

Políticas habitacionales para la vivienda en alquiler: proceso de inquilinización e iniciativas de regulación del mercado de alquileres en Rosario (Argentina), 2003-2023

Housing policies for rental property: growing rentership and initiatives to regulate the real-estate market in Rosario (Argentina), 2003-2023

Cintia Ariana Barenboim

Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente titular en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Correo electrónico: arq.barenboim@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8889-2776>

José María Aused

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Correo electrónico: aused@curdiur-conicet.gob.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0761-0894>

Carlos Alfredo Vignolo

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Correo electrónico: cachivignocor@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4968-9825>

Recibido: 27-octubre-2023. Aceptado: 29-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

El alquiler de vivienda es una práctica en crecimiento en gran parte de Argentina. Este trabajo analiza el proceso de inquilinización y las iniciativas de regulación del mercado de alquileres en Rosario, tercera ciudad con mayor número de inquilinos del país entre 2003-2023. Los datos que arrojan los documentos oficiales, no oficiales y notas de prensa, muestran que la legislación nacional favorece la desregulación del mercado habitacional. La escasez de políticas habitacionales para inquilinos contrasta con la disponibilidad de viviendas que no se alquilan debido a conflictos y falta de control estatal respecto de precios, regulación y mediación contratos. La elaboración de una política pública para este mercado debería incluir una propuesta de impuestos a la vivienda desocupada, alquiler social e incentivos para la construcción de nuevas viviendas para atender la demanda de alquiler.

Palabras clave: acceso a la vivienda, déficit habitacional, hogares inquilinos, propiedad en Rosario, régimen de tenencia de la vivienda.

Abstract

Renting property is a widespread practice in much of Argentina. This paper analyses the mechanisms of renting and initiatives to regulate the rental market in Rosario, the third city with the highest number of tenants in the country (2003-2023). Data from official and unofficial documents and press releases show that national legislation favors the deregulation of the housing market. The scarcity of housing policies for tenants contrasts with the availability of unrented housing due to conflicts and lack of state control over prices, regulation and mediation of contracts. The development of a public policy for this market should include a proposal for taxation of unoccupied housing, social renting and incentives for building new housing to meet rental demand.

Keywords: access to housing, housing shortage, renter households, property ownership in Rosario, housing tenure regime.

1. Introducción

Desde hace tres décadas se replica en Argentina un problema global que parece no tener solución en un futuro inmediato: la dificultad para acceder a la vivienda, tanto en el régimen de propiedad como en el de alquiler. Desde 2003 comenzó a darse en este país dos procesos paralelos y, en cierto punto, interrelacionados. Por un lado, el desarrollo de una política nacional habitacional basada en la construcción masiva de viviendas con el objetivo inicial de generar puestos de trabajos y, posteriormente, consolidar el mercado interno que había sido muy erosionado en la década anterior. Por otro lado, se ha observado un crecimiento exponencial en la construcción de viviendas desde el sector privado como inversión o resguardo de valor, sobre todo en las grandes ciudades de la región pampeana. Sin embargo, estos procesos no solo no han

logrado resolver el problema del acceso a la vivienda, sino que lo ha empeorado en los últimos diez años.

Tal como sostiene Palumbo (2022), la política habitacional refiere a todas las acciones y disposiciones estatales que inciden directa e indirectamente en la estructuración del régimen de vivienda en un contexto determinado. El paradigma tradicional en las políticas habitacionales, que propone como solución principal la construcción masiva de viviendas y la oferta de créditos hipotecarios, no contempla soluciones alternativas enfocadas en el mercado de alquileres. Esto podría ofrecer una solución a corto y mediano plazo, mientras que las políticas de acceso a la vivienda propia podrían ser un objetivo a largo plazo para las familias. El déficit habitacional es un fenómeno evidente en todo el territorio nacional; sin embargo, se acentúa en las grandes ciudades. En este sentido, Rosario, la tercera ciudad en cantidad de habitantes y hogares inquilinos después de Córdoba y Buenos Aires, supera la media nacional (Igualdad Argentina, 2014). Por lo tanto, Rosario se presenta como un caso de estudio relevante.

La configuración de una estructura de régimen de tenencia de la vivienda, con mayor prevalencia del alquiler, es una realidad en Rosario que refleja los cambios en el acceso a la misma durante las dos últimas décadas. Si bien el proceso de inquilinización ha ido ganando relevancia en la agenda pública y mediática de la ciudad —sobre todo, desde la sanción de la Ley de Alquileres de 2020— no ha estado acompañado de una gran producción académica que aborde el fenómeno. A su vez, el mercado del alquiler de viviendas carece de políticas puntuales para este sector, convirtiéndose en una suerte de “punto ciego” en las políticas de acceso a la vivienda.

En este contexto, el objetivo de este artículo es reconstruir el proceso de inquilinización en Rosario desde 2003 hasta 2023 y analizar las iniciativas de regulación del mercado de alquileres. Se pretende reflexionar sobre el rol del Estado local en el acceso a la vivienda mediante el alquiler y evaluar la posibilidad de que estas propuestas regulatorias se transformen en una política habitacional que brinde seguridad a la población. Además, se explora el papel que ha desempeñado el Estado (principalmente local) en el acceso a la vivienda de alquiler y cómo este análisis contribuye a la producción del espacio urbano y a la formulación de futuras políticas más allá de su regulación.

La metodología implementada se basa en el análisis de documentos oficiales y no oficiales. Entre los documentos oficiales se encuentran las principales políticas habitacionales a escala nacional, expedidas por el Poder Ejecutivo, como el Decreto Ley N.º 21.342 de 1976, y el Honorable Congreso de la Nación Argentina, como la Ley 23.680 de 1989 y la Ley 23.091 de 1984. También se incluyeron ordenanzas y proyectos de ordenanza del Concejo Deliberante de Rosario, que permitieron reconstruir las iniciativas debatidas y aprobadas a escala local. Además, se complementó con estadísticas del Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares de 2010 y 2022. Por otro lado, entre los documentos no oficiales se incluye el Informe de Alquileres de la Fundación Igualdad de 2014, el cual realizó

un diagnóstico y una caracterización de los cambios en el régimen de tenencia de la vivienda en lo local. Esta información se contrasta con los hallazgos de algunos autores que han trabajado el tema en Argentina, como Palumbo (2023), Reese *et al.* (2014), Gargantini (2021), entre otros.

