

LAS LOCACIONES URBANAS EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Crónica de una desventura

Por Ricardo Daniel Andino (*)

La relevancia del contrato de locación en materia de vivienda.

Conviene destacar desde ya que la cuestión locativa no puede ser analizada aisladamente, como un mera puja entre dos sectores de un mercado privado, sino insertarse dentro de una política general de vivienda, de tal manera que si esta política habrá de pivotar principalmente en el crédito hipotecario, seguramente no será necesaria intervención estatal alguna, pues quienes podrán comprar su vivienda en vez de alquilarla, irán progresivamente aumentando. Pero mientras ese crecimiento no se verifique parece al menos inoportuno intervenir nuevamente en el mercado de la locación privada, porque el riesgo de que desaparezcan del mercado viviendas "alquilables" sin su correlato inmediato de viviendas "comprables" es demasiado grande y son demasiado indeseables sus consecuencias.

Así lo entendía ya la Suprema Corte en el recordado fallo "Ercolano": "*Los medios de comunicación, la provisión de agua y el alumbrado pueden reemplazarse, si fueren excesivamente onerosos, por otros más rudimentarios.* (Recuérdese que la Corte se refería a circunstancias habituales de una ciudad en 1922) *Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien. Todo esto es elástico y a la medida de la situación pecuniaria de cada uno. Pero no hay la posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación..*"

Por otra parte, es oportuno advertir que la doctrina jurídica desde hace largo tiempo conoce la diferencia entre el alquiler habitacional y el comercial aunque, por razones de buena técnica legislativa, cuando por leyes especiales, o generales (como un Código Civil) se consagraron normas que resultaban comunes a ambas especies de locación el legislador no estableció innecesarias diferencias normativas, pero sí lo hizo cuando una de ellas requería un tratamiento especial, por ejemplo, en los arts. 1190, 1196 y 1222 del Código Civil y Comercial de la Nación al determinar situaciones particulares para las locaciones habitacionales.

Pero el hecho de que la normas sobre la locación no hayan abundado sobre las profundas diferencias de hecho existentes entre ambas especies, no significa, en primer lugar, que éstas no existan y, en segundo término, que las mismas no sean tan importantes como para ignorar que

el mercado donde opera una de esas especies, el habitacional, tiene características tan propias y distintivas que no pueden extenderse irreflexivamente al otro mercado.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que cuando el Estado apunta a proteger a quienes requieren de una vivienda, no puede razonablemente limitarse sólo a aquellas obtenibles vía contrato de locación, porque incumpliría de manera ostensible la manda del art. 14 bis de la Constitución Nacional, desde que se estaría absteniendo de acciones propias exigidas por la norma constitucional y porque al así hacerlo, está poniendo los costos de su decisión no a su cargo, sino al de la otra parte del contrato violentando elementales principios de justicia distributiva.

Pero, además y sobre todo, cuando el Estado pretende facilitar el acceso a la vivienda, protegiendo a quien evidentemente considera la parte más débil del negocio jurídico, valiéndose para ello de herramientas legales que reiteradamente probaron no sólo su ineficacia, sino también sus efectos contrarios a la *ratio legis*, es imprescindible poner de manifiesto que la pertinacia en el error provocará (*Einstein dixit*), lejos de una solución, la agravación del problema, quitando a los demandantes de vivienda en alquiler una considerable cantidad de oferta, con sus previsibles consecuencias principalmente sobre los precios, esto es sobre el núcleo del factor que se pretendería impulsar a la baja. Sin perjuicio de considerar una consecuencia adicional y tal vez más dramática: si se acepta que estos "demandantes" de vivienda no accederán a la misma por ningún otro título de tenencia dada su situación patrimonial promedio, no se los estará excluyendo solamente del mercado locativo. En muchos casos se los estará privando de cualquier modo legal y formal de satisfacer tan básica necesidad. Vale reiterar aquí que es imprescindible verificar objetivamente el grado en que el incipiente crédito hipotecario está contribuyendo a constituir en compradores a quienes, sin dicho crédito, sólo podían aspirar a ser locatarios.

Los primeros años de apartamiento del Código Civil.

Si se analiza el derecho constitucional, en particular el vigente antes de las reformas de 1949, 1956 y 1994, es inevitable una referencia explícita a la ley 11.157, resaltando que fue la primera norma que consagró la intervención estatal en materia de locaciones urbanas, y al fallo *Ercolano* dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1922, señalando que se declaró constitucional, esto es en sintonía con las prescripciones de la carta magna sobre el derecho de propiedad, la norma legal que retrotrajo el monto de los alquileres a valores de 1920 y prohibió los desalojos, todo ello por un acotado período.

Pero la doctrina esencial de aquellas leyes y de los fallos de la CSJN, consistía en dar una solución excepcional a una emergencia, partiendo de la base de que ambos conceptos, por naturaleza, refieren a circunstancias transitorias. Ignorar el criterio de provisoriedad, tanto de la excepción, cuanto de la emergencia es una vía directa para apartarse de la legislación común,

pues sólo con invocarlas se las transforma en una especie de “abracadabra” apta para apartarse de algunas leyes jurídicas, de igual manera que en la magia sirven para eludir, o al menos para parecer que se eluden, algunas leyes de la física. Y el legislador de 1921 y la Corte Suprema de 1922 sabían que la raíz del problema estaba en un atoramiento típico del mercado: la coincidencia témporo-espacial de escasez de oferta y de exceso de demanda, principalmente provocados ambos por una circunstancia excepcional, esto es la reciente finalización de una guerra mundial de proporciones desconocidas hasta entonces que, al mismo tiempo conspiraba contra la oferta ante la notoria falta de materiales de la construcción, mayormente importados en la época y aumentaba profundamente la demanda ante la inmensa oleada de inmigrantes que llegaban al país huyendo, precisamente, de las terribles consecuencias de esa misma guerra y ampliando la cantidad de extranjeros que en años anteriores también habían arribado a estas costas.

En síntesis, la primera legislación de emergencia y la jurisprudencia que la avaló, tuvieron especialmente en consideración varios extremos de naturaleza objetiva, excepcional y extremadamente graves, y consagraron soluciones claramente provisorias que no dejaban dudas sobre dos aspectos fundamentales. Uno, que todo plazo de excepción a la normativa común o de fondo debe ser necesariamente corto pues no podría el Estado alegar que un estado de emergencia puede extenderse por un largo período sin desnudar su propia incapacidad para solucionarlo y sin sufrir las consecuencias jurídicas y políticas de su ineptitud o desatención. El otro aspecto que despejó de dudas es que las conductas de los particulares, al menos en la materia locativa considerada, se ajustaba y respondía a circunstancias objetivas realmente existentes y, salvo que se probara –y nadie siquiera lo insinuó– que los locadores constituían un grupo organizado, “cartelizado” para restringir la construcción y desde allí aumentar los cánones de los alquileres, el problema de la locación no era imputable a la conducta perversa de parte de los actores en el drama, aun cuando, por tiempo limitado y sin alterar en lo profundo la esencia de un contrato privado, se hicieran recaer las consecuencias del desajuste en quienes razonablemente aparecían con mayor capacidad de soportarlas, esto es en los propietarios, aliviando a quienes, no sólo carecían de otras herramientas para paliar la crisis, sino que eran abrumadoramente mayoritarios.

Las décadas de excepción. Las consecuencias.

Pero estas características de la primera –y efímera, a la luz del tiempo de vigencia de las posteriores– ley de alquileres, no se vieron reflejadas en las que la sucedieron.

