



CEDE

DOCUMENTO CEDE 2002-14
ISSN 1657-7191 (Edición electrónica)
OCTUBRE DE 2002

ELEMENTOS PARA ORIENTAR UNA POLITICA ESTATAL SOBRE ALQUILER DE VIVIENDA URBANA EN COLOMBIA

SAMUEL JARAMILLO¹
MARCELA IBÁÑEZ

Resumen

El objetivo de este documento es el de contribuir a diseñar cursos de acción gubernamental en dos ejes: el de promover y activar el mercado de vivienda en alquiler en general y el de buscar criterios para diseñar instrumentos que permitan utilizar el alquiler en las acciones estatales de vivienda social. Uno de los graves obstáculos que existen actualmente para diseñar de manera responsable una política para el mercado de vivienda en alquiler es el conocimiento muy deficiente que se tiene sobre él. El objetivo de este trabajo es entonces precisamente el de reunir algunas de estas evidencias parciales sobre lo que parece caracterizar este mercado hoy en día en las grandes ciudades colombianas, y articularlas alrededor de un diagnóstico tentativo de lo que allí ocurre. Ello puede servir de orientación para tomar las decisiones de política al respecto, y por supuesto, es un primer paso para observaciones y constataciones más sistemáticas y rigurosas. El trabajo inicialmente tiene una sección dedicada a delinear los perfiles más sobresalientes del mercado de alquiler en las cuatro ciudades colombianas que superan el millón de habitantes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), en donde se examinan aspectos que son cruciales para estrategias de política, como son las características de los agentes, las relaciones entre ellos, las tendencias en términos de magnitudes del canon y de rentabilidad de alquilar, etc. Una segunda sección revisa las constataciones de las que se dispone acerca de cómo parece estar operando el canon de alquiler con referencia al caso de Bogotá. La tercera sección está dedicada a una discusión de acciones de política: en esta se hace una discusión sobre cambios en la regulación del alquiler de vivienda, se presentan algunas consideraciones sobre otras medidas complementarias que pueden contribuir a la promoción del alquiler de viviendas y finalmente, se hacen unas consideraciones muy preliminares sobre líneas de acción en lo que se refiere al uso del alquiler como herramienta de promoción de vivienda social en nuestro medio.

Clasificación JEL: R10, R11, R12

Palabras claves: Arrendamientos, Vivienda Urbana, Bogotá.

¹ Los autores agradecen el apoyo financiero del Departamento Nacional de Planeación.

1. INTRODUCCION

1.1 Una nueva mirada sobre el alquiler de vivienda.

En el momento actual dentro del ámbito internacional se atraviesa por una etapa de profundas redefiniciones con respecto a la visión que se tiene sobre la vivienda en alquiler. Durante mucho tiempo esta opción de acceso a la vivienda fue percibida como un sucedáneo a lo que implícita o explícitamente se consideraba como el objetivo ideal: el que todos los hogares ocuparan su vivienda en propiedad. Las dificultades estructurales de solvencia y las limitaciones fiscales de los Estados obligaban a tener que convivir con el hecho de que una parte considerable de la población se viera obligada a arrendar su alojamiento, pero esto no se consideraba lo más deseable. A pesar de que en muchos países (particularmente los europeos), se tienen experiencias muy notables de políticas de vivienda social centradas en el arrendamiento, podría decirse que el criterio mencionado no estaba ausente: estos programas se concebían como instrumentos paliativos, y en buena medida transitorios, de estrategias que buscaban el norte verdaderamente satisfactorio, el acceso a la propiedad. De hecho las políticas generales sobre el sector de producción de vivienda, como las más específicas sobre vivienda para los grupos más vulnerables, han tenido como prioridad facilitar que un número cada vez mayor de los hogares pueda obtener la vivienda que ocupan en propiedad. Aunque esto puede tener otros determinantes más globales, probablemente estas prioridades en las políticas se conecten con un valor muy extendido en la población que favorece la propiedad de la vivienda como un fin en las estrategias de consolidación familiar. El arrendamiento, concebido como resultante unívoco de dificultades de solvencia, es visto como una limitación: ser inquilino es sinónimo de precariedad, y esta precariedad se debe superar. “Tener vivienda no es riqueza, pero no tenerla es la mayor pobreza” dice un adagio popular entre nosotros que describe muy bien esta apreciación muy generalizada.

Concomitantemente con lo anterior, la actividad privada de ofrecer vivienda en alquiler ha sido vista tradicionalmente con mucha desconfianza. Tal vez el referente para esta actitud sea la figura predominante en las etapas tempranas de consolidación del capitalismo en los países centrales, que ha sido plasmada con mucha elocuencia tanto en los estudios sociales clásicos como en la literatura: la del implacable casateniente decimonónico que lograba cobrar cánones exorbitantes por viviendas miserables a una multitud de trabajadores pauperizados. El alquiler de vivienda es concebido como una transacción intrínsecamente desigual que enfrenta un agente rico y poderoso, el propietario, y un agente débil y necesitado, el inquilino. Los desequilibrios congénitos del mercado de la vivienda, y otras características de esta transacción otorgarían espontáneamente ventajas desproporcionadas al propietario, que generarían, entre otras cosas, rentabilidades enormes a los oferentes de vivienda en alquiler y precios de la vivienda penosamente elevados para sectores muy importantes de la población. Si a esto se agrega el papel crucial de la vivienda como consumo básico e indispensable, se comprende que esto diera origen a una larga tradición

de intervención estatal en este mercado. Su orientación era clara: tomar partido por el agente más débil, el inquilino, y limitar la acción del agente fuerte, el propietario arrendador. De allí una serie de medidas aplicadas muy ampliamente y durante períodos muy largos, como el control de alquileres (su “congelamiento” en algunos casos), acciones que favorecen la estabilidad del inquilino en su vivienda, y ventajas en casos de conflicto.

Pero hemos dicho que esta actitud está en un momento de cambio importante. En parte por la operación misma de estas medidas, y en parte por transformaciones mucho más generales en la estructura social y en el mercado de vivienda global, se han comenzado a revisar estos criterios. Se comienza a pensar que algunos fenómenos muy negativos parecen estar asociados a este tipo de regulación. El control reiterado de los alquileres parece estar en la base de fenómenos de deterioro urbano de algunas secciones de las ciudades que imponen costos sociales muy onerosos para su recuperación. Tal parece que en algunos países avanzados (Francia, Italia, etc), se ha detectado una importante caída en la oferta de vivienda en alquiler, especialmente para algunos grupos. Esto parece estar asociado a la baja rentabilidad y a la incertidumbre que llevan consigo para los oferentes algunas de estas medidas restrictivas. Aunque la regulación se orienta a favorecer al inquilino, parece ser que su efecto final es en algunas ocasiones contraproducente para ciertos grupos. Y muchas de las consideraciones que sustentan la adopción de estas medidas parecen haber desaparecido: la concentración de la propiedad de la vivienda en alquiler no parece ser ya la norma, la inversión propiamente empresarial ha desertado de muchas fracciones de este mercado, la relación propietario-inquilino parece haber cambiado de manera radical.

Como consecuencia de lo anterior las políticas al respecto se han ido transformando. La hostilidad hacia el inversionista de vivienda en alquiler ha comenzado dar paso a una actitud más equilibrada, y en algunos casos incluso han aparecido mecanismos preferenciales que intentan estimular la inversión en este rubro. Ya comienza a examinarse con nuevos ojos el alquiler como una opción de acceso a la vivienda que tiene virtudes positivas en sí misma. Mencionemos algunos de estos asuntos:

En general el alquiler de vivienda es una opción más flexible que la ocupación en propiedad. Vender una vivienda tiene por lo general costos de transacción considerables y en ciertos contextos es una operación muy dificultosa. Esto genera una cierta fijación del ocupante a su vivienda propia aunque sus condiciones sociales y económicas hayan cambiado. En contraste, el alquiler permite una adaptación más ágil a estas mutaciones. Esto tiene pertinencia en varios aspectos. Los requerimientos de alojamiento de un hogar van transformándose a lo largo del ciclo de vida. Crecen cuando se tienen hijos y disminuyen cuando estos se independizan. Un hogar que ha adquirido una vivienda de determinado tamaño puede tener restricciones para disponer del espacio suficiente cuando sus miembros crecen, y le puede sobrar espacio cuando el tamaño de la familia se reduce (lo cual puede significar restricciones en

otros consumos más importantes). Un inquilino puede ir cambiando a viviendas que se vayan adaptando a sus necesidades. Puede decirse que el propietario puede alquilar su vivienda propia y ocupar otra más adecuada en alquiler: pero si el mercado de vivienda en arrendamiento funciona mal y esta inversión está penalizada, esta operación también se dificulta.

Estas diferencias en rigidez parecen ser también muy pertinentes en lo que se refiere a los cambios en los requerimientos de localización, destacándose en ellos lo que tiene que ver con la actividad laboral. Una ciudad con una gran predominancia de propietarios, y particularmente si el mercado de vivienda en alquiler opera con dificultades, debe tener desplazamientos internos (en términos de transporte intraurbano) más numerosos, con mayores costos privados y públicos que en una situación alternativa. Con un número mayor de arrendatarios y un funcionamiento ágil de este mercado la población puede adaptar con más agilidad su localización residencial y mejorar de esta manera la eficiencia en la operación espacial de la ciudad.

Incluso el mercado laboral puede funcionar con mayor eficiencia. Es posible que la fijación a un lugar que implica con frecuencia la propiedad de la vivienda puede restringir las oportunidades de empleo para los ocupantes propietarios, por los costos que implican los desplazamientos o por restricciones en la información. Pero incluso esto puede incidir en los mismos inquilinos: la ausencia de oferta de vivienda en alquiler en determinadas localizaciones puede restringir sus posibilidades laborales. Desde el punto de vista de los empresarios se puede argumentar en la misma dirección: un mercado de la vivienda más rígido limita eventualmente la posibilidad de emplear los trabajadores más adecuados, y/o obliga a que el empleador tenga que adaptar su localización a esta restricción, sacrificando opciones que eventualmente sean más convenientes desde otras perspectivas.

La vivienda en alquiler cumple en sí misma funciones muy importantes y para muchos grupos o es la única posibilidad de tener alojamiento, o incluso, es una opción mejor que la propiedad. Los hogares con baja solvencia, o que no han acumulado una masa de ahorro para acceder a la propiedad requieren de una oferta de vivienda en alquiler a su alcance. Su inexistencia o su mal funcionamiento puede generar graves traumatismos para ellos. Pero incluso cuando no existe un problema de solvencia absoluto, el arrendamiento de vivienda puede ser una opción muy conveniente para muchos hogares: trabajadores independientes para quienes la suma que representa la adquisición de vivienda propia puede ser mejor empleada como capital de trabajo, grupos que pueden tener otras prioridades en sus gastos presentes: hogares jóvenes que pueden destinar estas sumas a inversiones en capital humano, personas de edad avanzada que tienen preferencias por gastos presentes con respecto a gastos futuros etc. Una política orientada excesivamente hacia la adquisición de vivienda puede distorsionar estos comportamientos y afectar el bienestar global.

Incluso la visión sobre la vivienda en alquiler como actividad de inversión tiene aspectos positivos que no se han destacado en el pasado. A menudo se concibe que el arrendamiento de vivienda compite con la adquisición de vivienda nueva y esto puede sustraer dinamismo a la producción de vivienda. Hay que señalar que estas actividades tienen también convergencias: en circunstancias normales existe una demanda por vivienda nueva destinada al arrendamiento, y el bloqueo de este último mercado puede contribuir a inhibir la actividad constructora. En las circunstancias modernas, en que la oferta de vivienda en alquiler es muy difundida y fragmentada, ella constituye una opción importante de ahorro para amplios grupos de población, que les permite su consolidación económica al mismo tiempo que cumplen una función social. En países periféricos como el nuestro, se ha señalado desde hace tiempos que para grupos populares esta opción tiene importantes complementariedades con los procesos de construcción progresiva.

En términos de planificación urbana, además de lo ya aludido en cuanto a la racionalización de los desplazamientos, un mercado de alquileres eficiente puede ser importante en varios aspectos. Uno de ellos consiste en que un sistema de alquileres eficaz hace más viable la coexistencia en las mismas zonas de hogares con diferentes solvencias, lo cual es una herramienta valiosa en un frente que tiene cada vez mayor relevancia en las ciudades modernas: el control de la segregación socioespacial. Así mismo, ya hemos aludido al papel que puede cumplir en ciertas políticas de recuperación urbana, en particular las ligadas a los centros de las ciudades. Con frecuencia para lograr esto se busca la atracción hacia esos lugares a sectores de población que por su perfil son más proclives al alquiler: si este mercado funciona bien, estas operaciones se facilitan.

1.2 La percepción de la vivienda en alquiler en Colombia

Frente a esto, ¿qué sucede en Colombia?. Podríamos decir que en nuestro país la percepción más difundida se asimila a la primera que hemos mencionado en el apartado anterior. A pesar de que, como veremos, la práctica del arrendamiento de vivienda es muy extendida, en el conjunto de la población existe una alta valoración de la ocupación de vivienda en propiedad y una identificación del alquiler como una precariedad. Pero esto no se limita a la población: en el Estado los criterios son similares. Las políticas oficiales de vivienda en general, y en particular las que se refieren a la vivienda social, han estado centradas en la promoción del acceso a la propiedad. En ellas no solo no se contemplan acciones que se apoyen en el alquiler, sino que este es percibido como una distorsión. Tanto en las políticas apoyadas en la promoción estatal, como las del antiguo ICT, como en las actuales basadas en subsidios directos al usuario, no solo no existen líneas ligadas al alquiler, sino que el arrendamiento está terminantemente prohibido para sus beneficiarios.

No quiere decir esto que el Estado no tenga ninguna acción sobre el mercado de vivienda en alquiler. Ha existido durante mucho tiempo una regulación estatal sobre este mercado. Pero podrían hacerse tres anotaciones importantes al respecto. En primer lugar, las acciones en este campo nunca han estado

articuladas a las políticas más generales de vivienda, en cuya formulación la vivienda en alquiler no es ni siquiera mencionada. En segundo lugar, responde a los lineamientos tradicionales de política que hemos mencionado anteriormente: es una regulación claramente hostil a la inversión de vivienda en alquiler que toma partido de manera, a nuestro juicio, desproporcionada en contra del propietario arrendador: contempla varios mecanismos de control del canon, restricciones a la recuperación de los inmuebles, un tratamiento muy desfavorable para el propietario en casos de conflicto, mecanismos de garantías muy deficientes, etc. En tercer lugar, podría decirse que esta es una acción estatal inercial, y en cierta manera ciega. Estas medidas se han ido extendiendo en el tiempo, incluso complejizándose, sin que haya habido un examen sistemático sobre los principios que la soportan, sin mayores diagnósticos actualizados y precisos sobre la realidad del sector que se quiere afectar y con poquísima información sobre sus efectos, tanto los deseados como los no deseados.

Sin embargo también esta actitud está comenzando a cambiar en el país. Desde hace un largo tiempo se ha señalado, particularmente por los afectados, los propietarios arrendadores, que el régimen vigente genera graves inconvenientes en esta actividad, y no solamente por la operación de las reglas formales, sino por una serie de distorsiones y de prácticas subrepticias que favorecen estas normas. Esta queja reiterada ha comenzado a atraer cierta atención a raíz de una situación coyuntural: el sector inmobiliario en general atraviesa por la crisis más profunda y prolongada de los últimos tiempos, y sus efectos sobre el mercado del alquiler parecen evidentes. La rentabilidad parece haber descendido de manera muy preocupante y por un período muy largo, y parece existir el riesgo de que se consolide una inhibición de la inversión en este rubro que puede tener consecuencias muy negativas y que después sea muy difícil de revertir. Se ha despertado un interés amplio por examinar las características de este régimen y las primeras impresiones muestran que efectivamente existe una urgente necesidad de reorientar esta regulación. El gobierno nacional a través del Ministerio de Desarrollo ha elaborado ya un proyecto de reforma legislativa que aspira a estructurar esta reglamentación a nuevos criterios y a adecuarla a las situaciones concretas que se viven en el sector.

De manera concomitante con lo anterior ha surgido otra inquietud. Como se ha dicho, en nuestro país, salvo experimentos contadísimos y aislados, no se ha utilizado el alquiler como instrumento de política de vivienda para los grupos de menores ingresos. Pero no solamente teóricamente el alquiler parece brindar posibilidades interesantes en este campo, sino que existen experiencias internacionales exitosas que tal vez podrían adaptarse a nuestro medio. Otro frente de política estatal que se ha ido delineando es entonces el de buscar mecanismos para utilizar el alquiler como herramienta para combatir la penuria habitacional en los grupos más necesitados.

1.3 Las características de este documento.

El objetivo de este documento es precisamente el de contribuir a diseñar cursos de acción gubernamental en estos dos ejes: el de promover y activar el mercado de vivienda en alquiler en general, cuyo núcleo parece ser una reforma en la regulación (aunque existe otros campos de acción complementarios), y el de buscar criterios para diseñar instrumentos que permitan utilizar el alquiler en las acciones estatales de vivienda social.

Es necesario hacer algunas consideraciones para delimitar las características precisas de este trabajo. Uno de los graves obstáculos que existen actualmente para diseñar de manera responsable una política para el mercado de vivienda en alquiler es el conocimiento muy deficiente que se tiene sobre él. Como contraparte del relativo desinterés que se ha tenido sobre el sector, existe un gran déficit de estudios sistemáticos y de información pertinente sobre él (lo que no es algo excepcional de nuestro país, pues en particular en América Latina esta es la regla general). Existe por supuesto información, pero es fragmentaria, en algunos aspectos aproximada e imprecisa, y existen vacíos sobre aspectos fundamentales. Este trabajo tiene que contar con esta circunstancia. No quiere decir esto que a partir de esta información fragmentaria no se pueda contar con una representación tentativa de los rasgos más gruesos que parece tener este mercado: pero se debe subrayar este carácter necesariamente provisional. El objetivo de este trabajo es entonces precisamente el de reunir algunas de estas evidencias parciales sobre lo que parece caracterizar este mercado hoy en día en las grandes ciudades colombianas, y articularlas alrededor de un diagnóstico tentativo de lo que allí ocurre. Ello puede servir de orientación para tomar las decisiones de política al respecto, y por supuesto, es un primer paso para observaciones y constataciones más sistemáticas y rigurosas.

Además de esta introducción, el trabajo tendrá las siguientes partes: inicialmente, una sección dedicada a delinear los perfiles más sobresalientes del mercado de alquiler en las cuatro ciudades colombianas que superan el millón de habitantes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), en donde se intentará examinar aspectos que son cruciales para estrategias de política, como son las características de los agentes, las relaciones entre ellos, las tendencias en términos de magnitudes del canon y de rentabilidad de alquilar, etc. Una segunda sección intentará revisar las constataciones de las que se dispone acerca de cómo parece estar operando el canon. Como hemos dicho, para estas dos secciones la información es muy desigual. En algunos aspectos existen más datos para Bogotá, que para las otras ciudades. Con frecuencia debemos recurrir a procedimientos aproximados, y a veces a percepciones asistemáticas. Pero aspiramos a esbozar un panorama que sea útil en los términos que hemos señalado. La tercera sección está dedicada precisamente a una discusión de acciones de política que pretenden apoyarse en las percepciones anteriores. Tiene tres secciones: una discusión sobre cambios en la regulación del alquiler de vivienda, con especial referencia a la propuesta del Ministerio de Desarrollo. Algunas consideraciones sobre otras medidas complementarias que pueden contribuir a la promoción del alquiler de viviendas. Y

finalmente, unas consideraciones muy preliminares sobre líneas de acción en lo que se refiere al uso del alquiler como herramienta de promoción de vivienda social en nuestro medio.

2. LOS RASGOS GENERALES DEL MERCADO DE VIVIENDA EN ALQUILER EN LAS GRANDES CIUDADES COLOMBIANAS.

2.1 ¿Qué tan extendida es la práctica de alquilar vivienda en Colombia?

Tal vez la pregunta inicial más pertinente para acercarse a la comprensión del alquiler de vivienda en Colombia sea precisamente la del grado de difusión de esta práctica. Para ello examinemos las cifras más confiables y recientes al respecto, que corresponden al Censo de Población y de Vivienda de 1993. Según ellas, el 27,7% de los hogares colombianos utilizan esta modalidad para acceder a su alojamiento. Proyectando esto a los volúmenes de población estimados a una fecha reciente (año 2001), estaríamos hablando de casi doce millones de colombianos involucrados en este régimen. Ya esta magnitud es un poderoso argumento para exigir una mucho mayor atención por parte del Estado y del país en general sobre la problemática de un proceso que afecta a una cantidad tan considerable de colombianos (y eso que no contamos aquí a las personas que se articulan a este mercado en calidad de oferentes de vivienda en alquiler, lo cual aumentaría aún más esta cifra).

**CUADRO 1
PORCENTAJE Y POBLACIÓN DE INQUILINOS COLOMBIA 1993-2001**

CIUDAD	<u>INQUILINOS POBLACION</u>	POBLACION 1993	INQUILINOS 1993	POBLACION 2001	INQUILINOS 2001
TOTAL NACIONAL	0.277	37,127,322	10,284,268	43,035,394	11,920,804
TOTAL CABECERAS	0.339	25,468,956	8,633,976	30,696,700	10,406,181
TOTAL RESTO	0.091	11,658,366	1,060,911	12,338,694	1,122,821
4 Ciudades (>1'000.000 habs)	0.373	11,960,324	4,457,628	13,878,020	5,221,609
28 ciudades (>100.000 habs)	0.350	19,356,515	6,767,958	22,447,179	7,892,410

Fuente: DANE, Censo Nacional de Población, 1993
DANE, Proyecciones Municipales de Población, 1995-2005, 1998

Una constatación esperable, aunque muy importante, es que el alquiler de vivienda es una práctica que es mucho más difundida en los centros urbanos que en el campo. Mientras que en las zonas de población dispersa los inquilinos solo representan el 9,1% de la población, en las cabeceras urbanas esta proporción es más del triple, 33,9%, y el número de inquilinos urbanos asciende a 10,4 millones de personas en 2001.

Para las ciudades que superan los 100.000 habitantes (incluyendo en ellas los municipios que hacen parte de sus áreas metropolitanas respectivas), la proporción es ligeramente mayor que para las cabeceras municipales en general, el 35%, lo que implica una población de 7,9 millones en 2001.