El artículo se estructura en cuatro secciones que facilitan una adecuada comprensión de sus contribuciones. En primer lugar, se analiza el proceso de inquilinización que experimentó Argentina desde la década de 1970, así como las principales políticas habitacionales implementadas a nivel nacional. En segundo lugar, se caracteriza el *boom* de la construcción que propició el aumento del mercado formal de alquileres en Rosario. En tercer lugar, se describen las iniciativas locales para regular del mercado de alquileres a corto, mediano y largo plazo. Por último, se presentan las reflexiones finales, los desafíos y los posibles escenarios ante una política habitacional que busque mejorar el acceso a la vivienda.

2. De propietarios a inquilinos: ¿cómo se llega hasta aquí?

Tal como señalan Reese *et al.* (2014) y Gargantini (2021), la propiedad de la vivienda ha sido considerada durante décadas como el principal objetivo de las familias argentinas, no solo como una realización personal o conjunta, sino también como un mecanismo que asegura la estabilidad en contextos macroeconómicos volátiles. Frente a este imaginario, el alquiler ha sido visto como un estadio temporal, una transición inestable y débil hacia la propiedad. No obstante, el sueño de tener casa propia como una aspiración significativa para muchos hogares ha ido perdiendo nitidez. Esta situación se refleja en el creciente peso del alquiler como una opción más accesible en las últimas décadas, un fenómeno que diversos especialistas describen como un proceso de inquilinización que podría ser coyuntural y transitorio o, tal vez, una alternativa a largo plazo para grandes sectores de la población.

2.1 El sueño de tener casa propia

El retrato de una Argentina como un “país de propietarios” (Reese *et al.*, 2014) es una representación muy extendida que refleja la situación del régimen de tenencia de la vivienda durante buena parte del siglo xx, siendo la principal vía de acceso residencial, ya sea de manera formal, irregular o precaria, para la mayoría de las familias y personas. Esta circunstancia se vinculó con diversas tendencias estructurales y estructurantes que atravesaron las ciudades del país. Como sostiene Palumbo (2023, citando a Fernández, 2015), entre estas tendencias destaca, por un lado, la prevalencia de políticas habitacionales que priorizan la producción de viviendas *llave en mano* y, por el otro, la extendida práctica de autoproducción de viviendas por parte de los sectores excluidos o de bajos recursos.

Según Gargantini (2021), el Estado ha enfocado tradicionalmente su atención en los productos más que en los procesos, estableciendo una política que se basa en: 1) la producción de vivienda nueva; 2) la participación de grandes empresas constructoras; y 3) el otorgamiento de la propiedad de estas unidades

una vez cancelado un sistema de cuotas subsidiadas. Reese *et al.* (2014) explican que la priorización de la propiedad como solución al déficit habitacional puede explicarse por el significativo impacto del sector de la construcción en la actividad económica y, por lo tanto, en la generación de empleo. La política habitacional ha oscilado entre impulsar la economía interna y garantizar el derecho a la vivienda.

La producción de viviendas se extendió en Argentina desde la segunda mitad del siglo xx en un contexto en el que la industrialización por sustitución de importaciones ofrecía la posibilidad de acceso al empleo y de mejora en las condiciones de vida. Las urbanizaciones formales no fueron suficientes para contener a los contingentes de trabajadores y sus familias que llegaban a las ciudades para integrarse en lo laboral; por ende, los aglomerados urbanos comenzaron a expandirse más allá de la planificación oficial del Estado, con la organización de los vecinos que incorporaron terrenos vacantes y construyeron viviendas de forma solidaria. Abramo (2012) considera esta forma de autoproducción como una estrategia de coordinación social que surge de la necesidad y que implica un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de “ciudades populares” con un ciclo habitual de ocupación-autoconstrucción-autourbanización, culminando en la consolidación de asentamientos populares informales (API).

Tal como sostienen Blanco *et al.* (2014, p. 16), “la autoconstrucción de vivienda informal progresiva ha permitido a muchas familias no solo acceder de hecho a una vivienda propia sino también a títulos de propiedad *a posteriori* a través de programas de regularización”. Ejemplos de políticas de regularización dominial en Argentina incluyen el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) y la Urbanización de Barrios Populares, sectores postergados que accedieron a la vivienda de manera informal. En gran parte de estos asentamientos, la legalización y titulación de la propiedad, así como el suministro de infraestructura y servicios, se han realizado *a posteriori*.

2.2. Desregulación: el sueño cada vez más lejos

El proceso de inquilinización comenzó con la liberalización del mercado inmobiliario en la década de 1970 bajo la dictadura cívico militar. Mediante Decreto Ley N.º 21.342 de 1976, el Poder Ejecutivo desreguló el mercado de alquileres, permitiendo que los precios de las propiedades se fijaran en dólares. Desde entonces, las viviendas comenzaron a percibirse más como un activo financiero que como un lugar para habitar, lo que provocó un incremento muy significativo en los precios de los inmuebles, deteriorando las condiciones de acceso al mercado formal de vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, y restringiendo aún más las posibilidades de las clases media-baja y baja (Palumbo, 2023). Además, debido a la precarización de las condiciones de vida (originadas en las políticas de signo neoliberal), se ha generado una brecha considerable entre el salario y el valor de los inmuebles, haciendo que el arriendo se convierta en la única opción viable para una cantidad de hogares (Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2015).