La inmigración extranjera fue una política de estado dispuesta desde la misma Constitución Nacional (art. 25) y, como se dijo, la gran guerra fue obviamente un acontecimiento ajeno a las facultades, incumbencias y previsiones de los gobiernos argentinos, aunque la inmigración europea que produjo se ajustaba exactamente al mandato constitucional. Pero las venideras crisis habitacionales, sobre todo la que se verificaría en la ciudad de Buenos Aires y otras grandes urbes del país, no parecen justificarse ni en disposiciones de la carta magna ni en

circunstancias políticas ocurridas fuera del poder de disposición de los gobiernos que sobrevendrían.

Las migraciones internas se debieron, principalmente, a procesos de industrialización tendientes a sustituir importaciones y fueron propiciadas, cuando no promovidas, como políticas de estado. No es del caso juzgar aquí el acierto de tales decisiones, pero sí resulta insoslayable resaltar que las mismas no contemplaron –y si lo hicieron fue de manera harto insuficiente- las consecuencias que conllevarían en materia de vivienda, urbanismo y hacinamiento.

Pero lo cierto es que la migración existió y que fue de dimensiones enormes. Tan cierto como el inevitable colapso de las viviendas disponibles en cualquier régimen de ocupación, propiedad, comodato o locación, sobre el cual sólo se ensayaron “soluciones” inesperadas y destinadas a marcar a fuego el futuro del problema habitacional por dos consecuencias: 1) el crecimiento de los asentamientos de emergencia, o dicho sin eufemismos, las villas miseria y 2) la práctica desaparición de unidades para alquilar. Fenómenos ambos que, es importante resaltarlos, se verificaron casi contemporáneamente.

Después de sesenta años de la consolidación de la emergencia como paradójica situación permanente, uno de aquellos fenómenos: el que ocupa este análisis, el que pareció despejado con un reciente Código Civil y Comercial de la Nación, el que se refiere a la locación de inmuebles destinados a vivienda, podría considerarse normalizado si no fuera porque inesperados intentos de intervenir han aparecido nuevamente en el parlamento argentino. Pero el otro fenómeno, el de los asentamientos precarios en terrenos de terceros –públicos o privados- nacido en idéntica época que el anterior, lejos está de resolverse pues la escasez de viviendas disponibles se ha agudizado y la concentración en grandes urbes ha crecido de la mano de una migración que ahora suma a miles y miles de familias provenientes de países limítrofes y otros del subcontinente sudamericano.

Antes de avanzar en el análisis de la emergencia más permanente y profunda que existió en el país en materia locativa, será sin duda útil enfatizar que las dos circunstancias apuntadas, el nacimiento de las “villas miseria” y la profunda retracción de la oferta de viviendas en alquiler, fueron prácticamente simultáneas, sin desconocer que en otros períodos de la historia nacional, existieron serios problemas habitacionales en ambos sentidos, pero ninguna tuvo la dimensión, ni en el espacio ni en el tiempo, que adquirieron éstos cuando fueron instalados, conciente o inconcientemente, en la década de 1940. Este énfasis apunta a preguntarse si uno de los fenómenos no contribuyó al nacimiento del otro, como lo han sostenido muchos y valiosos especialistas que analizaron el tema. Dicho de otra manera: si al retraer abismalmente la oferta de viviendas en alquiler, dado que las promociones y facilidades para construir eran claramente insuficientes, la consolidación de los “asentamientos provisorios” no era sino una consecuencia inevitable. Y no resulta descabellado concluir en la respuesta afirmativa, esto es que un “efecto no deseado” de la intervención estatal en materia de locaciones urbanas es el crecimiento desmesurado y exponencial de las viviendas informales.

Y así ocurrió con la legislación de emergencia que constituyó la segunda y más profunda y extendida ola de intervencionismo en la materia.

En el año 1947 las viviendas con tenencia en alquiler en la ciudad de Buenos Aires representaban el **82,44%** del total del parque de viviendas

Dos factores incidieron para que esa situación se revertiera:

1. El Dto. 1580/43 de intervención en las locaciones urbanas, luego ratificado y ampliado mediante las leyes 12.886 del año 1946 y 13.581 de 1949.
2. La ley de Propiedad Horizontal N° 13.512 sancionada el 18.10.1948

El Decreto 1580/43, dictado el 29 de Junio de 1943, es decir 25 días después de haber sido usurpado el poder por un gobierno militar, dispuso una rebaja de los alquileres con una tabla que iba del 5% al 20% para los alquileres más bajos, extendió el plazo de locación convenido en los contratos y congeló las demandas de desalojo por falta de pago, medidas curiosas si se tiene en cuenta que en el año 1943 el índice de precios al consumidor fue negativo (-3,3% medido de enero de 1943 a enero de 1944) y el nivel de demanda de mano de obra era excepcional.

Félix Luna, refiriéndose a esta medida refiere que: *“Atendiendo a reclamos impostergables frente a problemas creados por la guerra, el gobierno de facto decretó la rebaja de los alquileres urbanos, así como también la congelación de los arrendamientos agrícolas”*

Para verificar esa opinión y con el fin de analizar la realidad que arrojan las estadísticas oficiales, se consignaron los datos obtenidos en el cuadro y gráfico siguientes.

Cuadro 1

ÍNDICES DE COSTO DE VIDA Y DE ALQUILER Y SALARIO DE UN ALBAÑIL EN \$ POR HORA

AÑOS	ÍNDICES		ALBAÑIL \$/h
	COSTO VIDA	ALQUILER	
1935	79,4	90,9	0,70
1936	86,1	90,9	0,80
1937	88,4	95,0	0,85
1938	87,8	102,2	0,94
1939	89,2	105,1	0,94
1940	91,2	105,1	0,94
1941	93,6	105,1	0,94
1942	98,9	105,1	1,03
1943	100,0	100,0	1,03
1944	99,7	84,1	1,03
1945	119,4	117,3	1,07
1946	140,5	117,3	1,26
1947	159,5	117,3	1,72
1948	180,4	117,3	2,47
1949	236,5	119,1	3,03
1950	296,9	127,8	3,53

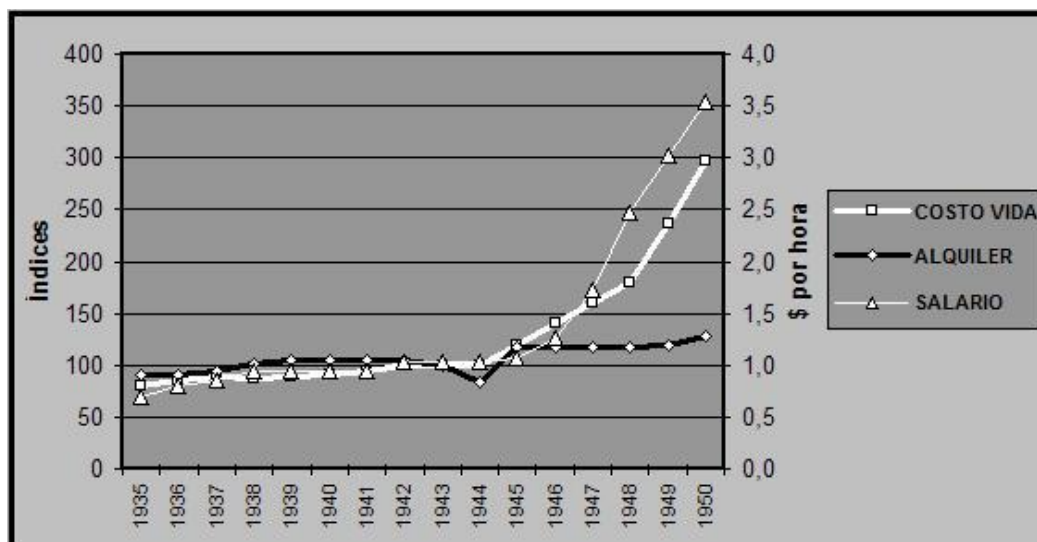
Gráfico de cambios porcentuales desde 1943:

- Costo de Vida: +25,9% (1943-1944), +273,9% (1943-1950)
- Alquiler: +10,0% (1943-1944), +40,6% (1943-1950)
- Albañil: +47,1% (1943-1944), +404,3% (1943-1950)

Fuente: SPROVIERI, Eduardo en base al 'Anuario Estadístico de la R. Argentina', Dir.Nac.del Servicio Estadístico, 1950, t.1, p. 73-78. Índices: base 1943 = 100

Gráfico 1

EN BASE A LOS ÍNDICES DE COSTO DE VIDA Y ALQUILERES Y AL SALARIO DEL ALBAÑIL



Fuente: SPROVIERI, Eduardo, con datos del 'Anuario Estadístico de la Rep. Argentina'.

