervenir para asegurar que los hogares menos afortunados tengan acceso a un nivel de vivienda considerado como “digno”. Esta loable afirmación, sin embargo, nada dice sobre el *cómo* debe configurarse la política pública dirigida a tal efecto. En contraste con la opaca redistribución asociada a las políticas que pueden encuadrarse bajo el epígrafe general de controles de alquileres, y el carácter implícito de los subsidios a la vivienda habitada por su propietario que en ocasiones se hallan incorporados en la imposición sobre la renta personal, los subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja son mucho más explícitos.

En diversos países estos subsidios con frecuencia asumen la forma de vivienda pública proporcionada a los beneficiarios a precios por debajo de mercado. Estas viviendas suelen ser construidas, poseídas y gestionadas por las autoridades locales, quizás contando con el respaldo financiero de alguna instancia

---

\* Departamento de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Barcelona. España. [miguelangel.lopez@uab.cat](mailto:miguelangel.lopez@uab.cat)  
Autor para correspondencia: [miguelangel.lopez@uab.cat](mailto:miguelangel.lopez@uab.cat)

gubernamental superior. Sin embargo, desde el punto de vista del diseño de la política, debe abrirse la perspectiva para distinguir entre, por una parte, los programas que entrañan la construcción por el sector público de unidades nuevas o la construcción o rehabilitación por el sector privado (con subsidios públicos) de unidades pre-existentes, y, por la otra, los programas que implican la asistencia a unos hogares que son libres de elegir cualquier unidad de vivienda en el mercado que, dentro de sus posibilidades, les resulte satisfactoria y cumpla, además, ciertos estándares mínimos. Claramente, los primeros están *basados en la oferta*, mientras los segundos se hallan *orientados a la demanda*.

La diferencia entre estos dos diseños institucionales está clara más allá de las expresiones con que se etiqueten. Los subsidios basados en la oferta se denominan también *unit-based* o *project-based*, en el sentido de que están asociados a una unidad o proyecto constructivo concreto. Por su parte, los orientados a la demanda también se describen como *recipient-based* o *tenant-based*, al estar ligados al receptor de la ayuda, que incluso puede cambiar de unidad de vivienda “llevándose” la ayuda para utilizarla en una nueva unidad de su elección. En lo que sigue, y en aras de la claridad, se usarán tan sólo las dos expresiones del párrafo anterior, i.e., programas *basados en la oferta* y *orientados a la demanda*.

El propósito de este trabajo es pasar revista a una variedad de cuestiones ligadas al diseño institucional de los subsidios a la vivienda explícitamente dirigidos a los hogares de renta baja. La motivación última de estos subsidios se halla en consideraciones distributivas. Para proporcionar un fundamento normativo a estos programas, en la Sección 2 se discuten las motivaciones que, sobre bases de equidad y redistribución de la renta y el bienestar, pueden avanzarse para justificarlos. Y también, antes de analizar los efectos de las aproximaciones basadas en la oferta u orientadas a la demanda, se plantea la importante cuestión de si la vivienda debe ser considerada un bien “especial” o, por el contrario, simplemente “un bien más”.

La Sección 3 presenta un sencillo modelo de elección por parte de los hogares entre servicios de vivienda y otros bienes, modelo que proporciona un marco de referencia para el análisis posterior. La Sección 4 está dedicada a la aproximación basada en la oferta, es decir, la vivienda pública o la construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas. Para ello se discuten sus efectos en términos de eficiencia productiva y las posibles consecuencias sobre el comportamiento de los hogares beneficiarios. En particular, esto comporta analizar sus decisiones de aceptación o rechazo, si (en el caso más favorable, suponiendo aceptación) el resultado será un aumento o no del consumo de vivienda, así como la eficiencia o ineficiencia resultante en el consumo. La Sección 5 realiza una primera discusión de los subsidios orientados a la demanda en una variedad de diseños institucionales, según aquéllos operen a través de la elasticidad-precio o la elasticidad-renta de la demanda de servicios de vivienda. Se reseñan también los resultados del Experimental Housing Allowance Program, llevado a cabo en los Estados Unidos a lo largo de la década de los 70. La Sección 6, también dedicada a los subsidios orientados a la demanda, discute los efectos de dos diseños ligeramente diferentes, los “certificados de alquiler” y los “vales de alquiler”. Y la Sección 7 pasa revista a la evidencia empírica referida a los efectos de los subsidios considerados, tanto en Estados Unidos como en algunos países europeos. La Sección 8 concluye con algunos comentarios finales.

## **2. VIVIENDA, EQUIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y EL BIENESTAR**

La aproximación estándar al diseño y la evaluación de la política pública pasa por considerar la asignación de recursos y la distribución del bienestar consecuencia del comportamiento y la interacción humanos en el mercado a través de los prismas asociados a la eficiencia económica, la equidad y la estabilización macroeconómica [Musgrave (1959)]. Y si se amplía la perspectiva para incorporar otros objetivos sociales, considerando también el paternalismo y la libertad individual. Resulta una obviedad decir que existen diferentes grados de incompatibilidades entre estos diferentes objetivos, de manera que el diseño de la política no podrá sino comportar arbitrajes entre ellos, sacrificando algunos de ellos en aras de la consecución de los otros.

Como explicita su título, en esta Sección se pasan por alto las cuestiones relacionadas con la eficiencia y la estabilización, y se proporciona un marco de referencia para la discusión del papel del sector público en el mercado de vivienda en base a consideraciones de equidad y de distribución de la renta y el bienestar. Así, sobre éstas se discuten las motivaciones para la intervención pública y las consecuencias para el diseño de la política según la vivienda sea considerada como un bien más o, por el contrario, como un bien

especial. Esta diferenciación no es menor, y comporta actuaciones bien distintas ante un consumo inadecuado de vivienda, según éste sea un “problema de renta” o, alternativamente, un problema de vivienda”.<sup>1</sup>

Es bien sabido que bajo las condiciones ideales que subyacen al “Primer Teorema de la Economía del Bienestar”, el resultado del funcionamiento del libre mercado da lugar a una asignación de los recursos eficiente en el sentido de Pareto. En otras palabras, no resulta posible incrementar el bienestar de un individuo sin tener que reducir el de otro u otros, de suerte el resultado del sistema de precios es incompatible con el despilfarro. Sin embargo, también es bien sabido que, por sí solo, el sistema de precios fracasará en la consecución de una distribución de la renta y el bienestar considerada como socialmente aceptable. El “Segundo Teorema de Economía del Bienestar” afirma que, bajo ciertas condiciones no menos ideales (de hecho, incluso más restrictivas que las del primer teorema), puede descentralizarse cualquier asignación Pareto-eficiente mediante un equilibrio competitivo arbitrando los impuestos y transferencias de suma fija (*lump-sum*) apropiados. Bajo esas condiciones, la forma de conseguir los objetivos de equidad consiste en redistribuir las asignaciones iniciales o introducir impuestos y transferencias “neutrales” que no comportan coste alguno, ni de eficiencia ni de implementación. Sin embargo, la estructura de impuestos y transferencias de suma fija requeridos para descentralizar la asignación de recursos deseada puede no ser (y, en general, no lo será) compatible en términos de incentivos (*incentive-compatible*), haciendo efectivamente irrelevante el Segundo Teorema a los efectos del diseño de la política pública. En términos de la Economía del Bienestar convencional, la redistribución tiene entonces efectos sobre la eficiencia, y la política óptima deviene un ejercicio de segundo óptimo o de segunda preferencia (*second best*), en el que deben sopesarse, en el margen relevante, los objetivos de equidad y de eficiencia.

Con todo, y como cuestión previa al diseño de la política, en el presente contexto las cuestiones de equidad suscitan la pregunta de si la vivienda debe ser considerada como “un bien más”, o si, por el contrario, hay razones que la hacen “especial”. Y la respuesta a esta pregunta condiciona de forma directa cuál es la *forma* que deberían asumir los programas de redistribución. En efecto, si la vivienda es tan sólo un bien más sobre el que los hogares toman decisiones, un bajo de consumo de aquélla sería un “problema de renta”. Por el contrario, si la vivienda es considerada como un bien diferente en el que imperan objetivos sociales, las preferencias individuales pasan a segundo plano y un bajo consumo de vivienda se convierte en un “problema de vivienda”.

Cuando la vivienda es considerada en pie de igualdad con los demás bienes y el propósito es incrementar su consumo, la estrategia pasa necesariamente por afectar la restricción presupuestaria de los hogares. Resulta entonces posible usar dos mecanismos diferentes, según se opere a través de las fuentes de la renta o de los usos de la renta. El primero de ellos eleva la renta disponible de los hogares, ya sea mediante un cambio en los precios de los factores productivos de los que éstos son propietarios, o por medio de la modificación de la propia dotación de los mismos, o a través de una transferencia en efectivo. El segundo reduce los precios que los hogares deben satisfacer en sus compras de bienes y servicios, en este caso la vivienda, lo que, llevado hasta su extremo, se manifestaría en hacer que su precio fuera nulo.

Respecto a la elección entre transferencias en efectivo o en especie, y en ausencia de consideraciones de segunda preferencia, es habitual aceptar que si el único objetivo del sector público es la redistribución y se consideran prevalentes las preferencias de los hogares receptores, resulta más deseable (para el mismo coste presupuestario) redistribuir mediante transferencias en efectivo que por medio de transferencias en especie en forma de un consumo subsidiado de algunos bienes [Rosen (1985.a, 1985.b), Alston, Kearn y Vaughan (1992)]. Desde este punto de vista, la vivienda no constituye un bien especial, sino meramente uno más de los bienes y servicios consumidos por los hogares. La razón por la que el bajo nivel de 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, sigue el argumento, las políticas de vivienda no resultarían en general instrumentos ni eficientes ni equitativos para conseguir una distribución más justa.

---

<sup>1</sup> Los trabajos de Weicher (1979), Schreiber y Clemmer (1982), Rosen (1985.a), Fallis (1985), Whitehead (1999), Edwards (2007) y McDonald y McMillen (2011) analizan algunas cuestiones conexas.

Cuando se tienen en cuenta expresamente las cuestiones de segunda preferencia, el diseño óptimo de los subsidios a la vivienda deviene mucho más complejo. La política redistributiva óptima puede comportar la intervención en muchos mercados, incluyendo impuestos/subsidios sobre/a la vivienda. Un resultado general es que si el trabajo es la única fuente de renta y los hogares son iguales en cuanto a sus preferencias pero difieren en su productividad, 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 las preferencias individuales exhiben “separabilidad débil” entre la vivienda y el ocio [Atkinson (1977,1987), Atkinson y Stiglitz (1976,1980)]. Cuando estas condiciones no se verifican, por el contrario, puede existir un argumento en favor de un impuesto o subsidio, pero se añaden dificultades relacionadas con la propia definición de complementariedad o sustituibilidad entre vivienda y ocio.

Bajo la aproximación que subraya que la vivienda no es un bien más, ésta se convierte en un “bien meritorio” o “necesidad preferente” (*merit good*) [Musgrave (1959,1998)]. Si bien este término no tiene una noción generalmente aceptada, se aplica mejor a situaciones en que la elección individual está restringida por valores comunitarios. En el presente contexto estaría asociado a situaciones de paternalismo en algunas cuestiones redistributivas. Así, el carácter meritorio podría contemplarse en términos de una participación “justa” por parte de todos los integrantes de la sociedad en algunos bienes particulares. La vivienda emerge entonces como un claro candidato a formar parte de esta categoría. Y ese carácter especial implica que, incluso si existiera una distribución óptima de la renta, la sociedad podría seguir insistiendo en elevar el consumo de vivienda de algunos de sus componentes.

Una noción de equidad algo distinta, pero conducente a un resultado no muy diferente, hace hincapié no sólo en la existencia de un “igualitarismo general”, centrado en la distribución de la renta, sino también en un “igualitarismo específico” [Tobin (1970)]. Este último se traduciría en que todos los hogares deberían poder acceder a un nivel mínimo de ciertos bienes. Candidatos naturales a esta categoría de bienes serían el servicio militar y el acceso a la comida en tiempos de guerra, el derecho al voto, así como la educación o la sanidad básica y, desde luego, la vivienda. La sociedad, según esta línea de razonamiento, estaría dispuesta a tolerar una considerable desigualdad en la distribución de la renta, siempre y cuando se aseguraran unos estándares mínimos de consumo de los mencionados bienes.

Las ideas discutidas en los dos párrafos anteriores subrayan concepciones que en última instancia pueden etiquetarse como no individualistas. Una argumentación bien diferente, pero que conduce a similares conclusiones respecto al carácter especial de la vivienda, está constituida por la interdependencia de las funciones de utilidad de los hogares. Esta interdependencia, que no es sino una externalidad, podría dar lugar a la existencia de “redistribuciones Pareto-eficientes”, en las que una transferencia puede beneficiar no sólo al receptor sino también al donante [Hochman y Rodgers (1969)]. Si el donante se preocupa por (es decir, incorpora como argumento en sus preferencias) el consumo de algunos bienes por parte del receptor (y tiene, por tanto, una disposición a pagar para incrementar ese consumo), entonces el hecho de inducir al receptor a consumir más de algunos bienes, por ejemplo, la vivienda, puede ser del todo consistente con la eficiencia. Si la externalidad no es inframarginal (es decir, no es de un valor marginal cero en el equilibrio privado) y el número de hogares involucrados es elevado (y por tanto, no hay lugar para las negociaciones privadas entre las partes que internalicen la externalidad [à la Coase (1960)]), el equilibrio de mercado dará lugar a una cantidad de consumo de los bienes en cuestión ineficiente por defecto. Puede haber, por tanto, un argumento en favor de la intervención del sector público. En otras palabras, se abre la posibilidad de que las transferencias den lugar a cambios Pareto-superiores, en que resultan beneficiados tanto el donante como el receptor. E incluso (si bien no necesariamente, todo ello en función del diseño institucional) que el resultado final sea una asignación Pareto-eficiente, de suerte que no resulta posible mejorar la posición de uno de los agentes involucrados sin empeorar a otro u otros. Nótese que, en sentido estricto, este no es tanto un argumento de equidad como de eficiencia, intentando internalizar el efecto externo derivado de unas funciones de utilidad interdependientes. Y no menos importante, se suscitan los interrogantes relacionados, por un lado, con el diseño preciso de los subsidios que permiten obtener las ganancias en eficiencia y, por el otro, con los costes, también en términos de eficiencia, de los impuestos requeridos para financiarlos.

En definitiva, cuando los objetivos redistributivos reclaman la intervención pública en el mercado de vivienda, de cara a subsidiarla, el debate se desplaza a la cuestión de la deseabilidad de las transferencias en

efectivo frente a las transferencias en especie ligadas al consumo de vivienda. Y, en caso de adoptar la segunda aproximación, a cuál es el diseño institucional adecuado, es decir, cuál es la política óptima para aumentar el consumo de vivienda de los hogares más pobres [Weicher (1979), Olsen (1983), Rosen (1985.a), Smith, Rosen y Fallis (1988)]. En otras palabras, si debe ser un subsidio general a los servicios de vivienda que incremente el consumo por parte de aquéllos directa o indirectamente (es decir, a través de un proceso de “filtrado”), el control de alquileres, la vivienda de titularidad pública o las subvenciones a la vivienda para los hogares de renta baja. Estas dos últimas políticas se analizan con detalle en las Secciones siguientes.

Para finalizar, además de la noción de bien meritario o necesidad preferente, del igualitarismo específico y de la interdependencia de las funciones de utilidad de donantes y receptores, una forma de racionalizar el predominio de los subsidios y las transferencias en especie provendría de la observación de que éstas pueden constituir un instrumento para discriminar entre los hogares que tienen un derecho genuino a ciertas prestaciones y los que podríamos denominar “impostores” [Nichols y Zeckhauser (1982)]. En efecto, si resulta costoso determinar qué hogares tienen derecho a ser beneficiarios, hacer que las transferencias sean en especie puede constituir una forma de lucha contra el fraude. Después de todo, las transferencias en especie de bienes con una elasticidad renta negativa (como, por ejemplo, la vivienda de baja calidad), pueden desincentivar las solicitudes por parte de los impostores. Por un lado, al obligar a los realmente 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 entrañaría tener en cuenta ambos tipos de eficiencia.

### **3. UN MARCO PARA EL ANÁLISIS: LA ELECCIÓN ENTRE SERVICIOS DE VIVIENDA Y OTROS BIENES**

Como se discutió en la Sección 2, la respuesta a la pregunta de si la vivienda es o no “diferente” comporta aproximaciones totalmente diferentes al diseño de la política pública. Si la vivienda es un bien más, un consumo inadecuado de vivienda es un “problema de renta”. En efecto, si ésta resulta insuficiente para alcanzar el estándar deseado, la solución pasa sencillamente por incrementar la renta real al alcance del hogar. Aceptando que las preferencias individuales son prevalentes, se abre la elección entre afectar a las fuentes de la renta o a los usos de la renta. O, equivalentemente, si las transferencias para solucionar la insuficiencia de renta deben ser en efectivo y de libre disposición, o por el contrario en especie, a través de reducciones del precio de algunos bienes, en este caso, la vivienda. Por el contrario, si la vivienda es especial y los juicios de valor generalmente aceptados comportan que todos los hogares deben consumir ciertas cantidades mínimas de vivienda, un consumo inadecuado revela la existencia de un genuino “problema de vivienda”. Se abre entonces la posibilidad de que las consideraciones paternalistas pasen a primer plano, y la pregunta entonces deviene cuál es el diseño preciso que deben asumir las transferencias en especie asociadas al consumo de vivienda.