Con la restauración democrática en la década de 1980, se intentó de nuevo regular el mercado de alquileres. Entre las medidas adoptadas, la Ley N.º 23.091 de 1984 estableció un indicador para las actualizaciones de precios de alquileres residenciales. Sin embargo, en el contexto del fenómeno hiperinflacionario de 1989, esta ley perdió vigencia y fue reemplazada por la Ley N.º 23.680, que declaraba la emergencia locativa. Esta última ley ofrecía descuentos para los inquilinos y compensaciones para los propietarios (Observatorio Metropolitano, 2023). Durante la época de la convertibilidad y la dolarización, se prohibió cualquier forma de indexación para los contratos de alquiler, habilitando a las partes determinar la moneda de pago. Desde la derogación de la Ley de Convertibilidad en 2002, los alquileres han quedado sujetos a lo acordado contractualmente entre las partes, bajo las normas del Código Civil. En síntesis, a pesar de los altibajos, se transitó desde una normativa específica que intervenía de forma directa en el mercado de alquileres (congelando precios, estableciendo pautas, entre otros) a una regulación bajo una norma más amplia, como el Código Civil y Comercial, que rige los contratos entre privados con menos intervención del Estado.

En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que analiza y compara el mercado de alquileres en distintos países latinoamericanos, se da cuenta que en Argentina la cantidad de hogares que alquilan vivienda aumentó de 1 000 000 a 1 800 000 entre 1980 y 2010, lo que representa un aumento del 80 % en tres décadas (Blanco *et al.*, 2014). Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022, aproximadamente 7 925 280 personas en Argentina habitan en viviendas particulares alquiladas, lo cual representa al 17 % de la población total. Este mismo censo arroja una particularidad en el caso del departamento de Rosario,¹ en la provincia de Santa Fe: la población cuya vivienda es alquilada representa un 19 %, porcentaje que supera la media nacional del 17 %.

2.3. Nuevo ciclo de crecimiento: ¿nuevo escenario habitacional?

Desde 2003, las ganancias obtenidas por algunos sectores (en especial, el agropecuario) fueron invertidas en el sector inmobiliario y de la construcción, frente a la desconfianza hacia el sistema financiero y bancario, que había tenido una crisis en 2001. La tendencia a la compra de viviendas como un mecanismo de resguardo del valor de la propiedad y de la inversión de las familias de clases media y alta facilitó el incremento del valor de los inmuebles. Para los sectores de clase media y baja, en medianas y grandes ciudades, acceder a vivienda bajo estas circunstancias resultaba casi imposible (Barenboim, 2013).

Si bien, desde la recuperación económica posconvertibilidad se implementaron políticas de mejoramiento urbano y habitacional, el enfoque desde el cual se han estructurado las mismas se sustenta en el paradigma tradicional (Gargantini, 2021), es decir, desde el afán de generar obra pública y aumentar el *stock* de viviendas como motores del dinamismo económico, con amplia participación del

1 Conformado por 24 localidades y su cabecera es la ciudad de Rosario, que pondera alrededor del 80 % sobre la población total del departamento.

sector inmobiliario y de la construcción. Mencionan Reese *et al.* (2014) que en este contexto el Estado reasume un rol activo en la inversión de infraestructura y provisión de vivienda pública, instrumentadas en diversas políticas habitacionales.

Sin embargo, aunque el *stock* de vivienda para paliar el déficit habitacional se ha incrementado durante este período, las políticas habitacionales para promover el alquiler siguen ausentes. En general, el arrendamiento no es una opción privilegiada por el Estado argentino para abordar el déficit habitacional, mientras que, las principales políticas en este sentido se han mantenido dentro de la órbita de las regulaciones y legislaciones. Así, las intervenciones estatales han oscilado entre la regulación y desregulación del mercado de alquileres con leyes cuyo ámbito de actuación giró, sobre todo, en torno a la discusión sobre fijación y actualización de los precios.

2.4. Pandemia de la covid-19 y nuevas regulaciones

La regulación estatal del mercado de alquileres entró en un nuevo e importante capítulo en el contexto extraordinario provocado por la pandemia de la covid-19. Esta emergencia destacó la crisis habitacional en el país, mediante dos medidas: por un lado, el Decreto N.º 320/20, que estableció el congelamiento de los precios de los alquileres, la prohibición de desalojos y la prórroga de la vigencia de los contratos; y por el otro, un nuevo intento de regular este mercado con la Ley N.º 27.551 de alquileres, aprobada por el Congreso Nacional en junio de 2020 (Gargantini, 2021).

Entre los puntos más destacados de la Ley N.º 27.551 se incluye la extensión del plazo del contrato de alquiler de la vivienda de dos a tres años, la actualización anual del precio basada en el Índice para Contratos de Locación (ICL), que promedia la inflación y los salarios, la regulación de las expensas, el límite al monto del depósito en garantía al momento del ingreso, la exención del pago de tasas e impuestos que gravan la propiedad por parte del inquilino, el plazo mínimo de tres meses de previo aviso para la no renovación de contrato, el desalojo expreso en caso de falta de pago del alquiler y la inclusión de los bancos como garantes (Barenboim, 2022). Esta ley generó conflictos en algunos sectores sociales y fue modificada en octubre de 2023. Los cambios incluyen: la actualización del precio de los alquileres en intervalos no inferiores a seis meses; ajustes del precio considerando el coeficiente Casa Propia y el indicador menor entre el promedio de la variación salarial del último año y la inflación del mismo período; y la obligación de que todos los avisos y contratos sean en moneda nacional, no en dólares.

3. *Boom* de la construcción posconvertibilidad y mercado formal de alquileres en Rosario

Luego de la crisis de 2001 y con la salida de la convertibilidad en 2002, Rosario fue una de las ciudades más favorecidas por el nuevo escenario macroeconómico. El cambio de modelo y la depreciación del peso argentino, con la consiguiente modificación en los precios relativos y otros factores, produjeron una recuperación de las exportaciones de granos. Los elevados precios internacionales de los productos básicos agrícolas acrecentaron las ganancias, llevando a Rosario y a su aglomerado urbano a una posición estratégica con respecto a los mercados mundiales, además de contar con un conjunto de puertos exportadores. Esta estructura contribuyó a potenciar los ingresos provenientes del sector agropecuario, lo que generó un importante efecto multiplicador en otros sectores económicos, como la construcción, la industria y el comercio.

