

La comisión inmobiliaria a cargo del propietario.

Análisis descriptivo respecto a las discusiones y regulaciones recientes del mercado de vivienda en alquiler.

Leandro Vera Belli

Licencia en Sociología por la Universidad de Buenos Aires.
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires. Argentina.
E-mail: leanvera@gmail.com

Fecha de recepción: 12/11/2017

Aceptación final del artículo: 30/3/2018

Desde el año 2015 hasta marzo de 2018¹, se registraron avances concretos en la regulación del mercado de vivienda en alquiler, tipo de solución habitacional que más creció en los últimos quince años en Argentina. En tal sentido, el presente documento describe analíticamente tales sucesos en función del conjunto de acciones desplegadas por los principales actores intervinientes enmarcados en este proceso: Estado (nacional y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), y organizaciones de la sociedad civil. Se analiza un conjunto de proyectos y regulaciones vigentes, los alcances y límites de éstas, y su inscripción en las dinámicas socio habitacionales actuales tanto a nivel nacional como en la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo de este artículo será describir el proceso de construcción de estas regulaciones, haciendo foco en la capacidad de influencia de diversos actores de la sociedad civil.

Palabras clave: *Vivienda en alquiler, Organizaciones de la sociedad civil, Estado, Políticas Públicas.*

**The real estate commission in charge of the owner.
Descriptive analysis regarding recent discussions and regulations of the
rental housing market**

From 2015 to March 2018, concrete progress was made in the regulation of the rental housing market, the type of housing solution that grew the most in the last

¹ El presente documento registra avances hasta la fecha indicada sin implicar que no se continúen los avances sobre la regulación.

fifteen years in Argentina. In this sense, this document analytically describes such events in terms of the set of actions deployed by the main actors involved in this process: State (national and Government of the City of Buenos Aires), and civil society organizations. A set of current projects and regulations is analyzed, the scope and limits of these, and their inscription in the current socio-housing dynamics both nationally and in the City of Buenos Aires. The objective of the document will be to describe the process of construction of these regulations, focusing on the capacity of influence of various actors of civil society.

Key Words: *Housing for rent, Civil society organizations, State, Public Policies.*

Introducción

Al finalizar el período de paridad cambiaria –década 1990/2001- y su consecuente crisis social, económica y política; Argentina experimentó un período –desde el 2003 hasta el 2014- de elevadas tasas de expansión de la actividad económica. Diversa literatura coincide en la mejoría de indicadores redistributivos, sociales y niveles de empleabilidad (Di Giovambattista y Rossi, 2016), como así también en ingresos, pobreza, indigencia, ocupación y desigualdad (CELS; 2012). Sin embargo, tales avances no fueron acompañados por mejoras en el acceso a un hábitat digno, más bien todo lo contrario.

A pesar que durante tal período se pusieron en marcha un conjunto de políticas destinadas a mejorar aspectos sustantivos que componen el *hábitat*, Programa Mejoramiento de Barrios, Programa Mejor Vivir, Plan Federal de construcción de Viviendas, Pro. Cre. Ar., donde la actividad de la construcción tuvo un gran dinamismo (Baer, 2012), el déficit habitacional se agravó².

Gran parte de este problema puede ser explicado por la convivencia de tres factores concretos. En primer lugar, políticas públicas erráticas tales como la construcción de viviendas idénticas y mal ubicadas vía empresas (Reese y Catenazzi, 2010; Catenazzi, 2016), regularización dominial y provisión de infraestructura divorciada de políticas de integración urbana. Por otro lado, una desregulación absoluta de la gestión del suelo urbano (Cosavoc, 2012) y por último, un sector del mercado inmobiliario –tenedor de tierras- caracterizado por obtener ganancias con la valorización del suelo urbano en función de la inversión pública. Así, durante el período mencionado, también se dio un proceso inédito de revalorización de la tierra urbana y rural, elevando su precio de mercado como ningún otro bien de consumo corriente (CELS, 2013). El suelo urbano fue volviéndose inaccesible para gran parte de la población y, frente a la ausencia de créditos hipotecarios asequibles (Reese, 2014) gran parte de esta demanda viró hacia el mercado de alquileres (Baer, 2012, Cosacov, 2012). Así, para el año 2010,

² Un informe reciente elaborado por la Jefatura de Gabinete de Ministros² plantea que el 28% de las familias argentinas sufren algún tipo de déficit. Ese porcentaje se explica por la necesidad de 1.600.000 casas nuevas (déficit habitacional cuantitativo) y 2.200.000 viviendas necesitan algún tipo de refirma urgente. Estos datos duplican los del año 2001. El documento se titula “Una vivienda para cada familia” y fue elaborado por la Jefatura de Gabinetes de Ministros. http://www.casarosada.gob.ar/images/CartaJefatura/CJG_04.pdf

el 11% de los hogares alquilaba su vivienda, mientras que para el 2017 este porcentaje se elevó a 18%³, existiendo ciudades donde más del 30% de su población es inquilina. Este crecimiento de hogares inquilinos revirtió el proceso histórico, desde la década del cuarenta, de un país de “propietarios” (CELS, 2016).

La sobredemanda de este mercado de vivienda, como se verá en detalle más adelante, trajo como correlato una creciente dificultad para poder acceder a un contrato de alquiler. En paralelo, surgieron –o comenzaron a tener mayor visibilidad- distintas organizaciones de la sociedad civil reclamando la necesidad de contar con un alquiler más justo, accesible y sin abusos. En abril del 2015, se creó el Frente Nacional de Inquilinos que nuclea organizaciones vinculadas a proteger los derechos de los inquilinos de todo el país. Éstas, más otras organizaciones de la sociedad civil, influyeron directamente en los avances de ciertas regulaciones, sobre el mercado inmobiliario.

