

LA POLÍTICA DE ALQUILER RESIDENCIAL ARGENTINA EN EL MARCO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

Carolina Merarí Nievas

CEVE-CONICET-AVE

<https://orcid.org/0000-0001-8618-8283>

cmnievas@gmail.com

María Cerrezuela

Universidad Católica de Córdoba - CONICET

<https://orcid.org/0000-0003-0806-1134>

mariacerrezuela@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.59047/2469.0724.v9.n11.41066>

Resumen

El objetivo de este artículo está centrado en reflexionar acerca de modos alternativos de acceso a la vivienda que no sean necesariamente a partir de la propiedad privada, en el marco del derecho de acceso a una vivienda digna. Para ello se retoman avances sobre la temática del alquiler residencial en Argentina, tema que forma parte de las líneas de investigación del equipo de “Conflictos urbanos: el acceso a la vivienda de alquiler en la Ciudad de Córdoba” radicado en CEVE-CONICET-AVE y la Universidad Católica de Córdoba, del cual forman parte las autoras como becarias doctorales.

Para estructurar el artículo primero se presenta el marco normativo en torno al derecho a la vivienda y la implementación del mismo, luego se desarrolla un análisis del proceso de inquilinización argentino donde se describen sus principales aspectos, seguido de un breve análisis histórico acerca de las normativas de alquiler. Consiguientemente, se exponen una serie de prácticas llevadas a cabo sobre la vivienda en alquiler, para el reconocimiento de algunas metodologías y estrategias posibles de implementar en una política pública en torno a la problemática. Finalmente, y a modo de cierre de este escrito, se presentan algunas reflexiones que pretenden dar continuidad al debate.

Palabras clave: políticas habitacionales; vivienda digna; vivienda en alquiler; derecho

Fecha recepción: 28 de abril de 2023

ARGENTINA'S RESIDENTIAL RENTAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE RIGHT TO DECENT HOUSING

Abstract

The objective of this article is focused on reflecting on alternative ways of access to housing that are not necessarily based on private property, within the framework of the right of access to decent housing. Advances on the subject of residential rental in Argentina are taken up again, a topic that is part of the research lines of the team "Urban conflicts: access to rental housing in the City of Córdoba" based in CEVE-CONICET-AVE and the Catholic University of Córdoba, of which the authors are part as doctoral fellows.

In order to structure the article, first the normative framework regarding the right to housing and its implementation is presented, then an analysis of the Argentinean tenancy process is developed where its main aspects are described, followed by a brief historical analysis of rental regulations. Subsequently, a series of practices carried out in the area of rental housing are presented in order to recognize some possible methodologies and strategies to be implemented in a public policy on the issue. Finally, and by way of closing this paper, some reflections are presented in order to give continuity to the debate.

Keywords: housing policies; decent housing; rental housing; right to housing

Fecha aceptación: 3 de noviembre de 2023

Introducción: Marco normativo en torno al derecho a la vivienda

El derecho a una vivienda digna aparece enunciado por la Constitución Nacional de 1994 en el artículo 14 bis, como un derecho social¹, que también se encuentra avalado por el marco jurídico internacional, reconocido por la misma Constitución como normas de igual jerarquía. En ese sentido, diversos acuerdos y pactos, como la Declaración Universal por los Derechos Humanos (DDHH, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), y sus respectivas Observaciones Generales, entre otros, forman parte de las definiciones e interpretaciones que se hacen acerca del derecho en cuestión: el derecho a una vivienda digna.

En esta línea, se puede encontrar una concepción más amplia, pero en directa relación a la de vivienda que se expresa como: hábitat digno. El hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, vivienda, infraestructuras y servicios básicos, equipamientos sociales, espacios públicos de esparcimiento y espacios de trabajo y producción, en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad, en resguardo de la preservación del ambiente y las particularidades del medio urbano y del rural. De acuerdo con ello, el acceso a una vivienda adecuada resume muchos de los aspectos que la definición de hábitat digno incluye, pasando de pensar esta noción como un derecho. En ese sentido el enunciado del Relator Especial de la ONU define al derecho a una vivienda adecuada como “el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño, a tener y mantener una comunidad y hogar seguros donde vivir en paz y con dignidad” (Kaijser, 2007).

Para dar mayor contenido a las definiciones, en 1991 el Comité de la ONU en marco del PIDESC (1966), establece siete elementos esenciales para considerar una vivienda adecuada: seguridad legal en la tenencia de tierras (a través de posesión o alquiler individual o colectivo según cada marco normativo local); acceso a servicios, materiales, instalaciones e infraestructura (incluidos, por ejemplo, vías de acceso, escuelas, hospitales, conexión a red eléctrica, cloacal, etc.); capacidad de acceso a la vivienda (los gastos para la vivienda no deberían causar la privación de otros derechos y debieran mantenerse en no más del 25% del ingreso del hogar); habitabilidad (varía de acuerdo al medio ambiente local); accesibilidad (se refiere a la accesibilidad física); ubicación (en cercanía a los servicios, instituciones, trabajos, etc.) y adecuación cultural (conforme a las necesidades culturales de cada comunidad).

De esta manera la vivienda se considera como un derecho que no solo hace referencia a la materialidad de la misma, sino que involucra otras dimensiones de la vida cotidiana de las personas. Esto tiene relación directa con la concepción de que los DDHH (1948) son indivisibles, es decir, que se encuentran interrelacionados. Desde mediados del siglo pasado, en la Declaración por los DDHH (1948) ya se incluía que (art. 25): “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (Flores, 2012). La vivienda adecuada es universal, garantizando los mismos derechos para todas las personas sin importar género, nacionalidad, etnia, edad, estado de salud o cualquier otro factor.

