

sin casa propia

alquilar cuando
la vivienda es solo
una mercancía



CELS

centro
de estudios
legales
y sociales



**Escuela IDAES
UNSAM**

sin casa propia alquilar cuando la vivienda es solo una mercancía

índice

- p. 04 La fragilidad habitacional
de quienes no tienen casa propia
- p. 26 El alquiler en disputa
- p. 58 Una agenda urgente



CELS



Escuela IDAES
UNSAM



1

la fragilidad habitacional de quienes no tienen casa propia

SIN CASA PROPIA: ALQUILAR CUANDO LA VIVIENDA ES SOLO UNA MERCANCÍA

Una vivienda es mucho más que un techo o un refugio, es el soporte que debe permitir una proyección razonable de la vida. Varias características hacen que sea adecuada: la infraestructura material de la edificación y de la zona en la que se localiza, que la ciudad le sea accesible, la previsibilidad. La forma de tenencia también es constitutiva. Ser propietarie, no propietarie, alquilar, tener una deuda hipotecaria u ocupar el lugar condiciona el goce de derechos. La relación jurídica entre una casa y quienes la habitan tiene efectos en la calidad de vida, la estabilidad laboral, la localización urbana y el acceso a la salud y la educación.

Para muchas personas en nuestro país el alquiler es la única posibilidad de acceder a una vivienda. Y, debido a las condiciones sociales, económicas y jurídicas, cada vez más hogares que alquilan se encuentran en una situación habitacional deficitaria, que no satisface las características de una vivienda adecuada. Sin embargo, alquilar no necesariamente tiene que ser tan hostil, tan incierto, tan arduo. Que alquilar pueda ser una forma estable y adecuada de acceso a la vivienda depende de que existan protecciones suficientes para los hogares inquilinos y que se tengan en cuenta situaciones personales críticas como el desempleo o contextos excepcionales como la pandemia de covid-19.

Si los precios de los alquileres aumentan en forma desproporcionada respecto a los ingresos y si el empleo es muy inestable y quienes alquilan cuentan con baja o nula protección estatal, les inquilinos tienden a empeorar sus condiciones habitacionales: se mudan a unidades más chicas, más deterioradas, con otras personas o más alejadas de sus vidas cotidianas. Si quienes alquilan sufren crecientes dificultades para pagar el alquiler y otras deudas, si no saben si van a seguir viviendo en la misma casa, en el mismo barrio o si van a quedar en la calle, no pueden tampoco saber a qué escuela podrán

ir les niños o si les resultará posible continuar un tratamiento en un hospital. Así, con mayor incertidumbre sobre la permanencia en una vivienda y con expectativas negativas sobre su próxima residencia, muchos hogares enfrentan una situación de riesgo habitacional.

El alquiler como modalidad de acceso a la vivienda estuvo históricamente asociado a los sectores medios urbanos, y sobre todo a los jóvenes. Sin embargo, desde hace al menos veinte años se ha extendido ampliamente entre los sectores populares, en zonas alejadas de los centros y entre personas de todas las edades. Además, se conforma en dos mercados, el formal y el informal.

Desde hace décadas la posibilidad de comprar una vivienda se redujo drásticamente y creció la proporción de hogares inquilinos en casi todas las ciudades argentinas. Según la Encuesta Permanente de Hogares, entre 2003 y 2020 en todo el país aumentó casi un 6% la cantidad de hogares inquilinos y disminuyó 10% la de propietarios, mientras que en esos mismos años en ciudades como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires el aumento de hogares que alquilan llegó a superar los 23 puntos. En la Argentina la casa propia es un anhelo muy arraigado, pero lograrlo es cada vez menos probable.

Alquilar en tiempos de pandemia

La pandemia de covid-19 puso a la vivienda como el refugio básico para prevenir el contagio. En marzo de 2020, el gobierno nacional -atento a las consecuencias sociales y económicas de las medidas sanitarias- estableció políticas dirigidas a la protección de los ingresos y del empleo y a contener el empobrecimiento. En relación con la vivienda, prohibió el corte de servicios a los hogares más pobres y, a través del decreto 320/20, vedó los desalojos, prorrogó automáticamente los contratos y permitió diferir el pago de los aumentos.

En la Argentina la casa propia es un anhelo muy arraigado, pero lograrlo es cada vez menos probable.

Estas medidas, renovadas varias veces hasta marzo de 2021, significaron un alivio inmediato y también la acumulación de deudas, ya que la obligación de pago no fue eliminada.

Una enorme proporción de los hogares no pudieron pagar el alquiler debido a la reducción o interrupción de sus ingresos. En esa situación se endeudaron con los dueños de sus viviendas, acudieron a préstamos de amigos y familiares o suspendieron otros egresos. El esfuerzo implicó reducir gastos en alimentación, medicamentos y otros bienes esenciales. Los malabares de los inquilinos para no poner en riesgo la vivienda y para no tensar el vínculo con los propietarios hicieron que la inseguridad habitacional aumentara la fragilidad financiera que ya estaba instalada, dado que muchos hogares estaban endeudados previamente.

Las medidas excepcionales tenían un plazo de vencimiento, por lo que no constituyeron una solución de fondo. Los precios treparon muy por encima de la inflación.

El Poder Judicial estuvo imposibilitado de librar órdenes de desalojo. Pero más allá de eso, las medidas de protección no tuvieron gran difusión ni hubo agencias estatales que verificasen su cumplimiento. Así, su efectividad dependió de los arreglos entre inquilines y propietarios y la asimetría de esta relación condicionó la posibilidad de hacer efectivas las regulaciones. Quien alquila está forzado a mantener la buena relación con el propietario para evitar conflictos que puedan derivar en quedarse a la intemperie. En el medio de la incertidumbre, muchos propietarios supeditaron la renovación de los contratos a que los inquilines no utilizaran los beneficios del decreto (como, por ejemplo, la cláusula que permitía postergar el pago de aumentos). En otros casos, ante la falta de pago se reiteraron situaciones de amenazas de expulsión, de no renovar el contrato o de aumentar drásticamente el precio, aunque cualquiera de estas opciones era ilegal. En los casos de alquileres de palabra sin contrato escrito, el decreto directamente fue inefectivo.

El problema no fue igual para todos los inquilines, y es muy importante comprender cómo afectó en forma diferencial a distintos sectores. El riesgo varió de acuerdo a las características del alquiler y del hogar. Hay diferencias marcadas entre quienes tenían o no un contrato formal, así como según la antigüedad del acuerdo: quienes tenían un alquiler informal reciente se encontraron en la situación más precaria. La situación fue peor para los hogares más numerosos para los que tienen niños o adultos dependientes y que necesitan más tareas de cuidado y para los migrantes. Por supuesto, las disparidades en el nivel de ingresos tuvieron mucho peso.

Las medidas excepcionales tenían un plazo de vencimiento, por lo que no constituyeron una solución de fondo. Los precios treparon muy por encima de la inflación: según el sitio inmobiliario Zonaprop, durante 2020 el costo promedio de los departamentos de dos ambientes escaló un 62%, contra el 36% de la inflación general. Estos aumentos no fueron tenidos en cuenta por el gobierno nacional cuando levantó las disposiciones y dejó a los inquilines en soledad, una vez más, frente al mercado.

En este contexto, empezó a regir la nueva Ley Nacional de Alquileres (27 551/20), impulsada por las organizaciones de inquilines de todo el país. La norma regula con mayor precisión los términos de la relación entre locador y locatario, y busca transparentar un mercado que funciona de manera opaca. Además, impulsa un rol más activo del Estado al crear un programa de alquiler social para mejorar las condiciones de acceso a una vivienda de quienes tienen bajos ingresos.

Los detractores de la ley, en particular los sectores que vieron afectados sus intereses como el de los corredores inmobiliarios, no dudaron en atribuir a la norma la desproporción de los aumentos del precio de los alquileres, repitiendo argumentos esbozados en cada momento de la historia argentina en los que hubo regulaciones.

Las consultas que recibió Inquilinos Agrupados muestran la diversidad de estrategias que existen para escapar a las regulaciones que protegen a los inquilines.

Esta hipótesis desconoce el peso de otros factores, como la incertidumbre en un contexto de pandemia y de suspensión de los desalojos y el atraso de los valores de los alquileres luego de dos años en los que la tasa de inflación superó todas las expectativas.

En marzo de 2021, el gobierno nacional decidió no prorrogar el decreto y creó un protocolo de alerta temprana de desalojos, con el objetivo de relevar información de los hogares inquilinos que estuvieran en riesgo y ofrecerles una vivienda social a través del instituto de la vivienda correspondiente. Este protocolo contempla solo a los que tienen un contrato por escrito y excluye de su protección a las relaciones informales, que son las que más la necesitan. Sin las condiciones de protección excepcionales, el marco regulatorio pasó a ser el de la nueva norma. Sin embargo, el funcionamiento real de las relaciones de alquiler y la implementación parcial de la

ley expusieron a miles de hogares inquilinos, endeudados y empobrecidos, a la amenaza del desalojo. Además, la nueva ley facilita las expulsiones en las jurisdicciones que no tienen un procedimiento especial propio, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la ciudad con más inquilines del país.

