

La inaccesibilidad a la vivienda en alquiler en Argentina. Avances en tiempos de pandemia

Daniela Mariana Gargantini

Doctora en Arquitectura por la Universidad Nacional de Rosario.
Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE) y docente-investigadora de la Universidad Católica de Córdoba. (Argentina). E-mail: dmgargantini@gmail.com

Fecha de recepción: 11/3/2021

Aceptación final del artículo: 07/09/2021

El proceso de re-inquilinización que acontece en Argentina no resulta un hecho coyuntural y aislado, sino que constituye una alternativa frente a los cambios demográficos, la creciente movilidad laboral y la dificultad de los hogares de adquirir un lote o unidad habitacional donde habitar. El alquiler dejó de ser un instrumento de transición en el camino hacia la propiedad privada, para ser un modo de vida permanente en el país. Sin embargo, esta opción habitacional se encuentra hoy ausente en las diferentes políticas habitacionales promovidas y corre el riesgo de ser tan inaccesible como lo es hoy la vivienda propia.

Desde este abordaje, esta ponencia pretende caracterizar la situación socio-económica y habitacional de la población inquilina a nivel nacional y particularmente referida a la ciudad de Córdoba. Para ello recurre metodológicamente a la articulación de análisis estadísticos con registros cualitativos de las organizaciones de inquilinos.

A la luz de esta caracterización y análisis de accesibilidad a la vivienda en alquiler, se analizan críticamente los avances legislativos propiciados en pandemia (Decreto 320/20, sus prórrogas y la nueva Ley de Alquileres).

Estos abordajes buscan proveer insumos a los procesos de reconceptualización y reconocimiento de nuevas y diversas maneras u opciones de habitar requeridos a nivel de políticas públicas. La interrelación entre la caracterización socio-económica-habitacional y el análisis de los marcos legislativos recientes procura evidenciar una serie de conflictos todavía pendientes. Los mismos se encuentran relacionados a la consideración de la heterogeneidad de las necesidades de los

hogares inquilinos y a la aún aplazada reglamentación de instrumentos que garanticen transparencia, mediación y regulación estatal en la materia.

Palabras claves: *política habitacional; alquiler; conflicto urbano.*

The inaccessibility of rental housing in Argentina. Advances in times of pandemic

The re-tenancy process that occurs in Argentina is not a temporary and isolated event, but rather constitutes an alternative to demographic changes, growing labor mobility and the difficulty for households to acquire a lot or housing unit to live in. Rent ceased to be an instrument of transition on the way to private property, to be a permanent way of life in the country. However, this housing option is now absent in the different housing policies promoted and runs the risk of being as inaccessible as home ownership is today.

From this approach, this paper characterizes the socio-economic and housing situation of the tenant population at the national level and particularly referred to the city of Córdoba. To do this, it methodologically resorts to the articulation of statistical analyzes with qualitative records of tenant organizations.

In light of this characterization and analysis of accessibility to rental housing, the legislative advances caused in a pandemic are critically analyzed (Decree 320/20, its extensions and the new Rent Law).

These approaches seek to provide inputs to the processes of reconceptualization and recognition of new and diverse ways or options of living required at the public policy level. The interrelation between the socio-economic-housing characterization and the analysis of recent legislative frameworks seeks to reveal a series of conflicts that are still pending. They are related to the consideration of the heterogeneity of the needs of the tenant households and to the still postponed regulation of instruments that guarantee transparency, mediation and state regulation in the matter.

Keywords: *housing policy; housing rental; urban conflict.*

Introducción

La política habitacional argentina estuvo históricamente enfocada a la producción de viviendas nuevas, producidas por empresas constructoras y tendientes a ser otorgadas en propiedad tras la cancelación de sistemas de cuotas con diversos niveles de subsidio. Frente a esta monopólica respuesta, el proceso de re-inquilinización que acontece desde hace ya varios años a nivel nacional, provincial y local en Argentina ha evidenciado a esta modalidad habitacional como una alternativa viable frente a la imposibilidad de gruesos porcentajes de la población

de adquirir un lote o una vivienda. Los cambios demográficos y la movilidad laboral también encontraron en esta opción habitacional una vía de acceso al hábitat digno. Así, la misma dejó de ser un instrumento paliativo o temporal en el camino hacia la propiedad privada, transformándose en un modo de vida permanente en el país. Sin embargo, esta opción habitacional se encuentra hoy ausente en las diferentes políticas habitacionales promovidas.

Junto con ello, frente a una importante presión del mercado inmobiliario en el crecimiento urbano y la falta de regulación estatal en ello, esta opción corre el riesgo de ser tan inaccesible como lo es hoy la vivienda propia.

Bajo estas consideraciones iniciales, y de igual manera que resulta necesario a la hora de pensar acciones en materia de acceso a la tierra y a la vivienda, el abordaje integral y pormenorizado de las problemáticas resulta fundamental a la hora de pensar políticas de alquileres, capaces de acompañar los procesos vitales de cada grupo poblacional a lo largo de sus trayectorias habitacionales. De allí la importancia de conocer las particularidades que poseen los diferentes colectivos que componen hoy ese porcentaje poblacional agrupado bajo la nominación de “inquilinos”.

Desde este abordaje, y a partir de una serie de investigaciones en la temática que están siendo llevados a cabo por el grupo de trabajo de pertenencia, esta ponencia aborda la caracterización de la situación socio-económica y habitacional de la población inquilina a nivel nacional y particularmente referida a la ciudad de Córdoba (segundo conglomerado del país en términos demográficos). El recorte particular de este estudio se centra en los hogares que arriendan con fines habitacionales, cuya temporalidad es no transitoria, presentan una regularización de la tenencia de tipo formal y se encuentran regulados por inmobiliarias (registradas o no registradas) o por sus propietarios de manera directa.