El marco básico usado en esta Sección abstrae de las características inherentes de la vivienda, es decir, la heterogeneidad, la durabilidad y la localización, y se centra en la elección por parte de los hogares entre los “servicios de vivienda” y los “otros bienes”. A nuestros efectos, y para que el análisis no se vea desdibujado por consideraciones importantes, pero no directamente relacionadas con las cuestiones a discutir, los servicios de vivienda se consideran simplemente como un agregado (inobservable) de las características o atributos de una unidad de vivienda valorados (positiva o negativamente) por los hogares, y que son emitidos por las unidades de (stock de) vivienda durante el periodo de tiempo considerado. De forma similar, los otros bienes también se toman como un bien compuesto. Esta simplificación no sólo permite comparar los efectos de una transferencia en efectivo con sus contrapartidas cuando la transferencia es en especie (y que quizás incorporan el requisito de que los hogares han de tener un consumo mínimo de vivienda) sino que facilita contemplar los efectos de la variedad de diseños institucionales que se discuten en las siguientes Secciones.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A buen seguro que el lector perspicaz echará en falta en la discusión que sigue la consideración explícita de una elección entre los bienes vivienda, no-vivienda y el trabajo-ocio, con una función de utilidad y un conjunto presupuestario definido sobre los tres

Así, las preferencias de un hogar candidato a recibir una transferencia del sector público por tener un nivel de renta bajo se caracterizan mediante una función de utilidad, (que se supondrá dotada con las propiedades de regularidad habituales) cuyos argumentos son el consumo de servicios de vivienda,  $HS$ , y el de otros bienes, resumidos en un escalar  $X$  (que puede interpretarse que incluye el ahorro y así el consumo futuro),

$$U = U(X, HS) \quad (1)$$

En ausencia de programas de transferencia, y con una renta  $M$  que se supondrá exógena, los gastos estarán asociados al alquiler,  $R$ , y al efectuado en otros bienes,  $p_X X$ , al precio  $p_X$  por unidad. Puesto que el alquiler puede escribirse como el producto del precio (inobservable) por unidad de servicio,  $p_{HS}$ , y los propios servicios consumidos (también inobservables), el gasto en alquiler verificará  $R = p_{HS}HS$ , de manera que la restricción presupuestaria viene dada por la expresión:

$$p_X X + R \equiv p_X X + p_{HS}HS = M \quad (2)$$

La Figura 1 muestra gráficamente una situación en que el hogar, dada la restricción acotada por la línea recta  $ab$ , escoge las cantidades de servicios de vivienda y de otros bienes representadas por  $c$ , en que son tangentes esa restricción y la curva de indiferencia más alta alcanzable. Nótese que si se toma  $p_X = 1$ , la pendiente de la restricción presupuestaria es  $(-p_{HS})$ , y el eje vertical permite medir tanto unidades de otros bienes como sumas en dinero.<sup>3</sup>

Con todo, debe observarse que los altos costes de transacción asociados a la búsqueda, la contratación y la mudanza, además de los costes emocionales, pueden hacer que los hogares pasen largos periodos de tiempo en situaciones “subóptimas” como  $d$  y  $e$ . En efecto, en  $d$  ( $e$ ), hay “subconsumo” (“sobresconsumo”) de vivienda respecto al deseado en base a la función de utilidad (1), en tanto que el valor marginal de los servicios de vivienda, medido por la relación marginal de sustitución, es mayor (menor) que su coste marginal, capturado por la pendiente de la restricción presupuestaria. Esto significa que el hogar desea más (menos) vivienda, y el punto  $d$  (al igual que  $e$ ) sólo puede reflejar un equilibrio temporal. Si bien estas cuestiones no son irrelevantes para el análisis econométrico, en lo que sigue se supondrá que o bien no

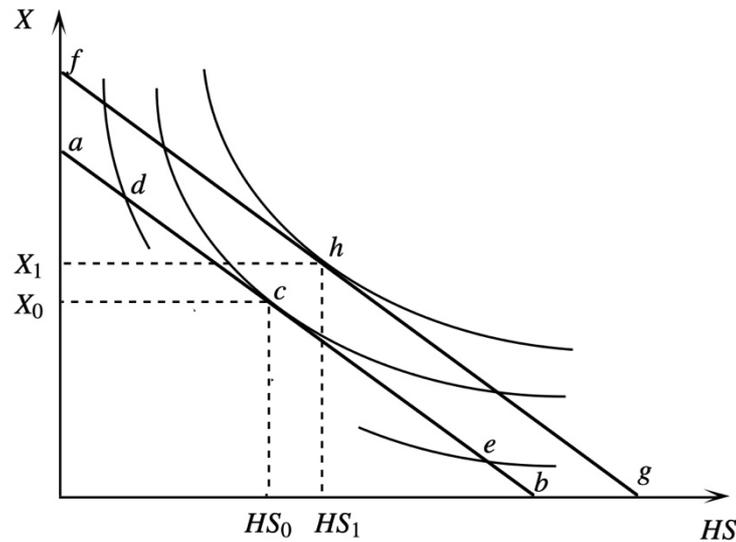
---

bienes. No es ésta la tónica general en los trabajos que discuten los efectos de los subsidios a la vivienda dirigidos a los hogares de renta baja que se discuten más abajo. Dos excepciones están constituidas por Schone (1992) y Fallis (1990). En la primera, la autora se pregunta por los efectos de la participación en un programa de vivienda pública (a describir en la Sección 4) sobre la oferta de trabajo. Sus resultados de simulación con una función de utilidad del tipo Stone-Geary definida sobre los tres bienes muestran que los hogares participantes en el programa pueden incrementar su oferta de trabajo. Por su parte, Fallis (1990) discute la deseabilidad relativa de los esquemas de subsidios a la vivienda orientados a la demanda (a discutir en la Sección 5, plan de desajuste de vivienda y plan de porcentaje de alquiler) cuando los objetivos sociales (i.e., la función bienestar social) consideran que la vivienda no es “un bien más”, sino que, tal y como se discutió en la Sección 2, constituye un bien meritorio o una fuente de igualitarismo específico. Los resultados de simulación y el análisis de sensibilidad cuando las preferencias de los hogares pueden describirse mediante un Sistema de Demanda Casi Ideal sugieren que no pueden avanzarse conclusiones generales. Una literatura conexa, que tiene en cuenta explícitamente las decisiones de oferta de trabajo, es que la aborda los subsidios a la vivienda desde una perspectiva de imposición óptima. El propósito aquí es maximizar una medida del bienestar social condicionada a las restricciones que surgen del comportamiento optimizador de los hogares y de un requerimiento dado de ingresos fiscales (tal vez nulo, en el caso de un esquema meramente redistributivo). Atkinson (1977) discute el diseño óptimo de un subsidio general al consumo de servicios de vivienda en una situación en que los hogares tienen las mismas preferencias pero difieren en su productividad (i.e., sus tasas de salario). Considera, por un lado, la situación en que el porcentaje de subsidio a la vivienda es el mismo para todos los hogares y el impuesto sobre la renta es lineal (i.e., un impuesto negativo sobre la renta), y, por el otro, el caso en que tanto el subsidio a la vivienda como el impuesto sobre la renta pueden ser tan no lineales como sea deseable. En este último caso, y como se mencionó más arriba, bajo ciertas condiciones de “separabilidad débil” entre el consumo de bienes el trabajo-ocio, no existe argumento en favor del subsidio al consumo de servicios de vivienda [Atkinson y Stiglitz (1976,1980)]. Más recientemente, Cremer y Gahvari (1998) analizan las consecuencias de suponer que los hogares tienen preferencias heterogéneas, consumen vivienda de diferentes calidades y el artifice de la política puede desplegar impuestos/subsidios no lineales sobre la vivienda.

<sup>3</sup> El supuesto de que el precio de los servicios de vivienda (y también el precio de los otros bienes) no se ve afectado por la política concreta discutida es inherente al análisis de equilibrio parcial. De esta manera, pueden rastrearse los efectos sustitución y efectos renta derivados de la política sin que éstos se vean afectados por las repercusiones de equilibrio general (y sus efectos sustitución y renta asociados). Es importante señalar que el levantamiento de este supuesto no hace variar las conclusiones respecto a los subsidios basados en la oferta, en tanto que sólo variarían el tamaño del subsidio implícito y la medida de la ineficiencia en el consumo. En cualquier caso, la valoración de ese supuesto debe considerarse a la luz de la evaluación de la evidencia empírica realizada en la Sección 7.

existen los costes mencionados o que las posiciones sobre las restricciones presupuestarias denotan equilibrios a “largo plazo”, en que esos costes pueden pasarse por alto.

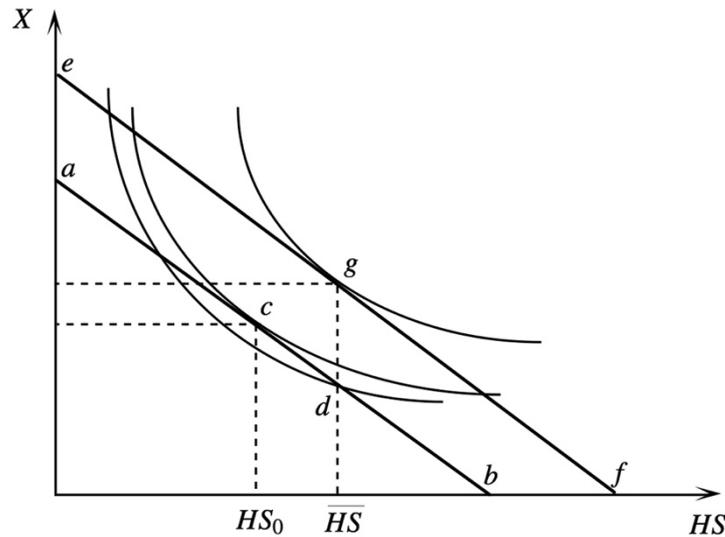
FIGURA 1.  
El modelo básico de elección entre servicios de vivienda y “otros bienes”



Una transferencia en efectivo de cuantía  $T$  hará que el lado derecho de la restricción (2) pase a ser  $M+T$ . Al no modificar el precio relativo de los servicios de vivienda y los otros bienes, el resultado sería un desplazamiento paralelo de la restricción presupuestaria hasta  $fg$  en la Figura 1, lo que, desatendiendo las consideraciones del párrafo anterior, implicaría una nueva elección en  $h$ . Bajo el razonable supuesto de que ambos bienes son normales (supuesto que mantendremos en todo el análisis) en la nueva situación el consumo de ambos bienes habría aumentado de  $(X_0, HS_0)$  a  $(X_1, HS_1)$ , con unos aumentos relativos que dependerán de la elasticidad-renta respectiva.

La Figura 2 permite retomar la cuestión de si la vivienda es o no especial, así como obtener algunas indicaciones respecto al diseño de la política. En ella podemos suponer que los juicios de valor generalmente aceptados, quizás derivados de alguna de las nociones no individualistas discutidas en la Sección 2, comportan un consumo mínimo de servicios de vivienda  $\overline{HS}$ . Si la cantidad que consume el hogar de renta baja es superior a esa cuantía, no hay problema y este es el final de la historia. Supongamos, por el contrario, que no es así, y  $HS_0 < \overline{HS}$  como en  $c$  en la Figura 2. Una solución es proporcionar al hogar una transferencia en efectivo de cuantía (medida en unidades de  $X$ ) igual a  $ea$ . Su restricción presupuestaria pasaría entonces a ser  $ef$  y elegiría libremente  $g$ , consumiendo más de ambos bienes y alcanzando la curva de indiferencia que pasa por ese punto. Dado que en  $c$  el hogar está consumiendo menos vivienda que el nivel considerado mínimo, una alternativa sería forzar al hogar a situarse sobre el punto  $d$  de su restricción presupuestaria inicial, donde consume más servicios de vivienda pero menos de otros bienes y su bienestar es menor. Puesto que esta asignación no es compatible en términos de incentivos (i.e., con la restricción presupuestaria  $ab$  el hogar desea  $c$ ), podría ofrecerse al hogar, de forma más plausible, una unidad de vivienda con los servicios de vivienda mínimos  $\overline{HS}$  a un precio por debajo de mercado, de forma que se colocara en algún punto del segmento  $dg$ . Si la familia lo aceptara, el coste presupuestario sería menor (excepto, claro está, en  $g$ ) que con la transferencia en efectivo que permite elegir libremente  $\overline{HS}$ . Esta aproximación, sobre bases paternalistas, según la cual “alguien” sabe mejor que el propio hogar lo que es bueno para él, es la que en última instancia subyace a los subsidios basados en la oferta, que se introducen a continuación.

FIGURA 2.  
Requisito de consumo de una cantidad mínima de servicios de vivienda



#### 4. SUBSIDIOS BASADOS EN LA OFERTA: VIVIENDA PÚBLICA Y VIVIENDA CONSTRUIDA O REHABILITADA POR EL SECTOR PRIVADO CON AYUDAS PÚBLICAS

Como se señaló en la Sección 2, los subsidios al consumo de vivienda por los hogares de renta baja pueden justificarse por la consideración de aquella como un bien meritorio o necesidad preferente, como sujeto de igualitarismo específico, como la causa de efectos externos no internalizados o como un mecanismo para separar a los legítimos beneficiarios de los considerados impostores. Un programa público candidato para conseguir el objetivo propuesto proporcionaría por tanto “vivienda” a los beneficiarios. Es decir, directamente una transferencia en especie en forma del bien cuyo consumo se pretende incrementar en vez de una transferencia en efectivo no restringida. Este programa, siguiendo con el argumento, podría entonces calificarse como exitoso si acaba induciendo a los hogares beneficiarios a consumir más vivienda y menos de otros bienes que en el caso de una transferencia no restringida de igual cuantía. Y esto sería así incluso si interfiere en sus elecciones, o, cargando las tintas, precisamente por ello.

Los subsidios a la vivienda para hogares de renta baja basados en la oferta incluyen tanto la que se ha venido en llamar “vivienda pública” como la vivienda construida o rehabilitada por agentes del sector privado con subsidios públicos (por ejemplo, tipos de interés por debajo de mercado o diversas formas de cesión de suelo). En el caso de la primera, el sector público, generalmente una instancia de nivel superior, se involucra, subvencionándola, en la construcción de vivienda para hogares de renta baja, vivienda que es posteriormente gestionada por las autoridades locales. En el caso de la segunda, los agentes privados (incluyendo también a entidades sin ánimo de lucro) se comprometen a proporcionar vivienda en alquiler que cumple ciertos estándares con alquileres moderados a hogares con características concretas por un determinado número de años. En aras de facilitar la argumentación y para no estar continuamente arrastrando que la discusión se aplica a ambos tipos, en lo que sigue se usará simplemente la expresión “vivienda pública”, en el bien entendido de que se refiere a ambas modalidades.

Bajo una aproximación basada en la oferta, se ofrece a los hogares inscritos en el programa (y que con toda probabilidad se hallaban en lista de espera) una (o, en el mejor caso, varias) unidad(es) de vivienda pública, de localización y características estructurales determinadas. En caso de aceptación, los inquilinos pagan un alquiler que está por debajo del nivel de mercado y que depende de las características del hogar, especialmente de su renta. Este tipo de programas suscita diversas consideraciones, y ha sido en particular en Estados Unidos donde los analistas se han mostrado más activos en su estudio. En concreto, dos tipos

de cuestiones emergen como importantes. La primera es si las decisiones de producción de la vivienda pública son o no consistentes con la eficiencia productiva, es decir, si dadas las características de la unidad de vivienda, se produce con el menor coste posible. La segunda está relacionada con las propias decisiones de los hogares beneficiarios y sus consecuencias en términos tanto de eficiencia en el consumo como en base a las nociones usuales de equidad, horizontal y vertical. Para ello resulta necesario saber, en primer lugar, si los hogares aceptarán o no la vivienda que se les ofrece. En segundo lugar, siempre en el caso más favorable en que se acepta, si se conseguirá el presumible objetivo de que el hogar consuma más vivienda. En tercer lugar, cuál es la relación entre vivienda pública e ineficiencia en el consumo, lo que equivale a preguntar si la aproximación basada en la oferta da lugar a una situación en que los hogares receptores valoran la transferencia en especie en menos que el coste para quienes han de sufragarlas. Y cuarto, pero no por ello menos importante, cuáles es la valoración en términos de equidad y sus implicaciones en términos distributivos.<sup>4</sup>

#### 4.1. SUBSIDIOS BASADOS EN LA OFERTA E INEFICIENCIA PRODUCTIVA

En cuanto a la primera fuente de ineficiencia, se ha sugerido que el sector público produce una vivienda igualmente deseable de forma más cara que el sector privado. Así, y como ejemplo de esta ineficiencia productiva, durante una serie de años en Estados Unidos el pago de los costes de capital por el gobierno federal, pero no de los costes de funcionamiento, habría creado un incentivo para que las autoridades locales produjeran vivienda con demasiado capital y pocos *inputs* corrientes de mantenimiento en relación con el caso en que hicieran frente a precios de mercado por ambos [Muth (1973), Rosen (1985.a), Mayo (1986)]. A esta ineficiencia asignativa debería añadirse la ineficiencia técnica resultante de la falta de incentivos resultante del comportamiento burocrático [Olsen (2003,2008), Olsen y Zobel (2015)].

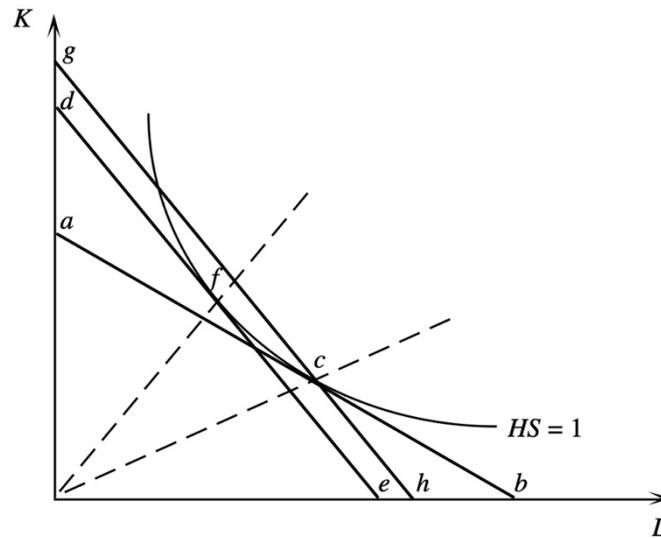
La Figura 3 permite ilustrar algunas de estas consideraciones, donde se supone que los servicios de vivienda,  $HS$ , se producen mediante “*inputs inmobiliarios*” utilizados en la construcción de los edificios (e.g., suelo),  $L$ , e “*inputs corrientes*”,  $K$ , usados para mantenerlos. Suponiendo, en aras de la simplicidad, rendimientos constantes a escala, es suficiente centrar la atención en la isocuanta unidad,  $HS = 1$ .<sup>5</sup> La recta isocoste  $ab$  tiene como pendiente los precios relativos de ambos *inputs* desde la perspectiva del gobierno local que produce la vivienda pública, y en  $c$  se minimizan los costes dados esos precios. El hecho de que  $ab$  sea más plana que  $de$ , es decir, la línea isocoste con los precios de mercado, refleja los subsidios a los *inputs* inmobiliarios. La minimización de los costes con estos últimos comportaría la elección de  $f$ .<sup>6</sup> Comparando  $c$  y  $f$  resulta claro que el subsidio, al reducir el precio por unidad de  $L$ , induce a la unidad decisora a utilizar en  $c$  técnicas productivas más intensivas en *inputs* inmobiliarios que lo que deberían ser sobre bases de eficiencia en  $f$ . La ineficiencia productiva está asociada a la diferencia entre las rectas isocoste que pasan por los puntos  $c$  y  $f$ , y puede medirse como la distancia  $dg$  ( $eb$ ) en términos de *inputs* corrientes (*inputs* inmobiliarios). Esa sería la ganancia en eficiencia consecuencia de la eliminación de los subsidios a los *inputs* inmobiliarios en la producción de una cantidad  $HS = 1$  de vivienda pública.

<sup>4</sup> Los trabajos de Muth (1973), Weicher (1979), Schreiber y Clemmer (1982), Friedman y Weinberg (1982), Olsen (1982,1983,1987,2003), Olsen y Barton (1983), Rosen (1985.a), Mayo (1986), Brueckner (2011), McDonald y McMillen (2011) y Olsen y Zabel (2015) discuten diversas cuestiones asociadas al análisis económico de la vivienda pública.