Las consultas que recibió Inquilinos Agrupados muestran la diversidad de estrategias que existen para escapar a las regulaciones que protegen a los inquilines: cobros indebidos, requisitos ilegales para la firma de contratos, negativa explícita a ajustar el contrato a la regulación, encubrimiento de un contrato nuevo como una prórroga del anterior, ofrecimiento de un precio más bajo si le inquilino acepta no encuadrarse en el marco regulatorio.

En paralelo, una parte significativa del discurso oficial postula que la solución a los problemas de acceso a la vivienda a través del alquiler es que todos se conviertan en dueños. Por ejemplo, a las demandas de los inquilines se responde con anuncios de políticas públicas de construcción o de mejoramiento de las viviendas, que en verdad están dirigidas a quienes ya tienen al menos un terreno, y con proyectos de otorgamiento de vivienda social, un tipo de política también necesario pero insuficiente para resolver la situación habitacional urgente de cientos de miles de hogares.















2

el alquiler en disputa

SIN CASA PROPIA: ALQUILAR CUANDO LA VIVIENDA ES SOLO UNA MERCANCÍA

Una forma deficitaria de acceder a la vivienda

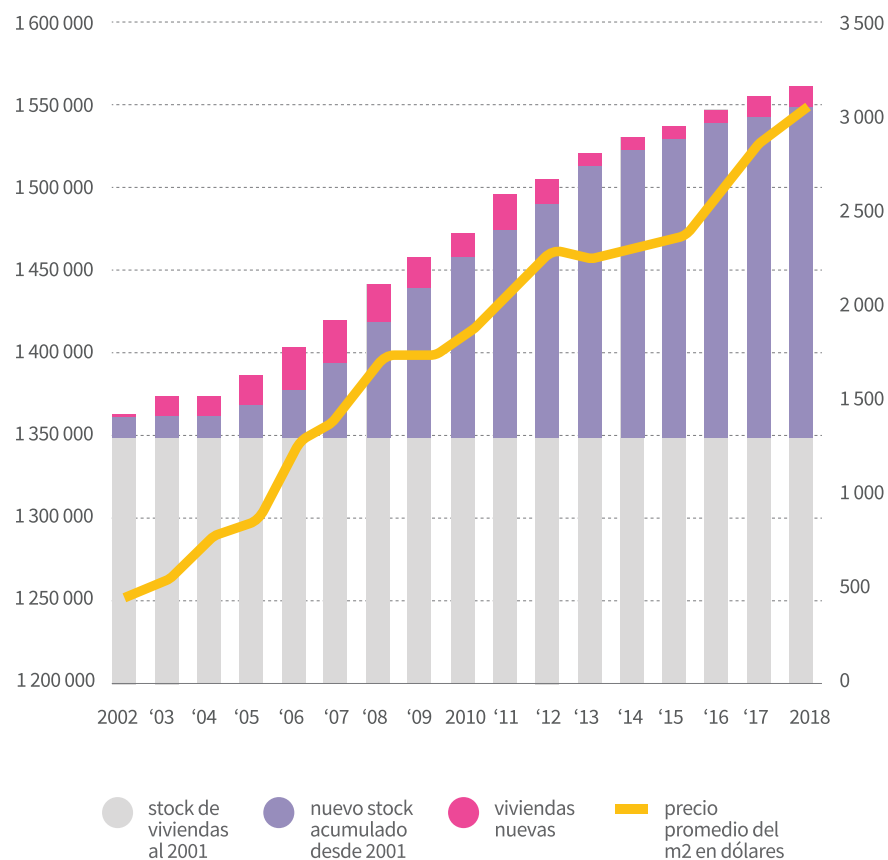
Vivir amenazados

Quienes alquilan deben mantener constante el flujo de sus ingresos, lo que condiciona sus decisiones en distintos ámbitos de la vida. En el plano laboral, por ejemplo, las personas que son sostén económico de hogares inquilinos no pueden atravesar meses sin ingresos. El resultado es una fuerte desigualdad en el mercado laboral entre quienes viven en una casa propia y quienes deben pagar el alquiler. La mayor presión para conseguir y mantener un trabajo les coloca en una peor situación para negociar el salario y las condiciones laborales. De acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2019, a nivel nacional les inquilines presentan tasas de ocupación mayores que les propietarios (93% vs. 89,5%) y, sobre todo, tasas más altas de actividad (66,3% vs. 50,5%) y de endeudamiento (18,6% vs. 14,1%)¹. Además, en algunas grandes ciudades el principal ingreso promedio de les inquilines es más bajo que el de les propietarios; por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires es un 6% menor y en Rosario, un 5%.

La idea de que “el mercado se autorregula” tiene mucha presencia en los debates sobre alquiler. Se postula que el mercado del arrendamiento, igual que otros, encuentra un punto de equilibrio, como si funcionara una dinámica distributiva que satisface a todes les participantes y que se traduce en un precio que es acordado por las partes. En el caso de los alquileres, implicaría que por debajo del precio de equilibrio les propietarios no ofertan y, por encima, les inquilines no alquilan. Según este modelo, si aumenta el stock de

¹ La población activa reúne a las personas que trabajan efectivamente y a las que buscan trabajo.

Viviendas nuevas construidas [acumuladas] y evolución del precio del m² en dólares - CABA



viviendas ofrecidas baja el precio promedio porque los propietarios compiten para atraer a los inquilinos. Esta idea del equilibrio entre la oferta y la demanda, que ha sido refutada en múltiples circunstancias, es particularmente falaz en el mercado inmobiliario argentino: el aumento de la cantidad de viviendas construidas nunca fue acompañado por la reducción del precio de compra-venta, sino lo contrario.

Lo que este argumento del equilibrio entre la oferta y la demanda no tiene en cuenta es que propietarios e inquilinos tienen una relación de fuerzas asimétrica y que quienes necesitan alquilar no pueden simplemente desistir de hacerlo.

La opción de quien no tiene casa propia no es retirarse del mercado, sino encontrar una vivienda que sea más barata por su tamaño, por su calidad inferior, por estar peor localizada o porque decide convivir y compartir gastos. En otros casos, frente a las dificultades para pagar, los inquilinos adoptan estrategias como el pluriempleo o trabajar más horas, reducir otros gastos (por ejemplo, recortar en ocio, comida o servicios), o endeudarse con las empresas de servicios, con los impuestos, con amigos, con bancos o financieras o con los propietarios. Algunos inquilinos incluso rescinden el contrato antes de término, cuando no pueden continuar pagando, y buscan otra vivienda.

Esta situación no afecta a todos los inquilinos por igual. Las mujeres, las personas trans, los migrantes, los jóvenes y las personas de bajos ingresos suelen estar en peor situación. De acuerdo a encuestas telefónicas realizadas por la UNSAM y el CELS en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), los hogares inquilinos sostenidos por mujeres, migrantes o jóvenes tienden a destinar una mayor porción de sus ingresos a pagar el alquiler y a estar más endeudados que la población inquilina en general.

Les inquilines, formales e informales, conviven con la posibilidad real de ser desalojados si no logran sostener el pago de la renta. De acuerdo con la ley actual, la falta de pago de dos alquileres consecutivos es suficiente para que le propietarie intime a le inquiline a pagar lo adeudado en el plazo de diez días o, en caso de no hacerlo, a restituir la vivienda. Si le inquiline se niega, le propietarie puede iniciar el proceso de desalojo judicial. Tanto el desalojo como la rescisión anticipada pueden ser altamente problemáticos para los hogares inquilinos que, si no cuentan con los recursos para sostener el alquiler, probablemente tampoco cuentan con el dinero necesario para ingresar en un nuevo contrato y deban endeudarse, irse a vivir con otros o terminar en la calle. Existen algunos subsidios puntuales en algunas provincias, pero no hay una política integral para les inquilines en situaciones de emergencia. Es justamente esta dependencia del flujo de ingresos y la amenaza del desalojo lo que hace a la tenencia en alquiler de la vivienda particularmente frágil en nuestro país.