Metodológicamente se recurre a la articulación de análisis estadísticos con registros cualitativos provenientes de las organizaciones sociales que agrupan las inquietudes y reclamos de los hogares arrendatarios.

A la luz de esta caracterización y análisis de accesibilidad a la vivienda en alquiler, se analizan los avances normativos en materia de alquileres que en tiempos de pandemia se han generado a partir de la promulgación del Decreto 320/20, sus prórrogas y la nueva Ley de Alquileres sancionada en el último año.

El análisis socio-demográfico expuesto particularmente en relación a la ciudad de Córdoba resulta un aporte a los datos de hogares inquilinos existentes a nivel nacional y de otras ciudades metropolitanas (Rosario, Buenos Aires). Sin embargo, el desarrollo argumental y analítico no se circunscribe a este recorte o dinámica territorial específica, sino que se orienta a proveer insumos a los procesos de reconceptualización y reconocimiento de nuevas y diversas maneras u opciones de habitar requeridos a nivel de políticas públicas, así como evidenciar las tensiones y conflictos todavía irresueltos tras los avances normativos que se analizan.

Heterogeneidad de las necesidades y diversificación de opciones habitacionales

Desde una concepción integral, estimular el paso de un modelo de gestión tradicional de las políticas habitacionales (anclado a la simple producción de viviendas nuevas, producidas en escala por empresas constructoras y sujetas a la propiedad privada) como el predominante, hacia modelos de gestión integrales y superadores en términos socio-habitacionales, supone impulsar no sólo una actividad técnica sino un proceso político (Gargantini, 2013).

Bajo este encuadre, el reconocimiento de las necesidades y demandas existentes a nivel urbano-habitacional también debe comprenderse como un proceso político que vincula “la reflexión y la acción dando lugar a un proceso permanente de conocimiento, revisión, retroalimentación y recuperación de enseñanzas empíricas (...) para orientar políticas, proyectos y prácticas cualificadoras en el sentido transformativo” (Rodríguez et. al., 2011: 7 y 14).

La intención de avanzar hacia abordajes superadores de los problemas habitacionales exige la definición de políticas con mayor adecuación a los problemas y un conocimiento exhaustivo de los sujetos y grupos sociales demandantes. Tal como expresa Nirenberg et al. (2006)

a diferencia de los modos tradicionales de concebir políticas sociales basadas en supuestos de homogeneidad de sus destinatarios y de implementación centralizada, (instrumentos y sistemas transformadores) facilitan el reconocimiento de necesidades y situaciones específicas y heterogéneas, así como la posibilidad de fortalecer capacidades locales de gestión y de articulación. (:204)

Sin la identificación y determinación acertada de la o las situaciones problemáticas a atender, las políticas que se decidan y gestionen pueden no permitir avanzar hacia la resolución de las mismas. A menudo la incorrecta caracterización de los problemas lleva a formular políticas ineficaces, incapaces de dar una solución estructural a los mismos, porque se propone la solución adecuada al problema equivocado (Dunn, 1994). De allí la necesidad de precisar la naturaleza y las características de los problemas de política.

El tránsito de la situación problemática al problema se denomina en el campo del análisis de políticas públicas proceso de estructuración del problema, y es la instancia por la cual se decodifica la situación problemática y se la reconfigura como un problema de política (...) o problema sustantivo (cuya definición) se encuentra asociada al paradigma conceptual desde el que es realizado el análisis (Lucca y Tecco, 2011: 107 y 109).

Siguiendo el proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoenig (1992), el diagnóstico incluye tanto la identificación del problema como la formulación de una solución, de allí que conocer y reconocer con exhaustividad la heterogeneidad de las necesidades y demandas resulta estratégico, dada su estrecha vinculación -a nivel de pertinencia-con las líneas de acción que se ejecuten.

En este sentido, aun cuando las políticas implementadas han introducido en la última década nuevas líneas de mejoramiento urbano, barrial y habitacional, el paradigma conceptual desde el que históricamente se han reconocido las necesidades y demandas, y se han ideado las líneas de actuación habitacional en la Argentina, se sustenta en el paradigma tradicional (Gargantini, 2005; 2013). El mismo ha priorizado los productos por sobre los procesos, e históricamente

impulsados por los organismos internacionales de financiamiento y presionados por los sectores empresariales, los gobiernos han optado por promover la vivienda nueva y en propiedad como solución al déficit habitacional, respondiendo al sueño de la “casa propia” (Gargantini, 2005 y 2013; Blanco et. al., 2014; Fernández Wagner, 2014; Acosta Maldonado, 2017). Así se han desconocido un variado abanico de necesidades que desde una comprensión integral de la problemática habitacional pueden reconocerse, y se ha inhibido la diversificación de soluciones posibles de desarrollar frente a las mismas.

La invisibilización de la población inquilina

Entre las omisiones o situaciones silenciadas en el reconocimiento de necesidades y demandas en las políticas habitacionales argentinas, se encuentra la situación de los hogares inquilinos.