<sup>5</sup> La frontera de la función de producción, que representa la máxima cantidad de servicios de vivienda que resulta factible dados unos valores de  $K$  y  $L$ , puede escribirse como  $HS = F(K, L)$ . Puesto que esta frontera describe las combinaciones de  $K$ ,  $L$  y  $HS$  que son técnicamente eficientes, la producción efectiva será como máximo igual a ese nivel. La propiedad de rendimientos constantes a escala es equivalente a la homogeneidad de grado uno de la función de producción, de manera que se verifica que  $F(\lambda K, \lambda L) = \lambda F(K, L)$  para cualquier valor positivo de  $\lambda$ . En particular, para  $\lambda = 1/HS$  resulta  $F\left(\frac{K}{HS}, \frac{L}{HS}\right) = 1$ , que es la isocuanta unidad representada en la Figura 3. Por tanto, los puntos de la isocuanta representada en ese diagrama representan las relaciones  $\frac{K}{HS}$  y  $\frac{L}{HS}$  coherentes con la eficiencia técnica.

<sup>6</sup> El “lema de la eficiencia productiva” de Diamond y Mirrlees (1971.a, 1971.b) proporciona una justificación normativa el uso de los precios de los factores implícitos en la línea  $de$  para el análisis de la eficiencia. Este lema establece que, en presencia de rendimientos constantes a escala, la estructura impositiva indirecta óptima no debe distorsionar las elecciones de factores productivos por parte de las empresas. Es decir, los impuestos sobre mercancías deben gravarse sobre los bienes de consumo final y no sobre los factores productivos.

FIGURA 3.  
Vivienda pública e ineficiencia productiva



La discusión anterior, sin embargo, puede muy bien subvalorar la ineficiencia productiva. En efecto, partió de la base de que la unidad decisora siempre se movía a lo largo de una isocuanta de referencia, y en particular, la isocuanta  $HS = 1$ . En términos de las medidas usuales de eficiencia productiva [Farrell (1957)], esto equivale a decir que se centró en la ineficiencia *asignativa* (o ineficiencia *precio*), pero desatendió la ineficiencia *técnica*. En la Figura 3, esta última comportaría que el punto concreto que refleja la elección por el ente decisor de los factores productivos con que obtiene una unidad de producto *no* se halla sobre la isocuanta  $HS = 1$ , sino en el área acotada a la derecha de ésta. La consecuencia de la ineficiencia técnica sería entonces la posibilidad de reducir el uso de al menos uno de los factores productivos (o de ambos) sin variar la cantidad producida. O, de forma equivalente, resultaría factible conseguir una mayor producción con la cantidad de factores disponibles.<sup>7</sup> Existen diversas razones para pensar que este es efectivamente el caso [Mayo (1986), Olsen (2003,2008), Olsen y Zobel (2015)]. En primer lugar, de acuerdo con la moderna teoría económica de la burocracia [Niskanen (1971)], es de esperar que la ausencia casi total de incentivos a la consecución de la eficiencia por parte de las entidades administrativas a cargo de la producción y el mantenimiento de las viviendas públicas se manifieste en ineficiencia técnica. En segundo lugar, en el caso de los programas que subsidian proyectos privados, aparecerán beneficios excesivos como consecuencia del proceso de selección y adjudicación por los agentes motivados por el ánimo de lucro si (como es el caso En estados Unidos) no se proporcionan subsidios a todos los potenciales oferentes que desearían participar. Y, en tercer lugar, se deben citar también los recursos dedicados por los adjudicatarios seleccionados para asegurarse los limitados subsidios disponibles.

#### 4.2. SUBSIDIOS BASADOS EN LA OFERTA, INEFICIENCIA EN EL CONSUMO Y EFECTOS EN TÉRMINOS DE EQUITAD

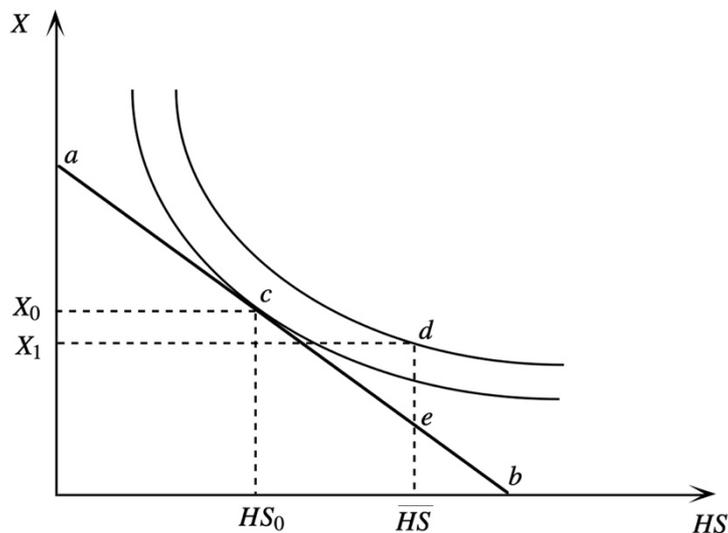
Como se señaló más arriba, bajo un programa típico de transferencia en especie ligada al consumo de vivienda y basado en la oferta se ofrece a un hogar con los requisitos para acceder al programa la posibilidad de habitar una unidad de vivienda concreta (cuyo tamaño depende del tamaño de la familia y su composición) con un alquiler por debajo de su nivel de mercado. En aras de la simplicidad podemos concretar el ofrecimiento a una vivienda de tamaño, calidad, ubicación física y vecindario dados. De hecho, el hogar ve cómo se reduce el precio que debe satisfacer por la unidad de vivienda específica que se le asigna, pero esto es muy diferente de una reducción del precio de cualquier cantidad de servicios de

<sup>7</sup> En estas condiciones, la medida de la eficiencia productiva de una unidad decisora a la Farrell (1957) se descompone entre las medidas de eficiencia técnica y de eficiencia asignativa. En particular, la medida de la (in)eficiencia productiva puede escribirse como el producto de las medidas de (in)eficiencia técnica y asignativa.

vivienda que pudiera desear. En otras palabras, dado el stock de viviendas públicas disponible, el hogar hace frente a una decisión binaria, de “todo o nada”, y debe así elegir entre aceptar la unidad que le ha sido asignada, por la cual satisfará un alquiler menor que el de mercado, o no aceptarla, y en consecuencia renunciar a la participación en el programa (probablemente colocándose al final de la lista de espera).

Las cuestiones a dilucidar son diversas. En primer lugar, si los hogares elegibles aceptarán o no la vivienda que se les ofrece. Y en segundo lugar, en el caso más favorable en que se acepta, si se conseguirá que consuman más vivienda. Con esa información resultará posible acometer una valoración de este tipo de subsidios en base a los criterios de eficiencia y equidad. En términos de la Figura 4, un hogar elegible hace frente a la restricción presupuestaria  $ab$  y consume  $(X_0, HS_0)$  en  $c$  antes del ofrecimiento. La posibilidad de acceder a una vivienda pública se ilustra mediante la combinación de vivienda y otros bienes representada por el punto  $d$ . El hecho de que  $d$  se halle fuera de la restricción inicial indica que el alquiler asociado a  $\overline{HS}$  unidades de servicio de vivienda está subsidiado, y la cuantía del subsidio (medida en términos de los otros bienes) viene dada por la altura  $de$ . En este caso, el hogar decidirá aceptar, toda vez que aunque el consumo de otros bienes resulta menor, la combinación  $(X_1, \overline{HS})$  le permite alcanzar un mayor nivel de bienestar a lo largo de una curva de indiferencia más alejada del origen.

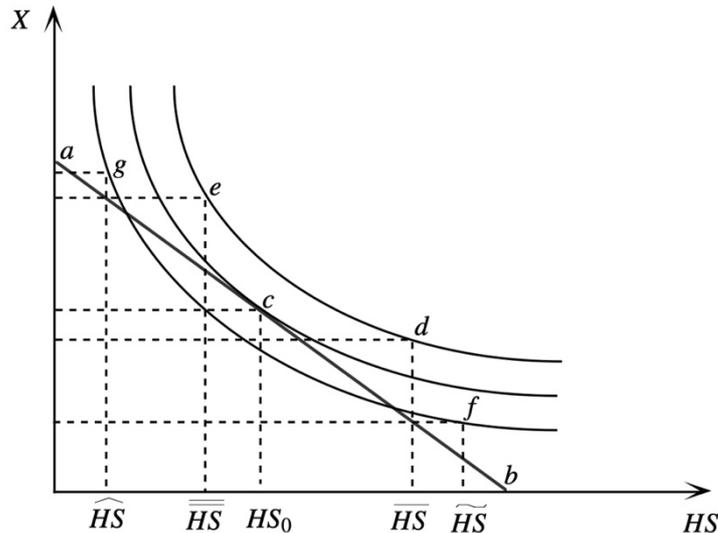
FIGURA 4.  
Vivienda pública ofrecida con un alquiler por debajo del de mercado



No obstante, también puede suceder el caso contrario, es decir, que a pesar de hacer frente a una vivienda con un alquiler reducido, el hogar decida rechazarla y no participar en el programa de vivienda pública. Más aún, es perfectamente posible que un hogar acepte la unidad de vivienda que se le ofrece, pero que ahora consuma *menos* vivienda que con anterioridad. La Figura 5 muestra una variedad de posibilidades al alcance de un hogar típico y permite también observar las diferentes respuestas. El punto  $d$  es el mismo que en la Figura 4, y resultará tanto en aceptación como en un mayor consumo de vivienda. El ofrecimiento de  $e$ , que tiene asociado  $\overline{HS}$  unidades de servicio de vivienda, también comportará la participación en el programa, pues el nivel de bienestar alcanzable aumenta, pero ahora el consumo de vivienda es menor que el inicial,  $HS_0$ . Puesto que consumir una mayor cantidad de vivienda comporta renunciar a la unidad subvencionada y tener que pagar el precio de mercado a lo largo de la restricción presupuestaria original  $ab$ , resulta racional para el hogar aceptar ese consumo menor de vivienda en  $e$  a cambio de poder disfrutar de una mayor cantidad de otros bienes. Y no pueden desatenderse situaciones como las ilustradas por  $f$  y  $g$ . En ambos casos el hogar rehusará participar en el programa de vivienda pública, aunque en el primero el consumo de vivienda podría haber sido mayor ( $\widehat{HS}$ ) y en el segundo menor ( $\widetilde{HS}$ ) que en la situación inicial. Sea como fuere, la razón de la variedad de casos ilustrados en la Figura 5 es siempre la misma: aceptar o no aceptar comporta una decisión binaria, en la que se ofrece una (y en el mejor de los casos más de una) vivienda de características estructurales dadas, sin permitir hacer

ajustes en el margen. Y esto no tiene nada que ver con ofrecer unas posibilidades de elección asociadas a una nueva restricción presupuestaria.

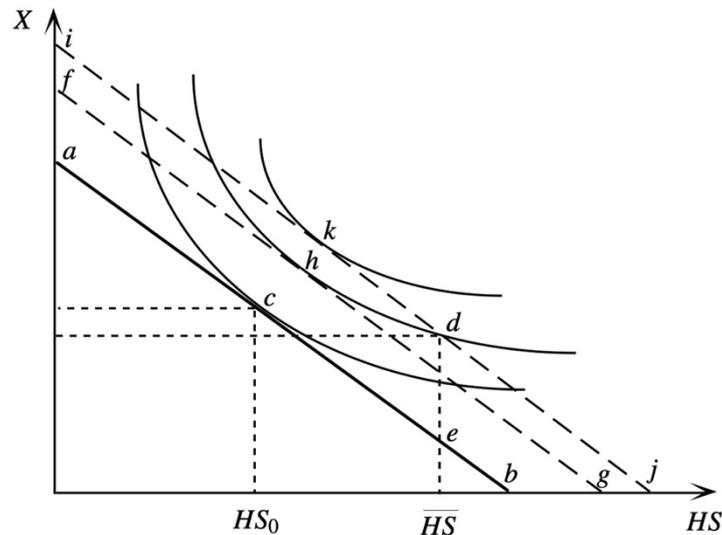
FIGURA 5.  
Diferentes respuestas al ofrecimiento de una vivienda pública subsidiada



Una cuestión de crucial importancia para evaluar la eficiencia de los subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja basados en la oferta reside en saber en qué medida ha aumentado la renta real de los beneficiarios. Esto es lo mismo que preguntar qué cantidad de renta *en efectivo*, como alternativa a la participación en el programa, sería contemplada como equivalente por el hogar, en el sentido de que le permitiría alcanzar el mismo nivel de bienestar. El punto *d* en la Figura 6 representa el caso más favorable a los subsidios, pues el hogar acepta participar y consume más vivienda. En ese diagrama resulta inmediato comprobar que la línea de trazos *fg* (paralela a la inicial, *ab*) representa la restricción presupuestaria que, con los mismos precios de la vivienda y los otros bienes, permitiría a la familia alcanzar en *b* la misma curva de indiferencia que pasa por *d*, el punto asociado a la vivienda pública. En consecuencia, la transferencia en efectivo (medida en unidades del bien *X*) equivalente en términos de bienestar del receptor a la transferencia asociada a  $\overline{HS}$  viene dada por *af*. Sin embargo, puesto que efectivamente se proporciona la vivienda pública en *d*, el coste de proveerla viene dado por *ai* (igual a *de*), donde *i* es la ordenada en el origen de la restricción de trazos *ij*.

Llegados a este punto, y antes de discutir en detalle la (in)eficiencia en el consumo de los subsidios a la vivienda basados en la oferta, es importante clarificar el sentido preciso de la noción de (in)eficiencia. Obviamente, la pregunta relevante para el análisis de la eficiencia es si, para un nivel de bienestar de los contribuyentes, resulta posible incrementar el bienestar de los receptores. O, de forma equivalente, para un nivel de bienestar de los receptores, si resulta posible incrementar el bienestar de los contribuyentes. Con una respuesta afirmativa, la asignación de recursos sería ineficiente en el sentido de Pareto, en tanto en cuanto la distribución del bienestar estaría asociada a un punto interior de la “frontera de posibilidades de bienestar”. Cuando se toman como justificaciones de los subsidios el hecho de que la vivienda es un bien meritorio o la existencia de igualitarismo específico, las consideraciones de eficiencia no son sino las derivadas de un juicio de valor más, sin duda respetable, pero que entra en contradicción con esas dos justificaciones. Por el contrario, cuando la motivación de los subsidios surge de un criterio individualista, que tiene por tanto en cuenta de forma explícita las preferencias de hogares y sus niveles de bienestar, debe diferenciarse entre las situaciones en que la interdependencia de las funciones de utilidad es o no un factor relevante.

FIGURA 6.  
Vivienda pública e ineficiencia en el consumo



En ausencia de las externalidades en el consumo descritas en la Sección 2, el bienestar de los contribuyentes dependerá de forma directa de la cantidad de impuestos que pagan para sufragar los subsidios. Por tanto, las dos preguntas planteadas en el párrafo anterior pueden reescribirse como ¿es posible, dada la factura fiscal pagada por los contribuyentes, mejorar la posición de los beneficiarios? O, si se prefiere, ¿resulta factible, tomando como dado el bienestar de los beneficiarios, reducir el coste fiscal de los subsidios? En términos de la Figura 6, el aumento en la renta real de un hogar que habita la unidad de vivienda pública es  $af$ , mientras su coste para los contribuyentes es  $ai$ . De esta manera, la distancia  $if$  constituye una medida de la ineficiencia en el consumo provocada por el hecho de que la transferencia es en especie en vez de ser en efectivo. La cuestión aquí deviene empírica, en el sentido de si esta ineficiencia es significativa en términos cuantitativos. Aunque existen diferencias entre las estimaciones, y los problemas econométricos implicados no son menores, existe consenso respecto a que la vivienda pública distorsiona las pautas de consumo de sus beneficiarios [Aaron y Von Furstenberg (1971), Murray (1975, 1980), Kraft y Olsen (1977), Kraft y Kraft (1979), Olsen (1983), Olsen y Barton (1983), Rosen (1985)].

Por el contrario, con unas funciones de utilidad interdependientes, de forma que algunos hogares (digamos los contribuyentes que son “ricos”) derivan bienestar no sólo del coste impositivo de las transferencias sino de *a qué* se dedican éstas (en este caso, favorecer el consumo de vivienda de los hogares “pobres”), el análisis deviene más complejo. En efecto, la discusión ahora debe incorporar también la “eficiencia en la consecución del objetivo” considerado, es decir, el aumento de la vivienda consumida por los hogares de renta baja. Si bien el análisis se complica, y el tratamiento formal requerido excede al admisible en este trabajo, pueden enunciarse algunas proposiciones generales [Shibata (1971), Browning y Browning (1979), Fallis (1985)]. En primer lugar, y como se avanzó en la Sección 2, dejando de lado consideraciones derivadas de la negociación entre las partes en el marco del “teorema de Coase”, el resultado en ausencia de intervención pública será ineficiente. En concreto, la existencia de efectos externos en el consumo se traduce en un consumo de vivienda por parte de los hogares pobres ineficientemente bajo, existiendo, por tanto, asignaciones de recursos en que pueden mejorar tanto los receptores de la transferencia como los donantes. En segundo lugar, sin embargo, la mera introducción de una política de subsidios en forma de vivienda pública *no asegura* en modo alguno la consecución, no ya de una asignación Pareto-eficiente, sino de una que, incluso no siéndolo, comporte un cambio Pareto-superior. En tercer lugar, lo que constituye un resultado importante, puede demostrarse que esta última afirmación no sólo afecta a los programas de subsidio basados en la oferta, sino que se extiende también a los orientados a la demanda que se discuten en las Secciones siguientes. El diseño de políticas eficientes requiere conocer la cuantía precisa de los beneficios marginales externos obtenidos por los donantes potenciales, un tipo de conocimiento muy difícil de obtener. Así las cosas, en lo que sigue la valoración de la eficiencia en el

consumo se centra en la situación, más convencional y a la vez más sencilla, en que no existen externalidades en el consumo.<sup>8</sup>

La ineficiencia en el consumo ilustrada en la Figura 6 constituye el argumento estándar en favor de la superioridad de las transferencias en efectivo respecto a las transferencias en especie como mecanismo para mejorar la posición de los hogares en los tramos más bajos de la escala de rentas. Implícito en él está el juicio de valor de que los individuos son los mejores jueces de su propio bienestar. Y aunque el análisis económico convencional muestra una gran adhesión al mismo, otros juicios de valor son ampliamente aceptados. Así, la justificación de los programas basados en la oferta, sean viviendas públicas o proyectos rehabilitados por el sector privado con subsidios públicos, podría estar en el paternalismo, en la convicción de que (al menos algunos de) los hogares de renta baja subestiman sus necesidades de vivienda [Olsen (1983,2003)] o en la lucha contra los barrios degradados y las externalidades negativas asociadas a los costes sociales que se les suelen atribuir [Rothenberg (1967,1972), Brueckner (2011)]. Estas justificaciones, tan alejadas como están de la Economía del Bienestar ortodoxa, son absolutamente razonables. Siguiendo con el argumento, es precisamente la intromisión en, y la distorsión de, los patrones privados de consumo la clave en la que puede radicar el apoyo del público a esos programas. En otras palabras, lo que para un analista es simplemente ineficiencia de un programa, para otras personas, incluido el artífice de la política, puede ser su misma razón de ser.