Un mercado segmentado y cada vez más excluyente

En el mercado de la vivienda es cada vez mayor la proporción de hogares que necesita alquilar y menor la de propietarios. Una de las consecuencias es que la diferencia de poder entre locadores y locatarios se ha profundizado y han aumentado las barreras para ingresar a un alquiler. Del tradicional requisito de la garantía inmueble se pasó a la exigencia de una escritura de la misma jurisdicción y luego a que le garante sea pariente. Estas cláusulas son discriminatorias ya que implican obstáculos para migrantes, o para quienes no tienen familiares o amigos que sean propietarios. También aumentaron los requisitos que tienen que ver con la situación económica: de tener ingresos comprobables se pasó a tener que demostrar

una relación de dependencia, e incluso se pretenden ingresos que tripliquen o cuadrupliquen el valor del alquiler. También hay discriminación de las personas migrantes y de las personas trans. Los requisitos del mercado formal excluyen a un sector amplio de les inquilines y particularmente a poblaciones que tienen menores ingresos, o menor estabilidad laboral. Por ejemplo, aunque quizás puedan pagar el mismo monto de alquiler, no están en la misma situación una mujer con un hijo a su cargo y un trabajo precario que una persona sola con un trabajo seguro. Si bien formalmente las inmobiliarias son agentes intermediarios, en general trabajan más al servicio de los intereses de les propietarios que de les inquilines. De esta manera, las inmobiliarias se hacen eco de las exigencias y de los prejuicios que con frecuencia existen por parte de les dueños y son agentes de discriminación.

Sólo en la Ciudad de Buenos Aires, hay más de siete mil personas matriculadas en el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios. Más del 90% trabaja en pequeños establecimientos registrados como unipersonales. En algunos barrios funcionan más de 600 inmobiliarias. Como las ventas dejan una mayor comisión pero son menos frecuentes, muchas están especializadas en la intermediación de alquileres. Según la jurisdicción, al momento de firma del contrato el inquiline o el propietario, o ambos, deben pagar como honorario a la inmobiliaria una proporción del monto total del contrato. Las inmobiliarias también suelen cobrar un monto fijo -a cargo del propietario- por la administración corriente del alquiler: recibir la mensualidad, controlar el pago de impuestos e intermediar el vínculo con le inquiline. De esta forma, durante la ejecución del contrato la inmobiliaria presta un servicio a les propietarios, lo que supone un flujo mensual de ingresos. Con este rol, son un actor constante del mercado de alquileres, tienen peso en la formación de precios y en el criterio de selección de les inquilines.

Últimamente, a quienes no tienen una garantía de una propiedad equivalente en la misma jurisdicción, se les ofrece que contraten un seguro de caución. Esta alternativa abre una nueva posibilidad para muchos, pero impone un costo adicional que equivale a aproximadamente un mes y medio de alquiler. A su vez, no todos los inquilines pueden acceder a esta alternativa. Las aseguradoras exigen ciertas condiciones de solvencia económica para otorgar un seguro de este tipo. El seguro de caución está a cargo del inquilino pero el beneficiario es el propietario. En caso de no poder pagar el alquiler, el inquilino de todos modos debe abonar el monto que corresponda de acuerdo al plazo transcurrido del contrato y la cantidad de meses de preaviso. Luego de eso, contrae la deuda con la aseguradora, que deberá cancelar con intereses. Así, la falta de familiares propietarios que brinden la garantía debe ser compensada con un costo adicional -que genera ganancias para aseguradoras e inmobiliarias.

En un mercado tan poco regulado como el de alquileres los requisitos formales conviven con otras dinámicas, como las redes o contactos de cada persona que permiten, por ejemplo, acceder a un alquiler con menos requisitos. En el AMBA más de la mitad de los hogares inquilinos alquila de palabra y entre los hogares que perciben menos de 25 000 pesos mensuales el porcentaje llega al 74%. Estos datos indican que el fenómeno de alquilar sin un contrato escrito supera ampliamente al alquiler en villas y asentamientos, donde vive el 17% de los hogares inquilinos de esa jurisdicción.

El alquiler en villas y asentamientos

El alquiler es un modo de acceso a la vivienda cada vez más extendido en villas y asentamientos. Los datos de la Ciudad de Buenos Aires indican que el crecimiento poblacional de las villas y asentamientos durante los últimos años es, en términos relativos,

mayor que el crecimiento de la población de la ciudad en general. Entre los censos de 2001 y 2010, mientras que la ciudad creció un 4,1%, las villas crecieron un 53,2%. Para absorber el aumento de la población estos barrios se verticalizan: tras una saturación del espacio construable, se agregan uno o varios pisos a las viviendas. En ese contexto, se ha producido un incremento de los inquilines en las villas que es proporcional al que sucede en la ciudad a nivel agregado. De acuerdo a los cálculos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, en las villas los hogares inquilinos alcanzan al 40%. Este porcentaje coincide con la tasa de inquilines en general de la ciudad de Buenos Aires. De acuerdo a un estudio del Consejo Económico y Social de 2018, entre los hogares inquilinos de villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires suele haber una mayor participación de jefes de hogar mujeres, jóvenes y migrantes. El estudio también muestra que estos hogares inquilinos tienen mayor tendencia a vivir en condiciones de hacinamiento y con mayor inestabilidad habitacional.

Hasta qué punto el mercado en villas y asentamientos difiere o no de lo que sucede en el resto de la ciudad aún está en debate. Por un lado, estudios específicos muestran que, si se considera el valor del alquiler por metro cuadrado, existe cierta confluencia en el nivel de precios². También hay puntos de encuentro en la falta de registro de la actividad rentística y en la importancia que tienen los vínculos interpersonales a la hora de acceder a un alquiler. Por el otro, los contrastes se identifican en las condiciones habitacionales, la ausencia de intermediarias y de contratos por escrito -que como vimos también sucede, aunque en menor proporción, en la ciudad formal. En un alquiler de palabra, la falta de mediaciones estatales

2 Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F., & Zapata, M. C. (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Revista INVI*, 33(93), 125-150.

implica una mayor vulnerabilidad de les inquilines frente a las posibles arbitrariedades de les propietaries, como los aumentos de precios o los desalojos imprevistos.

Algunes postulan una segmentación entre el alquiler dentro de la ciudad formal y el mercado de viviendas y piezas en alquiler en villas, asentamientos, hoteles familiares y conventillos. No existen estudios específicos sobre si ambos funcionan como segmentos de un mismo mercado o como dos mercados paralelos, ni sobre qué implicancias tendría una dinámica o la otra. Sin embargo, algunas entrevistas que realizamos sugieren que el alquiler informal opera como una opción alternativa para inquilines que no pudieron sostener el pago en el mercado formal. Así, en contextos de crisis, las crecientes dificultades que existen para ingresar a un alquiler con contrato escrito y para sostener el pago mensual de la renta generan una creciente presión sobre los distintos submercados de vivienda. En los casos más extremos, algunos inquilines que no logran sostener el pago del alquiler de sus viviendas en villas o asentamientos buscan resolver su situación habitacional a través de las tomas de tierra. La toma del Parque Indoamericano en 2010, cuando 1 500 familias ocuparon ese terreno en la Ciudad de Buenos Aires, tuvo como origen el hacinamiento en las villas y los desalojos de quienes alquilaban. Diez años después, en la toma de Guernica, en la provincia de Buenos Aires, más del 80% de las 1 500 familias declaró en un censo haber llegado allí por falta de trabajo y de ingresos o por la imposibilidad de pagar el alquiler.

Desigualdad y propiedad de la vivienda

La distribución de las propiedades es un aspecto estructural de la desigualdad social y económica. Ser o no propietarie establece una línea divisoria fundamental. Cada vez más, la desigualdad entre propietaries y no propietaries es mucho más marcada y difícil de contrarrestar que la que se genera por las diferencias de ingresos. En otras palabras, tener o no la obligación de pagar cada mes por el lugar donde se vive condiciona drásticamente tanto el presupuesto de los hogares en los sectores medios y bajos como la posibilidad de acceder a otros bienes y servicios. También limita el acceso a otro tipo de tenencia de la vivienda en el futuro.

Como es evidente, la propiedad también es determinante en la inercia intergeneracional a través de la herencia. Pero no supone solamente que una misma propiedad se pasará de generación en generación. Esa propiedad opera como un patrimonio que facilita el acceso a una segunda propiedad, porque implica un patrimonio familiar “originario” que puede usarse como garantía para solicitar un préstamo, porque una familia tiene mayor capacidad de pago de un crédito al no gastar en alquiler y porque también da una mayor disponibilidad para aportar a la compra de una propiedad para la siguiente generación. También porque muchas propiedades pueden ser subdivididas para construir nuevas viviendas en un mismo terreno. Así, la propiedad familiar incrementa las desigualdades sociales generación tras generación, ya que sin políticas de protección del alquiler ni de crédito accesible para la primera vivienda, les hijes de inquilines enfrentan un panorama habitacional mucho más adverso que les hijes de propietaries.

La valorización del suelo –que es producto de la lógica de las ciudades y, sobre todo, de la inversión estatal en infraestructura– beneficia a les propietaries.

Al mismo tiempo, la valorización del suelo -que es producto de la lógica de las ciudades y, sobre todo, de la inversión estatal en infraestructura- beneficia a les propietaries. La inversión en transporte, la prevención de inundaciones, el avance de los servicios públicos son todos esfuerzos sociales y colectivos que aumentan el valor del suelo y de las propiedades. Mientras tanto, les inquilines resultan excluides de los beneficios propios del proceso de urbanización y deben hacer crecientes esfuerzos para permanecer en la ciudad.