La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis de 2001 y las bajas tasas de interés, llevaron a la inversión de estos beneficios extraordinarios hacia la industria de la construcción. En consecuencia, se registró una considerable mutación en los destinos de los fondos excedentes de las empresas y de las familias. De este modo, se pasó de la especulación financiera de las décadas de 1980-1990 a la inmobiliaria en el siglo XXI. Los bienes inmuebles empezaron a comportarse como un activo financiero, lo que ocasionó, por un lado, grandes ganancias para sus propietarios y, por el otro, un incremento por encima de lo significativo en el precio de esos bienes (Barenboim, 2017).

La demanda extra de viviendas en el mercado de compra y venta, la depreciación del dólar y la inflación monetaria, entre otras variables, encarecieron el valor de las propiedades hasta superar las posibilidades de acceso de la mayoría de la población, a excepción de los sectores sociales alto y medio-alto, que no necesitaban financiamiento. Al respecto, el Centro de Estudios Económico y Sociales “Scalabrini Ortiz” (2016) expresa que la vivienda, lejos de tener un fin social, tuvo un destino netamente financiero. Por lo general, ni se produjo ni se compró como un bien de uso, sino como un activo que soportaba el valor de los ahorros, objeto de transacción, especulación o resguardo de capital, inclusive, antes de que comience la edificación. Para 2010, cerca del 6,6 % de las viviendas particulares de Rosario estaba deshabitado o todas las personas se encontraban temporalmente ausentes. De un *stock* de 357 057 viviendas, cerca de 289 978 estaban ocupadas y 23 719 se encontraban vacías (Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec], 2010).

Las respuestas del Estado ante la demanda habitacional no fueron suficientes y se dieron usualmente de dos maneras: una directa, mediante la construcción o mejoramiento de la vivienda con programas de vivienda como Promeba, el Plan Nacional de Protección Social (PNPS), entre otros; e indirecta, en el momento en que se otorga un crédito para construcción, ampliación o compra, en el caso de Procrear y créditos de Unidades de Valor Adquisitivo (UVA). De ningún modo estas acciones públicas apuntaron a regular el mercado del suelo urbano. Tal como expresa Reese (2013), el suelo urbano es un elemento central que garantiza el acceso al suelo y a la vivienda.

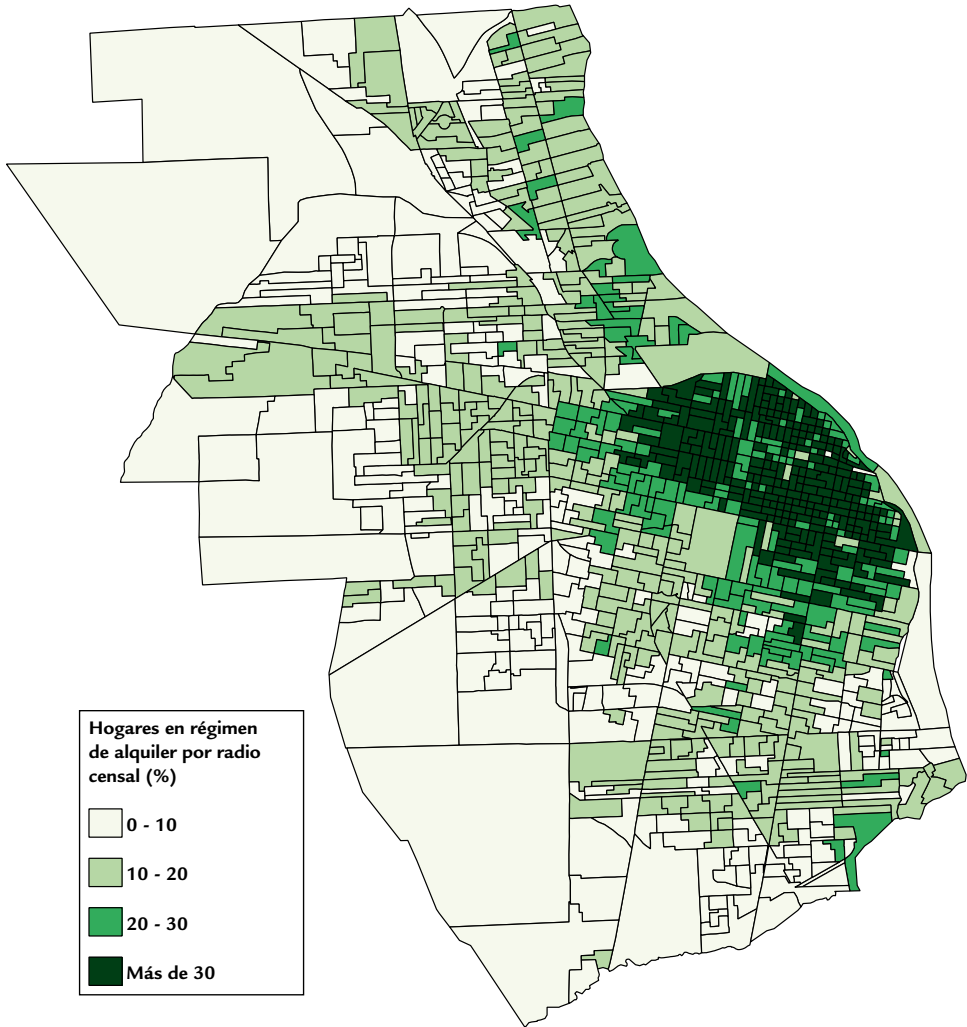
Las clases media, media-baja y baja fueron las más perjudicadas durante este proceso. Las primeras, porque no han contado con políticas y programas de financiamiento público de manera permanente, recurriendo al mercado de alquiler o a la autoconstrucción de viviendas en la periferia (donde el valor del suelo es mucho menor que en el núcleo urbano). Las clases media-baja y baja debieron acudir a la autoconstrucción de viviendas precarias y al mercado de alquiler informal en asentamientos irregulares, debido a que no fueron absorbidos por los planes sociales del Estado. Ambos grupos tiene dificultades para resolver su necesidad de vivienda, compitiendo por los espacios vacantes de la ciudad (Barenboim, 2017).