En cuanto a los efectos distributivos, existe acuerdo en que este tipo de programas viola los criterios usuales de equidad, tanto horizontal como vertical [Weicher (1979), Kraft y Kraft (1979), Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1982,1983), Olsen y Barton (1983), Rosen (1985.a), Smith, Rosen y Fallis (1988)]. En lo referido a la equidad horizontal, es decir, el igual tratamiento a los iguales, puesto que el número de hogares con los requisitos de acceso excede con mucho al número de viviendas públicas disponibles, estos programas proporcionan un beneficio sustancial al (en ocasiones pequeño) porcentaje de “afortunados”, pero nada en absoluto al otro gran número de potenciales beneficiarios con parecidas o iguales circunstancias. Desde luego, puede afirmarse que el programa es equitativo *ex-ante*, en el sentido de que, por ejemplo mediante sorteos, se consigue que todos los hogares elegibles tengan la misma probabilidad de acceder a las pocas viviendas públicas disponibles. Pero eso en modo alguno quita que, sobre una base *ex-post*, algunos de ellos habitarán las viviendas y el resto no. Por su parte, la equidad vertical, es decir, el tratamiento diferente a los diferentes, arrastra la indefinición inherente de dejar sin respuesta la crucial pregunta de cuán diferente debe ser ese tratamiento (diferente) que deben recibir hogares por lo demás diferentes. Pero, en cualquier caso, con los subsidios basados en la oferta, incluso en el caso más favorable en que los beneficiarios se acaban concentrando entre los hogares de renta baja, resulta de todo punto imposible impedir que resulten beneficiados algunos que se hallan en una situación mejor que otros que no recibirán subsidio alguno.

Finalmente, y como cuestiones conexas pero importantes, los subsidios basados en la oferta pueden hacer muy difícil o imposible preservar la anonimidad de sus receptores, y estigmatizarlos al concentrar a los hogares de rentas bajas en las localizaciones y barrios concretos en que está construida la vivienda pública. Y pueden también impedir un buen funcionamiento del mercado de trabajo al disuadir a los

<sup>8</sup> El caso en que no hay efectos externos es fácil de modelizar. En aras de la simplicidad puede suponerse la existencia de tan sólo dos hogares, A, el hogar “rico”, y B, el hogar “pobre”. Para A la función de utilidad puede escribirse como  $U^A = U^A(X^A)$ , donde  $X^A$  denota su consumo (incluyendo, para ahorrar notación, el de vivienda), que es igual a su renta neta de los impuestos con que financiar los subsidios a la vivienda de B. La contrapartida para B es  $U^B = U^B(X^B, HS^B)$ , donde  $HS^B$  y  $X^B$  representan el consumo de vivienda y de no-vivienda de B, respectivamente. Esta es la situación implícita en el análisis de la Figura 6. Por el contrario, cuando existen externalidades en el consumo, las preferencias de A pueden representarse como,  $U^A = U^A(X^A, HS^B)$ , donde el efecto externo proviene de que el impacto del consumo de vivienda de B sobre el bienestar de A es positivo. Así, por un lado, la externalidad positiva implica que A está mejor cuando, todo lo demás constante, B consume más vivienda. Pero, por el otro, si A debe pagar impuestos con los que financiar el subsidio que permite el aumento de consumo de vivienda de B, su consumo  $X^A$  será menor y estará peor. Las preferencias del hogar “pobre”,  $U^B = U^B(X^B, HS^B)$ , pueden dibujarse en los ejes  $X^B$  y  $HS^B$  mediante las curvas de indiferencia usuales. Sin embargo, la representación de las preferencias del hogar “rico” en esos mismos ejes,  $U^A = U^A(X^A, HS^B)$ , requiere la construcción de unas curvas de indiferencia “ajustadas” [Shibata (1971)], cuya forma captura el beneficio marginal externo que deriva A del consumo de vivienda de B. La superposición de ambas funciones permite caracterizar un área en forma de “lente” que muestra la ineficiencia de la asignación resultante del mercado privado y, a la vez, representa tanto las asignaciones Pareto-eficientes como las que dan lugar a cambios Pareto-superiores [Browning y Browning (1979), Fallis (1985)]. Es entonces inmediato mostrar que no cualquier intervención pública en el mercado de vivienda generará ganancias en bienestar. Y esto, como se subraya en el texto principal, es cierto tanto para un programa basado en la oferta como para los orientados a la demanda.

receptores de aceptar trabajos en otros lugares por el hecho de tener que abandonar la unidad de vivienda subsidiada que ocupan.

## 5. SUBSIDIOS ORIENTADOS A LA DEMANDA: “SUBVENCIONES A LA VIVIENDA” Y EL EXPERIMENTAL HOUSING ALLOWANCE PROGRAM

La valoración realizada en la Sección anterior respecto a la vivienda pública explica por qué la aproximación basada en la oferta no constituye un programa del agrado de la mayoría de los analistas. E incluso puede afirmarse que una parte relevante de éstos se acerca a la política de vivienda con la convicción previa de que, a menos que exista evidencia en contrario, es mejor dar a los beneficiarios dinero en vez de vivienda. De hecho, 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), Rosen (1985.a)], y 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 [Eckhoff (1983)].

Sea como fuere, no parece haber razones por las que no pueda romperse el vínculo entre el subsidio al consumo de vivienda para los hogares con pocos recursos y la provisión pública, de manera que el subsidio en cuestión pudiera aplicarse a cualquier vivienda a su alcance existente en el mercado. En este sentido, los subsidios orientados a la demanda, recibidos directamente por los hogares y a utilizar según su voluntad, o recibidos indirectamente por ellos a través del propietario de la unidad de vivienda que constituye su alojamiento, 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 públicas, con la consiguiente ganancia potencial en términos de eficiencia productiva discutida en la subsección 4.1. En segundo lugar, desde una perspectiva de eficiencia en el consumo, existiría una menor violación de la soberanía del consumidor con este tipo de subsidio, pues los subsidios a la demanda podrían ser aplicados directamente al alquiler (o incluso pagados a la institución prestamista si la familia ocupara su propia vivienda) de cualquier vivienda del mercado que cumpliera los requisitos exigidos por el programa. Y, en tercer lugar, se evitarían las inequidades horizontales referidas más arriba, puesto que todos los hogares en similares circunstancias podrían recibir el mismo subsidio.

### 5.1. SUBSIDIOS ORIENTADOS A LA DEMANDA: DISEÑO DEL EHAP

Entrando en el detalle de su configuración, los programas orientados a la demanda pueden adoptar diversos diseños. Así, el subsidio puede estar constituido por una suma que dependa tanto del coste de alquilar una unidad de vivienda considerada “estándar” (quizás diferente según el tamaño de la familia y la localización) como del propio nivel de renta del hogar. De forma alternativa, puede proporcionarse a los hogares con bajos ingresos un subsidio consistente en un porcentaje del alquiler pagado por la unidad de vivienda que habitan. Es importante observar que en el primer caso los efectos operarían a través de la *elasticidad-renta* de la demanda de servicios de vivienda, mientras que en el segundo lo harían a través de la *elasticidad-precio* de esa demanda. En cualquier caso, debe resaltarse que, con independencia del diseño concreto, se trata de transferencias en especie, en tanto en cuanto están ligadas al consumo de vivienda. Si los subsidios se canalizan a través del propietario de la vivienda, esto resulta obvio. Pero incluso si las sumas son recibidas directamente por el inquilino en forma de efectivo, no por eso dejan de ser una transferencia *en especie*. Puesto que la cuantía de los subsidios depende en última instancia de las decisiones de vivienda, o de las que sean consideradas necesidades de ésta, se trata simplemente de “vivienda envuelta en dinero”.

Adicionalmente, los receptores de los subsidios dirigidos a la demanda pueden ser libres para elegir cualquier unidad de vivienda o por el contrario pueden verse sometidos a diversos tipos de *requisitos*. Estos pueden consistir en que la vivienda satisfaga una serie de requisitos físicos, referidos al estado de salubridad y conservación del inmueble. O como alternativa que soslaye al menos parcialmente los costes derivados del control, a que el gasto en alquiler exceda cierta cuantía. Como en cualquier otra forma de redistribución en especie, los costes administrativos y de gestión serían superiores que bajo un programa que redistribuyera

en efectivo. Habría que verificar los pagos de alquiler como parte de la administración del programa, y, en su caso, 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 subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja orientados a la demanda, denominado “subvenciones a la vivienda” (*housing allowances*), como resultado del Experimental Housing Allowance Program (EHAP en adelante). En este experimento social participaron durante los años 70 más de 30.000 hogares en doce localizaciones [Frieden (1980), Hausman y Wise (1980), Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1982,1983,1987,2003), Friedman y Weinberg (1982), Lowry (1982), Venti y Wise (1984)]. En el diseño del experimento, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano estadounidense estaba interesado en tres cuestiones específicas. En primer lugar, cómo harían uso los hogares pobres de sus subvenciones a la vivienda y cuál sería su reacción a distintos niveles y tipos de subvenciones, así como a diferentes requisitos referidos a la calidad de las viviendas. En segundo lugar, cómo responderían los mercados locales de vivienda al aumento en la demanda generado por el programa, en particular los efectos inducidos sobre los alquileres. Y, en tercer lugar, cómo influenciarían a los resultados diferentes ordenaciones administrativas. En consecuencia, el programa se dividió en tres partes, denominadas Experimento de Demanda, Experimento de Oferta y Experimento de Administración.<sup>9</sup>

El Experimento de Demanda fue diseñado para evaluar las cuestiones de factibilidad, deseabilidad y estructura apropiada de un programa de subsidios midiendo cómo reaccionarían los hogares de renta baja tanto a diversas fórmulas de determinación de los subsidios como a diferentes requisitos referidos a los estándares que deberían satisfacer las unidades de vivienda. Este experimento tuvo lugar simultáneamente en dos áreas metropolitanas, Phoenix y Pittsburgh, e implicó aproximadamente a 1.200 hogares experimentales y 500 de control en cada área durante un período de 3 años iniciados en 1974. El análisis se basó en los datos obtenidos de los diversos hogares durante los dos primeros años de inscripción en el experimento, si bien los programas experimentales siguieron durante un tercer año para reducir la confusión entre las reacciones de los participantes a las ofertas experimentales y su ajuste a la eliminación gradual del experimento.

Se usaron tres tipos básicos de subsidios, que eran recibidos directamente por los hogares beneficiarios. Uno de ellos pagaba una cierta fracción del gasto realizado en el alquiler de la vivienda sin restricciones sobre su consumo. El segundo era un pago no condicionado al alquiler que dependía de la renta del hogar. El tercero estaba constituido por un pago condicional al cumplimiento de ciertos requisitos. En algunos casos, éstos eran estándares físicos mínimos que debía cumplir la vivienda, expresados en términos de salubridad y seguridad, así como un número mínimo de habitaciones por persona. En otros se estipulaba cierta cantidad monetaria mínima que debía dedicarse al alquiler de la vivienda. De forma más específica, hubo cuatro planes de tratamiento básicos, los planes de “desajuste de vivienda”, los no restringidos, los de “porcentaje de alquiler” y los de control. El Cuadro 1 proporciona un resumen de los planes utilizados [Urban Law Journal (1981), Friedman y Weinberg (1982), Rosen (1985.b)].

En los *planes de desajuste de vivienda (housing gap)*, los hogares recibían unos pagos diseñados para cubrir la brecha existente entre el coste de una vivienda modesta estándar y la fracción de su renta que un hogar de renta baja podría razonablemente gastar en vivienda. En particular, la fórmula usada fue:

$$S = C - bM \quad (3)$$

donde  $S$  denota el subsidio recibido,  $C$  la relación de pago básico, variable de forma experimental y según el tamaño y la localización hogar,  $b$  la tasa a la que se reduce la subvención a medida que aumenta la renta, y  $M$  la renta disponible del hogar.<sup>10</sup> Estos planes de desajuste de vivienda eran restringidos, en el sentido

<sup>9</sup> El Experimento de Agencia Administrativa se centró en el comportamiento de las agencias administrativas locales que operaron el programa de subvenciones.

<sup>10</sup> Los planes de desajuste de vivienda son similares a un impuesto negativo sobre la renta, con la diferencia de que el subsidio en los primeros se determina en función de parámetros de vivienda en vez con referencia a las necesidades que podríamos denominar generales. Por tanto, 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 disponible que los hogares pueden permitirse 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. De

de que los participantes debían ocupar unidades de vivienda que cumplieran los requisitos básicos mencionados anteriormente. En cambio, el *plan no restringido* ofrecía a los hogares unos pagos basados en la misma fórmula que en el plan de desajuste de vivienda (3) pero sin requisito alguno referido a la vivienda. De esta manera, el plan mantenía un parecido con un programa de mantenimiento de rentas generalizado, excepto en que la subvención se determinaba por la necesidad referida al gasto en vivienda en vez por la necesidad respecto a todos los gastos del hogar.

Por su parte, los *planes de porcentaje de alquiler* ofrecían pagos en efectivo iguales a una fracción fija del alquiler mensual satisfecho (incluyendo los gastos en servicios). El pago estaba ligado directamente con la cantidad gastada en vivienda, sin tener que satisfacer ningún requisito de vivienda. La fórmula usada fue:

$$S = aR \quad (4)$$

donde  $R$  denota el alquiler y  $a$  la fracción del mismo pagada como subsidio. Por último, los hogares de *control* no obtenían ningún pago de subvención a la vivienda, pero recibían una compensación en efectivo por su cooperación al proporcionar la misma información que los hogares experimentales. De esta manera, sirvieron de grupo de comparación respecto al cual estimar los efectos de los diferentes planes de subvención.

El Cuadro 1 ilustra los 17 grupos experimentales y los 2 grupos de control que configuraron el diseño del Experimento de Demanda [Friedman y Weinberg (1982)]. El experimento incluyó once planes diferentes de desajuste de vivienda, contrastando tres niveles de relaciones de pago básico, tres valores de la tasa de reducción de la subvención, y dos tipos de requisitos referidos a la vivienda, estándares mínimos y alquiler mínimo. Las tres relaciones de pago básico contrastadas eran proporcionales a  $C^*$ , el coste estimado de una vivienda modesta estándar para varios tamaños del hogar en cada área metropolitana, y, como ya se ha indicado, era diferente en función del tamaño y la localización. El valor de  $b$  variaba alrededor de 0.25, un valor en la línea de las fórmulas típicas de determinación de los pagos en la vivienda subsidiada. Para participar en el programa, el límite de la renta de los hogares beneficiarios era el nivel al que no se recibiría pago alguno en el plan de desajuste de vivienda, es decir,  $C^*/0,25$ .

Para recibir los pagos, los hogares bajo los planes con *requisitos de estándares mínimos* debían ocupar unidades que cumplieran ciertos estándares físicos de calidad referidos a la vivienda y dispusieran de un número mínimo de habitaciones por persona. La verificación de que las unidades de vivienda cumplen los requisitos de espacio, equipamiento básico, iluminación, ventilación y condiciones del edificio, entre otros, conlleva la necesidad de realizar inspecciones. Estas, a su vez, son costosas en términos de recursos administrativos que absorben y de inconvenientes tanto para los propietarios como para los inquilinos. Por ello, y bajo el supuesto de que la cantidad y la calidad de una vivienda aumentan con su pago de alquiler, se procedió a contrastar un *requisito de alquiler mínimo*. Con esta alternativa, los costes de administración serían presumiblemente más bajos, pues los pagos de alquiler podrían comprobarse mediante los correspondientes recibos. Estos planes requerían que los hogares gastaran al menos cierta cantidad mínima en vivienda para poder acceder a la subvención, y se contrastaron dos niveles de alquiler mínimo,  $0,7 C^*$  y  $0,9 C^*$ , donde  $C^*$  era el coste estimado de la vivienda estándar. Una ventaja potencial de los planes de alquiler mínimo es que permiten a los beneficiarios elegir las mejoras que puedan desear en algunas características de la vivienda, sacrificando niveles de algunas de ellas para obtener mejoras en otras. También pueden tener desventajas, si inquilino y propietario realizan actividades de colusión falsificando los recibos de alquiler.

---

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

**CUADRO 1.**  
**Planes de subsidio en el EHAP [Friedman y Weinberg (1982)]**

Desajuste de vivienda:  $S = C - bM$

valor de $b$	nivel de $C$	Requisitos de vivienda			
		Estándars mínimos	Alquiler mínimo bajo ( $0.7 C^*$ )	Alquiler mínimo alto ( $0.9 C^*$ )	Sin requisitos (sin restricción)
$b = 0.15$	$C^*$	Plan 10			
$b = 0.25$	$1.2 C^*$	Plan 1	Plan 4	Plan 7	
	$C^*$	Plan 2	Plan 5	Plan 8	Plan 12
	$0.8 C^*$	Plan 3	Plan 6	Plan 9	
$b = 0.35$	$C^*$	Plan 11			

Porcentaje de alquiler:  $S = aR$

$a = 0.6$	$a = 0.5$	$a = 0.4$	$a = 0.3$	$a = 0.2$
Plan 13	Planes 14-16	Planes 17-19	Planes 20-22	Plan 23

Control:

Con información sobre vivienda	Sin información sobre vivienda
Plan 24	Plan 25

Símbolos:  $S$  = Subsidio recibido por el hogar;  $C^*$  = Nivel de pago básico variable en función del tamaño y la localización del hogar;  $M$  = Renta neta;  $R$  = Alquiler;  $a$  = Porcentaje del alquiler subsidiado;  $b$  = Tasa a la que se reduce el subsidio por desajuste de vivienda a medida que aumenta la renta.

Como también se afirmó más arriba, los hogares inscritos en los planes de porcentaje de alquiler no tenían que satisfacer ningún requisito específico, puesto que la subvención estaba ligada de forma proporcional con el alquiler pagado. Se consideraron cinco valores del parámetro  $a$  en la expresión (4), en un abanico de 0.2 a 0.6, y, para ayudar al análisis experimental, el valor de  $a$  se mantuvo constante una vez que el hogar se había inscrito en el plan. En definitiva, por tanto, el Experimento de Demanda consistía en confrontar a los diferentes hogares con la variedad de valores de los parámetros  $a$ ,  $b$  y  $C$  en el Cuadro 1, y comparar sus decisiones de vivienda con las del grupo de control.