Hoy se da una situación paradójica: les propietaries reciben una renta históricamente baja en relación al precio de su propiedad y les inquilines gastan una porción cada vez más alta de sus ingresos para pagar el alquiler. En la Argentina la compra de una vivienda supone una inversión dolarizada, que es más segura que otras alternativas financieras. Permite mantener un patrimonio en dólares, con cierta seguridad y fuera del banco. Esto se confirmó en las últimas décadas: entre 2002 y 2020 las viviendas aumentaron su precio entre

cinco y seis veces en dólares. Como los precios de los alquileres son mayoritariamente en pesos, la renta inmobiliaria quedó rezagada en términos históricos respecto del precio de los inmuebles. En contrapunto, para les inquilines el alquiler nunca representó una porción tan grande de sus ingresos como ahora.

Mientras prevalezca un enfoque político que considera a la vivienda como una mercancía, ese contrapunto de intereses entre buscar la máxima rentabilidad posible de la propiedad y la necesidad de tener un lugar donde vivir tenderá a aumentar los precios de alquiler y la especulación inmobiliaria. Solo una política comprometida con la vivienda como derecho puede abrir un camino en favor de quienes no tienen casa propia y en el que la vivienda digna no sea exclusiva de quienes son propietaries.

Falta de institucionalidad de la cuestión inquilina

A pesar del aumento significativo de la población que alquila y de la centralidad del alquiler en los gastos de esos hogares, los institutos de estadísticas nacionales o provinciales no suelen otorgar al alquiler el peso suficiente en las mediciones de la pobreza. La Dirección de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, contempla un hogar tipo inquilino (“pareja compuesta por una mujer y un varón [sic] de 25 años de edad, ambos económicamente activos y no propietarios de la vivienda” pero entre la canasta básica de este hogar (36 184 \$) y el mismo hogar tipo propietario (29 808 \$) la diferencia es de 6 376 \$, cuando en el momento del censo el valor del alquiler de un monoambiente se encontraba entre 18 mil y 22 mil pesos. La falta de consideración de los gastos de vivienda de alquiler en la medición de la pobreza expresa la vacancia general de políticas públicas específicas para la población que no tiene casa propia.

Tampoco hay datos públicos sobre cuán concentrada está la propiedad inmobiliaria ni sobre la cantidad de inmuebles en alquiler que tienen los locadores. Este desconocimiento representa una limitación de peso para el diseño de políticas públicas y la pérdida significativa de recursos fiscales por la falta de registro de los contratos de alquiler en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Incluso el mercado de alquiler que se considera formal funciona en la informalidad impositiva. El dato está desactualizado pero es significativo: en 2015 el entonces titular de la AFIP calculaba que sólo dos de cada diez contratos de alquiler estaban registrados. Aunque ya era obligatorio, la actual ley de alquileres obliga a declarar los contratos de alquiler y permite que este registro lo haga el inquilino.

Ante la falta de datos, algunas estimaciones³ indican que la mayor parte del mercado de alquiler está compuesto por propietarios que tienen una o pocas unidades arrendadas. Esta configuración del mercado local ofrece potencialidades políticas diferenciales respecto de otros mercados más concentrados y financiarizados. Las condiciones para establecer acuerdos tienden a ser mejores si el dueño es una persona que si se trata de una corporación propietaria de numerosas unidades. Pero esta ventaja relativa de una composición más atomizada de la oferta se deriva de circunstancias históricas y no de una decisión política. Por eso, no está garantizada ni protegida y si no se establecen regulaciones para contener las dinámicas que favorecen la concentración, sería una anomalía que la situación actual se mantenga.

La historia argentina de las últimas décadas está marcada por cíclicas crisis socio-económicas. A 20 años de 2001 y en plena pandemia, la memoria de las generaciones que perdieron ingresos, empleos y ahorros en diferentes crisis está muy activa. La casa propia aparece como una forma de autoprotección que ayuda a atravesar períodos de emergencia. Su correlato es la intemperie particular en la que se encuentran los hogares inquilinos, en medio de una crisis que agrava sus condiciones de vida y empeora el acceso a derechos.

Estas expectativas de seguridad asociadas a la propiedad afectan al alquiler también por otra vía. Existe una extendida idea de que “invertir en ladrillos”, además de resguardar el valor en el mediano y largo plazo, garantiza un ingreso y puede operar como una suerte de seguro de desempleo para los propietarios. En la Argentina muchos son “pequeños propietarios” de viviendas de alquiler que destinan esa renta a solventar gastos cotidianos. Esta característica dificulta avanzar con políticas de protección de los inquilinos que afecten de algún modo la renta inmobiliaria o que abran la posibilidad de discutir la función social de la propiedad.

Vivienda como mercancía o como derecho

La historia de los alquileres en la Argentina es también la historia de la disputa entre la renta inmobiliaria y el acceso a un lugar digno donde vivir. Los reclamos históricos de los inquilinos, en general, apelaron a que el Estado interviniera con un rol activo en la regulación del precio de los alquileres y de las condiciones de acceso y habitabilidad.

La huelga de inquilinos de 1907

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la población de ciudades como Buenos Aires, Rosario y Córdoba se duplicó por la inmigración masiva, lo que hizo que el stock de viviendas se volviera insuficiente. Aparecieron entonces diferentes formas de tugurización:

3 Reese, E., Almansi, F., Del Valle, J., & Juan, A. (2014). “Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina” en A. Blanco, A. Fretes Cibils, & A. Muñoz (Eds.), *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*. Banco Interamericano de Desarrollo.

florecieron los conventillos e inquilinatos, ubicados en lugares centrales pero con malas condiciones habitacionales. Este fue el escenario en el que se desencadenó en 1907 la primera huelga de inquilines.

En agosto de ese año, la Municipalidad de Buenos Aires anunció un aumento impositivo para el año siguiente: los arrendatarios aumentaron los precios de los alquileres de inmediato. Pocos días después, un grupo de conventillos porteños entraron en huelga, más tarde se sumaron otras ciudades. Pedían la reducción del precio de los alquileres que habían pasado de representar el 12% de los ingresos obreros en 1886 a casi el 30% al momento de la protesta. También reclamaban que se hicieran reformas en estas viviendas colectivas hacinadas y con muy malas condiciones higiénicas. La huelga tuvo una gran repercusión en la prensa y entre los partidos políticos. La acción más recordada de aquellas protestas es la Marcha de las escobas, cuando mujeres y niños recorrieron la ciudad reclamando.

El debate político en torno a la situación de los inquilines se intensificó. El Partido Socialista y las agrupaciones católicas proponían la construcción de viviendas individuales para los obreros y sus familias, mientras que los huelguistas exigían la regulación del mercado y los anarquistas, la expropiación de las viviendas. Algunos sectores de las elites planteaban la preocupación en clave higienista, en referencia a las consecuencias para la salud pública que tenían las condiciones de vida en los conventillos.

Tras algunos meses de resistencia en los que se llegaron a sumar unos dos mil conventillos en todo el país, la movilización se fue desactivando. Las conquistas fueron magras, pero pusieron en el debate público la problemática de quienes alquilan. Durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen en la década siguiente, mientras el problema crecía en muchos países (Uruguay, Chile, Brasil, México, Inglaterra, Estados Unidos y Francia), se sancionó una ley que congeló el precio de los alquileres durante dos años.

El alquiler en el peronismo

En 1943 el gobierno dictatorial a cargo de Pedro Pablo Ramírez tomó una serie de medidas para congelar los montos de los alquileres al año anterior, prevenir la discriminación de las familias inquilinas con niños y prohibir los cortes de suministro de los servicios. Entre 1946 y 1955, durante el primer y el segundo peronismo, se retomaron, extendieron y complejizaron algunas de estas regulaciones. Se sumaron la restricción de los desalojos -con excepciones para pequeños propietarios-, la extensión de los contratos, la regulación de los precios y la promoción del uso de las casas vacías, instigando a los propietarios a ponerlas en el mercado.

Recién en 1948 se sancionó la ley de propiedad horizontal, que permite escriturar una unidad dentro de una construcción mayor (por ejemplo, un departamento). Hasta ese momento, como todo lo construido en un terreno constituía una propiedad, los edificios pertenecían a una persona jurídica única y todos los habitantes de departamentos alquilaban. La ley además contemplaba beneficios para que los inquilines pudiesen comprar el lugar en el que estaban viviendo. Junto con otras políticas de ese mismo período -como la construcción de vivienda social y los loteos populares en los partidos del Gran Buenos Aires- la ley de propiedad horizontal fue la vía de acceso a la propiedad en el centro urbano. En esta etapa se registró un salto en el acceso a la propiedad que nunca se repitió y que en muchas familias significó el primer acceso a una casa propia, una propiedad que se traslada, amplía y subdivide de generación en generación.