De esta manera, año tras año se incorporaron en Rosario nuevas viviendas a un ritmo veloz, pero las mismas no se destinaron, en su mayoría, a la concreción de casa propia, sino que acompañaron (y potenciaron) el fenómeno de la inquilinización. Es decir, la ampliación del mercado de alquileres en Rosario va de la mano de una reducción de la cantidad de propietarios formales y en un marco macroeconómico en el que la economía creció, mejorando las condiciones sociales bajo el *boom* inmobiliario (Igualdad Argentina, 2014). En 2001 Rosario tenía un 13,0 % de hogares [conformados por] inquilinos, en 2010 un 19,0 % y en 2022 un 30,0 %, según datos de los censos del Indec. Esto muestra que en los últimos veinte años la cantidad de inquilinos de Rosario se duplicó, lo que afectó a una tercera parte de los hogares, teniendo una relación directa con el déficit habitacional.

Como se observa en el mapa 1, la expansión de la inquilinización no se estructura de manera uniforme en todo Rosario. Hay concentración de hogares inquilinos en determinadas zonas, sobre todo en el Distrito Centro, donde la construcción de viviendas se concentró. Entre 2006 y 2011, el 55 % de los 5 380 541 m² aprobados por la Dirección de Obras Particulares corresponde al Distrito Centro (Fundación Banco Municipal, 2012). Existe una gran diferencia con respecto a otras localidades: Distrito Norte, con el 13,7 %; Distrito Noroeste, con 10,9 %; y el Distrito Sudoeste, con el 8,8 %, le siguen. El número de m² autorizados por habitante en el Distrito Norte equivale a 2,2 veces el valor promedio para los seis distritos de todo Rosario (*Ibid.*).

Mapa 1

Hogares en régimen de alquiler por radio censal en Rosario, 2010



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 (Indec, 2010). Elaboración propia de los autores (2023).

Es posible conocer el perfil demográfico y socioeconómico del mercado de alquiler, el cual comprende, en su mayoría, a sectores de clase media, con educación universitaria (completa, casi completa o secundaria completa) y alta actividad laboral, con el 82 %. Dentro de la población inquilina inactiva, el 46,2 % corresponde a jubilados y 42,3 % a estudiantes (Reese, 2013). El alquiler de una vivienda céntrica les proporciona flexibilidad en temas de movilidad y cercanía a bienes y servicios. Estos sectores, en conjunto, pueden costear los precios y cumplir con las garantías solicitadas por el arrendador. Así, se expulsan a los sectores de menos ingresos al mercado informal en ubicaciones periféricas, sin buen

acceso a servicios públicos o mediante la tenencia irregular en asentamientos o viviendas en muy mal estado.

La disparidad entre el valor de los alquileres e ingresos de la población fueron analizados por la fundación Igualdad Argentina en el caso de Rosario en 2013. Del estudio surge que, para el alquiler de un departamento de un dormitorio, el 30 % de hogares no tiene ingresos suficientes para acceder al más barato, en tanto que “el 50 % de los hogares no podría pagar el alquiler sin comprometer seriamente su situación económica y, para el valor más alto encontrado, el 70 % no podía hacerlo” (Igualdad Argentina, 2013, p. 2). En el caso de los departamentos de dos dormitorios la situación empeora: para el más barato, el 40 % de los hogares no tiene esta posibilidad sin comprometerse, mientras que para unidades de valor promedio, el 70 % y para el más caro el 90 % no podía hacerlo (*Ibid.*).

En suma, buena parte de la población en Rosario que accede al mercado de alquileres formales está comprometiendo su situación económica (restringiendo vacaciones, obra social, colegio privado, salidas recreativas) o resignando la ubicación, calidad y los metros cuadrados. Es decir, el mercado de alquileres constituye para gran parte de la sociedad, más que una solución al acceso a la vivienda, un problema que se refleja con la ausencia de una buena gobernanza. Ello deriva en un mercado de alquileres liberado a una relación privada contractual entre inquilinos y propietarios, de la mano de la inestabilidad macroeconómica, la falta de las políticas públicas y normativas que lo regulen e incentiven otras modalidades, como el alquiler social.

4. ¿Soluciones locales a un problema nacional? Propuestas a corto, mediano y largo plazo

Rosario experimenta un proceso de inquilinización que coincide con lo ocurrido en el resto de las grandes ciudades argentinas que, sin embargo (y al igual que el Estado nacional), no ha tenido impacto en el diseño de estrategias locales que privilegien la vivienda en alquiler como posible solución al déficit de vivienda. El Estado municipal ha planteado políticas habitacionales basadas en una perspectiva tradicional a lo largo de varias décadas. Sí bien, el nivel local posee menos recursos que otros niveles del Estado, como el provincial o nacional, bien se puede contemplar el acceso a la vivienda en un sentido más amplio y menos restringido como por lo general sucede.

Resulta interesante remarcar y analizar algunas propuestas e iniciativas que han surgido, orientadas a la construcción de una gobernanza local que posibilite la ampliación de los márgenes de regulación estatal sobre el mercado de alquileres. Como sostienen Blanco y Gomá (2006), existen procesos sociales que hacen entrar en crisis las formas tradicionales de gobierno, en los que las complejidades son un elemento intrínseco de los procesos políticos, hay participación de actores diversos en redes plurales sin un centro jerárquico y monopólico, junto con un posicionamiento de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adoptando nuevas funciones y utilizando nuevos instrumentos de gestión.

De este modo, en Rosario hay distintas iniciativas/propuestas lideradas por tres actores: 1) el Estado, mediante el Poder Legislativo, con un Concejo Municipal que opera con diversas normativas, el Poder Ejecutivo con un Área de Asesoramiento en Alquiler en la Municipalidad de Rosario y el financiamiento con el Banco Municipal de Rosario; 2) las organizaciones de base independiente, que trabajan sobre objetivos comunes y tienen un rol importante a partir de “Inquilinos Agrupados Rosario”; y 3) las asociaciones de profesionales y empresarios como el Colegio de Corredores Inmobiliarios (Cocir) Sede Rosario.