El presente documento enmarca las distintas acciones que se analizan como parte del ejercicio del “derecho a la ciudad” por parte de las organizaciones que se analizan, intentando demostrar cómo la influencia de estas con las distintas acciones (coordinadas o no) llevadas a cabo, devinieron en un tipo de política y no en otra. Se corrobora un escenario de capitalización política de las organizaciones de la sociedad civil, un debilitamiento de cierto sector del mercado inmobiliario vinculado a la demanda de viviendas en alquiler, y un Estado que, con acciones concretas, avanzó en cierta regulación de tal mercado. A su vez, se corrobora que los avances recientes resultan, por sí mismos, insuficientes para la regulación del mercado.

Metodología y Objetivos

Hasta el momento no se ha realizado una descripción de los últimos acontecimientos tendientes a la regulación del mercado de vivienda en alquiler - se observan algunos avances que intentan comprender la importancia de regular este mercado, dado lo ventajoso que puede resultar el arrendamiento como posible solución al déficit habitacional (BID, 2014; ACIJ, 2016)- o se los ha tratado de forma aislada. Por esta razón, el presente artículo presenta una descripción de estos acontecimientos, aunque mostrando su interconexión, es decir, como parte de un mismo *'recorrido de implementación'* de una política pública (Aguilar Villanueva, 1993). Analizamos acciones que van desde: presentación de leyes, modificaciones en la normativa de recaudación de impuestos, amparos judiciales y sanciones de normativas. Nos interesa demostrar que no existe un discurso hegemónico sobre cómo hay que regular el mercado de alquileres y, en tal sentido, las organizaciones de la sociedad civil jugaron un rol fundamental en intentar definir qué tipo de política es necesaria y cual no. Las distintas acciones llevadas a cabo por estas organizaciones pusieron al descubierto la necesidad de regular un mercado que opera, fundamentalmente, en la ilegalidad.

³ Datos del Censo Nacional de Hogares 2010 y la Encuesta Permanente de Hogares (1er trimestre 2017), ambos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Se tomó la decisión metodológica de utilizar fuentes secundarias (estadísticas oficiales para la descripción de las características de la vivienda en alquiler, como así también para describir la historicidad del régimen de tenencia, artículos periodísticos para la reconstrucción del caso de estudio y documentos académicos para el respectivo abordaje conceptual) para la construcción cronológica del caso para ordenar –y mostrar– los vaivenes y movimientos de la política. Se toma como fecha de partida el año 2015 ya que, en ese año, nació el Frente Nacional de Inquilinos, se presentó un proyecto de ley nacional y se anunció la creación del fallido programa “Alquilar Se Puede” en la Ciudad de Buenos Aires.

Por último, el foco estará puesto en las reglamentaciones vinculadas al alquiler “formal”; es decir, aquel que está apegado a la ley de locaciones urbanas (actualmente Código Civil y Comercial) y es registrado en la Administración Federal de Ingresos Públicos. No entrará en el análisis directo: las piezas en inquilinato, pensiones, hoteles y los alquileres en villas y en asentamientos⁴.

Adelantándonos a las conclusiones, la aprobación reciente de la ley de la Ciudad de Buenos Aires –la cual castiga económicamente al mercado inmobiliario al restringir su capacidad de cobrar comisiones, aliviando los costos de ingreso a un contrato de alquiler para los inquilinos– está directamente vinculada con la influencia que lograron realizar las organizaciones de la sociedad civil en los decisores políticos. La reforma aprobada es el resultado de un conjunto de acciones desplegadas por las organizaciones sociales (presentación de proyectos de ley, debates públicos, acciones legales, creación de organismos públicos), la poca capacidad de respuesta de un sector del mercado inmobiliario, y el consecuente accionar del Estado.

A continuación, se presenta el abordaje teórico del cual partiremos para describir los recientes avances en la regulación del mercado en alquileres. Luego se presentan las principales características de la vivienda en alquiler. Posteriormente se presentan, cronológicamente, los avances recientes en la regulación contextualizando su implementación. Finalmente se evalúa, desde la teoría de la “implementación de una política pública”, el resultado político recorrido recientemente.

La regulación del mercado de alquiler desde “el derecho a la ciudad”

El capitalismo necesita, constantemente, nuevos escenarios donde poder invertir el excedente de producción. Las ciudades y en particular las grandes inversiones inmobiliarias, ocupan un rol fundamental en este proceso. Durante los últimos años se observan grandes acumulaciones de capital, como nunca antes, donde la vivienda es considerada una mercancía más (Sassen, 2015; Farha, 2017). Respecto a la financiarización de la vivienda, la relatora especial de la ONU sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, Leilani Farha (2017),

⁴ El libro “La Ciudad de Buenos Aires Inquilinizada” (2016) del Consejo Social y Económico, constituye un gran avance en la lectura de todo el espectro de arrendamiento como solución habitacional, reflexionando también sobre los alquileres en villas y asentamientos.

afirma que *“...los precios de la vivienda han aumentado a niveles que la mayoría de sus habitantes no pueden permitirse, y han creado enormes aumentos de la riqueza de los propietarios en las zonas selectas y excluido a los hogares de ingresos moderados y bajos del acceso a la propiedad o al alquiler de la vivienda debido a los precios inasequibles”*.

En tal sentido, nos interesa encuadrar las acciones llevadas a cabo en búsqueda de una mayor regulación del mercado de vivienda de alquiler, como el ejercicio de la ciudadanía de procurar el derecho a la ciudad, que en los términos de D. Harvey (2013): *“...supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical.”*

En el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires, Benítez (2015) analiza los movimientos urbanos: *“...entendiéndolos como una red interactiva de individuos, grupos y organizaciones que, dirigen sus demandas a la sociedad civil y a las autoridades e intervienen con cierta continuidad en la politización del espacio urbano”*. Creemos que las características de las demandas de cambio en el mercado de alquiler, se inscriben en esa metodología. Tal como argumenta Benítez existieron, y existen, varias acciones colectivas vinculadas a derechos urbanos. Es más, existieron organizaciones de Inquilinos de hoteles y pensiones (Verón, 2010) buscando garantizar sus derechos a una vivienda digna.