## 5.2. SUBSIDIOS ORIENTADOS A LA DEMANDA: EFECTOS RENTA, EFECTOS PRECIO Y EVIDENCIA DEL EHAP

El marco analítico usado en las Secciones anteriores permite también ilustrar algunas de las posibles respuestas a las subvenciones a la vivienda esbozadas en el Cuadro 1. Las Figuras 7 y 8 representan el caso de un plan de desajuste de vivienda con requisitos de estándares físicos. Bajo este plan, el hogar recibe el subsidio resultante de la expresión (3) tan sólo si su consumo de vivienda es superior a cierto nivel asociado a la cantidad de servicios de vivienda implicados por los estándares mínimos, que podemos resumir en un valor  $\widehat{HS}$ . Puesto que con este plan no se modifican los precios relativos de la vivienda y los otros bienes, la subvención genera un desplazamiento paralelo de la restricción presupuestaria en tanto en cuanto se verifiquen los requisitos físicos, es decir,

$$p_X X + p_{HS} HS = C + (1 - b)M \text{ si } HS \geq \widehat{HS} \quad (5)$$

$$p_X X + p_{HS} HS = M \text{ si } HS \leq \widehat{HS}$$

Para consumos de vivienda inferiores al mínimo  $\widehat{HS}$ , representado por  $d$  en las Figuras 7 y 8, el hogar no obtiene subsidio alguno, y se ha de mover a lo largo del tramo  $ad$  de la restricción presupuestaria  $ab$  en ausencia del programa. Por el contrario, si su consumo de vivienda es mayor que  $\widehat{HS}$ , obtiene una subvención de cuantía  $de$  (medida en términos de los otros bienes), y puede acceder al segmento  $eg$ . Considerando ambas situaciones, la restricción presupuestaria viene dada por la línea quebrada  $adeg$ .

La respuesta a este tipo de subvención depende, en general, de la relación existente entre el nivel de requisito mínimo,  $\widehat{HS}$ , la cantidad de vivienda consumida antes del programa,  $HS_0$ , y la cantidad que se elegiría si la transferencia fuera en efectivo, y, por tanto, no restringida,  $HS_1$ . Evidentemente, el primero de ellos es exógeno para los hogares, pero el segundo y el tercero dependen de su comportamiento, y son por tanto endógenos. En la Figura 7 se muestra el caso en que el hogar ya consumía en  $c$ , antes del plan, una cantidad mayor que el mínimo en  $d$ , de forma que tiene acceso automático al programa. Este hogar, por tanto, considera la subvención a la vivienda simplemente como renta adicional, y sus efectos son indistinguibles de los de una transferencia en efectivo de libre disposición.

La Figura 8 ilustra la situación en que no sólo el nivel inicial  $HS_0$  es inferior al requisito mínimo, sino que el consumo de vivienda del hogar no alcanzaría el nivel  $\widehat{HS}$  incluso si la transferencia fuera en efectivo. Con la transferencia en especie el hogar se situará en una solución de esquina en el punto  $e$ , de manera que el beneficio que deriva del subsidio es inferior al que recibiría si la transferencia fuera no restringida. La decisión de participación en el programa comporta la elección binaria entre mantener la situación en ausencia de transferencia o moverse al punto  $e$ . En la Figura 8 la respuesta es afirmativa y el hogar participa en el programa, pero no resulta difícil construir casos en que la respuesta es negativa.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Tampoco es difícil representar situaciones en que  $HS_0 < \widehat{HS} < HS_1$ , es decir, en que no se cumple el requisito mínimo *antes* de recibir la subvención, pero sí *después* de la misma. Al igual que en la Figura 7, la transferencia en especie tiene en este caso los mismos efectos que una transferencia en efectivo.

FIGURA 7.

Subsidio a la vivienda orientado a la demanda: plan de “desajuste de vivienda” con un requerimiento de estándares físicos mínimos (solución interior)

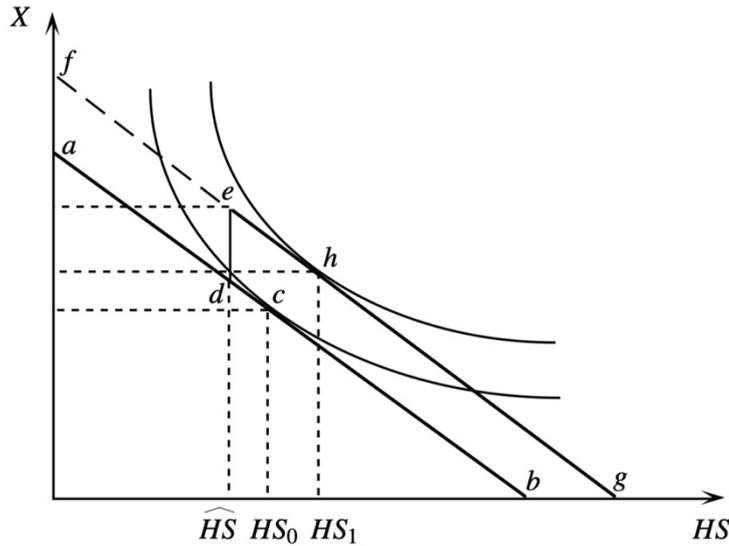
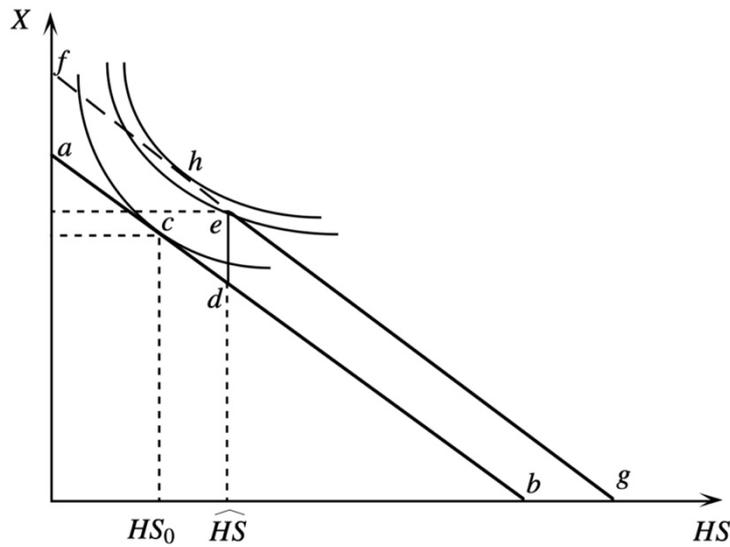


FIGURA 8.

Subsidio a la vivienda orientado a la demanda: plan de “desajuste de vivienda” con un requerimiento de estándares físicos mínimos (solución de esquina)



El segundo tipo de los planes de desajuste de vivienda, en el que existe un requisito de alquiler mínimo, se muestra en la Figura 9. Bajo este tipo de subvención, el hogar puede percibir el pago consecuencia de computar la expresión (3) siempre y cuando gaste en vivienda al menos cierta cantidad  $\bar{R}$ . Como en el caso de los estándares físicos, no hay cambios en los precios percibidos de la vivienda y los otros bienes, de manera que la restricción presupuestaria es:

$$p_X X + p_{HS} HS = C + (1 - b)M \text{ si } p_{HS} HS \geq \bar{R} \tag{6}$$

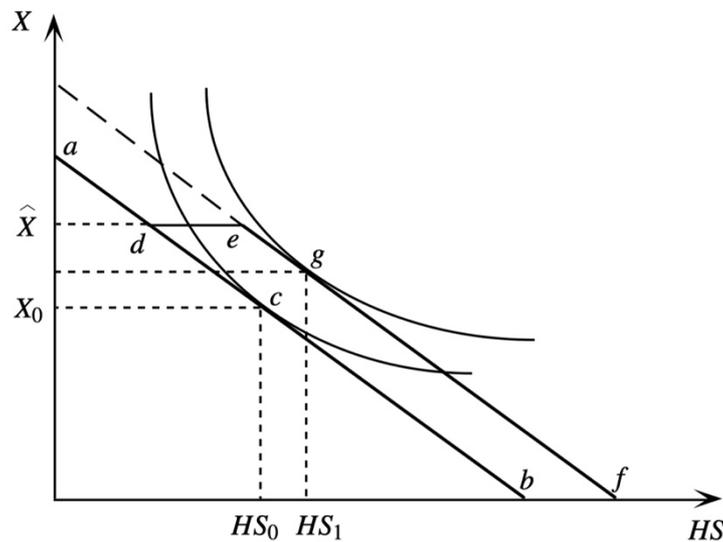
$$p_X X + p_{HS} HS = M \text{ si } p_{HS} HS < \bar{R}$$

En la Figura 9 este plan da lugar a la línea quebrada  $adef$ . En efecto, como el hogar puede gastar en vivienda más que el mínimo estipulado, el requisito de alquiler mínimo si se participa en el plan implica un límite al máximo gasto que se puede realizar en los otros bienes, es decir,

$$p_X X \leq C + (1 - b)M - \bar{R}$$

y, por tanto, a la máxima cantidad consumida de esos bienes, representado por  $\hat{X}$  o por el punto  $d$  en la Figura 9. En consecuencia, si la familia participa, puede consumir las combinaciones acotadas por  $def$ . Dado que también puede decidir no participar y consumir a lo largo de la restricción inicial,  $ab$ , el conjunto presupuestario viene dado por la línea  $adef$ . En lo demás, los resultados no son diferentes de los discutidos en relación a las Figuras 8 y 9.

**FIGURA 9.**  
Subsidio a la vivienda orientado a la demanda: plan de “desajuste de vivienda” con un requerimiento de alquiler mínimo (solución interior)



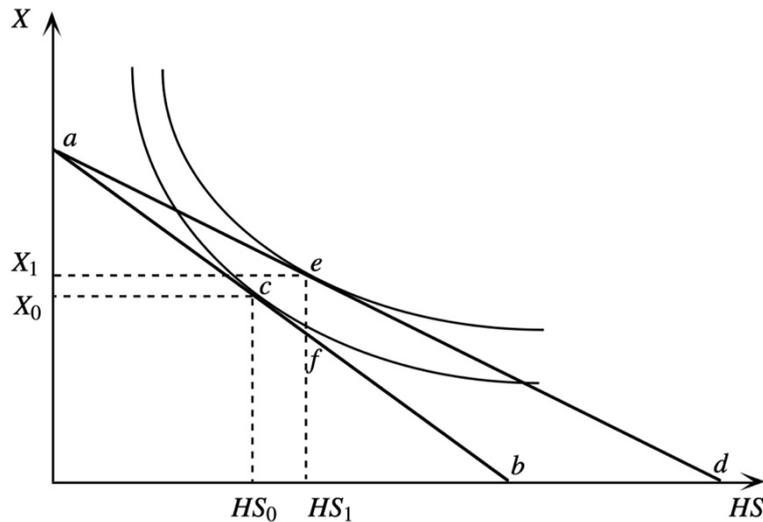
Nótese que en todos los casos discutidos hasta ahora, los efectos de los subsidios basados en la demanda operan a través de la *elasticidad-renta* de la demanda de servicios de vivienda. Si exceptuamos las situaciones en que los hogares están en una solución de esquina por el “estrangulamiento” implicado por los requisitos mínimos, bien sean físicos o de alquiler, su comportamiento sería de hecho indistinguible del implicado por una transferencia en efectivo de cuantía  $T = C - bM$ . En términos de la Figura 2, un plan no restringido que proporciona a los hogares participantes unos pagos basados en la misma fórmula que el plan de desajuste de vivienda pero sin requisito alguno, haría que la restricción presupuestaria se convirtiera en  $p_X X + p_{HS} HS = C + (1 - b)M$ , que es indistinguible de la implicada por un programa general de mantenimiento de rentas. En efecto, la subvención provoca un desplazamiento paralelo de la restricción presupuestaria en toda su extensión,  $ef$ , dando lugar una elección como  $g$  en la Figura 2.

Por último, la Figura 10 ilustra un plan típico de porcentaje de alquiler. La subvención dada por (4) es equivalente al reembolso de un porcentaje  $a$  del gasto en vivienda, con lo que la restricción presupuestaria del hogar se convierte en  $p_X X + p_{HS} HS = M + ap_{HS} HS$ . Puesto que de hecho esto es equivalente a una reducción del precio efectivo de los servicios de vivienda, que pasa de ser  $p_{HS}$  a  $(1 - a)p_{HS}$  la nueva restricción presupuestaria es:

$$p_X X + (1 - a)p_{HS} HS = M \quad (7)$$

que comporta una rotación alrededor del punto  $a$  en la Figura 10. Con la nueva restricción presupuestaria  $ad$ , la elección del hogar es la asociada al punto  $e$ , con un mayor consumo de servicios de vivienda. En ese punto, la subvención (medida en unidades de los otros bienes) es  $ef$ .

FIGURA 10.  
Subsidio a la vivienda orientado a la demanda: plan de “porcentaje de alquiler”

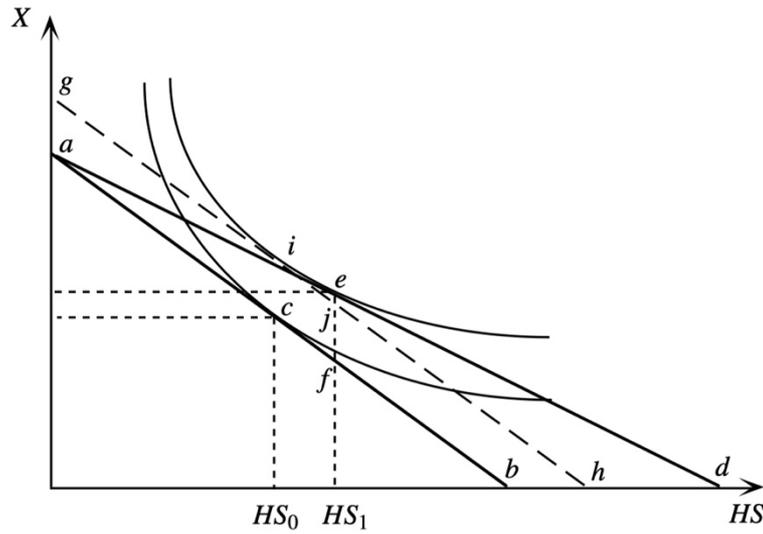


El análisis de eficiencia de este tipo de subvenciones a la vivienda puede llevarse a cabo comparando el coste para los contribuyentes en la elección anterior con el implicado por una transferencia en efectivo que deja al hogar con el mismo nivel de bienestar. La Figura 11 muestra que con una transferencia en efectivo de cuantía  $ff$ , que desplaza paralelamente la restricción inicial  $ab$ , el hogar alcanza en  $i$  el mismo nivel de bienestar que con una transferencia en especie que le lleva a elegir  $e$ . La transferencia en especie tiene un coste  $ef$  para los contribuyentes, de forma que el segmento  $ej$  constituye una medida de la ineficiencia derivada de redistribuir en especie mediante una modificación de los precios relativos.<sup>12</sup>

Es importante observar que, a diferencia de los planes de desajuste de vivienda, los efectos de un plan de porcentaje de alquiler se canalizan a través de la *elasticidad-precio* de la demanda de servicios de vivienda. En realidad, este tipo de planes se incluyó en el Experimento de Demanda como un intento de superar el problema de que con el bien “servicios de vivienda”, no es posible en general disponer de observaciones separadas de precios y cantidades,  $p_{HS}$  y  $HS$ , sino sólo del alquiler (bruto) pagado por la unidad de vivienda,  $R = p_{HS}HS$ . A la vista de (4), el alquiler *neto*,  $R^n$ , pagado por un hogar que participa en el programa pasa a ser  $R^n = R - S = (1 - a)R = (1 - a)p_{HS}HS$ , de manera que, como se indicó más arriba, este tipo de plan puede contemplarse como una reducción del precio efectivo de los servicios de vivienda de  $p_{HS}$  a  $(1 - a)p_{HS}$ .

<sup>12</sup> Debe señalarse que el análisis de eficiencia de las subvenciones a la vivienda orientadas a la demanda deviene más complicado cuando los hogares no sólo toman decisiones respecto los servicios de vivienda y los otros bienes, sino que realizan también una elección entre trabajo y ocio. Esto último comporta que su renta no es exógena, sino que depende de acciones que se hallan bajo su control. La función utilidad puede reescribirse ahora como  $U = U(X, HS, L)$ , y la restricción presupuestaria en ausencia de subsidios como  $p_X X + p_{HS} HS = wL$ , donde  $L$  denota la cantidad de trabajo ofrecida y  $w$  es la tasa de salario. Con un plan de desajuste de vivienda no restringido, la restricción presupuestaria es  $p_X X + p_{HS} HS = C + (1 - b)wL$ , donde el parámetro  $b$  modifica los precios relativos entre vivienda y trabajo y entre otros bienes y trabajo. Alternativamente, con una subvención en forma de plan de porcentaje de alquiler, la restricción presupuestaria pasa a ser  $p_X X + (1 - a)p_{HS} HS = wL$ , con lo que el parámetro  $a$  no sólo se modifica los precios relativos de la vivienda y el bien compuesto, sino también entre la vivienda y el trabajo. De esta manera, cuando se toma en consideración la endogeneidad de la renta disponible de los hogares, todos los programas de transferencia considerados entrañan costes en términos de eficiencia, y no puede avanzarse ahora una conclusión general acerca de qué tipo de programa de subsidio a la vivienda tendrá unos costes en eficiencia menores.

