



**UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA**

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MAESTRIA EN ECONOMIA APLICADA

**Control de alquileres de viviendas: una revisión literaria sobre sus aciertos y
sus efectos colaterales**

Alumno: Mateo Estrada Bazán (Legajo 19A3781)

Tutor: César Ciappa

Fecha: 16/12/2021

Abstract

El presente trabajo busca recopilar y desplegar la evidencia disponible acerca de la efectividad de los controles en los precios de alquiler de inmuebles, revisando la literatura que analice el impacto que esta medida tiene tanto en los precios como en la oferta en el mercado inmobiliario, así como en el comportamiento de los agentes del mercado. ¿Ha sido el control de precios de alquiler una medida eficiente? ¿Qué otros efectos han tenido su implementación? ¿Existe un consenso en cuanto a las consecuencias de la implementación de un control de alquileres? Veremos que dicho consenso existe: múltiples papers remarcan que los efectos directos y colaterales de regular los precios de alquiler de inmuebles pueden diferir bastante de lo inicialmente buscado –mantener los precios de alquiler bajos, y evitar que estos aumenten de manera pronunciada-.

Palabras clave: regulación, control de precios, alquiler de inmuebles, mercado inmobiliario, viviendas, propietario, inquilino, residente.

Índice de contenidos

1. Introducción

2. Perspectivas generales de la academia

- 2.1. Controles de alquiler de primera generación
- 2.2. Controles de alquiler de segunda generación
- 2.3. Motivos de la disidencia

3. Regulación en San Francisco, California (EEUU)

- 3.1 Datos y metodología
- 3.2 Resultados empíricos
 - 3.2.1 Estimación de Efectos sobre el Inquilino
 - 3.2.2 Resultados de la estimación (*Tenant Effects*)
 - 3.2.3 Heterogeneidad del Efecto del Tratamiento
 - 3.2.4 Efectos sobre las condiciones y calidad del barrio
- 3.3 Efectos sobre la parcela y sobre propietarios (*Parcel and landlord effects*)
- 3.4 Impacto sobre la desigualdad
- 3.5 Conclusiones del estudio de caso

4. Desregulación en Massachusetts (EEUU)

- 4.1 Desregulación en Boston, Massachusetts (EEUU)
 - 4.1.1 Datos y metodología
 - 4.1.2 Resultados: cantidad de viviendas ofrecidas
 - 4.1.3 Resultados: alquiler, mantenimiento y duración
 - 4.1.4 Resultados: efectos derrame
 - 4.1.5 Conclusiones del estudio de caso
- 4.2 Desregulación en Cambridge, Massachusetts (EEUU)
 - 4.2.1 Regulación de alquileres en Cambridge, Massachusetts: descripción
 - 4.2.2 Efectos directos e indirectos del control de alquileres
 - 4.2.3 Datos y metodología
 - 4.2.4 Resultados de las estimaciones principales
 - 4.2.5 Evolución de los precios de las propiedades entre 1988 y 2005
 - 4.2.6 Observaciones sobre inversión y capitalización en Cambridge
 - 4.2.7 Conclusiones del estudio de caso

5. Efectos identificados en la República Argentina

- 5.1 Panorama e historia del control de alquileres en Argentina
- 5.2 Estudios sobre el control de alquileres en Argentina
- 5.3 Actualidad del mercado de alquileres en Argentina

6. Conclusiones y comentarios finales

1. Introducción

“El control de rentas, junto con leyes que protegen a los inquilinos contra desalojos, involucran una expropiación parcial de los derechos de propiedad. Limitan el derecho del propietario a sacar rédito del uso de su propiedad. También restringen la oportunidad para que otros puedan ofertar por el uso de las propiedades controladas por el gobierno.”¹ Friedman, M., Stigler, G. (1946)

La cita con la que se da puntapié inicial a este documento data de hace casi un siglo, y hoy en día aún resuena como algo cierto y tal vez indiscutible (especialmente para los economistas). Sin embargo, en un mundo cuya cantidad de habitantes crece con el correr de los años, el acceso a una vivienda propia ha pasado de ser un sueño a ser casi una utopía por muchos. Optar por alquilar una propiedad para vivir se ha convertido en la única alternativa para la mayoría, y diversos factores contribuyen a que sea más difícil, y a que surja el control de precios de alquiler de viviendas como una solución a este problema.

Es un asunto que a lo largo de los años generó (y todavía genera) creciente preocupación entre los ciudadanos y gobernantes de muchas naciones. En diferentes rincones del planeta los precios de venta y de alquiler de viviendas han ido en aumento, y el debate sobre si controlar los alquileres de ninguna manera es novedoso. Este asunto constantemente vuelve a la superficie para instalarse en la agenda de políticas públicas de los gobiernos, con variadas consecuencias.

La literatura existente observa los diferentes fenómenos que tienen lugar a partir de la implementación (e incluso desde la aprobación) de una medida de esta índole. Si bien no abunda la evidencia empírica, el consenso existente es cuasi unánime entre los economistas: intentar controlar los precios de alquiler de inmuebles para vivienda no es una medida efectiva, y hasta puede resultar contraproducente.

Olsen (1972) estudió el caso neoyorquino, y afirmó que se vieron afectados la asignación de recursos y la distribución del bienestar de una forma muy aleatoria. Remarcó que, si bien las familias de más bajos ingresos que alquilaron viviendas a precios más accesibles, las pérdidas sufridas por los propietarios fueron aún mayores. Por otro lado, destacó que, en presencia de un control de alquileres, los propietarios e inversores en desarrollos inmobiliarios afrontaron incertidumbre más pronunciada ante la posibilidad de que se extendieran las regulaciones a inmuebles no alcanzados hasta el momento de dicha extensión.

Navarro (1985) resumió entre sus conclusiones que “los pobres, los ancianos y las familias, los tres grupos objetivo para los beneficios del control de los alquileres, no tenían más probabilidades de encontrarse en unidades controladas que en unidades no controladas”². En otras palabras, notó que efectivamente hubo hogares beneficiados por la regulación en cierta medida, pero que la misma no necesariamente fue efectiva, dada la aleatoriedad de inquilinos que habitaron tanto inmuebles controlados como no controlados por la regulación de alquileres.

Gyourko, Linneman (1990) hicieron hincapié en los efectos negativos que tuvo el control de alquileres en Nueva York sobre el estado de los edificios de departamentos alcanzados por

¹ Traducción propia.

² Traducción propia.

dicha regulación. Notaron que, al contar con menores ingresos, los propietarios han tenido menores recursos y/o incentivos para destinar al mantenimiento de los inmuebles. El deterioro, según mencionaron, se pudo identificar recién en el mediano a largo plazo, y que principalmente afectó a los edificios ya considerados antiguos al momento de aplicar el control.

La finalidad del presente documento es estudiar los efectos directos y, especialmente, destacar los efectos colaterales de la implementación de un control al precio de alquiler de viviendas. Se analizarán tanto los patrones que continuamente se repitieron en los casos de estudio, como las curiosidades intrínsecas de cada uno. Se hará foco principalmente en la evidencia más reciente y relevante para Estados Unidos, nación caracterizada por un bajo nivel de inflación anual, y por contar con vasta bibliografía acerca del tema. También se buscará brindar detalle sobre cómo afectó la regulación de los alquileres al sector en la República Argentina, país caracterizado por niveles altos de inflación anual.

Lo que queda del documento se organizará de la siguiente manera: en la sección 2 se plantearán perspectivas generales del mundo académico y algunas definiciones básicas; en la sección 3 se presentará el caso de San Francisco, California (los papers realizan un *estudio de caso* de la extensión de una regulación vigente a viviendas hasta entonces no alcanzadas por la misma); en la sección 4 se presentará el caso de Cambridge, Massachusetts (los papers estudian las consecuencias que tuvo la desregulación de los precios de alquiler en algunas jurisdicciones de la región); en la sección 5 se brindará un panorama acerca de la regulación de alquileres en la República Argentina; por último, en la sección 6, se presentarán las conclusiones y posibles tópicos de discusión a futuro.

2. Perspectivas generales de la academia

El mundo académico, para casi la totalidad de los temas, presenta posturas divididas. Curiosamente, para el control de precios de alquiler³ de viviendas pareció siempre existir un enorme consenso en que es una medida contraproducente (y no debería sorprender, dado que fijar un máximo en el nivel de precios de un bien genérico muy probablemente genere escasez del mismo). Arnott (1995), que comenta y respalda una tendencia revisionista acerca del tema en los años 90, señala una encuesta a académicos de la American Economics Association⁴ como indicador de este consenso. Según el autor, “ha habido un acuerdo generalizado de que los controles de alquiler desalientan las nuevas construcciones, provocan el abandono, retrasan el mantenimiento, reducen la movilidad⁵, generan *mismatch* entre las unidades de vivienda y los inquilinos, exacerban la discriminación en las viviendas de alquiler, crean mercados negros, fomentan la conversión de viviendas de alquiler en viviendas

³ A lo largo del texto se alternará entre las expresiones “control de precios de alquiler de vivienda” y “control de rentas de vivienda” para referirse al mismo concepto.

⁴ Esta encuesta fue conducida en 1990 por Alston, Kearn y Vaughan, y sus resultados publicados en Alston, Kearn y Vaughan (1992). A los encuestados se les presentaron proposiciones a las cuales debieron responder: “Generally Agree”, “Agree with provisions”, o “Generally Disagree”. El 76,3% de los encuestados respondió favorablemente a la siguiente: “A *ceiling on rents reduces the quantity and quality of housing*”. El 16,6% estuvo de acuerdo, pero con reservas. En 1976, Kearn et al. ya habían realizado una actividad similar, y sus resultados fueron publicados en 1979. El consenso había sido todavía mayor: solo el 2% estaba en desacuerdo con el mismo postulado, contra cerca del 7% que respondió “Generally Disagree” en 1990). En 2000 y 2011 se reeditó esta *survey*, pero no se incluyó esta proposición.

⁵ En la bibliografía se utiliza el término “movilidad” para referirse al tiempo en que los inquilinos en una región permanecen en la vivienda que alquilan, y la cantidad de veces que se mudan.

ocupadas por sus propietarios (*owner-occupied*), y, en general, provocan un cortocircuito en el mecanismo del mercado inmobiliario”.

Entonces, si tan amplio consenso existe respecto de este tipo de medidas, ¿por qué se sigue discutiendo al día de hoy la necesidad de aplicar una regulación al precio de alquiler de las viviendas? Quienes no están en contra de tal medida, ¿qué argumentos esgrimen?

Arnott (1995) invita a distinguir y juzgar los controles de precio de alquiler según si son de primera generación (*first-generation controls* –en adelante FGC-) o de segunda generación (*second-generation controls* –en adelante SGC-), antes de postular una opinión acerca del control de alquileres.

2.1 Controles de alquiler de primera generación

Los FGC, los tradicionales, suponen un *cap* en el precio de alquiler, una regulación rígida en el precio nominal (“*a freeze on nominal rents*”) como las implementadas luego de la Segunda Guerra Mundial. Por su parte, los SGC, abarcan una enorme variedad de tipos de regulación, destacándose entre ellas los controles sobre los aumentos en los precios de alquiler.

Lind (2001) fue más allá, y se empeñó en definir con mayor rigor ambas generaciones de controles, dado que consideró las preexistentes como poco precisas o laxas. Tomando por un lado los FGC, presentó tres definiciones concisas que brindan mayor precisión acerca de lo que implica este tipo de control:

“Definición 1: El control de rentas de primera generación es un congelamiento de rentas nominal. (...)”

Definición 2: El control de rentas de primera generación es un congelamiento de rentas nominales que conduce a una caída en las rentas reales. (...)”

Definición 3: El control de rentas de primera generación es un congelamiento de rentas nominales que conduce a una caída en las rentas reales y a un nivel de rentas que está significativamente por debajo del nivel de rentas del mercado.”

2.2 Controles de alquiler de segunda generación

En cuanto a los SGC, Lind (2001) postuló que “el hecho de que la definición de control de alquileres de segunda generación sea una definición negativa tiene la consecuencia de que el concepto puede cubrir muchos tipos diferentes de regulaciones del mercado de alquiler”. Por tal motivo, procedió a desglosar a los SGC en cinco tipos:

- Tipo A: controles relacionados a costos transaccionales leves, que protegen frente a niveles de alquiler mayores al de mercado;
- Tipo B: controles relacionados a costos transaccionales altos, que protegen frente a ciertos tipos de aumento en los niveles de alquiler de mercado;
- Tipo C: controles relacionados a monopolios, que protegen frente a todo tipo de aumento por encima del nivel de mercado;
- Tipo D: controles relacionados a aumentos grandes y repentinos
- Tipo E: controles relacionados a segregación

El SGC *Tipo A* busca que los inquilinos que ya habitan una propiedad (*inquilinos residentes*, en adelante se denominarán inquilinos residentes) no estén tan expuestos al momento de negociar un nuevo contrato con el propietario, sobre todo cuando este tiene la ventaja de poder aprovecharse del deseo del inquilino de permanecer en el mismo barrio. Dado un nivel de mercado de la renta (probablemente el que le cobraría a un nuevo inquilino), el propietario no podrá aumentarle el alquiler a un inquilino que actualmente habita su inmueble por encima de dicho nivel mientras un SGC *Tipo A* se encuentre vigente. Sin embargo, no resguarda al inquilino de aumentos en costos transaccionales (*transaction costs*) que pueden conducir a una suba en el nivel de mercado de la renta.

El SGC *Tipo B* busca amparar a los *inquilinos residentes* también contra aumentos en el alquiler no vinculados a costos transaccionales. Un alza en la demanda por viviendas en una zona determinada puede impulsar a que alquilar una propiedad en la misma, naturalmente, se torne más oneroso. Si bien los controles de alquileres pueden permitir aumentos en los mismos si determinados costos suben, no lo harían por obra de las fuerzas de la oferta y la demanda bajo un SGC *Tipo B*.

El siguiente control de alquileres, el SGC *Tipo C*, abarca a todos los inquilinos (no únicamente a los *inquilinos residentes*) y busca cubrirlos ante aumentos por encima del nivel de mercado. Apunta a que el propietario, por ejemplo, no adopte un comportamiento de usura o de monopolista, y no aproveche información privada del inquilino (i.e., una necesidad de vivir en un barrio cercano a un familiar) para ofrecerle un contrato a mayor precio que el de mercado. Se diferencia del SGC *Tipo A* en que no se encuentra vinculado a costos de mudanza (*moving costs*) y a que cubre situaciones de contratos nuevos.

El SGC *Tipo D* tiene como objetivo prevenir a los inquilinos ante fuertes aumentos repentinos, dada la posibilidad de un aumento en la demanda por propiedades en una zona y la inelasticidad de la oferta en el corto plazo. Un mecanismo posible es poner un tope al aumento del alquiler en carácter anual, una restricción que no sea vinculante en años normales. En períodos de alta demanda, sin embargo, bajo esta regulación habría una oferta muy acotada para quienes busquen mudarse.

Por último, el SGC *Tipo E*, el más riguroso, busca mantener los alquileres bajo el nivel de mercado “para siempre”, tanto para *inquilinos residentes* como para nuevos inquilinos. El

trasfondo es simple: “todos deberían poder costear el alquiler de un departamento en áreas atractivas”. Al mismo tiempo, los propietarios podrían gestionar un aumento en los alquileres que cobran si los costos que debiera afrontar aumentasen, pero únicamente por ese motivo. Con tal espíritu, este tipo de control es el que más se asemeja a los FGC, el cual congela a las rentas en términos nominales, generando pérdidas para el propietario en términos reales, en el corto y en el largo plazo.

Más atrás en el tiempo, Appelbaum y Gilderbloom (1990) fueron más escuetos al hablar de las regulaciones sobre los alquileres, y escaparon a esta binariedad de FGC y SGC. Los dividieron en: restrictivos (*restrictive rent*), moderados (*moderate rent control*) y fuertes (*strong rent control*).

Los controles restrictivos a los alquileres suponen un “techo en las rentas sin consideración alguna por la tasa de retorno del propietario”. Sencillamente, un sinónimo de los FGC.

Los controles moderados abogan por “garantizar un retorno justo y razonable para los propietarios” al mismo tiempo que “eliminan la posibilidad de aumentos excesivos en el alquiler”, y lo hacen apelando a mecanismos diversos. Uno de ellos, por ejemplo, es limitar los aumentos a que sean de carácter anual. Otro, que la fórmula para determinar los aumentos sea predefinida y/o que se revise periódicamente por la autoridad local. En varios casos se considera al nivel de inflación como un factor determinante de la actualización en las rentas, y en todos se incluyen características similares: control por parte de una entidad local; exención a nuevos desarrollos inmobiliarios; mantenimiento adecuado como condición para los aumentos; actualizar anualmente las rentas para asegurar una cobertura en los costos operativos; entre otras.

Los controles fuertes van más allá: según los autores, “surgieron de (y contribuyeron a) movimientos de inquilinos centrados en adquirir influencia y poder a escala municipal”. Además, este tipo de regulación busca que los aumentos de ninguna manera superen a la inflación del período, sin superar el 50% de la misma. De hecho, logran atar las actualizaciones en las rentas a los cambios en los costos que debe afrontar un propietario (netos de costos de capital), los cuales no están directamente afectados por la inflación del período (según afirmaron los autores⁶), y se mantienen por sí solos debajo de la misma.

⁶ Citaron numerosos papers cuyas investigaciones trajeron como resultado que los aumentos en los costos del propietario fueron bastante menores al aumento en el IPC de los años estudiados. Afirman que estos costos suelen aumentar con menor velocidad que el nivel general de precios.

2.3 Motivos de la disidencia

Contando con algo más de detalle acerca de los controles a los precios de alquiler de viviendas, se vuelve a hacer la misma pregunta: ¿qué argumentos esgrimen quienes no están en contra de dichas regulaciones?

Arnott (1995), tras considerar estudios empíricos y cuestiones de índole político-económica, señaló el sesgo ideológico existente entre los académicos, afirmando que “*los economistas aprecian las virtudes del libre mercado más que el ciudadano medio*”⁷. Ha remarcado también que los controles de alquiler de segunda generación “son tan diferentes que deben juzgarse en gran medida independientemente de la experiencia con los controles de primera generación”, y “sobre la base de la evidencia empírica (...), caso por caso”. Es así que concluyó afirmando que “el caso en contra de los controles de alquiler de segunda generación es tan débil que los economistas deberían al menos suavizar su oposición a ellos”.

Es así como Bloze y Skak (2013) comenzaron su paper haciendo alusión a lo recién mencionado, y tras estudiar el control de alquileres en su Dinamarca natal (caracterizado por ser de segunda generación, y por dejar un área sin regular), lo concluyeron afirmando que “el control conduce a rentas significativamente más bajas en los sectores controlados y a un aumento insignificante en la renta no controlada”.

Appelbaum y Gilderbloom (1990), por su parte, abordaron los resultados y conclusiones de varios papers acerca del tema. En vista de ello, remarcaron en su trabajo que “un control moderado de los alquileres, al vincular los aumentos de los alquileres al IPC, puede generar un aumento de los ingresos (de los propietarios) a lo largo del tiempo”. En otras palabras, aunque existieran controles de rentas, indicaron que la rentabilidad para los propietarios continuaría siguiendo una tendencia creciente. Por otro lado, agregan que “los controles fuertes de alquiler buscan mantener el mismo nivel de rentabilidad (para los propietarios)”.

Los dos tipos de controles, cada uno a su manera, han logrado prevenir aumentos desmesurados en los alquileres, como se remarcó anteriormente, así como también lograron “mejoras tangibles” en otros aspectos⁸. Pero lejos de recomendar regulaciones más fuertes que eviten que el propietario de un inmueble goce de los retornos de su inversión, advierten que “los beneficios (de los controles de alquileres) suelen ser pequeños, aun cuando los esfuerzos necesarios para promulgar y mantener las regulaciones son enormes”.

Estos autores y varios otros presentaron los resultados de sus investigaciones, y concluyeron que efectivamente hubo propiedades cuyo precio de alquiler se vio regulado e impedido de aumentar desmesuradamente. En otras palabras, se puede notar que, para cada caso, el control de alquileres se efectivizó (con mayor o menor costo y efectividad en el *enforcement*), y hubo inquilinos (individuos o familias) que se vieron beneficiados.