En 1949, además, la nueva Constitución Nacional incorporó la función social de la vivienda, pero fue derogada luego del golpe de Estado de 1955.

Entre 1955 y 1973, los gobiernos democráticos y dictatoriales tuvieron idas y vueltas en materia de políticas de alquiler, en consonancia con las medidas urbanas erráticas de esos periodos. Mientras los gobiernos de facto introdujeron excepciones y acotaron el alcance de las protecciones, los gobiernos democráticos respondieron a las movilizaciones inquilinas y buscaron ampliar el alcance de la regulación en su contenido y en su duración. El trasfondo de estas oscilaciones es la concepción dominante en cada periodo: si la vivienda es un derecho, y por lo tanto genera obligaciones estatales, o si es una mercancía librada a la capacidad individual de obtenerla. En general, el Estado tuvo una concepción que vinculaba el derecho a la vivienda con el derecho a la propiedad y a la renta, lo que provocó que la vivienda en propiedad fuera central en las políticas habitacionales y que la casa propia se tornara la aspiración principal de la mayoría de los hogares. Quienes no llegaban a ser propietarios contaron mayormente con un precio de alquiler regulado, que no exigía el sacrificio de otras necesidades.

Esto no implica que el acceso a la vivienda haya sido armonioso ni homogéneo: una parte importante de los sectores populares perdieron lugar en los centros de las ciudades y se instalaron en las zonas conurbanas, aumentaron sus tiempos de traslado y consolidaron la región metropolitana. Otra parte se ubicó en villas de emergencia y asentamientos precarios, atravesando amenazas, riesgos de desalojo y en las etapas más cruentas la erradicación y la represión. Las clases medias, por su parte, en particular en la ciudad de Buenos Aires, pudieron acceder a los departamentos, contruidos por desarrolladores inmobiliarios, que en esas décadas atravesaron importantes transformaciones funcionales para racionalizar los costos y hacerlos accesibles a las economías domésticas y la oferta crediticia disponible. Estas transformaciones también tuvieron expresión en la heterogeneidad de las viviendas: muchos

departamentos diminutos, con varias unidades por piso, de peor calidad constructiva y mala iluminación y ventilación contrastaban con lujosos pisos en la zona norte de la ciudad.

La dictadura alteró la historia del acceso a la vivienda

La última dictadura militar alteró radicalmente la política económica e introdujo premisas neoliberales para la administración del Estado y la relación con los mercados. En materia de urbanismo, transformó la vida en la ciudad, con algunas marcas que resultaron indelebles.

El mercado de alquileres quedó prácticamente sin regulación, ya que los contratos fueron concebidos como un acuerdo entre particulares que negocian libremente. Según el gobierno de facto, la intervención en el mercado había desalentado la inversión de los capitales privados en la construcción o compra de viviendas para alquilar y eso había generado una retracción de la oferta. Es decir, que el alquiler había dejado de ser un “buen negocio” y por eso ya nadie ofrecía sus propiedades. Para que volviese a ser atractivo, había que “liberar” el mercado. Se pensaba que aunque al principio el precio de los alquileres subiera, la oferta y la competencia crecerían y el precio se estabilizaría en un punto “razonable”. Por supuesto, no fue lo que sucedió: la desregulación incrementó la incertidumbre, los precios y los desalojos aumentaron exponencialmente y los requisitos de acceso se volvieron más excluyentes.

La ejecución del plan de autopistas de la Municipalidad de Buenos Aires, anunciado en marzo de 1977 por el intendente Osvaldo Cacciatore, ilustra cómo consideraba el gobierno de facto a les inquilines. El Plan suponía la expropiación de las viviendas afectadas por las trazas de las autopistas, que fueron tasadas y pagadas a les propietarios a valores de mercado. Sin embargo, no hubo ninguna contemplación ni interlocución con les inquilines: en cumplimiento

con el decreto-ley de expropiaciones debieron abandonar sus casas en un plazo de 30 días. Las expectativas generadas por el anuncio de la construcción de autopistas elevaron los precios de las viviendas. Esto motivó reclamos de propietarios e inquilines, quienes tuvieron que abandonar los barrios donde vivían.

El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia expulsó a aproximadamente 200 mil personas de la Ciudad de Buenos Aires a través de desalojos masivos y violentos, en un contexto en el que quienes resistían para quedarse en esos barrios y quienes militaban políticamente en las villas eran perseguidos y en algunos casos asesinados o desaparecidos. Algunas villas porteñas volvieron a repoblarse durante la democracia y otras fueron erradicadas para siempre.

Durante la dictadura se generalizó la compra-venta de viviendas en dólares. No fue producto de una decisión expresa pero sí una consecuencia de la política económica que facilitó la compra de dólares, modificó el sistema bancario y potenció la especulación financiera entre el peso y el dólar. Este desdoblamiento de un mercado de venta de inmuebles dolarizado y uno de alquiler mayormente en moneda local se instaló como rasgo estructurante hasta nuestros días.

Si bien los inmuebles siempre fueron una inversión económica considerada segura, que podía preservar su valor a pesar de los altibajos de la economía nacional, la dolarización de la propiedad le agregó un nuevo sentido como reserva de valor, en un país atravesado por la inflación, donde el dólar es la moneda elegida para el ahorro y el sistema bancario ha sido reiteradamente insolvente. Debido a su durabilidad, las viviendas pueden funcionar como una modalidad de ahorro o reserva de valor en dólares no bancarizada. Si bien no es tan “líquida”, tampoco es volátil.

Durante la dictadura se generalizó la compra-venta de viviendas en dólares. No fue producto de una decisión expresa pero sí una consecuencia de la política económica que facilitó la compra de dólares, modificó el sistema bancario y potenció la especulación financiera entre el peso y el dólar.

Financiarización de la vivienda y endeudamiento de los hogares

La retracción del rol del Estado en las políticas de vivienda no fue un fenómeno únicamente nacional. También se dio en el resto del mundo, aunque con otras particularidades y con diferentes resultados. A partir de la década del setenta, el modelo de provisión de viviendas organizado por el Estado -ya sea en propiedad como en la Argentina o España o para el alquiler social como en Alemania, Inglaterra o Francia- sufrió el impacto de una serie de transformaciones económicas nacionales e internacionales. En un contexto de desaceleración del crecimiento económico a nivel global, muchos Estados comenzaron a reducir su gasto público e incluso privatizaron parcial o totalmente el stock de vivienda de alquiler social que tenían. Al mismo tiempo, tuvo lugar una fuerte liberalización de los

mercados financieros y se abandonaron las medidas de protección. El crecimiento del mercado financiero, sobre todo en las economías más poderosas, empujó la expansión de la vivienda en propiedad, a través de los créditos hipotecarios, a costa de un endeudamiento muy fuerte de los hogares. La crisis internacional de los sistemas financieros en 2008 mostró los límites de este modelo.

La financiarización abarca fenómenos diferentes y de diversa escala económica y social. En general, este proceso tuvo mayor penetración en las economías del primer mundo. Se caracteriza por la expansión del sector financiero y el desarrollo de mercados y productos financieros complejos, como las bolsas donde se comercian los futuros del dólar o la soja, se venden acciones de las empresas o bonos de las deudas públicas y privadas. También incluye la financiarización de empresas de productos o servicios y la creciente importancia que tienen los accionistas en la toma de decisiones de las empresas. Por último, incluye la financiarización de los hogares a través del endeudamiento y la formación de un portfolio de productos financieros, como los seguros de vida y de pensión o hipotecas. Este periodo coincide con la caída de la capacidad de compra de los salarios. Así, las familias se endeudan para consumir pero también para financiar aspectos de la vida que antes garantizaba el Estado. Según algunos investigadores, el endeudamiento privado reemplazó al gasto público en la dinamización de la economía⁴.

La adquisición de las viviendas a través de créditos hipotecarios a muy baja tasa fue promovida desde gobiernos neoliberales como una alternativa al financiamiento público del sistema previsional. Es decir, se sostenía que si invertían en bienes inmuebles a través de créditos a muy largo plazo las personas podrían prescindir de

la jubilación. La compra de casas y departamentos se presentaba como una alternativa para complementar o reemplazar las jubilaciones -no a través del alquiler sino de su venta en el futuro. A su vez, el aumento del financiamiento llevó a un crecimiento de la demanda y de los precios, lo que mejoraba justamente esas perspectivas futuras de vivir de estas inversiones. La difusión casi indiscriminada de los créditos hipotecarios, más allá de la capacidad de pago de los deudores, y la flexibilización en las regulaciones del mercado de las finanzas que permitían crear nuevos productos financieros a partir de esas hipotecas condujeron a la crisis de 2008. Cuando los endeudados no pudieron hacer frente a sus obligaciones, colapsó la cadena de pagos de esos productos financieros derivados, arrastró al conjunto del mercado financiero que había especulado con ellos y se generó una catarata de desalojos y desempleo en Estados Unidos y varios otros países.