El cuadro y el gráfico anteriores son suficientemente elocuentes para demostrar que ni el costo de vida, ni el costo de los alquileres, ni el nivel de los salarios habían mostrado comportamientos dispares antes del año 1943 como para justificar semejante intervención, recordando además que la segunda guerra mundial se había iniciado el 1º de septiembre de 1939. Parece más bien que se trató de una medida tendiente a obtener consenso ante la injustificada ruptura institucional. La situación iba a agravarse a partir del año 1945.

Refiriéndose al Decreto 1580/43 Korn opina: *“La contracara de esta reglamentación es que presentaba un mercado sin oferta para los potenciales nuevos locatarios y un cambio radical en los modos de vida de los propietarios en su calidad de rentistas. Se acababa la idea, hasta entonces comprobada como cierta, de que construir para alquilar era una buena manera de convertir el ahorro en un buen pasar para la edad de la jubilación.”*

El decreto 1580 fue prorrogado por el Decreto 29.716/45 y ambos ratificados y prorrogados por medio de la ley 12.886 del 29 de noviembre de 1946, perfeccionada a su vez por la ley 13.581 del 6 de octubre de 1949 que disponía el congelamiento de los alquileres, que no se podía cobrar mayor alquiler al convenido originalmente en el contrato, y alteraba los plazos acordados fijando un plazo mínimo de 3 años. Es oportuna resaltar que los aumentos de los IPC de esos años fueron: 1944, **3,9%**; 1945, **22,6%**; 1946, **18,7%**; 1947, **14,9%**; 1948, **18,8%** y 1949, **33,7%**, medidos a diciembre de cada año.

Como consecuencia de aquella catarata de normas (ver cuadro siguiente), para fines de la década del 50 no sólo desapareció la oferta de viviendas en alquiler sino que sus propietarios aprovecharon la sanción de la ley de propiedad horizontal para desprenderse de sus viviendas alquiladas. Así, para el año 1960 las viviendas ocupadas en alquiler se habían reducido al **54,4%** y para el año 2001, del total de los hogares censados en la ciudad de Buenos

Aires, sólo el **22,2%** eran de inquilinos, el **69,0%** eran de propietarios, el 8,8% restante de ocupantes por préstamo, relación de dependencia u otro régimen de tenencia.

NORMA	FECHA	DISPOSICIONES			
Dto 1.580/43	29.06.43	Art.1º	A partir del 1º de julio los alquileres serán rebajados de acuerdo a los porcentajes que se aplicarán s/los precios que regían al		
		Art.3º	31.12.42:	Hasta \$ 50	20%
				de \$ 51 a 100	18%
				de \$ 101 a 150	16%
				de \$ 151 a 200	14%
				de \$ 201 a 250	12%
				de \$ 251 a 300	10%
			de \$ 301 a 400	8%	
			más de \$ 401	5%	
			Art. 4º	En el caso de contratos con plazo vencido o que vencieren durante la vigencia del presente decreto no podrá exigirse la desocupación hasta un año y medio después de dicha fecha	
	Art. 5º	Quedará sin efecto la demanda de desalojo si el moroso abona dentro de los 10 días un mes y en 30 días el saldo de la deuda			
	Art.12º	Son nulas y sin ningún valor las cláusulas contrarias al presente			
	Art.13º	El presente decreto regirá hasta el 31 de diciembre de 1945			
Dto 2.175/43	13.07.43	Crea la Cámara de Alquileres			
Dto 3.862/43	5.08.43	Reglamenta el funcionamiento de la Cámara de Alquileres			
Dto 15.516/44	24.06.44	Art. 1º	No se podrá solicitar el desalojo invocando la necesidad de efectuar mejoras		
Dto 27.736/44	27.10.44	Art. 1º	Serán válidos los contratos que se ajusten al Cód. Civil		
		Art. 3º	En cualquier tiempo el inquilino podrá reclamar aplicar el D.1580		
Dto 33.059/44	6.12.44	Art. 1º	Modifica el art. 4º del 1580/43, no permitiendo exigir la desocupación hasta el 31 de diciembre de 1945		
Dto 2.771/45	9.02.45	Entre las facultades de la Cámara de Alquileres está el disponer el aumento del porcentaje de rebaja del alquiler cuando el precio de la locación resulte evidentemente elevado			
Dto 29.716/45	21.11.45	Art. 1º	Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 1946 los plazos vencidos o que vencieren hasta esa fecha para las locaciones		
		Art. 2º	Hasta esa fecha regirá el alquiler fijado en el Dto 1580/43		
Ley 12.847	21.09.46	Suspéndese por 90 días los trámites de juicios de desalojo			
Ley 12.862	4.10.46	Se extiende a todo el país los alcances de la Ley 12.847			
Ley 12.886	29.11.46	Art. 1º	Prorrógase las locaciones en vigencia hasta el 31.12.47		
		Art. 2º	Se suspende el desalojo si el deudor paga una cuota dentro de los 30 días y el saldo de la deuda en 60 días		
Ley 12.926	22.12.46	Prorroga hasta el 30.06 la suspensión de los desalojos dispuesta por las leyes 12.847 y 12.862			
Dto 12.281/47	13.05.47	Art. 1º	Encomiéndase a la Cámara de Alquileres la fijación y fiscalización de los precios de los arrendamientos		
Ley 12.991	18.07.47	Prorroga hasta el 31.07.47 la vigencia de la Ley 12.926			
Ley 12.998	20.08.47	Suspéndese hasta el 30.06.49 los trámites de desalojo			
Ley 13.026	6.12.47	Prorrógase hasta el 30.06.49 las locaciones de la ley 12.886			
Dto 18.129/48	21.06.48	Art. 1º	Obliga a los propietarios a denunciar toda vivienda desocupada		
		Art. 3º	La Pol.Fdral vigilará estrictamente y denunciará toda viv.desocu.		
Dto 1.058/49	27.01.49	No podrá cambiarse el destino de inmueble habitualm.usado como viv.			
Ley 13.525	2.07.49	Prorroga hasta el 30.09.49 las leyes 12.886, 12.998 y 13.026			
Ley 13.581	6.10.49	Nueva Ley de locación de inmuebles de propiedad privada			

Fuente: SPROVIERI, Eduardo, (2010), "Vivienda social en alquiler", Editorial nobuko

Pero el aumento de propietarios que reflejaban las estadísticas no significaban en absoluto que la población se benefició mutando de viviendas alquiladas a propias; significó que dos problemas que nacieron para quedarse se habían consolidado: el hacinamiento y los asentamientos "villeros". Por ejemplo, en el AMBA (Ares metropolitana Buenos Aires) entre 1947 y 1960 se construyeron 474.168 viviendas pero el aumento de la población fue de 2.020.000 habitantes, lo que arroja un promedio de 4,1 hab. x viv. en 1947 versus 4,26 hab. x viv. en 1960, lo que permite estimar que en dicho período –contemporáneo al congelamiento de los alquileres- ya 75.866 personas tenían problemas de alojamiento. Es de destacar que en buena parte de ese tiempo se concedieron miles de créditos para la compra de viviendas, pero si entonces no resultaron suficientes para atender el déficit habitacional, fácil es advertir qué ocurrirá cuando, como ahora, el crecimiento de la demanda pueda coincidir con la insuficiente existencia de créditos hipotecarios y con normativas que apuntan –aunque el objetivo declarado sea el contrario- a desalentar de alguna manera, la oferta de unidades para alquilar.

