

**Evaluación económica del control
de arrendamientos en Colombia**

Jorge Ospina Sardi

Evaluación económica del control de arrendamientos en Colombia

*Jorge Ospina Sardi**

A. Introducción

A finales de 1976 se estableció el control de precios a toda clase de arrendamientos en las áreas urbanas del país. En efecto, mediante el Decreto 2770 de diciembre de 1976 quedaron congelados todos los precios de los arrendamientos, incluyendo los que se celebraren con posterioridad a la fecha de vigencia de dicho decreto. Como se puede apreciar, es una disposición que afecta en principio a la totalidad de bienes raíces urbanos arrendados o para arrendar. Sin embargo, con la expedición de dos decretos de vencimiento anual, el gobierno le ha querido dar a esta medida el carácter temporal.

En realidad es amplia la experiencia en materia de control de precios de los arrendamientos en algunos países (muchos de estos controles se introdujeron por vez primera en tiempos de guerra o en épocas de elevada inflación). En Estados Unidos, para citar un ejemplo, la experiencia con los controles se ha localizado a nivel de unos cuantos centros urbanos, ya que la decisión corresponde a las autoridades municipales en lugar del gobierno federal. En Inglaterra, en cambio, el

gobierno ha impuesto el control de arrendamientos en todas las áreas urbanas del país desde hace ya bastantes años. En el caso de Colombia, en mayo de 1956 se decretó el control de arrendamientos también para todos los inmuebles urbanos que en esos momentos se encontraban arrendados, pero sin que se vieran afectados los contratos celebrados con posterioridad a la fecha del decreto. Se trataba por lo tanto de un control parcial, que con el correr de los años amparaba a un porcentaje cada vez menor de dichos inmuebles. Situación distinta al control total de 1977 y 1978 que, como ya se anotó, abarca tanto los contratos pasados como los futuros. Esta última modalidad, de llegar a perpetuarse, sería similar en su alcance y cobertura a los controles establecidos en Inglaterra.

A continuación se analizan precisamente los efectos económicos de corto plazo del control de precios de los arrendamientos y se indaga sobre los que podrían ser sus efectos de más largo plazo. Esta medida se adoptó aparentemente como parte de una estrategia de corto plazo encaminada a combatir la inflación, que hacia finales de 1976 y comienzos de 1977 alcanzaba niveles sin precedentes en las últimas décadas. Se verificará entonces

* Con la colaboración de José Mercado Alvarez.

la eficacia del control como medida de corto plazo para detener la inflación. Así mismo, se evaluarán sus posibles efectos sobre la actividad edificadora urbana y sobre la distribución del ingreso, que naturalmente sólo se presentarían de mantenerse vigente el control durante unos años más. Pero, antes de entrar a discutir los anteriores puntos, es necesario hacer un breve recuento de los antecedentes jurídicos de esta medida, hasta llegar a una descripción más detallada de las normas del régimen actualmente vigente.

B. Antecedentes Jurídicos

El primer intento efectivo de control de precios de arrendamientos fue durante la administración Rojas Piniella. Más específicamente, en mayo de 1956, mediante el Decreto 1070, se declararon congelados los precios de los arrendamientos de las fincas urbanas en las ciudades capitales de los Departamentos y ciudades de más de 50.000 habitantes. Según lo decretado, el arrendador podría exigirle al arrendatario la entrega de la finca si la ocupare para su propia habitación o negocio, o si la demoliere para efectuar una nueva construcción, o si el arrendatario no hubiere cubierto los cánones de arrendamiento en las fechas estipuladas en los contratos. En realidad estas exigencias se encuentran consignadas en el Código Civil, el cual, como se examinará más adelante, protege ante todo los intereses del arrendatario.

De otra parte, el Decreto 1070 no se hizo extensivo a los controles celebrados con posterioridad a su fecha de vigencia. Al quedar exentos los arrendamientos nuevos, la cobertura del control (la relación entre los inmuebles afectados y el total de inmuebles) fue paulatinamente disminuyendo hasta ser mínima al cabo de cierto número de años¹. Efectivamente, esta

modalidad de control, que no involucra a los arrendamientos nuevos, desaparece gradualmente a medida que los arrendatarios van desalojando los bienes raíces amparados, ya sea por circunstancias naturales, o por terminación del contrato según cualquiera de las causales del Código Civil. Sus efectos redistributivos y sobre la asignación de recursos productivos en la actividad edificadora también pierden importancia con el correr de los años. No se presenta con esta clase de control parcial de precios de los arrendamientos el problema de su desmonte, ni es afectada negativamente la rentabilidad de las inversiones futuras en bienes raíces (tal como se señala más adelante).

Veinte años después, durante la administración López, nuevamente se declaran congelados los precios de los arrendamientos de los bienes raíces urbanos, mediante el Decreto 2770 de diciembre de 1976. En esta ocasión, sin embargo, se dictaminó que "los contratos de arrendamiento que se celebren con posterioridad a la fecha de vigencia de este decreto quedarán sujetos a la congelación". Igualmente, mediante el Decreto 63 de enero de 1977 se determinó que la vigencia del control fuera hasta el 31 de diciembre del mismo año, lo cual ciertamente constituye otra de las diferencias con el régimen de 1956². De no ser por su carácter de temporal, el régimen de 1976 sería de gran alcance y cobertura.

Al cumplirse el primer año, el gobierno optó por renovarlo por un año más, mediante el Decreto 2923 de di-

de la congelación de arrendamientos las propiedades inmuebles administradas por entidades de crédito. Posteriormente, mediante el Decreto 1148 de mayo de 1964 se excluyeron del régimen de control las propiedades raíces de las entidades de beneficencias y asistencia pública.

² El Decreto 63 de 1977 reglamentó al Decreto 2770 de 1976 en lo relacionado con el precio del arrendamiento congelado, el reajuste en los servicios públicos, el registro de arrendadores, subarriendos, multas, etc., además de lo relativo a su vigencia.

¹ Valga anotar además que mediante el Decreto 1849 de agosto de 1956 se declararon exentos

ciembre de 1977. El principal cambio que se introdujo fue el de permitir un reajuste en los arrendamientos por una suma mensual equivalente a los aumentos en el impuesto predial y complementarios y al valor mensual de reposición de las inversiones realizadas por los propietarios. El nuevo decreto reglamentó además algunas de las normas relacionadas con las licencias para que los propietarios soliciten a los arrendatarios la entrega de los inmuebles.