FIGURA 11.  
Plan de “porcentaje de alquiler” e ineficiencia en el consumo



Puesto que el plan de porcentaje de alquiler efectivamente reduce el precio de los servicios de vivienda, la respuesta de los hogares al parámetro  $a$ , variado de forma experimental, proporciona una forma de obtener estimaciones de la elasticidad-precio de la demanda de servicios de vivienda. Una de las especificaciones utilizadas por Friedman y Weinberg (1982) con este objetivo fue la función de demanda con elasticidades constantes,  $HS = Ap_{HS}^{\alpha_1} p_X^{\alpha_2} M^{\alpha_3}$ , en la que los parámetros  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$  y  $\alpha_3$  tienen una interpretación directa como elasticidades respecto a cada una de las variables. Tomando logaritmos resulta la siguiente expresión:

$$\log HS = \alpha_0 + \alpha_1 \log p_{HS} + \alpha_3 \log M \tag{8}$$

donde  $\alpha_0 = \log A + \alpha_2 \log p_X$ . Sumando ahora  $\log p_{HS}$  a ambos lados resulta:

$$\log p_{HS} HS = \alpha_0 + (1 + \alpha_1) \log p_{HS} + \alpha_3 \log M \tag{9}$$

de manera que el logaritmo del gasto en vivienda es una función lineal de los logaritmos del precio de los servicios de vivienda y la medida de renta.<sup>13</sup> En (9) el precio  $p_{HS}$  sigue siendo inobservable. Sin embargo, como consecuencia de la variación experimental en los precios debida a los subsidios, no resulta necesario observar  $p_{HS}$ . En efecto, en presencia de un plan de porcentaje de alquiler, el alquiler bruto pagado por el hogar es  $R = p_{HS} HS$ , mientras que el alquiler neto se reduce hasta  $R^n = (1 - a)p_{HS} HS$ , con lo que (9) debe interpretarse en términos de ese alquiler neto y del precio efectivo por unidad de servicio de vivienda, i.e.,

$$\log[(1 - a)p_{HS} HS] = \alpha_0 + (1 + \alpha_1) \log[(1 - a)p_{HS}] + \alpha_3 \log M \tag{10}$$

que a su vez puede reescribirse como:

$$\log(1 - a) + \log p_{HS} HS = [\alpha_0 + (1 + \alpha_1) \log p_{HS}] + (1 + \alpha_1) \log(1 - a) + \alpha_3 \log M \tag{11}$$

Restando ahora  $\log(1 - a)$  de ambos puede recuperarse una expresión referida al alquiler bruto:

<sup>13</sup> Esta expresión puede estimarse por Mínimos Cuadrados Ordinarios, lo que, junto a la interpretación de los coeficientes como elasticidades, explica su popularidad en el trabajo empírico. Sin embargo, la aproximación también adolece de insuficiencias [Olsen (1987)]. Así, la constancia de las elasticidades puede no estar justificada, y la propia función de demanda en (8) no puede obtenerse a partir de una función de utilidad conocida. El caso particular en que las preferencias son logarítmicas (o, equivalentemente, Cobb-Douglas),  $U = \gamma \log X + (1 - \gamma) \log HS$ , con  $0 < \gamma < 1$ , da lugar a unas elasticidades precio y renta menos uno y más uno, respectivamente, y el gasto en vivienda es una proporción constante de la renta.

$$\log p_{HS}HS = [\alpha_0 + (1 + \alpha_1) \log p_{HS}] + \alpha_1 \log (1 - a) + \alpha_3 \log M \quad (12)$$

Si bien  $p_{HS}$  sigue apareciendo en (12), se puede considerar constante en un mismo mercado de vivienda, con lo que (12) puede estimarse mediante los métodos usuales de regresión con las variables explicativas  $(1 - a)$  y  $M$  (pues  $a$  toma valores de 0.2 a 0.6 en el Cuadro 1, y se cumple que  $a = 0$  para el Grupo de Control). De esta manera,  $\alpha_1$ , el coeficiente de la variable  $(1 - a)$ , es la elasticidad-precio de la demanda de vivienda que aparecía en la expresión (8) más arriba. Mediante este procedimiento, las estimaciones de Friedman y Weinberg (1982) de las elasticidades-precio en (12) fueron  $-0.18$  para Pittsburg y  $-0.23$  para Phoenix. En cuanto a las elasticidades-renta (medida esta última como un promedio de tres años), éstas fueron  $0.33$  para Pittsburg y  $0.44$  para Phoenix. Así, los resultados sugieren que los hogares de renta baja presentaron bajas elasticidades, tanto precio como renta, de su demanda de vivienda.<sup>14</sup>

Estos hallazgos sugieren que es probable que un programa de apoyo a estos hogares que simplemente incremente sus rentas sin imponer requisitos de vivienda, dé lugar tan sólo a moderados aumentos en el consumo y el gasto en vivienda. Por eso es importante señalar que la existencia de requisitos de vivienda en los planes de desajuste de vivienda indujo a los hogares beneficiarios a cumplirlos con mayor frecuencia que en ausencia del programa y también con mayor frecuencia que con un programa general de transferencia de renta. Adicionalmente, algunos resultados apuntaron a que, como alternativa desde el punto de vista de la administración, el uso de requisitos de alquiler mínimo resultaba menos deseable que los requisitos físicos.

Como indicación para el diseño de la política, la evidencia obtenida del Experimento de Demanda sugiere que es posible utilizar las subvenciones a la vivienda para inducir a los participantes en un programa de vivienda pública (o vivienda construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas) a ocupar viviendas igualmente satisfactorias o claramente más deseables desde el punto de vista de sus beneficiarios con un coste mucho menor para el contribuyente [Schreiber y Clemmer (1982), Friedman y Weinberg (1982), Olsen (1982,1983,2003), Green y Malpezzi (2003)]. 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 los hogares en igual situación, y lo proporcionarían a todos aquéllos que quisieran participar.

El Experimento de Oferta fue dirigido por la Rand Corporation en dos mercados de vivienda metropolitanos, Green Bay, Wisconsin, y South Bend, Indiana, entre 1974 y 1980 [Lowry (1982), Rosen (1985.b)]. Las localizaciones fueron elegidas por sus diferencias en condición y estructura de mercado. La primera tenía unas bajas tasas de vacantes y no estaba dividida por segregación racial. La segunda tenía importantes minorías segregadas y considerables cantidades de viviendas antiguas y poco mantenidas. La inscripción en el programa era abierta, y las subvenciones resultaban accesibles a cualquier hogar elegible sobre la base de su renta y su tamaño familiar. Todos los pagos se realizaron de acuerdo con la fórmula de desajuste de vivienda (3) con un tipo impositivo implícito sobre la renta (el parámetro  $b$ ) igual a 0.25. Las viviendas debían cumplir ciertos estándares de calidad y los participantes podían mudarse o cambiar la forma de tenencia (alquiler o propiedad) sin perder sus derechos a la subvención. Alrededor de 20.000 hogares recibieron el subsidio a la vivienda.

En cuanto a los resultados, en primer lugar, la participación de los hogares elegibles fue baja y lentamente creciente en el tiempo, alcanzando el 40%. Las principales razones para la no participación fueron las pequeñas prestaciones de aquellos que sólo fueron marginalmente o brevemente elegibles, así como la renuencia de aquellos cuyos alojamientos eran inaceptables a tener que elegir entre repararlos o

<sup>14</sup> Friedman y Weinberg (1982) también utilizaron una segunda especificación, la función de utilidad de Stone-Geary,  $U = \gamma \log(X - \bar{X}) + (1 - \gamma) \log(HS - \bar{HS})$ , con  $0 < \gamma < 1$ , donde  $\bar{X}$  y  $\bar{HS}$  son cantidades (positivas) "comprometidas" de los otros bienes y de la vivienda. Con estas preferencias no resulta difícil mostrar que el alquiler es una función lineal del precio de la vivienda y de la renta, pero las elasticidades no son ahora constantes. Los resultados, evaluados en la renta y el precio (i.e., valor de  $(1 - a)$ ) medios de cada localización, fueron  $-0.16$  y  $-0.21$  para las elasticidades-precio en Pittsburgh y Phoenix. Las elasticidades-renta fueron  $0.29$  y  $0.37$  en cada una de esas localizaciones, valores todos ellos cercanos a los referidos en el texto principal.

mudarse a una vivienda mejor. Los hogares más necesitados fueron los más proclives a participar, si bien hubiera participado un mayor número de ellas en ausencia de estándares mínimos. En segundo lugar, los estándares provocaron una considerable mejora en las condiciones de vivienda. Los beneficiarios pudieron cumplir los estándares del programa sin un gran aumento del gasto porque los defectos detectados en sus viviendas eran menores, sin defectos estructurales importantes. En tercer lugar, y como aspecto a destacar, los subsidios, a pesar de ser de inscripción abierta, no tuvieron efectos perceptibles sobre los alquileres y los valores inmobiliarios, ni en el mercado “tenso” (Green Bay) ni en el más “relajado” (South Bend). Una razón es que los aumentos en el consumo de vivienda fueron moderados. Y otra que se demostró que era relativamente fácil y económico mejorar las viviendas que no alcanzaban los estándares.

Las conclusiones obtenidas por el Experimento de Oferta permiten discutir las principales objeciones a los programas de subvenciones a la vivienda para los hogares de renta baja orientadas a la demanda. Estas son, en primer lugar, que el incremento originado en la demanda resultaría en unos alquileres significativamente más altos sin entrañar una vivienda mucho mejor, Y, en segundo lugar, que serían demasiado costosos para las arcas públicas. En lo referido a la primera objeción, los resultados del Experimento mostraron que los alquileres en las dos localizaciones experimentales aumentaron aproximadamente en la misma cantidad que en todo el país, y en línea con los costes de los propietarios. Así, la evidencia experimental ha llevado a los analistas a afirmar que la instauración de un programa dirigido a la demanda no tendría efectos significativos sobre los alquileres incluso a corto plazo [Schreiber y Clemmer (1982), Lowry (1982), Friedman y Weinberg (1982), Olsen (1982,1983,2003), Olsen y Zabel (2015)]. Las razones de este pequeño efecto sobre los alquileres podrían encontrarse en que los hogares que cumplen 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 todos los hogares responden de forma instantánea a la oferta de un subsidio. Adicionalmente, el programa indujo un aumento sustancial en la oferta de unidades de vivienda que cumplían los estándares mínimos establecidos. De forma importante, este aumento resultó de una mejora del stock de existente (en vez de la producción de nueva vivienda de alquiler) en respuesta al requisito de que las viviendas debían cumplir los estándares del programa para que los inquilinos recibieran el subsidio. Por tanto, parece sensato decir que los efectos sobre los alquileres de un programa de subvenciones a la vivienda dirigido a la demanda deben determinarse en base a la evidencia empírica en cada caso.

En cuanto a la segunda objeción, es decir, las consecuencias presupuestarias, el coste por beneficiario de las subvenciones orientadas a la demanda es sustancialmente menor que el de las basadas en la nueva construcción de viviendas públicas. Adicionalmente, 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 (1982,1983,2003), Cutts y Olsen (2002)]. Si el coste total del programa resultara excesivamente grande respecto a lo esperado, podría reducirse el tamaño de la subvención de forma proporcional para todos los hogares implicados. 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.

## **6. SUBSIDIOS ORIENTADOS A LA DEMANDA: “CERTIFICADOS DE ALQUILER” Y “VALES DE ALQUILER”**

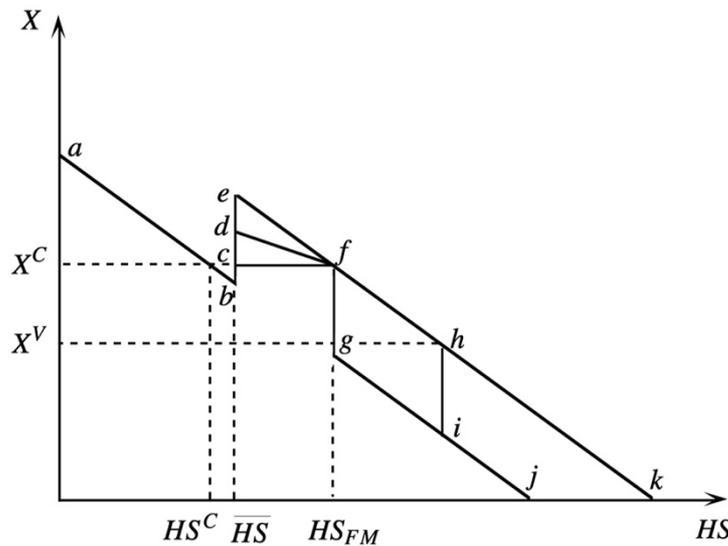
Incluso antes de acabar el EHAP, los Estados Unidos introdujeron algunas reformas en el sistema de transferencias a la vivienda a los hogares de renta baja, reforzando el papel de los subsidios orientados a la demanda. Estos fueron, en particular, los “certificados de alquiler” y los “vales de alquiler”, con un diseño diferente de los programas experimentales reseñados en la Sección anterior. Si bien en ambos los beneficiarios pueden elegir libremente entre las posibilidades ofrecidas en el mercado, los subsidios no son recibidos directamente por ellos como en el caso del EHAP, sino por los propietarios de las viviendas alquiladas.

La Figura 12 muestra una variedad de programas de subsidio [Cutts y Olsen (2002), Olsen (2003), Eriksen y Ross (2015), Geyer (2017)]. En todos los casos las unidades de vivienda elegidas deben satisfacer

unos estándares físicos mínimos con respecto al espacio, las condiciones, el equipamiento y el vecindario, denotados como un valor  $\overline{HS}$ . Bajo el programa de “certificados”, los participantes podían elegir unidades cuyo alquiler fuera menor o igual que un alquiler “razonable” o “normal” (*fair market rent*),  $R_{FM}$ . Este alquiler, a su vez, determina un límite máximo,  $HS_{FM} = R_{FM}/p_{HS}$ , al consumo de servicios de vivienda. El pago de alquiler por parte del hogar beneficiario que ocupaba una vivienda cuyo alquiler era  $R_{FM}$  se estipulaba como un porcentaje (el 30%) de la “renta ajustada” ( $M - A$ ), siendo  $M$  la renta y  $A$  la suma de deducciones para hogares con miembros ancianos y discapacitados y algunos gastos médicos y de cuidados de menores. En este caso, por tanto, el subsidio verificaba  $S = R_{FM} - (0.3)(M - A)$ . El consumo de vivienda en consecuencia era  $HS_{FM} = R_{FM}/p_{HS}$  y el consumo de otros bienes  $X^C = [M - (0.3)(M - A)]/p_X$ . Si el alquiler de la vivienda era inferior a  $R_{FM}$ , el pago era un porcentaje  $(0.3)(M - A)/R_{FM}$ .

En la Figura 12, la restricción presupuestaria resultante es  $abdfgj$ . La característica del programa por la cual el alquiler se reducía en el caso de que su importe fuera inferior a  $R_{FM}$  (dando lugar así al segmento  $df$ ) tenía el propósito de dar incentivos a los participantes para reducir los costes. Sin embargo, parece que pocos participantes entendieron la reducción y tuvo una duración limitada (1974-1980). La restricción presupuestaria resultante es  $abcfgj$  en la Figura 5.12, con un tramo plano entre  $c$  y  $f$  en que el subsidio es  $S = R - (0.3)(M - A)$ , con  $R \leq R_{FM}$ . La duración de este programa fue 1980-1999.

FIGURA 12.  
Restricciones presupuestarias con diversos programas de “certificados” (C) y “vales” (V) de alquiler



$$HS_{FM} = R_{FM}/p_{HS} \qquad X^C = [M - (0.3)(M - A)]/p_X$$

$$HS^C = (0.3)(M - A)/p_{HS} \qquad X^V = [M - (0.4)(M - A)]/p_X$$

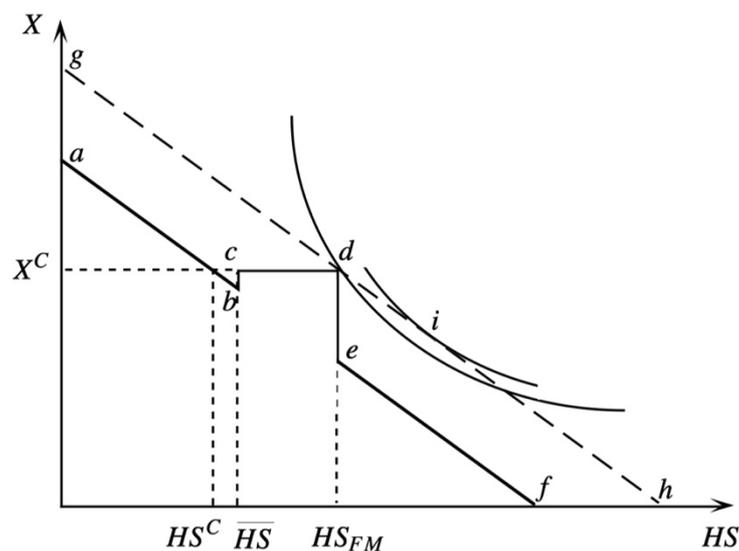
Un programa inicial de “vales” que tuvo su inicio en 1983 (finalizando en 1998), y operó de forma simultánea con los certificados, tenía una estructura ligeramente diferente. Con la condición de que la unidad de vivienda elegida cumpliera los estándares fijados, el pago al hogar beneficiario era una cantidad fija  $S = C - b(M - A)$ , donde  $C$  era el Estándar de Pago y  $b$  (igual al 30%) el porcentaje de la renta ajustada que el hogar debía dedicar al pago del alquiler. Obsérvese que esta expresión es en esencia la misma que (3) con los programas de desajuste de vivienda del Experimento de Demanda (y de ahí la razón de usar la misma notación). El Estándar de Pago, variable según el tamaño y composición de los hogares, no podía exceder el valor considerado como normal o razonable,  $R_{FM}$ . La representación de la Figura 12 supone que  $C = R_{FM}$ , con lo que la restricción presupuestaria asociada es  $abek$ , y es indistinguible de su contrapartida  $adeg$  en las Figura 7 y 8 con un plan de desajuste de vivienda con estándares físicos mínimos.

Los diseños anteriores de los certificados y los vales se fueron eliminando progresivamente para dejar paso en 1999 a otro programa de “vales” con características de cada uno de sus predecesores. Tomando como punto de partida las posibilidades de consumo asociadas al segundo de los certificados descritos más arriba, es decir  $abcfghj$ , con el nuevo programa de vales los participantes podían optar a viviendas con un pago de alquiler superior al valor  $R_{FM}$  (gastando en vivienda más que  $C = R_{FM}$ , y extendiendo así su restricción presupuestaria a la derecha de  $HS_{FM}$  en la Figura 12), todo ello sin modificar la cuantía del subsidio recibido. Pero fijando también una cota superior al consumo de vivienda, limitando la contribución del inquilino al alquiler en el 40% de la renta bruta ajustada. La cuantía del subsidio se mantenía en  $S = R_{FM} - (0.3)(M - A)$ , con una contribución del inquilino igual a la diferencia entre el alquiler recibido por el propietario y  $S$ , es decir,  $R_{FM} - (0.1)(M - A)$ . En la Figura 12, el resultado es que el máximo consumo de otros bienes es  $X^V = [M - (0.4)(M - A)]/p_X$ , y la restricción presupuestaria pasa a ser  $abcfhij$  (de suerte que el conjunto presupuestario incluye ahora el área  $figh$ ).

La Figura 13 permite ilustrar algunos de los efectos de los certificados de alquiler descritos más arriba. Un hogar eligible puede obtener un certificado de alquiler de su autoridad de vivienda local e ir al mercado a la búsqueda de una vivienda que cumpla los estándares de calidad y el límite de alquiler  $R_{FM}$  fijado por el programa. Dada la restricción presupuestaria  $abcdef$ , el hogar beneficiario maximizará su utilidad intentando (y a buen seguro consiguiendo) situarse en el punto  $d$ . En el caso representado en la Figura 13 no puede asegurarse que el hogar acabará consumiendo más de *ambos* bienes. Ello es debido a las diferentes relaciones posibles entre el comportamiento en ausencia de subsidio (es decir, el punto elegido a lo largo de la línea  $af$  [incluyendo el segmento  $be$  no mostrado en el diagrama]) y el punto  $d$  sobre la restricción  $abcdef$ . Esto significa, en particular, que no puede excluirse que el hogar acabe consumiendo una cantidad menor de vivienda. Este sería efectivamente el caso si la posición inicial se hallara en el tramo  $ef$  de la restricción  $ab$ .