Sin embargo, avanzan con cautela y no terminan de mostrarse a favor de los controles de rentas. Ello es coherente con lo enunciado por Arnott (1995), en cuanto a que debe estudiarse la evidencia empírica, caso por caso, de SGC implementados en diferentes jurisdicciones.

En las siguientes secciones se analizará literatura más reciente con mayor detalle. Los papers a revisar se caracterizan por ponderar más los efectos colaterales de las regulaciones sobre los

⁷ Traducción propia.

⁸ Desde el punto de vista (y en palabras) de los autores, estas mejoras pueden incluir: protección contra desalojos arbitrarios, incentivos para el mantenimiento de unidades y aumentos de alquiler predecibles.

alquileres de viviendas. Al mismo tiempo, representan casos paradigmáticos para el tema de estudio, dado que estudian fenómenos que dieron lugar a la ocasión perfecta para realizar estudios de caso.

Diamond, McQuade, Qian (2019) estudiaron en sus dos papers un suceso puntual: la incorporación de determinados edificios a la regulación allí vigente en San Francisco en 1994. Por otro lado, tanto Sims (2007) como Author, Palmer, Pathak (2014) hacen foco en la regulación y en la desregulación que tuvo lugar en Cambridge, Massachusetts en 1995.

En las próximas secciones se ahondarán ambos casos de estudio, dado que abarcan los dos sucesos más relevantes de los últimos años en materia de control de alquileres de los Estados Unidos de América.

3. Regulación en San Francisco, California (EEUU)

Como se ha expuesto, no es abundante la evidencia acerca de cómo afectan los controles sobre los alquileres a los inquilinos, dueños y al mercado inmobiliario en general. Diamond et al. (2017, 2018, 2019) son dos trabajos que cumplen con la tarea de hacer un abordaje integral de los efectos que ha tenido la regulación de precios de alquileres. Observando y estudiando una actualización de una ordenanza publicada en 1979, los dos papers en conjunto abren el abanico de efectos (esperados y observados), y les brindaron seguimiento.

El inicio de los controles de alquileres en el área de San Francisco, California (EEUU), se remonta a 1979, año en que se implementó una ordenanza (*The San Francisco Rent Ordinance*, en adelante, la ordenanza o la regulación) que impuso un SGC vigente hasta el día de hoy, específicamente sobre edificios de 5 o más departamentos que existieran antes de la publicación de la misma. Esta nueva regulación dejó exentos a futuros desarrollos inmobiliarios (iniciados y finalizados luego de la publicación de la ordenanza). Tampoco se encontraban alcanzados por estas medidas los edificios “multi-familia” pequeños (*small multi-family buildings*) ocupados por sus dueños, por no suponer una gran influencia sobre el mercado inmobiliario en términos de ostentación de poder de mercado.

Los edificios multi-familia, vale aclarar, son inmuebles (casas o edificios pequeños) que suelen tener una fecha de construcción que se remonta a varias décadas atrás, y que fueron acondicionados y divididos en viviendas (una o más por piso). La figura del *landlord* o *landlady* es fundamental en este tipo de inmuebles, dado que suelen ser los dueños de cada una de las unidades que componen al edificio (i.e., quienes cobran la renta), y también los encargados del mantenimiento del mismo. Según indican los autores, en 1990 este tipo de edificios llegaron a representar el 44% del total de viviendas en alquiler.

Sin embargo, esta última exención es justamente el foco de los estudios llevados a cabo por los autores: al ser levantada en 1994 en la antes mencionada actualización, los propietarios de las viviendas hasta entonces exentas por ser parte de “edificios multi-familia pequeños” debían afrontar la misma regulación que el resto de los edificios construídos antes de 1980. En otras palabras, tras 15 años, comenzaron a estar alcanzados por el control de alquileres. Ello fue llevado adelante bajo el argumento de que estos edificios habían pasado en los años previos a manos de empresas del rubro inmobiliario, las cuales sí detentaban poder de mercado (contrario a la situación inicial).

3.1 Datos y metodología

A partir del cambio de la regulación mencionado, se pudo llevar a cabo un estudio de caso (*case-study*) muy provechoso, dado que en 1994 empezó a regir un control sobre edificios históricamente no afectados por el mismo. Puntualmente, si estos edificios habían sido construidos en 1980 o antes, estarían alcanzados por los controles. Entonces, quienes venían habitando estas propiedades se encontraron, de la noche a la mañana, protegidos por el Estado frente a posibles aumentos fuertes en los precios de alquiler de sus viviendas. Por supuesto, también lo estuvieron aquellas personas que alquilaron viviendas en este tipo de edificios luego de la actualización de 1994.

Los autores confeccionaron una base de datos de diferentes fuentes para observar las características de las propiedades, realizar un seguimiento de las decisiones de los inquilinos en cuanto a si se mudaron o permanecieron en la misma vivienda, y observar las decisiones de los propietarios de las unidades y de los edificios. Por otro lado, la utilizan para observar el cambio en el largo plazo que la regulación implicó e implicaría en la oferta inmobiliaria para viviendas. Además, con los datos estimaron también el comportamiento y la situación de los habitantes de barrios con viviendas alcanzadas por el control, y particularmente su procedencia, etnia, nivel de ingresos, entre otros detalles.

Realizan sus estudios y obtienen sus conclusiones utilizando un modelo de datos de panel, con el método de diferencias-en-diferencias, definiendo como parte del grupo de tratamiento a inquilinos que viven en edificios multi-familia pequeños construídos antes de 1980 (alcanzados por el control de alquileres a partir de 1994). Por otro lado, el grupo de control se compuso por inquilinos que habitaban edificios de la misma índole, pero construídos entre 1980 y 1990 (no alcanzados por el control de alquileres).

3.2 Resultados empíricos

3.2.1 Estimación de Efectos sobre el Inquilino

El estudio que realizaron Diamond et al. (2017, 2018, 2019) se centra en el impacto que los controles de alquiler de viviendas supusieron sobre los inquilinos, propietarios y viviendas alcanzadas. El espíritu de la regulación que les concierne estaba (y está) dirigida a que los ciudadanos de San Francisco se vieran protegidos ante aumentos abruptos en los alquileres, y que así se beneficiaran por costos de vivienda más bajos y permanecieran en el barrio que habitaban en la misma San Francisco.

Es así que los autores plantearon como modelo inicial uno de diferencias-en-diferencias, sirviéndose de la particular situación que tuvo lugar con el cambio de la regulación de 1994. De esta forma pudieron sortear la dificultad que pueden traer los habituales problemas de endogeneidad que, según afirmaron, pueden surgir al estudiar efectos de los controles de alquileres.

La variable objetivo del modelo, es una que toma un valor igual a 1 si, en un año determinado, el individuo estudiado continúa habitando en la misma vivienda (y/o con el mismo código postal) en San Francisco. En el caso contrario la variable dependiente equivale a 0.

Las variables independientes o explicativas capturan: diferencias en la distribución geográfica de edificios tratados (comparando con los del grupo de control); efectos fijos del inquilino estudiado; efectos fijos del año estudiado; una variable binaria que vale 1 para individuos del grupo de tratamiento y 0 para el resto, acompañada por el coeficiente de interés.

3.2.2 Resultados de la estimación (*Tenant Effects*)

Los autores presentaron el resultado de sus estimaciones en lo que aquí denominaremos la *Tabla 1* y el *Gráfico 1*.

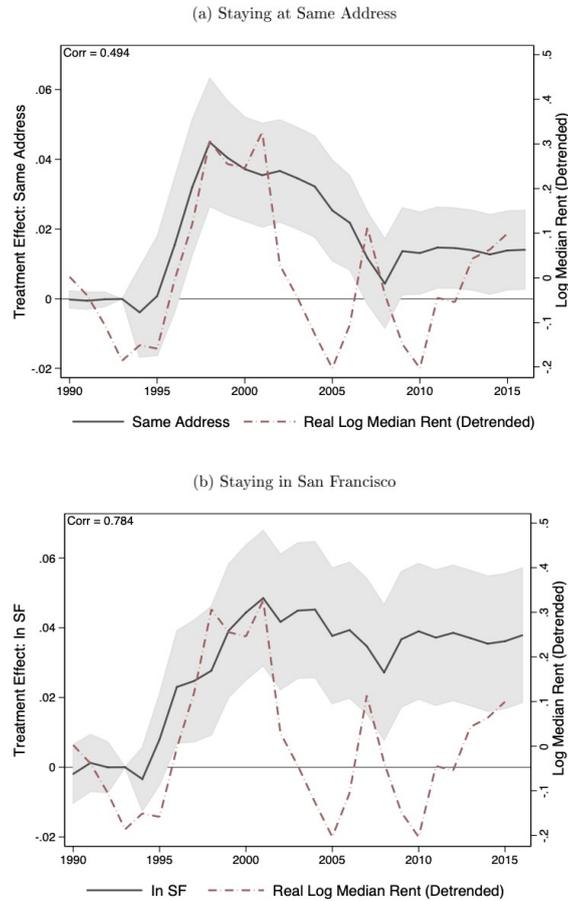
Si se observa el *Gráfico 1*, muy cercano al momento en el cual se efectúa el cambio en la reglamentación en 1994, la probabilidad de permanencia en el mismo domicilio que habitaban en 1993 para el grupo de tratamiento se disparó en comparación al grupo de control⁹. Sin embargo, este efecto se diluyó con el paso del tiempo: los inquilinos que compusieron al grupo de tratamiento probablemente han encontrado incentivos a mudarse de la vivienda que habitaban hasta 1993 (aunque estuviera regulada). Por otro lado, si se observa la probabilidad de permanecer en San Francisco para los individuos del grupo de tratamiento, esta sí logró mantenerse en el tiempo tras aumentar en el año de la introducción del tratamiento. Todo lo anteriormente mencionado se estimó con un nivel de confianza del 90%.

Es relevante mencionar que, al haber observado las tendencias de los niveles de alquiler (rentas medianas), los autores han detectado una tendencia al alza desde mediados de los años 90, y una a la baja luego de la crisis de la Burbuja Puntocom de inicios de los años 2000 (*Dotcom bubble crash*). Esperaban que los efectos que quisieron estimar fueran más fuertes cuando los alquileres aumentasen, y efectivamente así fue. En el mismo gráfico presentaron el comportamiento del logaritmo de la renta mediana, y lo contrastan con el gráfico de la probabilidad de permanencia en el mismo domicilio o en San Francisco. Estimaron un 49,4% de correlación entre los efectos de mismos domicilios (*same address effects*) y el logaritmo de las rentas medianas de San Francisco, y una correlación del 78,4% entre los efectos estimados para domicilios ubicados en San Francisco y el logaritmo de las rentas medianas de dicha ciudad.

⁹ Los autores remarcan que, en los años previos a la modificación de la ordenanza en 1994, no se identificaron tendencias que condujeran en alguna dirección a los precios de los alquileres u otras variables relevantes.

Gráfico 1: Efecto del control de alquileres sobre inquilinos del grupo de tratamiento en edificios multi-familia pequeña

Figure 4: Treatment Effect for Tenants in Multi-Family Residence (2 – 4 Units)



Notes: Sample consists of all tenants between 20 and 65 years old living in San Francisco as of December 31, 1993 and in multi-family residences with 2 – 4 units that were built during 1900 – 1990. The solid line plots the treatment effects for staying at the same address in Panel (a) and staying in San Francisco in Panel (b) along with 90% CI in shaded area. The dotted line plots the yearly deviation from the log trend in median rental rates. Standard errors are clustered at the person level.

Fuente: Diamond, McQuade, Qian (2019)

En la *Tabla 1* se pueden apreciar los efectos estimados en el corto plazo (1994-1999), en el mediano plazo (2000-2004) y en el largo plazo (2005 en adelante). En el corto plazo, los inquilinos que habitaban una vivienda alcanzada por el control tuvieron un 2,18% más de probabilidad de permanecer allí mismo, lo cual implica una diferencia del 4% con respecto a la media estimada para la probabilidad media del grupo de control (54%). En el mediano plazo, el grupo de tratamiento tuvo 3,54% más de probabilidad, reflejando un aumento del 19,38% con respecto a la media del grupo de control (18,27%). En el largo plazo, esta probabilidad fue mayor en un 1,47%, un 12,95% de aumento sobre la media del grupo de control (11,35%).

Tabla 1: Efectos del tratamiento sobre inquilinos de propiedades ubicadas en edificios multifamilias de 2 a 4 viviendas

Table 4: Treatment Effect for Tenants of Multi-Family Residence (2 – 4 Units)

	(1) In SF	(2) Same Address
<i>Treat</i> × <i>Period</i>		
1994-1999	0.0200 (0.0081)	0.0218 (0.0083)
2000-2004	0.0451 (0.0115)	0.0354 (0.0088)
Post 2005	0.0366 (0.0109)	0.0147 (0.0063)
Control Mean 1994 – 1999	0.7641	0.5410
Control Mean 2000 – 2004	0.5138	0.1827
Control Mean Post 2005	0.4346	0.1135
Adjusted R^2	0.586	0.608
Observations	1251801	1251801

Notes: Sample consists of all tenants between 20 and 65 years old living in San Francisco as of December 31, 1993 and in multi-family residences with 2 – 4 units that were built during 1900 – 1990. Table reports the mean of dependent variables for the control group during 1990 – 1994, 2000 – 2004 and post-2005. Standard errors are clustered at the person level.

Fuente: Diamond, McQuade, Qian (2019)

Por otro lado, los inquilinos que se benefician por el control de alquileres mostraron un 2% de probabilidad mayor de quedarse en San Francisco en el corto plazo, un 4,51% en el mediano plazo, y un 3,66% en el largo plazo. Comparado al grupo de control, las estimaciones reflejan un aumento del 2,62%, 8,78% y 8,42%, respectivamente. Podría afirmarse que, sin control de alquileres, mucha gente no habría permanecido en San Francisco en el mediano plazo, especialmente tras el alza en el nivel de rentas que tuvo lugar en la segunda mitad de los 90.

3.2.3 Heterogeneidad del Efecto del Tratamiento

Los autores no se han limitado a presentar solo estos resultados. Se han inclinado por estudiar con profundidad los efectos del control de alquileres sobre los inquilinos, diferenciando los individuos estudiados según grupo étnica, barrio, permanencia en la vivienda y edad. La heterogeneidad de los casos de estudio resulta ser de mucha relevancia.

La discriminación racial es una realidad en Estados Unidos que también alcanza al ámbito inmobiliario, y resulta en que los individuos pertenecientes a minorías étnicas encuentren mayor dificultad para encontrar una vivienda. Por tal motivo se podría especular que, dada esta “restricción” transversal al grupo de control y al grupo de tratamiento, los inquilinos afroamericanos, hispanoamericanos y otras minorías dentro del grupo de tratamiento hayan mostrado una mayor probabilidad de permanencia en el domicilio que habitaban en 1993, y también mayor probabilidad de seguir viviendo en San Francisco. En otras palabras, la hipótesis es que con mayor seguridad han optado por seguir alquilando la misma vivienda por estar regulada, y para evitar iniciar una nueva y probablemente larga búsqueda de vivienda.

Para la gente de raza blanca del grupo de tratamiento, la probabilidad de permanecer en el mismo domicilio y en San Francisco fue 2,1% y 2,8% mayor, respectivamente, que para el grupo de control. Las diferencias de probabilidades entre el grupo de tratamiento y el grupo de control fueron notablemente mayores para el resto de los grupos raciales. En otras palabras, los efectos de los controles de alquileres se vieron exacerbados para las minorías, tal y como se especulaba que iba a suceder. Según indicaron los autores, los afroamericanos e hispanoamericanos del grupo de tratamiento han mostrado una probabilidad de permanecer en el domicilio de 1993 superior en un 10,7% y un 7,1%, respectivamente. Si se considera el hecho de permanecer en San Francisco, la probabilidad para cada grupo racial fue mayor en un 10,7% y en un 10,1%, respectivamente.

En vista de estos resultados, los autores afirmaron que “esto sugiere que el control de alquileres tuvo un impacto sustancial en limitar el desplazamiento de las minorías de la ciudad, una señal adicional de que el control de los alquileres beneficia enormemente a la cohorte inicial de inquilinos que están cubiertos por la ley”¹⁰.

Continuaron el análisis segmentando la muestra según la edad de los inquilinos, el período de tiempo que llevaban en el departamento que habitaban en 1993, y si el precio de alquiler está por encima o por debajo de la mediana en cada momento del período estudiado. Por un lado, buscaron identificar si los inquilinos del grupo de tratamiento que llevaban más años valoraban de forma más pronunciada (y tal vez “desproporcionada”) al control de alquileres. Por otro, se propusieron reconocer para qué rangos etarios el control de alquileres es más apreciado. Todo ello, identificando alquileres en “barrios caros” y aquellos en “barrios baratos” según el ZIP-Code de las viviendas.

Por tal motivo segmentaron a los individuos en los siguientes rangos: de 20 a 39 años de edad (*younger tenants*), y de 40 a 65 años de edad (*older tenants*). En paralelo, dividen a los casos de estudio en si llevaban menos de cuatro años en la vivienda (poco tiempo -*short-tenure*-), o entre cuatro y quince años (mucho tiempo -*long-tenure*-). También, como fue mencionado, se consideraron los precios de alquiler por encima o por debajo de la mediana.

Quedó de manifiesto que los efectos de los controles de alquileres son más leves en la sección más joven de la población, y esta conclusión fue considerada “intuitiva” para los autores. El motivo: pudo y puede existir menos apego entre la población más joven por una propiedad regulada, sobre todo si surgen necesidades de cambiar el espacio adonde viven, sea por proximidad a un nuevo trabajo o, fundamentalmente, porque desean formar una familia, y ello naturalmente puede requerir de una vivienda diferente.

Poniendo el foco en la población más longeva, la más afectada por los controles según la estimación, se realiza un hallazgo particular: aquellos inquilinos pertenecientes al grupo *long-tenure* (quienes llevan mucho tiempo en la vivienda) apreciaron más pronunciadamente el control de alquileres. De hecho, el grupo *short-tenure* (quienes no llevan demasiado en la vivienda) presentó una menor probabilidad de permanecer en la vivienda que habitaban en 1993.

Hasta ahora, se puede afirmar que el grupo más impactado por los controles de alquiler (i.e., quienes más lo apreciaron) es el de aquellos inquilinos de la fracción más longeva de la población estudiada, que a su vez llevaban más de 4 años habitando la vivienda que alquilaban a fines de 1993. Naturalmente se podría especular que, dentro de este grupo, quienes alquilaban una vivienda con precio de alquiler por encima de la mediana valorarían más que

¹⁰ Traducción propia.

las personas que alquilaban viviendas más baratas que la mediana. Efectivamente, ese fue el hallazgo de los autores: para ambos rangos etarios es más valorada la regulación si habitan viviendas cuyo alquiler está por encima de la mediana.

3.2.4 Efectos sobre las condiciones y calidad del barrio

Es relevante mencionar que entre los efectos negativos que giran en torno al control de alquileres está el deterioro en el estado de algunos vecindarios de la jurisdicción, y la gentrificación de otros. Este término se usa en sociología y urbanismo para referirse al proceso de ocupación de zonas urbanas deprimidas por clases medias y altas, que conlleva su revalorización y el desplazamiento de sus habitantes tradicionales, quienes dejan de poder afrontar los crecientes costos del vecindario.

Podría considerarse más esperable que tenga lugar el deterioro de las viviendas reguladas y también del barrio, y ello puede tener lugar por un camino directo y por otro indirecto. El directo involucra el desincentivo de los propietarios a invertir su dinero en el mantenimiento de su propiedad y del entorno de la misma. El camino indirecto, por su parte, deriva en una menor recaudación de impuestos debido a la caída en el valor de la propiedad regulada. Los impuestos a la propiedad recaudados son menos, y en consecuencia será menos el dinero disponible para mantener los barrios en óptimo estado. Esto también podría verse potenciado si los propietarios optasen por recuperar de alguna forma sus viviendas para habitarlas, o bien para readecuarlas y dejarlas exentas de la regulación de alquileres.