Las cuatro grandes ciudades que superan el millón de habitantes, y que son el objeto más preciso de nuestra indagación, muestran (incluidas sus áreas metropolitanas) una proporción también un poco mayor que el del conjunto de ciudades con más de 100.000 habitantes, con un 37,3% de los hogares arrendando viviendas. Esto, para el año 2001 representa una población de 5,2 millones de habitantes, lo que es el 12,1% de la población total colombiana y el 43,8 del total de inquilinos del país.

Antes de examinar en detalle las cifras correspondientes a las grandes ciudades, hagamos algunas comparaciones internacionales de las cifras colombianas para tener una idea de nuestra posición relativa. Con respecto a 10 países industrializados, en los que se puede observar una apreciable dispersión al respecto, la cifra colombiana se ubica dentro de las más bajas, apenas superior a Nueva Zelandia y a Australia (por muy poco), y con un poco de mayor diferencia a Irlanda. La cifra es menos de la mitad de la correspondiente a los países con mayores proporciones de inquilinos, Alemania y Suecia. Podríamos decir entonces que con respecto a los países centrales, la proporción de inquilinos en Colombia es relativamente modesta.

**CUADRO 2
PROPORCIÓN DE INQUILINOS EN ALGUNOS PAÍSES
CENTRALES Y EN COLOMBIA. AÑOS 90**

	% de inquilinos
Alemania (94)	58
Suecia (90)	57
Francia(96)	49
Holanda	48
Canadá (2000)	36
Estados Unidos	34
Gran Bretaña (98)	32
Colombia (93)	28
Nueva Zelandia (96)	27
Australia (96)	26
Irlanda	19

Fuente; Ditch, Lewis y Wilcox *Social housing tenure and housing allowance. An international review 2001*

En contraste, si comparamos las cifras colombianas con países más parecidos, como pueden ser los países latinoamericanos, la impresión es la contraria. En una muestra de datos recientes para 15 países latinoamericanos, la proporción de inquilinos en Colombia era la más alta, superando en más del 60% la media simple. Como esto puede estar afectado por la proporción de población urbana (ya que el alquiler, como hemos visto, es fundamentalmente urbano), mostramos los datos diferenciando entre población urbana y rural: también el porcentaje de inquilinos urbanos en Colombia es muy elevado en términos relativos, solamente comparable con Ecuador, que tiene una cifra similar.

CUADRO 3
PROPORCION DE INQUILINOS EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS. AÑOS 90

	Nacional	Urbano	Rural
Colombia (93)	28	34	9
Ecuador (90)	23	35	7
Costa Rica (84)	21		
Uruguay (96)	18	25	9
Chile (92)	18	21	5
Bolivia (92)	16	27	4
Brasil b(92)	16	20	2
Panamá (90)	16		
México (90)	15	21	6
Venezuela (90)	14	16	3
Honduras (88)	12	25	3
Argentina (90)	12	13	5
Paraguay (92)	11		
Perú (92)	11	15	3
Guatemala (81)	11		

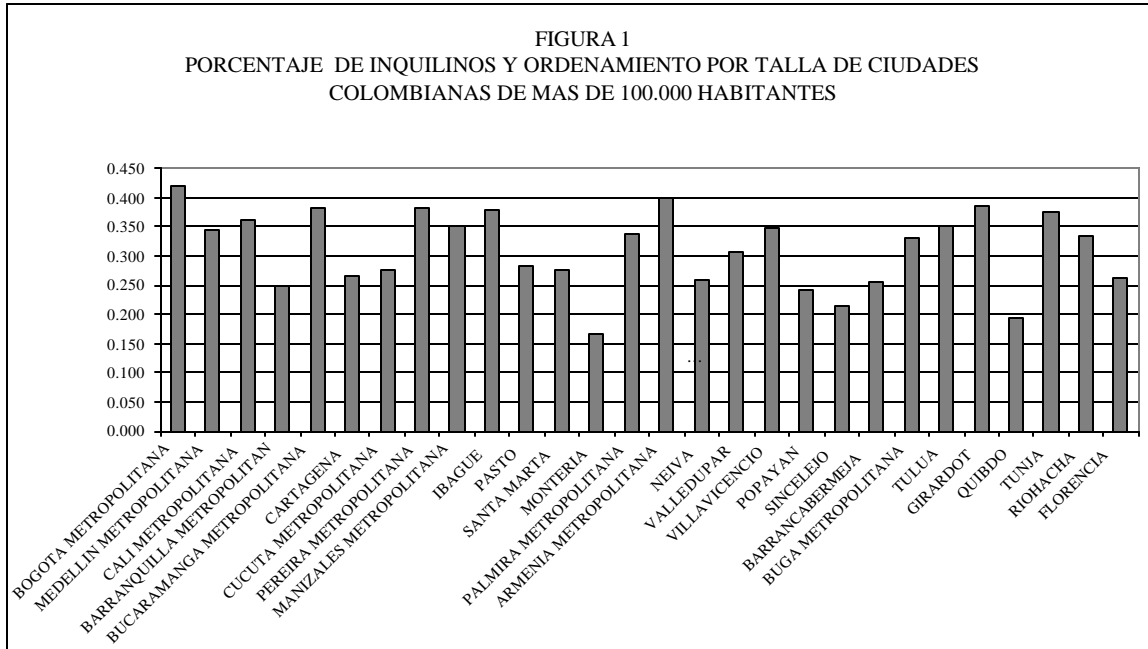
Fuente: CEPAL *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. 2000

Miremos ahora con un poco más de detalle las proporciones de hogares inquilinos en las ciudades Colombianas para 1993. Bogotá aparece con la cifra más elevada de todas las ciudades colombianas con una proporción de 42% para toda el área metropolitana (42,5% para la ciudad central). Medellín y Cali aparecen con cifras relativamente intermedias: Medellín con 34,3%, ligeramente inferior al promedio ponderado del conjunto de ciudades con más de 100.000 habitantes (35%) y Cali con una cifra relativamente más alta, 36,2%. Barranquilla, en cambio tiene una cifra nítidamente más baja, 24,8%.

Los determinantes de estas diferencias tan marcadas no son tan evidentes. En principio, y a partir de la anotación de que el alquiler parece ser eminentemente un fenómeno urbano, podría pensarse que el factor decisivo es el tamaño de la ciudad. En el Cuadro 4 donde presentamos de manera individualizada la proporción de inquilinos para las 28 aglomeraciones mayores de 100.000 habitantes se puede observar que aunque existe una muy débil correspondencia entre tamaño y número relativo de inquilinos, parecen existir desviaciones muy pronunciadas. Vale la pena anotar una pauta que parece notable, de orden regional: las principales ciudades de la Costa Caribe parecen tener proporciones de arrendatarios reducidas e inferiores a la media: Barranquilla, como hemos visto, 24,8%, Cartagena, 26,4%, Santa Marta, 27,5%, Valledupar 30,6%, Montería 16,6%, Sincelejo, 21,3%. En contraste, las ciudades del eje cafetero y otras del centro del país, tienen proporciones elevadas: Armenia, 39,7%, Pereira 38,2%, Manizales, 35,1%, Ibagué, 37,9, Villavicencio 34,6%. Es posible que operen allí factores de orden cultural, o rasgos de la estructura de producción de vivienda, como puede ser posibilidades diferenciales de producción irregular de vivienda. Sin duda esto ameritaría una indagación ulterior más sistemática.

CUADRO 4
POBLACIÓN DE INQUILINOS PRINCIPALES CIUDADES COLOMBIANAS. 1993 Y 2001

CIUDAD	INQUILINOS POBLACION	POBLACION 1993	INQUILINOS 1993	POBLACION 2001	INQUILINOS 2001
BOGOTA METROPOLITANA	0.420	5,945,658	2,496,800	7,176,953	3,013,866
Bogota	0.426	5,484,244	2,337,715	6,573,291	2,801,932
Area metropolitana	0.342	511,414	175,015	603,662	206,584
MEDELLIN METROPOLITANA	0.343	2,654,813	909,587	3,018,377	1,034,151
Medellín	0.343	1,834,881	630,022	2,003,780	688,014
Area metropolitana	0.341	819,932	279,521	1,014,597	345,884
CALI METROPOLITANA	0.362	1,917,713	694,003	2,288,900	828,332
Cali	0.366	1,847,176	676,608	2,212,430	810,398
Area metropolitana	0.241	69,849	16,811	76,470	18,405
BARRANQUILLA METROPOLITANA	0.248	1,442,140	357,238	1,393,790	345,261
Barranquilla	0.257	1,009,618	259,861	1,278,521	329,073
Area metropolitana	0.218	351,522	76,524	115,269	25,093
BUCARAMANGA METROPOLITANA	0.381	842,704	321,344	982,818	374,773
Bucaramanga	0.386	472,461	182,163	539,805	208,128
Area metropolitana	0.376	370,243	139,295	443,013	166,672
CARTAGENA	0.264	742,153	195,812	927,117	244,614
CUCUTA METROPOLITANA	0.275	589,083	161,711	719,821	197,600
Cúcuta	0.274	538,126	147,400	662,599	181,495
Area metropolitana	0.281	50,957	14,296	57,222	16,054
PEREIRA METROPOLITANA	0.382	556,099	212,202	656,335	250,452
Pereira	0.397	401,909	159,472	478,001	189,664
Area metropolitana	0.344	154,190	53,107	178,334	61,423
MANIZALES METROPOLITANA	0.351	401,909	141,121	413,650	145,243
Manizales	0.363	384,058	139,228	368,867	133,721
Area metropolitana	0.235	38,519	9,065	44,783	10,539
IBAGUE	0.379	399,344	151,315	430,400	163,083
PASTO	0.283	330,750	93,729	396,007	112,221
SANTA MARTA	0.275	309,714	85,216	398,368	109,608
MONTERIA	0.166	308,065	51,222	330,144	54,893
PALMIRA METROPOLITANA	0.336	305,049	102,371	338,853	113,715
Palmira	0.346	251,008	86,839	279,554	96,714
Area metropolitana	0.282	54,041	15,251	59,299	16,735
ARMENIA METROPOLITANA	0.397	281,930	111,949	326,833	129,779
Armenia	0.409	258,990	105,985	300,026	122,777
Area metropolitana	0.263	22,940	6,024	26,807	7,039
NEIVA	0.260	278,042	72,177	339,768	88,201
VALLEDUPAR	0.306	277,372	84,826	345,434	105,640
VILLAVICENCIO	0.346	271,692	94,018	331,417	114,685
POPAYAN	0.241	207,755	50,122	227,200	54,814
SINCELEJO	0.213	194,335	41,462	241,706	51,569
BARRANCABERMEJA	0.254	194,307	49,264	199,937	50,692
BUGA METROPOLITANA	0.330	178,899	59,033	191,534	63,202
Buga	0.374	118,713	44,450	127,745	47,832
Area metropolitana	0.233	60,186	14,050	63,789	14,891
TULUA	0.351	166,274	51,018	182,526	63,987
GIRARDOT	0.384	129,937	49,881	121,354	46,586
QUIBDO	0.195	122,264	23,860	114,908	22,425
TUNJA	0.376	112,669	42,350	121,525	45,679
RIOHACHA	0.333	109,074	36,324	97,066	32,325
FLORENCIA	0.260	107,514	28,001	134,438	35,013



Fuente: DANE, *Censo Nacional de Población*, 1993
DANE, *Proyecciones Municipales de Población*, 1995-2005, 1998

Ahora examinemos la evolución de largo plazo de la proporción de inquilinos en las cuatro grandes ciudades colombianas. En el Cuadro 5 presentamos cifras a partir de los años 50. Para los años 51, 64, 73 y 93 los datos son de origen censal, que son los más confiables. Hemos reemplazado la cifra del Censo de 1985, que tuvo muchas dificultades en su precisión en lo que respecta a vivienda, por datos de la Encuesta de Hogares de 1987. Y para tener una cifra reciente, incluimos cifras de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. Encontramos en general una tendencia descendente de largo plazo en la proporción de inquilinos en el largo plazo.² Esto, como hemos mencionado, puede ser el resultado de una continuada política estatal de favorecimiento del acceso a la propiedad, del aumento tendencial en los ingresos reales de la población y del perfeccionamiento de componentes del sector de la construcción, como el desarrollo de la banca hipotecaria y la modernización en los procesos productivos mismos. Sin embargo, y a pesar de que estas cifras pueden no ser muy precisas para hacer análisis de plazo corto, parece rotarse una inflexión en esta tendencia general: a partir de mediados de los años 80 las cifras en algunos casos muestran más bien cierta estabilidad, reduciendo su ritmo de decrecimiento o inclusive, como es el caso de Cali y Medellín, un ligero crecimiento.

² Esta parece ser una tendencia muy general. Para dar unos cuantos ejemplos internacionales que comparan las cifras entre los años 50 y los 90. Estados Unidos pasó de 47% de inquilinos a 34%. Canadá de 44% a 36%. En América Latina en lo que se refiere a datos urbanos: Brasil pasó de 47% a 20%, Bolivia de 69% a 27%, Chile de 59% a 21%.

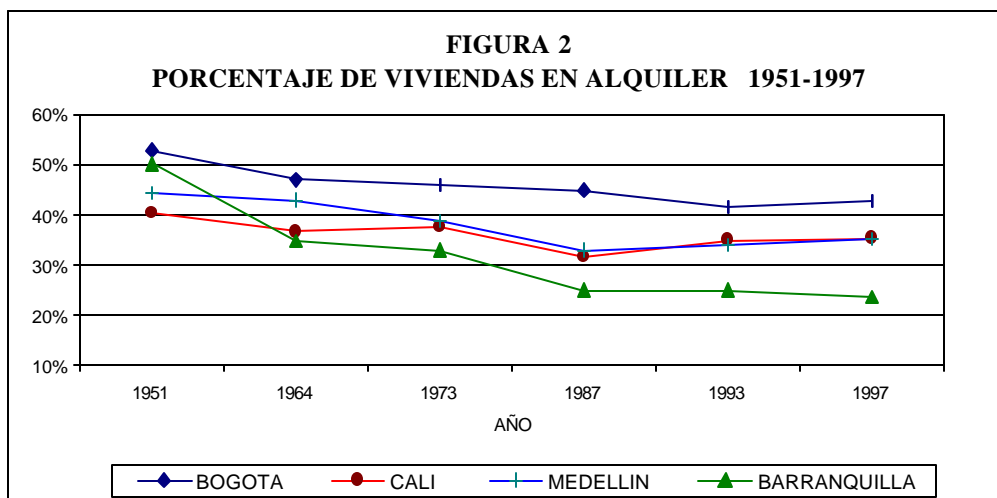
CUADRO 5
PORCENTAJE DE VIVIENDAS OCUPADAS POR ARRENDATARIOS PRINCIPALES CIUDADES
COLOMBIANAS 1951 – 1997

CIUDAD	1951	1964	1973	1987	1993	1997
Bogota	52.8	46.9	45.8	45.0	41.6	42.7
Cali	40.4	36.6	37.5	31.5	35.0	35.3
Medellín	44.3	42.9	38.7	33.0	34.0	35.2
Barranquilla	50.2	34.7	33.0	25.0	25.1	23.8
Total Urbano	40.1	38.8	39.1	-	33.9	

Fuente: DANE, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1951, 1964, 1973, 1993

DANE, Encuesta Nacional de Hogares, 1987

DANE, Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 1997



2.2 El alquiler y los estratos de ingreso.

Otro aspecto que es crucial para diseñar acciones sobre el sector es determinar la difusión de la práctica del alquiler en términos de estratos de ingresos. Como este último aspecto no aparece en la información censal, para realizar estas estimaciones nos vimos obligados a utilizar una encuesta, la Encuesta de Calidad de Vida de 1997 (la cual utilizamos para otras estimaciones que presentaremos ulteriormente). Advertimos que dado que esta encuesta no fue realizada originalmente para indagar sobre aspectos de vivienda, ni de arrendamiento, hay que tomar con cuidado sus resultados en términos de precisión. No coinciden sus cifras de manera plena con las censales, no solamente porque se trata de una muestra, sino porque se refiere a una fecha diferente. Pero creemos que refleja las pautas generales de este comportamiento.³

³ Así la proporción de inquilinos en Bogotá de la encuesta es de 42,7% contra 42% del Censo. Para Medellín, 35,2% contra 34,3%. Para Cali 35,3% contra 36,2%. Y Para Barranquilla 23,8% contra 24,8%

Hemos delimitado tres estratos de ingreso (Alto, Medio y Bajo), de acuerdo a la estratificación que para sus cobros utilizan las empresas de energía eléctrica, y que aparecen en la encuesta.⁴ Las proporciones de cada uno de estos estratos en la población total aparecen en la primera columna del Cuadro 6.

Lo más destacable que puede encontrarse allí es lo siguiente. Como es esperable la proporción de inquilinos en el Estrato Alto es comparativamente menor que en los otros niveles de ingreso: en las cuatro ciudades el 23,7% de los hogares de ingresos elevados habita viviendas arrendadas. En cada una de las ciudades las diferencias no son muy grandes al respecto, desde un mínimo de 19% en Medellín a un máximo de 24,2% en Bogotá. De todas formas vale la pena anotar que esta proporción no es despreciable, a pesar de que presumiblemente estos grupos no deben tener mayores dificultades de solvencia para acceder a vivienda en propiedad. En el Estrato Medio la proporción de arrendatarios es mucho más grande, de 41% para las cuatro ciudades. Sorprendentemente, en el Estrato Bajo, donde las dificultades de solvencia deben ser más fuertes, la proporción de hogares que arriendan es menor que en el Estrato Medio, con apenas el 35,7% del total de hogares de este tramo de ingresos. Esta reversión está presente tanto en Barranquilla (23% para Estrato Bajo contra 28,3% para Estrato Medio), en Cali, (30,2% para Estrato Bajo y 44,9% para Estrato Medio), y relativamente en Medellín (donde las proporciones son casi iguales: 37,4% para Estrato Bajo y 37,2% para Estrato Medio). La única excepción sería Bogotá, donde la proporción de inquilinos en el Estrato Bajo supera ligeramente a lo correspondiente al Estrato Medio: 45,6% contra 43,4%. Pero esto último puede ser un fenómeno estadístico: en otra indagación que hicimos para Bogotá con otra encuesta, la Encuesta Nacional de Hogares para años similares (1996/97) las proporciones de inquilinos por estrato muestran la pauta señalada: 19,6% para Estrato Alto, 46,1% para Estrato Medio y 40% para Estrato Bajo.

Lo más probable es que este resultado esté asociado a un rasgo muy importante de la estructura de producción de vivienda en el país: la presencia de un importante sector de producción de vivienda por autoconstrucción, la mayoría de ella de manera irregular. Esta es una opción que se adapta mucho más a los hogares con ingresos bajos, y por lo tanto, para este grupo la autoconstrucción espontánea es una alternativa importante al alquiler.

Dado el peso de cada estrato en la población y estas proporciones de inquilinos, tenemos entonces que los inquilinos de ingresos altos solo representan una porción muy limitada del total de arrendatarios en las cuatro ciudades: apenas el 5,9%. Los inquilinos de ingresos medios representan la mayoría con 52,2%. En tanto que los inquilinos de ingresos bajos significan el 41,9% del total. Claro está que esto varía de ciudad en ciudad, pues la proporción de población clasificada en cada uno de estos estratos fluctúa mucho: En Barranquilla los inquilinos de estrato Bajo son el 63,7% del total de arrendatarios y en Cali son el 49,3%, mientras que en Medellín asciende apenas al 39,2% y en Bogotá al 37%.

⁴ Estrato Alto: estratos 5 y 6; Estrato Medio: estratos 3 y 4; Estrato Bajo: estratos 0, 1 y 2.

CUADRO 6
HOGARES ARRENDATARIOS SEGÚN CIUDAD Y ESTRATO

CIUDAD ESTRATO	% de Hogares según Estrato	% de hogares que Arriendan según estrato	Distribución de los arrendatarios según estrato	% de arrendatarios sobre población total
BOGOTA	100.0	42.7	100.0	42.7
Estrato Alto	8.2	24.2	4.7	2.0
Estrato Medio	57.3	43.4	58.4	24.9
Estrato Bajo	34.5	45.6	37.0	15.8
MEDELLIN	100.0	35.2	100.0	35.2
Estrato Alto	10.3	19.0	5.5	1.9
Estrato Medio	52.6	37.2	55.3	19.4
Estrato Bajo	37.1	37.4	39.2	13.8
CALI	100.0	35.3	100.0	35.3
Estrato Alto	10.2	29.4	8.6	3.0
Estrato Medio	32.7	44.9	42.1	14.9
Estrato Bajo	57.1	30.2	49.3	17.4
BARRANQUILLA	100.0	23.8	100.0	23.8
Estrato Alto	7.8	21.4	6.8	1.6
Estrato Medio	25.5	28.3	29.5	7.0
Estrato Bajo	66.7	23.3	63.7	15.2
CUATRO CIUDADES	100.0	37.2	100.0	37.2
Estrato Alto	9.2	23.7	5.9	2.2
Estrato Medio	47.3	41.0	52.2	19.4
Estrato Bajo	43.5	35.7	41.9	15.6

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 1997

2.3 Formas de ocupación de la vivienda y penuria habitacional

Otro aspecto que tiene gran importancia para una política de alquileres y de vivienda en general tiene que ver con la correspondencia entre las formas de acceso a la vivienda y las condiciones habitacionales. Para ello aplicamos a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997 una metodología que ha sido empleada en el CEDE de la Universidad de los Andes en varios trabajos sobre condiciones habitacionales. Consiste en clasificar los hogares en dos categorías, Condiciones Habitacionales Satisfactorias y Hogares en Penuria Habitacional. Estos últimos son clasificados según tres criterios: cuando los hogares ocupen una vivienda que tenga deficiencias de estructura (pisos, paredes, techos con materiales precarios); cuando carezcan de al menos uno de los tres principales servicios domiciliarios: agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, y

finalmente, cuando la relación entre los cuartos disponibles⁵ por el hogar y el número de personas que lo componen tenga una magnitud crítica (0,5 para viviendas ocupadas de manera independiente y 0,7 para hogares que comparten vivienda. Para tener una idea intuitiva de este criterio, una apartamento típico de dos dormitorios y un espacio social si es ocupado de manera independiente, se considera satisfactorio si tiene 6 ocupantes. Un número mayor de ocupantes es considerado en situación de hacinamiento.)