Desde el punto de vista jurídico, el cumplimiento de las normas del control depende en buena parte de la facilidad o dificultad para los propietarios de desalojar a los arrendatarios. En los actuales momentos el propietario puede exigir la entrega del inmueble en los siguientes casos:

1. Cuando el arrendatario no hubiere pagado en su debida oportunidad los cánones de arrendamiento³;
2. Por demolición para efectuar una nueva construcción o para repararlo con obras necesarias que no pueden efectuarse sin su desocupación⁴;
3. Cuando se compruebe que el arrendatario no ha dado cumplimiento a su obligación de cubrir el costo de las reparaciones locativas⁵;
4. Cuando el propietario haya de ocupar por un término mínimo de seis meses el inmueble arrendado para su propia habitación o negocio⁶, y
5. Si se emplea la casa o edificio en un objeto ilícito⁷.

En cierta medida la ley protege los intereses de los arrendatarios en lo que respecta al desalojo de los inmuebles, se encuentren o no sometidos al régimen del control de arrendamientos. Ningún arrendador puede exigir al arrendatario la entrega del inmueble por causales diferentes a las enumeradas en el párrafo anterior. De otra parte, la tramitación de un juicio de lanzamiento toma tiempo y demanda dinero, aún cuando el arrendatario tenga suficiente motivo, si el arrendatario de todas maneras alega derecho de retención de la cosa arrendada⁸. Aún en ausencia del control de precios de los arrendamientos, con la legislación actual los propietarios no tienen manera de manejar a su entera discreción los reajustes de arrendamientos.

A finales del presente año pierde su vigencia el último decreto de control; tiene por lo tanto el gobierno la necesidad de adoptar una decisión sobre su eventual desmonte o continuación. De ahí la importancia de evaluar sus efectos, no solamente los de corto plazo, sino también los de largo plazo, no obstante que estos últimos no se hayan manifestado. Ha sido la experiencia jurídica en muchos países, entre ellos la del distrito federal de la ciudad de Méjico⁹, que decretos temporales se han convertido en leyes sin fecha de vencimiento. Es lo usual con estos controles que una vez en operación durante algunos años, sea verdaderamente difícil su desmonte, entre otras razones porque con el transcurso del tiempo se acentúan las distorsiones en el mecanismo de precios de los arrendamientos.

⁸ Véase por ejemplo el Decreto 1400 de 1970.

⁹ Véase Oliver Oldman, *Financing Urban Development in Mexico City*, Harvard, 1967, pp. 135-137. Entre 1942 y 1948 se promulgaron una serie de decretos de control de arrendamientos en el Distrito Federal; hasta que finalmente en diciembre de este último año, el gobierno mejicano expidió un decreto supuestamente provisional de control de arrendamientos, mientras se le daba una solución definitiva al asunto. Sin embargo, el decreto no tenía fecha de vencimiento y estuvo vigente durante las décadas de los años cincuentas y sesentas.

³ Artículo 2035 del Código Civil.

⁴ Artículo 2008 del Código Civil y Decretos 63 y 2923 de 1977.

⁵ Artículos 1998, 2029 y 2030 del Código Civil. Se entiende por reparaciones locativas las que "ordinariamente se producen por culpa del arrendatario o de sus dependientes".

⁶ Decreto 63 de 1977.

⁷ Artículo 2031 del Código Civil.

mientos de los inmuebles controlados (aumenta la magnitud del subsidio que por el control, los arrendatarios reciben de los propietarios).

C. Efectos económicos de corto plazo

En realidad el control de precios de los arrendamientos por lo general se ha implantado como una medida de política económica de corto plazo para enfrentar una situación pasajera de emergencia, por ejemplo, para combatir las consecuencias de un exceso de demanda agregada, para proteger a los recipientes de bajos ingresos de aumentos considerables en los costos de la construcción y de los servicios de vivienda, o para prevenir que los propietarios obtengan rendimientos demasiado altos en períodos en los cuales se anticipa una escasez de vivienda. A título de ilustración, el control fue introducido por vez primera en varias ciudades de Europa Occidental durante la Primera Guerra Mundial, para evitar que los arrendamientos se elevaran en las condiciones anormales de la guerra¹⁰.

En el caso colombiano el actual régimen de control se estableció a finales de 1976 como parte de una estrategia para hacer frente al desmedido crecimiento de los medios de pagos ocasionado principalmente por el aumento de las reservas internacionales del Banco de la República durante los meses inmediatamente anteriores¹¹. Se trataba entonces de una medida transitoria que supuestamente contribuiría a la estabilización del índice de precios al consumidor en momentos en los cuales se preveía un exceso de demanda agregada (que incidiría en los precios específicamente durante el primer semestre de 1977). Pretendía

así el gobierno actuar sobre las expectativas de inflación congelando los arrendamientos que constituyen el renglón individual de mayor peso en la canasta familiar del DANE (16 % del total).

Sin embargo, si bien el renglón de arrendamientos es por lejos el principal de la canasta, por otro lado, su comportamiento es más estable que el índice general. Tal como se aprecia en las gráficas 1 y 2, durante el período 1973-1976 el renglón de arrendamientos creció a una tasa mensual consistentemente inferior al promedio de los precios y con menores fluctuaciones, particularmente en el caso del índice para obreros¹². En el mes de expedición del decreto de control, la tasa mensual de aumento del índice de arrendamientos, tanto el de empleados como el de obreros, era de las más bajas en comparación con la tendencia histórica. Dada la relativa estabilidad y lento crecimiento de este índice en los meses que antecedieron al control, no parecía que fuera justificada su adopción en ese entonces como instrumento de política de corto plazo para combatir la inflación.

De hecho, aparentemente la implantación del control no tuvo mayor impacto sobre los arrendamientos. Es así como durante los meses siguientes a la fecha de expedición del decreto no se presentó ningún cambio en su tendencia histórica (véase de nuevo gráficas 1 y 2). Posteriormente, a mediados de 1977 empezaron a ser mayores los aumentos de los arrendamientos, hasta que en 1978 crecen a tasas superiores a las del índice general de precios al consumidor. Naturalmente hay que tener en cuenta que las bruscas oscilaciones del índice general se han debido en buena parte al compor-