Todos los Estados que hayan ratificado las convenciones de la ONU están obligados a respetar, proteger y satisfacer el derecho de sus habitantes a una vivienda adecuada, sin discriminación. En caso de carecer de recursos para lograrlo, los Estados deberían buscar apoyo a través de la ayuda internacional. Ni las políticas nacionales ni las internacionales pueden impedir la realización de la igualdad de derecho a una vivienda adecuada (Kaijser, 2007; Etchichury, 2013).

Ahora bien, la posibilidad que ha asumido el Estado de garantizar este derecho, por lo menos en Argentina ha sido mediante políticas de acceso a la vivienda (individual o colectiva) gestionadas de manera pública bajo la modalidad de propiedad privada. En el marco normativo que regula el acceso a la vivienda, se puede interpretar y determinar el límite de los conceptos que se utilizan, es decir, cual es el objetivo que se menciona en la ley, que establece

¹ Dentro de este marco, el derecho a la vivienda aparece dentro de los derechos sociales. Estos son una categoría por sí misma o como menciona Rossetti (2010) un subconjunto de los derechos humanos diferente al de, por ejemplo, los derechos civiles y políticos.

como derecho y que propone la norma para cumplimentar (o restringir) el mismo. Por empezar, al hablar de vivienda digna se hace referencia a la vivienda construida, es decir que se limita el cumplimiento del respectivo derecho a la concreción de un espacio construido determinado por cierta cantidad de m², dejando por fuera otros aspectos. Es necesaria la incorporación, como en el caso de la provincia de Buenos Aires², el concepto de hábitat digno, que implica tanto la satisfacción de necesidades urbanas como habitacionales³ como se menciona anteriormente.

Se puede decir entonces que la manera tradicional de acercar soluciones habitacionales a las personas individuales o conjuntos familiares ha sido mediante, por ejemplo, círculo de planes de ahorro, créditos hipotecarios, construcción de unidades físicas, entre otras formas que, sea cual sea la opción tienen un carácter común: el acceso a la propiedad privada. Ésta es considerada el modo ideal de tenencia que, como lo explica Eduardo Reese (2021), se ve en forma particular en el caso de los sectores medios para los cuales, además, esta condición es constitutiva de la identidad de clase. De esta forma, la vivienda propia asume varios roles: ocupa el nivel más alto en materia de seguridad jurídica de la tenencia (en caso de acceder mediante el mercado formal), sirve de mecanismo para un efectivo resguardo de valor del patrimonio familiar y tiene un alto valor simbólico cultural en la consolidación de los procesos de movilidad social ascendente. Esto explica por qué un muy vasto conjunto de textos y discursos oficiales confunden derecho a la vivienda digna con acceso a la propiedad privada, como si fueran lo mismo (Reese, 2021:141).

En la constitución de la provincia de Córdoba particularmente, se hace referencia a algunas especificaciones que debe involucrar el derecho de acceso a una vivienda digna (art. 58, 1987) como la incorporación de servicios de infraestructura y tierra como condiciones necesarias. Se explicitan los principios de la política habitacional provincial: usar racionalmente el suelo y preservar la calidad de vida, impedir la especulación y facilitar el acceso a la vivienda propia a aquellas familias sin recursos. Si bien, en este caso, en la constitución provincial se incorporan algunos conceptos que construyen un marco de acción más específico a la hora de asegurar el derecho a una vivienda digna, son necesarias aún más precisiones, ya que aquello que no está escrito, muchas veces queda librado a la buena predisposición del órgano ejecutor.

Con todo lo expuesto, interesa reflexionar acerca de otros modos de acceso a la vivienda que no sean necesariamente a partir de la propiedad privada, o mejor dicho en defensa primero de este derecho antes que el derecho de, por ejemplo, el acceso a formas alternativas a una vivienda como digna como lo es la modalidad de alquiler, tal como lo consagra nuestra Carta Magna. Para introducirnos en la temática específica a desarrollar en el presente artículo, se retoman algunos avances incipientes sobre la temática del alquiler residencial en Argentina. El artículo se estructurará de la siguiente manera: primero, se presenta un análisis del proceso de inquilinización argentino donde se describen los principales aspectos del mismo, seguido de un breve análisis histórico acerca de las normativas de alquiler nacionales. Luego se exponen una serie de prácticas llevadas a cabo en torno a la vivienda de alquiler, a partir del reconocimiento de algunas metodologías y estrategias posibles, de implementar para una política pública en torno a la problemática. Finalmente, y a modo de cierre de este escrito, se presentan algunas reflexiones que pretenden dar continuidad a un debate que está lejos de concluirse.

El proceso de inquilinización⁴ argentino

A principios de siglo el porcentaje de hogares inquilinos a nivel nacional era del 11% (INDEC, 2001), mientras que para 2010 esa misma variable había aumentado al 16% (INDEC, 2012). Si estos porcentajes se comparan con

²La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat fue sancionada el 29 de noviembre de 2012 para el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

³Ley de Acceso Justo al Hábitat: Guía para su aplicación. CELS.

⁴Diversos autores y autoras denominan “inquilinización” al proceso que revirtió la tendencia de acceso a la vivienda en propiedad por el acceso mediante el alquiler, en la misma velocidad en que bajaban las posibilidades de compra de estos bienes inmuebles. De esta manera, se evidencia como desde la década de los 90 el alquiler residencial aparece como una estrategia de acceso cada vez más utilizada (no así elegida) por la sociedad argentina.

el censo anterior (12% en 1991) se observa como el crecimiento de hogares inquilinos viene en aumento desde hace más de 30 años. Otros datos más recientes⁵ arrojan que el porcentaje de inquilinos hoy supera ampliamente el 18% lo que equivale aproximadamente 8 millones de personas en situación de inquilinato a nivel nacional, mientras que en las grandes ciudades los porcentajes aumentan entre el 25 y el 30%.