Para aquellos que entonces no podían adquirir sus viviendas, ni alquilarlas, el gobierno pronto vendría en su auxilio instalando la precariedad, como relata Korn: *“En 1948 se dispuso por el decreto 5899/48 la construcción de 59 pabellones de cartón prensado y techos de ruberoid, y así surgió la ‘Villa Cartón’, construida por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires sobre terrenos fiscales, en las proximidades del vaciadero Quinta El Molino en Lacarra al 3700. También estaba ‘Villa Jardín’ y ‘Villa Tranquila’, la primera ubicada en las proximidades de Fabricaciones Militares, la segunda contigua al Frigorífico La Blanca, donde vivían más de 30.000 habitantes. El único servicio público que poseía era el correo, ya que el agua se proveía por grifos, y la luz eléctrica llegaba a una reducida parte de sus pobladores. No había alumbrado público ni recolección de basura.”*

A partir de allí, el crecimiento de los asentamientos informales, prácticamente contemporáneo, como se dijo, con la consolidación de una emergencia locativa destinada a durar varias décadas, no se detuvo jamás.

Hasta principios de la década del 40 era relativamente fácil para las familias encontrar vivienda en alquiler en los barrios próximos a sus lugares de trabajo, o a pocas cuadras del tranvía que ruidosamente los llevarían hasta ellos. Todavía pueden verse algunos viejos edificios que junto a su puerta de entrada conservan dos pequeños aros de hierro de los cuales se colgaba un reducido cartel perpendicular a la fachada que rezaba **“Se alquila departamento”** que los propietarios colocaban para ahorrarse los avisos en la prensa, que podían extenderse durante largos períodos, o ser repetitivos por lo habitual de la movilidad residencial.

Lamentablemente el mercado de viviendas en alquiler se vio afectado por la falta de seguridad jurídica originada en normas que, como las mencionadas, no respetaron las convenciones contractuales, amparadas por el argumento de la función social que cumplía la vivienda, completado con el de la emergencia y provisoriedad de dichas normas y desatendiendo los reales efectos de legislar de esa manera, que, como se dijo, fueron el crecimiento de los asentamientos informales y la retracción de la oferta de unidades para locar.

Otro gobierno militar, como aquel de 1943, promulgaría una ley de normalización de locaciones urbanas, la 21.342 el 30 de Junio de 1976. Habían pasado exactamente 33 años durante los cuales los sucesivos gobiernos, lejos de incentivar la construcción de viviendas en alquiler lograron alterar dicho mercado provocando el total decaimiento de la oferta, como sostiene Gutman y Hardoy: *“Aquellos que no podían acceder a la propiedad pudieron alquilar pero sólo hasta que en 1943 la ley de congelamiento de alquileres redujo el mercado de alquiler. Muchos migrantes rurales sin acceso a los planes de vivienda pública y sin poder alquilar, aumentaron el número y población de las villas miseria, que rápidamente crecieron en el cinturón suburbano y en algunas zonas de la Capital.”*

Y en tren de inventariar, sin ánimo de analizarlas en detalle, las normas que desde la ley 13.501 de 1949 hasta la 21.342 de 1970, se ocuparon de prorrogar los plazos contractuales, o de congelar el precio de los alquileres, o de prohibir o limitar los desalojos, o de sancionar a quienes tuvieran viviendas sin ocupar, o de dar preferencia de compra a los locatarios, etc. etc. vaya la siguiente enumeración, sin duda incompleta: Leyes Nros. 14.053, 14.139, 14.178, 14.281, 14.288, 14.356, 14.438, 15.775, 16.739; Decreto 26.736/50; Decretos-Leyes 7588/55, 23.039/56, 2186/57.

Pero la “emergencia” parecía haber nacido para desmentir su nombre, desde que poseía ya cierta patente de permanencia impropia de su razón de ser. Y aunque la ley (decreto-ley) 21.342 tuvo pretensiones de instalar un fin de ciclo, la Argentina volvió a probar una suerte de vocación por lo provisorio o extraordinario, en la que la cuestión locativa le daba siempre –claro que a criterio exclusivo de los gobernantes- algún motivo para ponerla en práctica.

Y en ese plan “emergencial” se dictó en 1984 la ley 23.091, que en sus dos primeros capítulos (los restantes trataban sobre un régimen de promoción para construir inmuebles destinados a alquiler que sería oportuno reivindicar) se refería a la locación de viviendas y, entre otras estipulaciones contenía la prohibición de actualizar los valores con otros índices que no fueran los oficiales. Luego la ley 23.680 de 1989 que intentó cumplir, con escaso éxito, con la manda de la ley 21.342 que disponía que si el Estado dictaba nuevamente alguna legislación de emergencia locativa debía resarcir a los propietarios afectados, y a los pocos meses de la anterior, por aquello de que una ley posterior deroga a una anterior, pero sobre todo porque la “emergencia” volvía a imponerlo, la ley 23.747 no pudo con la tendencia (con la necesidad dijeron y volverán a decir los legisladores) de congelar de alguna medida y cada tanto los cánones locativos. Hasta que en 1991 se dictó la ley de convertibilidad 23.928 que prohibió para todos los contratos, incluido el de locación, toda forma de potenciación, actualización o indexación ¹.

¹ Ver BORKA, Marcelo: *LA EMERGENCIA LOCATIVA EN EL DERECHO. SU VINCULACION CON LOS MODELOS ECONOMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS*. 10/03/21015. www.infojus.gov.ar. Id.SAIJ. DACF150193.

Pero como todo termina –menos, al parecer, la emergencia- la convertibilidad fue derogada en casi todo por una ley, la 25.561 que, va de suyo, reestableció la emergencia (ahora no limitada a la locación de viviendas) pero mantuvo vigente la prohibición de indexar que contenía la ley 23.928. De tal suerte que las locaciones –insólitamente-- quedaron fuera de normas de emergencia y regidas exclusivamente por lo acordado contractualmente entre las partes, con sujeción a la normas del Código Civil. En la práctica, sin necesidad de legislación de excepción alguna, el problema de la inflación, contrastado con la prohibición de apelar a fórmulas de ajuste, fue resuelto por el mecanismo conocido como “alquileres escalonados”² cuya legitimidad ha sido reconocida por la jurisprudencia.

Para completar el análisis, veamos un cuadro sobre la tenencia de los hogares en alquiler según el Censo 2001 que resultará útil para conocer la situación actual:

Cuadro 2
TENENCIA DE LOS HOGARES EN ALQUILER EN % EN DISTINTAS LOCALIDADES

LOCALIDAD		INQUILINOS en %
TOTAL DEL PAÍS		11,14
Ciudad de Buenos Aires		22,21
24 Partidos GBA		8,43
Resto Pcia Buenos Aires		11,16
Provincia de Buenos Aires		9,50
Partidos de la Pcia de Buenos Aires		
	Florencio Varela	3,98
	La Matanza	8,21
	Vicente López	14,06
	General Pueyrredón	14,48
Ciudad de Bahía Blanca		16,86

Fuente: INDEC, Censo 2001, Hogares por tipo de vivienda según régimen de tenencia de la vivienda, Base de Datos

Es de destacar que los mayores porcentajes de viviendas en alquiler se verifican en las localidades con la población de mayor poder adquisitivo.