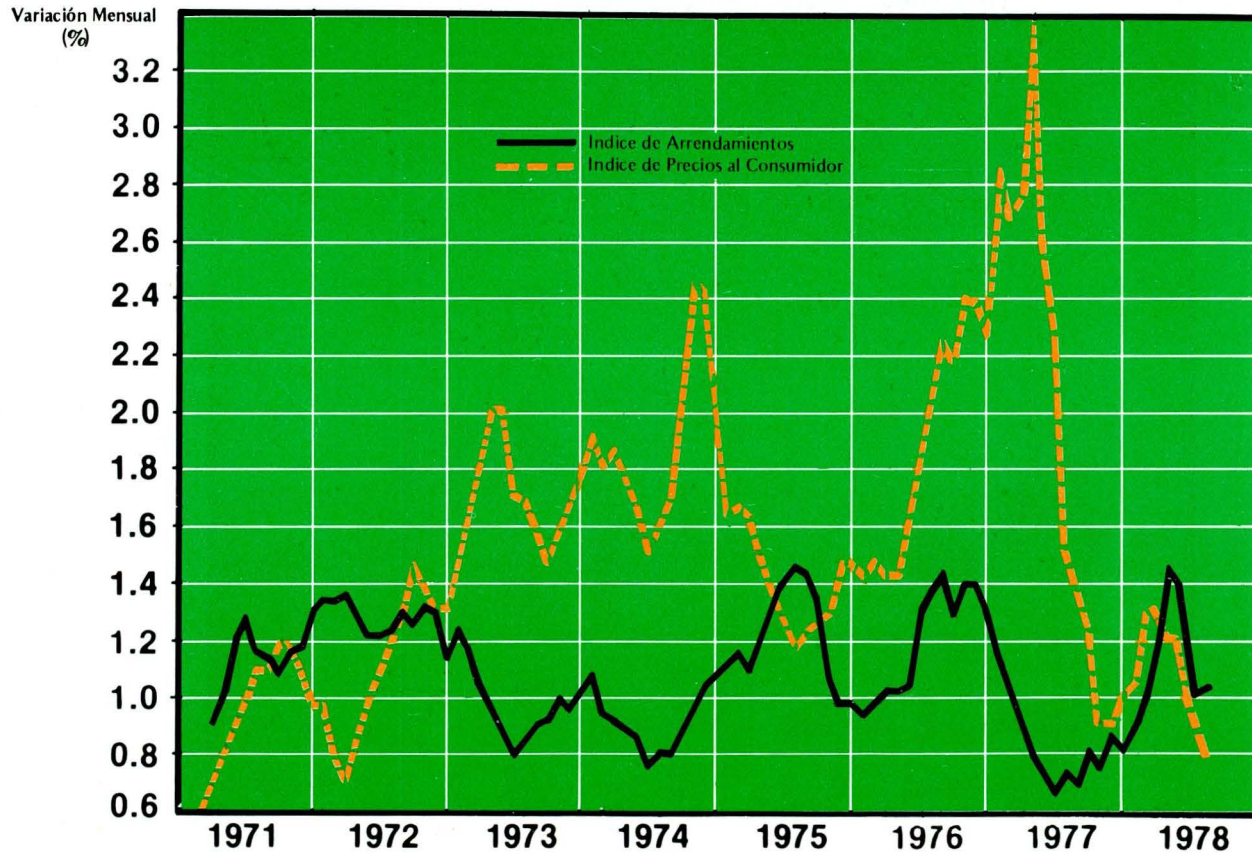
¹⁰ Tal como fue la experiencia en París y Viena según F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty* Routledge and Kegan Paul, 1976, pp. 343-344.

¹¹ Sobre las políticas económicas del gobierno en ese entonces véase FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica*, mayo de 1977, pp. III-VIII.

¹² El índice nacional de arrendamientos de las gráficas 1 y 2 es un promedio ponderado de los índices de las siete principales ciudades del país.

GRAFICA 1

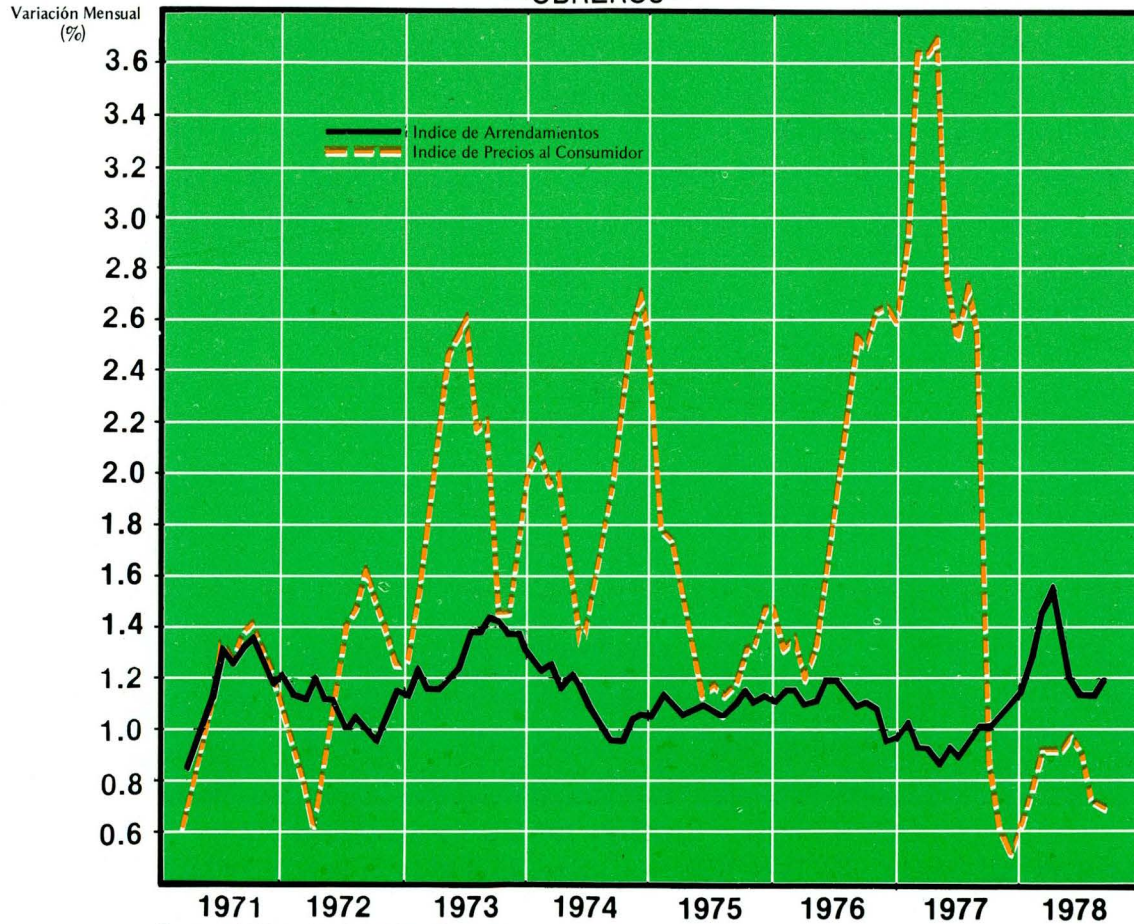
SERIE DESESTACIONALIZADA DEL INDICE NACIONAL DE ARRENDAMIENTOS Y DE PRECIOS AL CONSUMIDOR —EMPLEADOS—



Fuente: DANE y estimativos de FEDESARROLLO.