Estudios de grupos de investigaciones académicas, de organizaciones y colectivos del hábitat digno remarcan que este proceso se explica tanto por un conjunto de factores socioeconómicos coincidentes (como por ejemplo las crisis de 2001, 2008, 2017-8, etc.) como por modelos de gestión enfocados más en beneficio del mercado que de la sociedad, lo que fue ampliando las desigualdades y con estas, haciendo cada vez más difícil el acceso a la vivienda en términos formales (Habitar Argentina, 2018; CELS, 2017).

Dentro del mercado del alquiler residencial también se evidencian dos escenarios: uno formal o registrado, conformado entre dos partes que acuerdan mediante un contrato registrado lo que estipula la Ley en vigencia, y se regula mediante el Código Civil y Comercial de la Nación; y un escenario informal, donde todo lo anterior no aplica, es decir donde no existen regulaciones más que la “confianza” entre las partes involucradas. Si bien las fuentes de datos estadísticos oficiales no descartan ninguno de los dos escenarios, sí importa saber esta diferencia a la hora de contabilizar la cantidad de contratos celebrados o inmuebles para residencia que se han alquilado para analizar esta problemática.

Una de las problemáticas detectadas es la de los aumentos en los valores de alquiler, este incremento no parece tener un “techo” en relación a los (no) aumentos de los salarios, situación que llevó a muchas personas – individuales o en conjunto como unidad familiar- a destinar una mayor proporción de sus ingresos para el pago del alquiler o bien buscar otras estrategias como cohabitar o alquilar en condiciones de informalidad y por consiguiente de incertidumbre (legal/dominial). A esto se le suman las limitaciones que la propia normativa impone a la hora de contar con ciertas garantías para acceder al mercado de inmobiliario (estos son: recibos de sueldo de trabajos registrados o comprobantes de ingresos mensuales por encima de ciertos montos mayores a por lo menos 3 SMVM⁶, terceras garantías, pago de honorarios, etc.). En ese sentido, en las últimas décadas también encontramos una sostenida y creciente demanda de viviendas de alquiler en un mercado de bajas regulaciones con pocos controles que dan lugar a abusos, prácticas ilegales, desiguales (entre quien contrata el servicio: propietarios/as y quienes lo pagan: inquilinos/as) y discriminatorias (CELS, 2017).

Esta situación claramente se agravó en la pandemia por covid19, en un contexto en el que miles de personas vieron limitados sus ingresos y posibilidades por las medidas de restricción de circulación. Si bien tratar la temática del alquiler residencial en contexto de pandemia es un tema por sí mismo, cabe hacer mención que durante los meses que duraron las medidas de restricción de circulación, como así también durante la adecuación del retorno de las actividades socioeconómicas a lo que llamamos “normalidad”, el gobierno nacional dictó una serie de medidas mediante el decreto n° 320/2020. Estas medidas incluyeron (entre el período del 29 de marzo del 2020 al 31 de marzo del 2021): la suspensión de desalojos, prórrogas a contratos, congelamiento de precios (con excepciones a los contratos que representan un ingreso indispensable para cubrir las necesidades básicas de la persona propietaria). Pese a las medidas adoptadas, pasado el tiempo estipulado, dejaron de tener efecto en un contexto donde los índices de pobreza e inflación siguen en sostenido crecimiento (por múltiples causas, que no son tema de este artículo). Ello, para el ámbito del derecho, podría leerse como una violación al principio de progresividad. Este principio se encuentra en el art. 2.1 del PIDESC: “cada Estado se compromete a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (Etchichury, 2013).

⁵Censo y encuestas como EPH, EAHU (INDEC, 2012; 2019-21); Estudios de: CELS (2014; 2017; 2020) Blanco, A. (2014); Brunelli Giorgis, L (2018); entre otros.

⁶Monto aproximado. SMVM: Salario Mínimo Vital y Móvil

El principio de progresividad, como también lo señalan Abramovich y Curtis (2002)⁷, se comprende que como obligaciones del Estado aparece la no regresividad, entendida como la “prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar medidas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población en [cada mejora progresiva en la que avanza el Estado]” (2002:94); y si bien el DNU decretado respondía a una situación excepcional, la sociedad podría enjuiciar con justa razón que la pandemia aún no había culminado y lo que es peor, la crisis política y económica que este contexto avecinó todavía permea en el país.

Normativas de alquiler en la historia argentina⁸

En línea con el proceso de inquilinización, aquí se expone a modo de resumen una breve historización sobre las normativas de alquiler en el país. Si bien la historia entre inquilinos/as y propietarios/as data por lo menos desde la llegada de las olas migratorias europeas de fin de siglo XIX y se entrecruza con un veloz proceso de urbanización, producto del fenómeno de la industrialización de la época, se destacan algunas reflexiones sintetizadas por contextos políticos sociales que marcaron la historia.

El análisis se basa en la caracterización de periodos de gobierno que -desde mediados de la década de los 50 hasta los 80- fue agrupando el autor Oscar Yujnovsky (1984) en su obra titulada “Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)”. Entre los principales hitos que dan inicio a la reglamentación en materia de alquileres, encontramos a la huelga de inquilinos/as, que tuvo como protagonistas también al movimiento obrero organizado, a los grupos políticos de izquierda y anarquistas. En ese entonces, durante el gobierno de Yrigoyen se aprueba por primera vez el congelamiento de alquileres y se prohíben los desalojos en el territorio nacional (esto sucede en 1921 y se prorroga año a año hasta 1925).