El ejercicio del derecho a una *vivienda digna* implica también el goce de otros derechos vinculados: *“...no se debe interpretar en un sentido restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza... debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz, y dignidad. El derecho a la vivienda está vinculado a otros derechos humanos y a los principios fundamentales”* (ONU, 1991). En tal sentido, importa – además de las calidades constructivas del inmueble- la ubicación urbana de la vivienda. La cercanía a los centros urbanos, donde se concentran las principales externalidades de la ciudad: puestos de trabajo, transporte, centros de salud, de educación, de ocio, etc.; es la que permite el goce de los demás derechos. Las viviendas en alquiler cumplen gran parte de ese postulado.

El presente artículo describe las principales acciones que se enmarcan en el derecho a un alquiler justo. La gran particularidad es que, a diferencia de otras situaciones donde el sujeto que reclama por sus derechos se visibiliza, aquí brilla por su ausencia.

Características de la Vivienda en Alquiler

Como se mencionó anteriormente, la opción de acceso a una vivienda vía arrendamiento fue la que más creció durante los últimos quince años. Encontramos como posible explicación de esta creciente elección, los constantes aumentos de precios del suelo urbano por encima de los salarios, la ausencia de créditos hipotecarios asequibles, y la presencia de un mercado inmobiliario especulador que valorizó el suelo urbano fruto de las distintas políticas urbanas – infraestructura, urbanísticas- realizadas en los últimos años.

La amplia y sostenida demanda de la vivienda en alquiler obedece a que éstas gozan de centralidad urbana y, en promedio, de mejor calidad constructiva y cobertura de servicios en comparación con otros regímenes de tenencia, inclusive aquellos propietarios; tal como queda demostrado en el cuadro n°1.

Cuadro n° 1. Características de las viviendas según régimen de tenencia del hogar.

La vivienda está ubicada		Hogares (%)			
		Propietarios ⁵	Inquilinos	Otros ⁶	Total Hogares
Cerca de un basural (3 cuadras o menos)	si	7,9	4,3	7,4	7,4
	no	92,1	95,7	92,6	92,6
Una zona inundable	si	12,1	8	13,6	11,6
	no	87,9	92	86,4	88,4
Villa de emergencia	si	1,1	0,9	3	1,3
	no	98,9	99,1	97	98,7
Provisión de servicios					
Tiene agua por cañería dentro de la vivienda	si	97,4	98,7	93,9	97,3
	no	2,6	1,3	6,1	2,7
El agua es de red pública	si	88,4	95,7	87,6	89,6
	no	11,6	4,3	12,4	10,4
Cloacas	si	66,8	85,9	57,3	69,2
	no	33,2	14,1	42,7	30,8
Gas	si	69,8	81,3	52,2	70
	no	30,2	18,7	47,8	30
Materiales resistentes ⁷					
Tenencia de cielorraso	si	86,2	92,4	72,9	85,9
Pisos		86,2	94,9	76,3	86,7

⁵ La categoría *Propietarios* incluye las categorías “propietarios de la vivienda y el terreno” y “propietarios solo de la vivienda”.

⁶ Incluye ocupantes por pago de impuestos/expensas, ocupantes en relación de dependencia, ocupante gratuito, ocupante de hecho y “en sucesión”.

⁷ La metodología utilizada es la propuesta por INDEC para el índice CALMAT.

Techos	90.9	76.1	90.5	88.2
--------	------	------	------	------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 1er trimestre 2017.

Por otro lado, la vivienda en alquiler es regulada por el Código Civil y Comercial, una ley de alcance normativo federal, materia del Congreso Nacional. Un nuevo Código Civil y Comercial entró en vigencia en el año 2015 y derogó la anterior ley de locaciones urbanas (23091/1984). A nivel jurisdiccional, las provincias y/o municipios regulan la actividad vía Colegios de Corredores o Martilleros Inmobiliarios, quienes regulan la legalidad de las prácticas profesionales. Actualmente en Argentina donde algunas que tienen más de uno⁸.

La sanción del CCC representó un importante retroceso respecto al derecho a la vivienda como parte fundamental del acceso a un hábitat digno. No incorporó el principio de *Función Social de la Propiedad* y, respecto a los artículos específicos vinculados al contrato de alquiler, las modificaciones fueron muy pocas e irrelevantes. Quedó firme en la normativa la supuesta igualdad entre las partes – inquilino y propietario- para negociar el contrato de alquiler, sin contemplar la asimetría que existe entre éstas y respecto a las inmobiliarias aparecen leves menciones, dejando que cada jurisdicción regule el mercado.

A continuación, se describen las principales acciones que apuntaron a la regulación del mercado. El primero de ellos constituye la presentación y aprobación de un proyecto de ley que, justamente, apunta a modificar el CCC.

Principales avances recientes vinculados a la regulación del mercado

1. Aprobación de modificación del Código Civil y Comercial en cámara alta

En diciembre del año 2016 el Senado Nacional aprobó por unanimidad el proyecto de ley n° 253/15 “Ley de Alquileres y reforma del CCC”, redactado por la organización Inquilinos Agrupados⁹ y presentado por la senadora por el Frente para Victoria, Silvina García Larraburu. Este proyecto propone cuatro cuestiones fundamentales que mejorarían sustancialmente la vida de los inquilinos:

1. Modifica a 3 (tres) años la cantidad de duración de un contrato de alquiler
2. Esclarece que los impuestos que gravan la cosa (impuesto inmobiliario) corren a cargo del propietario del inmueble.
3. Establece un mecanismo de actualización de los contratos mediante un índice que elabora el INDEC que media, en partes iguales, evolución de la inflación y salarios.
4. Prohíbe la exigencia de más de un mes de depósito.