El arriendo ha sido comprendido por la ciudadanía, los propios hogares inquilinos y por los diseñadores y gestores de las políticas públicas a distintos niveles del Estado, como un simple instrumento paliativo y un sucedáneo a lo que se considera como el objetivo ideal de alcanzar la vivienda en propiedad. La casa propia se percibe como un fin último en las estrategias de consolidación familiar, por lo cual “el arrendamiento, concebido como resultante unívoco de dificultades de solvencia, es visto como una limitación: ser inquilino es sinónimo de precariedad, y esta precariedad se debe superar” (Jaramillo e Ibáñez, 2002: 2).

Esta percepción se vincula al arraigo de una concepción fuerte del derecho de propiedad privada en Argentina, y el condicionamiento que esta crea respecto a la actuación del Estado. (...) Este rasgo conduce a la comprensión de la propiedad como un poder preexistente al surgimiento del Estado, que es reconocido, pero no creado por éste. (...)

Una de las dificultades de una concepción que es favorable a una visión individualista en materia de propiedad es el obstáculo para armonizar la existencia de un derecho absoluto con la existencia de límites a ese mismo derecho. En este punto consideramos se anuda la principal dificultad: esta concepción presupone que los derechos de propiedad y las limitaciones son opuestos, impidiendo visualizar un rol del Estado que exceda de la protección de la libertad absoluta del propietario para ejercer ese dominio pleno (Gargantini, Pasquale y Garbelotto, 2014: 209).

Sin embargo y aun inmersos en un contexto altamente patrimonialista como el que nos caracteriza como país, la creciente inaccesibilidad a la tierra y a la vivienda producto de la mercantilización de estos bienes, tanto como los cambios demográficos (incremento de hogares unipersonales, jefaturas femeninas y adultos mayores, cohabitación como estrategia de subsistencia, etc) y laborales que conllevan reiterados traslados y mutaciones en las formas de vida y la conformación de los hogares a lo largo de las diversas trayectorias habitacionales, han planteado resignificaciones sustanciales en cuanto a la vivienda en general y a la vivienda en alquiler en particular durante los últimos años.

Estudios previos (Cosacov, 2012; Gargantini y Nievas, 2017; Brunelli y Falú, 2019; Nievas, 2020) dan cuenta de un proceso de re-inquilinización que acontece desde hace ya varios años en Argentina, el cual no resulta un hecho coyuntural y aislado,

sino que constituye una alternativa frente a la imposibilidad de gruesos porcentajes de la población de adquirir un lugar digno donde residir, avanzando hacia el reconcomiendo y potenciación de diversos modos de habitar.

Particularmente en la ciudad de Córdoba, segunda ciudad de Argentina según su volumen poblacional y objeto de estudio de las investigaciones que fundamentan este trabajo, los hogares inquilinos han verificado un incremento importante en los últimos años.

A nivel provincial, estos porcentajes ascendían del 15,7% en el año 2001 (INDEC, 2001) al 21,4% según el último censo nacional (INDEC, 2010). Mientras tanto, Córdoba capital presentaba valores equivalentes al 20,4% (para el 2001) y al 26,7% (para el 2010) de los hogares bajo esta modalidad habitacional (ver Cuadro 1), producto, entre otras razones, de su naturaleza capitalina, su función metropolitana y su atracción de población universitaria.

Cuadro 1: Hogares inquilinos o arrendatarios. Total país, provincia de Córdoba y Córdoba capital. 2001-2010.

Hogares inquilinos o arrendatarios	2001	%	2010	%
Total país	1.122.208	11,1	1.960.676	16,1
Provincia de Córdoba	138.296	15,7	220858	21,4
Córdoba capital	73.381	20,4	110.880	26,7

Fuente: Gargantini en base a INDEC 2001 y 2010 en: Gargantini (comp), 2021.

Así, de los datos publicados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 1º semestre 2019) en el país, el 18,4% de los hogares son inquilinos, mientras que en la región pampeana –donde se ubica la ciudad de Córdoba como caso particular de estudio de esta publicación- el porcentaje de hogares se eleva a 21,7% (EPH, 3º trimestre 2018). Para el 4º trimestre del 2019, este porcentaje ascendía en la región al 22,2% (EPH, 4º trimestre 2019).

Según la cantidad de miembros en hogares inquilinos recogida por la EPH en el 1º trimestre del 2020, se identifica que el 30,5% de los mismos en el Gran Córdoba responde a la composición unipersonal, mientras que los hogares de dos miembros representan un porcentaje similar (32,9%). Por su parte, los hogares con tres (18,8%) y cuatro (9,9%) miembros agrupan al 29% de los hogares. El 8% restante corresponde a hogares con cinco o más miembros. Estos análisis particularizados inciden fuertemente en la determinación de los tipos de unidades habitacionales necesarios de ser ofertados en alquiler.

Para la ciudad de Córdoba, en el 1º trimestre del 2020, el 48,40% de los hogares inquilinos eran encabezados por mujeres, manifestando una elevada proporción a tener en cuenta. Grupos diversos como los adultos mayores y discapacitados no son considerados en sus particularidades dentro de este gran grupo arrendatario, aun cuando presentan condicionantes físicas y tipológicas importantes de considerar.

En cuanto a la accesibilidad económica de los hogares inquilinos, estudios desarrollados en el marco de los proyectos de investigación que sustentan este trabajo que consideran el Ingreso per Cápita Familiar (IPCF), especifican que en el último trienio, dicho valor da cuenta de un notable retroceso con respecto a los ingresos de los hogares rentistas. Según los registros de EPH, para el primer trimestre del 2018 la relación entre el IPCF de rentistas por sobre el IPCF inquilino era de 1,02, mientras que, al primer trimestre del 2020, esta relación fue de 1,72 (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Relación mediana IPCF rentistas e IPCF inquilinos. Gran Córdoba. 2018-2020.