Recién en 1943 bajo el gobierno de facto de Ramírez se comienza a regular el mercado de alquiler, mediante el decreto n° 1.850; el mismo prorrogó los contratos existentes por un año y medio más y redujo los precios entre un 5 y un 20%, también creó la Cámara de Alquileres que, entre otras cuestiones debía fijar los valores de arrendamiento. Según las fuentes estadísticas (muy escuetas y deficientes) de la época, en 1947 la población inquilina era de más del 60%; razón por la cual durante los primeros gobiernos peronistas se llevaron a cabo diversas políticas de construcción de viviendas mediante créditos accesibles ligados al Banco Hipotecario Nacional. En paralelo se incentivó la inversión privada mediante la sanción de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal en 1948, que también se concibió como un medio para la redistribución equitativa del ingreso, al permitir que los/as inquilinos/as pudiesen comprar las unidades que habitaban, en condiciones ventajosas (Nievas, 2021).

A mediados del siglo XX, se evidencian ciertas críticas que de alguna manera van a permear en la política habitacional argentina, pero además en la regulación del mercado de alquiler. Estas son encaradas por la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y puestas en práctica durante el gobierno militar que irrumpió en 1955 conocido como el de la “Revolución Libertadora”. Las medidas tomadas marcan el regreso a un mercado desregulado donde se comienza a “descongelar” los precios para los nuevos contratos celebrados. Para fines de la década, con la sanción del decreto-ley 2.186 se extiende el descongelamiento para alquileres no residenciales, pero además en el artículo 14 se amplían las condiciones que permitían los desalojos de viviendas que querían ser recuperadas por sus propietarios/as para ser habitadas (Nievas, 2021).

El gobierno desarrollista encabezado por Frondizi, proponía bajo este paradigma, una etapa de integración del sistema productivo mediante el fomento de la industria pesada con financiamiento extranjero. En ese contexto aparece la planificación urbana como un instrumento que permitiría equilibrar las desigualdades generadas por la

⁷Cita textual “De esta obligación estatal de implementación progresiva [...] pueden extraerse algunas obligaciones concretas [...] La obligación mínima asumida por el Estado al respecto es la obligación de no regresividad” (Abramovich y Curtis, 2002: 93)

⁸Apartado escrito en base al primer capítulo del libro “La vivienda en alquiler como opción para habitar” (Nievas, C. En: Gargantini, 2021)

urbanización masiva con desarrollo económico. En 1958, bajo un gobierno constitucional, se aprueba la paralización de los desalojos con la ley 14.438 y se incluye en el régimen de control de viviendas a los hospedajes y demás establecimientos residenciales –a través de las leyes: 14.556, 14.775, 14.809-. En 1959 se establece el régimen de locaciones por la Ley 14.821 a través de la cual se extiende el plazo de los contratos hasta 1963, con un aumento del 5% anual y además incorpora una cláusula en la que la persona propietaria puede pedir el retorno de su vivienda con la condición de pagar una indemnización a quienes sean los inquilinos/as.

Durante el gobierno de Illia, en 1965 se sanciona la Ley 16.739 donde se aprueban las prórrogas de los contratos de alquileres de viviendas por cinco años –el tiempo más extenso hasta el momento-; se establecen precios de locación para cada inmueble en base al valor fiscal y se fija un monto de alquiler máximo según los ingresos de la persona locataria. Tras el golpe militar de 1966, el gobierno de la “Revolución Argentina” vuelve a liberar al régimen de alquiler al mercado de locaciones. A mediados de 1967 se aprueba la Ley 17.368. Es decir, que tan sólo a dos años de haberse sancionado la ley que más protegía a los/as inquilinos/as, se da marcha atrás y se establece la vuelta a las condiciones del Código Civil para todos los nuevos contratos, eliminando las prórrogas anteriormente otorgadas.

Ya en los ´70, bajo el gobierno militar de Lanusse y en marco del Gran Acuerdo Nacional, se avanzó en materia de alquileres, y en continuidad con el gobierno anterior, se aprueba la Ley n° 18.880, donde se estableció la vuelta al régimen de mercado en un período de cinco años por medio de aumentos progresivos de los alquileres. Aunque previó prórrogas para evitar los desalojos masivos, eliminó restricciones administrativas como el consenso que evitaba desalojos bajo acuerdo de la deuda entre el inquilino/a y el propietario/a. A fines de 1970 se decreta la Ley n°18.901, donde se prevé el apoyo de la Secretaría de Estado de Vivienda para dar prioridad de crédito a locatarios/as “no pudientes”. En 1973, con la vuelta del peronismo, se realizaba el “V Congreso Nacional de Inquilinos” organizado por la Confederación Nacional de Inquilinos, donde se expuso la situación de estas personas y se comunicaron las demandas al gobierno. Frente a ello, a mediados de ese año se decreta la Ley n° 20.519 que otorgó un plazo de 90 días para la regularización de las deudas de alquiler, incluyendo a los/as pensionistas y residentes en hoteles que hasta el momento no habían sido alcanzadas por las leyes de inquilinato. En la misma línea de protección de los/as inquilinos/as, se sanciona la Ley n°20.625 de locaciones urbanas a principios de 1974. Tras la muerte de Perón, la crisis social y política se acentúa, siendo la Ley n°21.122, la última medida que toma el gobierno en el marco de esta problemática, extendiendo la prórroga de los contratos hasta mediados de 1976.

Bajo el gobierno militar del ´76 y en marco del Plan económico diseñado por Martínez de Hoz, se aprueba la Ley n°21.342 de descongelamiento, que establecía la vuelta al régimen de mercado mediante contratos con plazos de dos a tres años hasta 1979. Durante ese período (1976-79) se fijaron aumentos graduales del valor del alquiler, teniendo como tope el 25% del ingreso familiar, pero en contraparte también se fijaba un mínimo de cobro por parte de la persona propietaria. Con el advenimiento de la democracia, el Congreso de la Nación sanciona en 1984 la Ley n° 23.091 donde se establecen las nuevas regulaciones del régimen locatario, tales como beneficios impositivos a las locaciones urbanas y promoción de construcción de vivienda nueva. En 1989 con la crisis hiperinflacionaria del gobierno de Alfonsín, se decretó la Ley n° 23.697 de Estado de Emergencia, donde se rectificaron los pagos de alquiler de acuerdo a la moneda de curso legal. Para finales de ese mismo año, bajo la presidencia de Menem, se sancionó la Ley n°23.747, donde se establecieron las nuevas disposiciones para los/as locadores/as y locatarios/as. En 1993 se derogan las normativas dispuestas por la Ley de convertibilidad. En 1997 se sanciona una nueva Ley de locaciones urbanas (24.808) que introdujo al art. 29 bis de la Ley n°23.091 la extensión de la posibilidad de rescindir contratos no sólo a viviendas sino también a comercios e industrias. Luego, en 2002, se incorporó mediante la Ley n°25.628 un artículo referido a la fianza en los contratos de locación (Nievas, 2021).