⁸ La Provincia de Buenos Aires tiene seis, una por sección y la Ciudad de Córdoba cuenta con dos.

⁹ Diario Perfil, <http://www.perfil.com/politica/el-senado-aprobo-un-proyecto-que-regulara-los-contratos-y-precios-de-los-alquileres.phtml>

Este proyecto fue girado a la comisión “Legislación General” presidida por el diputado oficialista, Daniel Lipovetzky, quien presentó un proyecto de ley propio¹⁰ para proponer modificaciones al aprobado en cámara de senadores. El diputado afirmó que el proyecto girado del senado es “mejorable” y, aseveró públicamente que presentará un proyecto consensuado para votar en recinto¹¹.

Si bien se presentó un dictamen -texto consensuado- (con varios artículos que representaban un retroceso importante en términos de derechos a un hábitat digno¹²), finalmente no hubo acuerdo político y no se logró aprobar un proyecto en cámara de diputados.

La presentación de este proyecto y el respectivo giro a diputados tuvo una considerable repercusión mediática. Se suscitaron numerosos debates televisivos y el tema ocupó gran parte de la agenda de los grandes diarios periodísticos populares¹³. Esta situación fue ampliamente provechosa por la agrupación Inquilinos Agrupados, donde lograron evidenciar el funcionamiento imperfecto del mercado de alquileres y también proponer una agenda programática de posibles reformas que posibilitarían un mercado menos expulsivo.

Finalmente, este año no se logró aprobar el proyecto aprobado en cámara de senadores. Pero el gran logro pasa por haber logrado la visibilidad del conflicto. La sola puesta en conocimiento del tema en la agenda mediática propinó un espacio para la divulgación de una problemática masiva obligando al mercado inmobiliario –quienes afirmaron la ilegalidad con la que se manejan¹⁴- y al Estado a tomar postura frente al caso.

2. Beneficios tributarios para los hogares inquilinos

En Argentina, como en muchos países del mundo, existe el impuesto a los “grandes salarios”, comúnmente denominado “impuesto a las ganancias”. A partir de determinados ingresos comprobables, la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), realiza un descuento sobre el salario con supuestos fines redistributivos. Dado que, durante la última década, hubo notables aumentos salariales –efecto de la lucha de los trabajadores por no perder capacidad adquisitiva frente al aumento constante de los precios de bienes y servicios- el impuesto a las ganancias acaparó no solamente sueldos “altos”, sino también medios. La población afectada

¹⁰ Proyecto de ley 2194-D-2017.

¹¹ Telam, <http://www.telam.com.ar/notas/201703/184072-congreso-oficialismo-diputados-alquileres-costos-inquilinos.html>

¹² Ver CELS, <https://www.cels.org.ar/web/2017/11/ley-nacional-de-alquileres-una-propuesta-a-mitad-de-camino/>

¹³ Ámbito Financiero, <http://www.ambito.com/861274-alquileres-avanza-proyecto-de-ley-nacional-y-sera-debatido-en-el-senado>, Infobae, <https://www.infobae.com/sociedad/2017/05/11/10-claves-de-la-ley-de-alquileres-que-se-discute-en-el-congreso/>, <http://www.perfil.com/politica/el-senado-aprobo-un-proyecto-que-regulara-los-contratos-y-precios-de-los-alquileres.phtml>

¹⁴ En un debate televisivo, el Presidente de la Cámara de Corredores inmobiliarios afirmó que violó la ley como lo hace la mayoría de sus colegas. <http://www.lanacion.com.ar/2000298-viole-la-ley-como-la-mayoria-en-el-mercado-inmobiliario-admitio-el-presidente-de-corredores-de-inmobiliarias>

demandó la modificación del cálculo de descuento y este tema logró ser una promesa de todos los candidatos a presidente.

El 3 de marzo del 2017, se oficializó la resolución 4003-E de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la cual permite que aquellos trabajadores que tributen impuesto a las ganancias, puedan descontar hasta un cuarenta por ciento (40%) del monto mensual que pagan de alquiler. La organización social Inquilinos Agrupados afirmó públicamente que luego de varias reuniones con el representante legal de la AFIP¹⁵, Alberto Abad, lograron que esta medida sea aprobada por parte del organismo recaudador.

Analizando en clave de implementación de esta política pública, destacamos que una agencia del Estado Nacional –la AFIP- determinó que la población inquilina es condición suficiente para alcanzar el beneficio sugerido. Esta decisión de la agencia estatal AFIP plantea un escenario que iguala a todos los inquilinos. Tal situación hace que el proyecto de ley de alquileres que presentó, en mayo de este año, el diputado Daniel Lipovetzky para discutir el aprobado en senado, constituya un retroceso. Este proyecto propone beneficios en la actualización anual únicamente para los alquileres que no superen los 840 UVA¹⁶. Estas tensiones y contradicciones en las propuestas de regulación conviven y consolidan a los actores de la sociedad civil como organizaciones con objetivos concretos y realizables.

Si bien no existe información pública respecto a la cantidad de alquileres blanqueados que han podido alcanzar el beneficio en el descuento de ganancias, esta medida constituye un avance sustantivo en al menos dos cuestiones. En primer lugar, es un ensayo de blanqueo del mercado. Recordemos que este mercado funciona en una total opacidad: no existen registros oficiales de los contratos de alquiler por lo cual no se sabe el sin fin de particularidades que incorporan las inmobiliarias a los contratos, tampoco se puede saber cuáles son los precios y los índices de ajustes, todas situaciones que dan cuenta de la asimetría entre las partes (Vera Belli, 2016). Por otro lado, es un antecedente muy importante de beneficios para la población inquilina, dada la interpelación que hace la normativa a aquellos hogares que arriendan su vivienda. ¿Por qué no pensar que, si la AFIP admite que la población inquilina pueda descontar ganancias, comprendiendo que estos hogares destinan gran parte de sus ingresos a pagar mensualmente una renta, también puedan ser beneficiarios de descuentos en los impuestos de servicios básicos?