Año	2018		2019		2020
Trimestres/ Mediana IPCF	1° trimestre	3° trimestre	1° trimestre	3° trimestre	3° trimestre
IPCF Inquilinos	\$13.000	\$15.000	\$16.000	\$ 21.160	\$20.000
IPCF Rentistas	\$13.200	\$ 18.950	\$21.500	\$23.400	\$34.300
Mediana IPCF Rentistas/Inquilinos	1,02	1,26	1,34	1,11	1,72

Fuente: Costa, 2020 para proyecto de investigación en curso.

Esto se encuentra vinculado al deterioro del nivel de ingresos de los hogares inquilinos, producto de un retroceso en su condición laboral, tal como lo evidencia el siguiente cuadro (Cuadro 3).

Cuadro 3: Condición de ocupación del jefe de hogares inquilinos y propietarios. Gran Córdoba. 2018-2020.

Año	2018				2019				2020	
Trimestres/Condición de ocupación del jefe	1° trimestre		3° trimestre		1° trimestre		3° trimestre		1° trimestre	
	Inquil.	Propie. t.	Inquil.	Propie. t.	Inquil.	Propie. t.	Inquil.	Propie. t.	Inquil.	Propie. t.
Ocupado	72,69 %	56,51 %	78,46 %	55,90 %	69,81 %	56,35 %	74,37 %	49,79 %	65,34 %	52,29 %
Desocupado	5,50%	5,67%	2,96%	2,23%	6,07%	3,81%	2,58%	4,49%	9,91%	1,94%
Inactivo	21,81 %	37,82 %	18,58 %	41,88 %	24,12 %	39,84 %	23,05 %	45,72 %	24,76 %	45,49 %

Fuente: Costa, 2020 para proyecto de investigación en curso.

Si estos datos manifiestos se interrelacionan con los relevados en la base de datos base 2013-2019 constituida junto al equipo de investigación de pertenencia, se evidencia que los valores de alquiler parecen no haber sido influenciados por el

deterioro sufrido en las condiciones laborales y en el nivel de ingresos de los hogares inquilinos (ver Cuadro 4).

Cuadro 4: Relación valor alquiler promedio e ingreso familiar promedio (en pesos). Período 2013-2019. Ciudad de Córdoba (Argentina)

Año	Alquiler \$ promedio	Ingreso familiar \$ promedio	Relación alquiler/ing fiar	Índice \$
2013	\$ 2.436,85	\$ 8.412,50	28,97%	1,45
2014	\$ 2.793,50	\$ 10.787,50	25,90%	1,29
2015	\$ 3.325,50	\$ 14.247,74	23,34%	1,17
2016	\$ 4.343,00	\$ 19.403,75	22,38%	1,12
2017	\$ 6.138,00	\$ 25.359,50	24,20%	1,21
2018	\$ 8.724,64	\$ 32.878,00	26,54%	1,33
2019	\$ 13.002,55	\$ 40.734,00	31,92%	1,60
			26,18%	1,31

Fuente: Gargantini, en base a relevamiento 2013-2019, en Gargantini (comp), 2021.

El relevamiento deja constancia que desde el año 2013 a la fecha, el valor (en pesos) del alquiler estuvo siempre por encima del 20% de los ingresos familiares, porcentaje que se considera como el adecuado que un hogar destine con fines habitacionales, alcanzando un valor promedio del 26,18% en el período de estudio.

Los mayores incrementos de esta relación se verificaron en el año 2013 y en el bienio 2018-2019, período en el cual la relación valor del alquiler e ingreso de hogar superó el 31,92% de los ingresos familiares. Por su parte, la relación más ventajosa se registró en el año 2016, donde se requería un 22,38% del ingreso familiar para afrontar solo el alquiler.

Se pone en evidencia el incremento diferencial del valor del alquiler por sobre los incrementos de salarios e ingresos en el período, desmejorando así la accesibilidad de los mismos a esta forma de habitar (Gargantini (comp), 2021: 64).

Al ser un sector dolarizado,

se evidencia que durante 2013-2017 la lógica de las variaciones del valor de los alquileres medidos en dólares en la ciudad de Córdoba, acompañaba las fluctuaciones de los ingresos de hogares en esa misma moneda. A partir del 2018, el valor del alquiler tendió a acompasarse con el valor inmobiliario de las propiedades, despegándose de la relación salarial (Gargantini (comp), 2021: 67).

Tal como lo establece Costa para ciudad de Buenos Aires (junio 2020) la situación evidenciada en los últimos años se encuentra caracterizada por una falsa caída de la rentabilidad inmobiliaria, la cual, lejos de estar asociada a un abaratamiento de los alquileres, se ha generado por la dolarización del segmento de venta de inmuebles y, por lo tanto, por la evolución del tipo de cambio.

Dicho de otro modo, la renta obtenida no cae, sino que el precio en pesos de la propiedad aumenta bruscamente por el efecto devaluatorio. De esa forma, se

reduce la proporción entre los montos percibidos por alquiler y el valor total de la propiedad (Costa, julio 2020).