En cuanto a la gentrificación, es un fenómeno que puede no tener lugar si los inversores del mercado inmobiliario se ven a sí mismos reacios o intimidados por las regulaciones vigentes que puedan limitar el lucro que puedan obtener a partir de sus desarrollos inmobiliarios. Si lo hicieran, lo harían indudablemente para obtener ganancias, y las obtendrían de inquilinos que tengan la capacidad de pagar un precio más alto a cambio de habitar una vivienda con comodidades (*amenities*) en el edificio y en el barrio acordes a lo abonado. De esta forma, la gentrificación lograría paulatinamente desplazar o privar a ciertos individuos con ingresos no tan altos de habitar determinados vecindarios.

En línea con todo lo mencionado, un hallazgo de los autores fue el acotado listado de barrios de los cuales emigraron individuos del grupo de tratamiento luego de instaurado el control de alquileres. Ello es consistente con la idea de que los propietarios de viviendas reguladas hayan llevado adelante acciones para librarse de los inquilinos que rentaban sus propiedades al momento de extenderse la regulación en 1994, sea para vivir en las viviendas desalojadas o para remodelarlas y así exceptuarlas del control de alquileres. Dichas acciones, según indicaron, incluyen el pagar sumas siderales a los inquilinos para que rescindan el contrato de alquiler y se muden a otra vivienda. En cuanto a la idea de remodelar el edificio, convirtiéndolo en este caso en un condominio (*condominium* o *condos*) o bien en un *TIC* (*tenancy in common*)¹¹ para que no sea sujeto de regulación, se verá en la siguiente subsección un hallazgo que la avala.

¹¹ Se entiende por *tenancy in common* el tipo de copropiedad en el cual cada propietario posee una parte nominal del inmueble o propiedad (la mitad o un cuarto). Al fallecer cada copropietario, la parte que le corresponde se traspasa mediante testamento (o, si muere intestado, según las correspondientes normas). Aunque los copropietarios (*tenants in common*) tienen derecho a una parte nominal del inmueble o propiedad, hasta que este se vende o reparte formalmente entre ellos mediante una partición, todos tienen derecho a poseerlo en su totalidad. Además, las partes son indivisas, ya que el inmueble o propiedad no se divide físicamente, y también es único el cobro por impuesto a la propiedad. Los condominios son muy parecidos, pero sus partes son definitivamente separadas y poseídas por cada copropietario, y también lo son los impuestos de propiedad a pagar.

Los resultados avalan la teoría de que los inquilinos terminaron habitando vecindarios de menor calidad. El control de alquileres demuestra su ineficiencia a la hora de impulsar a los ciudadanos a rentar una vivienda regulada en un barrio de mayor calidad a otros, y ello se condice con el mencionado fenómeno de la gentrificación de algunos barrios de San Francisco. De todas formas, los autores afirmaron y presentaron resultados que indican que los ciudadanos se vieron ayudados por la regulación de alquileres para al menos permanecer en la ciudad.

3.3 Efectos sobre la parcela y sobre propietarios (*Parcel and landlord effects*)

En esta sección se retoma lo mencionado anteriormente en cuanto a si los propietarios de las viviendas reguladas llevaron adelante acciones para “desalojar” a sus inquilinos y así disponer de sus propiedades según su preferencia (remodelar para que estuvieran exentas de la regulación de alquileres, habitarlas o alquilarlas a otra persona a un precio más alto –pero con aumentos regulados como la ordenanza lo indica-), especialmente en áreas adonde es potencialmente más rentable hacerlo (i.e., en los vecindarios más exclusivos).

Para ello, los autores realizaron un estudio sobre las mismas propiedades, observando cómo el control de alquileres afecta al tipo de residentes que alquilan las viviendas, y cómo impacta en las inversiones realizadas por los dueños de las mismas. El objetivo, además, es analizar la oferta de bienes inmuebles para alquiler en el largo plazo.

La variable objetivo del modelo es una que toma un valor igual a 1 si, en un año determinado, el individuo estudiado continúa habitando en la misma vivienda (y/o con el mismo código postal) en San Francisco. En el caso contrario la variable dependiente equivale a 0.

Las variables independientes o explicativas capturan: diferencias en la distribución geográfica de edificios tratados (comparando con los del grupo de control); efectos fijos del inquilino estudiado; efectos fijos del año estudiado; una variable binaria que vale 1 para individuos del grupo de tratamiento y 0 para el resto, acompañada por el coeficiente de interés.

En los paneles del *Gráfico 3* se presentan los diferentes resultados obtenidos tras realizar la estimación. Los autores, en primer lugar, calcularon el número promedio de habitantes por parcela en los barrios de San Francisco, y a partir de ello analizaron la evolución de los individuos que habitaron cada parcela entre 1990 y 1994 como porcentaje de dicho promedio.

En el *Panel A* presentaron un resultado que, si bien no es estadísticamente significativo, puede orientar en cuanto al rumbo que ha tomado la cantidad de residentes tras la expansión del control de alquileres: una caída del 6,4% en el largo plazo.

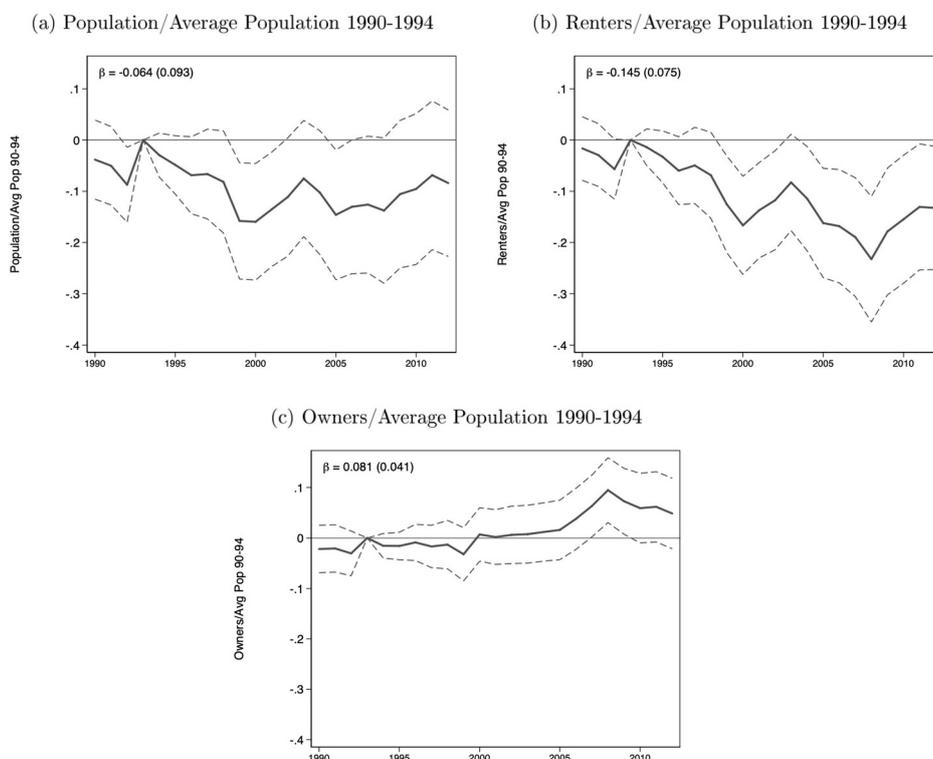
En el *Panel B* mostraron el foco hecho particularmente en los edificios regulados, los cuales componen el grupo de tratamiento, considerando por un lado la cantidad de inquilinos, y por otro la cantidad de propietarios habitando las viviendas en cuestión. Los hallazgos incluyeron una caída del 14,5% de residentes inquilinos de una parcela comparando el final de la década del 2000 con el punto inicial (1990 a 1994). Por otro lado, en el *Panel C* se muestra que ha tenido lugar un aumento del 8,1% en la cantidad de residentes propietarios en una parcela, también comparando los mencionados períodos. Estos resultados, según los autores, “es la

primera evidencia sugestiva de la idea de que los propietarios rediseñaron o convirtieron sus propiedades para lograr que estén exentas de la nueva regulación de alquileres”¹².

¹² Traducción propia.

Gráfico 3: efecto del tratamiento para viviendas en edificios multifamilia de 2 a 4 unidades

Figure 7: Treatment Effect for Multi-Family Residence (2 – 4 Units)



Notes: Sample consists of all multi-family residences with 2 – 4 units in San Francisco that were built during 1900 – 1990. The treatment effects along with 90% CI are plotted. Standard errors are clustered at the parcel level. The average treatment effects in the post-2006 period and their standard errors are reported in the upper-left corner.

Fuente: Diamond, McQuade, Qian (2019)

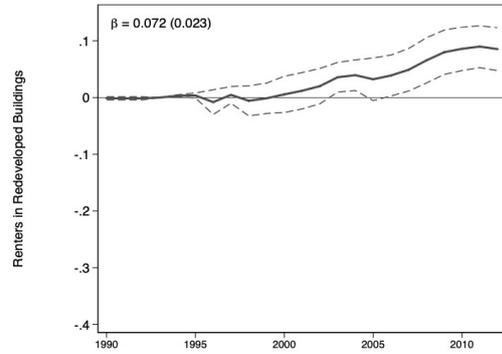
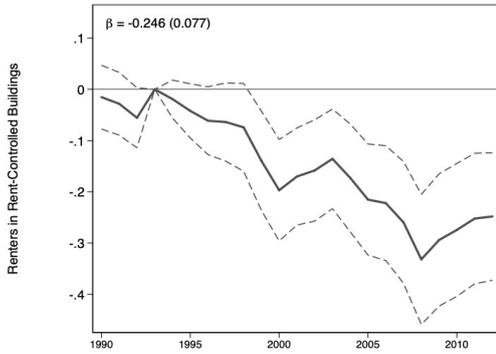
Los autores, posteriormente, hicieron doble clic en la caída en la cantidad de inquilinos, y presentaron en el Panel A del Gráfico 4 los resultados de su estimación: una impactante caída del 24,6% en la cantidad de inquilinos que habitan viviendas alcanzadas por controles de alquileres. Dicho desplome es mayor que la caída registrada para el total de inquilinos, y ello se debe a que no pocos edificios multi-familia pequeños con 4 o menos unidades (i.e., edificios abarcados por las regulaciones a partir de 1994) fueron remodelados y adaptados de forma tal de quedar exentos del control de alquileres. Este resultado confirma la idea de que los controles de rentas pueden disminuir la oferta de viviendas sujetas a la regulación en el mercado de alquileres inmobiliarios (en este caso, en un 7,2%). Esto tuvo lugar no solo porque las hayan ocupado sus mismos dueños, sino también porque sencillamente el stock de propiedades con renta controlada se achicó tras las remodelaciones y conversiones en *condos* o *TICs* como respuesta a la ordenanza.

Gráfico 4: efecto del tratamiento para viviendas en edificios multifamilia de 2 a 4 unidades

Figure 8: Treatment Effect for Multi-Family Residence (2 – 4 Units)

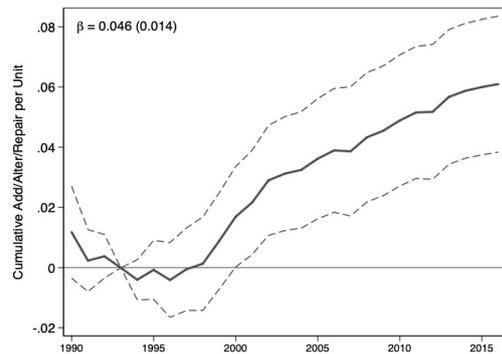
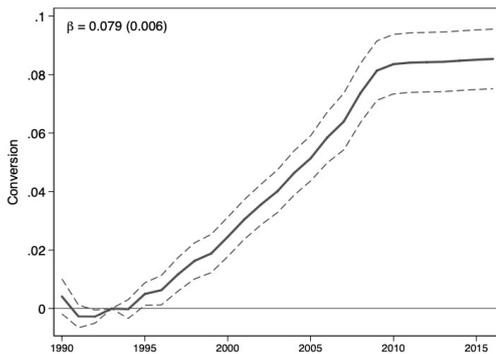
(a) Renters in Rent-Controlled Buildings/Average Population 1990-1994

(b) Renters in Redeveloped Buildings/Average Population 1990-1994



(c) Conversion

(d) Cumulative Add/Alter/Repair per Unit



Notes: Sample consists of all multi-family residences with 2 – 4 units in San Francisco that were built during 1900 – 1990. The treatment effects along with 90% CI are plotted. Standard errors are clustered at the parcel level. The average treatment effects in the post-2006 period and their standard errors are reported in the upper-left corner.

Fuente: Diamond, McQuade, Qian (2019)

3.4 Impacto sobre la desigualdad

Lo expuesto en los incisos anteriores conduce también a preguntarse si la desigualdad entre los ciudadanos de San Francisco se ha visto potenciada o aminorada tras la expansión de los controles de alquileres que tuvo lugar en 1994.

Por un lado, esta regulación posibilitó a muchos ciudadanos del grupo de tratamiento a, por lo menos, permanecer en San Francisco, alquilando su vivienda de fines de 1993 a precios lentamente aumentados. En una ciudad adonde, en el corto plazo, los precios de los alquileres fueron en aumento, los individuos con bajos ingresos que habitaban viviendas reguladas pudieron continuar siendo ciudadanos sanfranciscanos.

Por otro, quienes se han visto perjudicados fueron los nuevos habitantes de la ciudad, quienes han encontrado menor oferta inmobiliaria y barreras mayores a la hora de decidir si mudarse a esta área. Principalmente, esto pudo haberse debido a que los propietarios de las viviendas alcanzadas por la regulación han optado por cobrar un precio de alquiler más alto desde el inicio, de forma tal que los aumentos autorizados sean idénticos, pero sobre una base mayor a la que pudieran haber fijado antes de 1994.

En otro orden de cuestiones, la gentrificación que ha tenido lugar en algunos vecindarios de San Francisco condujo a que sus habitantes fueran personas más acaudaladas que se pudieran permitir costear un alquiler alto (especialmente luego del alza generalizada de la segunda mitad de la década del 90). Ello, naturalmente, condujo a que el nivel de ingresos promedio haya aumentado con el tiempo, fruto de la migración de individuos pudientes a la ciudad que pudieran permitirse alquilar, por ejemplo, un departamento no regulado.

Todos estos factores, en conjunto, han contribuído a un aumento en la brecha salarial entre los ciudadanos de San Francisco, potenciando así las desigualdades.

3.5 Conclusiones del estudio de caso

El paper hizo foco en los efectos que los controles de alquileres tuvieron sobre los ciudadanos de San Francisco, haciendo foco en un caso muy particular que tuvo lugar en 1994, el cual allanó el terreno para realizar un *estudio de caso*.

Instaurada la expansión del control de alquileres sobre edificios multi-familia pequeños (con 4 o menos unidades habitacionales), los autores hallaron que los individuos del grupo de tratamiento, comparados con el grupo de control, tuvieron entre 10 y 20% más de probabilidad de seguir viviendo en el domicilio que habitaban en 1993. La diferencia en probabilidades fue todavía mayor si se observa si permanecieron o no en San Francisco.

Remarcaron que los efectos fueron especialmente marcados en las minorías raciales de la ciudad, dada la mayor dificultad que pueden llegar a tener fruto de la discriminación, y también en los hogares que llevaban más tiempo habitando las viviendas que habían pasado a ser reguladas en 1994.

Por otro lado, destacaron que la probabilidad de permanecer en las viviendas reguladas luego de 1994 fue más acotada para aquellos vecindarios adonde los precios de dichos inmuebles fueron en aumento. Ello fue un claro indicio de cómo los propietarios intentaron acordar con sus inquilinos para que liberen la vivienda y remodelarla para que esté exenta de los controles de alquileres (i.e., ocupándolas los mismos dueños, o bien remodelándolas para convertirlas en *condos* o *TIC*). Como consecuencia, la oferta de viviendas para alquiler se vio acotada en un

15% tras la introducción del control de alquileres, y el total de inquilinos ocupando viviendas reguladas cayó en un 25%.

Esta caída en la oferta naturalmente condujo a un aumento en las rentas en el largo plazo, según señalan con los autores, alocando la carga en los entonces futuros inquilinos de San Francisco. Ellos, a causa del control de alquileres expandido, han encontrado barreras más altas para poder migrar a la ciudad. Por otro lado, los desarrollos inmobiliarios que tuvieron lugar (construcciones o remodelaciones), según indican los autores, estuvieron orientados a potenciales inquilinos pudientes. Así fue como el control de alquileres contribuyó a potenciar la gentrificación de San Francisco.

Por todo lo expuesto, los autores afirmaron que “obligar a los propietarios a proporcionar un seguro contra los aumentos de alquiler puede, en última instancia, ser contraproducente”, y que “puede resultar menos distorsionador ofrecer (...) subsidios gubernamentales o créditos fiscales”. De esta forma, efectivamente, se podría evitar que los propietarios retiren sus bienes inmuebles de la oferta disponible para la venta o alquiler, e incentivarlos a que continúen alquilando y generando réditos de su inversión. Más que regular alquileres, los autores postulan como “un punto de investigación futura (...) diseñar un programa de seguro social óptimo para asegurar a los inquilinos contra grandes aumentos de alquiler”.¹³

4. Desregulación en Massachusetts (EEUU)

Ya de por sí no son abundantes los estudios realizados sobre los efectos de los controles de alquileres. Los papers que analizan los casos de desregulación de algún mercado de alquileres inmobiliarios pueden contarse con los dedos de una mano: Sims (2007) y Author et al. (2014). Ambos trabajos consideran un suceso que tuvo lugar en noviembre de 1994: según Sims (2007), “los propietarios (de viviendas en el estado de Massachusetts) lograron colocar una iniciativa en la boleta electoral de Massachusetts para prohibir el control de alquileres en todo el estado”¹⁴. La curiosidad es que en todo Massachusetts se votó por desregular el mercado de alquileres de viviendas, aunque únicamente en las ciudades de Boston, Brookline y Cambridge se encontraba vigente en ese entonces (dicho sea de paso, en las tres la mayoría de los votantes apoyó el mantener el control de alquileres, mientras que las restantes habían ya dejado atrás esta medida en la década anterior). Fue así que se generó una oportunidad para estudiar los efectos que tuvo la regulación de alquileres impuesta en las décadas de los 60 y 70, y la desregulación de alquileres en las mencionadas ciudades del estado de Massachusetts. Sims (2007) toma datos de la ciudad de Boston, mientras que Author et al. (2014) consideran en su estudio a la ciudad de Cambridge.

4.1 Desregulación en Boston, Massachusetts (EEUU)

Sims (2007) examinó, según indica, “los efectos del control de alquileres en Massachusetts sobre la voluntad de los propietarios de alquilar unidades de vivienda, sobre los niveles de alquiler y costo de los apartamentos ocupados por inquilinos, el mantenimiento de esos apartamentos y la duración del arrendamiento”¹⁵.

¹³ Traducción propia.

¹⁴ Traducción propia.

¹⁵ Traducción propia.

Si bien las regulaciones de alquileres empezaron a regir en la década de los 70, únicamente las ciudades de Boston, Cambridge y Brookline continuaban con controles de rentas vigentes en el año de la desregulación, como ya fue mencionado. Además, tenían cuatro elementos en común:

- En las tres jurisdicciones existía una comisión o *board* centralizado con la facultad de fijar los niveles máximos de alquiler. Mientras que Boston supo realizar aumentos anuales de aproximadamente 5%, Brookline usualmente permitía aumentos del 4% anual, y Cambridge los condicionaba al aumento del IPC (sea cual fuere el crecimiento anual del IPC, estaba determinado y fijado un aumento que representaba un 85% de dicho crecimiento). Otros aumentos estuvieron sujetos a estudio y aprobación de parte de las autoridades pertinentes.
- Existían leyes y regulaciones muy duras que obstaculizaban a los propietarios si estos hubiesen querido convertir sus inmuebles sujetos a control de alquileres en *condos*, los cuales no se encontraban alcanzados por dichos controles.
- Los inquilinos se encontraban “protegidos” por otras regulaciones que les involucraba. Por un lado, se encontraba prohibido el desalojo de inquilinos sin la previa aprobación de la autoridad pertinente. Para lograrla, los propietarios debían demostrar las violaciones en las que sus inquilinos hayan incurrido. Por si fuera poco, los *landlords* eran susceptibles de ser penados con una suma monetaria si no proveían el debido mantenimiento de servicios esenciales en su propiedad controlada (i.e., agua corriente, calefacción, etc.). En Cambridge, además, los departamentos controlados no podían permanecer más de tres meses vacantes.
- Existía un sistema para remover viviendas de futuro control de alquiler. Cada ciudad tenía sus reglas, pero en términos generales, se encontraban exentas las nuevas construcciones y las viviendas totalmente remodeladas.