Como negativo, el inquilino a estar solo negociando con la inmobiliaria y el propietario, es posible que éstos se nieguen a dar facturas –por la implicancia de blanquear la actividad- o que se negocie el precio del alquiler si se aporta factura o no. Esta medida, como la mayoría vinculada a este mercado, debe ser acompañada por un Estado activo en el cumplimiento.

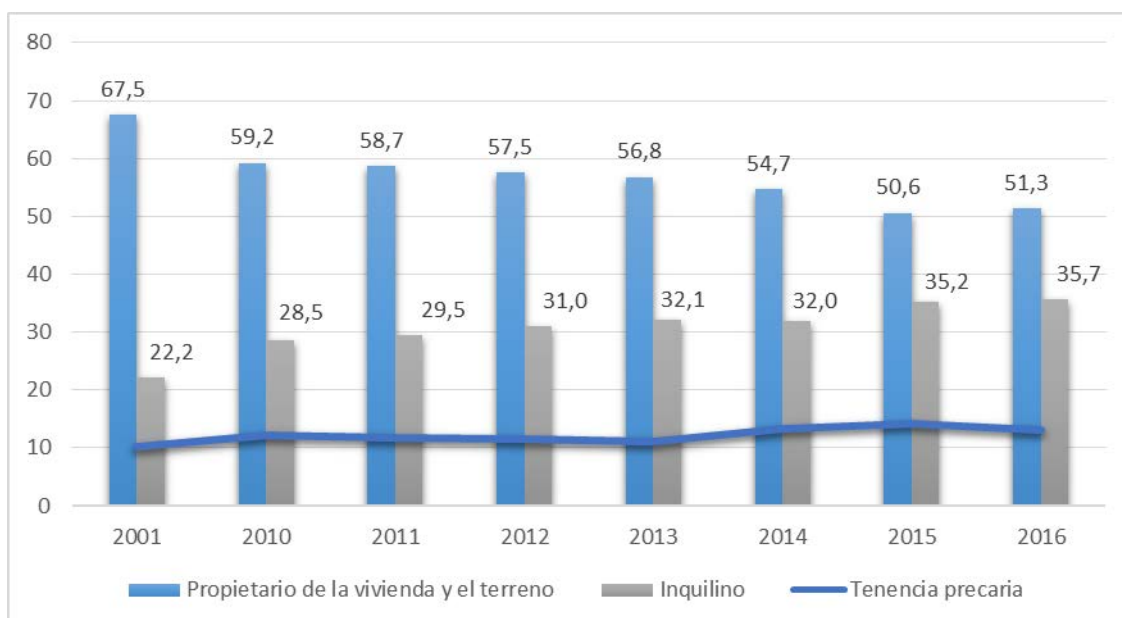
¹⁵ Inquilinos agrupados, <http://www.inquilinosagrupados.com.ar/afip-reglamento-la-deduccin-alquileres-del-impuesto-las-ganancia/>

¹⁶ Se trata de la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), moneda regulada por el Banco Central de la República Argentina. La idea de incorporar esta moneda como unidad indexatoria

3. Ciudad de Buenos Aires.

Buenos Aires es la ciudad con mayor cantidad de inquilinos del país. Tal como se observa en el cuadro n° 2, el régimen de tenencia de las viviendas ha sufrido una gran transformación, donde hay cada vez más hogares inquilinos –actualmente 35.7%- menos propietarios y una mayor cantidad de población en villas y asentamientos. Esta situación difícilmente pueda ser explicada por una “*explosión demográfica*”, ya que la población se mantiene fija desde 1947 en casi tres millones de personas, y, si bien creció la cantidad de hogares, existió un correlato en la construcción de viviendas (Vera Belli, 2016). Por último, si bien no existen datos certeros sobre la cantidad de población en villas, según declaraciones oficiales del Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta¹⁷, actualmente viven más de 250.000 personas en villas, 150% más que en el año 2001.

Cuadro n°2. Evolución del régimen de tenencia de los hogares en porcentaje. Ciudad de Buenos Aires 2001-2017.



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2003/2016.

El sostenido aumento en la demanda de vivienda en alquiler profundizó la asimetría de poder de negociación de los inquilinos. Observamos tres hechos concretos que dan cuenta de tal asimetría: en primer lugar, el aumento de precios de los alquileres por encima de las paritarias laborales¹⁸, situación que lleva a los hogares a destinar grandes volúmenes de dinero al pago de la renta mensual¹⁹ o a

¹⁷ Revista Crisis, <http://www.revistacrisis.com.ar/notas/la-villa-es-bella>

¹⁸ Según un estudio del Centro de Economía Política Argentina (2017), para el año 2016 los alquileres subieron en promedio 33%, mientras que el ingreso per cápita porteño lo hizo solo 12%, donde el pago de la renta llegó a ocupar el 42% de los ingresos familiares.

¹⁹ Según el Centro de Estudios Legales y Sociales (2017), con datos de la Encuesta Permanente de Hogares, a la mitad de los porteños no le alcanza para alquilar un departamento de 2 ambientes en

cohabitar²⁰, situación de probable hacinamiento. En segundo lugar, prácticas abusivas de las inmobiliarias identificadas en: actividades ilegales como cobros indebidos²¹ (cobros por comisiones, adjudicación de gastos administrativos y certificaciones de firmas al inquilino), elitismo y discriminación en la solicitud de garantías -un inmueble de pariente directo ubicado en la CABA. Por último, prácticas discriminatorias al condicionar el alquiler de una vivienda según el tamaño y composición del hogar (suelen ser discriminadas las mujeres solas con hijos), como así también la tenencia de mascotas o la edad de los hijos.