Así las cosas, para los sectores de menores recursos que, lamentablemente, conforman una parte mayoritaria de la población, a la opción tradicional de habitar una vivienda propia o alquilada (compartidas o no) se agrega hoy la de acceder –y aquí no estamos hablando de la legalidad del título- a una vivienda ocupada subrepticamente o a la

² El sistema de alquileres escalonados consiste en fijar un precio único y global para todo el período de vigencia del contrato, por ejemplo por dos años y luego dividirlo en períodos más cortos, generalmente semestres, de tal manera que los primeros fueran menores a los sucesivos, expresando una inflación estimada desde el inicio por las partes y la suma total de los arriendos mensuales de cada semestre resultara finalmente la estipulada para todo el contrato,

instalación de una casilla o cualquier tipo de construcción precaria en una "villa de emergencia". Es válido suponer que sólo se optará por la tercera alternativa, si las dos primeras, compra o locación, estuvieran fuera del alcance de quienes necesitan una vivienda, y de allí se infiere sin esfuerzo que para desalentar ocupaciones clandestinas deben fortalecerse las opciones legales, esto es la oferta de unidades para alquiler o compra, esta última potenciada con créditos hipotecarios, adecuados, en tasas y requisitos, a las posibilidades de una mayoría de demandantes.

Por derivación, desalentar esas ofertas es, inexorablemente, empujar a miles de familias a la informalidad y, sin duda, ello ocurrirá, más temprano que tarde, a poco que se recuerde que, siempre, la intervención estatal en esta materia conllevó la retracción de la oferta de viviendas en alquiler y que esta retracción, también de manera inexorable, ha implicado el aumento de los valores de aquellas que permanecieron en el mercado. Aunque es de Perogrullo, no será ocioso recordar una tercera "inexorabilidad": todo el proceso culmina en expulsar a más personas del alquiler y, dado que el factor de fomentar la creación de nuevas unidades mediante créditos a la construcción y principalmente hipotecarios para la compra es al momento sólo incipiente, el crecimiento vegetativo y la pertinacia de la migración no podrán sino encontrar cobijo en la informalidad.

Ciertas características del mercado de locación de inmuebles para uso habitacional.

Tal vez no sea inoportuno resaltar ciertas características del mercado de locación de inmuebles "habitacionales" para comprender el porqué de los fracasos de la reiterada normativa de emergencia anterior, pues estas características son estructurales y, por serlo, permanecen en el tiempo más allá de las coyunturas estacionales que si bien pueden afectar uno de los factores, en particular el precio, no alteran la esencia ni la naturaleza de este mercado.

El bien que constituye el objeto de este mercado no es un bien de consumo, ni un bien mueble, ni un servicio. Por el contrario, es un bien durable -e inmueble- no destinado a agotarse con el primer uso. De allí que quienes lo detentan no resulten "consumidores" en sentido estricto y de allí que la locación inmobiliaria esté expresamente excluida de la legislación sobre consumo³. Más aun cuando el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación legisla ahora sobre los "contratos de consumo" (Título III, arts. 1092 a 1122) en forma claramente separada de otros contratos, incluyendo el de locación.

Además, el bien que se ofrece al mercado no es uno cuya naturaleza derive en un único destino. Los inmuebles habitacionales no son adquiridos solamente para ser alquilados a diferencia de aquellos productos o servicios exclusivamente destinados a ser consumidos, pues

³ De allí que el Estado no pueda intervenir administrativamente en los contratos de locación, pues dependencias como las creadas para defender al consumidor y/o a la competencia, carecen de facultades para hacerlo.

carecen de otra utilidad económica. Fuera del supuesto de los adquiridos para ser habitados por el nuevo propietario, no son en absoluto pocos los casos de compra como "reserva de valor", esto es al simple efecto de invertir en un bien duradero para protegerse de la inflación, con el agregado de que el bien servirá para mejorar la situación crediticia del dueño y, en su caso, para colaborar con el despegue económico de los hijos y, finalmente, para dejarlo como herencia o legado. Esto implica que el propietario de este tipo de inmuebles no está compelido, ni por la naturaleza de la cosa, ni por su actividad empresarial, a alquilarlo en cualquier condición. Las ventajas, si se quiere secundarias, si se quiere culturales, pero siempre reales, de sacarlo del mercado son suficientemente atendibles como para no advertir que si un propietario considera que las condiciones legales que rigen la locación son insatisfactorias, riesgosas o inconvenientes, no hesitará en retener el inmueble cuando la relación costo/beneficio lo incentive a privilegiar las otras ventajas que conlleva mantenerlo en su patrimonio, o, eventualmente, venderlo y percibir el dinero de la operación.

Por otra parte, los "jugadores" de este mercado, no son, en abrumadora mayoría, "fabricantes" del bien que ofrecen. Este dato es evidente en la propiedad horizontal. El propietario de un inmueble, devenido oferente en el mercado locativo, lo ha adquirido, si fuera nuevo, a un "productor" (desarrollador generalmente, quien no suele construir viviendas para ser él quien las alquile), o si fuera usado, a alguien de parecida situación a la suya. Tampoco son comerciantes que hacen del alquiler su profesión habitual. No debe confundirse su rol con el de los corredores inmobiliarios que sí hacen habitual su actividad: éstos no son parte del contrato y su participación se limita a "mediar en la negociación y conclusión" (art. 1345 CCCN) de un alquiler. Esta característica de los oferentes corrientes en el mercado del alquiler, se suma a la innecesidad de ofrecer imperiosamente un inmueble en locación, porque al dato de que la naturaleza de la cosa no torna en absoluto indispensable darle un uso locativo, se agrega que la naturaleza del propietario promedio tampoco lo compele a alquilarlo en cualquier situación, dado que, como se dijo, puede eventualmente sacarlo del mercado, retenerlo, venderlo o usarlo como garantía de un préstamo hipotecario, si necesitara liquidez, sin que se resientan sus otras fuentes de ingresos, profesionales, laborales o previsionales, que, ellas sí, podrán ser principales y habituales.

Debe asimismo destacarse que no constituyen ni pueden constituir un sector monopólico. La mera dispersión de la oferta sería suficiente para descartar tal hipótesis. Ni siquiera puede existir oligopolio por las mismas razones. Quienes suelen imputarles a los propietarios tales características, suelen confundir escasez con monopolio u oligopolio. El profundo déficit habitacional del que dan cuenta todas las estadísticas y publicaciones públicas y privadas, acredita con incontestable elocuencia que lo que falta son viviendas, lo que equivale a decir que las existentes son insuficientes porque son pocas. Como vimos, la locación es sólo una de las maneras de paliar dicho déficit. Pero resulta que el sub mercado del alquiler sufre exactamente el mismo mal que el mercado general de la vivienda y, va de suyo, siendo pocas las unidades ofrecidas, pocas serán sus dueños. La oferta de viviendas en alquiler está constituida por una dispersa cantidad de propietarios que, como se dijo, no son los "productores" ni "fabricantes"

de los inmuebles, de tal suerte que ni siquiera por vía elíptica puede imputársele responsabilidad alguna en la escasez. Por el contrario, es hartamente presumible que si la locación fuera una fuente de ingresos razonablemente segura y existieran más casas y departamentos construidos (ni hablar si existieran créditos para facilitar la compra) habría más oferta para alquilar, de manera tal que ninguna actitud monopólica cabe atribuirles a los propietarios respecto de la insuficiencia de unidades en el mercado.