Junto con estos datos cuantitativos que dan cuenta de la creciente inaccesibilidad de los hogares a la vivienda de alquiler en la ciudad (en concordancia con la situación a nivel país), las encuestas anuales y los registros de reclamos recepcionados por los espacios de concejalía popular y asesoramiento a los hogares arrendatarios de los grupos de inquilinos fortalecidos en la última década, han permitido registrar cualitativamente dificultades, reclamos, dudas y consultas principalmente relacionados con:

-el **estado del inmueble** que alquilan: problemas de humedad, aspectos estructurales del inmueble, vicios de la propiedad (vicios redhibitorios), los cuales llegan, en algunos casos, a resoluciones por incumplimiento contractual;

-los **costos del alquiler y sus aumentos o indexaciones**: si bien las mismas se encuentran prohibidas, la realidad evidencia aumentos semestrales (entre un 12-15%) pautadas en relación a la variación del dólar o la inflación y sin considerar la variación salarial en el cálculo. Estos aumentos han ido generando un proceso creciente de traslado de hogares inquilinos desde zonas más centrales hacia la periferia, buscando mantener tipologías a precios accesibles;

-la **inaccesibilidad de las garantías exigidas** para un grueso porcentaje de los hogares;

-los **gastos inmobiliarios**: relacionados a los costos de comisión (entre el 4 y el 5% del valor del alquiler), de renovación y certificaciones de firmas. Todos estos gastos recaían, antes de los últimos avances normativos sancionados, sobre el inquilino sin ningún tipo de regulación más que lo establecido por la Ley de corredores inmobiliarios y el Código Comercial.

-el gran **desconocimiento de derechos y obligaciones** por parte de inquilinos y **dudas sobre cláusulas del contrato de alquiler**: las cuales se plasman en inquietudes sobre el contrato y el significado e interpretación del mismo; sobre cuáles son sus derechos y la adecuación o no de su contrato de locación a la normativa aplicable. Si bien los hogares inquilinos tienen derechos, los desconocen. No hay lecturas previas de los contratos, se toman como simples actos de adhesión y no como acuerdos entre partes, por lo cual nada puede negociarse por tratarse de condiciones iniciales a las que simplemente deben adherir.

-**desconocimiento en pago de expensas y posibilidades de mayor participación en la toma de decisiones**: la mayoría de los inquilinos no conocen la diferencia entre expensas ordinarias y extraordinarias, y reclaman su representación en las reuniones de consorcio (donde solo pueden asistir los propietarios) a fin de poder opinar sobre las mismas.

-la necesidad de una **mayor oferta diversificada y denuncia a conductas discriminatorias**: este reclamo está relacionado con la posibilidad de acceder a inmuebles para familias numerosas, con hijos y/o mascotas, dado que constituyen los grupos poblacionales a quienes les resulta más difícil alquilar. También se evidencian situaciones de discriminación en madres solteras o grupos disidentes.

Además, se constata poca adecuación de la oferta ante las necesidades de los adultos mayores (quienes prefieren vivir en lugares más chicos y seguros, aunque accesibles a sus limitaciones físicas) o para hogares con miembros con discapacidades varias.

-complicaciones al momento de realizar la **entrega del inmueble** por la finalización-extinción del contrato de locación: se constatan faltas de acuerdo entre las partes en relación a la pintura y mano de obra empleada en el inmueble, las condiciones de entrega, negativa del propietario o inmobiliaria de recibir las llaves del inmueble, dilación de los plazos de entrega por parte de la inmobiliaria o propietario con generación de mayores costos para el inquilino, etc.

-los plazos de aviso de **rescisión y renovación contractual**: si bien uno de los principales reclamos ha sido históricamente evitar costos o discrecionalidad de las rescisiones y renovaciones contractuales, durante el último tiempo aumentaron las consultas y solicitudes de representación jurídica para rescindir contratos de locación por la imposibilidad económica de seguir pagando los cánones locativos, el aumento desmedido de las tarifas de servicios esenciales como el gas y la electricidad y el aumento de las expensas dentro del marco de una economía en recesión, con consumo a la baja, desempleo en aumento, cierre de pequeñas empresas y fábricas, pérdida del poder adquisitivo del salario, quita y reducción de subsidios, etc.

Frente a estos reclamos y situaciones controversiales, desde estas organizaciones se busca brindar asesoramiento y acompañamiento legal, a fin de no llegar a instancias de judicialización, sino mediar y negociar, rompiendo la idea de ver al contrato de alquiler como una simple adhesión o un contrato de consumo.

Junto con ello se reclama la disponibilidad de datos oficiales actualizados que reflejen, con cierta seriedad y real representatividad, la situación del mercado inmobiliario y los alquileres con sus características, particularidades y diversos aspectos (precios y su actualización, la relación entre salarios y alquileres, diferenciación por zonas, estado edilicio de los inmuebles en alquiler, nivel de conflictividad en la relación contractual, tipos de contrato de locación utilizados, etc.), ya que su ausencia impide el poder visibilizar estas situaciones y diseñar en función de ello, políticas de mejora.

Los avances en tiempos de pandemia

Contrariamente a lo esperado, tras la consigna de resguardo epidemiológico de "Quedate en casa", la pandemia COVID-19 ha resultado un factor que colaboró a visibilizar con contundencia la diversidad y severidad de las necesidades habitacionales existentes en los territorios.

En un fenómeno sin precedentes, la situación habitacional de asentamientos y barrios populares adquirió notoriedad en los medios y en la percepción social. En cuanto a las estrategias gubernamentales en el país, las mismas lejos de insistir con acciones vinculadas a la ejecución de obras o de soporte físico, enfocaron su accionar en los programas de provisión de servicios, atención socio-alimentaria, económica y sanitaria, siendo la vivienda de alquiler una línea de acción priorizada.

Desde esta priorización, dos medidas han sido estructurantes en relación a la situación de los hogares arrendatarios durante la pandemia.