GRAFICA 2

SERIE DESESTACIONALIZADA DEL INDICE NACIONAL DE ARRENDAMIENTOS Y DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
—OBREROS—



Fuente: DANE y estimativos de FEDESARROLLO.

tamiento desigual de las cosechas y existencias agrícolas, ya que a la crónica escasez de alimentos de 1977 siguió la relativa abundancia de 1978¹³. Pero aún cuando la inflación se haya reducido drásticamente en 1978 como consecuencia de la recuperación de la producción agrícola, no deja de inquietar que los arrendamientos estén creciendo más rápidamente que el promedio general de precios, dos años después de adoptado el control.

Hay varias posibles explicaciones del comportamiento reciente del índice nacional de arrendamientos. En primer lugar, durante 1977-1978 la actividad de la edificación urbana se ha restablecido de la recesión de 1975-1976, según se ilustra en la gráfica 3. La gráfica muestra que actualmente este sector productivo, al igual que el resto de la economía, se encuentra en el pico de una bonanza que no supera aún los niveles máximos de la bonanza de 1973-1974. De otra parte, los indicadores de costos de la construcción y de captaciones y colocaciones del sistema UPAC confirman el buen momento por el cual atraviesa la edificación urbana (gráficas 4 y 5). Es evidente que la duración de la actual bonanza dependerá ante todo de las perspectivas de la economía en general, que, como se sabe, se han despejado parcialmente en lo que respecta a 1979 con la helada de agosto de este año en las regiones productoras de café del Brasil. En la medida en la cual la demanda efectiva de vivienda está aumentando rápidamente, como es lo normal cuando el ingreso nacional registra tasas promedio anuales de crecimiento cercanas al 8%, la tendencia de los precios de arrendamientos es ascendente.

En segundo lugar, un probable efecto de corto plazo del control es, por un lado, el de evitar que se eleven

los arrendamientos de los inmuebles sujetos al control, pero simultáneamente, que sean mayores los aumentos en los inmuebles no cubiertos (como es el caso de los arrendamientos nuevos). Por esta razón inicialmente el control discrimina en contra de los propietarios de los inmuebles ya arrendados, en tanto que los propietarios de los inmuebles por arrendar se defienden ofreciéndolos a un precio mayor del que estaría dispuestos a obtener sin control. Para aislar este efecto se elaboró para la ciudad de Bogotá, con base en los boletines quincenales de la Lonja, un índice de arrendamientos nuevos, que se compara con el índice de arrendamiento del DANE también para Bogotá (cuadro 1). Se destaca el elevado crecimiento del índice de la Lonja a partir del primer semestre de 1977, especialmente oficinas, en comparación con el índice del DANE que no muestra cambios tan sustanciales en su tendencia. Muy posiblemente, el menor aumento de los arrendamientos viejos atribuible al control se ha visto compensado por los aumentos superiores de los arrendamientos nuevos no controlados.

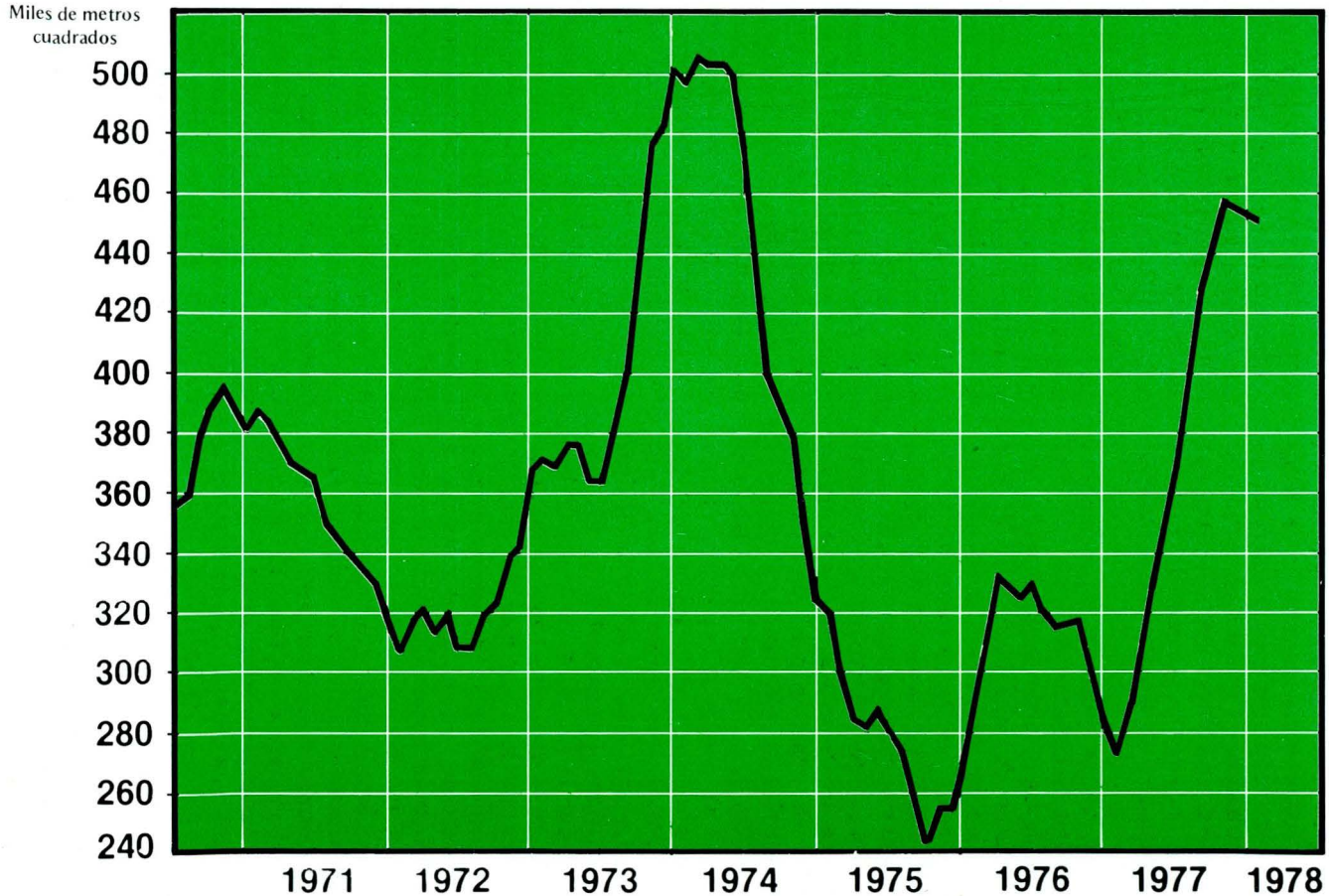
Igualmente en el corto plazo puede producirse un desplazamiento de inmuebles para arrendar hacia inmuebles para vender¹⁴, como resultado del desestímulo que el control constituye para el negocio de los arrendamientos, lo cual incide positivamente sobre el precio de los arrendamientos nuevos y negativamente sobre los precios de venta. Sin embargo, este es un efecto que se prolonga durante varios años según sea la duración del control, y que afecta en el largo plazo la configuración de la oferta y demanda de los mercados de arrendamientos y de ventas, respectivamente; por lo tanto, constituye uno de los temas que se

¹³ Según FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica*, Abril de 1978, pp. 12-20.