Por similares razones, tampoco puede imputárseles actitudes o comportamientos monopólicos para la fijación de los precios. General y mayoritariamente, el precio del alquiler ofrecido no es fijado arbitrariamente por el propietario quien no suele contar con toda la información necesaria para determinarlo, aun cuando haya alquilado alguna unidad tiempo antes, porque las circunstancias puntuales de ubicación, estado del inmueble, cambios en los requerimientos del mercado y una buena cantidad de etcéteras, aconsejan consultar a un corredor inmobiliario de confianza. Estos profesionales darán su opinión sobre el precio a pretender apelando a conocimientos propios de su profesión, en especial la compulsa de operaciones similares en zonas cercanas. Pero el valor que en definitiva se asigne a la oferta no será producto de un proceso de FORMACION de precios, ajeno a la incumbencia y posibilidad de los corredores y obviamente de los propietarios, sino de un sistema de INFORMACION con el que sí suelen contar las inmobiliarias, que ilustrará precisamente sobre el estado del mercado y los precios en un momento y lugar dados. Considerar este mecanismo como propio de una práctica monopólica apta para fijar precios en el mercado, equivale a afirmar que cualquier otro sistema de información sobre valores de cualquier mercado – de granos, bursátil o el que se quiera- incurrirá en una práctica monopólica desde que "forma" los precios en cuestión. Será oportuno recordar que hace no mucho tiempo en la Argentina se prohibió la difusión de determinados precios y estadísticas privadas, bajo el argumento de que distorsionaban el mercado e inducían la suba de precios. Parte de esa línea de pensamiento subyace solapadamente en la afirmación de que existe un cártel de propietarios que contribuye a mantener elevados los precios de las locaciones habitacionales, o directamente a determinarlos.

Por todo ello, para comprender cabalmente el funcionamiento del mercado de alquileres para vivienda familiar deben considerarse las características que lo hacen especial y, al mismo tiempo, atenderse aquellas que son generales para cualquier mercado:

- la demanda está constituida exclusivamente por personas físicas
- Esas personas pertenecen mayoritariamente al sector con ingresos insuficientes para adquirir una vivienda en propiedad.
- La vivienda es una Necesidad Básica que toda persona deberá satisfacer inexorablemente.
- Los bienes objeto del mercado son inmuebles no consumibles y por ello la locación no es un contrato de consumo

- La locación no es ni la única ni la mayoritaria vía utilizable ni utilizada para acceder a una vivienda.
- La oferta está mayoritariamente conformada por propietarios desvinculados uno de otro.
- Estos propietarios no son los "productores" de los bienes que ofrecen y esta absolutamente fuera de su ámbito de actividades e incumbencias, la posibilidad de ampliar la oferta creando nuevas unidades.
- No existen organizaciones de propietarios -ni por sí ni por medio de entidades de corretaje- *cartelizados* con aptitud real y efectiva de determinar el precio de las locaciones urbanas. Las pocas que existen son meramente testimoniales o enfocadas a los alquileres de temporada de unidades amuebladas.
- La propiedad de un inmueble otorga a su dueño varias posibilidades de servirse de ella fuera de darla en locación.
- Si la renta obtenible de un alquiler, a criterio de cada propietario, no guarda proporción con los riesgos de ver restringida su potestad sobre el bien, es esperable –como lo acredita la experiencia histórica- que deje de alquilarlo.
- Si se retira del mercado determinada cantidad de unidades y no se construyen nuevas destinadas a alquilar en un número equivalente, el "stock" de oferta disminuirá.
- Si la oferta disminuye, como en todo mercado, el precio tenderá a subir.
- Si los precios suben en razón de insuficiencia de oferta, pero los ingresos familiares no lo hacen, será mayor la desproporción entre renta y alquiler y mayor la cantidad de personas imposibilitadas de acceder a una vivienda por esta vía.
- Si las ofertas de venta, especialmente la asociada al crédito hipotecario, permanecieran estables o fueran insuficientes, como aun lo son a la fecha, la necesidad básica de vivienda estará cada vez menos satisfecha para cada vez más familias.
- Si aumentara la demanda de viviendas en compra por el crecimiento del crédito hipotecario, es posible que el precio de las mismas suba y dicho aumento afectará a TODAS las unidades disponibles inclusive a aquellas destinadas a ser alquiladas.

Desconocer o pretender ignorar o modificar por vía legislativa, estas características del mercado de la locación de inmuebles destinados a uso habitacional, mediante una intervención puntual exclusivamente en el mismo, hará que alguna de esas características opere automáticamente y produzca la autorregulación que, en el caso, no será sino que la oferta se restrinja con las consecuencias ya descritas. Pero, desde que la vivienda es una necesidad básica del ser humano, toda intervención puntual e irreflexiva, provocará otra consecuencia asociada en un mercado más amplio, más abarcativo y más esencial: el de la vivienda en general y allí el agravamiento de la insatisfacción de aquella necesidad básica, no puede, claramente, ser consentido, pero mucho menos provocado desde el propio Estado.

Es entonces probable, que si se produjera una retracción en la oferta futura, los precios, por la inevitable consecuencia de las leyes del mercado (no debe olvidarse que el Estado no está agregando suficientes nuevas viviendas a la oferta) tenderán a subir. En primer lugar por la disminución del stock en juego. Pero si los propietarios que continúen en el mercado consideraran –como es posible que lo hagan- que la renta a obtener es insuficiente por lo gastos que no podrán trasladar al locatario, calcularán estos gastos y lo agregarán al precio.

Podrá argumentarse –con alguna razón- que no todo el mercado se moverá en la misma dirección y que habrá propietarios sin capacidad de soportar los costos asociados con un inmueble inmovilizado, pero la profundidad del déficit habitacional es de tal envergadura que cualquier merma en la oferta sólo tenderá a agravarla y poco favor haría al problema de base una norma que además de facilitar el retiro de buen número de unidades del mercado, alentará la suba del precio de la locación de aquellas que permanezcan en el mismo, contribuyendo, por otra parte, a alimentar la inflación pues los índices reflejarán el aumento nominal del valor de los alquileres, con prescindencia de que al inquilino llegue a costarle lo mismo porque dejó de pagar, por ejemplo, ciertos impuestos que afectan al inmueble o determinadas comisiones propias de la operación.

No será inoportuno recordar que aun en tiempos en que el mercado inmobiliario de venta de unidades sufriera las mayores retracciones de las que se tenga memoria, salvo escasas excepciones, los propietarios –seguramente por aquello de defender la reserva de valor- prefirieron asumir los costos de mantener durante años un inmueble ocioso, antes que convalidar una baja de precios. Debería tenerse en cuenta esta cercana experiencia para revisar si no es probable que una nueva intervención estatal no agrave, también por esta vía, el problema que pretende mitigar y que, como ocurrió con el “corralito” y el “cepo” cambiario, deba recurrirse a una segunda intervención en el mercado para evitar algún efecto no querido –aunque previsible- derivado de una norma anterior y posteriormente otra intervención más, cuando el mercado encuentre como autorregularse y así sucesivamente, de la misma manera que las añejas leyes de emergencia locativa fueron multiplicándose cada vez que se verificaba un nuevo “problema” derivado de alguna precedente excepción al régimen general de la locación.