La política habitacional de las últimas dos décadas se focalizó en la dinamización de la economía local y la generación de empleo, dejando de lado aspectos como la regulación del precio de suelo urbano y, más allá de algunas innovaciones en materia de mejoramiento, subsidios y créditos para personas con lote propio, se reprodujo

la lógica “viviendista” y cuantitativa de la solución al problema habitacional. Dentro de los últimos y más actuales hechos normativos, en 2015 se sancionó el nuevo Código Civil y Comercial, que entró en vigencia a mediados de ese año y donde se nuclea la Ley anterior sobre locaciones urbanas (23.091) y se establecieron modificaciones en cuanto a los plazos de las locaciones, las rescisiones anticipadas, el pago de los impuestos, las expensas y las mejoras edilicias.

Dentro de los últimos avances en materia normativa encontramos la sanción de la Ley n° 27.551 en junio del año 2020, conocida como la nueva Ley de Alquileres tras años de lucha de las organizaciones civiles y colectivos del hábitat digno. Esta ley modifica varios aspectos esenciales respecto a las versiones anteriores, dentro de las cuales la Jueza Gabriela Iturbide señala entre estos aspectos a una serie de reformas al Código Civil y Comercial (arts. 1 a 12); una regulación complementaria de las locaciones (arts. 13 a 16); prevé un plan nacional de regulación social (arts. 17 a 20), y fomenta la resolución alternativa de conflictos con una modificación del artículo 6 de la Ley Nacional de Mediación Obligatoria n°26.589 (arts. 21 y 22) (Iturbide, 2020).

Esta misma Ley prevé la creación del Programa Nacional de Alquiler Social “destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal” con prioridad a grupos de personas en situación de vulnerabilidad. Por lo que podríamos decir que la política se torna de carácter focalizada en este aspecto, pero en concordancia con lo acordado en diversos pactos y acuerdos a nivel internacional, con jerarquía constitucional para toda la Argentina, sobre los derechos humanos en general y los sociales en particular. En palabras de Eduardo Reese la norma entiende que un programa de alquiler social debe atender prioritariamente a aquellas personas que presentan una grave amenaza de inhabilitación de su derecho a la vivienda y se encuentren en riesgo de ser excluidos de la posibilidad de acceso digno (2020:145).

Experiencias de prácticas y estrategias de políticas de alquiler⁹

Teniendo en cuenta las descripciones normativas y la problemática en torno al proceso de inquilinización argentino, en este apartado se hace referencia a dos experiencias que cobran principal interés a la hora de pensarlas como aporte a las políticas habitacionales que promocionan el acceso al hábitat digno sin enfocarse en la propiedad privada sino en el acceso a un derecho. Estas experiencias se encuentran estructuradas bajo los siguientes parámetros: tipo de iniciativa, población objetivo de la práctica, tipología implementada, actores involucrados, metodología de implementación y la permeabilidad de estas variables en el contexto particular.

- Alquileres tutelados - Hábitat para la Humanidad Argentina

La primera experiencia es la de Alquileres tutelados, experiencia impulsada por Hábitat para la Humanidad Argentina (HPHA), Asociación Civil que data del año 2002. Esta experiencia, se conforma bajo el Programa Soluciones Urbanas en Buenos Aires, el caso de estudio se localiza específicamente en el barrio La Boca, zona sur de la ciudad de Buenos Aires. En el estudio de relevamiento realizado por HPHA (2017), se expone que el 70% de los inquilinatos de la Capital Federal se concentran en La Boca, como así también la existencia de un alto porcentaje de familias que alquilan cuartos en conventillos, hoteles o inquilinatos en situación deficitaria, producto de la propia condición histórica de los conventillos, lo que en algunos casos dificulta mejoras en las condiciones de habitabilidad.

La población objetivo de esta experiencia son aquellas familias que a pesar de poseer alguna capacidad de pago no encuentran otras soluciones habitacionales más que aquellas que tienen características deficitarias, presentan hacinamiento, insalubridad y poseen una baja cobertura de servicios e infraestructura. Estos hogares debido a los requisitos exigidos tradicionalmente al momento de acceder a un inmueble residencial en alquiler, quedan por fuera del mercado formal de alquileres, viéndose obligados a pagar valores de alquiler según el mercado formal,

⁹Apartado escrito en base al quinto capítulo del libro “La vivienda en alquiler como opción para habitar” (Cerrezuela, M. En: Gargantini, 2021)

pero sin ningún tipo de protección contra los abusos de los propietarios. Una de las características a mencionar es que esta población se compone de núcleos familiares que en su mayoría poseen un promedio de seis miembros.

Desde HPHA se propone el principio de *alquiler justo*, que implica la existencia de un valor de renta razonable. Este principio, se define primero a partir de dos factores, por un lado el valor del inmueble y la renta pretendida¹⁰ y por el otro variables como antigüedad (definida mediante dos categorías: nuevo a estrenar -hasta 5 años- y no tan nuevo -de 10 a 15 años-); estado de la unidad (bueno, regular o malo); instalaciones (agua fría y caliente, electricidad, cloacas y servicios digitales) y si su funcionamiento es bueno, regular o malo; localización, entorno (aceptable, regular o malo) y accesibilidad a medios de transporte (cerca, no muy cerca, lejos) (Acosta, 2017). En base a estas variables, si tres de cinco factores se consideran “buenos”, el valor del alquiler podría aumentar hasta un 10%.