¹⁴ Este efecto de corto plazo se presentó en el caso de la experiencia reciente de la ciudad de Glasgow, Escocia, según Duncan MacLennan, "The 1974 Rent Act-Some Short-Run Supply 'Effects'". *Economic Journal*, Junio de 1978, pp. 332-333.

GRAFICA 3

SERIE DESESTACIONALIZADA DEL AREA EDIFICADA EN SIETE CIUDADES SEGUN LICENCIAS

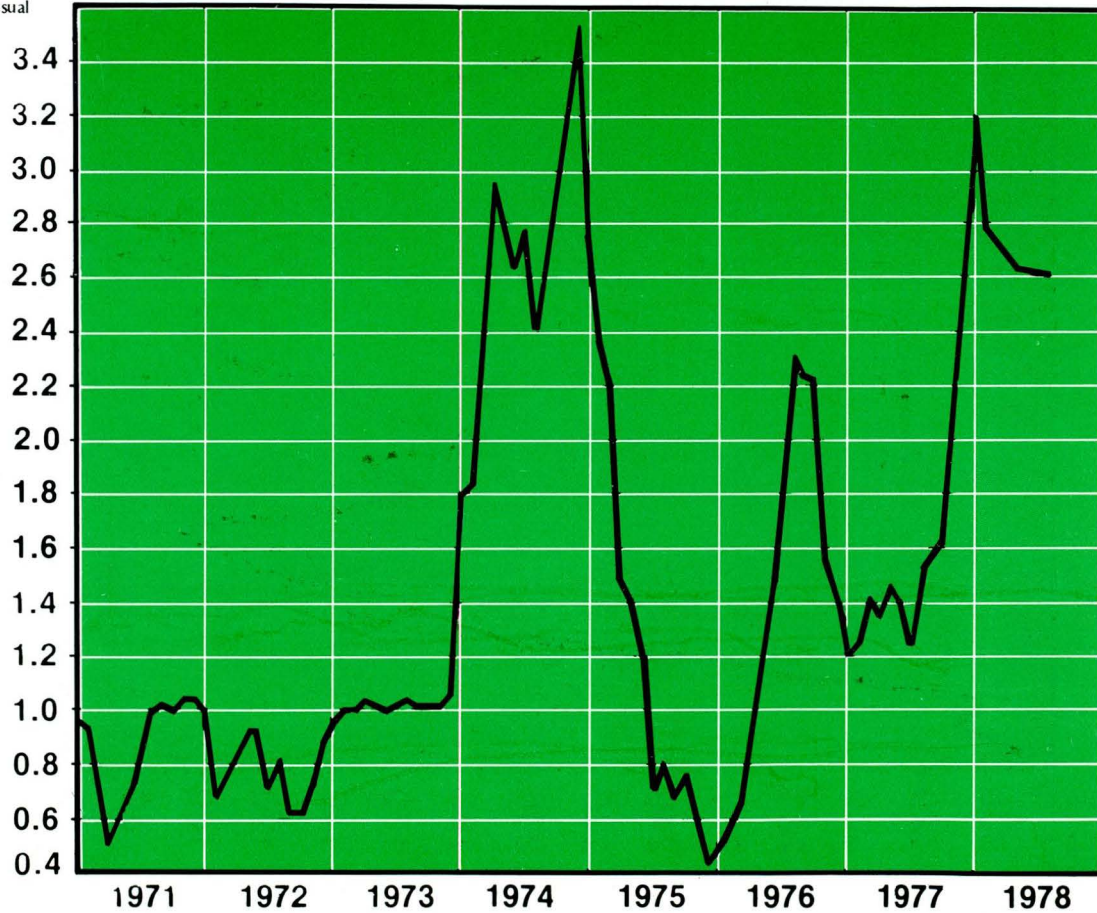


Fuente: DANE y estimativos de FEDESARROLLO.

GRAFICA 4

SERIE DESESTACIONALIZADA DEL INDICE DE COSTO DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA

Variación Mensual (%)