4.1.1 Datos y metodología

Los datos fueron tomados de la *American Housing Survey-Metropolitan Sample* (en adelante, AHS-MS) para las áreas estadísticas metropolitanas de Boston (MSA), para los años 1985, 1989, 1993 y 1998. Es una encuesta realizada periódicamente en diferentes ciudades en forma alternada a lo largo y ancho de Estados Unidos. Quienes son encuestados responden preguntas acerca de la renta que pagan, el mantenimiento de la vivienda, y demás características de la misma. El elemento observado en el estudio realizado fueron las viviendas, y no los inquilinos, y sus respectivas zonas.

El autor tomó dos muestras diferentes de datos de la AHS-MS de Boston. La primera muestra incluyó todas las viviendas en cada uno de los cuatro años de la encuesta que fueron debidamente entrevistadas, sin importar la antigüedad de sus residentes. La segunda muestra fue tomada de la primera: una submuestra que incluyó únicamente las viviendas en las que el residente era inquilino, y excluyó las unidades de vivienda pública (*public housing units*) y las unidades de vivienda donde el inquilino pagaba un alquiler no monetario.

En línea con lo mencionado anteriormente, en el estudio también se incluyeron datos sobre permisos de construcción emitidos por las autoridades competentes del este de Massachusetts y proporcionados por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, tomó una estrategia de diferencias-en-diferencias en un modelo de regresión que tuvo como variable dependiente al precio de alquiler de la unidad estudiada, comparando el cambio en los promedios de los resultados de interés para las viviendas ubicadas en zonas

que en 1995 fueron desreguladas, con los mismos cambios para viviendas cuyo status de regulación se mantuvo. Su primer objetivo fue examinar los efectos del control del alquiler en varias características de las viviendas, incluyendo la cantidad de viviendas ofrecidas en alquiler, el nivel de la renta y los costos de la vivienda, la calidad de la unidad y el tiempo que lleva el inquilino en el lugar.

Las variables independientes, igual que la dependiente, consideraron la zona en la que la vivienda se ubicaba, y el año estudiado. Los regresores abarcaron: una binaria indicativa de si la vivienda había sido desregulada (1) o no (0), acompañada del coeficiente a estimar –el cual mide el efecto del control de alquileres¹⁶–; efectos fijos de la zona; efectos fijos del período; y características de la vivienda.

Además de estimar el efecto de la eliminación del control de alquileres en las características de la vivienda, buscó medir cómo afectó la cantidad de unidades de alquiler ofrecidas. Según señaló el autor, hay dos vías por la cual el control de alquileres puede distorsionar la cantidad de viviendas disponibles para alquilar. Por un lado, de una forma más directa, puede provocar que el total mismo disminuya (por diversos motivos). Por otro, puede impactar en la proporción de viviendas alquiladas sobre el total (*intensive margin of rental housing units*).

Primero, consideró la cantidad de viviendas cubiertas por permisos de construcción (*building permits*) en el este de Massachusetts durante el período estudiado. En segundo lugar, utilizó las ponderaciones muestrales del conjunto de datos AHS-MS para obtener una aproximación del número de viviendas en cada zona para un año en particular.

El autor consideró datos censales de 1990 dentro del set de datos de 1998 para identificar qué viviendas estuvieron ocupadas por sus propietarios en 1990, para luego distinguir si pasaron a estar en alquiler en 1998 (definió una variable que equivale a 1 si así fue, y 0 en caso contrario). Propuso observar los efectos derrame que podían generar la presencia de viviendas con control de alquiler sobre las rentas cobradas en viviendas desreguladas.

4.1.2 Resultados: cantidad de viviendas ofrecidas

Según lo visto en secciones anteriores, y acorde a las hipótesis desarrolladas por expertos en el tema, es de esperarse notar que la cantidad de remodelaciones de edificios (o solicitudes para las mismas) ascenderían frente a una entrada en vigencia de un control de alquileres. Ello, como se ha expuesto, puede (y suele) tener como motivo escapar a dicho control, y que las propiedades puedan alquilarse al precio que sus dueños deseen.

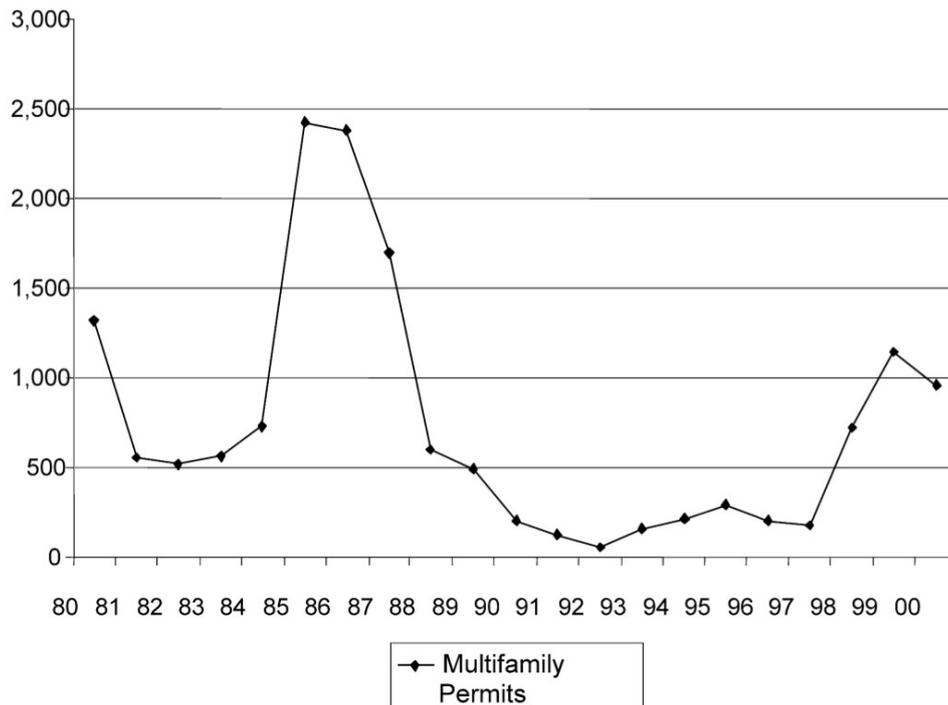
Por otro lado, se suele exponer como hipótesis que el control de alquileres desincentiva la construcción por temor a que la regulación eventualmente alcance a edificios más modernos, y que de esta forma se reduzca la ganancia que se pueda obtener por alquilar o vender una propiedad.

El autor presentó en el *Gráfico 5* que las solicitudes de construcción o remodelación aprobadas para edificios multifamilia fueron en aumento tras la desregulación del mercado de alquileres. Se le podría atribuir este resultado al cambio que tuvo lugar en 1995. Sin embargo, en la

¹⁶ Cabe aclarar, además, que únicamente para los datos correspondientes al año 1998 hubo viviendas que hayan sido desreguladas, dado que en los otros años estudiados -1985, 1989, 1993- las viviendas estaban o no reguladas, pero mantuvieron ese status hasta 1995 (i.e., en 1998 pudieron haber mantenido su status, o bien pudieron haber sido desreguladas).

década anterior la cantidad de solicitudes aprobadas fueron muy altas, aún con control de alquileres vigente, con lo cual el nivel bajo de solicitudes aprobadas pudo haber sido una anomalía, y no lo habitual.

Gráfico 5: número de permisos de construcción aprobados por año en Boston, Cambridge y Brookline



The figure shows the number of units approved under building permits in Boston, Brookline and Cambridge from 1980–2000. *Source:* Department of Housing and Urban Development building permits database.

Fig. 3. Building permits for controlled cities 1980–2000.

Fuente: Sims (2007)

¿Ello fue prueba concluyente para refutar las hipótesis habituales? Según indica el autor, no necesariamente las cantidades observadas en los datos implicaron una mayor oferta de viviendas para el alquiler del público. Esta cuestión fue abordada y presentada en la *Tabla 2*, en la que el autor presentó estimaciones del efecto que tuvo la desregulación del mercado de alquileres sobre la oferta de viviendas. En la mencionada tabla se tomó a cada zona estudiada como unidad de estudio.

Una de las conclusiones obtenidas en esta estimación fue la existencia de mayor probabilidad (0,2%) de aumento en la cantidad relativa de viviendas para las zonas desreguladas. Es un efecto minúsculo, pero estadísticamente significativo y diferente de cero (aunque con error estándar alto). Estudiando las tres ciudades que seguían reguladas, el autor notó que Boston ha mostrado un crecimiento positivo en las viviendas ofrecidas tras la desregulación, lo cual no fue observado para Brookline y Cambridge. Se puede concluir que la eliminación del control de alquileres, al menos en el corto plazo, no ha impulsado demasiado la construcción de nuevas viviendas.

En otro orden de cuestiones, si se observan las columnas 3 a 6 de la misma tabla, se puede identificar otra de las conclusiones del estudio: el control de alquileres ha disminuido considerablemente el número de viviendas de alquiler disponibles y el número de unidades de condominio en las zonas estudiadas.

Paralelamente, el autor tomó como unidad de observación a las viviendas (y no a las zonas), se y definió una variable dependiente con valor igual a 1 si la vivienda es un alquiler, y cero en caso contrario. Los resultados se presentan en las columnas 3 y 4. Los coeficientes de la columna 3 indican que la eliminación del control de alquileres estuvo asociada con un aumento de 6% en la probabilidad de que una vivienda sea un alquiler. Considerando particularmente a los condominios de manera similar, la desregulación se asoció a un aumento del 8% en la probabilidad de que una vivienda determinada sea un condominio.

Una interpretación sencilla de los resultados es que el control de rentas redujo las conversiones de *condos* en un intento de evitar que las viviendas fueran ocupadas por su propietario y permanecieran dentro de la oferta inmobiliaria. Por otro lado, se identificó una menor probabilidad de que estas unidades fueran puestas en alquiler, debido a que eso las habría vuelto susceptibles al control de los alquileres.

En la *Tabla 3* se puede identificar evidencia concreta a favor de que el control de los alquileres provocó la eliminación de viviendas del mercado de alquileres inmobiliarios. Con esta estimación se buscó comparar zonas no controladas y zonas reguladas, e identificar si las unidades en zonas que experimentaron una desregulación de alquileres tuvieron mayor probabilidad de dejar de estar ocupadas por su propietario para ser ofrecida a un inquilino.

La muestra utilizada en las primeras tres columnas de esta tabla incluyen todas las viviendas del AHS-MS de Boston de 1998 que se identificaron como ocupadas por el propietario en la *survey* de 1990. La variable dependiente toma el valor 1 si la vivienda pasó a estar ocupada por inquilinos en 1998. El regresor de interés es una variable que indica si la zona de una vivienda fue desregulada en 1995. Las columnas 2 y 3 controlan por el alquiler, el valor y el tamaño de la propiedad.

Las estimaciones de coeficientes positivos son estadísticamente significativas, y sugieren que las propiedades ubicadas en zonas desreguladas presentaron una probabilidad 7% mayor que las zonas nunca controladas de convertirse en viviendas de alquiler después de la desregulación de 1995. Las columnas 4 a 6 presentan resultados que demuestran un efecto no significativo en la transición de las viviendas en la dirección opuesta, desde la ocupación por un inquilino hacia que sea ocupada por su propietario.

En resumen, en palabras del autor, “hay evidencia débil de que el control de alquileres ha afectado a la gran cantidad de viviendas ofrecidas en Boston, pero evidencia mucho más sólida de que el control de alquileres llevó a los propietarios a dejar de alquilar sus propiedades. El cambio de 6 a 7 puntos porcentuales en la probabilidad de alquiler entre zonas controladas y no controladas puede parecer pequeño, pero cuando se aplica a las tres ciudades, implica que el control de alquileres mantuvo miles de unidades fuera del mercado.”¹⁷

Tabla 2: efectos de la desregulación de alquileres en la cantidad de viviendas que componen a la oferta

¹⁷ Traducción propia.

Table 2
Effects of rent decontrol on the quantity of housing supplied

Dependent variable	Extensive supply		Intensive supply		Condominiums	
	Fraction of units in the MSA		Probability a given unit is rented		Probability Unit has condo status	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Decontrol Effects</i>						
Ever controlled zone * 1998	0.0018 (0.0038)		0.0608 (0.0237)		0.0812 (0.0090)	
Boston * 1998		0.0080 (0.0045)		0.0829 (0.0299)		0.0867 (0.0105)
Other controlled zone * 1998		-0.0005 (0.0035)		0.0170 (0.0312)		0.0700 (0.0084)
<i>Zone Effects</i>						
Allston-Brighton-Roslindale	-0.0117 (0.0075)	-0.0134 (0.0066)	0.0469 (0.0243)	0.0418 (0.0264)	0.0169 (0.0085)	0.0156 (0.0082)
Jamaica Plain						
Back Bay-Fenway-	-0.0220 (0.0111)	-0.0287 (0.0102)	0.0067 (0.0260)	0.0014 (0.0277)	0.0399 (0.0126)	0.0385 (0.0121)
North End-South End						
Charlestown-E. Boston-	-0.0058 (0.0067)	-0.0092 (0.0061)	0.0260 (0.0267)	0.0198 (0.0239)	-0.0246 (0.0077)	-0.0262 (0.0082)
S. Boston-N. Dorchester						
Mission Hill-Roxbury (part)	-0.0333 (0.0075)	-0.0372 (0.0069)	0.1219 (0.0420)	0.1169 (0.0388)	-0.0446 (0.0114)	-0.0458 (0.0119)
Dorchester						
Mattapan-W. Roxbury	-0.0219 (0.0106)	-0.0208 (0.0093)	0.0174 (0.0264)	0.0119 (0.0258)	-0.0421 (0.0144)	-0.0435 (0.0144)
Hyde Park						
Brookline-Newton	-0.0088 (0.0074)	-0.0077 (0.0065)	0.0109 (0.0291)	0.0225 (0.0236)	0.0519 (0.0097)	0.0548 (0.0099)
Cambridge-Somerville	0.0051 (0.0046)	0.0036 (0.0041)	0.0234 (0.0180)	0.0337 (0.0189)	-0.0037 (0.0082)	-0.0011 (0.0081)
<i>Year Effects</i>						
1989			0.0437 (0.1395)	0.0428 (0.1397)	0.0212 (0.0160)	0.0212 (0.0162)
1993			0.1500 (0.1223)	0.1494 (0.1225)	0.2729 (0.0938)	0.2728 (0.0938)
1998			0.0489 (0.0828)	0.0485 (0.0831)	0.1781 (0.1024)	0.1776 (0.1024)
N =	84	84	10,480	10,480	10,512	10,512
Unit of observation	Zone	Zone	Unit	Unit	Unit	Unit

Notes. Columns (1)–(2) are zone level regressions with the fraction of the units in the MSA in each particular zone, calculated from sampling weights, as the dependent variable. Columns (3)–(6) report estimates of linear probability models with a dummy variable for rental tenure (3)–(4) or condo status (5)–(6) as the dependent variable. Regressions in columns (3)–(6) include quadratics and cubics for number of bedrooms and other rooms, categorical age and number of building units, age of building interactions with year, and controls for type of heat and presence of central air as well as zone and year fixed effects. Columns (1)–(2) include zone level averages of the controls and include zone fixed effects. Standard errors are corrected for clustering on the zone year level.

Fuente: Sims (2007)

Tabla 3: transición en la duración del alquiler de vivienda (1990-1998)

Table 3
Transition of unit tenure 1990–1998

Outcome	Transition owner–renter			Transition renter–owner		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Zone decontrolled in 1995	0.119 (0.017)	0.082 (0.018)	0.071 (0.018)	–0.036 (0.018)	–0.024 (0.018)	–0.024 (0.018)
Control for number of rooms	no	yes	yes	no	yes	yes
Control for categorical 1990 rent	no	no	no	no	yes	yes
Control for categorical 1990 value	no	yes	yes	no	no	no
Interaction of rooms/rent or value	no	no	yes	no	no	yes
<i>N</i> =	1875	1875	1875	1648	1648	1648

Notes. The reported coefficients are from linear probability models with outcome dummies = 1 if the unit changed tenure status from 1990 to 1998. The sample in columns (1)–(3) is all units from the 1998 survey that were owner occupied in 1990. The sample in (4)–(6) is all 1998 units that were renter occupied in 1990. Categorical controls reflect value intervals provided in the data.

Fuente: Sims (2007)

4.1.3 Resultados: alquiler, mantenimiento y duración

¿Cuál es la magnitud de los efectos del control de alquileres sobre el nivel general de precios de alquiler? Ello fue estimado y presentado en la *Tabla 4* por el autor, en la cual también son detalladas las estimaciones de efectos sobre el mantenimiento de las viviendas, y también sobre la duración de la estadía de un inquilino en la vivienda que alquila y habita.

En primer lugar, según indica la columna 1 de la *Tabla 6*, la desregulación de los alquileres estuvo asociada a un salto de 84 dólares (valor de 1998) en el nivel de rentas. En la columna 2, esta vez considerando los denominados costos de vivienda o *housing costs*¹⁸, se asoció a la desregulación a un salto de 64 dólares en los mismos.

Por otro lado, en lo que al efecto sobre el mantenimiento de las viviendas concierne, se deben observar las columnas 3 a 5 de la misma tabla. En la columna 3, según indicó el autor, se presentan los resultados de las estimaciones de un modelo de probabilidad lineal, cuya variable de interés vale 1 si la vivienda sufrió inconvenientes serios de mantenimiento, y 0 en caso contrario. Las estimaciones obtenidas, aunque no significativas estadísticamente, indicaron una menor probabilidad de ocurrencia de incidentes de mantenimiento, así como un decrecimiento en la cantidad misma de ocurrencias de los mismos. Sin embargo, la columna 5, correspondiente al efecto de la desregulación sobre el mantenimiento “estético” de la vivienda (i.e., reparación de paredes –pintura o agujeros-, de piso, entre otros) sí presentó significatividad estadística. Efectivamente, el fin del control de alquileres supuso que las viviendas tuvieran un 6% menos de probabilidad de necesitar mantenimiento de esta índole. Según indicó el autor, era esperable dado que el no cumplir con reparar fallas en calefacción o agua corriente, por ejemplo, suponía multas, pero no para pintar una pared dañada.

¹⁸ Los costos de vivienda son la compensación o tarifas pagadas o cobradas, generalmente periódicamente, por el uso de cualquier propiedad. terrenos, edificios o equipos. Los pagos de alquiler o hipoteca, los costos de servicios públicos, los impuestos a la propiedad, las tarifas de la asociación de propietarios y el mantenimiento del hogar son todos costos de vivienda comunes.

Tabla 4: efectos de la desregulación de alquileres en las características de las viviendas por zona

Table 4
Effects of rent decontrol on zone housing characteristics

Dependent variable	rent	cost	severe	# probs	chronic	length
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Decontrol Effects</i>						
Ever controlled zone * 1998	83.78 (20.63)	64.25 (24.73)	-0.02 (0.05)	-0.11 (0.08)	-0.05 (0.02)	-1.84 (0.59)
<i>Zone Effects—Controlled Zones</i>						
Allston—Brighton—Roslindale	100.50 (26.86)	109.27 (32.95)	0.08 (0.04)	0.07 (0.12)	0.02 (0.03)	0.61 (0.78)
Jamaica Plain						
Back Bay—Fenway—Downtown	200.14 (25.37)	199.51 (31.36)	0.04 (0.05)	0.02 (0.11)	0.00 (0.03)	1.11 (0.87)
North End—South End						
Charlestown—E. Boston— S. Boston—N. Dorchester	-75.25 (32.35)	-77.30 (33.94)	-0.04 (0.05)	-0.19 (0.11)	-0.06 (0.03)	3.23 (0.85)
Mission Hill—Roxbury (part)	-111.84 (25.69)	-71.60 (33.71)	0.00 (0.06)	-0.04 (0.14)	0.04 (0.05)	1.12 (1.39)
Dorchester						
Mattapan—W. Roxbury	-109.26 (25.81)	-91.23 (33.54)	0.10 (0.05)	0.13 (0.10)	0.05 (0.03)	2.88 (0.66)
Hyde Park						
Brookline—Newton	197.93 (35.53)	207.45 (39.05)	0.09 (0.04)	0.02 (0.12)	0.00 (0.02)	-0.36 (0.70)
Cambridge—Somerville	8.02 (23.94)	15.93 (29.51)	0.14 (0.05)	0.25 (0.10)	0.08 (0.02)	1.24 (0.76)
<i>Year Effects</i>						
1989	-18.48 (87.09)	156.15 (71.50)	-0.05 (0.14)	-0.36 (0.38)	-0.07 (0.03)	1.77 (1.74)
1993	22.10 (90.94)	123.80 (123.03)	-0.20 (0.19)	-0.29 (0.22)	-0.20 (0.09)	2.27 (1.55)
1998	119.73 (61.67)	150.37 (64.38)	-0.18 (0.24)	0.05 (0.34)	0.01 (0.06)	4.67 (0.84)
<i>N</i> =	3541	3445	3145	3047	3543	3542
Number of clusters	84	84	84	84	84	84

Notes. All regressions include quadratics and cubics for number of bedrooms and other rooms, categorical age and number of building units, age of building interactions with year, and controls for type of heat and presence of central air as well as zone and year fixed effects. Column (1) also controls for whether various utilities are included in the rent. Standard errors are corrected for clustering on the zone year level. All regressions are weighted by the inverse probability that the housing unit is in the sample. Severe problems include pipe and plumbing failures, heating failures and electrical problems. Chronic problems include holes in wall or floor, chipped or peeling paint, plaster damage, loose railings, etc. Rent and housing costs are in 1998 dollars.