La implementación de este programa coloca además como mediador a HPHA entre propietarios e inquilinos a través de un acompañamiento temporal. Se proponen herramientas alternativas, donde por ejemplo a través de un Contrato de Fianza, la organización civil asume las obligaciones del inquilino como forma de reemplazar la garantía inmobiliaria y, en el caso de la garantía propietaria, se propone la figura del seguro de caución donde HPHA hace de garante en el caso de que los inquilinos no cumplan sus obligaciones económicas. La dificultad que se encuentra a la hora de poner en marcha esta estrategia es la falta de interés de los propietarios en alquilar su inmueble sin contar con las garantías tradicionales. De manera de generar mayor confianza en el proceso, se propone una metodología donde HPHA hace una selección de familias¹¹ y realiza un monitoreo y seguimiento social una vez celebrado el contrato.

De forma complementaria en el año 2008 se desarrolla el programa Reciclando Hogares, en donde se trabaja con propiedades deterioradas que se encuentran fuera del mercado por motivos especulativos o falta de inversión de manera de amplificar la oferta de alquileres. Es así entonces que, en 2009, la asociación civil adquiere un inmueble subutilizado y deteriorado para su conversión en un edificio de departamentos disponibles bajo la modalidad del alquiler justo.

En paralelo al desarrollo de la obra se trabajó con la comunidad, realizando talleres de capacitación en la temática del alquiler y sus dificultades y se seleccionan las primeras familias. Entre 2013 y 2014 se comienza a utilizar el edificio “Estela de Esperanzas”, compuesto por nueve departamentos distribuidos en cinco pisos: cuatro de un dormitorio, cuatro de dos dormitorios y un monoambiente.

Algunos de los indicadores utilizados a lo largo del desarrollo del proyecto planteados por HPHA fueron:

- ahorro máximo de cada familia y grado de vulnerabilidad habitacional, estos permitirían detectar aquellas familias con mayor necesidad;
- gastos administrativos e intereses aplicados al préstamo¹² que se les otorga a las familias desde HPHA, de manera de obtener sostenibilidad financiera;
- interacción entre voluntarios y familias, de manera de conocer la participación de todos los actores (voluntarios, donantes y asociaciones);
- costo de vivienda y capacitaciones, de manera de poder arribar a una solución habitacional integral;

¹⁰Se propone entre el 4% y el 6% anual del valor del inmueble.

¹¹Para ingresar al programa se establecen los siguientes criterios de selección: ser residentes argentinos, preferentemente haber vivido en el área metropolitana de Buenos Aires más de 3 años y preferentemente en las zonas de La Boca o Barracas; su vivienda actual debe ser conventillo, pensión, hotel, inquilinato o alquiler informal; debe estar preferentemente referenciado por organizaciones asociadas; debe estar pagando un alquiler o comprobar la capacidad de hacerlo; el límite máximo de integrantes de las familias será de tres personas para unidad pequeña y cinco para unidad grande; y contar con ingresos que permitan un ahorro mínimo una vez cubiertos los gastos declarados por la familia a excepción del alquiler.

¹²Una de las soluciones que se ofrecen desde HPHA es un préstamo en especie sin intereses a largo plazo, con cuotas asequibles, de manera de destinar la recuperación del crédito para atender a más familias (Acosta, 2017).

- empoderamiento de la familia, en donde se evalúa el nivel de empoderamiento y apropiación de la misma;
- se busca también (sin ningún indicador específico establecido) medir la incidencia del proyecto en las políticas públicas

El objetivo principal que se estructura a partir de las dos estrategias mencionadas es la de sacar a las familias de un proceso de informalidad que se repite debido a la falta de oportunidades y que éstas pasen a formar parte del mercado formal de alquiler.

- Inmobiliaria Municipal - Municipalidad de Berazategui¹³

La segunda experiencia, data del año 2014 donde se crea bajo un Decreto el Área Municipal de Gestión Inmobiliaria. Esta iniciativa surge a partir de una problemática existente entre inquilinos de locales comerciales, propietarios de dichos locales e inmobiliarios, hecho que coincide con un momento de gran crecimiento en el área comercial del municipio. La inestabilidad devenida de prácticas antijurídicas posee carácter de interés para el municipio, ya que no sólo se suprimen ingresos que se derivan a las arcas municipales, sino que también la situación repercute en el campo del empleo local. En una primera instancia, desde el municipio se hace un llamado a la Asociación de Martilleros y al Colegio de Martilleros y Corredores Inmobiliarios quienes presentan una negativa de trabajar en conjunto con el municipio, dando lugar a la constitución de la Inmobiliaria Municipal.

La inmobiliaria municipal posee un servicio de atención gratuito para toda la comunidad, tanto personas inquilinas como propietarias, dando así la posibilidad de recibir asesoría a aquellos inquilinos/as que no pudieran afrontar los gastos derivados del proceso de alquiler de un inmueble. Esta oficina se encuentra bajo la órbita del área de Administración de Tierras y Hábitat, donde además se encuentran la Dirección de Viviendas, la Dirección de Catastro Técnico, la Dirección de Inspección y Regulación de Vía Pública e Inmuebles y la Subsecretaría de Escrituración Social y Protección de la Vivienda.

Este órgano tiene entre sus objetivos principales los siguientes:

- otorgar respuestas a las demandas sociales, habitacionales y comerciales de los ciudadanos, mediante el desarrollo de una actividad comercial sin fines de lucro;
- acercar soluciones a través de la gestión pública mediante el ofrecimiento de un servicio inmobiliario integral al público.