A continuación, se mencionan tres hechos que sucedieron en la Ciudad de Buenos Aires que demuestran la creación de espacios de resguardo de los derechos de los inquilinos, un freno judicial a los abusos de las inmobiliarias y la modificación del estatuto del Colegio de Corredores Únicos de la Ciudad.

a. Creación de la Defensoría del Inquilino

Desde el año 2007 funciona el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires (CUCICBA) que tiene a cargo el control y sanción de las inmobiliarias. Lo particular, y contradictorio, de este Colegio es que su composición es por los mismos profesionales y adolece de un control estatal. En otras palabras, se auto-regulan. Según la información disponible, este Colegio multó a una sola inmobiliaria desde su creación (ACIJ, 2016).

En febrero del año 2016 fue creada la “Defensoría del Inquilino”. Se trata del cumplimiento de la ley 3381/2014. Los propósitos de ésta serán: “...brindar herramientas que contribuyan a construir una relación justa y equitativa entre inquilinos, dueños e inmobiliarias, con el propósito de asegurar de manera progresiva el ejercicio de un derecho básico y fundamental como es el acceso a la vivienda. La Defensoría del Inquilino cumplirá un rol de promotor de derechos, prestando asesoramiento legal, y brindará la posibilidad de acceder al sistema de mediaciones, elaborando campañas de difusión de derechos y presentado propuestas y proyectos de políticas públicas acordes a la importancia de este sector.”²²

Si bien aún no goza de mucha publicidad, ni tampoco se pueden obtener datos concretos de su actividad, su constitución representa un avance en tanto mediador del inquilino con prácticas abusivas de las inmobiliarias. Su creación también posibilitó su réplica en la ciudad de Mendoza, de Córdoba, de Neuquén, de Río Negro, Rosario y en la Provincia de Buenos Aires.

un barrio “bueno”, o tiene que destinar más del 30% de los ingresos familiares. <https://www.cels.org.ar/web/2017/02/alquilar-se-puede/>

²⁰ Según Reese y otros (2014) a raíz del análisis intercensal 2001-2010, una considerable población nacional tuvo que cohabitar. Esta situación seguramente haya empeorada con el tiempo.

²¹ Además, los inquilinos deben soportar tener ajustes de los valores de pago cada tres, seis, ocho o doce meses según la política de la inmobiliaria.

²² Defensoría del Pueblo, <http://www.defensoria.org.ar/noticias/la-defensoria-del-pueblo-portena-atiende-problemas-de-inquilinos/>

La creación de esta Defensoría constituye otro avance para la acumulación política de las organizaciones sociales que protegen los derechos de los inquilinos²³. Significa, al igual que la normativa implementada por la AFIP, el reconocimiento – por parte de un sector del Estado, en este caso la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires- de una población específica que, dados los constantes abusos que sufren, cuenta con un órgano dispuesto a garantizar el cumplimiento de la normativa existente.

b. Amparo realizado por Inquilinos Agrupados y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia por resolución ilegal del CUCICBA

En enero de 2016 el CUCICBA, a través de la resolución n°350, intentó liberar el valor máximo de cobro de honorarios por su labor. La misma menciona: “... los *Corredores Inmobiliarios podrán fijar por contrato escrito celebrado con sus comitentes o con quienes resulten co-contratantes, el monto de sus honorarios y de los gastos, debiendo observar los usos, prácticas y costumbres imperantes, así como los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres*”²⁴. Esta resolución cristalizó la impunidad que manejan las inmobiliarias. Los “*usos y prácticas*” no son más que los abusos que ejercen a diario. En lo concreto, se trató de poder cobrarle al inquilino “*entre uno y dos meses*” por la actividad profesional realizada.

En marzo del mismo año, la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia (ACIJ) e Inquilinos Agrupados, recurrieron a la justicia denunciando la falta de legalidad de la norma solicitando dejar sin efecto la resolución. Para que dicha norma fuera legal debería pasar por la Legislatura Porteña y sancionarse con fuerza de ley. La estrategia judicial fue la presentación de un amparo frente a la justicia porteña, la cual terminó recayendo en el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad n° 17, a cargo del juez Marcelo Segón.

El juez Segón suspendió la normativa del CUCICBA y confirmó que las inmobiliarias no pueden cobrar más de 4,15% del total del contrato (un mes), y la posibilidad de afrontar multas frente al incumplimiento. En el mismo fallo, el juez obligó a todas las inmobiliarias a poner –de manera visible mediante carteles en las vidrieras- a que se difunda la existencia de la causa para que se presenten aquellas personas interesadas en el litigio. En tal resolución el magistrado destacó “...*la importancia del derecho al acceso a la vivienda digna, a cuyo acceso se ven dificultados los inquilinos de la Ciudad de Buenos Aires debido al cobro de comisiones que exceden lo permitido por la Ley N° 2340*”, y consideró que “...*el acceso a la vivienda digna está íntimamente relacionado con otros derechos humanos fundamentales*”. La justificación del juez ratificó los argumentos esgrimidos por ACIJ e Inquilinos Agrupados ratificando que el CUCICBA no tiene competencia para el dictado de la resolución aquí cuestionada ya que la Legislatura conserve su potestad para fijar los respectivos aranceles.

²³ ABC en Línea, <http://abcenlinea.com.ar/se-realizara-un-festival-para-pedir-la-creacion-de-la-defensoria-del-inquilino/>

²⁴ Resolución n° 350 del CUCICBA: <http://colegioinmobiliario.org.ar/noticia/910/honorarios-profesionales.asp>

El CUCICBA apeló la resolución de Segón, y finalmente la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires -Sala I- confirmó la sentencia original. El colegio apeló nuevamente, restando el dictamen del Tribunal Superior de Justicia.