Los resultados muestran que alrededor de una cuarta parte (24%) de los hogares de estas cuatro ciudades están en condiciones de penuria. Las diferencias entre las ciudades son importantes: muy alto el grado de penuria en Barranquilla (39,4% de los hogares), un nivel intermedio para Bogotá (27,8%) y Cali (24,1%) y un poco más moderado para Medellín (14,8%).

En lo que respecta a la relación entre estas condiciones habitacionales y las forma de ocupación encontramos lo siguiente. En primer lugar donde las condiciones habitacionales parecen ser más precarias es en las formas de ocupación que son diferentes al alquiler y a la propiedad: es decir, usufructo, ocupación de hecho etc. (Nosotros incluimos allí los casos en que no se informa sobre la modalidad de ocupación, pues siendo esta una circunstancia tan clara, su ausencia de respuesta debe obedecer más que a falta de información, a alguna peculiaridad en la modalidad de acceso a la vivienda). Para las cuatro ciudades casi la mitad (47,8%) de los hogares en esta situación se encuentran en una condición de penuria. Aunque la proporción total de hogares con estas modalidades de ocupación es limitada, representan el 25,1% de todos los hogares con dificultades habitacionales.

Por otro lado, como es de esperarse, la penuria habitacional se concentra con mayor intensidad en los hogares inquilinos que en los ocupantes en propiedad en el nivel de las cuatro ciudades: el 30,6% de los hogares inquilinos están en condiciones de penuria, contra 13,8% de los propietarios. Los arrendatarios en penuria representan el 45% del total de hogares con condiciones habitacionales insatisfactorias.

Sin embargo, tal vez aquí valga la pena subrayar la lectura inversa. Ocupación en propiedad no es sinónimo de acceder a buenas condiciones habitacionales: como hemos dicho, el 13,8% de quienes aparecen como propietarios tienen condiciones habitacionales deficientes, y ellos representan el 29,9% de los hogares con estos problemas en las cuatro principales ciudades. Concomitantemente, arrendar no es equivalente a tener dificultades habitacionales: más de las dos terceras partes (69,4%) de los inquilinos disfrutaban de condiciones habitacionales satisfactorias.

Existen algunas diferencias entre las ciudades, pero tal vez la más notable al respecto la constituya el caso de Barranquilla. Allí casi la totalidad (93,9%) de las

⁵ “Cuarto” no es equivalente a dormitorio, sino a espacios en la vivienda diferentes a baños, cocina o garajes.

otras modalidades de acceso a la vivienda implican precariedad habitacional y significan el 42% de los hogares con estos problemas. La proporción de hogares en penuria habitacional es casi igual en términos proporcionales entre inquilinos y propietarios (cuando en las otras ciudades la situación es claramente más difícil para los inquilinos), y los propietarios con estos problemas representa otro 41,2% del total. Parecería que esa ciudad las deficiencias habitacionales parecen estar más estrechamente ligadas a la construcción irregular de vivienda.

CUADRO 7
PENURIA HABITACIONAL SEGÚN TIPO DE TENENCIA DE VIVIENDA

Ciudad y Tipo de Tenencia	% Hogares en Penuria	% Hogares en Condiciones Satisfactorias	Total	% Sobre Total Hogares en Penuria
BOGOTA	27,8	72,2	100,0	100,0
Propia	15,2	84,8	100,0	27,9
Arriendo	39,2	60,8	100,0	60,4
Otra	49,9	50,1	100,0	11,7
MEDELLIN	14,8	85,2	100,0	100,0
Propia	6,1	93,9	100,0	20,1
Arriendo	15,0	85,0	100,0	31,0
Otra	35,1	64,9	100,0	48,9
CALI	24,1	75,9	100,0	100,0
Propia	14,9	85,1	100,0	34,5
Arriendo	32,0	68,0	100,0	45,1
Otra	48,1	51,9	100,0	20,4
BARRANQUILLA	39,4	60,6	100,0	100,0
Propia	27,8	72,2	100,0	41,2
Arriendo	27,3	72,7	100,0	16,5
Otra	93,9	6,1	100,0	42,4
CUATRO CIUDADES	24,0	76,0	100,0	100,0
Propia	13,8	86,2	100,0	29,9
Arriendo	30,6	69,4	100,0	45,0
Otra	47,8	52,2	100,0	25,1

Fuente: DANE ENCV 1997

Si examinamos de manera separada las fuentes de precariedad habitacional, encontramos que las dificultades de alojamiento de la población en las cuatro grandes ciudades se manifiestan hoy en día sobre todo en términos de hacinamiento (20,3% del total de hogares), y mucho menos por carencia de servicios (4,3%) o de ocupación de inmuebles con estructura precaria (0,8%). Esto parece ser una mutación con respecto a décadas atrás, cuando la ocupación de viviendas “subnormales” era la forma más extendida de manifestación de la precariedad. Parecería que hoy en día las familias con dificultades de solvencia prefieran ocupar viviendas equipadas aunque para ello deban sacrificar espacio disponible. El alquiler parece desempeñar un papel importante en esta estrategia: si examinamos las deficiencias por estructura y por servicios, encontramos que la precariedad de los propietarios es más acentuada por estos aspectos que la de los inquilinos. (1,0% para estructura para los propietarios contra 0,3% para los inquilinos; 3,4% para servicios para los propietarios contra 0,7% para los

inquilinos). Alquilar vivienda sería una forma de evadir este tipo de dificultades. Pero en términos de espacio disponible, un número mucho mayor de inquilinos 30,4% tiene condiciones insatisfactorias, contra el 10,5% de los propietarios. La excepción relativa a esta regla es, de nuevo, Barranquilla, donde parece que la construcción irregular de vivienda tiene un peso mayor que en las otras tres grandes ciudades.

CUADRO 8 DEFICIENCIAS HABITACIONALES SEGÚN TIPO DE TENENCIA DE VIVIENDA

Ciudad y tipo de tenencia	Estructura precaria	Carencia de servicios	Hacinamiento
BOGOTA	0,5	1,7	26,4
Propia	0,7	2,5	12,8
Arriendo	-	0,6	39,2
Otra	2,0	3,9	48,1
MEDELLIN	-	5,6	10,1
Propia		0,6	5,8
Arriendo		0,5	14,5
Otra		24,5	13,3
CALI	1,6	2,4	21,5
Propia	2,5	0,4	13,4
Arriendo	0,6	-	32,0
Otra	-	21,2	30,9
BARRANQUILLA	2,2	16,7	26,5
Propia	0,9	22,4	8,3
Arriendo	2,3	4,5	25,0
Otra	6,1	15,2	88,0
CUATRO CIUDADES	0,8	4,5	22,0
Propia	1,0	3,4	13,8
Arriendo	0,3	0,7	30,6
Otra	1,2	18,6	47,8

Porcentaje de Hogares en Penuria

Fuente: DANE ENCV 1997

2.4 La rotación en la ocupación de la vivienda

En términos del tiempo de permanencia de los hogares en la vivienda que ocupan, la forma de tenencia establece un contraste agudísimo. Mientras que una proporción muy considerable de inquilinos, en el momento de aplicación de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, en 1997, tenía menos de un año de ocupar su vivienda (38,6% para las cuatro principales ciudades), esta proporción era mínima para los propietarios (2,6%). En el otro extremo, más de la mitad de los propietarios (57,4%) llevaba en su vivienda más de 10 años, los inquilinos con este tiempo de permanencia apenas alcanzaban el 5,4%. El tiempo promedio de permanencia en su vivienda de los propietarios (13,5 años) era cinco veces superior al de los inquilinos (2,6 años).

No tenemos referencias para contrastar cada una de estas cifras con otros contextos, pero en su aguda disparidad probablemente operen determinantes en

cada uno de los subsectores. Probablemente la fuerte fijación de los propietarios a sus viviendas esté influida por los altos costos de transacción en la compraventa de viviendas, la ausencia de financiación para vender una vivienda usada y las dificultades legales que enfrentan muchos propietarios para enajenar sus inmuebles, especialmente cuando se trata de construcciones de origen irregular. Esta situación ya sería un argumento importante para activar el mercado de vivienda en alquiler como mecanismo para flexibilizar la localización de la población. Pero en el otro extremo, la rotación de los inquilinos parece ser excesivamente alta. Esto puede tener muchas causas, pero es posible que en esto también influya la misma regulación de los alquileres que, como veremos, parece inducir al propietario que arrienda vivienda a procurar cambiar de inquilino cada cierto tiempo.

CUADRO 9
TIEMPO DE PERMANENCIA EN LA VIVIENDA SEGÚN FORMAS DE TENENCIA 1997

	Menos de un año %	Más de diez años %	Permanencia Promedio (años)
BOGOTA			
Propietario	1,5	56,9	12,9
Inquilino	33,3	7,6	3,1
MEDELLÍN			
Propietario	4,3	54,1	13,7
Inquilino	46,4	3,1	2,0
CALI			
Propietario	2,2	67,6	15,5
Inquilino	39,0	4,7	2,5
BARRANQUILLA			
Propietario	1,3	49,3	11,7
Inquilino	38,6	2,3	2,2
4 CIUDADES			
Propietario	2,6	57,4	13,5
Inquilino	38,3	5,4	2,6

Fuente: DANE ENCV 1997

2.5 La práctica de compartir vivienda

En nuestro país no se le ha prestado la atención que a nuestro juicio merece una práctica muy extendida entre la población para enfrentar los problemas habitacionales: la de compartir vivienda. Así como hemos dicho que una estrategia para acceder a viviendas normales es sacrificar espacio, otra opción que es en muchos casos complementaria consiste en ocupar de manera conjunta con otros hogares unidades de vivienda que en términos normales están destinados a un solo hogar. Esto probablemente disminuya los costos monetarios del alojamiento, aunque signifique sacrificios en términos de privacidad, de autonomía e implica una utilización más intensiva del equipamiento común.

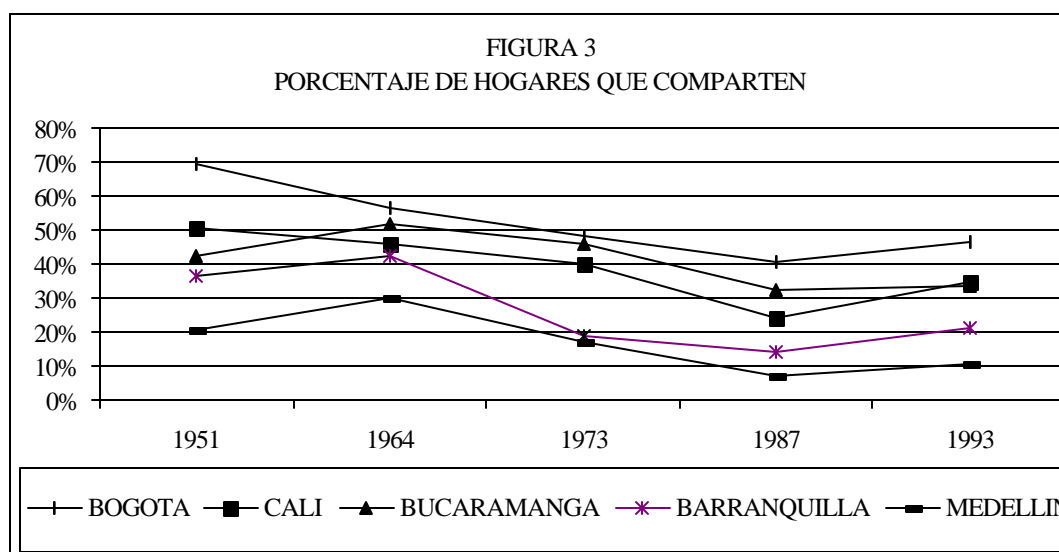
Si examinamos las cifras históricas esta pauta fue muy intensa en el pasado, en particular en algunas ciudades como Bogotá y Cali: en la década del 50 los hogares de estas ciudades que compartían vivienda superaban la mitad del total.

Las cifras han ido en general descendiendo con el tiempo, pero los datos más recientes de los que disponemos, (ENCV 1997) muestran una cifra todavía muy elevada del 28,3% de la totalidad de los hogares en las cuatro grandes ciudades. Nótese que también existen diferencias notables entre las ciudades: donde tradicionalmente ha sido más extendida esta práctica es en Bogotá, que para 1997 mostraba una proporción de 38,7% de hogares compartiendo vivienda, seguida por Cali con 32%, por Barranquilla con 28,3%, y con una cifra sensiblemente más baja, Medellín, con 11,4%

CUADRO 10
PORCENTAJE DE HOGARES QUE COMPARTEN VIVIENDA EN LAS CIUDADES MAYORES

	1951	1964	1973	1993	1997
BOGOTÁ	69	56	48	47	39
MEDELLÍN	21	30	17	11	11
CALI	50	46	40	35	32
BARRANQUILLA	37	42	19	21	28

Fuente: 1951,1964,1973,1993 *Censos*. 1997 DANE *ENCV*



Ahora bien, el alquiler juega un papel decisivo en este comportamiento. Aunque existen modalidades de compartir vivienda no mercantiles (recepción de allegados o de familiares en usufructo), la figura más extendida consiste en que un propietario arrienda parte de la vivienda que ocupa a uno o varios inquilinos y la habita con ellos de manera compartida. Por lo tanto, no solo comparten vivienda los inquilinos, sino también una proporción apreciable de propietarios⁶. Para las

⁶ También existe la figura del subarriendo, y la de los llamados “inquilinos tradicionales” en que un propietario, a veces ausente, subdivide una gran casa con un número apreciable de inquilinos. Esta última figura que parece haber sido importante en el pasado y que implicaba mucha precariedad, aunque subsiste, parece haber perdido mucha importancia y ser relativamente marginal. La razón es que esto parecía estar asociado a fuertes cambios en la estructura socioespacial de las ciudades, en que barrios tradicionalmente ocupados por ingresos altos eran abandonados a sectores de menores ingresos: estas viviendas muy grandes eran “inquilinizadas”. Pero los inmuebles con estas características son más bien raros hoy en día y lo extendido es la figura mencionada en que familias populares arriendan una parte de la vivienda que siguen

cuatro grandes ciudades del 28,3% de familias que comparten el 15,2% eran inquilinos (es decir solo el 56% del total de hogares que comparten). Un 8,3% lo constituyen propietarios, lo que quiere decir que el 29,2% de todos los hogares que comparten vivienda son propietarios. El resto quienes comparten, un 4,9% del total de hogares lo hacen bajo otras modalidades de acceso a la vivienda, entre ellas el usufructo.

En términos de una política sobre el mercado de vivienda en alquiler este fenómeno tiene una importancia capital porque la transacción del arrendamiento de una vivienda adquiere muchas peculiaridades cuando se trata de una vivienda compartida. El utilizar en común el mismo espacio y sus instalaciones, el pago de los servicios comunes, etc, genera situaciones particulares y a menudo conflictivas que son propias de esta modalidad. La regulación por lo general se orienta a las transacciones normales de alquiler de viviendas usadas en exclusividad y tiene muy poco en cuenta estas especificidades. Las cifras que suministramos dan un indicio del alcance de esta limitación: para las cuatro grandes ciudades en conjunto, el 42,8% de las transacciones de alquiler consisten en vivienda compartida. La situación es especialmente aguda en Bogotá donde las transacciones de vivienda compartida son mayoritarias (53,8%) y en Cali donde casi alcanzan la mitad (48,9%).

CUADRO 11
HOGARES QUE COMPARTEN VIVIENDA EN LAS CIUDADES MAYORES SEGÚN FORMA DE TENENCIA

	Hogares que comparten sobre total de hogares	Distribución por tenencia de hogares que comparten	Hogares que comparten sobre hogares con la misma tenencia
BOGOTA	38,7	100,0	38,7
Propietarios	11,4	29,4	23,4
Inquilinos	23,0	59,4	53,8
Otro	4,3	11,2	66,7
MEDELLIN	11,4	100,0	11,4
Propietarios	3,0	26,2	6,1
Inquilinos	5,2	45,9	17,1
Otro	3,2	27,9	15,4
CALI	32,0	100,0	32,0
Propietarios	10,3	32,1	18,4
Inquilinos	16,6	51,9	48,9
Otro	5,1	16,0	50,0
BARRANQUILLA	27,5	100,0	27,5
Propietarios	5,7	20,9	9,8
Inquilinos	9,0	32,6	37,7
Otro	12,8	46,5	71,7
CUATRO CIUDADES	28,3	100,0	28,3
Propietarios	8,3	29,2	15,9
Inquilinos	15,2	53,6	42,8
Otro	4,9	17,2	38,6

Fuente: DANE ENCV 1997

ocupando (una o dos piezas) a unos pocos inquilinos. Para diferenciar esta figura de los mencionados "Inquilinatos tradicionales", algunos autores proponen la denominación para esta pauta de "vivienda compartida".

Aunque la práctica de compartir vivienda no es desconocida en los estratos altos, lo cierto es que está mucho más extendida en los ingresos medios, y sobre todo en los ingresos bajos. Para las cuatro ciudades, el 35,3% de los hogares de bajos ingresos comparten vivienda, y la mitad de los inquilinos de estos ingresos arriendan viviendas compartidas. En Bogotá, las dos terceras partes (68,8%) de los inquilinos de ingresos bajos comparten vivienda y en Cali el 55,3%.

CUADRO 12
HOGARES QUE COMPARTEN VIVIENDA EN LAS CIUDADES MAYORES SEGÚN FORMA DE TENENCIA Y ESTRATO

	PROPIA	ARRIENDA	OTRA	TOTAL
BOGOTA	22,4	53,8	66,7	38,7
Estrato Medio	20,7	48,7	61,0	35,6
Estrato Bajo	33,1	68,8	80,6	52,7
MEDELLIN	5,3	14,9	36,4	11,4
Estrato Medio	2,5	10,2	23,2	6,9
Estrato Bajo	8,0	18,3	39,9	15,7
CALI	15,6	41,6	68,5	28,3
Estrato Medio	18,2	45,2	60,8	34,1
Estrato Bajo	20,8	55,3	95,6	35,8
BARRANQUILLA	9,8	37,7	71,8	27,5
Estrato Medio	7,1	15,4	60,0	15,2
Estrato Bajo	9,7	40,5	67,0	28,4
4 CIUDADES	15,1	40,8	60,1	28,3
Estrato Medio	11,8	31,8	43,9	22,4
Estrato Bajo	19,7	49,9	69,8	35,3

Fuente: DANE ENCV 1997

Si se examinan las condiciones habitacionales de los hogares que comparten vivienda, por supuesto que son más precarias que las cifras globales, pues en la modalidad de compartir se deben concentrar los hogares con mayores dificultades de solvencia. El 56,6% de los hogares que comparten vivienda están en condición de penuria, 37,4% de los propietarios que comparten también lo están, y 62% de los inquilinos que comparten. Dicho esto, tal vez valga la pena, de nuevo, hacer la lectura inversa. Aunque la gran difusión de la práctica de compartir vivienda es un indicio indudable de la existencia de serios problemas habitacionales, puede decirse que al menos en algunos casos esta misma práctica parece operar como un mecanismo para enfrentar estas dificultades. Habría que resaltar que 43,4% de los hogares, a pesar de compartir, tienen condiciones habitacionales aceptables. Ofrecer vivienda compartida en alquiler no siempre implica precariedad: el 62,6% de los propietarios que comparten vivienda tienen condiciones habitacionales satisfactorias. Y el 38% de los inquilinos que comparten tienen condiciones normales de alojamiento.

CUADRO 13
PENURIA HABITACIONAL SEGÚN TIPO DE TENENCIA DE HOGARES QUE COMPARTEN VIVIENDA

Ciudad y tipo de tenencia	% Comparten y en Penuria	% Comparten y en Condiciones Satisfactorias	Total hogares que comparten	% sobre total hogares que comparten y en penuria
BOGOTA	57,0	43,0	100,0	100,0
Propia	38,8	61,2	100,0	20,0
Arriendo	63,2	36,8	100,0	65,9
Otra	71,9	28,1	100,0	14,1
MEDELLIN	46,1	53,8	100,0	100,0
Propia	25,1	74,9	100,0	35,4
Arriendo	50,0	50,0	100,0	41,4
Otra	53,8	46,2	100,0	23,3
CALI	52,4	47,6	100,0	100,0
Propia	36,6	63,4	100,0	22,4
Arriendo	61,9	38,1	100,0	61,2
Otra	53,9	46,1	100,0	16,4
BARRANQUILLA	81,2	18,8	100,0	100,0
Propia	50,0	50,0	100,0	13,0
Arriendo	71,5	28,5	100,0	29,0
Otra	100,0	-	100,0	57,9
CUATRO CIUDADES	56,6	43,4	100,0	100,0
Propia	37,4	62,6	100,0	19,4
Arriendo	62,0	38,0	100,0	59,0
Otra	70,8	29,2	100,0	21,6

Fuente: DANE ENCV 1997

Examinando las fuentes de precariedad detalladamente y comparando entre los hogares que comparten y los que no lo hacen, se ve que no existe gran diferencia entre estas dos opciones en lo que se refiere a limitaciones de estructura o de carencia de servicios. En contraste, las diferencias son abismales en cuanto a hacinamiento. Tal vez las acciones del Estado en cuanto a mejorar las condiciones de vivienda deberían hacer algún énfasis en este aspecto: en la disponibilidad extremadamente limitada de espacio que sufren muchas de las familias que comparten vivienda.

CUADRO 14
PENURIA HABITACIONAL SEGÚN FUENTES POR TIPO DE TENENCIA Y EXCLUSIVIDAD DE
OCUPACION DE LA VIVIENDA.