Fuente: Sims (2007)

En cuanto a lo presentado en la última columna de la tabla, se podría decir que era esperable observar que la duración de los acuerdos de alquiler se redujera (caída estimada de 1,84 años), dado que los inquilinos se han visto condicionados a conservar su vivienda regulada para pagar montos artificialmente bajos.

4.1.4 Resultados: efectos derrame

Es posible que el control de alquileres, así como su desregulación, impacte en las viviendas que no están alcanzadas por la normativa. En el caso de Boston, esto pudo haber impactado a través del sistema de apelación pasiva de alquiler planteado en el paper.

Como efecto indirecto, el control de alquileres puede afectar el precio de las unidades cercanas no controladas. Si bien la baja oferta de viviendas debido al control de alquileres podría aumentar los alquileres en el sector no controlado de la jurisdicción, la poca atención y mantenimiento brindada a las viviendas controladas puede hacer que las zonas adonde rija un control de alquileres sean menos deseables para quienes viven en viviendas no reguladas. Este efecto derrame debido a un mantenimiento subóptimo podría desvalorizar una zona residencial, tal vez reduciendo todos los alquileres en la mencionada área.

En la *Tabla 5* figuran los resultados de la estimación realizada con el modelo (6), con el cual se abordó la posibilidad de que el control de rentas afecte tanto a viviendas reguladas como a no reguladas. En el Panel A se puede obtener una estimación con *OLS* muy alineada con lo recién planteado: según se indica en las columnas 1 y 2, se ha asociado al control de alquileres con una caída general de 170 a 180 dólares en el alquiler mensual. En las columnas 3 y 4 se vuelve a observar este resultado: la proporción de viviendas dentro de una zona que están bajo control de alquileres incidirá en el valor del alquiler de las viviendas no controladas. La consecuencia de esto: la estimación de la caída en el precio de alquiler de las viviendas observadas se vio potenciada (alrededor de 200 dólares de cada mes). Los efectos derrame, acorde a lo estimado, han incidido negativamente en el precio. Según indicó el autor, como se ha mencionado anteriormente, “una posible explicación de este resultado podrían ser los problemas crónicos de mantenimiento causados por el control de los alquileres.”¹⁹

¹⁹ Traducción propia.

Tabla 5: vivienda propia y efectos derrame del control de alquileres

Table 8

Own unit and spillover effects of rent control

Dependent variable	no spillover effects		with spillover effects	
	rent	cost	rent	cost
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>A. Least Squares</i>				
Unit is controlled	-172.26 (28.53)	-182.47 (26.86)	-204.60 (25.01)	-205.96 (26.30)
Percent controlled in zone	-	-	-230.53 (94.07)	-165.94 (100.23)
<i>B. Instrumental Variables</i>				
Unit is controlled	-457.56 (137.10)	-341.19 (148.89)	-327.37 (185.60)	-351.38 (204.25)
Percent controlled in zone	-	-	-238.91 (191.69)	19.04 (213.28)
<i>C. First-Stage</i>				
Dependent variable			controlled	% controlled
Decontrolled zone * 1998			-0.11 (0.04)	-0.10 (0.02)
Built before construction exemption * Controlled zone			0.06 (0.03)	0.01 (0.01)
Exemptible by owner occupied provision * Controlled zone			-0.03 (0.02)	0.007 (0.004)
Exemptible as single family dwelling * Controlled zone			-0.21 (0.04)	-0.05 (0.02)
<i>F</i> -value (4, 83 degrees of freedom)			14.17	11.45
<i>N</i> =	3544	3488	3544	3488
Number of clusters	84	84	84	84

Notes. All regressions include quadratics and cubics for number of bedrooms and other rooms, categorical age and number of building units, age of building interactions with year, and controls for type of heat and presence of central air as well as zone and year fixed effects. Columns (1) and (3) also controls for whether various utilities are included in the rent. Standard errors are corrected for clustering on the zone year level. All regressions are weighted by the inverse probability that the housing unit is in the sample. Rent and housing costs are in 1998 dollars. The reported *F* tests have as null hypotheses that the coefficients on all instruments jointly equal zero.

Fuente: Sims (2007)

4.1.5 Conclusiones del estudio de caso

El autor reconoció y aprovechó el final de los controles de alquileres de 1995 como una oportunidad para estudiar los efectos de una regulación del tipo sobre diferentes aspectos del mercado inmobiliario, comportamiento de los propietarios y los inquilinos, y demás. Concluyó, tras observar los resultados presentados, lo siguiente:

*“(...) la intuición presentada en modelos microeconómicos simples es correcta. El control de los alquileres disminuye la cantidad de unidades de alquiler (viviendas) ofrecidas, así como el alquiler y el mantenimiento de las unidades. También alarga las estancias de los inquilinos. Además, hay evidencia que sugiere que el control de rentas produce pequeños efectos indirectos que disminuyen el alquiler de las viviendas no controladas en áreas controladas.”*²⁰

4.2 Desregulación en Cambridge, Massachusetts (EEUU)

²⁰ Traducción propia.

Entre los años 1970 y 1994, todas las viviendas disponibles para el alquiler que hayan sido construidas antes de 1969 estuvieron sujetas a un control de alquileres riguroso: no solo se encontraron limitados los aumentos en los precios de alquiler, sino que también fue limitada la remoción de viviendas del stock disponible para rentar a potenciales inquilinos. Según lo observado por quienes estudiaron este tema (i.e., el ya citado Sims (2007)), las rentas de viviendas reguladas han llegado a estar hasta 40% por debajo de aquellas de inmuebles no regulados, y ello se podía ver reflejado en el estado y en el mantenimiento de las propiedades alcanzadas por el control de alquileres.

El objetivo de Author et al. (2014) fue aprovechar lo que ellos reconocieron como una “oportunidad única” para identificar los efectos derrame que pueden suponer los controles de alquileres (y la remoción de los mismos) en el mercado inmobiliario. Ello se debe a que el resultado de la votación que tuvo lugar en 1994 (entre otras iniciativas, se decidió a escala estatal si eliminar o no el control de alquileres hasta entonces vigente) no fue fácilmente anticipable: se optó por desregular el mercado de alquileres de viviendas por un acotado 51%-49%.

Aprovecharon la diversidad que existió en lo que denominaron la “intensidad del control”: enfrentaron un stock no creciente de viviendas alcanzadas por la regulación²¹, el cual coexistía geográficamente hablando con otras propiedades no reguladas en los mismos barrios, con lo cual pudieron identificar vecindarios con mayor o menor proporción de viviendas controladas (en adelante se referirá a esto como *RCI* por las siglas en inglés de *Rent Control Intensity* – intensidad del control de alquileres-).

Bajo este escenario, los autores buscaron identificar y distinguir los canales por los cuales la eliminación del control de alquileres puede afectar el valor de mercado de las propiedades del área estudiada:

- el efecto directo, el cual refleja la posibilidad de los propietarios de cobrar rentas sin una restricción impuesta y más alineado con el valor del mercado, revalorizando los retornos de las inversiones realizadas;
- y el efecto indirecto, a través del cual se puede ver más ponderada y apreciada la zona estudiada, dado un posible mayor deseo de invertir para revalorizar las viviendas desreguladas y sus barrios, y que sean más atractivos para habitar. Según señalan los autores, frente a un escenario de esta índole sería esperable ver que los inquilinos de viviendas con alquiler controlado (y luego desregulado) se vean desplazados por otros más acaudalados, que sí puedan costear el alquiler desregulado (y, por ende, más alto que antes).

A lo largo del trabajo, los autores no logran descomponer todo aquello que pudiera formar parte del denominado efecto indirecto, pero se apalancan en evidencia histórica para afirmar que “cada uno de estos canales fue relevante”. Adicionalmente, reconocen que “debido a que era poco probable que el *Cambridge Rent Control Board* (la Junta de Control de Alquileres de Cambridge -en adelante *CRCB* por sus siglas en inglés-), autorizara aumentos de alquiler después de las mejoras en las propiedades, se percibió ampliamente que el control de alquileres aminoraba los incentivos de los propietarios para mantener y mejorar las propiedades controladas (i.e., sus propiedades).”²² Tal fue así que Sims (2007) reconoció e

²¹ A diferencia de lo estudiado en Diamond et al. (2019), la cantidad de propiedades sujetas al control de alquileres no se vio expandida –tanto en 1970 como en 1994, estaban alcanzados inmuebles construidos antes de 1969.

²² Traducción propia.

identificó el estado de deterioro de las viviendas alcanzadas por el control de alquileres en Boston, y también lo hicieron Author et al. (2014).

Entre otros fenómenos, la desregulación del mercado de alquileres significó:

- Un aumento en el nivel de precios de alquiler, tanto para las viviendas que estaban reguladas como para aquellas que no lo estaban (aunque en menor medida);
- Un incremento en la cantidad y en la calidad de viviendas ofrecidas para alquiler en el mercado inmobiliario (Sims (2007));
- Un aumento en la rotación (o *turnover*) de inquilinos en la ciudad (no necesariamente eran familias o individuos de bajos recursos quienes accedieron a viviendas con rentas controladas entre 1970 y 1994, pero estas indudablemente terminaron ocupadas por gente con mayores ingresos luego de la desregulación).

El foco de los autores, como fue mencionado, se encontró en estudiar el precio de mercado de las viviendas de Cambridge, Massachusetts, y no en el precio de alquiler de las mismas luego de la desregulación. Dicho de otra forma, los efectos derrame (*spillover effects*) de la regulación y desregulación de alquileres fue lo observado en su trabajo, aplicando diferentes metodologías para llegar a conclusiones que avalan, en resumen, la hipótesis de que las propiedades (las desreguladas y las que nunca estuvieron reguladas –en adelante, “no reguladas”-) se verían revalorizadas, y que su valor de mercado aumentaría (especialmente para las propiedades desreguladas).

4.2.1 Regulación de alquileres en Cambridge, Massachusetts: descripción

Además de los detalles anteriormente mencionados, hay otros acerca del control de alquileres de Massachusetts que es de suma importancia mencionar.

Por un lado, la CRBC, entidad estatal encargada de implementar y supervisar el cumplimiento del control de alquileres, tuvo la potestad de recibir y autorizar las solicitudes de aumento en los alquileres que realizaban los propietarios alcanzados por la regulación. Según indican los autores, “en las décadas de 1970 y 1980, el CRCB autorizó una serie de modestos aumentos generales de alquiler que iban del 1,15 al 3,1 por ciento, destinados a cubrir los aumentos en los costos de calefacción, los costos operativos y los impuestos a la propiedad.” Comentaron también que los propietarios “también podían solicitar subir los precios por encima de los aumentos programados, pero estas variaciones rara vez se buscaron o se concedieron”²³. Ello pudo haberse debido a la vasta cantidad de obstáculos y burocracia que el CRCB pudiera ofrecer a los propietarios solicitantes.

Por otro, una limitación fuerte impuesta a los dueños de las propiedades alcanzadas por la regulación: las viviendas controladas, si eran desocupadas por algún inquilino que las hubiera habitado, no podían actualizar su precio de alquiler a uno mayor, similar al vigente en el mercado. Debían mantenerse las propiedades disponibles para que otro grupo familiar la ocupase al mismo (o similar) precio regulado, lo cual implicó que varias propiedades fueran removidas de la oferta de viviendas disponibles para alquilar. Ello, en consecuencia, supuso que el estado de Massachusetts publicara la denominada *Removal Permit Ordinance (RPO en adelante)* en 1979, a través de la cual se limitó a los propietarios de viviendas reguladas: se volvió mucho más complicado retirar su propiedad del mercado de alquileres, y también el

²³ Traducción propia.

convertirlas en propiedades de un tipo no alcanzado por el control de alquileres (i.e., condominios).

Fue la denominada *Cambridge Small Property Owner's Association* (Asociación de Propietarios de Pequeñas Propiedades de Cambridge) la que impulsó la idea de desregular el mercado de alquiler de viviendas, frente a tanto obstáculo para disponer libremente de sus bienes. Tal es así que en 1994 se votó a favor de que se elimine el control de alquileres a nivel estatal, por un margen muy estrecho. Sin embargo, no todas las viviendas fueron desreguladas: hubo personas a las cuales se les proveyó un período de gracia de 2 años (discapacitados, ancianos, personas de bajos ingresos, entre otros).

¿Qué siguió luego de que, tras más de 20 años, se desregulara el mercado de alquileres en Massachusetts? Como era de esperar, el nivel de precios de alquiler aumentó en los primeros tres años (especialmente para las viviendas que fueron desreguladas, cuya mediana aumentó en un 40% comparado al 13% de las no reguladas). En consecuencia, la rotación aumentó pronunciadamente en los años posteriores. Los autores realizaron esta afirmación tras construir un panel con individuos de 17 o más años de edad junto con los domicilios asociados a cada uno de ellos entre los años 1991 y 2000.

Plantearon un modelo cuya variable dependiente toma un valor igual a 1 si el residente estudiado i habitaba la vivienda observada j en el uno de los años estudiados- t , pero no la habitaba en el año previo. Consideraron variedad de factores, como si la vivienda en cuestión estuvo sujeta a control de alquileres o no, y si el momento de estudio es el año 1995 o alguno posterior. En la *Tabla 6* se encuentran los resultados de las estimaciones realizadas por los autores. La media general estimada de la variable dependiente indica casi un 27% de probabilidad de que el inquilino no haya vivido en la propiedad el año previo, y los coeficientes estimados poseen signos variados, aunque presenten significatividad.

Tabla 6: rotación o turnover en propiedades residenciales de Cambridge (1992-2000)

TABLE 1
TURNOVER AT CAMBRIDGE RESIDENTIAL LOCATIONS, 1992–2000

	DEPENDENT VARIABLE: INDICATOR EQUAL TO ONE IF RESIDENT WAS NOT AT LOCATION IN PRIOR YEAR			
	All Properties (1)	Houses (2)	Condominiums (3)	Apartments (4)
Mean of dependent variable	.269 (.197)	.232 (.178)	.297 (.209)	.335 (.223)
RC	-.003 (.008)	.073*** (.008)	-.035** (.016)	-.056** (.026)
RC × Post	.054*** (.008)	.025*** (.008)	.076*** (.022)	.057** (.025)
Observations	310,949	172,996	70,558	67,395

NOTE.—The dependent variable is an indicator equal to one if a resident was not present in the current unit in the prior year (and zero otherwise). RC is an indicator for a location that was rent controlled in 1994, and Post is an indicator for year 1995 and after. All specifications include year controls, structure type dummies, and geographic fixed effects for the 91 block groups in the 1990 census containing addresses listed in the Cambridge city census. Robust standard errors clustered by block group are in parentheses.

* $p < .1$.

** $p < .05$.

*** $p < .01$.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

En el *Gráfico 6* se presenta la diferencia en la rotación que tuvo lugar en Cambridge. Si bien en los años previos a 1994 el porcentaje de rotación venía siendo alto, en el último tramo de la década de los 90 la rotación de viviendas desreguladas se disparó por encima del 30%, contra un 20-25% de las viviendas no reguladas (según los autores, no han mostrado grandes cambios).

Otra consecuencia de la desregulación de alquileres fue el pronunciado aumento en las inversiones realizadas en propiedades residenciales (sea para nuevas construcciones o para remodelaciones). También han incrementado las solicitudes para convertir inmuebles en *condos*, y curiosamente también la proporción de propiedades disponibles para el alquiler (recordemos que Sims (2007) reportó un aumento del 6%).

Todo lo mencionado supuso un cambio en las condiciones de los inmuebles y los barrios de la ciudad de Cambridge: mayores inversiones en construcción o remodelación, mejor mantenimiento de las viviendas fruto de los mayores precios de alquiler, y revalorización del valor de mercado de las propiedades. Todo ello contribuyó a que la ciudad cambiara su perfil.

Gráfico 6: rotación de inquilinos en Cambridge, Massachusetts, comparando viviendas desreguladas con viviendas que nunca fueron alcanzadas por el control de alquileres

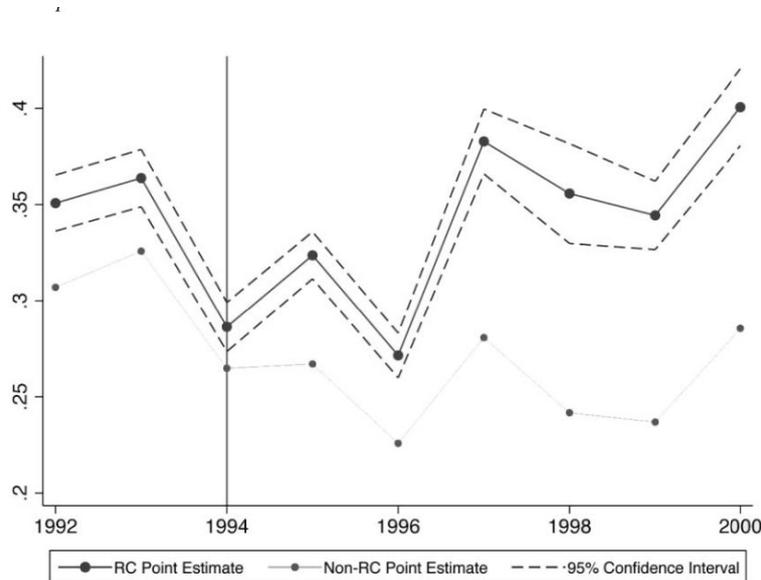


FIG. 2.—Residential turnover in Cambridge controlled relative to never-controlled units, 1992–2000. The figure plots coefficients on $RC \times Year$ variables from an event-study regression in which the dependent variable is an indicator equal to one if the resident was not present in the current Cambridge unit in the prior year (and zero otherwise). RC is an indicator for a location that was rent controlled in 1994. This specification includes an RC main effect, year controls, structure type dummies, and geographic fixed effects for the 91 block groups in the 1990 census containing addresses listed in the Cambridge city census. The 95 percent confidence intervals are constructed from robust standard errors clustered by block group. The vertical line in 1994 indicates the year preceding rent control removal.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

4.2.2 Efectos directos e indirectos del control de alquileres

Para empezar a diferenciar los efectos directos e indirectos del control de alquileres, los autores plantearon un modelo del mercado inmobiliario que considera el vínculo entre la regulación de alquileres y el precio de las viviendas alcanzadas o no por la normativa.

En el modelo que plantean, una ciudad está compuesta por N barrios, con un continuo de viviendas en cada uno. Los potenciales residentes tienen preferencias similares, y seleccionan la ubicación que más utilidad les genere. Su función de utilidad depende del consumo de *housing services* (en adelante los denominaremos servicios de vivienda)²⁴, un bien de consumo que no es la vivienda, y los servicios o comodidades disponibles en el barrio adonde habite (*amenities*). Los propietarios de las viviendas maximizan sus ganancias eligiendo el nivel de mantenimiento que optan por pagar (función creciente de los mencionados servicios de vivienda).