En tal sentido, se fue configurando un escenario político muy desfavorable para el mercado inmobiliario. En primer lugar, la aprobación en cámara alta del proyecto de ley redactado por los inquilinos y el posterior debate que cristalizó la impunidad e ilegalidad con la que se maneja el mercado inmobiliario. En segundo lugar, la AFIP – a nivel nacional- y la Defensoría del Inquilino -en ciertas ciudades- consideran que la población inquilina es vulnerable y necesita contar con beneficios impositivos y con instituciones que protejan sus derechos. Pero lo más importante de la sanción de la normativa de la AFIP es el comienzo del blanqueamiento del mercado. Por último, en la Ciudad de Buenos Aires, organizaciones de la sociedad civil judicializaron la resolución ilegal del Colegio de Corredores Inmobiliarios, tambaleando la figura de éstos. A continuación, se relata la regulación que llevó a cabo la Ciudad de Buenos Aires.

c. La comisión inmobiliaria a cargo del propietario.

El 20 de septiembre de este año entró en vigencia la ley 5859²⁵ modificando un artículo de la ley orgánica del CUCICBA. A partir de la sanción de esta normativa, los honorarios derivados del profesional inmobiliario correrán por cuenta, exclusiva, del dueño de la propiedad, quedando prohibido cobrarle al inquilino. Esta ley además deja a cargo al Instituto de Vivienda de la Ciudad de “... *ejercer el control del cumplimiento de las leyes locales que regulen aspectos vinculados a la materia locativa-habitacional y brindar asesoramiento descentralizado a propietarios e inquilinos*”²⁶. Objetivamente se conformó una mesa con distintos actores –incluyendo a representantes del CUCICBA y organizaciones de la sociedad civil- donde se debaten políticas públicas vinculadas a contar con un mercado de alquileres asequible²⁷.

Si bien esta sanción es insuficiente por sí misma para regular el mercado de alquileres, interpretamos su sanción como un avance considerable en la regulación del mercado por dos indicadores concretos. En primer lugar, si se la compara con el programa destinado a mejorar la vida de los inquilinos presentado hace un poco

²⁵ Se aprobó una ley que propuso el oficialismo vía la diputada Lía Rueda. Previo a la aprobación, se dieron audiencias de asesores y legisladores donde diversos actores de la sociedad civil expusieron las modificaciones que le harían a tal proyecto de ley. Estas organizaciones presentaron un proyecto de ley (1770/2017) presentado por Gervasio Muñoz, presidente de la Agrupación Inquilinos Agrupados junto al Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, el Ministerio Público Fiscal y “La Boca Resiste y Propone”. En dicho artículo hay una propuesta de sistema de garantías para empleados del estado nacional, un contrato modelo, disposiciones para personas con movilidad reducida y la obligatoriedad

²⁶ De la manera como quedó redactada la normativa no se desprende la operatividad de esta regulación.

²⁷ Resolución interna del Instituto de Vivienda de la Ciudad. Acta de Directorio n° 4439/IVC/17, publicada el 25 de octubre del 2017.

más de dos años –también en la antesala de elecciones- “Alquilar se Puede” (ASP), se observa un cambio de paradigma absoluto. El ASP es un programa, aún vigente, que ofrece préstamos para afrontar los gastos de ingreso a un contrato y garantías bancarias para aquellos que no tengan propiedades inmobiliarias, como así también para aquellos trabajadores que no tengan recibo de sueldo. El nivel de incidencia del ASP sobre el acceso a un alquiler fue nulo. Las inmobiliarias no tomaron dichas garantías bancarias como así tampoco los inquilinos optaron por endeudarse tomando créditos para costear el ingreso. Se trató de un programa que no intervino en ningún punto crucial del problema del acceso a una vivienda en alquiler, como tampoco avanzó en regular las prácticas ilegales y abusivas de las inmobiliarias (Vera Belli, 2016)

Por otro lado, la reacción que tuvo el sector inmobiliario podría tomarse como un indicador de que la ley sancionada constituye un avance en la regulación del mercado. Además de amenazar públicamente con la realización de amparos por una supuesta inconstitucionalidad de la norma, el día lunes 25 de septiembre realizaron un paro y movilización²⁸ a la quinta presidencial en reclamo de sus derechos profesionales, un suceso inédito.

Reflexiones finales. La política como espacio de incidencia.

Los recientes avances en la regulación del mercado de vivienda en alquiler, con mayor profundidad en la Ciudad de Buenos Aires, son el resultado de una disputa política entre las organizaciones de la sociedad civil y el mercado inmobiliario, donde el Estado –midiendo las consecuencias- ha jugado un rol importante y desigual. Todo esto en un marco de inquilinización de la población y una pauperización del acceso al hábitat.

Los sucesos analizados dan cuenta de la existencia consolidada de organizaciones de la sociedad civil que han influido –con mayor o menor eficacia- en la construcción de una política pública que pueda contrarrestar algunas de las cláusulas abusivas que impone el mercado para acceder a un contrato. En paralelo, el mercado inmobiliario mostró una débil resistencia respecto a estos avances. El Estado, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires ha mostrado cierta permeabilidad, luego del fracaso del programa “Alquilar Se Puede”, y finalmente terminó avanzando en una regulación.

Desde el análisis teórico que hemos intentado analizar el reciente caso, observamos que no existe un discurso hegemónico sobre cómo debe ser un mercado de alquileres regulados por parte del Estado, sino más bien la ausencia de una regulación y las propuestas por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

El gran resultado de la ley sancionada en la Ciudad de Buenos Aires fue revelar que la ganancia de este sector del mercado inmobiliario está vinculada con el abuso. Su lucro no es derivado de la creación de valor, sino de poseer el control del mercado. Analizando su reacción en el momento que sufrió enormes sumas de dinero,

²⁸ Diario Clarín, https://www.clarin.com/ciudades/corredores-inmobiliarios-marchan-ley-alquileres-portena_0_B1MhtmEoW.html

también se advierte cierta debilidad de ese sector clásico de inmobiliaria física con disposición de inmuebles en la vidriera en un local comercial a la calle. Actualmente, existe un volumen importante de inmuebles ofertados en la web (Mercado Libre Inmuebles y Reporte Inmobiliario son dos de las páginas webs que hoy en día manejan gran parte de la oferta de inmuebles). Se trata de nuevas inmobiliarias donde su ganancia no pasa por la celebración del contrato y el cobro de la respectiva comisión, sino por el cobro al propietario de la oferta en el servidor.