Ciudad y tipo de tenencia	Estructura precaria		Carencia de servicios		Hacinamiento		Penuria Combinada	
	Comparte	No comparte	Comparte	No comparte	Comparte	No comparte	Comparte	No comparte
BOGOTA	0,7	0,4	1,7	1,8	56,3	9,3	57,0	10,9
Propia	1,2	0,6	1,2	2,8	37,6	6,2	38,8	9,0
Arriendo	-	-	1,1	-	63,2	14,3	63,2	14,3
Otra	3,1	-	6,3	-	68,8	15,1	71,9	15,1
MEDELLIN	-	-	7,7	5,2	41,5	6,5	46,1	5,1
Propia	-	-	-	0,7	25,1	4,8	25,1	5,1
Arriendo	-	-	-	0,6	50,0	8,4	50,0	9,0
Otra	-	-	12,6	24,5	46,2	8,2	53,8	30,8
CALI	1,2	1,7	1,2	2,9	51,8	7,2	52,4	10,7
Propia	1,9	2,6	-	0,4	36,6	8,3	36,6	9,9
Arriendo	1,2	-	-	-	61,9	3,4	61,9	3,4
Otra	-	-	7,7	34,4	50,0	11,5	53,9	42,1
BARRANQ	4,2	1,5	8,3	19,7	77,1	8,8	81,2	24,8
Propia	-	1,0	10,0	23,4	40,0	5,1	50,0	25,5
Arriendo	7,1	-	7,1	3,3	64,3	6,6	71,5	6,6
Otra	4,9	11,1	9,0	33,3	100,0	55,5	100,0	77,8
4 CIUDADES	1,1	0,6	2,8	4,9	55,1	7,8	56,6	12,3
Propia	1,2	1,0	1,2	3,7	36,2	6,1	37,4	9,8
Arriendo	0,7	-	1,0	0,4	61,7	9,5	62,0	9,7
Otra	1,1	0,6	7,9	24,4	67,0	12,5	70,8	34,3

Fuente: DANE ENCV 1997

2.6 Los propietarios que ofrecen vivienda en alquiler y la relación que establecen con sus inquilinos.

Uno de los obstáculos más importantes que existen para el diseño de una política de alquiler de vivienda en el país es el gran vacío de conocimiento que hay con relación a uno de los agentes centrales de esta transacción, los propietarios que ofrecen vivienda en alquiler, y la relación que establecen con sus inquilinos. Por su naturaleza, esta es una información que es imposible de obtener por métodos indirectos, o explotando encuestas diseñadas para otros propósitos. El único trabajo que conocemos al respecto es un sondeo realizado por el CEDE de la Universidad de los Andes en 1995⁷ y que se aplicó solamente a Bogotá. La información sobre los propietarios es indirecta, pues no se indagó con los propietarios, sino que se les preguntó a los inquilinos sobre los propietarios de las viviendas que ellos ocupaban. Tiene información valiosa porque se indaga además sobre la naturaleza de la relación con su propietario. A pesar de sus limitaciones, y que se refiere solamente a Bogotá, creemos que vale la pena

⁷ s.Jaramillo y Parias *Exploración del mercado de vivienda en alquiler en Bogotá* CEDE 1995

examinar sus resultados porque se refiere a un aspecto que es crucial para nuestros propósitos y parece ser prácticamente lo único que existe al respecto.

Como hemos dicho, un aspecto decisivo para definir normas regulatorias en este mercado es conocer qué tan concentrada es la oferta de vivienda en alquiler, y si realmente subsiste la figura del gran casateniente como agente dominante en él. Los resultados del sondeo dan una imagen totalmente distinta. A juicio de los inquilinos, lo que predomina es una gran fragmentación de la propiedad en alquiler. Casi la mitad de los propietarios (48,6%) arriendan una sola vivienda. Otra porción muy significativa (38,6%) arriendan entre dos y cuatro viviendas. Solamente un 12,8% arriendan cinco viviendas. La muestra del sondeo es representativa para todo Bogotá, pero ella no detectó propietarios que arrendaran más de cinco viviendas. Es bueno advertir que esta es la percepción de los inquilinos, y su conocimiento puede no ser completamente exacto pero, como veremos más adelante, existen buenas razones para creer que su conocimiento sobre su propietario es bastante adecuado, pues en general establecen relaciones con él bastante estrechas. Hay que anotar además que estas cifras incluso tiende a exagerar la concentración, pues algunos propietarios que aparecen arrendando más de una vivienda lo que hacen en realidad es alquilar varias piezas en una misma vivienda, bajo la modalidad de vivienda compartida. Se trata de un indicio, pero muy contundente de que la estructura de este mercado es muy diferente al de la gran concentración. También vale la pena destacar que esta dispersión en la propiedad parece estar presente en todos los estratos, y que incluso en los ingresos altos es un poco más acentuada.

Además de las implicaciones evidentes sobre la orientación de la política sobre el sector que tiene esta evidencia, vale la pena adicionar algo sobre su pertinencia. Ya habíamos visto que el alquiler involucra una proporción muy importante de hogares que acuden a ella como inquilinos, que en el caso de Bogotá era del 42%. Si a esto agregamos un número adicional de hogares que intervienen en estas transacciones como propietarios arrendadores, y considerando que la proporción entre unos y otros es de 2,28 como lo muestra el sondeo del CEDE, estos propietarios serían un 18% más de hogares, para completar cerca del 60% del total los hogares bogotanos que tienen que ver con el mercado del alquiler.

CUADRO 15
NUMERO DE VIVIENDAS OFRECIDAS POR ARRENDADOR EN BOGOTA 1995

No de viviendas arrendadas	ESTRATO			TOTAL
	ALTO	MEDIO	BAJO	
1	75,0	49,3	46,9	48,6
2 A 4	12,5	37,6	40,7	38,6
5	12,5	13,1	12,4	12,8
Promedio por propietario	1,72	2,28	2,31	2,28

Fuente: Jaramillo y Parías *Exploración del mercado de vivienda en alquiler en Bogotá* CEDE 1995

Otro aspecto que es crucial en el mercado de vivienda en alquiler es establecer si existen diferencias muy marcadas, o por el contrario, semejanzas, en términos socioeconómicos entre los participantes en estas transacciones. Recuérdese que la regulación parece tener una clara orientación redistributiva al respecto y favorece al inquilino bajo el supuesto de que se trata de un agente con una condición socioeconómica claramente inferior a la de su arrendador. Esta imagen ha sido reiteradamente puesta en cuestión por las lonjas e intermediarios inmobiliarios quienes argumentan que con mucha frecuencia entre sus clientes los ingresos de los propietarios son iguales o menores que los de sus inquilinos.

No se cuenta con una comparación precisa y sistemática en términos de ingresos, pero el sondeo del CEDE tiene una aproximación valiosa a este respecto. Partiendo del hecho que la segregación socioespacial de nuestras ciudades es muy marcada, y que la localización de los hogares es un buen indicio de su condición socioeconómica (al punto que entre nosotros se utiliza para estratificar tarifas y tasas), se asimiló el hecho de que los propietarios vivieran en lugares similares al de los inquilinos, como un indicador de que tenían rasgos socioeconómicos similares. Los resultados muestran que lo predominante es una considerable homogeneidad. El 23,3% de los propietarios vivían en la misma vivienda que su inquilino. Es decir, se confirma la gran proliferación de la práctica de vivienda compartida, que como se ve en los datos, está presente en todos los estratos. Esto no significa que los ingresos de propietarios e inquilinos sean exactamente los mismos, pero el hecho de convivir y compartir el mismo espacio muestra que sus diferencias no son muy notables. Una proporción muy apreciable de propietarios, el 48,9% de ellos, arrienda viviendas independientes pero ellos mismos viven en la misma edificación, lo que también es un indicio elocuente de similaridad socioeconómica. Un 2,7% adicional habita una vivienda en el mismo barrio que el del inquilino. En total, y esto parece ser un indicador mínimo, las tres cuartas partes de los propietarios (74,9%) parecen tener rasgos socioeconómicos muy similares a los de sus inquilinos.

De estos indicios se puede concluir de manera provisoria que la situación predominante parece ser muy diferente a la del propietario de ingresos elevados que arrienda sus viviendas a inquilinos muy pobres y alejados de sus rasgos socioeconómicos. La pauta predominante sería más bien la de pequeños propietarios (anteriormente hemos visto que no parece haber gran concentración de propiedad), de altos ingresos que alquilan a inquilinos de altos ingresos, propietarios de ingresos medios que arriendan a inquilinos de ingresos medios, y propietarios de sectores populares que alquilan a inquilinos también de sectores populares.

CUADRO 16
LUGAR DE HABITACIÓN DEL PROPIETARIO CON RESPECTO A SU INQUILINO. Bogotá 1995

HABITACIÓN DEL PROPIETARIO	ESTRATO			TOTAL
	ALTO	MEDIO	BAJO	
La misma vivienda	33,3	18,9	29,1	23,3
Otra vivienda en la misma edificación	20,0	53,2	44,4	48,9
Otra vivienda en el mismo barrio	13,3	2,5	2,6	2,7
Total localización similar	66,6	74,6	76,1	74,9

Fuente: Jaramillo y Parias *Exploración del mercado de vivienda en alquiler en Bogotá CEDE 1995*

Un rasgo muy importante que detectó el estudio del CEDE es la presencia muy importante en estas transacciones de lo que pudiéramos denominar componentes extraeconómicos y/o de informalidad jurídica. En primer lugar, el estudio muestra que los propietarios recurren con mucha frecuencia a la práctica de alquilar sus viviendas a inquilinos con los cuales se tiene una fuerte relación adicional a la mera transacción del arrendamiento. En el 38% de todos los contratos, el inquilino es pariente del propietario o tiene con él relaciones fuertes de amistad, de colegaje u otra relación comercial o profesional (socios, dependientes, etc.), que precedía a la celebración del contrato de alquiler. Es bien probable que esto sea un efecto de la regulación. Dado que, como veremos, las normas reglamentarias del alquiler generan muchos riesgos al propietario, para minimizar estos azares, el propietario procura seleccionar inquilinos sobre los cuales se tenga otra forma de influencia. Su carácter positivo es ambiguo y manifiesta dificultades en la operación de este mercado. De una parte esto parece implicar discriminación para algunos inquilinos, que deben tener estos lazos con el propietario para acceder a la vivienda en alquiler. De otro lado, para el propietario implica una restricción en el espectro de su demanda, que probablemente lo conduce a tener cánones más bajos. De hecho es muy frecuente escuchar la opinión de los propietarios que prefieren arrendar más barato a algún pariente o conocido, y no correr el riesgo de no poder cobrar los cánones, de tener que pagar deudas muy grandes a terceros o no poder recuperar su inmueble con facilidad.

Otra característica relacionada que encuentra este estudio que es muy importante para una regulación sobre el alquiler de vivienda es la gran proliferación de contratos no escritos. La mayoría de los contratos de alquiler en Bogotá (52%) según este estudio son simplemente orales. Aunque en caso de conflicto la legislación reconoce la validez de estos contratos “de hecho”, este es un rasgo elocuente de que muy a menudo estas transacciones de alquiler de vivienda se establecen con gran informalidad, basadas en la confianza y con acuerdos *ad hoc*.

Algo bien notable que muestran estos datos, que se confirma en otros ulteriores, es el hecho de que aunque estos rasgos de informalidad están presentes en todos los estratos, son más acentuados a medida que se desciende en la escala de ingresos. Es una señal de que estas relaciones propietario-inquilino no son tan homogéneas entre todas las capas de la sociedad. Tal vez la regulación debería tomar en cuenta este hecho.

CUADRO 17
MODALIDADES DE RELACION PROPIETARIO-INQUILINO Bogotá 1995

EL INQUILINO ES	ESTRATO			TOTAL
	ALTO	MEDIO	BAJO	
Pariente	5,9	16,4	20,5	17,0
Amigo cercano o compañero de trabajo	8,8	21,8	20,4	21,0
Total lazos extraeconómicos	14,7	38,2	40,9	38,0
Sin contrato escrito	16,7	41,7	69,81	52,4

Fuente: Jaramillo y Parias *Exploración del mercado de vivienda en alquiler en Bogotá* CEDE 1995

Otra aproximación para registrar este rasgo del carácter de esta relación propietario-inquilino, que no siempre se limita a una mera transacción mercantil anónima, la realiza este estudio preguntando a los inquilinos la forma en que llegó a arrendar su vivienda. Las opciones se clasificaron de manera descendente en cuanto al carácter puramente mercantil anónimo, de la siguiente manera: *modalidades indirectas*, como son el contacto a través de un intermediario inmobiliario o a través de un aviso en el periódico; *intermedia*, como es a partir de un anuncio colocado en la vivienda misma; y *directa*, a partir del conocimiento previo del propietario o a través de un conocido común. Las dos terceras partes (66,7%) de todos los contratos se hacen a través de esta última modalidad. También hay allí contrastes muy marcados entre los diversos estratos: en los ingresos elevados la gran mayoría (64,7%) se hace con modalidades indirectas, mientras que en el estrato de ingresos bajos lo que representa la clara mayoría (73,7%) son las formas directas.

CUADRO 18
FORMA EN QUE SE ESTABLECIO EL CONTRATO PARA ALQUILAR Bogotá 1995

MODALIDAD DE CONTRATO	ESTRATO			TOTAL
	ALTO	MEDIO	BAJO	
INDIRECTA	64,7	14,9	2,1	13,6
Inmobiliaria	50,0	9,3	1,6	21,0
Aviso en periódico	14,7	5,6	0,5	38,0
INTERMEDIA	5,9	16,5	18,8	16,7
Anuncio en vivienda				
DIRECTA	29,4	65,3	73,7	66,7
Conocía al propietario	11,8	35,1	32,8	33,7
Recomendado por conocido	17,6	30,2	39,9	33,0
OTRO	0,0	3,1	5,3	3,5

Fuente: Jaramillo y Parias *Exploración del mercado de vivienda en alquiler en Bogotá* CEDE 1995

Los datos anteriores nos permiten registrar algo que es bien pertinente para la política de arrendamientos: la actividad de los intermediarios inmobiliarios. Su peso global es bien limitado: apenas un 8,9% de los contratos se realizan a través de una agencia inmobiliaria. Y el contraste entre los diversos estratos es muy notable. Mientras que la mitad de los arrendamientos de vivienda se realizan con la presencia de intermediarios, esta proporción cae dramáticamente para los grupos de ingreso medio (9,3%), y es muy marginal en el estrato de ingreso bajo (1,6%). El rango de actividad de las agencias inmobiliarias en Bogotá está muy concentrado en ingreso altos (el 36,4%) y medios (el 59,6%), y muy poco en los ingresos bajos (3,9%).

CUADRO 19
CONTRATOS CON INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA Bogotá 1995

	ESTRATO			TOTAL
	ALTO	MEDIO	BAJO	
No. contratos con intermediación	29.652	48.549	3.196	81.397
Intermediación / Total contratos	50,0	9,3	1,6	8,9
Distribución contratos intermediados	36,4	59,6	3,9	100,0

Fuente: Jaramillo y Parias *Exploración del mercado de vivienda en alquiler en Bogotá CEDE 1995*

2.7 El gasto de los hogares en alquiler

A partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997 hemos hecho los cálculos sobre el gasto de los hogares en alquiler de vivienda y sobre su proporción con respecto a sus ingresos. Como es esperable, esta proporción es más elevada a medida que los ingresos son más bajos. Como este consumo es indispensable no se puede comprimir indefinidamente en el mismo grado en que los ingresos se reducen. Las magnitudes de esta proporción para los inquilinos más pobres, que ganan menos de dos salarios mínimos y que constituyen la mitad de los inquilinos de las cuatro ciudades es bien apreciable: el 32% de sus ingresos. Para quienes ganan entre 2 y 4 salarios mínimos, que representan otra cuarta parte de la población inquilina (26,1%), la proporción alquiler/ingreso apenas desciende y llega al 29,3%.

CUADRO 20
PROPORCIÓN DEL INGRESO GASTADO EN ARRENDAMIENTO

	Ingreso en salario mínimos vigentes	Porcentaje en total de arrendatarios	Proporción del arrendamiento en ingreso del hogar	Gasto en arrendamiento (Miles de Pesos de 1997)	Gasto en arrendamiento (Miles de Pesos de 2001)
BOGOTA	< 2	46,7	34,8	77,4	108,0
	2 a 4	26,0	30,2	175,8	245,3
	4 a 8	17,5	22,4	246,0	326,3
	> 8	9,8	17,0	622,3	825,4
	Promedio		29,7	236,9	
MEDELLIN	< 2	54,8	31,3	67,4	108,1
	2 a 4	22,6	29,9	178,5	286,2
	4 a 8	15,6	22,9	200,8	266,8
	> 8	7,0	14,5	404,4	537,3
	Promedio		28,5	173,1	247,4
CALI	< 2	52,4	27,6	61,1	71,1
	2 a 4	29,4	28,0	164,8	191,8
	4 a 8	14,1	18,7	221,5	250,2
	> 8	4,1	11,9	276,6	312,4
	Promedio		25,8	141,5	161,4
BARRANQUILLA	< 2	54,5	28,5	55,3	77,2
	2 a 4	24,5	26,3	139,8	195,1
	4 a 8	11,4	19,4	199,8	265,1
	> 8	4,6	22,8	444,4	589,4
	Promedio		26,6	124,1	166,6
4 CIUDADES	< 2	50,5	32,1	69,7	98,4
	2 a 4	26,1	29,3	170,1	239,7
	4 a 8	15,9	21,5	226,8	293,5
	> 8	7,5	16,3	497,4	650,7
	Promedio		28,4	192,1	259,1

Fuente: DANE *ENCV 1997*

Ahora bien, si se examina la cantidad monetaria que los hogares gastan en alquiler, encontramos que para los grupos más pobres, su monto es sorprendentemente bajo: 69.700 pesos de 1997 en promedio para las 4 grandes ciudades. Para tener una noción de lo que significa esta cifra en una fecha más reciente, la hemos actualizado para el 2001.⁸ Este promedio sería de 98.400 pesos del 2001, alrededor de 43 dólares mensuales. Por supuesto que la explicación de esta disparidad radica en el ingreso muy reducido de este grupo de población: el promedio del ingreso mensual para este segmento que, recordemos representa la mitad del total de los inquilinos, ascendía en 1997 a 222.220 pesos de ese año, cuando el salario mínimo era de 203.876 (es decir, 1,06 salarios mínimos por hogar). El siguiente segmento, con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos, que son otra cuarta parte de los inquilinos (26, 1%), tenía un ingreso promedio de 581.311 pesos de 1997 (2,8 salarios mínimos). Su gasto promedio en arrendamiento equivaldría, en pesos de 2001 a 239.700 pesos mensuales.

Si examinamos las cifras diferenciando entre los hogares que están en penuria habitacional y los que están en condiciones satisfactorias en estos dos rangos de ingresos, nos encontramos inicialmente que para el segmento con ingreso de menos de dos salarios mínimos, el porcentaje de inquilinos en penuria es de 43,7% para las cuatro grandes ciudades. Lo que aquí sorprende es más bien la cifra inversa: el 56,3% de los hogares inquilinos con estos ingresos tan reducidos tienen acceso a un alojamiento en condiciones satisfactorias. El ingreso promedio entre los hogares que tienen estas condiciones normales y los que tienen deficiencias no es muy diferente: 215.800 pesos de 1997 para los primeros y 209.400 para los segundos. La proporción de sus respectivos ingresos que destinan a arrendamiento sí es un poco diferente: 35,1% para quienes están en mejores condiciones contra 27,6% para quienes tienen dificultades. El gasto promedio en alquiler mensual de vivienda de los primeros que fue de 75.700 pesos de 1997 supera en un 31% lo gastado por los segundos, que fue de 57.700 pesos de ese año. Esta diferencia de 18.000 pesos mensuales (unos 25.000 pesos de 2001) no puede interpretarse rigurosamente como lo que separa un hogar de este nivel de ingresos de condiciones satisfactorias a una situación de penuria: no estamos hablando de hogares del mismo tamaño, y dado que la forma de manifestación de las deficiencias habitacionales más frecuente es el hacinamiento: probablemente muchos hogares más grandes requieran sumas mayores para acceder un nivel satisfactorio. Pero, de todas formas, muestra un orden de magnitudes⁹. Para los hogares entre 2 y 4 salarios mínimos, esta

⁸ No la hemos actualizado con las cifras de inflación general, sino con la trayectoria del índice de alquileres del DANE para cada ciudad. La cifra debe ser interpretada entonces como la suma en pesos del 2001 que los hogares probablemente estarían pagando por la misma vivienda que ocupaban en 1997.

⁹ Un cálculo más riguroso, aunque excesivamente dispendioso para lo que aquí podemos permitirnos tendría los siguientes lineamientos: determinar los montos de los arrendamientos predominantes para las viviendas con servicios y en buenas condiciones estructurales normales y de distintos tamaños. Determinar el tamaño de cada hogar y calcular la diferencia de lo que efectivamente pagan en arrendamiento con el alquiler de una vivienda normal con un tamaño adecuado al tamaño de ese hogar.

diferencia fue de 77.600 pesos de 1997 (191.000 contra 113.400), unos 108.000 pesos de 2001.

**CUADRO 21
PROPORCIÓN DEL INGRESO GASTADO EN ARRENDAMIENTO Y CONDICIONES HABITACIONALES**

CIUDAD		Proporción del arrendamiento en el ingreso del hogar		Ingreso promedio del hogar (miles de pesos de 1997)		Gasto promedio en arrendamiento (miles de pesos de 1997)		% de Hogares en Penuria
		En penuria	Condición satisfactoria	En penuria	Condición satisfactoria	En penuria	Condición satisfactoria	
BOGOTA	<2	33,7	36,2	231,4	210,4	78,1	76,2	56,3
	2 a 4	21,1	34,5	545,0	598,3	115,1	206,4	31,8
MEDELLIN	<2	24,6	33,1	174,8	225,0	42,9	74,5	20,6
	2 a 4	13,2	33,2	575,1	602,1	76,1	199,9	16,6
CALI	<2	26,5	28,6	219,8	222,6	58,3	93,7	48,3
	2 a 4	16,9	30,4	555,2	596,2	94,1	181,3	18,0
BARRANQ.	<2	9,0	42,5	168,3	212,2	15,1	90,2	41,6
	2 a 4	35,3	24,7	563,7	524,8	198,8	129,7	15,4
4 CIUDADES	<2	27,6	35,1	209,4	215,8	57,7	75,7	43,7
	2 a 4	20,4	32,4	555,6	589,9	113,4	191,0	23,8

Fuente: DANE ENCV 1997

2.8 La evolución del canon de alquiler

Otro elemento de información que es crucial para definir una política sobre la vivienda en alquiler es la evolución de la magnitud del canon. El DANE produce una estadística, en el marco de su investigación continua sobre la trayectoria de los precios al consumidor que es útil para estos propósitos y cuyas características discutiremos de manera sucinta.