Se dijo más arriba que es posible que no toda la oferta se comporte de igual manera. Esta circunstancia, además de ratificar la inexistencia de pretendidos monopolios, merece una atención particular. Habrá sin duda quienes no podrán soportar los costos de un inmueble ocioso y estarán compelidos por ello a darlo en locación. Pero a poco que se observe que esta porción de propietarios es aquella constituida –también en abrumadora mayoría- por quienes adquirieron esas unidades para obtener una renta complementaria a la proveniente, por ejemplo, de una jubilación, deberá inexorablemente concluirse que quienes queden “prisioneros” de un sistema, serán los más vulnerables, toda vez que éstos también existen, y en un número significativo, aun siendo propietarios. En estos casos la transferencia de costos y la inmovilización del inmueble por más tiempo que los habitualmente convenidos en plaza, no

hará sino agregar una nueva y relevante inequidad: achicar aun más menguados ingresos, que se suma a las anteriores observaciones aquí formuladas a la tendencia de regular el mercado locativo modificando, sin un profundo análisis de las consecuencias, la normativa de fondo que el nuevo código civil ha instaurado en la materia.

La locación es una herramienta necesaria de toda política habitacional. 4. Riesgos de ignorarla o desalentarla. Casos de fomento.

Si bien se acepta generalmente que quienes alquilan su vivienda lo hacen sólo porque no pueden adquirirlas en propiedad, esta percepción puede ser válida en términos de casos mayoritarios y en una sociedad y momentos dados, pero no es universal. El valor de venta de unidades en cualquier ciudad importante de países en los cuales el crédito hipotecario es razonablemente asequible, es mayor que en aquellos donde el crédito es escaso, oneroso o desproporcionado con los ingresos de los demandantes. Ello, como consecuencia de una de las características del mercado, ya vista: si existe crédito abundante se incentivarán la demanda y subirán los precios, hasta alcanzar un determinado equilibrio. En esas condiciones, más el agregado de aquellos que por motivos de preferencias financieras familiares o derivados de cambios habituales del lugar de trabajo, entre otras razones, nunca serán pocos quienes se decidan, por necesidad o preferencia, en apelar a la locación como forma de solucionar su necesidad de vivienda.

Una sana política de vivienda no debería prescindir de la locación como instrumento sumamente apto para disminuir el déficit habitacional, sumado a la simplificación, abaratamiento y difusión del crédito hipotecario y a la intervención directa o indirecta del Estado en la construcción de nuevas unidades. No todas las necesidades tienen el mismo origen, ni, por ello, ninguna herramienta debe ser apriorísticamente desechada para atender problemáticas diferentes. De allí, que conviene fomentar, no desalentar, la existencia de viviendas destinadas a la locación.

Inclinarse por incentivar, exclusiva o principalmente, una vía de acceso a la vivienda en desmedro de otra, por ejemplo, la adquisición del dominio, suele provocar profundas distorsiones en los precios, que, si no son advertidas a tiempo, no contribuirán a solucionar, sino a agravar el problema. No se están aquí desconociendo en absoluto las ventajas de acrecentar el número de propietarios facilitando el crédito: no hay duda en ello; lo que se propone al análisis es verificar si un desajuste entre las opciones, no finaliza agudizando las dificultades para acceder a la vivienda, en especial por la concurrencia –sino no se equilibran en tiempos razonablemente contemporáneos- de un esperable incremento de precios, una ampliación de la brecha entre el valor de compra y las disponibilidades financieras familiares y una disminución del stock ofertado.

La posibilidad de que ello ocurra no es abstracta.

⁴ Ver SPROVIERI, Eduardo J. *LA VIVIENDA SOCIAL EN ALQUILER*. Ed. nobuco.

Vinculado al COMITÉ DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, CULTURALES Y SOCIALES de las Naciones Unidas ⁵, se creó el cargo de Relator Especial en temas de vivienda. En 2012, la Relatora Especial,, la arquitecta brasileña Raquel Rolnik, analizó en su informe ante la Asamblea General la situación mundial de la vivienda social, poniendo especial énfasis en advertir que la tendencia a considerar la vivienda más como un activo apto para garantizar créditos hipotecarios *securitizables*, que como un bien imprescindible para satisfacer una básica necesidad humana, fue desplazando las políticas públicas hacia el fomento de la propiedad facilitada con crédito abundante, en desmedro de la locación como forma de tenencia.

Señaló entonces que las crisis de las *subprime* en los Estados Unidos tuvo ese origen, explicando en qué han consistido las políticas de vivienda durante el último siglo y en particular en las últimas décadas, destacando el papel que ha tenido la vivienda en las políticas de desarrollo económico y el impulso de la propiedad privada como principal forma de tenencia en casi todo el mundo. La combinación de estos dos factores, junto con la internacionalización y la desregulación de la economía, ha llevado a una fuerte -en palabras de la Relatora- "*financiarización*" de la vivienda.

Luego de analizar las políticas actuales de "*financiarización*" de la vivienda, entre las que destaca el impulso de los mercados hipotecarios, la Relatora concluye que este paradigma, predominante en determinadas zonas del planeta, ha fracasado respecto a la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda de la mayoría de la población, y en especial de las personas más pobres o en situación de vulnerabilidad.

Como ejemplo, el informe destaca la situación de España, donde la concesión indiscriminada de créditos hipotecarios, junto con la carencia de un parque público de alquiler asequible y el impulso de la propiedad como forma de tenencia casi exclusiva, motivó primero una escalada sin precedentes en el precio de la vivienda, e inmediatamente después el sobreendeudamiento de las familias y los centenares de miles de ejecuciones hipotecarias y desalojos que se produjeron desde el estallido de la burbuja ⁶.

Va de suyo que en absoluto se propicia aquí el abandono de las políticas destinadas a ampliar el universo de propietarios de viviendas, ni dejar de utilizar valiosos instrumentos financieros derivados, como por ejemplo, la titulización -*securitización*- de hipotecas. En línea con otra parte del informe de la Relatora Especial en el que aconseja que los estados adopten una política de fomento de las locaciones, lo que se propicia es poner cuidado en el desequilibrio que puede conllevar desalentar la locación, sobre todo si no se advierte que pivotar una política de vivienda, sino exclusiva, al menos preponderadamente, en el crédito hipotecario, implicará consecuencias sin dudas indeseadas, pero, también sin dudas, evitables.

⁵ Ver en este libro: *Los tratados internacionales con jerarquía constitucional y un nuevo paradigma del derecho a la vivienda*” en el capítulo *DERECHO CONSTITUCIONAL*.

⁶ Ver el informe en www.observatoriodesc.org/informe de la relatora de vivienda de Naciones Unidas sobre la *financiarización* de las viviendas.

Como ejemplo de que no se trata aquí de hacer una suerte de *match* entre diversos sistemas de tenencia (en el caso los que derivan del carácter de dueño o de locatario), es de destacar que en los Estados Unidos, el país donde, como consecuencia de una utilización desaprensiva de las hipotecas y de su titulización, nació la crisis de las *sub prime*, en línea con los requerimientos de un razonable equilibrio entre distintos regímenes de tenencia de vivienda, sigue teniendo plena vigencia un sistema de promoción de alquiler social que fue instaurado por ley en 1937, para atender los requerimientos que la profunda crisis de la década del '30 provocara, entre otras, en materia habitacional.