El Consejo Municipal de Rosario se ha propuesto actuar sobre dos ámbitos: por un lado, la vivienda ociosa (problemática para la cual se han presentado distintas iniciativas) y, por el otro, la creación de una inmobiliaria pública desde la que se busca impactar en el mercado de alquileres. En cuanto a la vivienda ociosa, en 2020 se presentaron tres proyectos de ordenanza que comprenden la creación del registro municipal de viviendas ociosas y una tasa especial para estas viviendas (presentada por el concejal Eduardo Toniolli), el incremento diferencial en la Tasa General de Inmuebles (TGI) a viviendas calificadas como deshabitadas y la creación de un Fondo Solidario para la Vivienda (presentada por María Eugenia Schmuck), además de la contribución adicional sobre TGI correspondiente a viviendas ociosas (liderada por Fernanda Gigliani).

Al respecto, Canelli (2021) expresa que estos proyectos obtuvieron el ingreso al cuerpo y fueron designadas las comisiones, pero con la pandemia de la covid-19, las elecciones de 2021 y el tratamiento del Proyecto del Nuevo Código de Convivencia, la actividad parlamentaria no pudo avanzar y, por tanto, se demoró el avance de estos expedientes. Por otra parte, si bien las iniciativas tienen diferencias y matices entre sí, buscan abordar y legislar la misma cuestión, lo que significa un avance considerable en términos de regulación de vivienda ociosa. Asimismo, la presentación de las propuestas representa una experiencia positiva, ya que los bloques intervinientes, luego de su debate, han planteado la necesidad de unificar la redacción de estas a los fines de consolidar una mirada común acerca de cómo abordar dicho problema en Rosario.

En cuanto a las inmobiliarias, los concejales Pellegrini, Tepp, Salinas y Olazagoitia presentaron en 2021 el proyecto que crea el Área de Inmobiliaria Pública - División de Alquileres en el ámbito del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, además del Registro Único de Viviendas en alquiler. En 2022 fue aprobado y se sancionó la Ordenanza N.º 10.456, que hasta el momento no se ha implementado en la ciudad. En la tabla 1 se resumen los principales proyectos de ordenanza presentados por el Consejo Municipal.

Tabla 1
Proyectos de ordenanza presentados en el Concejo Municipal de Rosario

Proyecto/ordenanza	Objetivos	Grado de avance e implementación
Expediente N.° 256382. Crea registro municipal de viviendas ociosas y tasa de viviendas ociosas.	Propiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, públicos y privados que se encuentran dentro de la ciudad a un efectivo uso residencial, comercial, cultural u otros usos sociales o ambientales, a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda y al hábitat adecuado y sustentable.	Designado a comisiones, no hubo avances. Continúa como expediente. Una vez que se debata y apruebe pasará a ser una ordenanza. No se implementó.
Expediente N.° 256868. Establece incremento diferencial en TGI a viviendas calificadas como deshabitadas y crea fondo solidario para la vivienda.	Prever un incremento diferencial en la TGI a viviendas deshabitadas, a partir del consumo de electricidad y crea un fondo solidario para vivienda.	Designado a comisiones, no hubo avances. Continúa como expediente. Una vez que se debata y apruebe pasará a ser una ordenanza. No se implementó.
Expediente N.° 257108. Establece contribución adicional sobre TGI correspondiente a viviendas ociosas.	Establecer un monto de dinero adicional en la TGI a las viviendas deshabitadas o no utilizadas, sin causa justificada, por un plazo determinado.	Designado a comisiones, no hubo avances. Continúa como expediente. Una vez que se debata y apruebe pasará a ser una ordenanza. No se implementó.
Ordenanza N.° 10.456. Crea el Área de Inmobiliaria Pública - División Alquileres en el ámbito del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat y el registro único de viviendas en alquiler.	Crear la Empresa de Desarrollo Urbano SAU, sociedad anónima unipersonal, cuyo único socio será la Municipalidad de Rosario y regida por la Ley N.° 19.550. ²	Aprobada en 2022, sin embargo, aún no se ha implementado.

Fuente: elaboración propia con base a datos del Concejo Municipal Rosario (2023).

En octubre de 2021, el Banco Municipal de Rosario lanzó una iniciativa impulsada por el gobierno local, que consiste en el otorgamiento de un crédito para alquilar vivienda, llamado “Hoy Alquiler”. Se trata de un crédito personal (de hasta 200 000 pesos argentinos)³ que facilita a las personas que tienen acceso a un crédito hipotecario tradicional —pero que suscriben contratos de locación— la financiación de los gastos iniciales de alquiler con una tasa fija (85 % tasa nominal anual) subsidiada hasta en 18 cuotas. El monto, que es depositado en la caja de ahorro del Banco Municipal de Rosario y cuyas cuotas se debitan de esa misma cuenta de manera mensual, es utilizado por personas de bajos recursos o por quienes tienen dificultad para acceder a la vivienda.

Además, la municipalidad presta un servicio de asesoramiento jurídico gratuito con información general sobre el alquiler de vivienda en todas sus etapas: desde

2 Esta ordenanza tiene por objeto identificar, promover, gestionar, coordinar y ejecutar programas y proyectos integrales referidos al acceso al suelo, a la vivienda, a obras de infraestructura, servicios públicos, transporte, espacios verdes y equipamientos públicos en Rosario. Pueden vender, comprar, administrar, construir, alquilar o arrendar inmuebles

3 Cerca de 227 dólares.

la elaboración del contrato y hasta la finalización del mismo, pasando por los derechos y obligaciones del propietario, del inquilino y los garantes, previsiones y plazos, requisitos, porcentaje de aumento, comisiones, sellado, depósito, expensas, renovación, rescisión, entrega de llaves, arreglos del inmueble, seguro de caución y garantías profesionales que podrían ser utilizadas en contratos, entre otras. También hay información de este tipo en la solicitud de los créditos “Hoy Alquilo”.