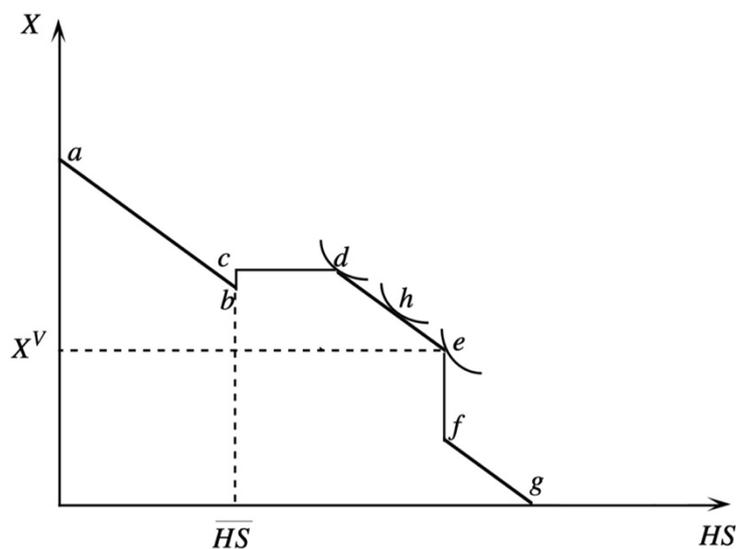
En cuanto a la eficiencia de este tipo de transferencia, es cierto que la solución de esquina  $d$  no tiene las mismas características que el “único punto” de la vivienda pública en la Sección 4. Pero sigue siendo cierto que, para un volumen dado de recursos presupuestarios, el nivel de bienestar alcanzado por el hogar en  $d$  en la Figura 13 es inferior al que resultaría en  $i$  con una transferencia en efectivo de cuantía  $ed$  (y por tanto igual a la implicada por la transferencia en especie) haciendo frente a la restricción de trazos  $gh$ . Los comentarios en las Secciones 2 y 4 respecto a la caracterización precisa de la noción de eficiencia a utilizar son de aplicación directa aquí.

FIGURA 13.  
Programa de “certificado de alquiler”



Las posibles consecuencias de los vales de alquiler se muestran en la Figura 14. La interacción entre las restricciones presupuestarias  $abcdefg$  con el programa y  $abfg$  (incluyendo el segmento  $bf$  sin él dan lugar a una gran variedad de posibilidades. Centrando la discusión en el segmento  $de$ , tres casos resultan posibles, según cuál sea la forma de las curvas de indiferencia individuales (que se representan de pequeño tamaño en aras de la claridad del diagrama). Dos de ellos, en los puntos  $d$  y  $e$ , entrañan soluciones de esquina. Comparando con una transferencia en efectivo de cuantía  $ef$ , el hogar que elige  $d$  con la transferencia en especie está peor porque desearía consumir menos vivienda y más de otros bienes. Lo contrario resulta de aplicación al hogar que elige  $e$ , que desearía más vivienda y menos de otros bienes. Sólo para el hogar que se coloca en el punto  $b$  los efectos de ambos tipos de transferencia, en especie vía vales y en efectivo, son equivalentes.<sup>15</sup>

FIGURA 14.  
Programa de “vale de alquiler”



## 7. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS EFECTOS DE LOS SUBSIDIOS A LA VIVIENDA PARA LOS HOGARES DE RENTA BAJA

En esta Sección se pasa revista a la evidencia empírica referida a los subsidios a la vivienda dirigidos a los hogares de renta baja, y, en consecuencia, debe considerarse en conjunción con los resultados sobre la vivienda pública y el EHAP reseñados en las Secciones 4 y 5. El punto de partida es la exhaustiva discusión para Estados Unidos recogida en Olsen (2003), (la primera parte de) Olsen y Zabel (2015) y Ellen (2020).<sup>16</sup> En particular, se discuten los efectos referidos a las decisiones de vivienda y los patrones de consumo, la relación coste-efectividad de los diversos esquemas de transferencia, sus efectos eficiencia frente a las transferencias en efectivo, la relación entre el tamaño de los subsidios y el valor de los beneficios para los receptores, la distribución de estos beneficios y, finalmente, los posibles efectos inducidos por los subsidios sobre niveles de los alquileres.

Como ya se avanzó en la discusión de los resultados del EHAP en la Sección 5, la indicación más importante desde el punto de vista del diseño de la política que se deriva de la literatura empírica es que

<sup>15</sup> Respecto al programa de vales que da lugar a la restricción presupuestaria  $abek$  en la Figura 12, resulta claro por mera inspección que para los hogares que se sitúan sobre el segmento  $ek$  esa transferencia en especie resulta indistinguible de una transferencia en efectivo. Suponiendo normalidad, el consumo tanto de vivienda como de otros bienes aumentará.

<sup>16</sup> La evidencia sobre estos programas es mucho mayor en Estados Unidos que en otros países. En las propias palabras de Olsen y Zabel (2015), el hecho de que Estados Unidos use una variedad de programas de asistencia a la vivienda hace que esa evidencia pueda ser útil para el diseño de la política de vivienda en otros países.

las transferencias orientadas a la demanda, en forma de alguna variedad de vales o certificados de vivienda, proporcionan una vivienda igualmente buena a los hogares beneficiarios de la asistencia *a un coste mucho menor* que las basadas en la oferta. Y esto con independencia de si estas últimas se tratan de proyectos de vivienda pública o de proyectos constructivos (o de rehabilitación sustancial) privados respaldados por la ayuda de subsidios proporcionados por el sector público.

Una de las preguntas más importantes a la hora de evaluar los resultados de las transferencias en consideración es la referida a sus efectos sobre las decisiones de consumo de los hogares, tanto de vivienda como de otros bienes. La discusión de las Secciones 4 a 6 mostró claramente que estos subsidios, en principio y con independencia de su diseño concreto, pueden generar efectos en buena medida indeterminados sobre los patrones de consumo (y, en ocasiones, efectos que hasta se podrían caracterizar como “tiros por la culata”). De esta manera, si el propósito es modificar los patrones de consumo de los beneficiarios (ya sea porque la vivienda se considera un bien de mérito, por razones igualitarismo específico o por altruismo de los contribuyentes), una medida de su éxito radicaría en verificar que, efectivamente, los hogares receptores consumen más y mejor vivienda (y, por ende, menos de los otros bienes) que con pagos de una cuantía similar en forma de efectivo.

Precisamente por eso es importante destacar los resultados referidos al consumo de vivienda en presencia de los programas de asistencia en relación con, en primer lugar, su ausencia, y, en segundo lugar, a la situación que prevalecería con unas transferencias en efectivo del mismo importe. La evidencia empírica apunta a que todos los programas resultan en un consumo de vivienda por parte de los hogares participantes sustancialmente *mayor* que *en ausencia* de tales subsidios. Y que también incrementan su consumo de los *otros* bienes. Adicionalmente, los hogares que habitan viviendas públicas consumen *más* servicios de vivienda que si hubieran recibido transferencias *en efectivo* por la misma cantidad. Y puesto que esta afirmación se extiende también a los subsidios basados en la demanda, puede decirse que *el conjunto* del sistema de subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja en Estados Unidos ha incrementado el consumo agregado de ésta por encima de lo que conseguirían unas transferencias en efectivo de igual cuantía.<sup>17</sup>

Con respecto a la relación coste-efectividad de los diversos diseños considerados, en la Sección 4 ya se comentaron algunas fuentes de ineficiencia productiva de los programas basados en la oferta. La evidencia da soporte de forma unánime a la afirmación de que los programas que promueven la construcción de unidades nuevas, como la vivienda pública, son ineficientes. Así, el coste de una vivienda de nueva producción es mayor que el de viviendas similares construidas por el sector privado. De ello se sigue que la aproximación menos cara a la asistencia a la vivienda de los hogares de renta baja comporta una mayor dependencia en el stock de viviendas existente ofrecido en el mercado. Con unos programas orientados a la demanda en forma de vales, los beneficiarios obtendrían una vivienda igualmente buena a un coste inferior para los contribuyentes.

La discusión realizada más arriba ha puesto de manifiesto que los efectos de las transferencias en especie asociadas a la vivienda a los hogares de renta baja pueden resultar bien diferentes de los de unas transferencias en efectivo. Si bien el efecto neto de los cambios en los patrones de consumo, tanto de vivienda como de otros bienes, se manifiesta en unos importantes beneficios para los receptores, resulta importante conocer la magnitud del beneficio obtenido en relación con el subsidio recibido (y, claro está, pagado por los contribuyentes). Para empezar, los subsidios a la vivienda modifican las restricciones presupuestarias de los hogares de forma bien diferente a lo que harían unas transferencias de suma fija no distorsionantes. Como consecuencia, el valor medio del beneficio para los receptores, tanto con los programas basados en la oferta como con los orientados a la demanda, es de esperar que sea menor que el valor medio del subsidio (medido este último la diferencia entre el alquiler de mercado y la contribución del inquilino si es vivienda pública o simplemente la cuantía del subsidio si es un vale). Las cifras concretas para las proporciones del beneficio medio de los receptores respecto al subsidio medio apuntan a algo menos del 75% para la vivienda pública y algo más del 80% para los vales.

<sup>17</sup> Como aspecto también a destacar, la desagregación por los diversos programas muestra que los receptores de vales han encontrado alojamiento en barrios ligeramente mejores, los ocupantes de viviendas en proyectos privados subsidiados en vecindarios ligeramente peores, y quienes habitan viviendas públicas en entornos sensiblemente peores.

Una cuestión conexas es cómo se distribuyen los beneficios entre los receptores. Y, en particular, cuál es la distribución de los beneficios de las transferencias en función de las características de los hogares beneficiarios y la variación de estos beneficios entre hogares con las mismas características. La evidencia sugiere que, entre los hogares que son iguales en otros aspectos, el beneficio medio de los programas de subsidio es mayor para los hogares más pobres y de mayor tamaño. Sin embargo, la variación en los beneficios obtenidos entre hogares similares parece ser grande bajo la mayoría de programas.<sup>18</sup>

Por último, pero no por ello menos importante, un aspecto de crucial importancia de cara a evaluar los subsidios a la vivienda orientados a la demanda para los hogares de renta baja es el asociado a los efectos que estas políticas puedan inducir sobre los niveles de los alquileres. A este respecto es importante recordar el resultado del Experimento de Oferta del EHAP, en el sentido de que los mercados de vivienda locales pudieron asimilar los subsidios orientados a la demanda sin efectos significativos sobre los alquileres incluso a corto plazo. Dos serían las razones subyacentes. En primer lugar, los hogares beneficiarios tan sólo representan una pequeña fracción de la demanda de vivienda, lo que se traduciría en un pequeño efecto sobre la demanda agregada. Y, en segundo lugar, se trataría de un efecto gradual en el tiempo, toda vez que no todos los hogares modificarán de forma inmediata sus decisiones de vivienda, dedicando así los subsidios al consumo de otros bienes.

En contraste con lo anterior, Susin (2002) encuentra que los hogares de renta baja en las áreas metropolitanas con más vales de vivienda experimentaron aumentos más rápidos de los alquileres que aquéllas en que los vales eran menos abundantes. En particular, en su estimación más robusta el programa de vales habría incrementado el alquiler pagado por los hogares pobres no receptores de los subsidios alrededor de un 16%, un resultado consistente con una baja elasticidad de la oferta en el mercado de vivienda en alquiler para los hogares de renta baja. Los vales habrían causado un aumento de los alquileres pagados por los hogares de renta baja no receptores superior al subsidio recibido por los beneficiarios, resultando así en una pérdida neta para los hogares pobres tomados en su conjunto. La diferencia entre esas dos cifras sería, pues, una transferencia neta de los hogares pobres a los propietarios.

El análisis de Susin (2002), sin embargo, no ha estado exento de crítica. En efecto, Olsen (2003) [y también Olsen y Zabel (2015)] ha sugerido que sus resultados son inconsistentes con la teoría económica estándar. En ausencia de vales, sus receptores ocuparían la vivienda menos deseable. La disponibilidad de estos vales permite a estos hogares ocupar unidades en alquiler de calidad media. Así, los vales adicionales reducirán la demanda de vivienda de baja calidad e incrementarán la demanda de vivienda en alquiler de calidad media. Si los vales han de afectar al precio de la vivienda en alquiler, su introducción debería, en el corto plazo, reducir el precio de la vivienda de baja calidad e incrementar el precio de las unidades de calidad media. Las estimaciones de Susin (2002) podrían estar sesgadas debido a determinantes no observados del alquiler correlacionados con la oferta existente de vales.

Por su parte, y más recientemente, Eriksen y Ross (2015) estiman los efectos a corto plazo, en concreto de uno a dos años, derivados de un importante incremento en la oferta de vales de vivienda que tuvo lugar entre 2000 y 2002. Este incremento, del 18,2%, representó uno de los mayores aumentos en un lapso de tres años desde que los vales se asignaron inicialmente a nivel nacional en la década de los 70, y resultó en una variación significativa entre ciudades en la oferta de vales. Eriksen y Ross (2015) no encuentran que ello diera lugar a incrementos en el precio global de la vivienda en alquiler. Lo que sí que encuentran es diferencias significativas en los efectos estimados de los vales adicionales basados en el alquiler de una unidad individual en relación con el alquiler máximo permisible antes de la expansión de los vales. Estas diferencias estimadas son consistentes con el hecho de que los receptores de los vales alquilan unidades de vivienda de más calidad y más caras después de recibir el subsidio, pero reducen su demanda de unidades de menor calidad que habrían ocupado sin el subsidio. Los incrementos de precio estuvieron asociados a unidades de vivienda cercanas al máximo alquiler permisible en las ciudades con una oferta de

---

<sup>18</sup> En esta misma línea, es decir, en relación con la distribución de los beneficios, una cuestión que no debe pasarse por alto es la que hace referencia a la participación en los diversos programas. Para el conjunto del sistema de subsidios a la vivienda, la tasa de participación se sitúa bien por debajo del 50% de los hogares elegibles para cada combinación de renta y tamaño familiar. Y para todos los tamaños, los hogares más pobres tienen tasas de participación muy bajas.

vivienda inelástica, pero fueron virtualmente inexistentes en las ciudades con una oferta elástica tras uno o dos años de que se asignaran los vales.

La evidencia disponible para Europa es mucho más escasa, y se centra particularmente en Francia y, a buena distancia, el Reino Unido.<sup>19</sup> Comenzando por los efectos de la vivienda social pública en Francia, con datos de 1996, Le Blanc y Laferrère (2001) obtienen para los inquilinos de las viviendas públicas un mayor consumo tanto de servicios de vivienda como de los otros bienes (un 10 y un 11% respectivamente) respecto a los niveles si estuvieran en el sector privado. La pérdida en eficiencia se cifra en un 8% del volumen de las transferencias. En su conjunto, la vivienda social pública con alquileres por debajo de mercado beneficia más en términos relativos a los inquilinos de renta más baja. Sin embargo, su focalización es muy pobre, en tanto en cuanto un 45% de la mejora en bienestar es cosechada por hogares cuya renta (ajustada por la composición familiar) está por encima de la mediana.

Resulta especialmente remarcable la diferencia entre los resultados reseñados más arriba respecto a los efectos inducidos por los subsidios a la vivienda sobre los alquileres en Estados Unidos cuando éstos se comparan con sus contrapartidas en Europa. Laferrère y Le Blanc (2004) utilizan un experimento natural, en particular la reforma de los subsidios a la vivienda que tuvo lugar en Francia entre 1992 y 1994. Estos subsidios están diseñados como un porcentaje del alquiler, hasta un alquiler máximo, de manera que comportan una reducción del precio de los servicios de vivienda en relación con los otros bienes. La reforma consistió en la extensión de los subsidios a los hogares de renta baja (incluyendo a los estudiantes, excluidos hasta entonces) que no eran beneficiarios con anterioridad, todo ello sin modificar la forma de computarlos, de manera que los inquilinos que ya obtenían los subsidios recibieron las mismas cuantías antes y después de la reforma. Sus resultados indican que, a corto plazo, el resultado de la reforma fue un aumento en los alquileres de las viviendas ocupadas por los inquilinos subsidiados en relación a los no subsidiados, lo que resulta consistente con la hipótesis de que los propietarios privados capturan parte del subsidio.

La aproximación de Fack (2006) también usa la reforma de los subsidios a la vivienda de comienzos de los 90 en Francia, que extendió la cobertura a grupos que no podían acceder a aquéllos con anterioridad, como un experimento quasi natural. En particular, sus resultados apuntan a que un euro gastado en subsidios a la vivienda incrementó el alquiler de los hogares receptores del subsidio en entre 50 y 80 céntimos (siendo 78 céntimos en la especificación preferida por la autora). Como consecuencia, los beneficiarios no aumentaron su consumo de vivienda en gran medida, y el único efecto posible sería un pequeño incremento en la calidad de la vivienda. La reforma indujo una demanda adicional, y no sólo de hogares de renta baja, sino también de estudiantes que utilizaron el subsidio para independizarse. El gran impacto inducido sobre los alquileres es debido a una elasticidad de la oferta de vivienda muy baja.

Por su parte, Gibbons y Manning (2006) analizan el caso no de expansión, sino de recorte, de los subsidios a la vivienda, en concreto las reformas de la prestación por alquiler (*housing benefit*) que tuvieron lugar en el Reino Unido en 1996 y 1997. Esta prestación es un subsidio al alquiler, y la reforma consistió en la reducción del subsidio máximo, pero sólo para las nuevas concesiones, sin afectar por tanto a los beneficiarios que ya disfrutaban de los subsidios. En cuanto a los resultados del cambio de política, los alquileres bajaron en entre un 6 y un 11%, y entre un 60 y un 66% de la incidencia de la reducción del subsidio se trasladó hacia atrás, recayendo sobre los propietarios.

## 8. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo ha pasado revista a una variedad de cuestiones asociadas al diseño de los subsidios a la vivienda expresamente dirigidos a los hogares de renta baja. El punto de partida ha sido la relación entre la vivienda y la distribución de la renta y el bienestar que se sigue de diversas aproximaciones normativas. Posteriormente se ha esbozado un sencillo modelo con el que discutir, desde una perspectiva positiva, la elección entre un bien inobservable (pero, como abstracción, extremadamente útil) denominado “servicios de vivienda”, y el resto de los bienes adquiridos por un hogar (también considerados como un bien

<sup>19</sup> Le Blanc y Laferrère (2006) proporcionan una comparación de las políticas públicas dirigidas a la vivienda en Francia y en Estados Unidos a nivel de vivienda pública, de subvenciones al alquiler y de subsidios a la vivienda en propiedad.

compuesto). Este ha sido el marco de referencia con el que analizar los efectos de los diversos esquemas de subsidio discutidos.

El primero de ellos han sido los subsidios basados en la oferta, en forma de vivienda pública o de vivienda construida o rehabilitada por el sector privado con ayudas públicas. En este caso, en rigor, el subsidio (en forma de alquiler por debajo del nivel de mercado) lo es a una unidad de vivienda concreta, y no al beneficiario de la misma. Si es el sector público es el que construye y administra estas unidades de vivienda, una cuestión que surge de manera natural es si las decisiones productivas se realizarán o no de forma eficiente, es decir, en términos de minimización del coste de producción. Una vez llegado su turno en la (generalmente larga) lista de espera, la oportunidad que se presenta a un hogar elegible se ciñe a una unidad concreta, con características estructurales dadas, por las que deberá pagar un alquiler menor que el de mercado. La pregunta es entonces si el hogar aceptará o no el ofrecimiento. En el caso de una respuesta afirmativa (algo que no debe darse por descontado), la cuestión es si consumirá más vivienda o por el contrario puede acabar consumiendo menos. Y entonces, ahora sí, se pueden indagar los efectos de los subsidios, tanto en términos de eficiencia en el consumo como de equidad, en sus vertientes horizontal y vertical.