Uno de los rubros más importantes en el consumo de los hogares colombianos lo constituye el pago de alquiler de vivienda (de hecho es, de lejos, el ítem individual con mayor peso en la canasta típica de consumo familiar, que en las sucesivas versiones de la metodología del DANE se ha mantenido en un poco menos del 20% del gasto total). Para hacer su seguimiento el DANE realiza una encuesta continua sobre una muestra de hogares inquilinos a quienes se les pregunta cada dos meses sobre el monto de lo que pagan en alquiler (El DANE produce cifras mensuales, porque se intercalan dos semimuestras con meses alternados). Se calculan los incrementos porcentuales y se ponderan para tener un dato promedio del incremento del alquiler del conjunto. Se construye entonces un índice encadenado: no se publica la magnitud absoluta, pero sí los incrementos relativos del índice. Se estima para ingresos medios y para ingresos bajos (recientemente se ha adicionado una observación para estratos altos), y se puede disponer de esta información para cada una de las ciudades en donde se calcula el Índice de Precios al Consumidor. En nuestro caso se tiene esta información para cada una de nuestras cuatro grandes ciudades.

Para tener una serie más significativa, pues este indicador se presenta originalmente en términos nominales, lo hemos deflactado, utilizando como referente el IPC complementario, es decir, el IPC del resto de la canasta de bienes, excluyendo los mismos alquileres¹⁰. La Figura 4 y el Cuadro 22 muestran la evolución del índice en cada una de las cuatro ciudades y en su conjunto, (en términos semestrales la figura y anuales el cuadro) y tomando como base=100 el año de 1980. Si comparamos el nivel del índice en el año inicial y lo correspondiente al año más reciente, el primer semestre del año 2002, se puede ver que la contracción es muy grande: las tres grandes ciudades tienen valores en la última fecha que apenas alcanzan entre el 40% y el 50% del nivel inicial. Barranquilla tiene un nivel final un poco más elevado que las otras tres ciudades, pero también es bajo: 60,7% de su nivel inicial.

CUADRO 22
INDICE DE EVOLUCION REAL DEL CANON DE ALQUILER EN 4 CIUDADES 1980-2001

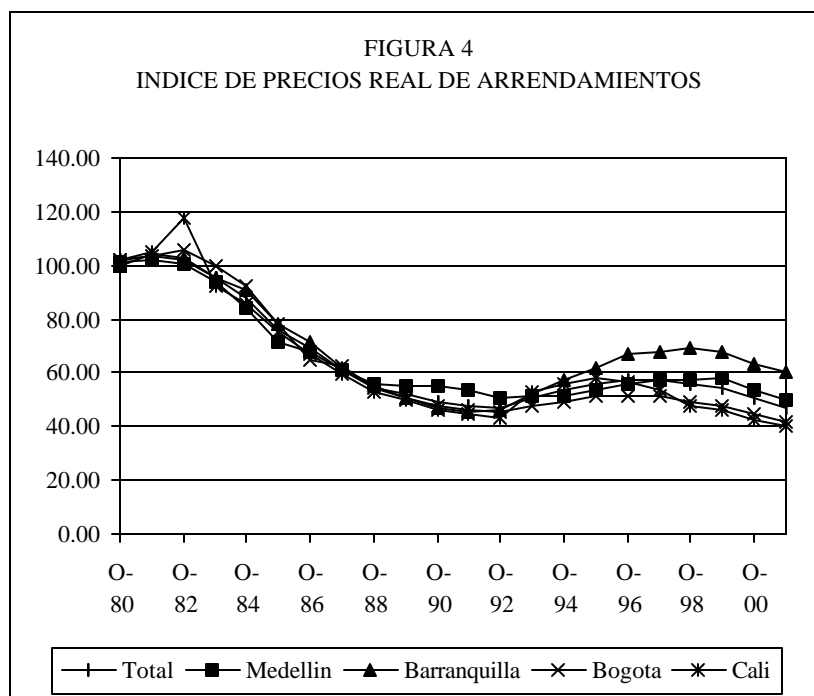
	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	BARRANQUILLA	4 CIUDADES
1980abril	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	102,1	101,6	101,7	99,9	101,7
1981	103,4	102,2	105,0	104,5	103,4
1982	105,5	100,9	117,5	102,4	102,0
1983	99,5	93,5	92,5	95,3	95,3
1984	92,4	84,3	85,3	90,5	87,7
1985	78,2	71,8	75,3	78,6	75,7
1986	65,1	68,0	67,3	71,4	69,5
1987	62,7	61,0	59,6	61,6	61,4
1988	54,7	55,8	52,8	55,2	54,7
1989	50,9	55,0	49,6	50,8	51,9
1990	47,4	55,3	46,4	46,8	49,1
1991	46,1	53,8	44,7	45,2	48,0
1992	45,4	50,7	43,5	45,9	47,3
1993	47,3	51,5	52,6	52,0	50,9
1994	49,5	51,1	56,0	57,3	53,4
1995	51,2	53,5	58,3	61,8	56,1
1996	51,4	55,7	56,3	66,8	57,2
1997	51,4	57,5	53,4	68,1	57,4
1998	49,4	57,2	47,8	69,3	55,6
1999	47,8	58,1	45,9	67,5	54,2
2000	44,7	53,3	42,7	63,3	50,3
2001	41,7	49,9	40,0	60,7	47,1

Abril 1980=100; el resto de datos corresponde a octubre de cada año
Fuente: DANE

Con un poco más de detalle se puede decir que las series tienen dos componentes: una caída muy apreciable y acelerada durante la década de los años 80. Y luego, a partir de finales de esta década, una sucesión de contracciones y auges sin una dirección muy definida oscilando alrededor de un

¹⁰ Si se utiliza el IPC completo, se estarían deflactando en parte los alquileres por ellos mismos

nivel cercano al 55% del año base. Existe una contracción en los últimos años de los 80 y primeros de los 90, un auge relativo a mediados de los años 90 y una nueva contracción en los años más recientes hasta el momento actual. (En Barranquilla este último ciclo parece tener niveles un poco superiores a las otras tres ciudades).



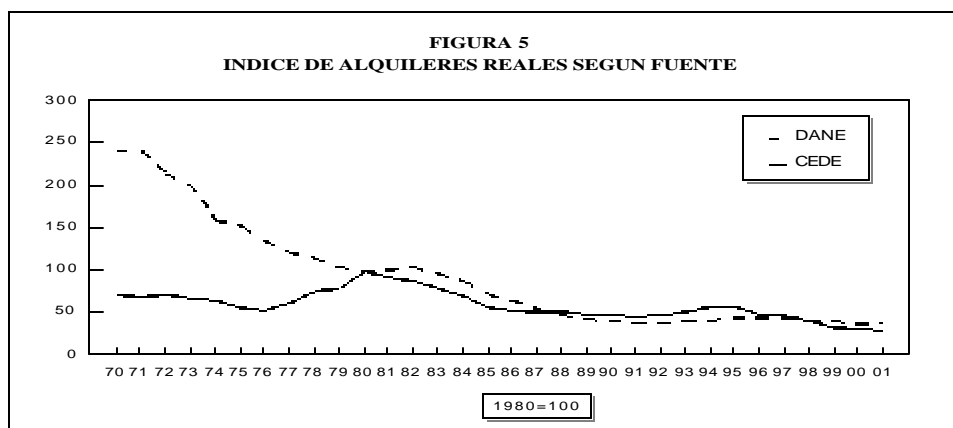
En el país no se es muy consciente de esta tendencia contractiva en términos reales de los alquileres que muestran las cifras del DANE durante las dos últimas décadas y sobre todo en la magnitud mencionada. Es además un poco inesperada, porque en general se puede pensar que los precios de las viviendas deben crecer en términos reales, y mucho más en circunstancias de mercados desabastecidos y con fuertes penurias habitacionales. Incluso esto ha hecho dudar sobre la exactitud de los sondeos del DANE. Existe algún sustento para estas interrogaciones: como se trata de un índice encadenado, si la metodología utilizada tiene alguna subestimación sistemática de los incrementos nominales, este sesgo tiende a acumularse a lo largo del tiempo.

Precisamente para dilucidar estas dudas en el CEDE se desarrolló un procedimiento para contrastar estas cifras, en lo referente a Bogotá¹¹. Consistió en la elaboración de una serie alternativa con fuentes y metodologías diferentes. Se basó en el procesamiento de las ofertas de alquileres que aparecen en los periódicos para siete áreas específicas de la ciudad ilustrativas de los submercados de alquiler en tres estratos de ingresos. No se trata de un índice

¹¹ S, Jaramillo, A. Parias, O. Alfonso *Observatorio del Mercado del Espacio Construido en Bogotá* CEDE-Uniandes 1999

encadenado, así que las posibles equivocaciones en una observación no repercuten en la siguiente. Se trata de ofertas, es decir contratos de alquiler nuevos, lo cual es pertinente dada la regulación existente, en contraste con las observaciones del DANE que se refieren a contratos ya pactados.

La comparación puede observarse en la Figura 5 en que se superponen series comparables (para estratos medios y bajos, con una ponderación similar a la utilizada por el DANE). A lo largo del tiempo, pueden observarse dos situaciones completamente diferentes. Durante la década de los años 70 las series no podrían ser más disímiles: mientras que para el DANE los alquileres están descendiendo en términos reales con una velocidad inusitada (en 10 años cae a un nivel del 40% de la fecha inicial), las cifras del CEDE muestran un crecimiento, y relativamente apreciable: en 1980 el nivel es alrededor de un 25% mayor que el de 1970). Francamente creemos que efectivamente las estadísticas del DANE tuvieron problemas metodológicos durante este tiempo, que fueron señalados en algunas evaluaciones en su momento. Además, este descenso vertiginoso es muy difícil de explicar y no parece congruente con lo que estuvo sucediendo en el sector inmobiliario en general durante este tiempo.



Sin embargo, si observamos las dos series a partir de 1980 (época en que se introdujeron reformas en la metodología del DANE), vemos que las dos series son mucho más cercanas. Lo decisivo es que las dos muestran una tendencia contractiva similar y los niveles en las fechas más recientes, en comparación con los niveles de 1980, son relativamente cercanos. Existen diferencias que pueden ser interpretadas como coyunturales. Es posible que ellas respondan a que lo observado no es idéntico: mientras que el CEDE registra cánones de contratos que comienza, y que por lo tanto deben ser más sensibles a la coyuntura, el DANE contabiliza cánones de contratos ya pactados, que deben tener una trayectoria más inercial. Los dos indicadores serían más bien complementarios, porque apuntan a aspectos ligeramente diferentes del mismo fenómeno: pero sus tendencias generales deben ser similares, como aparentemente lo son.

De lo anterior extraemos dos conclusiones: al menos en Bogotá parece existir una tendencia muy notable a la contracción de los alquileres reales en las últimas dos décadas, confirmadas por dos métodos de observación independientes. Esta

coincidencia permite dar crédito entonces al registro que las cifras del DANE señalan para las otras tres grandes ciudades.

Las cifras del CEDE permiten hacer otra observación muy interesante para comprender otro aspecto del mercado de alquileres. Con una metodología similar a la que se utilizó para construir la serie de arrendamientos, se calculó otra serie referida a precios de compraventa de los inmuebles: es posible entonces observar la evolución de esta relación que es clave en el mercado del alquiler: el precio y el canon de un stock inmobiliario comparable.

La Figura 6 muestra la relación entre estas dos series. Se pueden destacar allí tres características. La primera: la serie de compraventa de viviendas muestra también una tendencia a la contracción a lo largo del tiempo similar a la de los alquileres. Segundo, las dos series muestran oscilaciones muy parecidas y ciclos coincidentes. Se puede concluir de allí que las dos series están fuertemente relacionadas. Para dilucidar este aspecto de importancia capital, que genera interrogantes entre muchos, la evidencia parece clara: en nuestro medio los submercados de alquiler y de compraventa de vivienda se encuentran fuertemente relacionados.

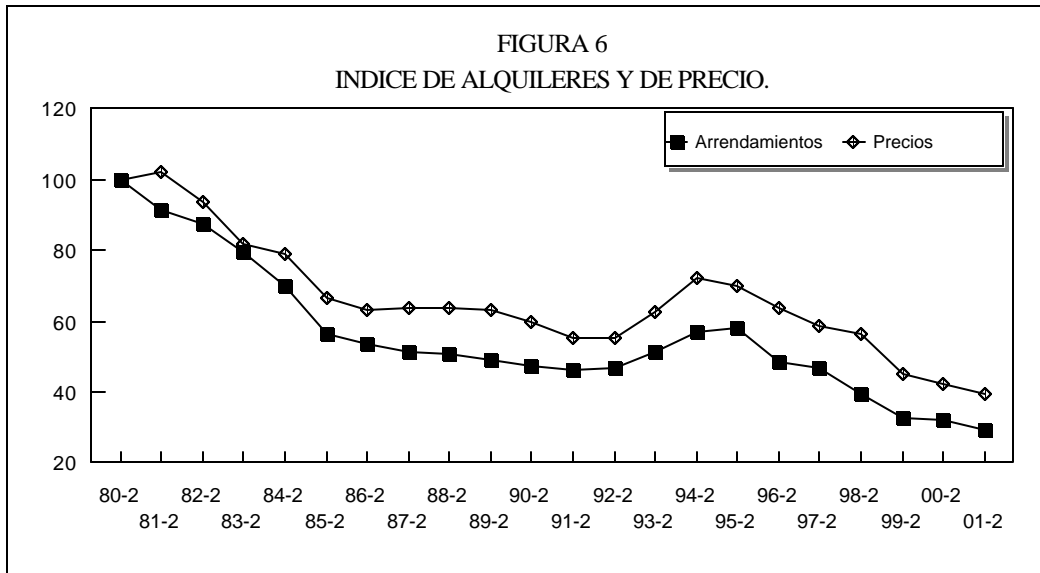
La tercera característica que queremos subrayar en esta comparación es la siguiente: aunque las dos series tienen oscilaciones muy coincidentes, y aunque las dos comparten una tendencia secular decreciente, esta última es más acentuada en la serie de alquileres.

CUADRO 23
INDICE DE EVOLUCION REAL DEL CANON Y DEL PRECIO DE LA VIVIENDA
EN BOGOTA 1980-2001

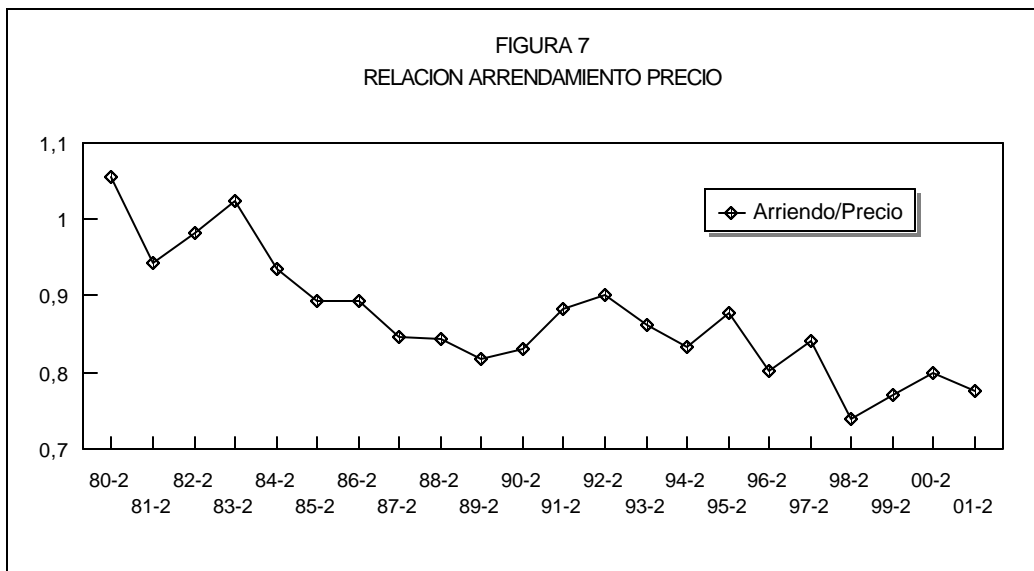
	Arrendamientos (según DANE)	Arrendamientos (según CEDE)	Precios de compraventa (según CEDE)
1980	100,0	100,0	100,0
1981	101,6	91,6	102,4
1982	104,3	87,6	93,9
1983	96,7	79,4	81,7
1984	88,0	70,2	79,2
1985	71,6	56,5	66,6
1986	64,2	53,3	63,0
1987	55,0	51,3	64,0
1988	47,0	51,0	63,7
1989	43,4	49,2	63,4
1990	40,2	47,2	59,8
1991	38,9	46,1	55,0
1992	38,4	47,1	55,0
1993	40,1	51,2	62,7
1994	42,1	56,9	72,0
1995	43,7	58,1	69,7
1996	43,8	48,6	63,8
1997	43,9	46,7	58,5
1998	42,1	39,5	56,5
1999	37,6	32,9	45,0
2000	37,6	31,9	42,0
2001	34,9	29,2	39,6

Octubre de 1980=100

Fuentes: DANE, IPC; CEDE "Observatorio del mercado del Espacio Construido en Bogotá".



Esto aparece más evidente en la figura 7 que muestra la trayectoria de una relación que es muy significativa para quienes observan este mercado, y para la regulación, que tiene disposiciones específicas al respecto: la razón entre el canon mensual y el precio de las viviendas. Allí vemos que esta relación tiene una tendencia descendente, en todos los estratos, y que tiene un nivel un poco mayor en los ingresos bajos que en los altos. Esto remite a un tópico que examinaremos con mayor detalle en el apartado siguiente: la rentabilidad de la inversión en alquiler de vivienda.



CUADRO 24
PROPORCION DEL ALQUILER MENSUAL CON RESPECTO AL
PRECIO DE LA VIVIENDA POR ESTRATO. BOGOTA 1970-2000

Año	Ingresos altos	Ingresos medios	Ingresos bajos	Promedio
1970	0,83	0,95	1,19	0,91
1971	0,89	0,92	1,27	0,94
1972	0,92	1,01	1,24	0,99
1973	0,88	0,95	1,09	0,93
1974	0,86	0,91	1,07	0,90
1975	0,88	0,90	1,08	0,91
1976	0,87	0,92	1,12	0,91
1977	0,85	0,85	1,14	0,88
1978	0,82	1,01	1,14	0,93
1979	0,79	0,91	0,80	0,83
1980	0,85	1,01	1,12	0,94
1981	0,80	0,89	1,03	0,86
1982	0,97	1,00	0,96	0,98
1983	0,91	0,94	1,13	0,95
1984	0,84	0,92	0,95	0,88
1985	0,81	0,85	0,94	0,84
1986	0,81	0,91	0,87	0,85
1987	0,74	0,82	0,88	0,78
1988	0,71	0,80	0,90	0,99
1989	0,73	0,82	0,82	0,77
1990	0,76	0,81	0,86	0,79
1991	0,78	0,84	0,94	0,82
1992	0,72	0,90	0,91	0,79
1993	0,69	0,80	0,96	0,75
1994	0,66	0,75	0,97	0,72
1995	0,76	0,81	0,98	0,80
1996	0,62	0,74	0,88	0,69
1997	0,63	0,76	0,95	0,72
1998	0,67	0,72	0,76	0,70
1999	0,66	0,77	0,77	0,71
2000	0,73	0,73	0,89	0,75

Fuente: CEDE “Observatorio del mercado del Espacio Construido en Bogotá”.

2.9 La rentabilidad de la inversión en alquiler de vivienda

Dado que para Bogotá se cuenta con series de precios y de alquileres para inmuebles comparables, con ciertos supuestos adicionales se pueden hacer estimaciones del rendimiento de la inversión en alquiler de vivienda. El esquema que empleamos tiene los siguientes principios: suponemos que un inversionista adquiere una vivienda en un momento determinado por el precio vigente en ese momento. La alquila durante doce meses al canon vigente para esa misma vivienda. Al final del período se evalúa cuál es el monto actualizado de los alquileres cobrados (descontados al rendimiento predominante de los CDT en el período, es decir, como si el propietario fuera depositando estos cánones en un certificado de este tipo), se le agrega el precio que alcanza esa misma vivienda al

final del período, y se le substraen unas sumas de impuestos locales y de mantenimiento. Tiene en cuenta tanto los ingresos por alquileres, como la valorización (o desvalorización) de la propiedad. Debemos advertir que este ejercicio no tiene en cuenta perturbaciones que son frecuentes en esta actividad, como la vacancia, y sobre todo, eventos como el no pago por parte de los inquilinos o el pago de deudas del inquilino a terceros, como a las empresas de servicios públicos. A continuación presentamos los resultados, en términos reales, descontando la inflación general y las comparamos con el rendimiento que se obtendría en una de las opciones de colocación de ahorros más pasivas y de bajo riesgo, los Certificados de Depósitos a Término.

Las rentabilidades anuales tienen una gran volatilidad, con rendimientos reales enormes de un año para otro en ciertas coyunturas puntuales (que superan en algunos mercados y en algunos momentos el 20% real anual, o incluso el 30%), y en otros momentos rentabilidades negativas muy pronunciadas. Esto parece obedecer a las fluctuaciones en los precios de compraventa de las viviendas y a ciertos desfases temporales entre el comportamiento de precios y alquileres. Una percepción más clara y tal vez más pertinente del fenómeno lo podemos tener si examinamos estos rendimientos en un plazo mayor, de cuatro años. Dado que esta no es una inversión de la que se pueda retirar el inversionista de manera muy rápida, este plazo parece razonable para entender su comportamiento.

Allí vemos las siguientes pautas: la rentabilidad de alquilar tiene ciclos bien definidos y pronunciados. Fases de auge, con rentabilidades considerables de mediano plazo en la década de los años 70, a mediados de los años 80 y a comienzos de los años 90, separadas por fases contractivas entre ellos. En los años recientes se vive una profunda crisis de rentabilidad con rendimientos reales negativos durante un período muy prolongado. En las fases de contracción, aún cuando se conservan rendimientos reales positivos, ellos son inferiores a lo que se obtendría depositando estos dineros en Certificados de Depósitos a Término.

