

INFORME

PARTE 2
abril 2024

LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA VIVIENDA

El alquiler sobre la espalda del sector trabajador



Presentamos la segunda parte de la serie “La problemática del acceso a la vivienda”. En el nuevo escenario social que vive la Argentina a partir de las medidas descarnadas del gobierno de Milei, la problemática del mercado de alquileres está generando implicancias severas en los casi 8 millones de personas que en la Argentina acceden a una vivienda a través del alquiler, sobre todo en las clases populares.

En esta segunda parte presentaremos una breve historia del alquiler y las políticas llevadas a cabo por los diversos gobiernos. Por último, analizaremos cómo a principio de siglo se fue configurando el actual escenario de inquilinización.

Mirá la primera parte de este informe en

<https://iefctaa.org/la-problematica-del-acceso-a-la-vivienda-el-alquiler-sobre-la-espalda-del-sector-trabajador-parte-1/>

Breve historia del alquiler en Argentina

El Período 1880-1943

La historia del alquiler en Argentina data por lo menos desde la llegada de las olas migratorias europeas de fin de siglo XIX y se entrecruzan con el veloz proceso de urbanización de la época. Durante este periodo, se registraron altas tasas de población inquilina, llegando en algunos casos como en la ciudad de Bs As a ser del 80% del total de la población.

Un espacio emblemático y centro de conflictos de este periodo fue el “conventillo”, los cuales muchas veces eran propiedades abandonadas por las clases altas y que se reconvirtieron para alojar a las familias inmigrantes. Estos espacios se caracterizaban por su falta de higiene, malas condiciones edilicias y por el abuso de sus propietarios o caseros, quienes actuaban con total impunidad por el escaso control estatal.

En agosto de 1907 se produjo una novedosa huelga de inquilinos, los habitantes de los conventillos de Buenos Aires, Rosario, La Plata y Bahía Blanca decidieron no pagar sus alquileres frente a las pésimas



condiciones de vida y al aumento desmedido de los precios aplicado por los propietarios. La misma tuvo como protagonistas al movimiento obrero organizado, a los grupos políticos de izquierda y anarquistas, y principalmente, a las mujeres que resistieron los ataques de los caseros y la policía durante toda huelga. La misma duró más de tres meses y aunque, algunos conventillos obtuvieron respuestas a sus reclamos, la mayoría del movimiento fue reprimido por las fuerza policiales y muchos participantes fueron arrestados o deportados.

Será recién durante el gobierno de Yrigoyen en 1921, en un contexto de recesión económica, que se aprueba por primera vez el congelamiento de alquileres y se retrotraen los precios al valor de 1920, además se prohíben los desalojos de familias con niños y se establece una duración mínima de los contratos.

Durante la década del 30, las ciudades siguieron creciendo, no solo por la inmigración extranjera sino también por los contingentes de migrantes del interior que venían a las ciudades a buscar trabajo en el marco del incipiente desarrollo industrial de la época. Pero la ciudades estaban llenas, la falta de construcción de viviendas para estos sectores llevó al desarrollo de las primeras “villas de emergencia”, paralelamente los alquileres continuaron subiendo, alcanzando a costar casi la mitad de un salario.

Período 1943-1976

En los inicios del gobierno de facto de Ramírez, se comienza a regular el mercado de alquiler mediante el decreto n° 1850. Este prorrogó los contratos existentes por un año y medio y redujo los precios entre un 5 y un 20%, también creó la Cámara de Alquileres que debía fijar los valores de arrendamiento y controlar todo aquello que estuviera vinculado a los mismos. Este decreto marca un hito en la regulación de los alquileres, ya que en su fundamentación marca “...las relaciones de pacífica convivencia entre los diversos sectores que integran la comunidad nacional, aspiración que no podría ser lograda si se permitiera que el interés particular prevaleciera sobre el de la gran masa de la población, cuyo nivel de vida ha sido y sigue siendo incompatible



Para el año 1947, según las fuentes estadísticas de la época la población inquilina era de más del 60%; razón por la cual durante el primer gobierno peronista se llevaron a cabo diversas políticas de acceso a la vivienda que complementaron estas regulaciones, por ejemplo: se suspendieron los trámites de desalojo y se restringieron sus causales de; se regularon los precios (exceptuando a pequeños propietarios) y se promovió el registro de viviendas vacías. Pero a estas medidas se sumaron una serie de políticas para el acceso a la casa propia, entre las más importantes están los créditos accesibles del Banco Hipotecario Nacional para la construcción de viviendas y la sanción de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal, que se concibió como un medio para la redistribución equitativa del ingreso, al permitir que las personas que alquilan pudiesen comprar las unidades que habitaban.