Este derrumbe implicó una fuerte caída de los precios de las viviendas en las principales ciudades del mundo y un aumento de las exigencias por parte de los bancos para otorgar créditos. Los Estados restringieron los alcances del sistema financiero como herramienta de acceso a la vivienda de los sectores de ingresos medios y así aumentó la demanda en el mercado de alquileres. De esta manera, creció la participación de los inversores en la compra de viviendas, en detrimento de los hogares, que ya no pueden costear los créditos. En parte, esos inversores compran para poner en alquiler, ya que debido a la inaccesibilidad a través de la compra y la falta de alternativas estatales ha comenzado a crecer la demanda de alquileres, sobre todo en las ciudades. En los últimos años y hasta la pandemia, ciudades de todo el mundo venían registrando un aumento de los inquilinos y un incremento sostenido del costo del alquiler, muy por encima de la inflación. Como respuesta gobiernos nacionales y locales impulsaron una intervención más directa:

4 Crouch, C. (2009). Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime. *The British Journal of Politics and International Relations*, 11(3), 382–399.

congelaron precios y establecieron controles a los incrementos durante períodos extendidos, compraron unidades habitacionales para contar con un stock de vivienda pública en alquiler, penalizaron a las propiedades vacías, generaron incentivos impositivos para orientar el alquiler a sectores de menores recursos económicos, promovieron que inmuebles que se habían construido con fines no residenciales fueran reconvertidos. Estas experiencias tuvieron efectos dispares, según las voluntades y capacidades estatales de efectivizar las medidas.

Hiperinflación, boom inmobiliario e inquilinización

A partir de 1983, tras el final de la dictadura, se intentaron soluciones específicas para los diferentes sectores pero la inestabilidad económica y política impidió avanzar demasiado. Durante la hiperinflación, el gobierno nacional sancionó la Ley de Emergencia Locativa, con medidas excepcionales para evitar que el precio de los alquileres, indexado a la inflación por contrato, se llevara una porción creciente de los salarios. Más allá de estas medidas, la inestabilidad macroeconómica hizo que la oferta de viviendas en alquiler fuera casi nula y que les propietarios demandaran requisitos cada vez más exigentes para demostrar solvencia económica. La Ley de Convertibilidad, sancionada en 1991, fijó el valor de la moneda local al dólar y prohibió la indexación de los contratos. A partir de entonces los términos de las relaciones contractuales entre locadores y locatarios quedaron totalmente librados a las reglas del mercado. El aumento de la desocupación durante la década del noventa y la retracción de la política de vivienda, junto con la dificultad para acceder al crédito a partir de la crisis de 2001, resultaron en una creciente inquilinización de la población tanto en la ciudad formal como en villas y asentamientos. Este aumento de la demanda de

viviendas en alquiler volvió a poner en la agenda pública la lógica de funcionamiento del mercado de alquileres y la asimetría de poder entre propietarios e inquilines.

La profundización de las políticas neoliberales iniciadas en la década del setenta dejó como saldo una economía concentrada y extranjerizada, mayormente abocada al agronegocio de gran escala, un Estado debilitado y endeudado y una sociedad mucho más fragmentada. En 2001 el desempleo llegó al 25% y la mitad de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza. En diciembre tuvo lugar el llamado corralito bancario, muchos no pudieron extraer sus ahorros y aquellos que lo lograron lo hicieron bajo el régimen de pesificación asimétrica y con una tasa de cambio entre dólares y pesos por debajo del mercado. Esto reforzó el atractivo de la inversión en ladrillos que acompañó el boom inmobiliario de las primeras décadas de este siglo.

En los primeros cinco años tras la crisis de 2001, el empleo y los salarios mostraron signos de recuperación y el Estado impulsó una serie de medidas orientadas a ampliar los ingresos de los sectores populares y a expandir el consumo. Pero sin depósitos bancarios y con un aumento sostenido de la inflación desde 2007, los sistemas de crédito para la compra de viviendas prácticamente dejaron de existir. A diferencia de lo que ocurría en otros países -donde la compra, venta y construcción estaban asociadas al sistema financiero y al endeudamiento de los hogares con créditos- la Argentina es uno de los países de la región con menor volumen de créditos hipotecarios desde los 2000. Esta restricción del financiamiento no impidió el aumento de los precios de las casas. En un primer momento, los dólares de los pequeños ahorristas y en gran medida de las ganancias del agronegocio de gran escala se volcaron en el mercado inmobiliario y empujaron los precios.

En las últimas dos décadas, algunas iniciativas estatales trataron de compensar la falta de alternativas de financiamiento, principalmente a través de dos instrumentos. Por un lado, en relación con la demanda, se implementaron programas de créditos con algún tipo de subsidio (por ejemplo, el Pro.Cre.Ar) y la garantía estatal para la construcción, refacción o compra de viviendas. Y, del lado de la oferta, en diversas oportunidades se generaron instrumentos financieros para canalizar capital disponible hacia la industria de la construcción o incluso como incentivo para registrar y renacionalizar capitales no declarados. Sin embargo, estos instrumentos no fueron diseñados con una perspectiva de acceso a la vivienda sino exclusivamente como políticas de incentivo a la inversión y para dinamizar la economía.

Las líneas de Pro.Cre.Ar de 2012 eran sobre todo para la construcción de viviendas unifamiliares en terrenos propios. Esto incrementó la demanda de terrenos y tuvo como consecuencia un aumento en los precios del suelo de ciudades medianas y pequeñas o sus zonas periféricas. El Pro.Cre.Ar de 2016, que posibilitó la compra de viviendas usadas, también impulsó los precios de las viviendas en las ciudades más grandes donde hay menos suelo vacante disponible -y el que hay suele ser muy caro. En términos de soluciones habitacionales, mientras el primero alcanzó en 2012-2013 a 200 mil y 300 mil familias -entre el 6% y el 10% del déficit habitacional de ese momento-, el segundo completó menos de 60 mil viviendas entre 2017 y 2019. Sin embargo, la medida que impulsó ese aumento de los precios en dólares fue la creación de instrumentos de ahorro, inversión y crédito en Unidades de Vivienda (UVI), en 2016. En la Ciudad de Buenos Aires hubo fuertes consecuencias en los precios de compra, que subieron abruptamente durante 2017 y parte de 2018. Si bien al principio esta modalidad facilitó los requisitos salariales por el mecanismo de actualización asociado

a la inflación, terminó resultando demasiado imprevisible para los tomadores del crédito, que actualmente acumulan en algunos casos deudas millonarias.

La brecha creciente entre el peso y el dólar aumentó las dificultades de los hogares para acceder a la vivienda. En 2020, para poder acceder a un crédito privado para la compra de un departamento usado de dos ambientes (43 m²) en la Ciudad de Buenos Aires hacían falta ingresos de entre 15 y 20 salarios mínimos (según si fuera en UVA o tasa fija). En tanto el alquiler de una propiedad similar representaba aproximadamente 1,25 salarios mínimos y los ingresos individuales promedio en la ciudad en ese momento eran aproximadamente de 2,4 salarios mínimos.

Tras la retracción de la intervención estatal en el mercado inmobiliario en la década del setenta, las experiencias hiperinflacionarias de los ochenta, el desempleo creciente en los noventa y la confiscación de los ahorros bancarizados en 2001, la posesión de un bien “concreto” valuado en dólares ganó una nueva dimensión económica, financiera y cultural. Junto con eso, aumenta permanentemente el desfase entre el precio de los inmuebles y los ingresos de los trabajadores, lo que aleja la aspiración de la casa propia de su realidad.

Sin crédito y sin alternativas públicas, los hogares no propietarios se quedaron sin opciones más que el alquiler y eso se refleja en el aumento exponencial de hogares inquilinos en las grandes ciudades: entre 2001 y 2019 la cantidad de hogares que alquilan pasó de un 22% a un 35% en la Ciudad de Buenos Aires, de un 20% a un 30% en Córdoba y de un 12% a un 19% en Rosario. A su vez, se registra una reducción en la cantidad de hogares propietarios. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, los propietarios pasaron de representar el 69% en 2001 a un 47% en 2019. En este contexto de creciente demanda sobre el mercado de alquileres comienzan a tener mayor

visibilidad las organizaciones de inquilines, que reclaman por una mayor intervención del Estado para evitar abusos y garantizar que el alquiler sea un modo adecuado de acceso a la vivienda.

