

JAVIER RUIZ - CASTILLO

Algunos aspectos distributivos de la política económica en el sector de la vivienda de alquiler en España*

I. INTRODUCCION: ALGUNOS DATOS SOBRE LA VIVIENDA DE ALQUILER EN ESPAÑA¹

1. Es bien sabido que la proporción que suponen las viviendas de alquiler sobre el total de las viviendas en España ha ido descendiendo fuertemente a lo largo del tiempo: tal proporción ha pasado del 52.8 por 100 en 1950 al 25.7 por 100 en 1977. Aún así, la Encuesta del Equipamiento y Nivel Cultural de las Familias estimaba en 2.690.000 el número de hogares que ocupaban viviendas en alquiler en 1975.

2. Desde el punto de vista espacial, este régimen de tenencia constituye un fenómeno netamente urbano: en los municipios capitales de provincia o con más de 50.000 habitantes se localizaba en 1975 el 64.7 por 100 de las viviendas arrendadas destinadas a domicilio permanente, mientras que tan sólo un 4.9 por 100 correspondía a municipios con menos de 2.000 habitantes. Asimismo, el 40.5 por 100 del total de viviendas existentes en el primer grupo de municipios eran de alquiler, frente a un 12 por 100 en el segundo grupo.

3. La intervención del Estado en el sector de la vivienda de alquiler se ha producido en dos direcciones. En primer lugar, el Estado ha

* Este trabajo es parte del proyecto en curso "Cinco trabajos sobre el sector de la vivienda" que estoy realizando para el Ministerio de Economía y Comercio.

1. La información contenida en este apartado proviene del trabajo de JOAN RAFOLS, "El control de alquiler como medida de la política de la vivienda", *Información Comercial Española*, 548, Abril 1979.

venido interviniendo en el mercado libre por medio de una política legislativa de congelación de alquileres desde 1920. La Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1964 conforma la legislación vigente y se caracteriza por a) la generalidad de los controles; b) la libertad total de la estipulación del alquiler en los arrendamientos posteriores al 1 de julio de 1964, profundizando el cambio de política iniciado en la Ley de Bases de 1955; c) la prórroga forzosa de los contratos en todos los casos; d) la libertad de incluir cláusulas de actualización en los contratos posteriores a 1964 y la facultad de actualizar por decreto los anteriores a esa fecha; e) la posibilidad de repercutir en el alquiler, dentro de unos límites, los incrementos de los impuestos y de los precios de ciertos servicios de la vivienda.

En el segundo lugar, el Estado ha impulsado la construcción de viviendas en arrendamiento, o bien directamente o bien a través de incentivos fiscales o de otro tipo, reservándose la facultad de dictar el alquiler correspondiente. El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 1968 establece el mecanismo vigente de actualización de los alquileres de las viviendas de este tipo.

Así pues, existen dos tipos de viviendas en alquiler según el régimen legislativo al que están sometidas: las viviendas de protección oficial, que suponían un 31.6 por 100 en 1973-74, y las viviendas sometidas a la LAU que suponían el 68.4 por 100 restante. Entre estas últimas, resulta fundamental distinguir entre aquéllas con contratos suscritos antes y después de 1964. No se dispone de datos al respecto, pero del total de viviendas principales en alquiler (incluyendo las de protección oficial), el Censo de 1970 estimaba en un 58.4 por 100 la proporción de viviendas con contratos suscritos antes de 1964 a nivel nacional, y en un 65.4 por 100 la proporción correspondiente en las capitales de provincia.

4. Con excepción del excelente trabajo de Rafols ya citado, sorprende la ausencia casi total de valoraciones en términos cuantitativos de la política de intervención que viene practicándose en España desde hace seis décadas.

En parte, es evidente que las estadísticas oficiales dificultan un análisis completo: los Censos Decenales de la Vivienda informan sobre las características físicas de las viviendas arrendadas, el alquiler, y el año de ocupación, pero no distinguen entre viviendas de protección oficial y las sometidas a la LAU, y no informan sobre las características personales de sus ocupantes; las Encuestas de Equipamiento de 1968 y 1975 contienen información sobre las características físicas de las viviendas y la categoría socio-económica y la edad del cabeza de familia, así como sobre el tamaño y la composición familiar de sus ocupantes, pero no

ofrecen datos sobre el alquiler, el régimen legislativo y el año de ocupación de esas viviendas; las Encuestas de Presupuestos Familiares informan sobre el régimen legislativo de las viviendas, el alquiler y las características personales de sus ocupantes, pero carecen de información sobre las características físicas de las viviendas y el año de ocupación de las mismas.

5. Aún así, es posible confirmar con claridad el impacto de la LAU de 1964.

II. VALORACION DE LA POLITICA ECONOMICA EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA DE ALQUILER DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA EQUIDAD

Desde hace décadas, numerosos economistas han venido criticando la actuación del sector público en el sector de la vivienda en arrendamiento desde distintos puntos de vista, sobre todo en lo que se refiere a la política de control de alquileres. Aquí vamos a tratar tan sólo algunos aspectos de la intervención del Estado en el sector como un instrumento de redistribución de la renta de unos a otros grupos sociales.

La fuente de datos que se utiliza es la encuesta sobre la vivienda en el Area Metropolitana de Madrid, realizada por la empresa CETA para COPLACO en 1975. Si bien no podemos ofrecer todavía resultados, es posible plantear las preguntas que guían la investigación en curso.

1. En primer lugar, y aunque sólo sea a título descriptivo y referido al Area Metropolitana de Madrid, los datos que disponemos permitirán relacionar, por primera vez, las características físicas y económicas de las viviendas de protección oficial y las sometidas a la LAU con contratos suscritos antes y después de 1964, con las características personales de sus ocupantes.