Durante el gobierno militar de 1955 se tomaron medidas para regresar a un mercado desregulado, comenzando a “descongelar” los precios para los nuevos contratos celebrados. Aun así, no se pudo avanzar en la liberalización total por razones políticas y para evitar la incorporación al mercado de locaciones de nueva oferta que presionará para abajo el valor de los alquileres.

El gobierno desarrollista encabezado por Frondizi estableció el régimen de locaciones por la Ley 14.821 a través de la cual se extiende el plazo de los contratos hasta 1963, con un aumento del 5% anual y además incorporó una cláusula en la que la persona propietaria puede pedir el retorno de su vivienda con la condición de pagar una indemnización. Durante el gobierno de Illia, en 1965 se sancionó la Ley 16.739 donde se aprueban las prórrogas de los contratos de alquileres de viviendas por cinco años; se establecen precios de locación para cada inmueble en base al valor fiscal y se fijó un monto de alquiler máximo según los ingresos de la persona locataria. Pero el golpe militar de 1966 vuelve a liberar el régimen de alquileres al mercado de



locaciones. Bajo este gobierno se aprobó la Ley n° 18.880, donde se estableció la vuelta al régimen de mercado en un período de cinco años por medio de aumentos progresivos de los alquileres. Aunque previó prórrogas para evitar los desalojos masivos, eliminó restricciones administrativas como el consenso que evitaba desalojos bajo acuerdo de la deuda entre las partes.

En 1973, con la vuelta del peronismo, se realizó el “V Congreso Nacional de Inquilinos” organizado por la Confederación Nacional de Inquilinos, donde se expuso la situación del alquiler y se comunicaron las demandas al gobierno. Frente a ello, a mediados de ese año se decreta la Ley n° 20.519, que otorgó un plazo de 90 días para la regularización de las deudas de alquiler, incluyendo a pensionistas y residentes en hoteles, que hasta el momento no habían sido alcanzados por las leyes de inquilinato. En la misma línea de protección, se sancionó la Ley n° 20.625 de locaciones urbanas a principios de 1974. Tras la muerte de Perón, la crisis social y política se acentúa, siendo la última medida extender la prórroga de los contratos hasta mediados de 1976.

El alquiler en el marco del neoliberalismo

Período 1976-2000

En el periodo anterior a la dictadura podemos observar una serie de idas y vueltas entre la regulación y liberación del mercado de alquileres que se alternaban según la situación política. Pero con la dictadura militar y su plan económico, se va a generar un cambio de rumbo en la forma de acceder a la vivienda en la Argentina. En línea con los cambios globales neoliberales, la desregulación del mercado de tierra y vivienda será un eje central. Por otro lado, a partir de aquí comenzarán una serie de crisis económicas devaluatorias que irán consolidando un proceso de dolarización del valor de las viviendas como forma de resguardar el valor de las mismas ante las constantes pérdidas del valor del peso, cuestión central para entender la futura dificultad en el acceso a la vivienda propia.



Desde ahora se privilegiará la rentabilidad sobre la propiedad privada por sobre el derecho de las mayorías populares, un modelo que aún sigue primando en las lógicas de las políticas públicas.

En marco del plan económico diseñado por Martínez de Hoz, se aprueba la Ley n°21.342 de descongelamiento, que estableció la vuelta al régimen de mercado mediante contratos con plazos de dos a tres años. Durante ese período se fijaron aumentos graduales del valor del alquiler, teniendo como tope el 25% del ingreso familiar, pero en contraparte también se fijaba un mínimo de cobro por parte de la persona propietaria. La nueva norma se proponía eliminar las regulaciones que seguían pesando sobre los contratos de alquiler. El criterio de la ley fue el de establecer, para aquellas familias inquilinas que se declaran no pudientes, un cronograma de vencimiento de los contratos que aseguraba la liberalización total del mercado para fines del año 1979. En particular, en el sector alquileres aunque hubo una baja de los precios, la misma no estuvo tan ligada al aumento de oferta, sino al deterioro del salario de los trabajadores y las condiciones de represión que llevó a que muchos hogares inquilinos se mudaran a condiciones más paupérrimas.

En el año 1984, debido a los grandes problemas aparejados por la crisis económica y la caída de la dictadura, se dicta la famosa Ley de Alquileres, que regirá por más de casi 40 años las relaciones locativas. Aunque mantiene la regulación en el marco del Código Civil y por ende en el marco de la relación entre partes, establece ciertas regulaciones que buscan evitar los abusos, como la prohibición del pago de llave, meses adelantados, cláusulas de resolución para el inquilino y plazos mínimos de contrato. En materia de aumentos, esta ley establecerá que los contratos se pueden aumentar mensualmente en base a la inflación, algo que traerá dolores de cabeza en el marco hiperinflacionario que caracterizará el final del gobierno radical.