La inquilinización también presionó sobre el mercado informal en villas y asentamientos. Desde mediados de los años noventa, con el agotamiento de la disponibilidad de suelo, les habitantes de las villas de la ciudad de Buenos Aires comenzaron a construir en altura y adquirió volumen un mercado informal de compra-venta de viviendas y de habitaciones en alquiler. En un contexto de falta de crédito, aumento sostenido de los precios del suelo y de las exigencias para acceder al mercado formal de alquileres, los sectores de menores ingresos, sobre todo jóvenes, migrantes y jefas de hogar, encuentran en el mercado de alquiler informal de habitaciones en villas la única alternativa para poder acceder a un lugar donde vivir. Por su parte, les habitantes más antigués de las villas invierten en construcción de piezas para alquilar y así obtienen una renta mensual. Las desigualdades entre propietarios e inquilines también se profundizan en los barrios informales. Ese mercado de alquiler se expandió primero en las villas de la ciudad de Buenos Aires y luego también en villas y asentamientos de los municipios del área metropolitana. Dentro del universo de inquilines de municipios del AMBA que respondió a la encuesta realizada por el CELS y UNSAM en mayo de 2021, 16% respondió que la vivienda o pieza que alquila está ubicada en una villa o un asentamiento.

La Argentina es uno de los países de la región con menor volumen de créditos hipotecarios. Esta restricción del financiamiento no impidió el aumento de los precios de las casas.

2020: pandemia, DNU y nueva ley de alquileres

Los datos que arrojó la encuesta realizada entre el CELS y el IDAES-UNSAM entre agosto y septiembre de 2020 en el área metropolitana de Buenos Aires mostraron la fragilidad de los hogares inquilinos en el contexto de pandemia. Más del 66% de estos hogares perdió ingresos y debió endeudarse. La fragilidad económica del día a día supuso que el 80% de les que se endeudaron lo hicieron para afrontar gastos cotidianos. Deben lidiar además con una dinámica de endeudamiento encadenado que se renueva constantemente: el 61% de estos hogares pidió prestado para pagar deudas previas con conocides. La pandemia aumentó el apilamiento de deudas no bancarias, uno de los atajos endebles que encuentran los hogares inquilinos para ganar tiempo frente a sus compromisos. El 54% debió endeudarse para pagar expensas, servicios e impuestos.

La pandemia aumentó el apilamiento de deudas no bancarias, uno de los atajos endebles que encuentran los hogares inquilinos para ganar tiempo frente a sus compromisos.

Estos endeudamientos se entienden mejor cuando atendemos a las dinámicas de ingreso y egreso de los hogares. La inserción particularmente precaria de les inquilines en el mercado de trabajo les vuelve más vulnerables ante una paralización generalizada de la actividad económica. Respecto de los gastos, si el alquiler siempre fue “lo que primero se paga”, en esta oportunidad se volvió en muchos casos lo único que se paga. Cumplir con el alquiler se hizo muchas veces a costa de otros gastos y de otros endeudamientos. En algunos casos, incluso, les inquilines optaron por mudarse antes de ser desalojados, resignando calidad habitacional, yéndose a un hogar con más personas, en peores condiciones edilicias o más alejado. Pero también es cierto que, en un mercado compuesto en su oferta por pequeños propietarios, la interrupción, irregularidad o reducción del pago de los alquileres en algunos casos puso en jaque a aquellos que completan sus ingresos alquilando una propiedad y que también habían visto suspendidos sus ingresos laborales.

La situación económica fue aún más comprometida en las villas y asentamientos, donde los hogares inquilinos presentaron niveles de endeudamiento mayores a los generales. El porcentaje de hogares inquilinos que se endeudó durante la pandemia alcanza al 83%, 17 puntos por encima del porcentaje general. De acuerdo a un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, entre marzo de 2020 y marzo 2021 se recibieron 163 denuncias de personas inquilinas que se encontraban en riesgo de desalojo. Casi el 70% declaró recibir intimaciones de desalojo por imposibilidad de pagar el alquiler. Además, casi el 80% de les inquilines que presentaron denuncias eran mujeres y, dentro de este universo, más de la mitad eran hogares monomarentales con hijes a cargo. Si el DNU tuvo nulo seguimiento estatal, en villas, asentamientos y hoteles la situación fue aún más dramática y violenta.

Paralelamente a las respuestas de emergencia a la pandemia, y como continuación de un proceso que había comenzado varios años antes con la presentación de diferentes proyectos, en junio de 2020 se aprobó finalmente una nueva ley de alquileres. La ley regula con mayor detalle algunos aspectos fundamentales de las relaciones de alquiler ampliando las opciones de garantía que pueden presentar les inquilines, esclareciendo los derechos y obligaciones sobre los arreglos de las viviendas, alargando la duración mínima de los contratos, definiendo un mecanismo de actualización de los precios, estableciendo plazos de notificación para las renovaciones y ratificando la obligación del registro de la actividad locataria en la AFIP. Además, la ley incluyó dos artículos que responden claramente a demandas de les agentes de bienes raíces: la simplificación del trámite de desalojo y la exclusividad

de los corredores inmobiliarios para el servicio de intermediación.

La recepción de la ley por parte de agentes inmobiliarias y representantes de la ortodoxia económica fue negativa. A través de reiterados artículos de opinión, apariciones en televisión y en radio, estos sectores responsabilizaron directamente a la intervención estatal por los abruptos aumentos en los precios de alquiler. Sin embargo, este discurso omitía otros factores como un contexto de alta incertidumbre signado por la pandemia y las medidas extraordinarias establecidas por el DNU 320. Además, muchos de los contratos firmados durante 2018, que vencían en 2020, habían acumulado un retraso significativo respecto de la inflación de 2018 y 2019, que había sido mayor a la esperada. Así, las subas registradas entre unidades ofertadas en marzo-abril de 2020 y marzo-abril de 2021 superaron el 60%, dejando muy atrás a la inflación. Esto significó, para muchos hogares, una suba de entre el 50 y el 100% respecto a lo que pagaban en 2020.

Al mismo tiempo, muchos propietarios retiraron sus viviendas y las volcaron al mercado de venta que, debido a la crisis económica y el aumento de la oferta, sufrió una caída en sus precios. En este río revuelto, los únicos que ganan son los poseedores de grandes capitales que pueden presionar por la baja de los precios en dólares y especular con las viviendas vacías, concentrando aún más la propiedad inmobiliaria.



3

una agenda urgente

SIN CASA PROPIA: ALQUILAR CUANDO LA VIVIENDA ES SOLO UNA MERCANCÍA

Escenario global: la protección de les inquilines

La pandemia de covid-19 puso de relieve hasta dónde llegan las implicancias de no contar con un lugar adecuado para vivir. El aislamiento como principal forma de prevenir el contagio era imposible de cumplir para quienes vivían hacinados, no contaban con servicios públicos básicos, para las mujeres que sufrían violencia machista, para quienes alquilaban en la informalidad o para quienes vivían en la calle. La situación habitacional restringió la posibilidad de preservar la salud, de continuar los estudios e incluso, en algunos casos, de trabajar.

La hogares inquilinos debieron contar con un flujo estable de ingresos para sostener su vivienda, en medio de una crisis económica histórica. A diferencia de otros gastos cotidianos como los alimentos, la recreación o la vestimenta, el alquiler ocupa un lugar singular en la jerarquía de usos del dinero: no puede ajustarse con facilidad y muchas veces tampoco se puede negociar. Los costos elevados que se requieren para ingresar a un nuevo contrato de alquiler y mudarse limitan las decisiones. En la pandemia los hogares que perdieron ingresos debieron reconfigurar sus formas y espacios de vida para poder sostener el alquiler, resignando otras necesidades y endeudándose.

Las medidas de los Estados para proteger a les inquilines consistieron principalmente en subsidios al pago del alquiler y la suspensión de los desalojos. En Sudáfrica, Inglaterra, Irlanda del Norte, Estados Unidos, España, Italia, Malasia y la India los desalojos fueron prohibidos temporalmente y se otorgaron ayudas económicas para el pago de las rentas. En América Latina, la Argentina y Colombia también prohibieron los desalojos y permitieron diferir el pago de una parte del alquiler. Ecuador y Perú vedaron los desalojos y Chile otorgó subsidios para el pago del alquiler a desempleados y personas mayores de edad. Bolivia, por su parte, sancionó una ley que redujo en un 50% el valor del alquiler. Este descuento se aplica por un plazo máximo de

tres meses y contempla a les inquilines que pagan una renta de hasta determinado monto. A cambio les propietarios obtendrían beneficios impositivos. Estas medidas fueron fundamentales para que la gente pudiera conservar su vivienda en un momento de emergencia sanitaria. Sin embargo, tuvieron un límite claro: salvo en Bolivia, en ningún caso las políticas públicas afectaron la renta inmobiliaria.

En un contexto crítico y excepcional, donde los gobiernos prohibieron a las personas salir de sus casas a trabajar, la renta inmobiliaria se mantuvo intacta. Ningún país del mundo suspendió el pago de los alquileres ni recortó el valor de la renta. Además, en la mayoría de los países las medidas especiales se levantaron o suspendieron incluso antes de que terminara la emergencia sanitaria crítica. En la Argentina, por ejemplo, el decreto que suspendía los desalojos y prorrogaba automáticamente la vigencia de los contratos perdió vigencia a fin de marzo de 2021, cuando empezaba el invierno y los casos de contagio diarios ascendían a más de 16 mil.