Las características físicas incluyen, entre otras, respecto de los edificios, el tipo de edificación, el año de construcción y el estado de conservación, y respecto de las viviendas, los m² de superficie habitable, el número de habitaciones, los servicios higiénicos y las instalaciones de distinto tipo. Las características económicas se refieren al alquiler, y al alquiler/m² y el alquiler/habitación. Las características personales incluyen la renta familiar, el tamaño de la familia, y la edad, sexo, la categoría socio-económica y el nivel de educación del cabeza de familia.

Este estudio meramente descriptivo, nos permitirá una primera aproximación a a) las diferencias económicas, atribuibles en gran parte a la intervención del Estado en el Area Metropolitana de Madrid, y b) la caracterización de los beneficiarios de tal intervención.

**Alquiler medio mensual del total de viviendas arrendadas en 1970 según el año en que se alquilaron,
sin distinción según el régimen legislativo**

	Total nacional	Capitales de provincia	Municipios de más de 10.000 hab. no capitales	Municipios de menos de 10.000 habitantes	Provincia de Barcelona	Provincia de Madrid
1911-1920	425	512	305	272	588	548
1920-1930	439	551	307	257	633	579
1931-1940	483	574	321	266	664	593
1941-1945	484	573	339	283	662	564
1946-1950	520	648	377	286	749	713
1951-1955	536	653	431	320	750	588
1956-1960	632	783	544	371	923	737
1961-1964	882	1.091	750	466	1.433	1.023
1965-1967	1.149	1.643	1.094	630	1.975	1.896
1968-1970	1.832	2.403	1.704	925	2.480	3.077
Media	1.035	1.232	986	601	1.372	1.435

Fuente: INE: Censo de Viviendas de 1980, tomos II y III, Madrid, 1977.

2. En segundo lugar, se dividirán las observaciones muestrales de cada uno de los tres tipos de vivienda según su localización geográfica, por ejemplo, en el centro o la periferia del Área Metropolitana de Madrid; se presentará entonces para las seis clases así definidas la distribución de la variable alquiler/renta que, en cierto sentido, mide el esfuerzo que los inquilinos realizan en la satisfacción de sus necesidades de vivienda.

Es de esperar que las características personales influyan en la decisión de las familias en lo que al cociente alquiler/renta se refiere. El análisis de regresión múltiple nos permitirá investigar en el impacto de estas variables. Por otra parte, el estudio de la relación alquiler/renta para familias de idénticas características, pero que ocupan viviendas sometidas a distinto régimen legislativo en distintas zonas geográficas, constituirá otra manera de aproximarse al grado en que determinados grupos de la población se benefician de la intención del Estado.

3. Centrémonos en las viviendas sometidas a la LAU. Si bien es de esperar que los inquilinos con contratos suscritos antes de 1964 se caracterizarán por una relación alquiler/renta menor, cabe objetar que este hecho no es definitivo del grado de protección recibido, por cuanto las viviendas que ocupan es posible que sean menos deseables por ser, por ejemplo, más antiguas. Reconocer el carácter multidimensional del bien "servicios de vivienda" resulta pues ineludible.

Considerérese el siguiente experimento conceptual. Supongamos que se hubiera derogado la LAU en 1974 (último año para el que disponemos de datos), y supongamos también que los alquileres de las viviendas ocupadas antes de 1964 subirían, en ese caso, exactamente al nivel de los de viviendas similares ocupadas tras 1964 que fueron pactados por tanto en el mercado libre. Entre otras formas posibles, cabría definir el beneficio experimentado por los inquilinos de viviendas pre-64 como consecuencia de no haberse seguido tal curso de acción, de las dos maneras siguientes.

Definición 1. Definimos el *beneficio* B_1 (o variación equivalente) como el incremento de renta monetaria que la familia habría de recibir tras subir el alquiler para mantener el mismo nivel de satisfacción.

Definición 2. Definimos el *beneficio* B_2 como la diferencia entre el nuevo y el viejo alquiler.

Para estimar B_1 , habría que conocer las preferencias de los individuos entre los servicios de vivienda y el resto de los otros bienes, así como el nuevo alquiler que se seguiría de la derogación de la LAU. Para

estimar B_2 , sólo necesitamos estimar el nuevo alquiler, por lo que nos centraremos en este concepto. (En general, es posible afirmar que $B_2 > B_1$; la justificación de este hecho debe posponerse a otra ocasión en que dispongamos de más espacio).

Para cada vivienda en alquiler durante el período de ocupación 65-74, postulamos la existencia de una relación empírica

$$A = F(Z_1, \dots, Z_n),$$

donde A es el alquiler en pesetas y (Z_1, \dots, Z_n) es un vector de características físicas. Si estimamos los parámetros

$$b_i = \frac{\partial F(\cdot)}{\partial Z_i} \quad i = 1, \dots, n.$$

podremos predecir el alquiler A' en el mercado libre de una vivienda ocupada en el período pre-64 con características físicas (Z'_1, \dots, Z'_n) , por medio de

$$A' = \sum_{i=1}^n b_i Z'_i$$

La diferencia entre A' y el alquiler controlado, nos da un valor de B_2 para cada vivienda bajo protección de la LAU.

4. Finalmente, se trataría de estimar una relación del tipo

$$B_2 = H(W_1, \dots, W_m),$$

donde (W_1, \dots, W_m) es un vector de características personales. Para valorar los aspectos distributivos del mantenimiento de la LAU durante el período considerado, habría que inspeccionar:

a) la proporción de la varianza de B_2 explicada por las características personales W_1, \dots, W_m ; y

b) el signo, la magnitud y la significación estadística de los parámetros $c_j = \partial H(\cdot) / \partial W_j$.