En la década de los 90' el gobierno llevó adelante la convertibilidad, así el Estado llevó a cabo, a nivel macroeconómico, el tipo de maniobras de escala que los argentinos habían venido implementando en sus vidas cotidianas al cambiar pesos a dólares. También en esta década,



se harán cambios legislativos que permitieron amplios márgenes de acción a los inversores inmobiliarios. Aunque se logró cierta estabilidad en los precios de consumo, grandes cantidades de trabajadores se empobrecieron a causa de la desocupación. Para el 2001, se alcanzó los niveles más bajos de cantidad de hogares que alquilan y mayor de propietarios, se calcula que esto se debió a que, por aquella época se formalizaron muchas viviendas de barrios populares que antes no figuraban como tal.

Pos crisis del 2001: cooptación del excedente de capital por el sector inmobiliario y comienzos de la inquilinización

La crisis de 2001 que puso fin a la paridad cambiaria impactó de manera diferencial en los distintos sectores de la economía. Lo novedoso de este periodo fue que el mercado inmobiliario se constituyó en una de las principales opciones de inversión para el excedente de renta generado en otros sectores productivos, entre ellos los pequeños ahorristas afectados por el corralito y el sector agro exportador. Desde este momento se van a consolidar las situaciones estructurales que definen las particularidades del mercado de alquiler de los últimos años.

“Invierta en ladrillos”. Origen de la oferta de viviendas para alquiler

Los ahorristas comienzan a recuperar en el 2004 sus fondos acorralados en el sistema financiero desde diciembre de 2001. Es por ello que en dicho año comienza a destacarse entre los compradores de viviendas un grupo de mayor edad que adquiere una segunda o tercera propiedad, frente a los jóvenes que, en la década anterior compraban su primera vivienda. El sector agroexportador beneficiado por las buenas cosechas y la devaluación del 2002 también comienza a invertir en las denominadas “unidades en pozo”.



Una de las consecuencias a destacar de este proceso es el distanciamiento que se produce entre el precio de las propiedades y los salarios. En las décadas previas los precios de las propiedades se iban acomodando a los ingresos de los posibles compradores, pero a partir de este momento se genera una situación donde el aumento del valor de las propiedades será siempre superior a los ingresos salariales, aun cuando en los años siguientes hubo una importante recuperación del salario real.

Los impactos de esta situación se trasladaron también al ámbito de los alquileres. Existió una disminución de viviendas en alquiler que se pusieron en venta para captar estas inversiones y también en algunas ciudades, como en CABA, aumentaron el número de desalojos y resoluciones de contratos para disponer de la propiedad y venderla.

Por el lado de la demanda, la mejora de los salarios y el empleo, llevó a amplias capas de población, principalmente los jóvenes, a buscar en el alquiler una forma de acceso a la vivienda, que no puede satisfacer a través de la compra. Con este combo se generó un aumento sostenido de los precios de los alquileres que cada vez comprometía mayor parte del salario.

Es así que se consolida un círculo difícil de salir para los hogares trabajadores que alquilan: el alquiler aumenta, los costos también, lo cual dificultan el ahorro y a la vez, los precios de la viviendas dolarizados aumentan a niveles muy lejanos para el bolsillo trabajador¹. Esto lleva a que la única posibilidad es continuar con el alquiler, y por ende seguir atado al mismo círculo.

1 • Para adquirir un departamento usado de tres ambientes de 60 m²: [...] y tomando como referencia el ingreso promedio de población y el valor promedio del suelo para 2012 para comprar una vivienda de esas características, el esfuerzo de una persona de un hogar pobre, equivale a casi 67 años de trabajo y ahorro, mientras que para una persona del último decil, serían suficientes 4 años y medio. Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015).



Mayor construcción no es igual a mayor acceso de vivienda propia

Aunque la inversión en construcción de viviendas, como de obra pública desde el 2006, fue la mayor en la historia de nuestro país, su impacto en la distribución y accesibilidad de la misma tuvo un efecto inverso. Si tomamos el periodo entre los censos 2001 y 2022, podemos observar que el número de viviendas se duplicó en 20 años, pasó de ser 7.528.573 a 15.699.016 unidades. Pero el porcentaje de hogares inquilinos aumentó 10 puntos porcentuales (del 11% al 21%), y simultáneamente el número de hogares propietarios descendió también 10 puntos porcentuales (del 75% al 65%). Este panorama nos indica un proceso de gran concentración en la tenencia de las propiedades y por ende una creciente desigualdad.