La primera de ellas fue en marzo del 2020, a través del Decreto 320/2020, por el cual el Poder Ejecutivo nacional congeló los precios de los alquileres y suspendió los desalojos, dada la obligación de las personas de permanecer en “aislamiento social, preventivo y obligatorio” frente a la pandemia.

Reconociendo que en este contexto, se dificulta para gran cantidad de locatarios y locatarias dar cabal cumplimiento a diversas obligaciones de los contratos celebrados, en particular a las cláusulas que se refieren a la obligación de pago del precio de la locación, y que el Estado debe hacerse presente para que los y las habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, como el derecho a la salud, pero sin descuidar otros, como el derecho a la vivienda, se estableció la suspensión temporaria, hasta el 30 de septiembre del 2020, de los desalojos de los inmuebles. También se dispuso, en forma temporaria, la prórroga de la vigencia de los contratos de locación hasta la misma fecha, con acuerdo de la parte locataria.

Se ordenó además, hasta la misma fecha, el congelamiento del precio de las locaciones respecto de los mismos inmuebles aludidos, estableciendo una forma de pago en cuotas para abonar la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el que resulte de la aplicación del presente decreto, y también un mecanismo para el pago de las deudas que pudieren originarse, por falta de pago, pago parcial o pago fuera de plazo.

Quedaron excluidos del decreto los contratos de locación cuya parte locadora dependa del canon convenido en el contrato de locación para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario y conviviente, debiéndose acreditar debidamente tales extremos (Art.10º-DNU 320/2020). Por Decreto 766/2020 todas estas disposiciones se prorrogaron hasta el 31 de enero de 2021, y luego, por Decreto 66/2021 hasta el 31 de marzo del 2021.

Si bien el DNU resultó una medida temporaria, evidenció las posibilidades y capacidades de actuación del Estado en la regulación de precios, la extensión de plazos de contratos y la limitación de desalojos, mediando en estos aspectos específicos a favor de los hogares arrendatarios como estrategias de protección de los derechos sanitarios y habitacionales de los mismos. De igual manera introdujo la distinción entre distintos tipos de propietarios, eximiéndolos de estas regulaciones a aquellos que dependieran del ingreso por renta para subsistir.

La segunda medida, no temporal sino de carácter estructural, fue la sanción de la nueva Ley N°27.551 del 11 de junio de 2020. La misma, producto de la lucha de los últimos años de las organizaciones inquilinas, ha permitido dar avances con respecto a los siguientes puntos estratégicos:

-Modificó la duración mínima de contrato de 2 a 3 años, evitando gastos de renovación. Junto con ello habilitó la rescisión con anticipación tras la aplicación de multas (salvo que se notifique con 3 o más meses de anticipación) o la renovación tras la aplicación de cánones de renovación

-Eliminó la posibilidad de que los inquilinos paguen los impuestos y tasas sobre el inmueble (por ej. la contribución por alumbrado, barrido y limpieza (ABL), rentas provinciales y municipales, etc), aunque sigue vigente el que abonen los costos de servicios de los que se benefician. Esta medida liberó a los inquilinos de estos gastos, aunque no se mediaron medidas para evitar su simple traslado al precio del alquiler.

-Las expensas que deriven de gastos habituales, es decir, vinculados a los servicios normales y permanentes a su disposición (sueldo del encargado y limpieza), quedaron a cargo del locatario. Las expensas extraordinarias y gastos de mantenimiento de la vivienda permanecieron a cargo de los locadores. Se habilitó que los gastos a cargo del locador pueden ser compensados por el locatario con el importe de los alquileres, previa notificación fehaciente. Esta disposición permitió agilizar los mejoramientos y reparaciones necesarias de ejecutar para garantizar condiciones de habitabilidad básica.

-Estipuló que la intermediación sólo puede estar a cargo de un profesional matriculado para el corretaje inmobiliario.

-Junto con ello, obligó a los propietarios a registrar los contratos en la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), blanqueando el mercado inmobiliario de alquileres y dotando de mayor progresividad y transparencia a la recaudación tributaria.

-Se mantuvo el pago mensual, pero se incorporó un índice oficial para regular el aumento anual del valor del alquiler que promedia inflación y salarios. Esto es, se ajusta una vez por año con una fórmula compuesta en un 50% por la evolución de los salarios y 50% por la evolución de la inflación, evitando incrementos arbitrarios o sujetos solamente a la revalorización de los inmuebles.

-Dispuso un anticipo y un depósito de garantía de solo un mes; y se pautó que el reintegro de este último deberá hacerse en efectivo al valor del último mes de alquiler.

-También posibilitó el ofrecimiento de otro tipo de garantías, favoreciendo mayor accesibilidad. El locatario debe proponer al menos dos alternativas entre título de propiedad inmueble, aval bancario, seguro de caución, fianza o garantía personal del locatario (recibo de sueldo, certificado de ingresos del/os locatario/s).

- Creó el Programa Nacional de Alquiler Social destinado a la adopción de medidas que tiendan a facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler para todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como las que se encuentran en situación de violencia de género, jubilados, pensionados y titulares de la prestación por desempleo.

- Fomentó el desarrollo de ámbitos de mediación y arbitraje, gratuitos o de bajo costo, aplicando métodos específicos para la resolución de conflictos derivados de la relación locativa.