En junio de 2023, la organización social de Inquilinos Agrupados Rosario, mediante su referente Sebastián Artola, responsable de la Federación de Inquilinos Nacional en la provincia de Santa Fe, presentó siete propuestas concretas que se podrían implementar desde el Ejecutivo local. Entre las más destacadas consta el servicio municipal de alquiler y un sistema mixto público-privado de acceso a la vivienda en alquiler que beneficiaría tanto a inquilinos como a propietarios, ya que permitiría el trámite de manera gratuita, sin cobro de comisión inmobiliaria, sellado y averiguación de garantías. Por otro lado, la tasa de vivienda vacía se aplicaría sobre los propietarios que tengan más de tres viviendas y alguna deshabitada. Otras propuestas destacadas son la garantía gratuita del Banco Municipal de Rosario para inquilinos de vivienda y el Registro Público de Inmuebles que permitiría establecer la cantidad efectiva de viviendas de la ciudad, uso, estado de conservación y mantenimiento (*RosarioPlus*, 2023).

Con respecto a los actores del ámbito privado referidos al mercado, en 2021 se unificaron las cámaras empresariales del sector inmobiliario bajo una nueva institución, la Cámara Inmobiliaria de Rosario (CIR). De forma particular, las asociaciones profesionales en 2010, a partir de una ley provincial, se conformaron en un actor con un peso muy importante dentro del mercado de alquileres. La representación gremial de los profesionales del rubro se reúne en el Cocir-Sede Rosario. Estos actores han tenido un rol activo en los últimos años, sobre todo, posicionándose sobre la legislación nacional ya arriba mencionada, tanto la aprobada en 2020 como la modificatoria de 2023.

En las coyunturas de 2020 y 2023, los actores tuvieron una posición parecida. En ambas leyes, al establecerse un índice de actualización del monto de alquiler y duración de tres años de contratos, en un contexto de inestabilidad económica, dichos actores propiciaron un escenario poco estimulante para la oferta de inmuebles. Sin embargo, no se identifican propuestas concretas presentadas tanto en la agenda pública como en los canales institucionales del gobierno local para abordar la cuestión del mercado de alquiler en Rosario (*La Capital*, 2023). Surgieron otras iniciativas que concitaron el interés del Ejecutivo municipal, provincial y asociaciones empresarias, por ejemplo, con la creación del Departamento Logístico e Industrial del Cocir, que busca especializarse en ese nicho inmobiliario que viene desarrollándose con mucha fuerza en los últimos años en la ciudad y en el área metropolitana (Punto Biz, 2023).

Las propuestas locales dan cuenta de la incipiente institucionalización de los mecanismos de gobernanza local en materia de políticas habitacionales ya que todas las iniciativas que se formularon en materia de alquileres en la ciudad

fueron realizadas desde el Estado local (sobre todo, Legislativo) sin una clara articulación e interacción de actores públicos y privados. Tampoco se observan instancias de participación ciudadana más amplias, teniendo en cuenta, como sostiene Conejero (2005, p. 23), que “la gobernanza local hay que entenderla como la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local que conlleven el desarrollo de diferentes relaciones, no solo entre organizaciones públicas, o entre estas y las no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas”.

5. Conclusiones

En las últimas dos décadas han sido muchos los factores que incidieron en la configuración de un proceso creciente de inquilinización en las ciudades argentinas. La desregulación del mercado de alquileres, la precarización de las relaciones laborales y la pobreza de ingresos, la conversión de la vivienda en un mecanismo de resguardo de capital, la inversión frente a contextos macroeconómicos inestables y el consiguiente aumento del precio de los inmuebles, produjeron que sea cada vez mayor el número de personas que encuentran dificultades para acceder a la vivienda propia. La ciudad de Rosario no es una excepción a este fenómeno nacional: en veinte años, la cantidad de hogares que resuelven sus necesidades de vivienda a través del alquiler se ha duplicado. La magnitud y continuidad en el tiempo de este fenómeno lleva a afirmar que no se trata de una situación pasajera o coyuntural, sino que la inquilinización ha llegado para quedarse.

El Estado, en todos sus niveles, ha descuidado la elaboración de políticas habitacionales que prioricen el sector del alquiler de vivienda, aspecto que debe reconocerse y ponderarse para poder garantizar el derecho a la vivienda en Rosario. A las limitaciones de las perspectivas estatales tradicionales para pensar el problema de la vivienda se le suma que históricamente se ha reducido el espacio de participación de actores de la sociedad civil que podrían colaborar en el diseño de posibles soluciones al problema del déficit habitacional. Así, continuando con la inercia de los niveles superiores, el Estado local, por lo general, se ha desentendido del problema del alquiler, contribuyendo a la desregularización del mercado de alquileres.

No obstante, en los últimos años han surgido propuestas e iniciativas desde diferentes actores en Rosario que buscan afrontar estas limitaciones, aportando soluciones a las nuevas problemáticas de la ciudad. Independientemente de que estas iniciativas no hayan adquirido cierta institucionalidad hasta el momento, sí abonan a la construcción de un esquema de gobernanza local del alquiler que incorpora no solo a actores que operan dentro de la arena estatal, sino también desde la sociedad civil misma. Este esquema de gobernanza, aunque incipiente, puede ir acumulando capacidades y experiencias a corto y mediano plazo y, de esta manera, lograr mayores competencias en la ardua tarea de regular el mercado de alquileres.

La posibilidad de avanzar en ello no reside, de forma exclusiva, en el terreno de la regulación —si bien algunas comienzan mediante una propuesta de ordenanza—, sino que pueden existir diversos ámbitos locales desde los cuales se podría intervenir. Tal es el caso del campo tributario: desde la penalización a la vivienda ociosa con las tres iniciativas presentadas para incrementar el TGI y hasta la desgravación impositiva para la construcción en alquiler —como se hizo en la década de 1970 pero, esta vez, no solo orientado a la construcción en general— un porcentaje debe orientarse obligatoriamente a viviendas en alquiler. También en el campo administrativo podría implementarse el alquiler social volcando edificaciones públicas del municipio al alquiler, con cuotas accesibles con las que los inquilinos poco a poco puedan transformarse en propietarios. Por último, la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario, al igual que su Facultad de Derecho, podrían asesorar sobre el estado de los inmuebles a rentar sobre los términos de los contratos.