La creación de un órgano estatal que pueda involucrarse en las problemáticas relacionadas al alquiler es de suma importancia, dado que el interés en la resolución de conflictos estará dado por el logro de satisfacción de ambas partes y no conducido solamente por un interés económico. Si bien, como se explicita en el comienzo, el origen de la Inmobiliaria Municipal de Berazategui comenzó a partir de un reclamo de índole comercial, se puede ver que las inquietudes y problemáticas a la hora de establecer una relación contractual de índole habitacional son también una problemática a atender e intentar regular y acompañar desde el ámbito municipal. Se busca de alguna manera simplificar los inconvenientes que pudieran surgir en las diferentes etapas del proceso de alquiler, otorgándole a la figura de la inmobiliaria un carácter más social.

Reflexiones finales

En la década de los '80, un tiempo signado por el retorno de la democracia tras varios y sucesivos golpes de Estado, se ratifican los pactos y declaraciones celebradas sobre los derechos sociales. En ese sentido, en 1986, se ratifica el PIDESC, que luego con la reforma constitucional de 1994, este y otros pactos y convenciones, asumen la jerarquía máxima: constitucional. En esa línea, pero a nivel regional y unos años antes se aprueba mediante la Ley 23.054 la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, conocido como el Pacto de San José de Costa

¹³En febrero de 2019 se modifica el nombre del órgano, pasando a llamarse Control Inmobiliario Municipal. Decreto Municipal N°332/2020.

Rica el 5 de septiembre de 1984. De la misma manera, hoy se puede analizar cómo se fue (o se sigue) incorporando a la normativa nacional los distintos avances en materia de concepción de la vivienda, como lo fue la definición de los 7 elementos de la vivienda adecuada en 1991. Tanto en la Constitución Nacional, como en la Provincial, se establece como derecho el acceso a una vivienda digna, el problema que representa este enunciado, es que no se establecen las condiciones que debiera de tener una vivienda digna, y mucho menos específica la implicancia del acceso a una concepción de hábitat digno.

El marco normativo de Argentina que, con la incorporación de normas regionales y universales de derechos humanos como se menciona anteriormente, refuerza la cantidad de derechos protegidos, su efectiva implementación es baja y queda librada a la voluntad de las autoridades de turno (Rossetti, 2016). Es la falta de regulación del derecho a un hábitat digno por parte del Congreso y del Ejecutivo, lo que hace que el derecho a la vivienda se considere un derecho programático, es decir que no puede ejercerse como tal y sólo funciona como declaración de intención del Estado argentino.

Es necesario diferenciar entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, económicos y culturales. La primera categoría de derechos, genera obligaciones negativas o de abstención, a diferencia de los derechos económicos, sociales y culturales, donde se encontraría el derecho a un hábitat digno, que implicaría obligaciones positivas, que en su mayoría deberían resolverse mediante la erogación de recursos por parte del Estado. Sin embargo, al observar la estructura de estos derechos, se descubre tanto su carácter positivo como también el negativo, aceptando que las obligaciones positivas revisten una importancia simbólica mayor (Abramovich y Courtis, 2002).

Según el esquema propuesto por Abramovich y Courtis (2002), el Estado tiene tres niveles de obligaciones: obligaciones de respeto, obligaciones de protección, y obligaciones de satisfacciones. En este sentido, la política pública de estos últimos años, tiene falencias en estos tres niveles de diferente valor en cada una de ellas, aunque si bien, se realizan esfuerzos para reducir la cantidad de población sin acceso a una vivienda, es reiterativo el segmento poblacional que queda por fuera de la política habitacional implementada, que además, resulta ser el más vulnerable, personas que no forman parte del sistema económico vigente (trabajadores informales, desempleados, personas que no conforman un hogar, habitantes de asentamientos irregulares en tierras no estatales y más).

A lo largo de la historia, observamos como las medidas de protección a las personas inquilinas avanzan y luego retroceden de acuerdo a los modelos de gestión que fue adoptando cada gobierno. Entre los gobiernos que sucedieron en la historia argentina encontramos irrupciones no constitucionales por parte de los gobiernos militares, épocas en donde, bajo una lógica liberal, las regulaciones responden a las necesidades del mercado más que de las personas inquilinas. Seguramente un análisis más riguroso en materia de cuántos contratos se celebraron, versus la cantidad de desalojos y el número de la demanda habitacional, hubiera sido lo ideal; sin embargo, se puede evidenciar la cantidad de regresiones que hace el Estado en la regulación de un mercado que claramente expone dos caras de dos derechos, no contrapuestos pero con diferentes fines: por un lado la defensa del derecho a la propiedad privada, como un derecho civil, cuasi de primera se podría decir siguiendo las lecturas de Rossetti (2016), Abramovich y Courtis (2002) versus el derecho del acceso a la vivienda digna, que aún, no tenía el peso que hoy tiene con muchos más avances en legislación tanto nacional como internacional. Este incumplimiento por parte del Estado referido a las diferentes obligaciones que le corresponden, no puede justificarse por la disponibilidad reducida de recursos. Es debido a la inexistencia de una política habitacional que sea regulada de forma que sea capaz de conducir a través de las diferentes escalas estatales el acceso a un hábitat digno para todas las personas que habitan el suelo argentino.

Si bien hoy todavía se está lejos de conseguir un desarrollo justo y equitativo para la sociedad argentina (en particular y el mundo en general) si se puede ver como los derechos sociales van permeando en las legislaciones que, sumado a las luchas de movimientos y colectivos sociales, en conjunto con las organizaciones civiles y grupos

de investigación y desarrollo científico nacional, como así también con el avance de nuevas interpretaciones en los fallos sucedidos hasta el momento, estos derechos siguen ampliando sus conceptualizaciones y sus alcances.