Una alternativa obvia a la aproximación anterior es aquella en que los subsidios están orientados a la demanda, en forma de subvenciones a la vivienda de los hogares de renta baja. Estos devienen ahora titulares un vale, cupón o certificado con el que pueden acudir al mercado privado y, dentro de sus posibilidades, alquilar una vivienda de su elección. El importe de estos títulos puede ser recibido por los propios inquilinos o, alternativamente, por los propietarios de las viviendas que habitan. Los resultados del Experimental Housing Allowance Program, llevado a cabo en los Estados Unidos, sugieren que estos subsidios pueden comportar mejoras tanto en eficiencia como en equidad respecto a su contrapartida basada en la oferta. Y existe un cuerpo importante de evidencia empírica que, si bien no resulta concluyente en todos sus aspectos, arroja luz sobre cuestiones tan importantes como los efectos sobre los patrones de consumo, la relación coste-efectividad de los diversos esquemas, los efectos diferenciales respecto a unas transferencias en efectivo, la relación entre el tamaño de los subsidios y el valor de los beneficios para los receptores, la distribución de estos beneficios y, por último, aunque desde luego no por ello menos importante, los posibles efectos inducidos por los subsidios sobre los niveles de los alquileres.

Los efectos sobre los alquileres de las políticas de subsidio a la demanda son, sin duda alguna, de importancia capital. La crítica inmediata que puede avanzarse a aquéllas es que su efecto final puede ser un aumento considerable de los alquileres con un reducido efecto sobre la cantidad de vivienda. Las marcadas diferencias en los resultados discutidos sobre estos efectos en la revisión de la literatura empírica realizada más arriba tienen implicaciones de cara al diseño de la política. Y, desde luego, no sólo a nivel abstracto y general, sino cuando se mira a nuestro entorno más cercano, es decir, aquí y ahora.

Ahora es el momento de que, como autor, use la primera persona para confesar que los dos evaluadores que revisaron la primera versión de este trabajo coincidieron en que debería (permítaseme la expresión coloquial) “mojarme” y ser explícito en mis recomendaciones sobre la política de vivienda en la actual coyuntura en nuestro país. Creo, sin embargo, que el posicionamiento y las opiniones de quien lo escribe no son procedentes en un artículo panorámico como este (repito, para este tipo de trabajo). En modo alguno esto comporta un desaire a los evaluadores, que han escrito en sus informes lo que les ha dictado su recta conciencia. Antes al contrario, el hecho de que los evaluadores dediquen su tiempo y su esfuerzo a revisar los trabajos sometidos a una revista no puede sino agradecerse, y la breve nota de reconocimiento al pie de página de los trabajos no puede hacerles justicia.

Así las cosas, he intentado encontrar un compromiso entre la legítima petición de los evaluadores y mi propia opinión de que ese proceder (permítaseme la expresión) “aquí no toca”. Para ello, en lo que sigue pondré negro sobre blanco algunas reflexiones que someto a la consideración del lector, con el ruego explícito de que perdone mi osadía. Para ello resulta tentador usar un marco sencillo de libro de texto. Desde luego, se objetará que, por mil razones, el mercado de vivienda dista de parecerse a las estilizadas representaciones de los manuales. Empero, a pesar de sus especiales características, que complican extraordinariamente su análisis, la vivienda es un bien que responde a las “fuerzas del mercado”. Y, además, invocando una de las frases favoritas de Samuelson, es bien sabido que el hecho de que una cosa no esté en el polo norte no la coloca automáticamente en el polo sur.

Con unas relaciones de demanda y oferta de vivienda dotadas de las formas habituales, unos aumentos sustanciales de los alquileres tras de la introducción o liberalización de los subsidios serían la consecuencia de un *movimiento a lo largo* de una curva de oferta sumamente inelástica a corto plazo inducido por una mayor demanda. Por el contrario, unos efectos de carácter menor reflejarían la combinación de una demanda incrementada junto con un *desplazamiento de la* propia curva de oferta. Desplazamiento que se manifestaría en un mayor número de unidades de vivienda ofrecidas en el mercado para cada nivel del alquiler. Esta última emerge como la explicación de los resultados del Experimento de Oferta del Experimental Housing Allowance Program en Estados Unidos, que, a pesar de los modestos subsidios, indujo un aumento sustancial (de un 9% en los primeros cinco años) en la oferta de viviendas que cumplieran los requisitos mínimos exigidos por el programa (y ello debido a las mejoras en el stock de vivienda existente, no a la producción de nueva vivienda de alquiler).

Resultados similares serían de esperar en una situación de partida en que los propietarios de viviendas en alquiler encuentran serias dificultades para (o les resulta extremadamente costoso) asegurarse contra los riesgos asociados a un “mal inquilino”. Estos costes pueden ser tanto directos (rentas de alquiler no percibidas) como indirectos (resultantes de las dificultades para recuperar el pleno dominio de la propia vivienda, la defensa jurídica o los derivados de un lamentable estado de recepción de la misma). En un mercado de libro de texto surgirían productos con los que asegurarse contra esos riesgos y ese sería el final de la historia. No así en el mundo de la realidad, caracterizado por mercados incompletos. En éste, es de esperar que los anteriores costes no asegurables (o con unas primas de seguro consideradas desorbitadas por sus potenciales adquirentes) se manifiesten bien en que los propietarios potenciales simplemente no pongan (o retiren) sus viviendas del mercado de la vivienda de alquiler, o en la aparición de primas al riesgo a añadir a las tasas de rendimiento obtenibles. Unas primas al riesgo que, a su vez, redundarán en alquileres incrementados y tendrían de nuevo el efecto de reducir la disponibilidad de viviendas.

En esta situación, los subsidios a la vivienda a los hogares de renta baja orientados a la demanda podrían tener diversos efectos, todos ellos conducentes al aumento de la vivienda en el mercado de alquiler. En primer lugar, que el sector público aparezca como un “tercer agente”, es decir, un socio silencioso puramente virtual, al lado del inquilino y el propietario, puede muy bien añadir la seguridad jurídica que tanto valora este último. Esto contribuiría a disipar, o al menos reducir, las primas al riesgo descritas más arriba. En segundo lugar, esa seguridad jurídica incrementada bien podría atemperar los indudables e indeseables sesgos y discriminaciones contra algunos colectivos, que hoy por hoy encuentran serias dificultades para encontrar alojamiento. En tercer lugar, con un subsidio recibido directamente por el propietario, la perspectiva de impago del alquiler se puede ver reducida considerablemente. Por un lado, un inquilino potencial con los requisitos para acceder a los subsidios se lo pensará (más de) dos veces antes de impagar y asumir los considerables costes de ser excluido del programa y de que su nombre se incorpore a un registro de titularidad y acceso públicos de los inquilinos no recomendables. En cuarto lugar, deben mencionarse las deseables consecuencias en términos de administración y cumplimiento fiscales, toda vez que un buen diseño de los subsidios a la vivienda constituiría una gran fuente de información tributaria. Y, en quinto lugar, pero no por ello menos importante, un volumen considerable de viviendas cuyos inquilinos son receptores de los subsidios y cuyos propietarios reciben puntualmente sus rentas de alquiler, bien podría permitir que el sector público fuera un asegurador fiable y barato frente a algunas contingencias derivadas de alquilar una vivienda. Con unas importantes economías de escala, las primas de seguro, bien por impago o por vandalización de la unidad de vivienda, podrían bajar de forma sustancial, contribuyendo a incrementar el atractivo para el propietario de colocar su vivienda en el mercado.

En su conjunto, no parece aventurado pensar que los efectos descritos en el párrafo anterior actuarían en la dirección de neutralizar, e incluso revertir, unas primas al riesgo cuyos efectos para el funcionamiento del mercado de la vivienda en alquiler pueden llegar a ser devastadores. Más aún, estos efectos, de carácter permanente si los subsidios lo son, actuarían no sólo a corto, sino también a medio y largo plazo. En su conjunto, vía el desplazamiento (a la derecha) de la curva de oferta de viviendas en alquiler y su propio “aplanamiento”, contribuirían a incrementar la cantidad de estas últimas.

Difícilmente puede exagerarse la importancia de la distinción entre los efectos a corto y a medio y largo plazo. Si, en el mejor de los casos, los subsidios orientados a la demanda no tienen efectos a corto plazo sobre los alquileres, pues sensacional. Pero incluso si los tienen, la respuesta no debería ser rasgarse

las vestiduras y abrazar otras aproximaciones, bien sean los subsidios basados en la oferta o la regulación de los alquileres. La razón es simple: si se trata de una política con vocación de permanencia, son los efectos no inmediatos los que deberían tomarse en consideración para el diseño y la evaluación de la política.

Claro que la otra cara de la moneda es que unos subsidios a la vivienda para los hogares de renta baja orientados a la demanda resultan caros en términos de recursos fiscales requeridos, y tanto más cuanto más generosos deseen hacerse. Al contrario de otras políticas, que tan sólo comportan cambios en las disposiciones legales que regulan el mercado de alquiler y no parecen tener costes (¿costes visibles!), estos subsidios entrañan desembolsos presupuestarios, que pueden llegar a ser cuantiosos. Pero, ya se sabe que, también en el diseño de la política pública, existen tres Bs, “Bueno, Bonito y Barato”, y solamente se pueden elegir dos...

Para terminar, analizar y dar respuestas tentativas, pero también generar preguntas, ha sido el objetivo de este trabajo. Como sujeto de reflexión intelectual, los efectos de los subsidios a la vivienda para los hogares de rentas bajas suscitan cuestiones fascinantes, proporcionando una panoplia de cuestiones para la discusión por parte de una variedad de científicos sociales. Pero mucho, muchísimo más importantes, son las consecuencias, de todo tipo, que se siguen cuando esos subsidios contribuyen de forma relevante a mejorar la situación socioeconómica de las personas que los reciben. Es decir, cuando incrementan el bienestar social, cualquier cosa que ello pueda ser.

## AGRADECIMIENTOS

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

## REFERENCIAS

- Aaron, H.J. y Von Furstenberg, G.M. (1971). The Inefficiency of Transfers in Kind: The Case of Housing Assistance. *Western Economic Journal*, 9, 184-191.
- Alston, R.M., Kearl, J.R. y Vaughan, M.B. (1992). Is There a Consensus Among Economists in the 1990's? *American Economic Review*, 82, 203-209.
- Atkinson, A.B. (1977). Housing Allowances, Income Maintenance and Income Taxation. En M.S. Feldstein, y R.P. Inman (Eds.), *The Economics of Public Services* (pp. 3-16). Macmillan.
- Atkinson, A.B. (1987). Income Maintenance and Social Insurance. En A.J. Auerbach, y M. Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics, Vol. 2* (pp. 779-908). North Holland.
- Atkinson, A.B. y J.E. Stiglitz (1976). The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.
- Atkinson, A.B. y J.E. Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill.
- Browning, E.K. y Browning, J.M. (1979). *Public Finance and the Price System*. Macmillan.
- Brueckner, J.K. (2011). *Lectures on Urban Economics*. M.I.T. Press.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Cremer, H. y Gahvari, F. (1998). On Optimal Taxation of Housing. *Journal of Urban Economics*, 43, 315-335.

- Cutts, A.C. y Olsen, E.O. (2002). Are Section 8 Housing Subsidies Too High? *Journal of Housing Economics*, 11, 214–243.
- Diamond, P. y Mirrlees, J. (1971.a). Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency. *American Economic Review*, 61, 8-27.
- Diamond, P. y Mirrlees, J. (1971.b). Optimal Taxation and Public Production, II: Tax Rules. *American Economic Review*, 61, 261-278.
- Eekhoff, J. (1983). Comment. En H. Giersch (Ed.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy* (pp. 25-31), J.C.B. Mohr.
- Edwards, E. M. (2007). *Regional and Urban Economics and Economic Development. Theory and Methods*. Aurebach Publications.
- Ellen, I.G. (2020). What Do We Know About Housing Choice Vouchers? *Regional Science and Urban Economics*, 80.
- Eriksen, M.A. y Ross, A. (2015). Housing Vouchers and the Price of Rental Housing. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7, 154-176.
- Fack, G. (2006). Are Housing Benefits an Effective Way to Redistribute Income? Evidence from a Natural Experiment in France. *Labour Economics*, 13, 747–771.
- Fallis, G. (1985). *Housing Economics*. Butterworths.
- Fallis, G. (1990). The Optimal Design of Housing Allowances. *Journal of Urban Economics*, 27, 381-397.
- Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, 120, 253-290.
- Frieden, B.J. (1980). Housing Allowances: An Experiment that Worked. *The Public Interest*, (59), Spring, 15-35.
- Friedman, J. y Weinberg, D.H. (1982). *The Economics of Housing Vouchers*. Academic Press.
- Geyer, J. (2017). Housing Demand and Neighborhood Choice with Housing Vouchers. *Journal of Urban Economics*, 99, 48-61.
- Gibbons, S. y Manning, A. (2006). The Incidence of UK Housing Benefit: Evidence from the 1990s Reforms. *Journal of Public Economics*, 90, 799–822.
- Green, R.K. y Malpezzi, S. (2003). *A Primer on U.S. Housing Markets and Housing Policy*. The Urban Institute.
- Hausman, J.A. y Wise, D.A. (1980). Discontinuous Budget Constraints and Estimation: The Demand for Housing. *Review of Economic Studies*, 47, 75-96.
- Hochman, H.M. y Rodgers, J.D. (1969). Pareto Optimal Redistribution. *American Economic Review*, 59, 542-557.
- Kraft, J. y Kraft, A. (1979). Benefits and Costs of Low Rent Public Housing. *Journal of Regional Science*, 12, 309-317.
- Kraft, J. y Olsen, E.O. (1977). The Distribution of Benefits from Public Housing. En F. T. Juster, (Ed.) *The Distribution of Economic Well-Being, N.B.E.R., Studies in Income and Wealth, Vol. 41* (pp. 51-65). Cambridge.
- Laferrère, A. y Le Blanc, D. (2004). How Do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case. *Journal of Housing Economics*, 13, 36–67.
- Le Blanc, D. y Laferrère, A. (2001). The Effect of Public Social Housing on Households' Consumption in France. *Journal of Housing Economics*, 10, 429–455.

- Le Blanc, D. y Laferrère, A. (2006). Housing Policy: Low-Income Households in France. En J. R. Arnott y D.P. McMillen (Eds.), *A Companion to Urban Economics* (pp. 159-178). Blackwell Publishing.
- Lowry, I.S. (1982). *Experimenting with Housing Allowances. The Final Comprehensive Report of the Housing Assistance Supply Experiment*. Rand Corporation.
- Mayo, S.K. (1986). Sources of Inefficiency in Subsidized Housing Programs: A Comparison of U.S. and German Experience. *Journal of Urban Economics*, 20, 229-249.
- McDonald, J.F. y McMillen, D.P. (2011). *Urban Economics and Real Estate* (2ª ed). Wiley.
- Murray, M.P. (1975). The Distribution of Tenant Benefits in Public Housing. *Econometrica*, 43, 771-788.
- Murray, M.P. (1980). Tenant Benefits in Alternative Federal Housing Programmes. *Urban Studies*, 17, 25-34.
- Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.
- Musgrave, R.A. (1998). Merit Goods. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (Eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics, Vol. 2* (pp. 452-453). Macmillan.
- Muth, R.F. (1973). *Public Housing: An Economic Evaluation*. American Enterprise Institute.
- Nichols, A.L. y Zeckhauser, R.J. (1982). Targeting Transfers through Restrictions on Recipients. *American Economic Review*, 72, 372-377.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine.
- Olsen, E.O. (1982). Housing Programs and the Forgotten Taxpayer. *The Public Interest*, (66), Winter, 97-109.
- Olsen, E.O. (1983). The Role of Government in the Housing Sector. En H. Giersch (Ed.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy* (pp. 199-224). J.C.B. Mohr.
- Olsen, E.O. (1987). The Demand and Supply of Housing Service: A Critical Survey of the Empirical Literature. En E. S. Mills (Ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 2* (pp. 989-1022), North Holland.
- Olsen, E.O. (2003). Housing Programs for Low-Income Households. En R. Moffit (Ed.), *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- Olsen, E.O. (2008). Low-Income Housing Policy. En S. N. Durlauf y L. E. Blume (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (2ª ed.), Palgrave Macmillan.
- Olsen, E.O. y Barton, D.M. (1983). The Benefits and Costs of Public Housing in New York City. *Journal of Public Economics*, 20, 299-332.
- Olsen, E.O. y Zabel, J.E. (2015). US Housing Policy. En G. Duranton, J. Vernon Henderson y W. Strange (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 5B* (pp. 887-986). North Holland.
- Rosen, H.S. (1985.a). Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity. En A. J. Auerbach, y M. Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics, Vol. 1* (pp. 375-420), North Holland.
- Rosen, H.S. (1985.b). Housing Behavior and the Experimental Housing-Allowance Program: What Have We Learned. En J. A. Hausman y D.A. Wise (Eds.), *Social Experimentation* (pp. 55-75). National Bureau of Economic Research Conference Report. University of Chicago Press.
- Rothenberg, J. (1967). *Economic Evaluation of Urban Renewal: Conceptual Foundations of Benefit-Cost Analysis*. Brookings Institution.
- Rothenberg, J. (1972). The Nature of Redevelopment Benefits. En M. Edel, y J. Rothenberg (Eds.), *Readings in Urban Economics* (pp. 215-227). Macmillan.

- Schone, B.S. (1992). Do Means Tested Transfers Reduce Labor Supply? *Economics Letters*, 40, 353-357.
- Schreiber, A. F. y Clemmer, R. B. (1982). *Economics of Urban Problems. An Introduction* (3ª ed.). Houghton.
- Shibata, H. (1971). A Bargaining Model of the Pure Theory of Public Expenditure. *Journal of Political Economy*, 79, 1-29.
- Smith, L. B., Rosen, K. T. y Fallis, G. (1988). Recent Developments in Economic Models of Housing Markets. *Journal of Economic Literature*, 26, 29-64.
- Susin, S. (2002). Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing. *Journal of Public Economics*, 83, 109-52.
- Tobin, J. (1970). On Limiting the Domain of Inequality. *Journal of Law and Economics*, 13, 263-227.
- Urban Law Journal (1981). Public Housing: The Experimental Housing Allowance Program. *Urban Law Journal*, 21, 350-363.
- Venti, S. F. y Wise, D. A. (1984). Moving and Housing Expenditure: Transaction Costs and Disequilibrium. *Journal of Public Economics*, 23, 207-234.
- Weicher, J. C. (1979). Urban Housing Policy. En P. Mieszkowsky y M. Straszheim (Eds.), *Current Issues in Urban Economics* (pp. 469-508), The Johns Hopkins University Press.
- Whitehead, C.M.E. (1999). Urban Housing Markets: Theory and Policy. En P. Cheshire y E. S. Mills (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 3 (pp. 1559-1594). North Holland.

## ORCID

Miguel-Angel Lopez Garcia

<https://orcid.org/0000-0002-5012-1869>