Como comportamiento general de largo plazo, la serie muestra una tendencia decreciente. Esto se hace más claro si se calculan las rentabilidades reales en plazos aún más prolongados. La rentabilidad promedio real para todo el período comprendido entre 1970 y 2001, muestra un nivel apreciable del 7% real, que supera ampliamente el rendimiento de los CDT, que fue del 4,35%. Incluye este lapso el período ya lejano de los años 70 cuando las rentabilidades del alquiler eran muy elevadas y los de los CDT muy bajas. Si el plazo se limita a 20 años, es decir entre 1981 y 2001, que incluye fases de auge y de contracción, la rentabilidad promedio anual de la inversión en alquiler disminuye substancialmente: se reduce a un equivalente de 4,5% anual. Lo destacable es que la rentabilidad alternativa del CDT es superior, del 6,6% anual. Algo similar ocurre si restringimos el plazo a los últimos 10 años, entre 1991 y 2001: la rentabilidad del alquiler se reduce a 4,0%, inferior a la del CDT de 5,2%. Reiteremos que en el caso del alquiler no estamos contando los riesgos frecuentes, cada vez mayores, que parece tener esta actividad. No parece ser una actividad altamente remunerativa en un plazo largo: incluso es menos

atractiva que una opción financiera tan pasiva como el CDT. En la fase actual la contracción parece profunda y prolongada: en el promedio ya van tres años en que las rentabilidades de mediano plazo (cuatro años) han sido negativas, y en submercados como el de ingresos altos, esta situación se ha prolongado por cinco años. Los rendimientos inferiores a los del CDT llevan ya cinco años en el promedio. Esta contracción tan extendida en el tiempo bien puede estar ya influyendo en los inversionistas en retirarse, y ciertamente debe inhibir nuevas inversiones.

CUADRO 25
RENTABILIDAD REAL DE CORTO PLAZO DE ARRENDAR VIVIENDA POR ESTRATO.
BOGOTA 1972-2001

	Estrato Alto	Estrato Medio	Estrato Bajo	Promedio	CDT
73/72	7,5	10,6	15,8	11,3	-8,3
74/73	11,4	3,8	2,3	5,8	-12,1
75/74	20,4	-1,7	-3,3	5,1	4,7
76/75	16,7	1,9	2,6	7,1	-0,8
77/76	20,5	44,1	26,0	30,2	-1,3
78/77	12,3	7,9	33,5	17,9	5,3
79/78	16,1	35,7	26,1	26,0	-4,3
80/79	7,0	16,3	8,4	10,6	6,7
81/80	1,3	8,3	16,7	7,9	7,2
82/81	2,2	-6,7	8,6	-0,1	9,2
83/82	1,3	8,2	-5,7	1,3	14,7
84/83	12,2	0,2	20,8	11,1	17,4
85/84	1,6	2,6	-4,8	-1,3	8,7
86/85	23,1	4,9	8,8	12,3	11,3
87/86	20,8	22,3	5,0	16,0	5,2
88/87	6,0	13,4	7,8	9,1	3,1
89/88	1,5	6,2	15,4	7,7	4,5
90/89	9,2	2,2	1,0	-2,0	3,1
91/90	3,3	0,5	-0,5	-1,1	4,5
92/91	25,7	5,2	13,3	14,7	0,6
93/92	28,3	28,5	11,9	22,9	1,9
94/93	15,4	23,5	16,5	18,5	3,6
95/94	-12,7	0,2	22,3	3,3	10,4
96/95	1,7	-3,5	4,3	0,8	5,0
97/96	-12,6	-4,3	5,4	-3,8	7,0
98/97	7,5	0,1	13,3	7,0	13,6
99/98	-20,2	-15,7	-19,2	-18,4	3,9
00/99	-5,8	4,0	-2,0	-1,3	2,7
01/00	6,2	-0,6	9,3	5,0	4,1

Tasa anuales %

Fuente: CEDE "Observatorio del mercado del Espacio Construido en Bogotá".

CUADRO 26
RENTABILIDAD REAL DE MEDIANO PLAZO DE ARRENDAR VIVIENDA POR ESTRATO.
BOGOTA 1972-2001

	Estrato Alto	Estrato Medio	Estrato Bajo	Promedio	CDT
76/72	13,9	3,5	4,1	7,2	-4,4
77/73	17,2	10,6	5,2	11,0	-2,6
78/74	17,4	11,7	12,4	13,8	1,9
79/75	16,4	21,1	20,1	19,2	-0,3
80/76	13,9	25,2	21,8	20,3	1,5
81/77	8,3	16,5	20,8	15,2	3,6
82/78	4,6	12,4	14,7	10,6	4,6
83/79	1,1	6,2	6,7	4,7	9,4
84/80	2,3	2,3	9,6	4,7	12,1
85/81	2,3	0,9	4,2	2,5	12,5
86/82	8,3	4,0	4,2	5,5	13,0
87/83	13,2	7,2	7,1	9,2	10,6
88/84	11,6	10,5	4,1	8,7	7,0
89/85	12,5	11,5	9,2	11,1	6,0
90/86	4,2	10,8	7,2	7,4	4,0
91/87	-1,4	5,5	5,8	3,3	3,8
92/88	2,9	3,5	7,1	4,5	3,2
93/89	9,1	8,5	6,3	8,0	2,5
94/90	15,8	13,8	10,1	13,2	2,6
95/91	12,9	13,7	15,9	14,2	4,1
96/92	7,1	11,3	13,6	10,7	5,2
97/93	2,7	3,4	11,9	4,2	6,4
98/94	-4,4	-1,9	11,1	1,6	8,9
99/95	-6,6	-6,0	0,2	-4,1	7,3
00/96	-8,3	-4,3	-1,4	-4,7	6,7
01/97	-3,7	-3,4	-0,5	-2,5	6,0

Tasa equivalente anual durante 4 años

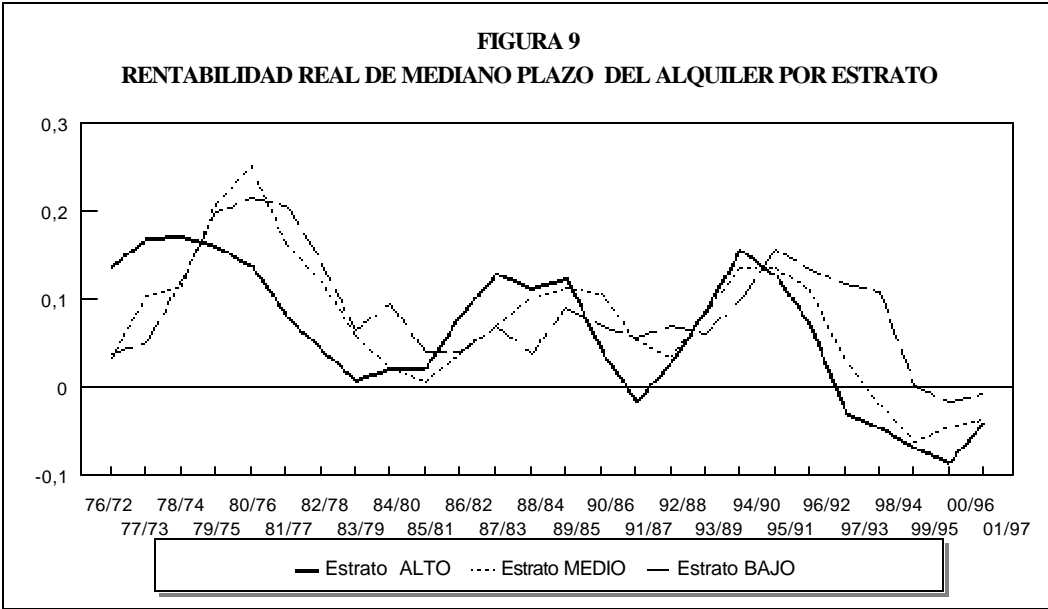
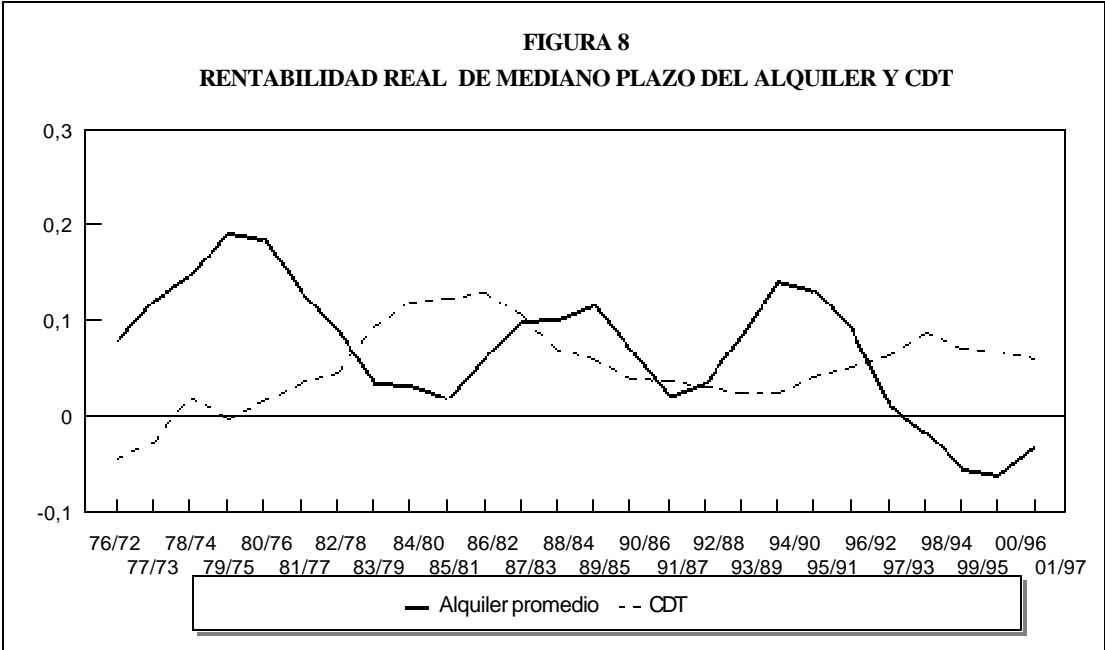
Fuente: CEDE "Observatorio del mercado del Espacio Construido en Bogotá".

CUADRO 27
RENTABILIDAD REAL DE LARGO PLAZO DE ARRENDAR VIVIENDA POR ESTRATO.
BOGOTA 1972-2001

	Estrato Alto	Estrato Medio	Estrato Bajo	Promedio	CDT
1972-2001	5,93	6,82	8,39	7,05	4,35
1981-2001	3,27	4,07	6,11	4,49	6,63
1991-2001	2,17	3,03	6,90	4,03	5,21

Tasa equivalente anual

Fuente: CEDE "Observatorio del mercado del Espacio Construido en Bogotá".



3. LA REGULACION SOBRE EL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA

Como se ha mencionado la regulación sobre el mercado de vivienda en alquiler en nuestro país tiene una larga trayectoria. La normatividad que está vigente está plasmada en la Ley 56 de junio de 1985 y por varios decretos reglamentarios posteriores. Pretende ofrecer un marco legal a estas transacciones, delimitando las obligaciones de los agentes y estableciendo procedimientos para zanjar los conflictos que eventualmente se presentan en estas relaciones. Hemos mencionado que en su planteamiento toma partido en algunos aspectos decisivos a favor del inquilino. A continuación presentamos algunos de los puntos en que esto ocurre de manera explícita en la Ley y que son objeto de controversia. Sin embargo, estos no son los únicos elementos pertinentes de la regulación: ellas han generado una serie de prácticas que afectan a los propietarios arrendadores y a veces también a los inquilinos. Aunque la información sistemática sobre estos últimos asuntos es muy escasa, vale la pena tenerlos en cuenta. En una segunda parte de esta sección daremos algunas indicaciones de la manera como parece estar operando la regulación y algunos comentarios al respecto.

3.1 Algunos rasgos polémicos de la regulación vigente

En lo que respecta a la normatividad explícita, existen tres aspectos en que la Ley establece condiciones claramente desbalanceadas a favor del inquilino y que parecen tener importantes efectos en este mercado. Ellas se refieren a lo siguiente: existe un control estatal que establece límites superiores sobre el precio (canon) del arrendamiento; se permite al inquilino, si ese es su interés prolongar indefinidamente el término de los contratos (mientras que no ocurre algo similar en sentido contrario); y se prohíbe uno de los procedimientos más ampliamente usados internacionalmente como garantía, la constitución de depósitos. A continuación presentamos las normas que precisan estos puntos.

3.1.1 Control sobre el canon

La legislación contempla un control sobre el monto máximo que pueden acordar las partes en esta transacción y sobre sus reajustes. Lo primero está plasmado en el Artículo 9 de la mencionada Ley 56 de 1985.

Artículo 9. Canon de arrendamiento. El precio mensual de arrendamiento será fijado por las partes en moneda legal, pero en ningún caso podrá exceder el uno por ciento (1%) del valor comercial del inmueble, o de la parte que de él se dé en arrendamiento.

La estimación del valor comercial para efectos del presente artículo no podrá exceder el equivalente a dos veces el avalúo catastral fijado de acuerdo a lo establecido en los artículos 5, 6, 12 y 13 de la Ley 14 de 1993.

En lo que se refiere al reajuste, lo pertinente se encuentra en el Artículo 10 de la misma Ley.

Artículo 10. Reajuste del canon de arrendamiento. Cada doce meses de ejecución del contrato bajo un mismo precio, el arrendador podrá incrementar el canon hasta en una proporción que no sea superior al 90% del incremento que haya tenido el Índice de Precios al Consumidor en el año calendario inmediatamente anterior al vencimiento del término del contrato o el de la prórroga vigente, siempre y cuando el canon no exceda lo previsto en el artículo 9 de la presente Ley.

El referente para la proporción del reajuste permitido fue modificado por el Decreto 2223 de 1996, que establece para ello no la inflación pasada sino la meta de inflación para el año en curso:

Artículo 4. Reajuste del canon de arrendamiento. Cada doce meses de ejecución del contrato bajo un mismo precio, el arrendador podrá incrementar el canon en una proporción que no sea superior a la meta de inflación. y cuando este no exceda lo previsto en el artículo 1 del presente Decreto, en concordancia con el artículo 9 de la Ley 56 de 1985..

3.1.2 Prórroga automática del contrato y restricciones a la terminación.

El Artículo 7 de la mencionada Ley establece que el término del contrato puede ser pactado libremente por las partes, y en caso de que no esté estipulado, se entiende por un año. El Artículo 15 permite que pueda ser suspendido por mutuo acuerdo. El Artículo 16 establece 6 causales por las cuales el arrendador puede dar por terminado el contrato y que corresponden a incumplimientos del arrendatario de cláusulas contractuales. Ellas son:

- 1. La no cancelación de los cánones y reajustes dentro del término estipulado en el contrato.*
- 2. La no cancelación de los servicios públicos que cause la desconexión o pérdida del servicio, cuando su pago estuviese a cargo del arrendatario.*
- 3. El subarriendo total o parcial del inmueble, la cesión del contrato o del goce del inmueble o el cambio de destinación del mismo por parte del arrendatario, sin expresa autorización del arrendador.*
- 4. La incursión reiterada del arrendatario en procedimientos que afecten la tranquilidad ciudadana, o la destinación del inmueble para actos delictivos o que impliquen contravención debidamente comprobada ante autoridad policiva.*
- 5. La realización de mejoras, cambios o ampliaciones del inmueble sin expresa autorización del arrendador o la destrucción total o parcial del inmueble o área arrendada por parte del arrendatario.*
- 6. La violación por el arrendatario a las normas del respectivo reglamento interno o de propiedad horizontal cuando se trate de viviendas sometidas a este régimen.*

El punto decisivo consiste, no obstante, en que la Ley establece que cuando el arrendatario cumple con sus obligaciones y no incurre en las anteriores violaciones, el término del contrato se prorrogará automáticamente por un año más:

Artículo 8. Prórroga. Todo contrato de arrendamiento para vivienda urbana se entenderá prorrogado en iguales condiciones y por el mismo término inicial, siempre que el arrendatario haya cumplido con las obligaciones a su cargo y se avenga a los reajustes del canon autorizado por las normas legales.

Las únicas excepciones que permiten al arrendador interrumpir el contrato cuando llegue a su término inicial y al de sus prórrogas, cuando el arrendatario ha cumplido con sus obligaciones, están taxativamente limitadas y estipuladas:

Artículo 18 De la restitución especial del inmueble. Podrá solicitarse la restitución del inmueble arrendado, mediante los trámites señalados en el artículo 434 del Código de Procedimiento Civil, al vencimiento de él o de sus prórrogas, en los siguientes casos:

- 1. Cuando el propietario o poseedor del inmueble necesitare ocuparlo para su propia habitación, por el término no menor de un año.*
- 2. Cuando el inmueble haya de demolerse para efectuar una nueva construcción, o cuando se requiera desocuparlo con el fin de ejecutar obras indispensables para su reparación.*
- 3. Cuando haya de entregarse en cumplimiento de las obligaciones originadas en un contrato de compraventa.*

En estos casos se exige una prueba de la propiedad, un contrato de la obra de reparación o demolición que se va a efectuar, y una caución por un valor equivalente a 12 meses del canon.

Si esto no se cumple el arrendador tiene el recurso de terminar unilateralmente el contrato, a su término inicial o el de sus prórrogas, sin aducir un motivo específico: pero para ello tiene que dar aviso al arrendatario con tres meses de anticipación e indemnizarlo con una suma equivalente a tres meses de canon (Artículo 16).

3.1.3 Prohibición de depósitos de garantía.

La ley prohíbe terminantemente el pago de depósitos de garantía.

Artículo 4. Prohibición de depósitos. En los contratos de arrendamiento de inmuebles urbanos no se podrá exigir depósitos en dinero efectivo u otra clase de cauciones reales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que conforme a dichos contratos haya asumido el arrendatario.

Tales garantías tampoco podrán estipularse indirectamente, ni por interpuesta persona o pactarse en documentos distintos de aquel en el que se haya consignado el contrato de arrendamiento o sustituirse por otras, bajo una denominación diferente de la indicada en el inciso anterior.

3.2 Indicios de operación del régimen

Como hemos dicho, se tiene muy poca información sistemática sobre la manera como la regulación opera en la práctica (y en particular las normas subrayadas), ni sobre sus efectos. Una de las pocas indagaciones sobre este tópico es el mencionado sondeo del CEDE, el cual aporta algunos indicios. Recuérdese que se refiere solamente a Bogotá, y que fue efectuado en 1995.

3.2.1 Amplitud de conocimiento y aplicación del régimen

Sin duda algo crucial para el funcionamiento cabal de un cuadro normativo, es que este sea conocido por los agentes entre los cuales pretende operar. Las respuestas de los inquilinos al respecto son muy significativas. Casi la mitad de ellos en Bogotá (48,4%) dicen abiertamente que no conocen la reglamentación, o cuando se les pregunta en qué consiste no pueden precisar nada específico o señalan normas inexistentes. Este desconocimiento de la legislación parece ser más pronunciado a medida que se descende en la escala de ingresos. Otra proporción importante de los inquilinos (46,2%), solo pudieron mencionar rasgos parciales e imprecisos del régimen. Algunos de ellos tenían la noción de que existía un límite al reajuste del alquiler, pero no sabían cuál era ese tope, o cual era la referencia. Otros solo sabían que había un límite al monto inicial el canon pero, de nuevo, no sabían cuál era ese límite ni cómo se establecía. Algunos solo sabían que tenían algunas ventajas en caso de conflicto con el propietario, sin identificar muy bien en qué consistían. Se decidió clasificar como “conocimiento riguroso”, a los inquilinos que respondieran de manera precisa sobre el procedimiento que define el monto y el reajuste del canon (aunque ignoraran otras normas relevantes que los favorecen). Aún así, esta proporción es muy marginal: apenas un 5,7% del total. El contraste entre estratos es allí más marcado, pues en los ingresos altos esta proporción es casi tres veces lo que se encuentra en los ingresos medios y bajos.

CUADRO 28
GRADO DE CONOCIMIENTO DEL REGIMEN DE ALQUILERES

CONOCIMIENTO DEL REGIMEN	Estrato			Total
	Alto	Medio	Bajo	
Conocimiento nulo*	32,4	44,8	54,8	48,3
Conocimiento aproximado**	51,0	49,6	40,4	46,1
Conocimiento riguroso***	17,6	5,6	4,8	5,6

* Dice no conocerlo o alude a normas inexistentes

** Sabe de la existencia de alguna de las principales normas, pero de manera vaga

*** Conoce con exactitud las normas sobre reajuste y límite del canon.

Fuente: Jaramillo y Parias. “Exploración sobre el mercado de Vivienda en Alquiler en Bogotá” 1995

Adicionalmente se les preguntó a los inquilinos si ellos utilizaban la regulación en sus relaciones con sus propietarios. Solo el 36,% del total afirmaron que lo hacían y conocían la reglamentación de manera aproximada o precisa (cuando este grado de conocimiento era del 51,7%). Esto quiere decir que hay un 15,1% del total de

los inquilinos que a pesar de tener noticia precisa o vaga de la existencia de la reglamentación, de manera explícita no la aplican. Los que parecen conocer mejor el régimen, se ha dicho son solo el 5,6%. Pero quienes lo conocen bien y dicen aplicarlo, que es el grupo sobre el que es razonable pensar que la reglamentación tiene un efecto pleno, es apenas el 3,9% del total de inquilinos.

CUADRO 29
AFIRMACION DE APLICACIÓN DEL REGIMEN

APLICACIÓN DEL REGIMEN	Estrato			Total
	Alto	Medio	Bajo	
Afirma aplicar el régimen	44,1	40,3	30,1	36,6
Afirma que aplica el régimen y lo conoce aproximadamente	38,2	36,7	25,9	32,7
Afirma que aplica el régimen y lo conoce rigurosamente	5,9	3,6	4,2	3,9

Fuente: Jaramillo y Parias. “*Exploración sobre el mercado de Vivienda en Alquiler en Bogotá*” 1995

Es importante discutir qué conclusiones se pueden sacar de estas cifras. En principio puede afirmarse que el conocimiento cabal de estas normas es marginal, y es más restringida aún su utilización deliberada con plena conciencia de lo que ellas significan. Esto por supuesto es una consideración que permite dudar mucho sobre su funcionamiento adecuado. ¿Quiere decir esto, entonces, que la regulación sea inocua porque es poco conocida y escasamente aplicada concientemente? Es decir, ¿la regulación es irrelevante sobre lo que ocurre efectivamente en este mercado?. No necesariamente es así. El impacto efectivo de una norma no se limita a su incidencia directa y conciente. Aunque esto último parece muy débil en el régimen de alquileres, lo cierto es que parecen mucho más difundidas dos percepciones: que aunque no se le conozca en detalle, existe una regulación de los alquileres; y que esta reglamentación favorece especialmente a los inquilinos. Esto probablemente afecta de manera substancial el comportamiento de inquilinos y de propietarios arrendadores, aunque probablemente no de manera exacta a cómo lo prevé la Ley o a lo que podría esperarse de su simple lectura literal.