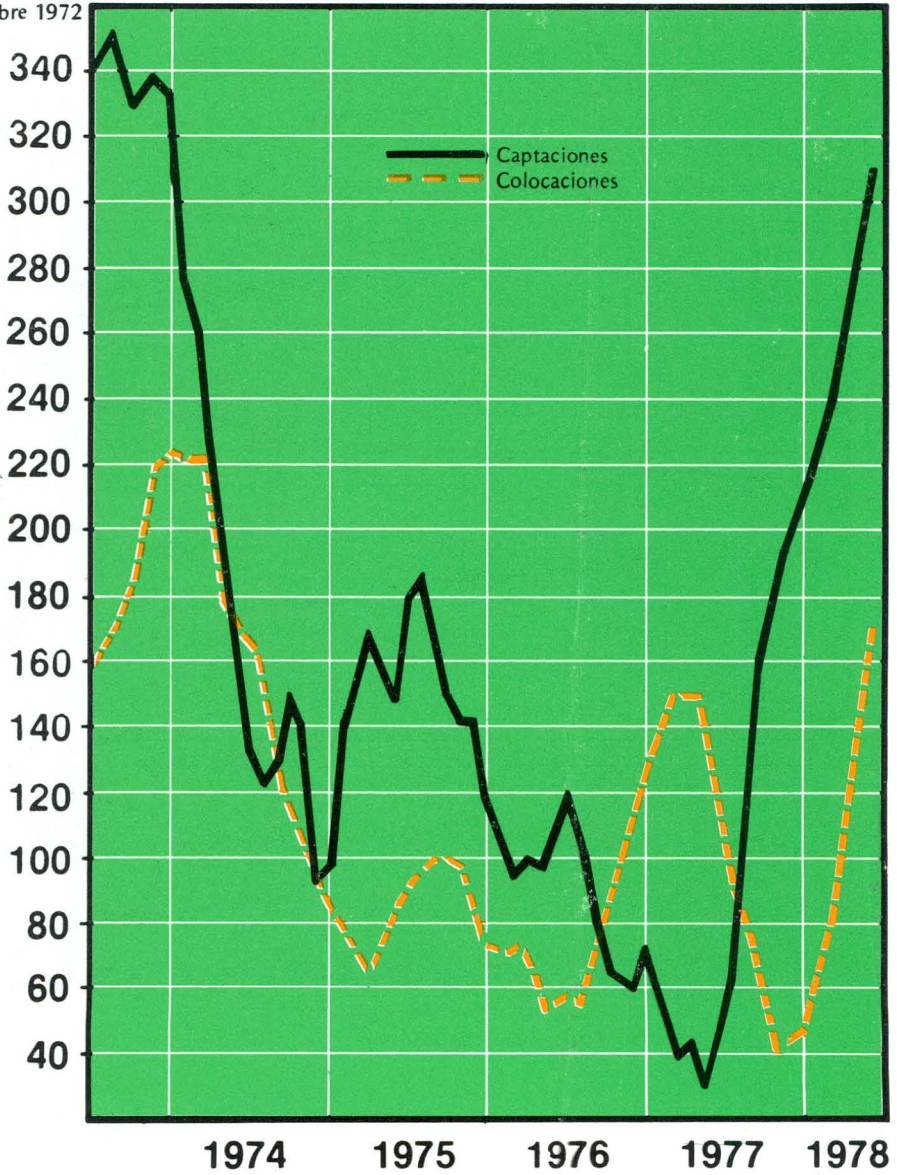


Fuente: DANE y estimativos de FEDESARROLLO.

GRAFICA 5

SERIE DESESTACIONALIZADA DE LAS CAPTACIONES Y COLOCACIONES DEL SISTEMA UPAC

Millones de Pesos
constantes de
Diciembre 1972



Fuente: Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda y estimativos de FEDESARROLLO.

Cuadro 1
TASAS SEMESTRALES DE VARIACION DE LOS INDICES DE ARRENDAMIENTOS
DEL DANE Y LA LONJA PARA LA CIUDAD DE BOGOTA
 (%)

	Arrendamientos DANE		Arrendamientos Nuevos Lonja	
	Empleados	Obreros	Viviendas	Oficinas
1974 I Semestre	3.5	4.0	31.0	31.5
1974 II Semestre	5.5	3.9	-5.0	-6.0
1975 I Semestre	6.2	6.2	24.4	16.0
1975 II Semestre	4.3	4.9	11.5	-3.5
1976 I Semestre	5.0	9.5	7.6	14.0
1976 II Semestre	6.1	5.7	7.0	-3.4
1977 I Semestre	4.0	6.6	25.4	64.5
1977 II Semestre	1.9	6.2	0.6	-10.2
1978 I Semestre	5.3	6.4	15.0	45.1

Fuente: DANE, LONJA y estimativos de FEDESARROLLO.

analizarán más cuidadosamente en el siguiente capítulo.

En resumen, el control no parece haber tenido los efectos de corto plazo previsto por el gobierno como medida de corto plazo para frenar la inflación, según se deduce de la evolución reciente de los índices de arrendamientos tanto del DANE como de la Lonja. Dado que su impacto en una u otra dirección sobre los precios al consumidor ha sido mínimo, su eventual desmonte no ocasionaría cambios bruscos en tales precios. Particularmente si pierde vigencia a finales de 1978, dos años después de su adopción, cuando todavía son pocas las diferencias entre el precio controlado y el precio de mercado. El gobierno debería entonces optar por la continuación del control solamente si considera como deseables sus efectos de largo plazo. De ahí que sea necesario analizar cuáles pueden ser esos efectos, no obstante que aún no hayan empezado a manifestarse.

D. Efectos económicos de largo plazo

El control de precios de los arrendamientos es ante todo una medida de política económica de largo plazo, ya que sus principales efectos se manifiestan

tan después de cierto tiempo. Al propiciar distorsiones importantes en los precios de los arrendamientos, incide sobre la asignación de recursos productivos en la actividad de la construcción y podría incluso llegar a tener un impacto redistributivo de alguna consideración, pero solamente al término de varios años. En los primeros años no alcanzan a evidenciarse los resultados de las decisiones de inversión influenciadas por dichos controles, ni es apreciable el subsidio implícito en la diferencia entre el precio controlado y el precio que se establecería en ausencia de controles. Es con el correr de los años que se materializan los principales efectos del control, a menos que sea de tal naturaleza que disminuya gradualmente el número de los inmuebles afectados, tal como fue el caso con el régimen promulgado en 1956, el cual no amparaba los contratos celebrados con posterioridad a la fecha de vigencia del decreto.

En los párrafos que siguen se identifican entonces los posibles efectos económicos de largo plazo del actual régimen de control. Naturalmente se recurrirá a las evaluaciones que se han hecho sobre la experiencia en otros países, en esta tan controvertida materia. Para efectos de presentación, se analiza por separado lo concerniente

a sus efectos sobre la actividad de la edificación urbana y lo relacionado con su utilización como instrumento de política redistributiva. Posteriormente se hará referencia a otros posibles efectos del control, diferentes a los dos atrás mencionados.

1. Efectos sobre la actividad de la edificación urbana

Una medida de control como la adoptada a partir de enero de 1977, tiene efectos ante todo de largo plazo sobre la asignación de recursos productivos en la actividad de la edificación urbana. Especialmente si el régimen abarca tanto los inmuebles ya arrendados como aquellos por arrendar, afecta la rentabilidad de largo plazo del negocio de los arrendamientos y eventualmente puede llegar a constituirse en un factor importante de desestímulo o la actividad de la construcción¹⁵. En condiciones como las de Inglaterra de un control bastante amplio y de incertidumbre en cuanto a su extensión y duración, los empresarios (y urbanizadores) serán pesimistas con respecto a la tasa de rendimiento de la inversión en inmuebles para arrendar y solamente estarán dispuestos a ofrecerlos a un precio mayor. Como a estos elevados precios la demanda es menor, entonces tarde o temprano se reduce la cantidad construida y ofrecida, hasta que finalmente la oferta termina aproximándose a esa menor demanda.

De otra parte, en el mercado de inmuebles para la venta, aumenta la oferta al producirse un desplazamiento de unidades para arrendar hacia este otro mercado, pero a la vez los inmuebles ya controlados permanecen en manos del mismo arrendatario por un período más largo de tiempo. Es

posible que debido al control se produzca inicialmente un aumento de la demanda de inmuebles para la venta, al elevarse los precios de los inmuebles para arrendar que no están sometidos al control. Estos aumentos de la demanda estarían correspondidos precisamente por el mayor número de unidades existentes que se desplazaría del mercado de arrendamientos hacia el mercado de ventas, o por la construcción de nuevas unidades. Sin embargo, dadas las intrincadas relaciones entre ambos mercados, se dificulta aislar los efectos de más largo plazo de una medida de control de los precios de los arrendamientos sobre el mercado de ventas.