²⁴ Los servicios de vivienda son aquellos prestados y asociados con el uso o la ocupación de una unidad de alquiler. Incluyen, entre otros, reparaciones, mantenimiento, pintura, luz, calefacción, agua, servicio de ascensor, control de plagas, instalaciones de lavandería, servicio de limpieza, eliminación de residuos, estacionamiento, entre otros.

Las comodidades de un barrio dependen del precio de mantenimiento de los inmuebles y del nivel de ingresos de los vecinos. Es de esperar, en el marco del modelo (y por qué no en la realidad) que en el equilibrio de libre mercado los alquileres son más altos en barrios con mayor nivel de *amenities*, el cual es resultado del mayor mantenimiento y del alto nivel de ingresos de sus habitantes.

La imposición de un control de alquileres limita el nivel de alquileres del modelo, ubicándolo por debajo del nivel de equilibrio de libre mercado, lo cual implica que el mantenimiento de las viviendas reguladas puede verse mermado. Los inquilinos, agentes en este modelo, pueden verse complacidos por esta reducción en el precio de alquiler, o pueden verse incentivados a otro barrio con mejores características (mayor nivel de comodidades, que viene de la mano de mayores alquileres). Dado este último caso, se mudarían ~~para~~ y así liberarían una vivienda a otras personas que sí apreciarían habitar una vivienda menos costosa que en el equilibrio, aunque en un barrio que será menos “vistoso” con el paso del tiempo.

El hecho de que todos los barrios estén compuestos por viviendas alcanzadas y no alcanzadas por el control de alquileres, logra que también las viviendas no reguladas se vean impactadas en forma indirecta por la normativa. Los barrios adonde se encuentran se verán eventualmente deteriorados y con menor calidad de comodidades como fruto del desinterés y falta de recursos suficientes de todos los vecinos para el mantenimiento del vecindario y de los inmuebles.

En línea con el fenómeno estudiado, los autores afirmaron que desregular el mercado de alquileres revierte todos estos efectos: si bien los alquileres de las viviendas desreguladas volverían a alcanzar el nivel de equilibrio desregulado, también aumentarían de forma indirecta los de las viviendas nunca reguladas. Esto se debe a que, de forma indirecta y en el mediano plazo, la calidad de los *amenities* del barrio aumentaría, haciéndolo más deseable para habitar.

Los autores lo plantearon de esta forma:

“Los aumentos de precios inducidos en viviendas no controladas después de la desregulación reflejan la capitalización en el valor de la vivienda (...): mantenimiento mejorado o, más en general, inversiones en vivienda y mayores comodidades en el vecindario debido a (...) mejoras de capital en otras propiedades. Por lo tanto, el aumento de precios de alquiler en viviendas no controladas, neto de los costos de recursos adicionales gastados en mantenimiento y mejoras, se puede utilizar para evaluar los efectos externos de la desregulación (*spillover effects*).”²⁵

Estos efectos indirectos fueron estimados por los autores, evaluando el aumento en el valor de mercado de las viviendas nunca controladas y neteando los componentes atribuibles a la inversión realizada por los propietarios.

4.2.3 Datos y metodología

Los autores reconocieron 15000 parcelas de tierra sujetas a impuestos dentro de Cambridge, organizadas en lo que denominaron *maplots*. Tomando datos de 1995 del *Cambridge Assessor's File*, y dividiéndolos por categorías (casas de una familia -*single-family house*-, casas de dos familias -*two-family house*-, casas de tres familias -*three-family house*-, condominios -

²⁵ Traducción propia.

condos-, complejos de departamentos, etc.), identificaron aquellas propiedades sujetas al control de alquileres. Eso fue logrado tomando también información histórica publicada por el CRCB obtenida por una solicitud al *Freedom Of Information Act*. Reconocen a cada *maplot* como regulado o controlado si alguna vivienda dentro del mismo se encontraba alcanzada por el control de alquileres en 1994. Con estos datos calcularon la proporción de viviendas que estaban reguladas, y con ello el grado de intensidad de control de alquileres.

Teniendo todo ello en cuenta, tomaron dos bases de datos y las unificaron: tomaron los datos de *Cambridge Assessor's Files* de 1995 y 2005 (consideran los valores de las propiedades de la ciudad en 1994 y en 2004), y también una base de datos comerciales del Warren Group que enumera todos los cambios de propietarios de los inmuebles entre 1988 y 2005 (incluyendo los precios, domicilios, *map-lot*, año de construcción, tipo de propiedad, entre otros varios datos de las propiedades). Toda esta información les fue de utilidad para intentar dimensionar el impacto del final el control de alquileres sobre el valor de las propiedades.

En la *Tabla 7* se detallan estadísticas descriptivas (en dólares del 2008) de los datos recopilados, segmentando según si las viviendas estuvieron controladas o no, y si eran casas o *condos*. Aproximadamente el 29% de las viviendas estudiadas se encontraban bajo la regulación de alquileres, y la mayor parte de este porcentaje estaba compuesto por *condos*. Otro hallazgo, no menos relevante, es que el precio de las casas aumentó fuertemente en términos reales: el promedio, según indican los autores, se vio incrementado en 111 log points. Además, destacaron que el valor de las casas históricamente fue mayor al de los *condos*, y que las viviendas que nunca estuvieron reguladas mostraron valores mayores a aquellas alcanzadas por los controles.

Tabla 7: descripción estadística de los datos y distribución del RCI

TABLE 2
DESCRIPTIVE STATISTICS: ASSESSED VALUES (2008 Dollars) AND DISTRIBUTION
OF RENT CONTROL INTENSITY

	NEVER CONTROLLED		DECONTROLLED	
	1994	2004	1994	2004
A. Houses				
Log value	12.72 (.56)	13.65 (.55)	12.56 (.48)	13.61 (.45)
RCI	.30 (.15)	.30 (.15)	.34 (.14)	.35 (.14)
Observations	7,426	7,145	829	839
B. Condominiums				
Log value	12.36 (.58)	13.10 (.46)	11.66 (.67)	12.77 (.38)
RCI	.32 (.19)	.31 (.18)	.45 (.14)	.43 (.14)
Observations	3,602	4,921	3,618	4,600

NOTE.—The table reports means and standard deviations (in parentheses) of assessed values and RCI for residential structures by structure type, rent control status, and year. RCI is calculated over a 0.20-mile radius. Assessed values are converted to real 2008 dollars using the Consumer Price Index for All Items Less Shelter for All Urban Consumers, Series Id: CUUR0000SA0L2, Not Seasonally Adjusted.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

Con estos datos midieron el índice *RCI* de cada zona para cada propiedad, sumando la totalidad de las viviendas de cada zona (o como los autores le definen, *geography*) que se encontraban alcanzadas por el control de alquileres, y dividiéndolas por el total de viviendas de la misma zona.

Por otro lado, para cuantificar la exposición que cada vivienda tiene al control de alquileres (*rent control exposure*) consideraron una función exponencialmente decreciente de la distancia de la propiedad en cuestión de otras viviendas reguladas o no en la ciudad, considerando un radio de 0.1, 0.2 y 0.3 millas a partir de la misma. Consideraron, principalmente, el radio de 0.2 millas.

Para lo que los autores denominaron “una típica vivienda en un área residencial”, el 34% de las propiedades dentro del área definida por el radio de 0.2 millas se encontraba regulada. Para el caso de un *condo* regulado, que característicamente se encontraban en áreas con alto *RCI*, el mencionado porcentaje ascendía a un 45% (versus 32% para *condos* que nunca estuvieron regulados).

4.2.4 Resultados de las estimaciones principales

En la *Tabla 8* se presentan los resultados de las estimaciones con las cuales los autores buscaron identificar el efecto causal de la desregulación de alquileres sobre el valor de las propiedades desreguladas entre 1994 y 2004. Más de 20 años de control de alquileres lograron que, según las estimaciones de los autores, el valor de las propiedades alcanzadas por la normativa estuviera 50 log-points por debajo del valor de las viviendas no reguladas. La desregulación supuso que esta brecha se achicara a 22 log-points. La estimación no distingue los efectos directos de los indirectos.

Buscaron distinguir los efectos que tuvo la desregulación sobre propiedades nunca reguladas y el diferencial con respecto a las que sí lo fueron. En la *Tabla 9* se encuentran los resultados de las estimaciones realizadas. El hallazgo principal: una vivienda, cuanto mayor su exposición al control de alquileres, menor valor tenía antes de 1994. Adicionalmente, el diferencial existente fue reducido tras la desregulación.

Tomando el hipotético caso de “exposición cero” a los controles de alquileres²⁶, los autores encontraron que una vivienda con el nivel de exposición promedio tenía un valor 19 log-points menor que aquel en el caso de que su *RCI* fuera 0. Por otro lado, al testear la robustez de las estimaciones, identificaron que tras la desregulación las propiedades que formaban parte del percentil 75 de exposición al control de alquileres ganó un 13% más de valor de mercado que las propiedades del percentil 25.

Las columnas 5 a 7 de la mencionada tabla presentan que los valores de las viviendas desreguladas y nunca reguladas se vieron beneficiados en mayor proporción por el efecto indirecto de la remoción del control de alquileres. Los estimadores son significativamente diferentes de cero, y no se rechaza la hipótesis de que sean iguales para ambos tipos de vivienda. Sin embargo, en la realidad, lo que se observa es que las propiedades desreguladas vieron sus valores aumentados en mayor proporción tras el fin de la regulación. Los autores señalaron que el modelo planteado no logró explicar por qué sucede esto, pero ellos sugirieron que se debió al bajo mantenimiento y mala gestión de las propiedades alcanzadas por los controles. Ello está en línea con un hallazgo que no es estadísticamente significativo: mayor apreciación de viviendas desreguladas con respecto a viviendas nunca controladas.

²⁶ Los autores definieron como caso hipotético una situación en la cual cada vivienda se encuentra completamente aislada de otras que se encuentren reguladas.

Tabla 8: estimaciones de los efectos de la desregulación de alquileres

TABLE 3
EFFECTS OF RENT DECONTROL ON ASSESSED VALUES

	DEPENDENT VARIABLE: LOG OF ASSESSED PROPERTY VALUE (1994, 2004)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
RC	-.504*** (.075)	-.504*** (.052)	-.515*** (.052)	
RC × Post	.217*** (.039)	.227*** (.037)	.249*** (.034)	.221*** (.040)
Block group fixed effects	No	Yes	Yes	No
Tract trends	No	No	Yes	Yes
Map-lot fixed effects	No	No	No	Yes
R ²	.605	.759	.763	.938

NOTE.— $N = 32,980$. The sample is all assessed Cambridge houses and condominium properties in 1994 and 2004. RC is an indicator for a location that was rent controlled in 1994, and Post is an indicator for year equal to 2004. Year fixed effects and structure-type dummies are included in all regressions. Block group fixed effects correspond to the 89 Cambridge block groups in the 1990 census containing assessed properties. Tract trends are tract × Post dummies for each of 30 tracts from the 1990 census. Map-lot fixed effects are dummy variables for each of the 9,497 residential parcels in Cambridge. Map-lot fixed effects absorb the RC main effect in col. 4. Robust standard errors clustered by 1990 block group are in parentheses.

* $p < .1$.

** $p < .05$.

*** $p < .01$.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

Tabla 9: estimaciones desglosadas de los efectos directo e indirecto de la desregulación de alquileres

TABLE 4
EFFECTS OF RENT DECONTROL AND RENT CONTROL INTENSITY ON ASSESSED VALUES

DEPENDENT VARIABLE: LOG OF ASSESSED PROPERTY VALUE
(1994, 2004)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
RC	-.440*** (.057)	-.484*** (.050)	-.503*** (.052)		-.232 (.188)	-.217 (.184)	
RC × Post	.175*** (.038)	.196*** (.036)	.233*** (.034)	.208*** (.040)	.202* (.114)	.174 (.107)	.132 (.114)
RCI	-.581* (.325)	-.792 (.479)	-.938* (.494)				
RCI × Post	.328** (.136)	.258* (.138)	.545*** (.191)	.475*** (.180)			
Non-RC × RCI					-.568 (.546)	-.686 (.561)	
Non-RC × RCI × Post					.281* (.168)	.514** (.227)	.415* (.220)
RC × RCI					-1.211** (.535)	-1.416** (.555)	
RC × RCI × Post					.249 (.215)	.651*** (.231)	.607** (.256)
Block group fixed effects	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes	No
Tract trends	No	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
Map-lot fixed effects	No	No	No	Yes	No	No	Yes
H ₀ : RCI × Post coefficients equal					.909	.598	.514
R ²	.611	.761	.765	.938	.764	.767	.938

NOTE.— $N = 32,980$. RCI is calculated over a 0.20-mile radius and demeaned. RC is an indicator for a location that was rent controlled in 1994, and Post is an indicator for year equal to 2004. RC and RC × RCI main effects are absorbed by map-lot fixed effects in cols. 4 and 7. Year fixed effects and structure type dummies are included in all regressions. Block group fixed effects correspond to the 89 Cambridge block groups in the 1990 census containing assessed properties. Tract trends are tract × Post dummies for each of 30 tracts from the 1990 census. Map-lot fixed effects are dummy variables for each of the 9,497 residential parcels in Cambridge. Test of the equality of the RCI × Post coefficients reports p -values from tests that non-RC × RCI × Post and RC × RCI × Post coefficients are equal. Robust standard errors clustered by 1990 block group are in parentheses.

* $p < .1$.

** $p < .05$.

*** $p < .01$.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

En la *Tabla 10* se presenta un desglose según el tipo de vivienda: casas y *condos*. El hecho de que el efecto directo de la desregulación haya sido notablemente menor para casas desreguladas que para *condos* desregulados pudo haberse debido al alto nivel de inversión en refacciones sobre *condos* desregulados.

Tabla 10: estimaciones desglosadas de los efectos directo e indirecto de la desregulación de alquileres, comparando casas con condominios

TABLE 5
EFFECTS OF RENT DECONTROL AND RENT CONTROL INTENSITY ON ASSESSED VALUES
BY STRUCTURE TYPE

	DEPENDENT VARIABLE: LOG OF ASSESSED PROPERTY VALUE (1994, 2004)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A. Houses						
RC × Post	.065*** (.011)	.045*** (.016)	.024 (.023)	.035 (.036)	.035 (.023)	.035 (.032)
RCI × Post	.205* (.103)	.200 (.144)				
Non-RC × RCI × Post			.194* (.103)	.197 (.142)	.192** (.095)	.190 (.135)
RC × RCI × Post			.315** (.130)	.227 (.196)	.232* (.128)	.231 (.181)
H ₀ : RCI × Post coefficients equal			.080	.782	.553	.675
R ²	.855	.984	.855	.984	.858	.983
Observations	16,239	16,239	16,239	16,239	14,917	14,917
B. Condominiums						
RC × Post	.354*** (.038)	.345*** (.037)	.361*** (.135)	.276** (.131)	.235* (.132)	.236* (.136)
RCI × Post	.669** (.256)	.492** (.211)				
Non-RC × RCI × Post			.678** (.308)	.397 (.258)	.443** (.205)	.454** (.206)
RC × RCI × Post			.648** (.291)	.569** (.266)	.722** (.323)	.724** (.328)
H ₀ : RCI × Post coefficients equal			.925	.586	.398	.429
R ²	.714	.889	.714	.889	.725	.89
Observations	16,741	16,741	16,741	16,741	11,778	11,778
Block group fixed effects	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Map-lot fixed effects	No	Yes	No	Yes	No	Yes
Tract trends	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Excluding converted structures	No	No	No	No	Yes	Yes

NOTE.—RCI is calculated over a 0.20-mile radius. RC is an indicator for a location that was rent controlled in 1994, and Post is an indicator for year equal to 2004. In specifications that include RC, RCI, non-RC × RCI, or RC × RCI interacted with Post, main effects of these variables are included but not tabulated. Year fixed effects and structure type dummies are included in all regressions. Block group fixed effects correspond to the 89 Cambridge block groups in the 1990 census containing assessed properties. Map-lot fixed effects are a set of dummies for each residential parcel (8,453 for houses, 1,450 for condominiums). Tract trends are tract × Post dummies for each of 30 tracts from the 1990 census. Columns 5 and 6 exclude units that change usage categories between 1994 and 2004. Test of the equality of the RCI × Post coefficients reports *p*-values from tests that non-RC × RCI × Post and RC × RCI × Post coefficients are equal. Robust standard errors clustered by 1990 block group are in parentheses.

* *p* < .1.

** *p* < .05.

*** *p* < .01.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

El panel A de la mencionada tabla corresponde al estudio de las casas de Cambridge. Los autores estimaron un efecto indirecto sobre el valor de las casas de aproximadamente 20 log-points, lo cual implicó que una casa con un RCI de 0,37 (valor promedio) vio su valor aumentado e 7,4 log-points más que si no hubiese estado expuesta al control de alquileres (RCI igual a 0). También observaron los efectos indirectos desglosados, y reconocieron un

diferencial del 20 al 50% entre el efecto indirecto de las casas desreguladas con respecto a las casas nunca reguladas.

El panel B, por su parte, hace lo propio para los *condos* de Cambridge. Para este tipo de propiedad, los autores hallaron una apreciación 18 log-points mayor para los *condos* expuestos al RCI promedio comparados con el hipotético caso de un RCI nulo.

Los autores reconocieron un considerable aumento en la cantidad de *condos* entre 1994 y 2004 en Cambridge, y la mitad de este aumento se debió a conversiones de casas. Por otro lado, tanto para casas como para *condos* identificaron un pronunciado aumento en sus respectivos valores de mercado, principalmente atribuible a las inversiones realizadas y no necesariamente a la remoción del control de alquileres. Por tal motivo abordaron el estudio excluyendo a las propiedades que entre 1994 y 2004 cambiaron su categoría (i.e., pasaron de ser casas a *condos*).

Efectivamente, en las columnas 5 y 6 de la Tabla 10 demostraron que el efecto directo se vio sustancialmente reducido tras quitar de la muestra las propiedades convertidas, y que el efecto indirecto permaneció inalterado. Dedujeron, por lo tanto, que los efectos directos capturaron las inversiones realizadas por los dueños y los cambios en el valor disparados por la desregulación, especialmente para los *condos*.²⁷

4.2.5 Evolución de los precios de las propiedades entre 1988 y 2005

Al haberse considerado datos correspondientes a 1994 y a 2004, los autores optaron por utilizar los datos mencionados en apartados anteriores para estudiar la evolución de los precios de las propiedades entre 1988 (siete años antes de la desregulación) y 2005.

En el *Gráfico 10* se puede observar que, comparando con viviendas nunca reguladas de idénticas características, el valor de las viviendas desreguladas vendidas aumentó en 10 log-points en los primeros tres años posteriores a la remoción del control de alquileres, para luego continuar un sendero de crecimiento hasta 2005, año en el que el crecimiento alcanzó los 30 log-points comparado con 1994. Los autores compararon y encontraron un paralelismo entre esta serie de tiempo y el comportamiento de la rotación de los habitantes de Cambridge. Afirmaron, en vista de ello, que tomó años en empezar a manifestarse el efecto principal de la desregulación: lograr que los barrios sean más atractivos.

²⁷ Todas estas estimaciones fueron realizadas con la misma medida de RCI. Los autores consideraron variantes del cálculo de las estimaciones: tomaron, además del radio de 0.2 millas de distancia, otros dos (0.1 y 0.3 millas). Registraron un patrón evidente: que la magnitud estimada del efecto indirecto aumenta cuando se usa una medida de RCI que da mayor peso a propiedades más distantes al emplear un radio más amplio o una función exponencial más gradual.