De esta manera, muchos de los puntos centrales de las dificultades y reclamos históricos de las familias inquilinas resultaron ejes centrales de las políticas habitacionales en tiempos de pandemia, anticipándose a las iniciativas de acceso al suelo, de crédito y a programas para construir o mejorar viviendas que luego puso

en marcha el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la nación en este período.

Desafíos y reflexiones finales

Tal como se ha explicitado, la re-inquilinización en el país y en la ciudad de Córdoba no resulta un hecho coyuntural, sino estrechamente vinculado con la falta de regulación y gestión del suelo urbano que lo hace inaccesible, tanto como por la escasa y homogénea producción habitacional promovida desde los diversos niveles del estado.

Su consideración como forma de habitar en igualdad de condiciones que la vivienda en propiedad, colabora en impulsar un proceso necesario de reconceptualización y reconocimiento de nuevas y diversas maneras u opciones de habitar. En dicho proceso, la visibilización de las heterogéneas necesidades que los diferentes grupos inquilinos poseen (por su situación económico-laboral, composición demográfica, de género, de capacidad-discapacidad, de edad, etc) constituye un factor fundamental. Sin ella, las iniciativas que puedan idearse e implementarse a nivel de políticas de alquiler pueden transitar el mismo recorrido de la homogénea producción habitacional habitual, la cual, por ser homogénea y estandarizada, no ha podido históricamente atender las diversas problemáticas vigentes.

En este sentido, la producción de información socio-habitacional desagregada como la que se ha socializado a través de este trabajo, factible de complementarse y compararse con otros estudios producidos para el total país o para otras metrópolis significativas de Argentina, resulta un avance sustancial en la materia. Tanto por el poder de visibilización objetiva que permite otorgar a las luchas y reclamos de las organizaciones sociales de inquilinos, como por su poder para fundamentar políticas habitacionales más pertinentes en la materia.

Junto con ello, este artículo ha expuesto los avances que, tanto el Decreto 320/20 (y sus prórrogas 766/2020 y 66/2021) como la nueva Ley de Alquileres recientemente sancionada, han planteado en tiempos de pandemia al abordar puntos deficitarios presentes en esta modalidad de habitar. Los mismos han atendido a varias de los reclamos históricamente formulados por los sectores de inquilinos, tal como la sistematización de los registros de reclamos recepcionados por los espacios de concejalía popular y asesoramiento a los hogares arrendatarios expuestos ha evidenciado.

Sin embargo, al interrelacionar las diversas necesidades socio-habitacionales expuestas con los avances producidos en términos normativos en materia de alquiler, pudieron evidenciarse otros conflictos pendientes de resolución.

Los mismos se encuentran fundamentalmente vinculados a:

- una mayor profundización en la producción y seguimiento-evolución de información estadística y georreferenciada de manera sistematizada, organizada y confiable sobre el tema (incluso adentrándose en el mundo correspondiente de la vivienda de y en renta en contextos de informalidad);

- a la creciente dificultad económica de los sectores inquilinos de acceder a una vivienda digna por esta modalidad y a la manera en que se resolverán los conflictos una vez culminado el período de suspensión de desalojos y congelamiento de precios;

- a la falta de reglamentación de varios de las medidas contempladas en la Ley de Alquileres tales como el registro de contratos, la puesta en marcha del Programa Nacional de Alquiler Social y el desarrollo de ámbitos de mediación y arbitraje, gratuitos.

Estos pendientes dan cuenta del reconocimiento incompleto y parcial de la tensión permanente existente entre propietarios e inquilinos, como actores centrales, pero con disparidad de capacidades y poderes en esta modalidad de acceso al hábitat, lo cual justificaría una importante presencia reguladora estatal de la dicha relación en clave de derechos humanos.

La producción de información y el análisis pormenorizado de estos conflictos aporta un avance no sólo referido a la construcción de registros censales periódicos que incluyan estas variables e indicadores, sino una posible articulación y aporte de centros de investigación del país abocados a ello. Sin embargo, la opacidad del mercado inmobiliario en cuanto a la producción de vivienda en alquiler, como de las transacciones y contratos que los habilitan, resultan obstáculos importantes a la hora de visibilizar las diferencias (e inequidades) que se generan entre sujetos con evidentes diferencias de poder y decisión como resultan los sectores propietarios e inquilinos. Esta misma opacidad, aún con voluntad expresa de hacerlo como lo manifestó el DNU en pandemia, es un factor obstaculizador para diferenciar con efectividad aquellos propietarios que, lejos de manejarse bajo principios especulativos, encuentran en el alquiler total o parcial de unidades habitacionales a su cargo, un modo de complementar sus exiguos ingresos familiares.

Estos puntos, así como el monitoreo de la evolución e impacto de las medidas tomadas por la nueva Ley de Alquileres y el modo de resolución de deudas tras el término del Dec. 320/20 (y sus prórrogas) frente a un panorama marcado por la recesión económica y laboral, resultan desafíos aún pendientes dada la contemporaneidad de los hechos.

Más allá de los interrogantes abiertos en la materia, los mismos sólo permiten vislumbrar dos caminos inexcusables: la necesaria consideración del alquiler como una de las líneas de acceso al hábitat en el marco de las políticas habitacionales que se ofrezcan, y junto con ello, la necesaria intervención y regulación del Estado en la materia.

La producción de avances conceptuales, de registro y análisis cuanti-cualitativo en interrelación con los avances acontecidos en materia de políticas públicas asociadas al alquiler como los provistos, constituyen factores que coadyuvan a que estos caminos empiecen a concretarse, a los cuales este trabajo intentó contribuir.