A modo de cierre del escrito, se expone la reflexión que hizo Oscar Yujnovsky hace más de 35 años, donde menciona que las políticas habitacionales y los bien llamados servicios habitacionales demuestran cómo han sido aplicados diversos instrumentos, no desde una noción de vivienda como bien de uso sino particularmente como bien de cambio, es decir, como mercancía:

“El sector de la vivienda debe ser analizado como parte del proceso de acumulación [lo que nos permite realizar una lectura de la normativa histórica del proceso de inquilinización argentina ligada a los accesos al mercado de suelos y servicios]. Junto con ello, los servicios habitacionales son un importante componente de los medios de vida de los/as trabajadores/as. Sin embargo, se apela a la concepción filosófica y política de vivienda no sólo como un objeto de mercado sino como proceso fundamental para la satisfacción de necesidades primordiales para la sociedad, por lo cual se lo inscribe en nuestra Constitución Nacional: “la vivienda es un derecho, así como la educación y la salud. Si ese derecho todavía no es una realidad para todos, ello se debe a que la nación todavía no ha atravesado todas las etapas que requiere su transformación en una sociedad verdaderamente democrática e independiente. Hacia ese objetivo transcurre el largo proceso histórico de luchas del pueblo argentino” (Yujnovsky, 1984, p. 39).

Con ello, se espera que algún día sea posible concebir el acceso a la vivienda digna en las diversas formas en las que este acceso se materializa. Claramente ello debe ser normado y reglamentado bajo supuestos del derecho universal, así como lo son el derecho a la educación y la salud, que si bien son concebidos como derecho público, hoy se organizan en sistemas que permiten la “focalización” pública, por un lado, atendiendo a las poblaciones que no pueden acceder a este servicio (hospitales, salas de atención primaria, escuelas, etc.) y el sector privado por el otro, destinado a otros grupos de mayor poder adquisitivo y mejores condiciones sociales que el resto de la población (ejemplo: clínicas, escuelas bilingües, escuelas religiosas, etc).

Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.
- Acosta Maldonado, M. E. (14 de marzo de 2017) *Alquileres Justos Soluciones Urbanas para Buenos Aires*. https://issuu.com/hphargentina/docs/alquileres_justos_soluciones_urban_0778b7de975e77/134
- Cerrezuela, M. (2021) *La vivienda de alquiler como política habitacional: Casos referentes del país*. En Gargantini, D. (Ed.) *La vivienda de alquiler como opción para habitar*. Café de las ciudades.
- Constitución de la Provincia de Córdoba [Const]. Art. 58. 1987 (Argentina).
- Etchichury, H. (2013). *Un techo razonable: el derecho a la vivienda en un fallo de la Corte Suprema Argentina*. *Estudios Constitucionales*, (32).
- Gargarella, R. (2008) *Constitucionalismo versus democracia*. En Gargarella (Comp.) *Teoría y crítica del Derecho Constitucional* (Tomo 1, pp. 22-40). Abeledo Perrot.
- Habitar Argentina (11 de septiembre de 2018). [habitarargentina.org.ar](http://www.habitarargentina.org.ar). Obtenido de <http://www.habitarargentina.org.ar/2018/09/alquiler-residencial-en-la-argentina-problematika-estado-del-debate-y-propuestas-de-para-una-ley-de-regulacion-nacional-y-el-diseno-de-politikas/>
- Hábitat por la Humanidad Argentina (junio 2007 publicado en enero 2017) *Relevamiento de viabilidad para acciones de Hábitat por la Humanidad Argentina en el Área Metropolitana de Buenos Aires*.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. INDEC.
- Iturbide, G. (2020). *Reflexiones sobre la nueva ley de alquileres 27.551 y sus modificaciones al código civil y comercial*. *Revista Jurídica AMFJN*, (29). <https://www.amfjn.org.ar/2020/08/25/reflexiones-sobre-la-nueva-ley-de-alquileres-27-551-y-sus-modificaciones-al-codigo-civil-y-comercial/>
- Kaijer, A. (2007) *Las mujeres y el derecho a una vivienda adecuada: una introducción a los problemas centrales*. Secretaría General Hábitat Internacional Coalition
https://www.academia.edu/1044466/Las_mujeres_y_el_derecho_a_una_vivienda_adecuada
- Miguens, L. y Vera Belli, L. (22 de mayo de 2017). *Derecho a la vivienda*.
<http://www.cels.org.ar/web/opiniones/derecho-a-la-vivienda/>
- Nievas, C. (2021) *Resumen histórico sobre normativas de alquiler en Argentina*. En Gargantini, D. (Ed.) *La vivienda de alquiler como opción para habitar*. Café de las ciudades
- Pasquet, M. A. (2018). *El acceso a la vivienda digna y sostenible con perspectiva social. Proyecto de Alquiler Social*. *Revista de Derechos Reales y Registrales*, (8).
https://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=cee1dc1b444c65c3f9c88cef6331d057&hash_t=bb0df2d1467f53ed7e1d7937b7827cd2
- Reese, E. (2021) *Alquilar como forma de acceso a la vivienda: exigencias para el desarrollo de una política habitacional diversificada*. En Gargantini, D. (Ed.) *La vivienda de alquiler como opción para habitar*. Café de las ciudades
- Rossetti, A. (2016) *Algunos mitos, realidades y problemas en torno a los derechos sociales*. En Ribotta S. y Rossetti A. (Eds.) *Los derechos sociales en el siglo XXI: un desafío clave para el derecho y la justicia*. Dykinson.
- Rossetti, A. (2007) *El derecho frente a la protesta social (o sobre la “flexibilidad” de los derechos)*. Anuario IX (2006) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba
- Yujnovsky, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)*. (1ª ed). Grupo Editor Latinoamericano