Avances y desafíos en la Argentina inmediata

En los últimos años, las organizaciones que integran el movimiento de inquilines lograron darle visibilidad a los problemas y avanzar en reformas que mejoran las condiciones de acceso al alquiler. Además de la ley de alquileres nacional, en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de La Pampa se prohibió que las inmobiliarias cobren la comisión a la parte locataria. En las defensorías del pueblo de algunas jurisdicciones se crearon instancias de mediación y asesoramiento especializadas en alquileres. El gobierno de la provincia de Buenos Aires creó el área de coordinación de alquileres, en el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, para asesorar a les inquilines bonaerenses y coordinar políticas con los municipios.

En un contexto crítico y excepcional, donde los gobiernos prohibieron a las personas salir de sus casas a trabajar, la renta inmobiliaria se mantuvo intacta.

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires creó un programa para facilitar el acceso a una garantía, posibilitó que la certificación de firmas sea gratuita y difundió un contrato modelo. La municipalidad de Rosario ofrece préstamos personales a tasas subsidiadas para cubrir los gastos a través del programa “Hoy alquilo”.

Estos programas son avances valiosos, pero no tienen la escala ni la profundidad suficiente para transformar los términos de la relación de asimetría entre locatarios y locadores y construir un mercado de alquileres que permita acceder a una vivienda en condiciones adecuadas. Tampoco dan cuenta de las interseccionalidades: los problemas específicos que tienen les migrantes, las mujeres con hijos, les jóvenes, les adultos mayores. Además, hasta el momento las medidas excluyen en los hechos a quienes alquilan sin un contrato escrito.

Una transformación requiere un Estado que se involucre como un actor protagónico del mercado de alquileres. La ley de alquileres contiene herramientas valiosas para avanzar en este sentido. Crea, por ejemplo, el Programa Nacional de Alquiler Social, que propone mejorar las condiciones de acceso al alquiler, especialmente de mujeres víctimas de violencia de género, jubiladas, pensionadas y desempleadas. El programa contempla la regulación del accionar de las entidades financieras que otorgan garantías y seguros de caución, crea líneas de subsidios al alquiler, promueve la oferta de vivienda en alquiler, crea mecanismos de fiscalización para que locadores y locatarios cumplan con el marco normativo, crea un seguro público para cubrir eventuales faltas de pago o indemnizaciones por daños al inmueble y generar instancias de resolución de conflictos.

Hoy, tres aspectos son centrales en el corto plazo: una institucionalidad en torno de la cuestión inquilina, el aumento de la oferta de vivienda en alquiler asequible y la creación de un programa de garantías públicas.

Construcción de institucionalidad

Para mejorar el modo en que les inquilines acceden y permanecen en una vivienda, tengan o no un contrato escrito, es necesario robustecer la institucionalidad pública: dispositivos, en el Poder Ejecutivo, para denunciar abusos cometidos por propietarios o intermediarios; programas de ayuda económica para la población inquilina; mecanismos para recibir y sistematizar información sobre el universo de personas locatarias, con o sin contrato formal, sobre quiénes son los locadores, los términos de su relación y el parque habitacional en alquiler. Los problemas que enfrentan los hogares inquilinos son habitacionales y también laborales y financieros y

adquieren particularidades específicas en cada hogar. Por lo tanto, esta institucionalidad debe involucrar no solamente a los organismos con competencia en el acceso a la vivienda sino también a las agencias públicas que tienen competencias en materias como seguridad social, equidad de género, discriminación y migración.

La ley de alquileres también es un avance en este sentido. Busca transparentar y generar información sobre el mercado al obligar al locador a registrar el contrato de alquiler en la AFIP. Para que este registro sea efectivo y útil el Estado debería poner en marcha mecanismos para forzar su cumplimiento. Además debe complementarse con el registro de las relaciones de alquiler que no están mediadas por un contrato por escrito. De acuerdo a la encuesta realizada por CELS y UNSAM en mayo de 2021 en el AMBA, esta es la situación del 54% de les inquilines.

Aumento de la oferta de vivienda en alquiler asequible

Para que el Estado pueda intervenir en el funcionamiento del mercado de alquileres, es necesario que implemente políticas que aumenten y orienten la oferta de viviendas. Esto permitiría incidir de manera indirecta en los valores de la renta, a través de precios de referencia y de la administración de la cantidad de viviendas disponibles en el mercado.

El aumento de la oferta puede lograrse interviniendo en la dinámica de la industria de la construcción o bien a través de la obra pública. En el primer caso, se pueden generar incentivos y desincentivos fiscales. Por un lado, la estrategia más extendida consiste en otorgar beneficios impositivos a las empresas que construyen viviendas para alquiler o exigir como contraprestación que una cantidad de las unidades se destine al alquiler para sectores de menores ingresos. Sin embargo, la opacidad y la evasión impositiva de la industria de la construcción en

nuestro país hacen que estos incentivos tengan efectos limitados. Por ejemplo, la ley de alquileres de 1984 (derogada en 2014) creó un régimen de beneficios de este tipo que no tuvo un impacto significativo. Otra posibilidad para aumentar la oferta es aplicar impuestos diferenciales a las viviendas ociosas para incentivar su salida al mercado. Esto contribuiría, al mismo tiempo, a desalentar prácticas y lógicas de inversión donde la vivienda cumple un rol estrictamente financiero. En Francia, Alemania, España y Dinamarca se implementan castigos fiscales a la ociosidad como así también créditos para reformar viviendas que están en mal estado y volcarlas al mercado del alquiler. En Uruguay también se han aplicado impuestos diferenciales a las viviendas vacías, identificadas a través del consumo de luz.

En el segundo caso, el Estado puede construir viviendas en tierras fiscales para contar con un banco de viviendas públicas que puedan ser alquiladas a precios accesibles a hogares que tienen dificultades para cumplir los requisitos del mercado formal. También podrían acondicionarse edificios públicos para destinarlos al alquiler o firmar convenios con el sector privado en los que, por ejemplo, el Estado ofrezca tierras fiscales bien localizadas y el sector privado construya viviendas que sean destinadas en parte al alquiler social. La vivienda pública construida sobre tierras fiscales, que se destina al alquiler, tiene la ventaja de evitar la privatización de tierras públicas.

Garantías públicas

La exigencia de garantías propietarias constituye una barrera para muchas personas y particularmente para migrantes o personas de bajos ingresos, que tienen menos posibilidades de tener en su entorno cercano a una persona que sea propietaria y esté dispuesta a ser su garante. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, se creó un subsidio para ayudar a cubrir el costo de ingresar a un alquiler, que incluye el

pago de garantías bancarias o seguros de caución. Este tipo de programas, sin embargo, funcionan como un subsidio a un negocio financiero en torno del acceso a una vivienda, sin proponer una alternativa real. Si bien la nueva ley de alquileres permite al inquilino presentar varios tipos de garantías, es el propietario quien determina si las acepta o no.

Por eso, es fundamental crear un sistema de garantías públicas y que el Estado pueda ser garante de la persona que busca ingresar a un alquiler. Una posibilidad es realizar convenios con sindicatos de empleados públicos para que creen mecanismos de garantía para sus trabajadores, como puede ser la constitución de fondos solidarios o descuentos en los recibos de sueldos frente al impago.

La propiedad inmobiliaria está cada vez más concentrada. De esta manera, para acceder a su vivienda, cada vez más personas dependen de quienes sí pudieron comprar una casa.

En la Argentina, el acceso a la vivienda es un vector de profundización de la desigualdad. La propiedad inmobiliaria está cada vez más concentrada. De esta manera, para acceder a su vivienda, cada vez más personas dependen de quienes sí pudieron comprar una casa. Les inquilinos no pueden quedar sometidos a una lógica de mercado que tiene como única racionalidad la maximización de las ganancias. La vivienda es un derecho, tanto como la salud o la educación. Para hacerlo valer hace falta crear instrumentos y mecanismos que desmercantilicen la vivienda y neutralicen las lógicas financieras del mercado inmobiliario, que tendieron a concentrar la propiedad y a profundizar la asimetría de poder entre propietarios e inquilinos.

Créditos

Autores

Florencia Labiano

por el IDAES-UNSAM

Luna Miguens,

Marcela Perelman

y **Leandro Vera Belli**

por el CELS.

La investigación en la que se basa esta publicación se realizó en conjunto entre el CELS y el IDAES-UNSAM.

También participaron Michelle Cañas

Comas y Federico Ghelfi (CELS)

y Ariel Wilkis (IDAES-UNSAM).

Edición

Ximena Tordini

Diseño

Mariana Migueles

Edición de fotografía

Jazmín Tesone

Fotos

Paula Teller

tapa, contratapa y páginas 57 y 68.

Irupé Tentorio

relato visual, páginas 12-25.

Laura Rivas

páginas 2-3.

Esta publicación fue realizada con el apoyo de Brot für die Welt (Pan para el Mundo).



sin casa propia