Gráfico 10: estudio de caso sobre el efecto directo de la desregulación de alquileres sobre el valor de venta de las propiedades que fueron desreguladas desde 1994

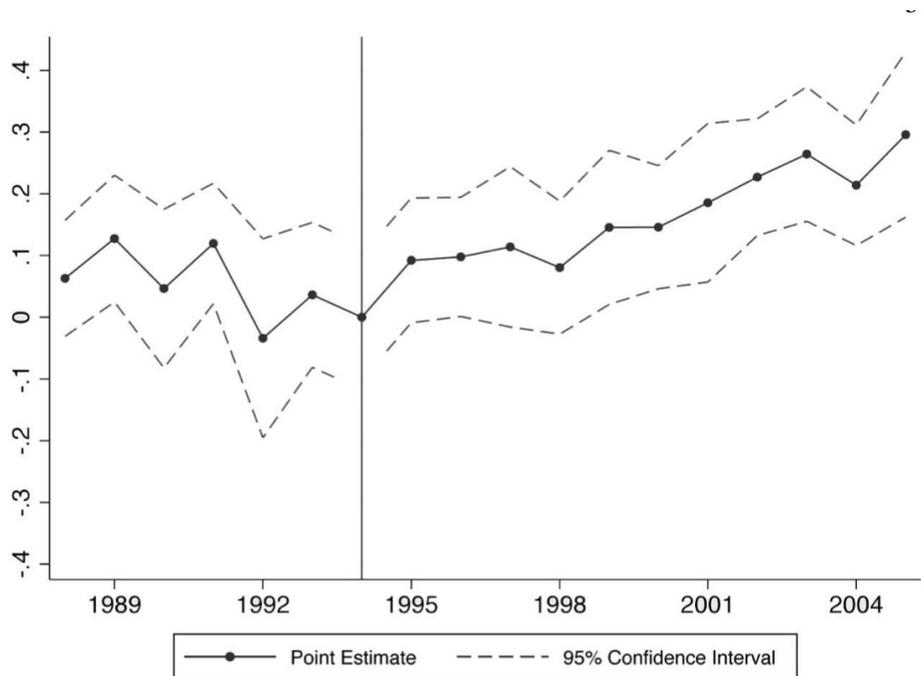


FIG. 3.—Event-study for direct effect of rent decontrol on transaction prices of decontrolled units, 1988–2005. The figure plots $RC \times Year$ coefficients from event-study regressions in which the dependent variable is log sale price, Winsorized to the 1st percentile separately for houses and condominiums. RC is an indicator for a location that was rent controlled in 1994. The regression also includes year dummies, block group fixed effects, structure type main effects and quadratic time trends, and controls for property characteristics: total rooms, bathrooms, bedrooms, interior square feet, lot size and its square, a dummy for lot size zero, log property age and its square, and a dummy for property age missing, all interacted with structure type dummies. Robust standard errors are clustered by block group. The vertical line in 1994 designates the year preceding rent decontrol.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

Por otro lado, en el Gráfico 11 se presenta el impacto que tuvieron los efectos indirectos sobre el valor de venta de viviendas desreguladas y nunca reguladas por separado. Los autores observaron el crecimiento sostenido del valor de venta de las viviendas nunca reguladas, y también resaltaron que dicho valor para las propiedades desreguladas. El hallazgo fundamental de los autores fue que las viviendas desreguladas que se encontraban muy expuestas al control de alquileres (*RCI* alto) tuvieron una “penalidad” más fuerte en su valor de venta que las viviendas nunca reguladas. Ello es un claro indicio del nivel de deterioro que pudo haber en el barrio de viviendas muy expuestas.

Gráfico 11: estudio de caso sobre el efecto indirecto de la desregulación de alquileres sobre el valor de venta de las propiedades desreguladas y nunca reguladas

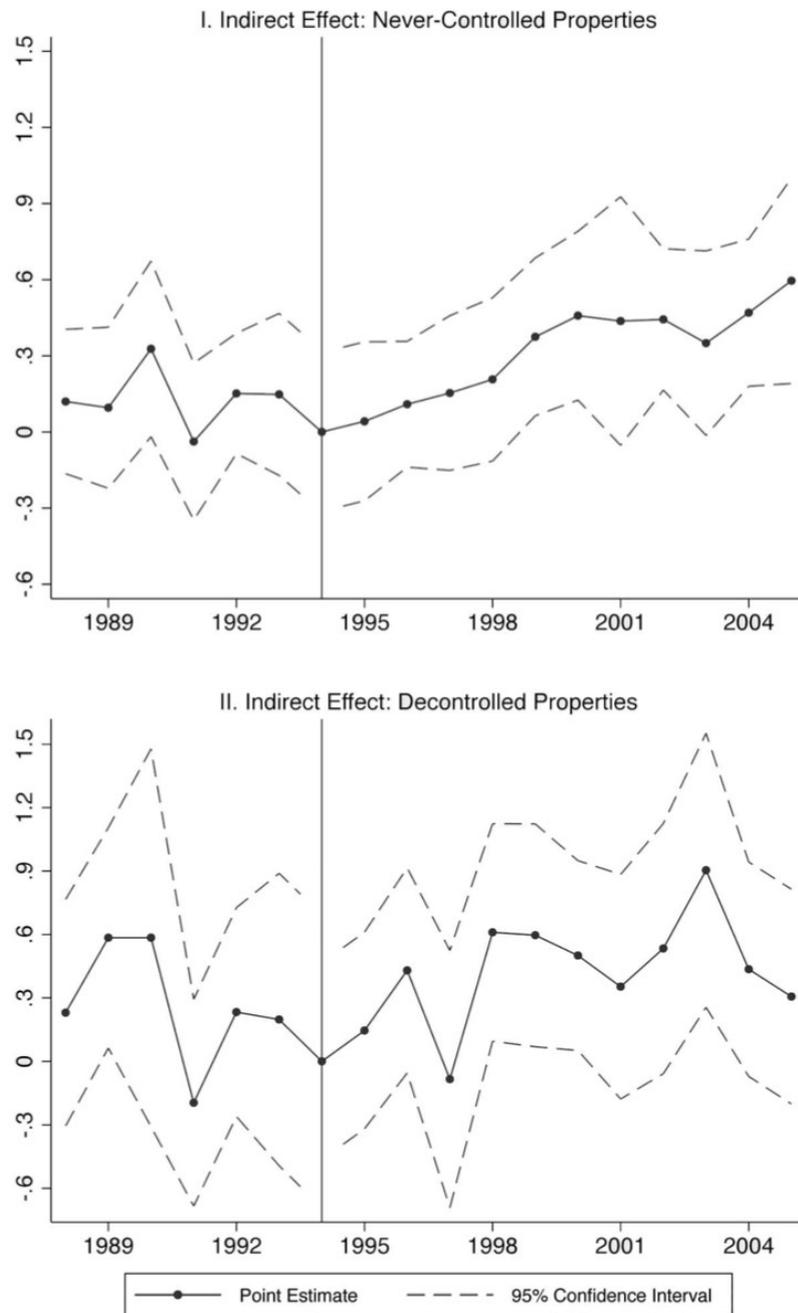


FIG. 4.—Event-study for the indirect effect of rent decontrol on transaction prices of never-controlled and decontrolled properties, 1988–2005. The figures plot $RCI \times Year$ coefficients from event-study regressions of log sale prices, Winsorized to the 1st percentile for houses and condominiums. RCI is calculated over a 0.20-mile radius. Panels I and II are estimated using never-controlled and formerly controlled properties. See figure 3 notes for specification details. Robust standard errors are clustered by block group. The vertical line in 1994 designates the year preceding rent decontrol.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

4.2.6 Observaciones sobre inversión y capitalización en Cambridge

Removido el control de alquileres, Cambridge gozó de un aumento pronunciado en las inversiones en inmuebles. Entre 1991 y 1994, según reportaron los autores, la inversión total permitida en casas y condominios fue de \$83 millones de dólares. Esta cifra aumentó para acumular \$455 millones en el período 1995-2004. Mientras tanto, los gastos de inversión (*investment expenditures*) anuales casi se duplicaron para las casas (desreguladas y nunca reguladas) y para los *condos* nunca controlados. Para los *condos* desregulados, por otro lado, se triplicó.

Los autores señalaron que “si bien menos de una de cada 25 unidades residenciales recibió un permiso de construcción anualmente, esta fracción aumentó sustancialmente después del fin del control de alquileres: en un 17 por ciento y un 7 por ciento entre las casas nunca controladas y desreguladas, y en un 38 y un 45 por ciento entre los condominios nunca controlados y descontrolados.”²⁸

Si esto fue propiamente causado o no por el fin del control de alquileres, es una pregunta que se han hecho los autores. En el *Gráfico 12* presentaron que el impacto sobre las inversiones permitidas fue muy fuerte, y que el dinero invertido creció pronunciadamente para luego volver a niveles pre-desregulación a fines del período estudiado. Recalaron que esto fue fruto del efecto directo, únicamente.

En cuanto al valor de las propiedades: la *Tabla 11* muestra las estimaciones del efecto de la desregulación de alquileres sobre el valor de los inmuebles de la ciudad de Cambridge, realizando un cálculo del valor contrafáctico de las viviendas (i.e., valor de las mismas si el control de alquileres no hubiese sido eliminado).

Según los autores, de 1994 a 2004 dicho valor aumentó en un 163%, de \$4,7 mil millones de dólares a \$12,5 mil millones de dólares (a valor de 2008). Si se consideran por separado las viviendas desreguladas y las nunca reguladas, el aumento porcentual fue de 219% y 152%, respectivamente. Si se separan, dentro de cada categoría mencionada, las casas y los *condos*, los aumentos porcentuales siempre fueron mayores para las desreguladas.

²⁸ Traducción propia.

Gráfico 12: estudio de caso sobre el efecto directo de la desregulación de alquileres sobre la actividad inversora y el nivel de gastos de inversión

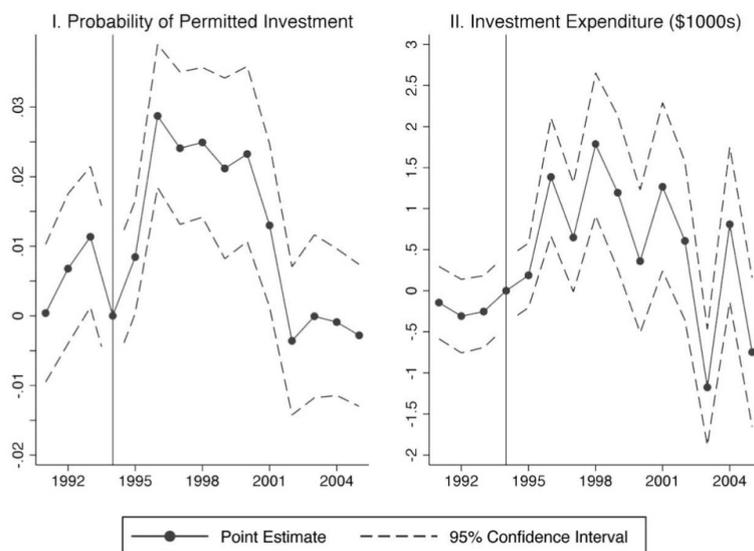


FIG. 5.—Event-studies for the direct effect of rent decontrol on investment activity at formerly controlled units, 1991–2005. The figures plot coefficients on $RC \times Year$ variables from event-study regressions in which the dependent variable is (panel I) an indicator for whether a structure received a building permit and (panel II) the permitted expenditure at a structure (including zeros). RC is an indicator for a location that was rent controlled in 1994. Investment expenditures are Winsorized by structure type and year to the 99.5th percentile. Both specifications include an RC main effect, year fixed effects, geographic fixed effects for the 89 Cambridge block groups in the 1990 census containing assessed properties, structure type indicators, and a quadratic in the number of units in condominium structures. The year 1994 is the omitted $RC \times Year$ category. Robust standard errors are clustered by block group. The vertical line in 1994 indicates the year preceding rent decontrol.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

El valor agregado de las casas y condominios desregulados aumentó de \$785 millones a \$2,5 mil millones entre 1994 y 2004. Según los autores, si no se hubiera eliminado el control de alquileres, la apreciación habría sido \$849 millones de dólares menor, con \$310 millones atribuidos al efecto directo no consumado, y los otros \$539 millones adicionales debido a los efectos indirectos perdidos. Visto de otra forma, aproximadamente la mitad de la apreciación de \$1700 millones de dólares de las propiedades desreguladas entre 1994 y 2004 podría atribuirse al final del control de alquileres.

Por otro lado, si se consideran las propiedades nunca reguladas, por definición no reciben impacto directo del levantamiento del control de alquileres. Los efectos indirectos de la desregulación son sustanciales. El aumento en el valor tasado de estas propiedades fue de \$6 mil millones de dólares, de los cuales el 13% (\$1,1 mil millones) correspondió al efecto indirecto del levantamiento de la regulación. De esos \$1100 millones, \$822 millones correspondieron al aumento del valor de las casas nunca reguladas, y los \$306 millones restante a *condos*.

Tabla 11: estimaciones de efectos directos e indirectos de la desregulación sobre el valor de las viviendas (1994-2004 en dólares de 2008)

TABLE 8
ESTIMATED DIRECT AND INDIRECT CONTRIBUTIONS OF RENT DECONTROL
TO CHANGES IN CAMBRIDGE ASSESSED RESIDENTIAL PROPERTY VALUES, 1994–2004
(in Millions of 2008 Dollars)

	A. ASSESSED HOUSING VALUES				B. ESTIMATED EFFECTS OF DECONTROL ON HOUSING VALUES			
	Assessed (\$ Millions)		Change 1994–2004		Increase in Value (\$)		Increase in Value (%)	
	1994	2004	Δ\$	Δ%	Direct Effect	Indirect Effect	Direct Effect	Indirect Effect
Decontrolled units:								
Houses	\$267	\$760	\$493	185%	\$94	\$149	18%	29%
Condominiums	\$518	\$1,746	\$1,228	237%	\$216	\$390	19%	34%
All	\$785	\$2,507	\$1,722	219%	\$310	\$539	19%	33%
Never-controlled units:								
Houses	\$2,961	\$7,320	\$4,359	147%	NA	\$822	NA	13%
Condominiums	\$1,017	\$2,699	\$1,683	166%	NA	\$306	NA	13%
All	\$3,978	\$10,020	\$6,042	152%	NA	\$1,128	NA	13%
All units:								
Houses	\$3,229	\$8,081	\$4,852	150%	\$94	\$971	1%	14%
Condominiums	\$1,535	\$4,446	\$2,911	190%	\$216	\$696	6%	20%
All	\$4,763	\$12,526	\$7,763	163%	\$310	\$1,667	3%	16%

NOTE.—Assessed values are from the 1995 and 2005 Cambridge assessor's databases, reflecting property valuations as of 1994 and 2004, respectively. Counterfactual log property values are estimated separately for houses and condos using the specification in col. 7 of table 4. Counterfactuals for RCI effects subtract non-RC × RCI × Post and RC × RCI × Post effects, and counterfactuals for the direct effect of decontrol subtract RC × Post effects from actual log property values. Aggregate effects in 2008 dollars are calculated by summing exponentiated counterfactual log property values.

Fuente: Author, Palmer, Pathak (2014)

En suma, los autores estimaron que casi exactamente \$2 mil millones de dólares fueron agregados al valor del stock de viviendas de Cambridge por la desregulación de alquileres entre 1994 y 2004, siendo el 84% de este efecto debido al efecto indirecto.

Si bien el 49% del aumento del valor tasado de las viviendas desreguladas fue atribuible al fin del control de alquileres, las viviendas nunca reguladas (cuyo porcentaje de aumento fue de un 19%) lograron una capitalización mayor (como consecuencia de la remoción del control): \$1,1 mil millones, versus \$849 millones para las propiedades desreguladas.

4.2.7 Conclusiones

Los autores concluyen lo siguiente al final de su paper:

“Nuestro hallazgo principal es un efecto indirecto positivo grande y significativo de la desregulación de alquileres en el valor de las propiedades que fueron expuestas a viviendas controladas, lo que llevó, en promedio, a un aumento del 16% en el valor de las unidades entre 1994 y 2004. Documentamos además que las propiedades con alquiler controlado se valoraron con un descuento sustancial en relación con las propiedades nunca reguladas, y que el fin del control de alquileres eliminó una parte importante de este diferencial, elevando los valores de tasación de estas propiedades en aproximadamente un 13 a 25 por ciento. La contribución de la desregulación al valor capitalizado del stock de viviendas de Cambridge en este período (1994-2004) alcanzó un total de \$2000 millones.”²⁹

La desregulación, evidentemente, logró un boom en las inversiones para remodelar y mejorar el mantenimiento de los inmuebles, hayan estado controlados o no. La influencia del *CRCB* ha sido fuerte, al punto de poner obstáculos a la inversión y a la gestión misma de la propiedad privada de los dueños de los inmuebles. El hecho de que el fin del control de alquileres haya surgido de una reñida votación (51% a favor de eliminar los controles versus 49% en contra) montó el escenario perfecto para ver el impacto que tuvo la medida sin que esta fuera anticipada. Fue así que, según indicaron los autores, Cambridge se volvió una ciudad más atractiva para sus residentes de ese entonces, además de más cara para alquilar. El efecto derrame fue notable, y contribuyó a construir una ciudad con mayores facilidades y propiedades más vistosas y de mejor calidad.

²⁹ Traducción propia.

5. Efectos identificados en la República Argentina

Un alto porcentaje de los estudios realizados en materia de control de rentas hacen foco en regulaciones implementadas en Estados Unidos. En menor medida se han estudiado los casos de ciudades europeas, y en todavía menor proporción se revisaron los casos latinoamericanos.

En vista de lo expuesto y discutido en secciones anteriores, el estudio de las experiencias latinoamericanas puede representar un valioso precedente para analizar de qué forma se aborda el control de alquileres de segunda generación en economías caracterizadas por tener monedas no tan fuertes como el dólar estadounidense. En otras palabras, el factor de la inflación (especialmente cuando es crónica) no debería ser obviado jamás en países como Argentina, y el analizar qué tipo de regulaciones se aplicaron puede ser muy interesante para evaluar el aumento de alquileres a “permitir” teniendo en cuenta la inflación.

5.1 Panorama e historia del control de alquileres en Argentina

En la República Argentina recientemente se promulgó la Ley de Alquileres³⁰. No es la primera vez que se avanza sobre el mercado de alquiler de inmuebles para vivienda. Al igual que en otros países, la historia de la regulación de alquileres en Argentina se remonta al siglo pasado.

Si bien no hay un nivel de análisis exhaustivo acerca de los efectos colaterales del control de alquileres (como sí sucede para regulaciones del tipo en Estados Unidos), se han hecho estudios y se han obtenido conclusiones a partir de la experiencia argentina, cuyo historial en esta materia también tiene su inicio a principios a mediados del Siglo XX. A continuación, se brindará un resumen del mismo, recorriendo los hitos más relevantes de las últimas décadas.

A inicios de la década de 1920, durante la ola inmigratoria desde Europa potenciada por la Primera Guerra Mundial, tuvieron lugar las primeras intervenciones del Estado en el mercado de alquileres de viviendas. Las Leyes 11156 y 11157, promulgadas en 1921, surgieron como respuesta directa a la vigente crisis habitacional en los centros urbanos del país. Afectaron directamente a la cantidad mínima de duración de un contrato de alquiler, y también al mismo precio de alquiler de viviendas, retrotrayéndolo por un lapso de 2 (dos) años al nivel vigente el 1º de enero del año 1920. El espíritu de esta regulación era buscar una estabilización dentro de un contexto atípico como lo fue el fin de una guerra. En 1923 esta Ley De Alquileres fue prorrogada, permitiendo que en los siguientes 2 (dos) años se realizaran moderados aumentos en los precios de alquiler, definiendo así un período de transición. En 1925 perdió vigencia tras ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema.

Posteriormente, en 1943, con la Segunda Guerra Mundial en curso y tras superar La Gran Depresión a nivel mundial, se publicó el decreto 1580/43, casi un mes después del golpe militar. Dicho decreto, igual que las leyes de los años 20, buscó regular los precios de alquiler de viviendas en un contexto de guerra y crisis habitacional de cierta forma parecido al de años atrás. Igual que en la experiencia anterior, se prorrogó dos años después con el decreto 29716/45. Sin embargo, en este caso, en lugar de declararlos inconstitucionales, se les brindó carácter de ley en 1946 con la publicación de la ley 12886, luego potenciada por la ley 13581 promulgada en 1949. En su conjunto, estas medidas impusieron un congelamiento en el precio nominal de los alquileres de viviendas, además de una prohibición en los desalojos y un plazo mínimo de 3 (tres) años de contrato. La combinación del congelamiento de alquileres con el creciente nivel de inflación de esos años (empezaba a ser más frecuente una inflación anual de

³⁰ Al momento de redactar este documento, dicha ley lleva más de un año en vigencia.

dos dígitos) logró que los inquilinos pagaran cada vez menos en términos reales, perjudicando en última instancia a los propietarios de las viviendas, quienes probablemente hayan preferido remover sus inmuebles del mercado.