Concluyendo, las dinámicas recientes vinculadas a reformar y regular el mercado de vivienda en alquiler demuestran que las políticas públicas pueden ser espacios porosos. El caso de la Ciudad de Buenos Aires constituye un hecho muy simbólico. Se evolucionó de un programa “enlatado” como el Alquiler se Puede, un programa que no dialogaba con la realidad socioeconómica de la ciudad, ni con las imposiciones del mercado, a una regulación directa de la actividad inmobiliaria que, si bien no basta por sí solo, constituye un avance concreto en la regulación del mercado. También quedó en claro que la fuerza política actual de las organizaciones sociales alcanzó para una regulación del mercado local, pero no para lograr una nueva ley de alquileres nacional.

Intentar armar una secuencia, al menos histórica, en el devenir de los sucesos vinculados al mercado de viviendas de alquiler, implica –por lo menos- una postura optimista. Si analizamos los casos puntuales, sin historicidad, el escenario no parece muy favorecedor: un programa que garantiza públicas con muy poca incidencia en el mercado (“Alquiler se Puede”), un proyecto de ley que cuenta con media sanción y la otra media sanción no parece que se vaya a dar, una modificación impositiva para los sectores medios, medios altos (aquellos que pagan ganancias) con una reducción en un impuesto netamente regresivo, la creación de Defensorías que no se cuenta con muchos datos de su quehacer diario y la sanción de una normativa local que lo único que hizo fue disminuir los costos de entrada, pero todavía no se sabe si esos costos fueron redistribuidos dentro del total del contrato. La decisión de armar esta serie histórica tiene que ver con ver una evolución en el reclamo, la creación de una masa crítica de actores que puján por mejorar el marco normativo y la exposición de actores del mercado. Sin lugar a dudas, falta mucho camino por recorrer. Si por ejemplo se compara estas evoluciones con algunos debates que están sucediendo, por ejemplo, en Barcelona –donde se está discutiendo extender a 5 años la duración del contrato de alquiler, la renovación automática en caso que el dueño de la vivienda cuente con más propiedades declaradas y hasta la usurpación de inmuebles vacíos- resulta muy poco. Es por eso que este texto se inscribe en un marco descriptivo con una valoración positiva sobre estos procesos sin caer en un optimismo desmedido.

El derecho a la ciudad, desde la visión de Harvey, fue y es ejercido por las organizaciones que dan la lucha por un mercado más justo.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1993), *“La implementación de las Políticas”*, México.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (2016), *“Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*, disponible en: <http://acij.org.ar/buscar-un-techo-la-problematica-de-los-inquilinos-y-los-alquileres-en-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires/>

BAER, L. (2008), *“Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis del 2001/2002”*, en *Ciudad y Territorio*, XL 156, Buenos Aires.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *“Busco casa en Arriendo”*, New York 2014.

BENITEZ, J. (2015), *“¿De qué hablamos cuando hablamos de derecho a la ciudad? Tensiones políticas y conceptuales de una reivindicación polisémica en algunas organizaciones sociales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*, ponencia defendida en XI Reunión de Antropología del Mercosur. Diálogos, prácticas y visiones desde el Sur. Universidad de la Republica. 30 de noviembre - 4 de diciembre de 2015, Montevideo, Uruguay.

CATENAZZI, A. (2016), *“Las deudas de nuestra democracia en el campo del hábitat y la vivienda”*, en *Vóces en el Fénix*, año 7, número 53.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2012, 2013), *“Informe Anual 2012” e “Informe Anual 2013”*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

CENTRO DE ECONOMÍA POLÍTICA ARGENTINA (2017), *“Modelo de Ciudad PRO”*, dossiers coyuntura, disponible en <http://centrocepa.com.ar/modelo-ciudad-pro/>.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2016), *“La Ciudad de Buenos Aires inquilinizada. Un análisis acerca del mercado formal e informal de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda en la CABA”*.

COSACOV, N. (2012), *“A más m², mayor déficit habitacional. Paradojas del mercado inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires”*, publicado en el Laboratorio de Políticas Públicas. <http://lppargentina.org.ar/a-mas-metros-cuadrados-mayor-deficit-habitacional-por-natalia-cosacov/>

DI GIOVAMBATTISTA, A. y ROSSI D. (2016), *“El déficit habitacional en Argentina: Análisis a partir del índice compuesto de vivienda precaria (2003-2015)”*, II Congreso de pensamiento económico latinoamericano, Banco Central de Bolivia.

FARHA, L. (2017), *“Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”*, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, 34° período de sesiones, tema 3 de la agenda.

HARVEY, D. (2012), *“Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana”*, Ediciones Akal, Madrid.

INDEC (2017), Encuesta Permanente de Hogares.

ONU HABITAT (2015), *“Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat”*, Nairobi, Kenia.

REESE, E. y CATENAZZI, A. (2010), *“La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes”*, en Voces en el Fénix, año 1 número 1.

SASSEN, S. (2015), *“Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global”*, Katz Editores, Buenos Aires.

SOCOLOFF, I. (2017), *“Una reflexión sobre los distritos creativos y las mutaciones del empresarialismo urbano porteño”*, Revista QUID16, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

VERA BELLI, L. (2016), *“Análisis crítico del alquiler residencial en la Ciudad de Buenos Aires”*, en Revista Institucional del Ministerio Público de la Defensa, año 6 n°10, Buenos Aires.

VERÓN, N. (2010). *“Hasta que dé: un análisis etnográfico de políticas habitacionales y disputas por el espacio urbano, las experiencias de inquilinos precarios en la ciudad de Buenos Aires”*. Revista iberoamericana de estudios municipales, 1 (1), marzo. Pp. 99-122.