3.2.2 Indicios de operación del régimen sobre el monto inicial del canon.

En primer lugar hagamos algunos comentarios sobre el sentido y la operatividad a priori de la norma que pretende limitar el monto inicial del alquiler. La Ley prevé que el canon mensual no supere el 1% del avalúo comercial. Esto parece tener como referencia la creencia general de que esta proporción que espontáneamente arroja mercado en condiciones normales y que de alguna manera esta magnitud es justa y equitativa.

Recordemos que en las evidencias para Bogotá, las proporciones entre el canon mensual y el precio de compraventa de las viviendas que se pueden observar son sensiblemente inferiores a esta magnitud en todos los estratos, particularmente en los estratos alto (que oscila en los últimos años alrededor de un 0,7%) y en el

estrato medio (que oscila alrededor de un 0,75%). (En el estrato medio oscila alrededor del 0,85%, pero en dos semestres de los últimos 10 años ha superado el 1%: en el primer semestre de 1993, con el 1,03% y en primer semestre de 1995, con el 1,02%). La cifra del 1% parecía ser cercana a la práctica real en épocas remotas, en los años 70, pero en las fechas recientes esta relación es mucho más baja, ¿Quiere decir esto que la norma es redundante porque el tope establecido es superior a lo que genera espontáneamente el mercado, o esta proporción limitada es un efecto precisamente de la norma?

Señalemos que este aspecto del mecanismo de control tiene serios problemas de operatividad. La estimación del precio comercial de un inmueble es una operación compleja, dispendiosa y muy costosa. Pensar que esta operación sea un requisito para la celebración de cada contrato de alquiler es evidentemente un despropósito, y al menos por el momento las municipalidades no cuentan con dispositivos para realizar esto de manera sistemática. Pero incluso desde el punto de vista teórico la operación propuesta por la norma puede no tener sentido: el precio comercial de un inmueble está en buena parte determinado por el monto en que se pueda alquilar. De hecho un método reconocido de estimar los precios de los inmuebles, el llamado “avalúo por rentabilidad” sigue esta lógica: parte del alquiler para estimar el precio. La norma se enfrentaría a una tautología.

Tal vez por esta y por otras razones, la Ley establece otra referencia sustitutiva, la cual parece ser en la práctica la única factible: la de limitar el canon a un 2% del avalúo catastral. La proporción, 2% parece responder a la noción de que el avalúo catastral corresponde en la práctica, o debe corresponder, a la mitad del avalúo comercial. En términos de operatividad teóricamente podría decirse que ella parece aplicable: el avalúo catastral es una cifra concreta y accesible que puede ser confrontada tanto por el inquilino, como por la autoridad. Es esperable que en los contratos formales opere como una limitación real para los propietarios, y podría pensarse que este es el determinante de la relación tan baja entre canon y avalúo comercial.

Pero existen bastantes indicios de que esto no opere plenamente en la práctica. Uno de ellas es la poquísima información que parece existir entre los inquilinos de esta disposición, lo que hace pensar que este requisito no es exigido a menudo al propietario. Otro, y muy importante, es la proliferación de transacciones sin contrato escrito: es aún menos probable que en estas transacciones informales este referente tenga alguna presencia. Recordemos que un 52,4% de todos los contratos de alquiler en Bogotá eran meramente de palabra en 1995, y que no se limitaba al estrato bajo (donde la proporción era del 69,8%), sino también a sectores medios (41,7%). Algo similar podría decirse sobre la gran frecuencia de alquileres de vivienda compartida: el avalúo catastral de una parte de una vivienda es algo bien difícil de determinar.

De estas consideraciones se puede concluir tentativamente que el mecanismo puede operar efectivamente, pero muy probablemente de manera muy parcial, en los contratos más formales y de lógica empresarial y mercantil anónima, que

parecen ser muy minoritarios. En este sentido, la balanza sobre la explicación la baja proporción observada entre el canon y el precio comercial parece inclinarse hacia la hipótesis de que esto sería más un resultado de la operación espontánea del mercado y de otros determinantes más generales.

Se puede hacer otra consideración sobre su conveniencia. El mecanismo propuesto tiene un principio interesante en términos fiscales: induciría al propietario a interesarse en elevar su avalúo catastral y de esa manera se verían beneficiados los fiscos locales. Para que opere como tal, esto tendría un requisito: la posibilidad que tenga el propietario de elevar unilateralmente su avalúo catastral. De hecho este fue el principio orientador cuando se introdujo esta norma en 1982. Esto tiene una objeción: la presión tributaria sería más acentuada para los propietarios de viviendas arrendadas que para las que están ocupadas en propiedad (o para los inmuebles arrendados de usos diferentes a la vivienda que no están cobijados por esta reglamentación). No solo afectaría a los propietarios arrendadores, sino en alguna medida a los inquilinos, pues parte de este tributo adicional se debe transmitir al canon. De nuevo, es una medida que favorece a la ocupación en propiedad en contra del alquiler e iría a contracorriente de criterios actuales que incluso contemplan la posibilidad de exenciones tributarias a quienes ofrezcan vivienda en alquiler.

Finalmente podría anotarse que no en todas las ciudades existe la posibilidad del autoavalúo por parte del propietario (una medida que es objeto de controversia por otros motivos). En su ausencia, los propietarios que efectivamente están cobijados por esta medida están sometidos a las dificultades bien frecuentes de los catastros en nuestro medio en términos de precisión en las estimaciones y en la puesta al día de las formaciones.

3.2.3 Indicios de operación del régimen sobre el reajuste del canon.

Indudablemente una de las piezas centrales de la regulación vigente es el control a los reajustes del canon de alquiler en las prórrogas de los contratos ya pactados, que se aduce, es el mecanismo más eficaz de moderación de los alquileres. Preguntarse por su efectividad parece crucial.

La tendencia decreciente que se ha detectado en el monto de los cánones de alquiler podría ser tomada en principio como una manifestación de que esta medida (y la anterior), están operando porque inhiben el crecimiento real de los alquileres. Una observación atenta permite matizar esta apreciación.

La correspondencia muy estrecha en Bogotá, donde esto puede observarse, entre la serie de alquileres y la de los precios de los inmuebles, arroja ya dudas sobre este efecto, porque la correspondencia de precios entre un mercado regulado y otro que no lo es pone en cuestión la incidencia de tal regulación. Puede decirse que la serie de alquileres que se compara con la de los precios (la elaborada por el CEDE), corresponde a contratos nuevos, cuyo reajuste no está limitado. Pero la

tendencia de esta última no difiere de manera substancial con la elaborada por el DANE que sí corresponde a contratos ya pactados.

Esta anotación permite hacer una consideración. La regulación limita el ajuste del canon a la renovación del contrato con el mismo inquilino, pero no establece ningún límite cuando se substituye el arrendatario. Esto parece ser algo realista, pues en nuestro medio es muy difícil para el inquilino tener la información sobre el canon de un inquilino previo, y también lo es para la autoridad. Pero esto genera un efecto colateral: una manera que tiene el propietario de actualizar la magnitud real del canon y eludir el control que no le permite reajustar el arrendamiento sino por una fracción de la inflación, es buscando sustituir cada cierto tiempo al inquilino. Esto por supuesto tiene un efecto contrario a otras medidas de la regulación, que buscan la estabilidad del inquilino: hemos visto que la rotación de los arrendatarios en sus viviendas es muy intensa, y esto puede muy bien estar siendo acentuado por esta medida. Esto aumenta los costos de transacción tanto propietarios como para inquilinos, y es una fuente permanente de conflictos, pues el propietario se ve impulsado a eludir las normas que buscan la estabilidad del arrendatario.

Pero aún en los contratos ya pactados parece ser muy extendida la trasgresión de la norma. En las series del DANE que se refieren a contratos ya pactados se puede observar que son muy numerosos los años en que, en promedio, los reajustes de los alquileres ya establecidos superan en promedio lo que prescribe la ley. Parecería entonces que los alquileres estarían asociados a los movimientos de los precios de los inmuebles: su tendencia decreciente obedecería a razones estructurales de este mercado más amplio. Pero cuando existen oscilaciones al alza en el mercado inmobiliario, la regulación no parece poder contener la elevación concomitante (y coyuntural) de los alquileres como es su propósito explícito.

CUADRO 30
INCREMENTO NOMINAL DE LOS ALQUILERES SEGÚN DANE Y MAXIMO
PERMITIDO POR LA LEY

	BOGOTA	MEDELLIN	CALI	B/QUILLA	MAXIMO LEGAL
1981	29,30	27,11	30,42	29,09	27,24
1982	28,42	21,43	21,02	20,51	28,07
1983	11,25	10,14	12,08	10,75	26,37
1984	8,16	9,05	7,73	8,63	16,56
1985	8,30	11,44	12,06	9,10	14,82
1986	0,89	12,77	8,06	8,84	21,90
1987	20,43	15,77	10,96	9,94	16,09
1988	15,22	18,84	15,96	13,39	22,08
1989	19,45	24,89	19,11	16,54	26,85
1990	23,15	30,78	21,53	18,52	24,53
1991	27,16	25,72	22,99	25,70	28,14
1992	24,22	18,71	24,96	31,52	27,40
1993	27,92	20,68	49,58	34,41	23,23
1994	28,48	20,34	30,25	34,20	20,91
1995	24,86	25,84	24,18	29,63	20,50
1996	24,78	26,57	15,30	28,89	17,00
1997	18,91	22,13	7,74	22,26	22,00
1998	13,05	18,02	4,20	18,87	16,00
1999	4,90	8,83	3,25	3,92	15,00
2000	0,70	0,90	0,46	3,92	10,00
2001	1,46	0,96	2,47	3,06	8,00

En negrilla, los datos que exceden lo permitido legalmente

Fuente: DANE, IPC. 1981-2001

El mencionado sondeo del CEDE para Bogotá hace una observación detallada de este aspecto que es muy valiosa, porque fue realizada en 1995, un año en que existían fuertes presiones al alza de todos los precios inmobiliarios, incluyendo los alquileres. Un examen similar en la presente coyuntura, de fuerte depresión en los alquileres, probablemente no permita examinar el funcionamiento de la norma, pues los propietarios no parecen estar en capacidad de elevar espontáneamente sus cánones por encima de lo estipulado legalmente. Pero lo pertinente es precisamente observar qué tanto puede la norma contener los reajustes cuando las presiones del mercado van en esa dirección.

La encuesta preguntó a los inquilinos entrevistados que tenían contratos con más de un año de duración, cuánto estaban pagando de alquiler un año antes, y se calculó el reajuste. El tope establecido por la ley en ese momento era del 20,5%. A más de la mitad de los inquilinos (52,8%), se les había hecho un reajuste superior al límite legal.

Es muy interesante observar sus variaciones con respecto a varias características de los inquilinos y de sus contratos. La trasgresión está difundida en todos los estratos y es tan intensa en los estratos altos como en los estratos bajos. El conocimiento de la norma o la declaración de que se acoge a la regulación no parece inhibir el irrespeto a la norma (por el contrario la proporción de reajustes

por encima de lo legal es mas alta entre quienes mejor dicen conocer la ley). El que la relación propietario inquilino sea más formal tampoco parece operar en la dirección esperada: de hecho la mayor proporción de reajustes ilegales aparece precisamente en los contratos con intermediación inmobiliaria. (Lo que contradice la percepción e que estos agentes observan más rigurosamente la ley). Solo existe un leve descenso en los reajustes ilegales cuando aumenta la antigüedad del contrato.

CUADRO 31
REAJUSTE DEL CANON POR ENCIMA DE LO PERMITIDO POR LA LEY

	Porcentaje de contratos
ESTRATOS	
Alto	56,9
Medio	49,5
Bajo	57,7
APLICACIÓN DEL REGIMEN	
No lo aplica	52,8
Afirma que lo aplica y lo conoce aproximadamente	49,6
Afirma que lo aplica y lo conoce rigurosamente	61,6
FORMAS DE ACCESO AL CONTRATO	
Inmobiliaria	65,5
Anuncio en periódico	61,7
Anuncio en vivienda	46,4
Recomendado por conocido	60,6
Conoce al propietario	46,1
ANTIGÜEDAD DEL CONTRATO	
Entre 1 y 2 años	55,4
Entre 2 y 5 años	54,7
Más de 5 años	47,1
TOTAL	52,8

No parece entonces que el mecanismo tenga una gran capacidad de contener las alzas coyunturales de los alquileres cuando existen presiones en esa dirección. Pero anotemos que precisamente para evadir la norma parecen proliferar entre los propietarios que no son deseables. Como esta restricción no opera sino para los inmuebles dedicados a vivienda, los propietarios tienen la tendencia a cambiar el destino de sus inmuebles para otros usos. Esto no solamente afecta al mercado de la vivienda en alquiler porque restringe la oferta, sino que puede tener graves consecuencias en términos de planificación urbana. La pérdida de residentes en ciertas áreas urbanas es uno de los fenómenos que más inciden en el deterioro de algunas áreas de la ciudad, y la tendencia a la conversión incontrolada de áreas residenciales en zonas comerciales y de oficinas genera problemas de coordinación urbana (congestión, inseguridad, pérdidas en el patrimonio arquitectónico, etc.). Se ha detectado la práctica de presionar al inquilino a firmar contratos declarando que el inmueble, a pesar de que en la realidad se utilice como vivienda), está destinado a otro uso para poder reajustar el canon por encima del límite, lo que además genera complicaciones en caso de conflicto. (El propietario puede aducir que el inquilino irrespetó el contrato al destinar el

inmueble a un uso diferente al establecido). Incluso, sobre todo en ingresos altos, se hacen contratos en donde se consigna que se trata de inmuebles amoblados (lo que puede corresponder o no a la realidad), y el reajuste por encima de lo legal se hace con referencia al alquiler del amoblamiento, etc.

3.2.4 Otras dificultades de la regulación. Problemas del propietario para exigir las obligaciones del inquilino y para recuperar el inmueble.

La regulación existente ha desembocado en otras situaciones que son tan conflictivas y de resultados tan discutibles como las anteriores, o más. Una de ellas muy importante es la dificultad creciente que tienen los propietarios de hacer efectivas las obligaciones de los inquilinos, como son los propios cánones de alquiler y daños en la edificación, así como otras obligaciones anexas que en realidad son deudas a terceros, como las cuotas de administración, cuando los inmuebles están bajo el régimen de propiedad horizontal, y las deudas con las empresas suministradoras de servicios públicos.

Esto en primer lugar parece ser el resultado de las deficiencias en los mecanismos de garantías. Como hemos visto, la Ley prohíbe de manera taxativa el instrumento del depósito previo de garantías y cualquier otra caución. Habría que señalar que esto es algo un poco sorprendente. Esta es una práctica muy generalizada internacionalmente, que funciona en muchos países sin mayores traumatismos y que es un soporte importante de este mercado porque reduce en gran medida los riesgos de esta inversión. En otras transacciones comparables como el alquiler de automotores, o el alojamiento en hoteles se utiliza esto mismo o procedimientos muy similares.

Como sustituto en Colombia se ha generalizado la utilización de una figura frecuente en otras transacciones (sobre todo financieras), que es la del codeudor, un agente adicional que se compromete solidariamente con el arrendador a cumplir las obligaciones del arrendatario cuando este no responde por ellas. Usualmente el arrendador exige algunos requisitos de solvencia de este codeudor para hacer efectivo este compromiso.

Pero este último mecanismo se ha ido deteriorando. Ante las perturbaciones crecientes de este mercado para muchos inquilinos es cada vez más difícil encontrar codeudores dispuestos a respaldarlos en estos contratos, y para ciertos grupos de bajos ingresos es difícil encontrar codeudores con la solvencia requerida. Para los propietarios el mecanismo también ha perdido eficacia. Han proliferado prácticas de mala fe que anulan en la práctica el instrumento, como aquella en que el codeudor se insolventa artificialmente una vez firmado el contrato. Para el propietario es muy difícil estar comprobando de manera continua la solvencia del codeudor y es frecuente que cuando se van a hacer efectivas las obligaciones solidarias el codeudor aparece que no tiene cómo responder por ellas. Incluso se ha detectado la presencia de codeudores “profesionales”, que se anuncian públicamente y cobran por ello: cada tanto tiempo, una vez firmados los contratos se insolventan o desaparecen.

Pero aún cuando esto no ocurre los procesos jurídicos de cobro compulsivo son complejos, dilatados y costosos. Para la gran mayoría de los propietarios arrendadores, que tienen uno o dos inmuebles, que no se dedican a esta actividad de manera profesional como principal ocupación, para no hablar de grupos populares que tienen dificultades para comprender y acceder a mecanismos jurídicos intrincados, esta opción es poco menos que inaccesible: con mucha frecuencia prefieren desistir y renunciar a hacer efectivos los cobros.

Las prácticas dilatorias que de aquí se desprenden se han complicado enormemente con una reciente sentencia de la Corte Constitucional de 1999 con referencia al procedimiento de notificación al codeudor. Uno de los artilugios del codeudor de mala fe es el de cambiar de domicilio para eludir la notificación. La Corte declaró inconstitucional la forma de notificación contemplada en el Código de Procedimiento Civil, y exige ahora un complicado proceso que hace extender un juicio de este tipo a unos tres años. Esto por supuesto es un elemento disuasivo enorme, no solamente para emprender un juicio de esta naturaleza, sino incluso para arrendar un inmueble.

Un problema especialmente grave lo constituyen las deudas a terceros, y particularmente a las empresas prestatarias de servicios públicos. En la legislación colombiana referente a esta actividad el propietario es solidario con el inquilino en las deudas de este con las mencionadas empresas. Con el notable crecimiento de las tarifas de los servicios públicos y la introducción de servicios adicionales (especialmente en telefonía, como las llamadas a celulares, a larga distancia, de pago especial), estos montos se han tornado muy considerables, y el riesgo para el propietario se ha incrementado muchísimo: no solamente enfrenta la eventualidad de no poder cobrar los cánones debidos, sino que eventualmente debe pagar deudas muy apreciables de sus inquilinos. A esto hay que agregar que prácticas fraudulentas de los inquilinos sobre las que el propietario tiene poco control, como la adulteración de contadores, las reconexiones subrepticias, son penalizadas con sanciones cada vez más onerosas, por las cuales a menudo tiene que responder el propietario arrendador.

También este es un esquema muy peculiar. En la mayoría de los países centrales la regla predominante es que las empresas de servicios públicos establezcan sus transacciones con sus verdaderos usuarios, que en el caso de los inmuebles alquilados son los inquilinos. El tener un codeudor involuntario, el propietario, puede ser una situación cómoda para las empresas de servicios, pero no parece ser algo equitativo y está perturbando gravemente el mercado de vivienda en alquiler. La legislación respectiva ha sido modificada recientemente, limitando la solidaridad a tres o cuatro meses, dependiendo de si la facturación es mensual o bimensual. Sigue siendo un plazo muy extendido, durante el cual un inquilino de mala fe puede acumular deudas enormes.

En lo que respecta a los servicios públicos, el alquiler de vivienda compartida presenta peculiaridades que la normatividad no parece tener en cuenta. Las

empresas tienen esquemas especiales para dividir las cuentas en las viviendas con hogares múltiples y reducir así la progresividad de la tarifa. Pero hay otros aspectos problemáticos. Las familias tienen que dividir estos pagos entre ellas, y al respecto hay algunas prácticas que no tienen regulación legal, como dividirlo en términos del número de personas de cada hogar. Es difícil exigirle pago cuando algún inquilino es renuente, y las sanciones (cortes, recargos), recaen sobre todos. Esto origina limitaciones al uso de los servicios y es una fuente constante de conflictos.

El mecanismo del seguro contra estas eventualidades existe, pero opera de manera limitada. En primer lugar funciona a través de intermediarios inmobiliarios, y estos cubren una porción muy pequeña del mercado, en especial de estratos altos. Son costosos, y exigen montos mínimos del valor asegurado, que no siempre están al alcance de arrendadores de bajos ingresos. Para ellos, además, esto los obliga a pagar los costos de administración que no siempre están dispuestos o están en capacidad de sufragar.

Algo similar ocurre con las dificultades que tienen los propietarios para recuperar el dominio sobre sus inmuebles, algo que es muy generalizado en términos internacionales. Hemos visto que el inquilino tiene el privilegio de renovar indefinidamente el contrato de manera unilateral si cumple con sus obligaciones. Esto induce a una gran incertidumbre a esta inversión pues prácticamente puede volver ilimitado en el tiempo el término del contrato. Los causales para la suspensión unilateral del contrato por parte del propietario son muy restringidos, y en caso de la restitución “especial”, el propietario debe pagar una indemnización muy onerosa, aún si avisa con tres meses de anticipación y el plazo coincide con la finalización del término inicial o de su prórroga. En contraste, el inquilino puede dar por terminado el contrato de manera unilateral sin ninguna causa especial, y si da el aviso con la anticipación debida y el momento coincide con la finalización del término, no está obligado a pagar ninguna indemnización.

La dificultad mayor reside, sin embargo, en las posibilidades de dilación que son frecuentes en un juicio de restitución. Alrededor de ello han proliferado agentes intermediarios que le ofrecen al inquilino, a cambio de un pago, extender estos procedimientos, por medios legales y a veces ilegales. (También habría que decir que estos intermediarios inescrupulosos a menudo ofrecen al propietario, a cambio también de un pago, la remoción del inquilino renuente, utilizando medios muy dudosos desde el punto de vista legal).

4. LÍNEAS DE POLÍTICA

A continuación, y con base en las consideraciones anteriores, esbozamos una serie de reflexiones sobre políticas estatales referentes al sector que dividiremos en tres partes: reformas y adiciones a la regulación existente, medidas complementarias de promoción del mercado privado de alquiler y exploraciones de uso del alquiler como política de vivienda de interés social.

4.1 Adecuaciones en la regulación.

Parece conveniente definir dos principios que iluminen las transformaciones que es necesario introducir la regulación sobre el mercado de vivienda en alquiler. El primero, es intentar equilibrar las condiciones entre los agentes participantes en estas transacciones y corregir el sesgo contra el propietario.