Desde 1943, durante 33 años se sucedieron decretos y leyes que regularon el mercado de alquiler de viviendas en Argentina. Recién a partir de 1976 (al principio del gobierno de facto militar), con la promulgación de la ley 21342, se buscó desregularlo, impulsando un régimen de actualización de precios de los mismos, cuyo rezago haya sido consecuencia de diversos decretos o leyes de emergencia. Esta ley también dispuso un marco regulatorio para la recuperación de la vivienda (sea para habitarla o para remodelar o edificar), y para el desalojo de inquilinos con demoras en el pago del alquiler del inmueble en cuestión, acción que se ha encontrado prohibida y limitada durante años. Por entonces, al mismo tiempo, la inflación anual había llegado a superar los tres dígitos en algunos años.

Durante la década del 80, con la hiperinflación como factor condicionante, un puñado de leyes (23091 en 1984, 23680 y 23747 en 1989 –esta última promulgada con Carlos Menem ya como presidente en ejercicio-) buscaron regular nuevamente los ajustes en los alquileres según indicadores construidos por el Estado, que debía promediar los aumentos en niveles de precios y de salarios, y que debía ser respetado por todos los contratos de alquiler de vivienda. Pero en 1989, con la mencionada ley 23747, se buscó que el alquiler de una vivienda en octubre de ese mismo año fuera igual al de septiembre del año corriente

Recién en 1991, con la promulgación de la Ley 23928 (Ley de Convertibilidad) en vigencia, se pudo dejar atrás la preocupación que sembraban los altos niveles de inflación de cada año, y que condicionaban a indexar los niveles de alquiler de viviendas a algún ponderador o al mismo nivel de inflación. A partir de entonces, los contratos de alquiler fueron regidos por lo dispuesto en el Código Civil vigente, y además se mantuvo vigente la prohibición de la indexación, aún con la paridad del peso con el dólar derogada por ley.

En los siguientes apartados se brindarán detalles acerca de estudios realizados sobre el caso argentino, y también un panorama de la situación actual en el país.

5.2 Estudios sobre el control de alquileres en Argentina

Benitez (2016) inició un apartado de su trabajo preguntándose “¿por qué cada vez alquila más gente y se vuelve más caro alquilar?”. Al margen de lo que se plantee como hipótesis para responder a esta pregunta, presentó una realidad: el porcentaje de hogares inquilinos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En resumidas cuentas, desde 1947 la proporción de hogares inquilinos sobre total de hogares fue decreciendo, para revertir la tendencia después de 2001 hasta 2010, año del último censo realizado en la República Argentina.

Por otro lado, el autor remarcó que “los alquileres también han aumentado sus precios durante los últimos años y contribuido a la problemática habitacional de la Ciudad”, aún sin considerar el amplio mercado informal de viviendas completas (casas o departamentos), y también de habitaciones, hoteles familiares y pensiones, y viviendas o habitaciones en villas o asentamientos.

Con el tiempo, además, es relevante mencionar las crecientes condiciones solicitadas por los propietarios a los potenciales inquilinos. Menciona como ejemplos: “comisiones inmobiliarias más altas, ajustes semestrales en el alquiler del inmueble, solicitud de documentación probatoria de ingresos laborales estables con contratación ‘en blanco’, etc.”. Ello, siendo dentro del marco formal del mercado de alquileres, también lo caracteriza una seguridad jurídica en las condiciones del contrato de alquiler que un acuerdo informal no posee, lo cual deja muy expuesto al inquilino que acuerda arrendar una vivienda por fuera del sistema, quedando este “librado a la arbitrariedad de los locadores y a expulsiones espontáneas”.

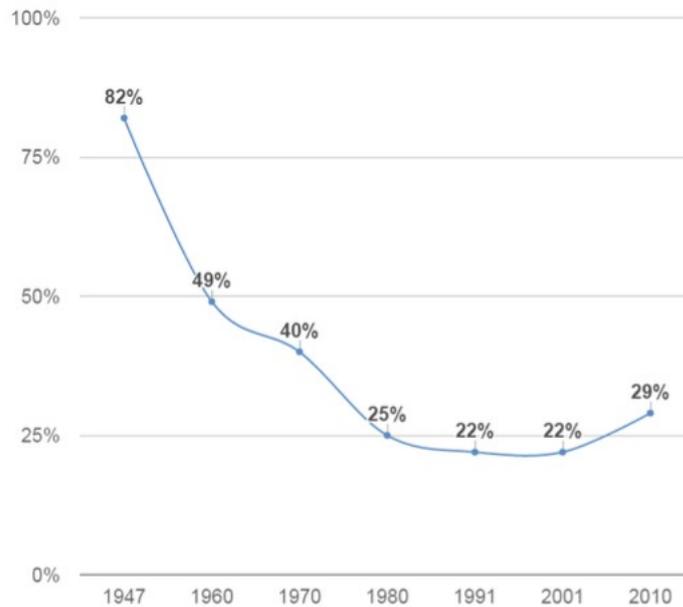
Jacobo y Kholodilin (2020) se destacan por haber realizado un estudio más exhaustivo del caso argentino, considerando múltiples regulaciones del mercado de alquileres de viviendas (incluyendo el control de rentas y la protección de los inquilinos frente al desalojo) y sus efectos en el sector a nivel local. Se sirvieron de un abanico de indicadores del mercado inmobiliario, y de un régimen de control de alquileres cuyos matices fue variando con el correr de los años.

Por momentos, particularmente después de las dos guerras mundiales, las rentas se encontraban nominalmente congeladas (FGC)³¹, y al mismo tiempo prohibidos los desalojos de los inquilinos. Estas normas particularmente estuvieron vigentes desde 1943 hasta la caída del presidente Juan Domingo Perón en 1955, y produjeron una fuerte contracción en la oferta de viviendas en alquiler, debido a que las expectativas de ganancias de los inversionistas inmobiliarios declinaron abruptamente. Por si fuera poco, Argentina afrontaba en ese entonces una seguidilla de años con niveles de inflación inusitadamente altos, con lo cual las sumas pagadas por los inquilinos perdieron mucho valor en términos reales debido al mencionado congelamiento en los alquileres.

Gráfico 13: porcentaje de hogares inquilinos - CABA (1947-2010)

³¹ Los autores señalan que en Argentina este tipo de regulación también tuvo lugar entre 1921 y 1924 (al nivel vigente el 1° de enero de 1920), y entre 1965 y 1970 (al nivel del último contacto vigente).

Figura 1: Porcentaje de hogares inquilinos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 1947-2010.



Fuente: Reese et al. (2014).

Construyeron en su paper una serie de tiempo, cuya variable dependiente es el crecimiento de la renta en términos reales (*real rent growth*), que cubre desde 1914 hasta 2017 tomando datos de diferentes fuentes de distintas entidades estatales, como la Dirección Nacional de Estadística y Censos y el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Para este estudio econométrico se incluyeron seis controles: tasa de interés, PBI, índice de precios al consumidor, población, permisos de construcción (*building permits*). Por otro lado, introdujeron variables binarias para distinguir los diferentes subperíodos contemplados según la procedencia de sus datos: 1914-1934, 1935-1960, 1961-1976, 1977-1988, 1989-1998, 1999-2013. Además, incluyeron indicadores para cuantificar la intensidad de tres tipos de medidas regulatorias del mercado inmobiliario: control de alquileres, seguridad del inquilino, y racionamiento de inmuebles (*housing rationing*).

Las conclusiones que obtuvieron en su estudio fueron muy interesantes, así como alineadas con los resultados de los papers expuestos anteriormente. Los autores encontraron que las regulaciones sobre el mercado de alquileres tuvieron un efecto estadísticamente significativo, y que afectaron principalmente a los niveles reales de alquiler (puntualmente, aminoraron sus aumentos en términos reales). Señalaron que las mencionadas regulaciones han resultado efectivas sólo en el corto plazo, particularmente cuando fueron novedosas o bien cuando fueron muy rigurosas.

Dicho esto último, los autores no dejaron de remarcar dos observaciones. Por un lado, recalcaron que no fue parte de su enfoque el estudiar efectos de la regulación de alquileres sobre la construcción de viviendas, la calidad y el mantenimiento de las mismas, y la proporción de habitantes que habitan una vivienda de su propiedad sobre el total. En segundo lugar, y no menos importante, no obviaron el hecho de que históricamente los propietarios y

los inquilinos han realizado acuerdos entre las partes con tal de evitar la burocracia y los costos que siempre implicaron el alquilar una vivienda dentro del marco de las normativas vigentes.

5.3 Actualidad del mercado de alquileres en Argentina

El año 2020 significó un punto de inflexión en materia inmobiliaria: a raíz de la pandemia del COVID-19, se declaró la emergencia sanitaria en el país, la cual disparó una batería de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Entre estos es relevante destacar los decretos 320/2020, 766/2020 y 66/2021 (estos dos últimos, prórrogas del primero), los cuales impusieron, desde el 11 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo de 2021: un congelamiento en los precios de alquiler vigentes a marzo de 2020, una prórroga de los contratos de alquiler, y una suspensión de las sentencias judiciales cuyo objeto fuera el desalojo de inmuebles alquilados.

Al mismo tiempo, en julio de 2020 fue promulgada la Ley 27551 (Ley de Alquileres), la cual lleva más de un año de vigencia. Dicha ley establece que el plazo mínimo de los contratos de alquiler de viviendas se aumenta de 2 (dos) a 3 (tres) años.

Esta ley también revisita en cierto sentido una fórmula utilizada en la década del 80, la cual considera en partes iguales el nivel de evolución de inflación anual (Índice de Precios al Consumidor -IPC-), y el nivel de evolución de los salarios (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables -índice RIPE-). La Nueva Ley de Alquileres, de esta manera, convierte a los inmuebles para vivienda en una excepción a lo dispuesto en la Ley 23298 (i.e., prohibición de indexación en los contratos), y postula a la mencionada fórmula como referencia para realizar un ajuste anual del precio del alquiler, el cual se define al inicio del contrato.

La manera de calcular cuál es el aumento a aplicar al monto fijado en la firma del contrato se puede realizar de forma simple: en el sitio web del Banco Central de la República Argentina se debe colocar la fecha de firma del contrato, y también la fecha en la cual se aplicará el aumento. Para ambas fechas el sitio web arrojará el valor del llamado Índice para Contratos de Locación (ICL), el cual se utilizará de la siguiente forma:

$$\text{Alquiler}_{t+j} = \frac{\text{Alquiler}_t * \text{ICL}_{t+j}}{\text{ICL}_t}$$

Donde:

- Alquiler_t : monto a pagar por el alquiler de un inmueble en el año t
- ICL_t : valor del Índice para Contratos de Locación del año de firma de contrato (t)
- ICL_{t+j} : valor del Índice para Contratos de Locación del año de actualización del precio de alquiler de la vivienda (t+j)

Por el momento no existen papers que hayan abordado los efectos y consecuencias de la entrada en vigencia de la flamante Ley de Alquileres, cuyo objetivo es, por supuesto, prevenir que el precio de los alquileres de viviendas aumente desmesuradamente. Sin embargo, el portal de inmuebles ZonaProp genera informes mensuales de la coyuntura del sector a partir de los cuales se podrían obtener algunas conclusiones en cuanto al éxito que pueda estar teniendo la Ley.

El informe para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires correspondiente a julio 2020, tras haberse aprobado la Ley de Alquileres el mes anterior, informa que “los precios suben 11,9%”, y que para ese entonces el nivel de alquileres “acumulaba suba de un 29,3%, casi el doble que la inflación”. Ello puede dar pauta de cómo los propietarios se anticiparon a estar sujetos en un futuro no muy lejano a un único ajuste anual del precio de alquiler de su propiedad, y por ende a la idea de que probablemente este ajuste no sea suficiente para “ganarle a la inflación” y para mantener así el valor del retorno de su inversión en el inmueble.

Más adelante, en enero 2021, ZonaProp señaló en su informe que “los precios de alquiler subieron un 61,6% en 2020, 25 p.p. por encima de la inflación (36%)”. Si bien el mencionado salto del casi 12% en los alquileres durante el mes de la promulgación de la nueva Ley de Alquileres puede gravitar mucho, es intrigante el averiguar qué tanto ha gravitado la misma en un salto tan grande con respecto a la inflación del año 2020.

Vale mencionar, por supuesto, cómo es el panorama al día de hoy. El informe más reciente corresponde a septiembre 2021, y si bien afirmó que “en 2021 los alquileres nuevos suben levemente por encima de la inflación”, también marcó que “en los últimos doce meses el precio medio de alquiler (nuevos contratos) acumuló suba de 53,5% por encima de la inflación (51,4%) y de ajuste de los contratos existente firmados hace 12 meses (49%)”. En otras palabras, el ajuste anual realizado para los contratos de alquiler fue apenas inferior a la inflación del año transcurrido.

Dada la disconformidad de un importante sector de la sociedad argentina, y en vista de lo planteado en las secciones anteriores del trabajo, podríamos enfrentar como país una posible eliminación de la Ley de Alquileres vigente. Ello implicaría volver a un escenario en donde los contratos de alquiler duren 2 (dos) años como mínimo, y que los términos en materia de aumentos de alquiler se fijen y acuerden entre las partes. Por otro lado, podríamos esperar un aumento en la oferta de viviendas en alquiler y también de la remodelación y mantenimiento

de los mismos. Además, un modesto aumento inicial del nivel de alquileres de mercado, dado que el mencionado ajuste anual del 49% se asemeja mucho al aumento visto en el nivel de mercado y también al nivel de inflación.

6. Conclusiones y comentarios finales

En diferentes lugares del mundo, a lo largo del Siglo XX y lo que va del presente siglo, los investigadores han tratado los efectos de los controles de alquiler de viviendas. En todo momento, el espíritu de las autoridades detrás de dichas regulaciones fue el mismo: lograr que los habitantes de su jurisdicción pudieran vivir con la garantía de que el alquiler de su vivienda se mantenga equilibrado.

El denominador común y objetivo mayor siempre ha sido limitar los aumentos en la renta a pagar por los inquilinos para determinados edificios. Según las investigaciones presentadas, hubo variedad de inquilinos beneficiados por estos controles, y han permanecido en sus viviendas (quizá durante más tiempo del planificado o del conveniente), pagando montos iguales o ligeramente mayores que antes de impuestas las regulaciones (siempre dentro del marco de las nuevas reglas). En otras palabras, se ha logrado casi siempre la meta propuesta.

Sin embargo, estos controles han traído consecuencias similares y no planificadas en los lugares adonde fueron implementados, y los diferentes matices de las reglas de cada jurisdicción han dado efectos diversos según la regulación impuesta en cada lugar.

En mayor o menor medida, los propietarios de las viviendas alquiladas se han visto disuadidos de invertir dinero en el mantenimiento de las propiedades e incluso de los barrios, dado que comenzaron a percibir menos dinero. De esta forma se inició un proceso de abandono y deterioro de las zonas involucradas, y probablemente un desincentivo para otros a invertir en construcción de inmuebles en zonas poco atractivas.

Otra consecuencia generalizada en los casos estudiados fue el retiro de inmuebles del mercado por diferentes motivos. Se ha observado que los propietarios no han renovado contratos con sus inquilinos (o incluso acordado una cifra con los mismos para que se muden a otro lado) y han ocupado las propiedades que antes rentaban. Hubo casos en los que se hizo esto para llevar adelante las obras necesarias para readecuar sus propiedades de forma tal que dejen de estar sujetas al control de alquileres vigente.

En determinados sitios la ley ha sido más invasiva para con la libertad de los propietarios de gestionar sus propios bienes. Incluso se ha llegado a controlar que los inmuebles permanecieran disponibles para ser alquilados por el público. En estas zonas fue adonde se vio de forma más cruda el abandono y deterioro mencionados, principalmente por el desinterés de los propietarios en poner esfuerzo y energía en algo que dejaría un ingreso muy bajo.

En varias de las ciudades o estados, las regulaciones buscaron específicamente no desincentivar nuevos desarrollos inmobiliarios, con lo cual han sido impuestas para edificios construidos antes de determinado año. Las nuevas construcciones (las lujosas y aquellas no tan dotadas de *amenities*) han tenido lugar, pero los propietarios de las mismas no se hallaban alcanzados por las regulaciones, con lo cual únicamente han podido acceder a ellas personas con un poder adquisitivo alto. De esta forma se impulsó la gentrificación en las jurisdicciones adonde rigen controles, y el efecto característico de la misma es colocar una vara demasiado alta en el precio de alquiler de un inmueble en un mercado con una ya reducida oferta de inmuebles.

Efectivamente, hubo individuos que lograron permanecer en sus respectivas viviendas, pagando un precio que luego de unos años podría considerarse “desactualizado” o “menos costoso”, y ello fue fruto de la regulación a los precios de alquiler. Sin embargo, los efectos colaterales de la misma, de los cuales hay no pocos precedentes, inciden indirectamente en los individuos beneficiados, en los barrios que habitan, y en los futuros inquilinos de la jurisdicción adonde rige la regulación.

Estos efectos colaterales se vieron revertidos adonde los controles fueron levantados, dado que las zonas afectadas se han visto revitalizadas, aunque ello haya implicado que los precios de alquiler volvieran a aumentar, acercándose al mismo nivel de los precios de inmuebles no regulados.

Una posible extensión de este trabajo sería evaluar los efectos del control de alquileres en economías caracterizadas por altos niveles de inflación anual. La pérdida de poder adquisitivo de la moneda de un país convierte el ajuste por inflación en una necesidad y en una cláusula siempre contemplada al momento de firmar un contrato de locación de inmuebles. Se supone que, si se busca implementar un SGC, esto debería ser contemplado siempre, sumado al espíritu y objetivo del control de alquileres de abogar por que los aumentos en los alquileres en este tipo de no sean desmesurados. Por supuesto, pueden no tener éxito en lograr ambos objetivos, y quizá pueden acarrear consecuencias negativas como las mencionadas.

Al margen de la idiosincrasia de cada país, tras estudiar los diferentes papers que tratan el tema central de este trabajo, queda más que claro que una tarea fundamental para quienes consideren en el futuro imponer regulaciones a los precios de alquiler de viviendas debe ser considerar y cuantificar los efectos colaterales que estas podrían acarrear, o mínimamente contemplar lo que haya sucedido en otras jurisdicciones.

Bibliografía

- Appelbaum, R.P., Gilderbloom, J. I., (1990). "The Redistributive Impact of Modern Rent Control, Environment and Planning" A, 22, (5), 601-614
- Arnott, R. (1995) "Time for Revisionism on Rent Control?" Journal of Economic Perspectives, 9 (1): 99-120.
- Autor, D., Palmer, C. J., Pathak, P.A., (2014). "Housing Market Spillovers: Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 122(3), pages 661-717.
- Benítez, J. (2016). "Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Colección es nuestra la ciudad" 2, 5-8.
- Bloze, G. & Skak, M. (2013). Rent Control and Misallocation. Urban Studies. 50. 10.1177/0042098012470390.
- Diamond, R., McQuade, T., Qian, F. (2019). "Who Pays for Rent Control? Heterogeneous Landlord Response to San Francisco's Rent Control Expansion." AEA Papers and Proceedings, 109: 377-80.
- Diamond, R., McQuade, T., Qian, F. (2019). "The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco." American Economic Review, 109 (9): 3365-94.
- Friedman, M., Stigler, G. (1946). Irvington-on-Hudson, New York: Foundation for Economic Education. pp. 22
- Gyourko, J., Linneman, P. (1990). "Rent controls and rental housing quality: A note on the effects of New York City's old controls" Journal of Urban Economics, 27, (3), 398-409
- Jacobo, A. D. y Kholodilin, K. A. (2020) "The effects of rent control in Latin America: A century of regulations in Argentina". [Documentos de Trabajo del Instituto Complutense de Análisis Económico (ICAE); nº 01, ISSN: 2341-2356]
- Lind, H. (2001) "Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis", International Journal of Housing Policy, 1:1, 41-57
- Navarro, P. (1985). "Rent Control in Cambridge, Massachusetts". Public Interest 78(4): 83- 100.
- Olsen, E. (1972). "An econometric analysis of rent control". Journal of Political Economy, 80, 1081-1100
- Sims, D. (2007). "Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?", Journal of Urban Economics, Volume 61, Issue 1, 129-151