Al considerar el mercado de la edificación urbana en su totalidad (ventas y arrendamientos), se puede concluir tentativamente que el control tiende a desestimular la actividad constructora de inmuebles para, arrendar mientras sus efectos sobre la construcción de inmuebles para la venta son indirectos y actúan en ambas direcciones. En el balance final, según sea su alcance, restringe las opciones de los constructores y urbanizadores con respecto a los usos finales que pueden darle a los inmuebles objeto de su propiedad. Por lo demás, el control aleja del negocio la actividad constructora a los inversionistas interesados en construir con el propósito principal de especular a largo plazo con el valor de la tierra, ya que se vuelve menos rentable la alternativa de arrendar sus propiedades durante un número limitado de años; pero al mismo tiempo favorece comparativamente la especulación en lotes de engorde. Igualmente el control discrimina contra el pequeño inversionista interesado en financiar la construcción de su vivienda y amortizar el préstamo con las mensualidades del arrendamiento, más aún en el caso colombiano si la financiación se realiza a través del sistema UPAC de valor constante que reajusta las cuotas de amortización de acuerdo con los índices de costo de vida.

¹⁵ Véase, entre otros, Patricia Hillebrandt, *Economic Theory and the Construction Industry*, Macmillan, 1974 pp. 54-57; y Ralph Turvey, *The Economics of Real Property*, Allen & Unwin, 1957, pp. 40-46.

En el caso específico del actual régimen, su efecto de largo plazo sobre la asignación de recursos productivos en la actividad edificadora puede no ser importante aún, ya que buena parte de los inversionistas y propietarios lo consideran como transitorio en vista que el gobierno hasta ahora solamente ha expedido dos decretos de vencimiento anual. Pero es posible que si el gobierno continúa postergando su fecha de vencimiento, los inversionistas y propietarios comenzarán a actuar bajo el supuesto que el control no será removido, no obstante que la medida conserve su carácter de temporal. Así las cosas, conviene despejar cuanto antes la incertidumbre que actualmente existe con relación a su período de vigencia.

Finalmente, cabe señalar que una medida parcial de control como la adoptada en 1956 incide relativamente poco sobre la actividad futura de la construcción, por cuanto no cubre los contratos nuevos de arrendamientos y con el transcurso del tiempo es decreciente el número de inmuebles afectados. En contraste, el actual régimen, tal como está estructurado, tiene una incidencia cada vez mayor a medida que pasa el tiempo: el número de inmuebles controlados tiende a aumentar en lugar de disminuir y se acentúan las distorsiones en el mecanismo de los precios del mercado de la edificación urbana. De hecho, el gran alcance y cobertura geográfica del control establecido hace dos años, lo diferencia de modalidades menos universales que se han adoptado en la mayoría de los países donde se ha utilizado este instrumento de política económica.

2. Efectos redistributivos

Uno de los argumentos en favor del control de precios de los arrendamientos se refiere a su impacto redistributivo, dado que se traduce en un menor ingreso para los propietarios en beneficio de los arrendatarios que supuestamente son los más pobres. En

verdad, casi nada se sabe sobre la distribución del ingreso tanto de los propietarios como de los arrendatarios, pero intuitivamente se reconoce que el ingreso medio de estos últimos tiende a ser menor¹⁶. Aparentemente, entre más amplia sea la cobertura del control menores son sus efectos redistributivos, pues en una muestra relativamente grande de propietarios y arrendatarios no cabe esperar muchas disparidades en el ingreso y la riqueza entre unos y otros¹⁷. De otra parte, estas disparidades son probablemente menores en el caso de viviendas lujosas, oficinas y locales de comercio.

En realidad, a medida que transcurre el tiempo de vigencia del control cambia la relación entre el ingreso familiar de los beneficiarios y la magnitud del subsidio implícito que reciben de los propietarios. Quienes pueden llegar a beneficiarse mayormente serían aquellas familias de menor movilidad geográfica en los distintos estratos de ingresos. Es factible además que sea menor la movilidad de las clases de medianos y bajos ingresos que la de altos ingresos. Esta hipótesis, al igual que aquella según la cual los ingresos de los propietarios tienden a ser mayores que los ingresos de los arrendatarios, llevaría a la conclusión que los efectos redistributivos de largo plazo pueden ser favorables, no obstante que se presenten toda clase de casos "perversos", o sea de arrendatarios que son subsidiados por personas de menores ingresos que ellos.

Sin embargo, es de suponer que las familias con capacidad de compra de

¹⁶ Para el caso de la ciudad de Nueva York, en 1968 los ocupantes de viviendas controladas tenían un ingreso inferior al promedio de todas las familias de la ciudad, según Edgar Olsen, "An Econometric Analysis of Rent Control", *Journal of Political Economy*, diciembre de 1972, p. 1099.

¹⁷ Al menos esta es la conclusión para Estados Unidos hace algunos años. Véase, Gale Johnson, "Rent Control and the Distribution of Income", *American Economic Review*, mayo de 1951, pp. 580-582.

vivienda tienen en promedio mayores ingresos que quienes arriendan. Si como consecuencia del control disminuye la oferta de viviendas para arrendar y aumenta la de ventas, se perjudican las familias más pobres, particularmente las de migrantes o personas que cambian frecuentemente de empleo, o también aquellas con ingresos inestables que por no pagar oportunamente los arrendamientos son desalojadas con relativa facilidad.

Aun cuando en el balance final los efectos del control fueran favorablemente redistributivos, hay que tener en cuenta que sus beneficios se distribuyen en forma desigual entre personas colocadas en niveles similares de ingreso o riqueza¹⁸. Si se considera que en cualquier punto en el tiempo existen familias del mismo ingreso, unas recibiendo un subsidio relativamente grande, otras un subsidio pequeño, y otras nada, y que los costos también se distribuyen desigualmente entre los propietarios, entonces hay que aceptar que el control no cumple con los postulados de la equidad horizontal que aconsejan otorgar "un igual tratamiento a iguales". Por ejemplo, dentro de cada uno de los distintos estratos de ingresos el control discrimina en contra de aquellos arrendatarios, que por algún motivo u otro, se ven obligados a mudarse con cierta frecuencia de vivienda, y por lo tanto, no solamente dejan de percibir el subsidio, sino que además tienen que pagar el mayor precio inducido por el control en el mercado de arrendamientos nuevos. Así mismo, el control favorece en mayor grado a los arrendatarios que circunstancialmente, en la fecha de expedición del decreto, estaban en mora de que se les reajustara los cánones de arrendamientos. En vista de estas consideraciones re-

sulta aventurado defender el control de precios de los arrendamientos en términos de su equidad y eficacia como instrumento de política redistributiva.