Referencias bibliográficas

ACOSTA MALDONADO, M.E. (2017). *Alquileres justos. Soluciones urbanas para Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Hábitat para la Humanidad Argentina (Disponible en: https://issuu.com/hphargentina/docs/alquileres_justos_soluciones_urbanas_0778b7de975e77 Bajado el 11 de marzo de 2021).

BLANCO, A., FRETES CIBILS, 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. (Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Se-busca-vivienda-en-alquiler-Opciones-de-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf> Bajado el 11 de marzo de 2021).

BRUNELLI GIORGIS, A. Y FALÚ, A. (2019). "El acceso a la vivienda en alquiler en Córdoba capital. Un análisis desde el derecho a la ciudad y la perspectiva de género." En: *Hábitat y Sociedad*, n.º 12, noviembre de 2019, pp. 29-42. España: Editorial de la Universidad de Sevilla. (Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/HyS/article/view/8669/9594> Bajado el 11 de marzo de 2021).

COSTA, J.P. (2020) *Anexo Metodológico*. Informe interno para proyecto de investigación. Buenos Aires, Argentina: Mimeo.

COSTA, J.P. (junio 2020). *Ley de Alquileres y rentabilidad inmobiliaria: El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Observatorio de Economía Urbana CEPA.

COSTA, J.P. (julio 2020). *Ley de Alquileres: proyecciones e impactos de su implementación en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Observatorio de Economía Urbana CEPA. (Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/262-ley-de-alquileres-proyecciones-e-impactos-de-su-implementacion-en-la-ciudad-de-buenos-aires.html> Bajado el 11 de marzo de 2021).

COSACOV, N. (2012). *Alquileres e Inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*. Informe de Vivienda y Hábitat. Buenos Aires, Argentina: Laboratorio de Políticas Públicas. (Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/297760059_Alquileres_e_inquilinos_en_la_Ciudad_de_Buenos_Aires_Una_radiografia Bajado el 11 de marzo de 2021).

DUNN, W. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey, Estados Unidos: Prentice Hall.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2014). "Los límites de las políticas neokeynesianas en desarrollo urbano y vivienda." En: Gargantini, D. (comp.) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción socio-habitacional*. pp. 29-38. Córdoba, Argentina: Asociación Vivienda Económica.

GARGANTINI, D. (2005). *Gestión local del hábitat: experiencias en municipios intermedios*. Colección Thesys 7. Córdoba, Argentina: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

GARGANTINI, D. (2013). *Índice de gestión socio-habitacional en gobiernos locales intermedios*. Colección Thesys. Córdoba, Argentina: EDUCC Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

GARGANTINI, D., PASQUALE, F. y GARBELOTTO, L. (2014). "Las políticas de acceso al suelo urbano como condicionantes del derecho a una vivienda digna: repensar las categorías de análisis." En: *Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* Vol.7 N°13, enero-junio 2014. pp. 202-217. Colombia: Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (INJAVIU) Pontificia Universidad Javeriana. (Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/11170> Bajado el 11 de marzo de 2021). Bogotá

GARGANTINI, D. y NIEVAS, C. (2017). "Sistemas locales de registro de demanda habitacional y formulación de políticas habitacionales en municipios argentinos: caracterización y relaciones." En: Ziccardi, A. y Cravacuore, D. (2017). *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. pp. 167-190. México: UNAM.

GARGANTINI, D. (2021). "El desafío de alquilar hoy." En: Gargantini, D. (comp) (2021). *La vivienda de alquiler como opción para habitar*. pp. 43-72. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.

JARAMILLO, S. e IBAÑEZ, M. (2002). *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*. Documento CEDE 2002. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

JONES, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Wadsworth, Estados Unidos: Belmont, C.A.

LUCCA, C. y TECCO, C. (2011). "El proceso de estructuración de problemas: insumo para la formulación de políticas socio-habitacionales a escala local." En: *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Año II, N° 4. pp. 105-131. Santiago, Chile: Universidad Autónoma de Chile.

MENY, I. y THOENIG, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.

NIEVAS, C. (2020). "Revisión histórica de la vivienda en alquiler en Argentina." En: Gargantini, D. (comp) (2021). *La vivienda de alquiler como opción para habitar*. pp. 17-42. Buenos Aires, Argentina: Café de las Ciudades.

NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2006). *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

RODRÍGUEZ, M., TABORDA, A., EULA, M., CAMISASSO, M. y GUGLIELMELLI WHITE, A. (2011). *La evaluación de las políticas habitacionales. Significados y estados del arte*. Cuadernos de trabajo. Serie Investigación N°1. Escuela de Trabajo Social. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.

Fuentes consultadas

Decreto 320/2020. DECNU-2020-320-APN-PTE - Alquileres. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>

Decreto 766/2020. DCTO-2020-766-APN-PTE - Decreto N° 320/2020. Prórroga. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235338/20200925>

Decreto 66/2021. DECNU-2021-66-APN-PTE - Decreto N° 320/2020. Prórroga. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235338/20200925>

Encuesta Inquilinos Córdoba 2020. Recuperado de: <https://www.facebook.com/1744392319107358/photos/a.1758696831010240/2535461023333813/?type=3>

Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

INDEC (2001) *Censo Nacional de Hogares y Vivienda*.

INDEC (2010) *Censo Nacional de Hogares y Vivienda*.

INDEC (2013-2020) *Encuesta permanente de hogares (EPH) Indicadores socioeconómicos para los 28 aglomerados urbanos*.

INDEC (2014) *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012*. - Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos. E-Book. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf>

Ley 27551. Boletín oficial. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231429/20200630>