Mercado dolarizado y su impacto en la oferta. La vivienda ociosa

Como ya vimos, el valor de la vivienda y la tierra están dolarizados, por ende se transforma en una buena opción para aquellos que buscan una reserva de valor para sus inversiones. Pero cuando la inversión se vuelca al mercado de alquileres para generar una renta, la misma al ser en pesos y atada a la capacidad de pago de los asalariados, siempre es menor a la buscada por el mercado para lograr recuperar la inversión. Por ello, se da la contradicción de que la rentabilidad se percibe baja para el propietario y en cambio, para quienes alquilan el precio ocupa cada vez más un porcentaje mayor de los ingresos². En el mismo sentido, esta situación estructural, sumado a la falta de regulación y control, genera que en periodos de alta inflación, devaluación o simplemente especulativos, se haya generado como costumbre retirar y dejar muchos inmuebles ociosos a la espera de condiciones favorables para la renta. El aumento de la vivienda ociosa durante los últimos años, afecta seriamente la oferta, situación que se agrava con la concentración y desigualdad ya mencionada.

2• Según varios relevamientos el precio del alquiler puede comprometer entre un 40% a 70% de los ingresos de un hogar. El impacto del alquiler está fuertemente vinculado a las condición socioeconómica del hogar inquilino. A mayor vulnerabilidad, mayor impacto.



Rol del sector inmobiliario y del estado en la configuración desigual del mercado de alquileres

El “boom inmobiliario” tuvo efectos importantes sobre la forma de habitar las ciudades. En primer lugar, la inversión no fue igual en todo en el país, en general se privilegió las grandes urbes, ciudades del interior del cordón sojero o enclaves turísticos. Pero también dentro de las ciudades la inversión fue principalmente sectorizada, privilegiando ciertos barrios por sobre otros con un fuerte impulso de los estados municipales que actuaron en consonancia a los intereses de los desarrolladores inmobiliarios. En segundo lugar, la tendencia ha sido construir unidades más pequeñas, de alta calidad y con buenas ubicaciones en términos de accesibilidad, servicios y entorno urbano. Por ende, no están destinadas a sectores de bajos ingresos. Con esta configuración de alta demanda, pero con oferta sectorizada, se comenzó a desarrollar por parte del sector inmobiliario un sistema de “casting” para la demanda, donde para poder acceder a esas zonas y unidades de mejor posición, hay que cumplir con una serie de requisitos, que comenzaron a excluir a todo un segmento poblacional, que por más de poder cubrir el precio del alquiler, no pueden cubrir esas demandas. La consecuencia inmediata fue el desarrollo del denominado “alquiler informal”, caracterizado por poseer precios similares al formal, pero con menor regulación y “formalidad”, por ende menor control. Esta segmentación del inquilinato entre quienes pueden acceder al alquiler formal y quienes no, se consolidó como una de las formas de exclusión social más sentidas por quienes alquilan. También, esta configuración desigual, desincentiva a los hogares inquilinos a buscar vivienda propia en zonas lejanas, las únicas accesibles en precio y condiciones, pero con grandes falencias en servicios y comodidades. Este aspecto, impactó más en las franjas poblacionales

3 • Vergara (2017) hace mención sobre cómo, inclusive aunque hubo mejoras en los ingresos, las mejoras habitacionales no se produjeron de manera homogénea, sino que “...la reducción de los hogares con déficit cualitativo se produjo —principalmente— en hogares sin allegamiento y hacinamiento. Es decir, en el segmento de hogares «mejor posicionados» dentro de las peores situaciones habitacionales. Por el contrario, las peores situaciones habitacionales (esto es, hogares con déficit, hacinamiento y cohabitación) no solo no se redujeron, sino que se incrementaron en términos relativos durante el decenio. Asimismo, en los hogares con déficit cualitativo se produjo también un aumento de la modalidad inquilinato, lo cual ha significado también un empeoramiento crítico de las condiciones de hábitat en dicha población”.



que requieren de esos servicios urbanos para su vida cotidiana, como por ejemplo, pacientes crónicos, mujeres solas con hijos, víctimas de violencia de género, adultos mayores, etc.

Referencias bibliográficas:

- Albano Blas Vergara (2017). El problema habitacional y su evolución reciente en la Región Metropolitana Buenos Aires: avances y retrocesos entre 2001 y 2010. Revista Latinoamericana de Población, vol. 11, núm. 21, julio-diciembre, 2017, pp. 141- 165.
- Gazzoli, R. (2006), “Submercado de viviendas en alquiler”, en Medio ambiente y urbanización: gestión urbana. Enfoques e instrumentos, Núm. 65:49–62 (noviembre), IIED-AL.
- Nievas, C. (2023) La política de alquiler residencial argentina en el marco del derecho a una vivienda digna. En Revista Pensum, Volumen 9, Número 11. Diciembre 2023. pp. 99-110
- Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015). La casa propia, un fenómeno en extinción. La “inquilinización” en la ciudad de Buenos Aires. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 8(15), 68-85. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.cpf>