Las motivaciones parecen claras: no parece existir una gran diferencia en el nivel socioeconómico del inquilino y el propietario como para implantar un mecanismo redistributivo entre agentes de características similares, que además tiene efectos colaterales negativos. No parece existir una gran concentración en la propiedad que se ofrece en arrendamiento y las rentabilidades son muy modestas. No parece existir una tendencia creciente del nivel de los alquileres de naturaleza explosiva, y por el contrario, su trayectoria secular es más bien hacia la contracción.

El segundo es intentar reducir los costos de transacción y brindar seguridad tanto a oferentes como a demandantes en este mercado. La revisión de la operación del régimen vigente indica que ella no parece ser capaz de alcanzar los objetivos propuestos (cuya conveniencia es dudosa), pero que generan fricciones y opacidades que perjudican a inquilinos y propietarios y en general favorecen a intermediarios.

Discutiremos algunas medidas puntuales, y dado que existe un proyecto de modificación de la regulación vigente preparado por el Ministerio de Desarrollo Económico, el cual en general coincide con la aproximación al problema que aquí presentamos, estos comentarios los referiremos a dicha propuesta.

4.1.1 Garantías.

En este terreno parece conveniente corregir las imperfecciones que tiene el mecanismo de los codeudores, y ampliar la gama de otros instrumentos, de tal manera de que se pueda escoger la más adecuada para las distintas circunstancias en que se desarrollan las transacciones. En el Proyecto de Mindesarrollo se propone introducir algunas mejoras en el mecanismo de los codeudores, como hacer más estricto el compromiso por parte del codeudor de informar de manera veraz y exacta su domicilio, y la simplificación del proceso de notificación del codeudor en caso de conflicto. El comentario sobre este último punto es que se propone reducir estos trámites a ocho meses, lo cual no es poco si se tiene en cuenta que la apreciación es la de que en la actualidad este procedimiento tarda alrededor de tres años. Pero ocho meses sigue siendo un plazo muy prolongado.

En el proyecto del Ministerio se contempla la reintroducción de los depósitos de garantías, lo que aparece muy conveniente. Parecería adecuado ir avanzando en

su diseño preciso, para evitar sesgos, que tal vez sean materia de reglamentación posterior.

4.1.2 Renovación y término de contratos.

El proyecto del Ministerio contempla dos medidas que son plenamente concordantes con las consideraciones anteriores y son la posibilidad de pactar contratos de arrendamiento por períodos inferiores a un año y la posibilidad que tiene el propietario de no renovar el contrato cuando este agote el término convenido inicialmente sin otra justificación que su propia voluntad. Sin embargo, parece haber alguna confusión en la redacción del proyecto. El inciso final del artículo 22 del citado proyecto dice así:

No habrá lugar a la indemnización si el aviso de terminación por parte del arrendador se refiere al término estipulado en el contrato. En consecuencia de lo anterior, en este último evento el arrendador no estará obligado a invocar causal alguna diferente de su plena voluntad.

Sin embargo a continuación, el Artículo 23 dice así:

Para que el arrendador pueda dar por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento en los eventos previstos en el inciso final del artículo anterior, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Comunicar telegráficamente o por correo certificado al arrendatario o a su representante legal, con una antelación no inferior a tres meses a la fecha señalada para la terminación del contrato y así mismo, comunicar que se pagará la indemnización de ley. Tal comunicación deberá ser dirigida a la dirección del inmueble arrendado.*
- b. Consignar a favor del arrendatario y a órdenes de la autoridad competente la indemnización de que trata el artículo anterior de la presente ley, dentro de los tres meses anteriores a la fecha señalada para la terminación unilateral del contrato (...)*

Parece haber una contradicción. El pago de la indemnización no puede referirse al último inciso del artículo 22 donde se exonera al propietario de pagar la indemnización cuando se dé por terminado el contrato en forma unilateral y coincida con el término estipulado. Tampoco puede referirse al inciso inicial donde se enumeran causales de interrupción del contrato por incumplimientos del arrendatario. Debe referirse al penúltimo inciso del mencionado artículo donde se contempla la posibilidad de terminación unilateral del contrato por parte del arrendador en fecha diferente a la del término del contrato o de su prórroga. El citado inciso dice así en su parte inicial:

Además, el arrendador podrá dar por terminado unilateralmente el contrato de arrendamiento dentro del término inicial o durante las prórrogas, mediante preaviso dado con tres meses de anticipación y el pago de una indemnización equivalente al precio de tres meses de arrendamiento. (...)

4.1.3 Eliminación de la solidaridad en pagos a servicios públicos.

El proyecto del Ministerio propone algo que parece plenamente justificado y es la eliminación de la solidaridad del propietario en las deudas que tiene el inquilino con respecto a las obligaciones de este último con las empresas de servicios públicos. Esto seguramente obligará a las empresas a replantear sus esquemas de cobros y a entenderse directamente con sus verdaderos usuarios, los inquilinos en el caso de viviendas arrendadas.

4.1.4 El control del canon.

El proyecto del Ministerio elimina de una parte el tope del canon como una proporción del avalúo del inmueble, que como se ha dicho, es difícilmente practicable y de conveniencia dudosa.

Pero por otra parte, conserva un límite a su reajuste cuando se prolongan los contratos que se estipula en una proporción igual a la inflación. Ya hemos discutido lo controvertible que tiene esta medida en conveniencia y efectividad en términos generales. En términos coyunturales, dado que en esta etapa recesiva el monto de los alquileres está muy por debajo de su tendencia histórica, es esperable que una reactivación del sector deba traducirse en una recuperación del canon por encima del ritmo de inflación. Seguramente el precio de compraventa de los inmuebles lo hará. Establecer un tope al reajuste de los alquileres, si esto es efectivo, puede traducirse en dos opciones, ambas poco deseables: que la contención de los alquileres arrastre hacia abajo y obstaculice la recuperación de los muy deprimidos precios de compraventa de la vivienda, o que se establezca una brecha entre el precio y el alquiler que haga caer aún más la rentabilidad de la inversión en alquiler, lo que a su vez puede minar la recuperación misma del sector inmobiliario general. Pero es posible que la medida sea poco efectiva, como parece haberlo sido en el pasado. Con las nuevas disposiciones esto puede conducir a que el propietario, esta vez con mayor facilidad, simplemente no renueve los contratos a los inquilinos antiguos.

4.1.5 La vivienda compartida.

Un frente que el proyecto del Ministerio no desarrolla es el de la regulación de los alquileres sobre vivienda compartida. Esto es comprensible porque el conocimiento sobre este submercado es muy escaso y se requiere tener mayor información sobre él, para ulteriormente tal vez introducir regulaciones adicionales. Es importante detectar y comprender de manera más detallada cuáles son las tensiones que allí aparecen y las prácticas que ya predominan. Hemos mencionado que con respecto al uso y al pago en los servicios públicos parecen existir especificidades importantes con respecto al resto del mercado. Pero deben existir otros aspectos.

4.2 Otras disposiciones de fomento al alquiler.

Existen otros mecanismos complementarios a la regulación que pueden estimular el mercado de vivienda en alquiler. Tal vez vale la pena hacer una consideración previa al respecto. La gran predominancia que parece existir en la oferta de vivienda en alquiler de prácticas de tipo patrimonial más que empresarial, que se acercan más a la lógica del ahorro que al de la inversión capitalista (y que se traduce en rentabilidades muy bajas, en acuerdos informales, en la no percepción de costos de gestión, etc.), es un determinante importante para orientar una acción al respecto. Esta situación puede obedecer a fenómenos mucho más amplios que la regulación del alquiler, como serían las características de nuestros sistemas de canalización de ahorro, la estructura de los ingresos y posiblemente algunos rasgos socioculturales, que probablemente no cambien de manera substancial en el corto plazo. Tiene una consecuencia a nuestro juicio: su misma presencia dificulta la atracción al sector de inversionistas empresariales, salvo tal vez, nichos muy específicos de este mercado. Lo realista parece ser entonces encaminar las acciones a estimular y facilitar la oferta por parte de agentes con lógicas patrimoniales.

4.2.1 Prácticas relacionadas con empresas de servicios públicos.

Como se ha dicho, las relaciones con las empresas de servicios públicos parecen estar generando graves perturbaciones en el mercado de vivienda en alquiler y la propuesta en las modificaciones de la regulación es la de eliminar la solidaridad del propietario en estos asuntos. Pero aún si esto se aprueba (y mucho más si no se logra completamente), otras acciones por parte de las empresas pueden ser de gran ayuda. Una de ellas es la difusión de sistemas de prepago que se adaptarían mucho a la vivienda en alquiler (aunque tienen distintos grados de factibilidad técnica, dependiendo del tipo de servicio). Otra es la producción y difusión de información sobre el comportamiento de los inquilinos con respecto a estos pagos, lo cual puede ser de mucha utilidad para los propietarios y para las mismas empresas. (Hoy en día, un inquilino que sistemáticamente incumple sus obligaciones con la empresas de servicios públicos, si cambia de casa, pasa inadvertido tanto para la empresa como para el nuevo propietario y puede reincidir sistemáticamente en esta práctica).

4.2.2 Sistemas de seguros.

Tal vez valga la pena explorar la creación por parte de las compañías aseguradoras de sistemas de seguros dirigidos a contratos que no tengan intermediarios y que estén al alcance del arrendador normal de ingresos medios y bajos. Esto ampliaría la gama de garantías que tanto se requieren en este mercado.

4.2.3 Exenciones.

Un recurso para incentivar una línea de inversión, en este caso en alquiler de vivienda son las exenciones tributarias. Se podría pensar en un trato preferencial en el impuesto predial para los inmuebles ofrecidos para vivienda en arriendo con algunas condiciones. Esto parecería un incentivo visible para los inversores potenciales y podría estimular sus decisiones de inversión. Habría que pensar sin embargo en su diseño específico porque en principio se pueden prever algunas dificultades. Una de ellas, es el impacto en las finanzas municipales, pues los inmuebles alquilados en vivienda constituyen una proporción apreciable del total. Otra son los mecanismos de verificación de que efectivamente se trate de alquiler y de vivienda.

Alternativamente, se podría establecer un tratamiento especial en el impuesto a la renta para los ingresos provenientes de arrendamiento de vivienda. Su alcance tal vez estaría limitado a los sectores de ingresos que presentan declaración de renta.

4.2.4 Líneas de crédito especiales

Otro frente de acción estatal que se puede explorar es el establecimiento de líneas de financiación enfocadas hacia la adquisición de viviendas, que podrían ser nuevas, pero cuyos propietarios las compran para ofrecerlas en alquiler. Esto podría estimular la demanda por vivienda nueva, si existe algún tratamiento preferencial, en términos de tasas de interés, por ejemplo. Al respecto vale la pena evocar una experiencia nacional. En un pasado ya un poco remoto el Banco Central Hipotecario ofrecía préstamos para adquirir “vivienda de renta”: el Banco administraba los inmuebles en arrendamiento y se pagaba las cuotas del crédito con los alquileres mientras estuviera vigente la deuda. Es posible que existieran condiciones especialmente favorables para ello: la rentabilidad del arrendamiento era mayor, y las líneas de crédito para vivienda eran comparativamente bajas, y esto permitía que los alquileres cubrieran totalmente la cuota de amortización de los préstamos. Pero es un esquema que podría examinarse nuevamente.

4.3 El alquiler como instrumento de política de vivienda de interés social.

Como se ha dicho, a pesar de que en América Latina rara vez, si es que las hay, se ha usado el alquiler como instrumento generalizado de política de vivienda de interés social, en principio parece tener rasgos atractivos para este fin. Esto se hace especialmente patente si se considera el hecho de que dadas la magnitud de las precariedades de vivienda y las limitaciones fiscales del Estado, es poco realista pensar que se puedan generar a corto plazo las condiciones para que todas las familias accedan a una vivienda en propiedad. Dadas las restricciones en los fondos estatales que se pueden destinar a este fin, acciones centradas en ayudas a la vivienda en alquiler permitirían atender a grupos de hogares pobres, muy necesitados de ayudas para mejorar sus condiciones de vivienda, pero que

por sus condiciones, sean puramente de solvencia u otras, no pueden beneficiarse de los programas vigentes, que se orientan al acceso a la propiedad. Algunas ventajas adicionales, a las que ya hemos hecho alusión, se derivarían de allí: siendo el alquiler una modalidad más flexible que la propiedad de vivienda (ya que la venta de una vivienda tiene costos de transacción importantes, y el mercado en los sectores populares, bajo esta opción, es débil), se podría aumentar la eficiencia de las ciudades, ya que la localización de la vivienda podría seguir más estrechamente la localización de los lugares de trabajo: disminuirían así los desplazamientos intraurbanos, y las opciones de empleo no estarían limitadas por la ubicación residencial. Así mismo, esto permitiría focalizar un poco más las ayudas en términos temporales, en la medida en que se podrían dosificar los auxilios para los períodos en que los hogares están más necesitados.

A continuación enumeramos cuáles son las opciones que en principio aparecen más importantes para una acción del Estado en este sentido:

4.3.1 Oferta estatal de vivienda en alquiler.

Existe una importante tradición, especialmente en algunos países europeos ("Council Housing" inglés, el sistema HLM francés), de oferta por parte de organismos estatales o paraestatales, de vivienda en alquiler, que se ofrece con cánones subsidiados a población especialmente vulnerable. Este sistema tiene la ventaja de que se puede tener una mayor garantía de que los cánones ofrecidos sean realmente moderados y se puede tener un mayor control sobre las condiciones de los inquilinos.

Es notable que en América Latina, aún en períodos en que predominaba una concepción de mayor intervención estatal y se contaba con promotores estatales de vivienda poderosos, esta fórmula nunca se empleó. La justificación que en general se planteaba para ello es que estos sistemas exigen una gestión relativamente compleja. Pero también pudo haber influido en esto los criterios que favorecían la vivienda en propiedad como única solución satisfactoria.

En Colombia no se cuenta ya con un promotor estatal de la importancia del antiguo ICT, pero esta función se podría cumplir, incluso con ventajas, por parte de promotores locales u oficinas municipales de vivienda. También valdría la pena explorar si a través de las Cajas de Compensación Familiar, que tienen una relación más estrecha con sus afiliados, si es factible diseñar un sistema en que los subsidios se canalizaran a la construcción de viviendas, que luego fueran ofrecidas en alquiler, con cánones controlados, a sus afiliados. También podría pensarse que las asociaciones de viviendistas populares y Organizaciones No Gubernamentales del sector, podrían cumplir un papel importante en estas tareas.

4.3.2 Subsidios a la oferta privada de vivienda social en alquiler.

Si nos parece poco viable atraer inversionistas empresariales al mercado general de vivienda en alquiler, parece aún más difícil hacerlo para el submercado de

vivienda de interés social. Tal vez lo más razonable en este caso es fortalecer lo que existe, es decir, apoyar y tratar de que proliferen, los oferentes patrimoniales de vivienda popular, ellos mismos pertenecientes a grupos populares.

Una forma de hacerlo podría ser el establecimiento de una línea financiera subsidiada para propietarios de sectores populares para que amplíen sus viviendas y ofrezcan las nuevas unidades de vivienda en alquiler. Requeriría asesoría técnica y control para garantizar que las viviendas resultantes tuvieran niveles de habitabilidad aceptables. Tiene la limitación de que, como es posiblemente difícil controlar el monto del canon ofrecido, el efecto sobre el inquilino sea indirecto y mediado por el mercado: se aumentaría el número de viviendas ofrecidas en arrendamiento, y esto podría moderar el monto del alquiler.

Existe en Colombia el antecedente del Plan Terrazas del extinto Banco Central Hipotecario que ofrecía una línea de preferencial para la subdivisión de viviendas y su ampliación. Su éxito fue muy relativo, pero valdría la pena reexaminar esta experiencia para sacar conclusiones pertinentes para hoy. No estaba orientado explícitamente hacia el alquiler y allí puede haber una diferencia importante.

4.3.3 Subsidios a la demanda de vivienda en alquiler.

Adicionalmente, existe la opción de entregar subsidios de manera directa al usuario para que este lo emplee en el mercado general. También existen referencias internacionales al respecto (en Estados Unidos, por ejemplo), e incluso algunas experiencias locales en pequeña escala, como la de la Red de Solidaridad Social con la población desplazada. En principio parecen tener las ventajas y las limitaciones generales de este tipo de subsidios. Otorgan autonomía al consumidor para escoger las opciones que le ofrezca el mercado y que más le convengan, lo cual no es una ventaja de poca monta en un contexto tan complejo como el de la vivienda en que probablemente sea el mismo usuario el que tenga mejores posibilidades de establecer las combinaciones más favorables. De otro lado, esto puede tener dificultades: si la oferta sigue siendo muy limitada y no existe posibilidad de controlar el precio, una parte del subsidio puede desvanecerse en alzas en el canon. Si se juzga por la experiencia local en los subsidios directos para adquisición de vivienda, existe un gran riesgo de que su administración sea muy costosa.

Presentamos finalmente las líneas generales de una opción que es una variante de los “vouchers” o subsidios directos al alquiler, pero combinada con el sistema actual de subsidios directos al usuario. Habría que examinarla con detenimiento, y aquí simplemente hacemos un esbozo.

Actualmente, el gobierno otorga un subsidio al usuario de bajos ingresos para que obtenga una vivienda en propiedad. El monto es de alrededor de siete millones de pesos. Para hacerse elegible, requiere tener un ahorro autónomo del 10% del precio de la vivienda. Para tomar como referencia las operaciones en Bogotá de Metrovivienda, en que las viviendas ofrecidas tienen un precio entre 19 y 20

millones, el ahorro del usuario debería ser de alrededor de dos millones. Una familia de bajos ingresos que no sea propietaria deberá permanecer tal vez en calidad de inquilino, pagando un alquiler, y probablemente en condiciones de penuria habitacional, mientras reúne este ahorro requerido.

Una alternativa podría consistir en lo siguiente. El gobierno podría otorgar el mismo monto de subsidio a los usuarios que aún no tienen el ahorro exigido, pero en lugar de otorgárselos en dinero, se deposita esta suma a un fiduciario financiero. Si el rendimiento que hoy ofrecen los fondos de pensiones es alrededor del 19% anual, se podría pensar en lo siguiente: una parte del rendimiento nominal, se conservaría para evitar el deterioro de la suma principal del subsidio, pero el excedente, se le podría pagar periódicamente al hogar en la forma de complemento para su gasto en alquiler de vivienda. Con una inflación del 6%, esto podría ser de alrededor del 13% del monto inicial, es decir, alrededor de un 1% mensual. Con un subsidio de 7 millones, se podría otorgar un suplemento de alrededor de 70.000 pesos. El usuario, que ya tiene un gasto en alquiler, podría complementar esta suma con este suplemento, y buscar en el mercado una vivienda más adecuada a sus necesidades. Esto podría ser en el mercado en el que actualmente alquila (de vivienda usada, de carácter semiformal, etc.). Su gasto directo en alquiler no se alteraría, así que si tiene capacidad de ahorro, cuando complete la suma requerida del 10% de ahorro, podría solicitar el desembolso de la suma principal, y así acceder a una vivienda en propiedad. Si no está en capacidad de hacerlo, puede prolongar su condición de inquilino, pero en mejores condiciones de vivienda, y sin nuevas erogaciones por parte del Estado.

Tiene varias ventajas sobre el esquema actual. Mientras que como están las cosas, el hogar debe permanecer en situaciones habitacionales muy precarias mientras ahorra, en el esquema propuesto desde un comienzo puede mejorar estas condiciones habitacionales. Ante la fuerte preferencia de la población por la propiedad de vivienda, este esquema no contrapone estas dos opciones, sino que las hace complementarias. Puede sacar provecho de las condiciones actuales del mercado de alquiler, que con su lógica patrimonial parece poder ofrecer alquileres relativamente reducidos. Puede ser un incentivo poderoso para estimular el ahorro de los hogares y de respeto por sus obligaciones como inquilino. Por supuesto, sería necesario explorar su factibilidad concreta, entre otras cosas en términos de cifras: costos de administración del sistema, rentabilidad de los fondos administrados, etc.

Bibliografía

- Camacol (2002)** *“Propuesta para atraer capitales institucionales a inversión en inmuebles nuevos destinados a arrendamientos”*. Bogotá.
- Ditoh, J. Lewis A, Wilcox S (2001)** *“Social Housing Tenure and housing allowance: an International Review”*.
- Gilbert A (2002)** *“Rental Housing in Colombia: some initial reflections”* Documento de Trabajo. University College London. Marzo 26 de 2002
- Gilbert A.G y Varley, A. (1991)** *“Landlord and tenant: housing the poor in urban Mexico”* Routledge, London
- Gilbert, A. (2001)** *“¿Una casa es para siempre? Movilidad residencia y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos”*. En Territorios 6, 51-74.
- Gilbert, A.G., Camacho, O.O., Coulomb, R y Necochea, A. (1993)** *“In search of a home: rental and shared housing in Latin America”* UCL Press, London y University of Arizona Press, Tucson
- Jaramillo, S. Parias, A y Alfonso, O. (2001)** *“Observatorio del Mercado del Espacio Construido en Bogotá”* CEDE, Universidad de los Andes. Bogotá, Octubre 2001
- Jaramillo, S. y Parias, A. (1995)** *“Exploración sobre el Mercado de Alquiler de Vivienda en Bogotá”*. CEDE, Universidad de los Andes. Bogotá, Junio de 1985.
- Oswald, A. (1999)** *“The Housing Market and Europe’s Unemployment: a Non Technical Paper”*. Departament of Economics. University of Warwick, United Kingdom.
- Parias, A.(2001)** *“Le rôle du secteur locatif dans le marché du logement à Bogota. Une approche systémique du marché.”* Université Paris XII.
- Tarchópulos, D., Sánchez, M.T. (1999)** *“Habitabilidad, Valor Comercial, Características del Arriendo y Condiciones Socioeconómicas en los Inquilinatos del Centro de Santa fe de Bogotá”* Pontifica Universidad Javeriana. Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo. INJAVIU
- Zorro, C. (1974)** *“Estudio sobre los Inquilinatos en Bogotá (segunda parte)”*, CEDE, Universidad de los Andes, 1974.
- Zorro, C. (1974)** *“Primera Etapa del Estudio sobre Inquilinatos (vivienda compartida en arrendamiento) en Bogotá”*, CEDE, Universidad de los Andes, 1974.