3. Otros efectos de largo plazo

Además de los efectos del control de precios de los arrendamientos sobre la actividad de la edificación urbana y sobre la distribución del ingreso o de la riqueza, vale la pena mencionar otros que han recibido la atención de la literatura económica. Uno de estos efectos lo constituye la aceleración de la tasa de deterioro de los inmuebles controlados¹⁹. Puesto que el control reduce la rentabilidad de las inversiones en los inmuebles controlados, los propietarios gastan menos en mantenimiento y reparaciones, motivo por el cual se deterioran más rápidamente, en particular los más antiguos. Es posible, de otra parte, que la disminución de estos gastos por parte de los propietarios sea en algo compensada por las mayores erogaciones que los arrendatarios estarían dispuestos a realizar para su propia conveniencia, si les corresponde pagar un menor arriendo. Sin embargo, este último argumento es ante todo válido en el caso de los arrendatarios de altos ingresos que no tienen gastos más urgentes que atender.

Cabe anotar a este respecto que la legislación en Colombia obliga a los arrendatarios a realizar las llamadas reparaciones locativas, pero no los responsabiliza de los deterioros que provengan del tiempo y uso legítimo, o de fuerza mayor, o de caso fortuito, o de mala calidad. Con el propósito de evitar el desestímulo para los pro-

¹⁸ Este argumento ha sido ampliamente discutido en la literatura económica, entre otros por Olsen, *op. cit.*, p. 1099; y Assar Lindbeck, "Rent Control an Instrument of Housing Policy", en *The Economic Problems of Housing*, A. Nevitt (ed.), Macmillan, 1967, p. 64.

¹⁹ Para el caso de la ciudad de México véase Oldman, *op. cit.*, pp. 143-145; para el caso de la ciudad de Nueva York, Olsen, *op. cit.*, p. 1098; y para el caso de la ciudad de Chicago, Richard Muth, "Urban Residential Land and Housing Markets", en *Issues in Urban Economics*, Harvey Perloff (ed.), Johns Hopkins Press, 1968, pp. 309-310.

pietarios de invertir en el mantenimiento y conservación de la vivienda, el gobierno le introdujo al actual régimen de control una cláusula conforme a la cual "el precio de los arrendamientos puede modificarse. . . hasta por una suma equivalente a la del valor mensual de reposición de inversiones efectuadas por el propietario en el inmueble respectivo, siempre que estas se consideren como obras indispensables no locativas"²⁰. De esta manera se pretende evitar parcialmente el deterioro urbano que surge como consecuencia del control.

Otro de los efectos de largo plazo del control de precios de los arrendamientos se refiere a la manera como afecta la movilidad geográfica de la población urbana²¹. Sucede que el control crea incentivos para que la gente continúe ocupando las viviendas controladas, no obstante que esta decisión contraría consideraciones relacionadas con la proximidad a los centros de trabajo u otras que pueden ser más importantes en ausencia del control. Terminan entonces los arrendatarios ocupando inmuebles que no corresponden a sus preferencias en cuanto a calidad y localización.

Por último, la conjunción de los dos efectos atrás mencionados lleva a un tercero relacionado con los usos de la tierra urbana. Al reducirse la movilidad geográfica de los arrendatarios y deteriorarse más rápidamente los inmuebles controlados, disminuye el valor relativo de la tierra de las áreas urbanas más afectadas. Tiende por lo tanto a congelarse el uso de la tierra urbana en patrones no deseables: puede ser, por ejemplo, que no se emplee más intensivamente las tierras de algunas de estas áreas, aún cuando así lo

demande el crecimiento normal de la ciudad²². El control induciría de esta manera una utilización menos óptima de este recurso escaso.

E. Conclusiones

En este documento se analizaron los efectos de corto y de largo plazo del control de precios de los arrendamientos, bajo el supuesto que sus normas son acatadas por la mayoría de los propietarios y arrendatarios. En el caso de Colombia la administración del control se dificulta debido a la existencia de un importante mercado pirata en la actividad de la construcción, especialmente en los principales centros urbanos²³. Además, resulta compleja y dispendiosa la administración de un régimen de la cobertura del actual, dado el número de posibles litigantes, el cual tenderá a ser creciente con el transcurso del tiempo. Sea como fuere, la evasión y elusión de las normas del control, se traduciría en mayores inequidades en la distribución de sus beneficios y costos.

Por ejemplo, un caso de evasión que se induce en mayores inequidades lo constituye el subarriendo de los inmuebles sujetos al control, tal como lo ilustra la experiencia de 1956 en Colombia. Casi diez años después de promulgada la congelación de 1956, se intentó reglamentar lo relativo a los subarriendos ya que según lo reconocía la misma ley "la experiencia ha demostrado que sin beneficio para el arrendador los inmuebles cuyo precio fue congelado han sido objeto de subarrendamientos, con el

²⁰ Artículo 5 del Decreto 2923 de diciembre de 1977.

²¹ Una discusión de estos efectos en E. Phelps-Brown y J. Wiseman, *A course in Applied Economics*, Pitman & Sons, 1964, pp. 225-226.

²² Tal fue el caso en algunas zonas centrales de la ciudad de México a raíz del control. Véase Oldman, *op. cit.*, pp. 144-145. Este efecto es más importante en los centros urbanos que se encuentran en periodo de rápido crecimiento.

²³ Por ejemplo, para una ilustración del tamaño del mercado pirata de tierras en Bogotá, véase R. Losada Lora y H. Gómez Buendía, *La tierra en el Mercado Pirata de Bogotá*, FEDESARROLLO, junio de 1976, p. 179.

resultado de que el último arrendatario está pagando precios varias veces superiores al primeramente pactado y congelado”²⁴. Y concluía que “el sistema de los subarrendamientos ha encarecido inmoderadamente los precios de los arrendamientos para las personas de más bajos ingresos y para el solo beneficio de intermediarios que, así, se han convertido en especuladores”.

Si a las posibles dificultades para evitar la evasión y elusión de las normas del control de precios de arrenda-

²⁴ Decreto 344 de 1965.

mientos de 1977 se agrega que no tuvo las consecuencias previstas como medida de política de corto plazo para combatir la inflación y que, además, sus efectos económicos de largo plazo sobre la asignación de recursos productivos en el sector de la edificación urbana son por lo general perjudiciales y no constituye un instrumento de política equitativo y eficiente para redistribuir el ingreso y la riqueza, entonces hay que resaltar la importancia de adoptar a finales de 1978 una decisión definitiva sobre su eventual desmonte, antes que empiecen a manifestarse esos efectos de largo plazo y en momentos en los cuales es todavía políticamente viable hacerlo.