En suma, la escala local puede y debe ser un terreno central desde el cual resolver el acuciante problema del déficit habitacional a corto y mediano plazo, siendo sin dudas la cuestión central a solucionar a largo plazo el acceso a la vivienda propia. En la actualidad hay pocos programas y créditos a tasa razonable en la ciudad y en el país, que, si bien son valorables, no logran cubrir la demanda real. El Estado local, tanto el Ejecutivo como Legislativo, deberían generar políticas públicas que busquen soluciones integrales de fondo, que no solo sirvan para abordar este problema puntual sino también cuestiones más trascendentales referidas a la vida de las personas en las ciudades, el acceso a la misma y el desarrollo de un ambiente sano, seguro e integrado socialmente.

6. Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 138(114), 35-69. <https://n9.cl/dx4cd>
- Barenboim, C. (2022). *Informe sobre los proyectos de modificación de la Ley de Alquileres*. Comisión de la Legislatura General. Cámara de Diputados de la Nación (inédito).
- _____. (2017). La problemática de la vivienda y la persistencia del déficit habitacional: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina. *Papeles de Coyuntura*, (43), 128-156. <https://n9.cl/nfwyu>
- _____. (2013). *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: El caso de Rosario, Argentina*. Editorial Teseo.
- Blanco, A., Fretes, V., y Muñoz, A. (2014). *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe*. Monografía 181. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/wxclv>.
- Blanco, I., y Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27. <https://n9.cl/u870l>
- Canelli, E. (2021). *Alquileres en Rosario. Una demanda creciente, de un sector postergado. Iniciativas del Concejo Municipal para regular la especulación inmobiliaria* (Tesis de grado en

- Ciencias Políticas). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. <https://n9.cl/95qjm>
- Centro de Estudios Económico y Sociales “Scalabrini Ortiz” (2016). *Situación del mercado de viviendas Rosario*. CESO. <https://n9.cl/u0pr5>
- Conejero, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (52-53), 13-31. <https://n9.cl/z2ray>
- Fernández, R. (2015). Los límites de las políticas keynesianas en desarrollo urbano y vivienda. En C. Gargantini (comp.), *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio habitacional*, (pp. 29-38). Asociación Vivienda Económica.
- Fundación Banco Municipal [FBM] (2012). *Análisis de la superficie autorizada para construcción en Rosario según Distritos Municipales (2006-2011)*. FBM. <https://n9.cl/tnues>
- Gargantini, D. (2021). La inaccesibilidad a la vivienda en alquiler en la Argentina. Avances en tiempos de pandemia. *Revista Quid*, 16 (Especial Red CU), 68-84. <https://n9.cl/rnqw>
- Igualdad Argentina (2014). *Informe Alquileres de la Comisión de Acceso al Suelo, Vivienda y Desarrollo Urbano y Comisión de Economía*. Centro de Estudios Universitarios, Políticos y Sociales.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec] (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: condiciones habitacionales de la población, los hogares y las viviendas*. Indec.
- La Capital* (11 de octubre de 2023). Corredores inmobiliarios: reformas a la ley de alquileres “no solucionan la falta de inmuebles”. *La Capital*. <https://n9.cl/1jh0w>
- Observatorio Metropolitano (26 de septiembre de 2023). Ley de alquileres en contexto. <https://n9.cl/tmzfwu>
- Palumbo, J. (2023). Inquilinización en Argentina: aportes para un análisis en clave socio-demográfica. *Territorios*, (48), 1-28. <https://n9.cl/fg06g>
- _____ (2022). Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 12(23), 59-89. <https://n9.cl/war7k>
- Punto Biz (22 de agosto de 2023). Los corredores inmobiliarios de Rosario apuestan a la especialización. <https://n9.cl/3bufd>
- Reese, E. (2013). Alquileres: intervención del Estado para garantizar el derecho a la vivienda. *Exposición en el Concejo Deliberante de Rosario*. Municipalidad de Rosario.
- Reese, E., et al. (2014). Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina, en A. Blanco et al. (eds.), *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*, (pp. 93-131). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez, M., Rodríguez, M., y Zapata, M. (2015). La casa propia, un fenómeno en extinción. La “inquilinización” en la ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 68-85. <https://n9.cl/n3wno>
- RosarioPlus* (2023, julio 1). Sebastián Artola presentó las propuestas para los inquilinos de Rosario. <https://n9.cl/q9edv>

Documentos normativos

Concejo Municipal Rosario (2021). Ordenanza N.º 10.456. Crea “área de inmobiliaria pública - división alquileres” en el ámbito del servicio público de la vivienda y el hábitat - crea registro único de viviendas en alquiler.

Honorable Congreso de la Nación Argentina (15 de junio de 1989). Ley N.º 23.680. “Locaciones urbanas. Declárase la emergencia locativa en todo el territorio de la Nación por el período 1.º de junio hasta el 30 de septiembre de 1989. Alcances”. <https://n9.cl/sgia1r>

____ (16 de octubre de 1984). Ley N.º 23091. “Locaciones urbanas. Disposiciones que regirán las locaciones destinadas a vivienda. Promoción. Disposiciones generales y complementarias. Vigencia”. <https://n9.cl/3c9yq>

Poder Ejecutivo Local (30 de junio de 1976). Ley N.º 21.342. “Normalización de locaciones urbanas. Régimen que reemplaza al instituido por la Ley 20.625 y sus prórrogas”. <https://n9.cl/s61qe0>

Proyecto de ordenanza municipal, exp. 256382 (2020). Crea registro municipal de viviendas ociosas y tasa de viviendas ociosas.

____, exp. 256868 (2020). Establece incremento diferencial en TGI a viviendas calificadas como deshabitadas y crea fondo solidario para la vivienda.

____, exp. 257108 (2020). Establece contribución adicional sobre TGI correspondiente a viviendas ociosas.