Con varias reformas desde su promulgación, una parte especial de la ley, conocida como Sección (Section) 8, instaura un sistema por el cual, determinados inquilinos previamente inscriptos en algunas de las oficinas públicas competentes ante la cual debieron acreditar su situación socio-económica, se hacen acreedores de un vale (voucher) de hasta el 70 % del precio del alquiler. Este precio está fijado sobre bases objetivas del mercado y se aplica a las viviendas cuyos propietarios hayan ingresado al sistema, que no son pocos, dado que tienen garantizado el pago de una parte relevante del alquiler aun cuando tienen prohibido percibir sumas fuera del precio pactado, si bien es cierto que muchos prefieren no ingresar para no someterse a inspecciones periódicas de la autoridad de aplicación ni quedar ostensiblemente bajo el "radar" de la entidad recaudadora de impuestos. El sistema permite a quienes necesiten vivienda y acrediten insuficiencia de recursos familiares para hacerlo, alquilarla con bastante libertad dentro del mercado privado, sin perjuicio de poder hacerlo dentro del más acotado mercado de viviendas públicas que también prevé la *section 8*. El ente que administra todo el sistema se conoce por las siglas PHA (por su denominación en inglés: *Public Housing Authority*) y es quien pagará al locador la diferencia entre el 30 % de los ingresos familiares determinados para cada postulante inscripto y el precio aceptado para el alquiler de la vivienda.⁷

El programa de *vouchers* previsto en la *Section 8* está, claramente, destinado a subsidiar a la demanda, esto es a los locatarios, desde que a ellos se les complementa lo necesario para integrar la totalidad del precio del arriendo. Pero existen sistemas de promoción dirigidos a la oferta como modo de hacer más asequible el alquiler por la vía de poner en el mercado más viviendas para locar y de esa manera conseguir que los precios bajen.

Ya se mencionó en este capítulo la ley 23.091 ⁸ y se adelantó que introdujo en la Argentina un régimen de promoción especialmente destinado a fomentar la construcción de viviendas para su alquiler. Los beneficios establecidos eran casi exclusivamente fiscales y consistían en reducciones en los impuestos a las ganancias, al patrimonio, de sellos y al valor agregado (art.13) para las viviendas que se destinaran a alquiler sean nuevas o usadas, siempre que cumplieran los estándares fijados por la ley (arts.11 y 12, inc. b) se ajustaran a los plazos y

⁷ Ver, en inglés, los detalles y requisitos del programa de vales (vouchers) de la Section 8 en <https://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/programdescription/cert8>

⁸ Bol.Of. 16/10/84.

modalidades establecidos y se mantuvieran afectadas al sistema por plazos también determinados (art. 16). Por el art. 22 se invitaba a las provincias a adherirse al sistema, agregando la eximición de los tributos locales que cada jurisdicción considerara oportuna. Por tratarse de un sistema de excepción que alteraba las alícuotas de los impuestos mencionados, la ley determinó un lapso para acogerse (art. 29) que venció hace hoy más de tres décadas.

Los resultados de la aplicación de la ley 23.091, considerando su corto plazo de vigencia fueron realmente los esperados pues en su mérito se construyeron varios edificios de vivienda destinados al alquiler. Sería más que oportuno que se retome el espíritu de dicha ley, bien que adecuada a las realidades actuales y considerando la existencia de nuevos impuestos y demás datos derivados de la reforma constitucional de 1994, fomentando la oferta de viviendas vía el contrato de locación. Hacerlo será, sin duda, no sólo obrar conforme al art. 14 bis de la Constitución Nacional, cumpliendo su mandato y el de los pactos internacionales a los que la República Argentina ha adherido, sino también actuar oportuna y eficazmente para paliar la previsible alza en los valores locativos resultante de la previa suba del precio de los inmuebles derivada a su vez –todo se relaciona– del incremento de los créditos hipotecarios, de tal modo que resulten atendidas la advertencia de la Relatoría Especial de la Naciones Unidas y las experiencias de aquellos no pocos países que asistieron a “burbujas inmobiliarias”, escalada de precios y avalanchas de créditos, para sufrir poco después la desesperanza propia de desalojos masivos y de nuevos, más e imprevistos afectados por un proceso que estamos a tiempo de evitar.

Fomentar la locación de inmuebles destinados a vivienda –sin el menor desmedro de facilitar al mismo tiempo toda otra alternativa posible– será asimismo una excelente manera de sepultar en el pasado la increíble retahíla de normas de excepción instaladas en el derecho argentino que solamente contribuyeron a consagrar inequidades, ahondar la inseguridad jurídica, promover la informalidad y agravar el déficit habitacional.

Finalmente, no existe mayor discrepancia acerca de que dos hechos están coincidiendo en estos momentos: por una parte se estima que el porcentaje de renta obtenible del alquiler de viviendas es, en relación con el valor de los inmuebles y sus gastos de mantenimiento, uno de los más bajos de los que se tenga memoria y ronda alrededor del 4% anual o menos y, por otra parte, la cantidad de horas que un trabajador promedio debe emplear para pagar el alquiler es una de las mayores que se recuerde, ecuación que según la mayoría de los especialistas se debe a que los salarios argentinos son demasiado bajos para los precios relativos del país, pues el porcentaje de renta derivada de alquilar es de los menores de toda la región.

Por todo lo hasta aquí expuesto, antes de la última reforma al Código Civil y Comercial en materia locativa, adelantamos: “De allí que, ante un infundado y extemporáneo intento del Senado de la Nación, de recurrir a una nueva excepción al sistema de fondo que rige la locación, ahora instituido por un reciente Código Civil y Comercial, deberíamos presumir

que su viejo miembro, el senador Ibarlucea, miembro informante de la ley de 1921, levantaría su voz para recordarle a sus pares que el problema se debe como entonces a la falta de viviendas disponibles para alquiler, que no venimos de una gran guerra ni mucho menos de una crisis que justifique una nueva excepción, que la solución de aquellos tiempos fue transitoria y no para que después de casi cien años fuera resucitada, que la solución está en promover la construcción de viviendas para ampliar la oferta y bajar los precios y que, en definitiva, poco han aprendido si se ven compelidos a retomar medidas que el tiempo debería dejar en el olvido a la luz de los pésimos resultados que tuvo la legislación de emergencia cuando se transformó en la única política permanente para solucionar el problema que, hoy hace casi un siglo, la motivó. Y valiéndose para hacerlo, de prácticamente los mismos argumentos que él debió esgrimir, como si el país no hubiera progresado en nada desde entonces, como si el primer senador socialista de America no fuera hoy más que una calle del barrio de la Boca y no una voz actual y esclarecida, como si estos últimos cien años no fueran de soledad, sino de vacío"!

Pero, a pesar de los antecedentes y desajustes descriptos, las previsiones del código civil fueron modificadas y hoy rigen las reformas introducidas por la ley 27.551 que varió, entre otras disposiciones, la duración mínima del contrato de locación, el régimen de actualización del cánón locativo, las garantías, etc. Y, dando razón a nuestras advertencias, desde la vigencia de estas reformas, no sólo no se detuvo en absoluto el crecimiento de las "villas de emergencia", sino que se potenció con una virulencia pocas veces vista antes el fenómeno conocido como "toma de tierras". Y, además y sobre todo, se verificaron con asombrosa precisión dos circunstancias también previstas: se retrotrajo profundamente la oferta de unidades en alquiler y los precios de la locación de inmuebles urbanos, como consecuencia obvia y directa de la retracción del mercado, subieron muy por encima de cualquier indicador inflacionario.

Todos los periódicos han dado elocuente y detallada cuenta de tales hechos. Varias publicaciones del primer mes de 2021 anuncian que el "precio de los alquileres" subió en la CABA un 62 %, esto es 17,7 % más que la inflación de 2020, que fue del 36 % ?.

Y si bien es cierto que las particulares circunstancias que impone la pandemia del Covid 19 requieren a sus vez especiales medidas, no es menos cierto que en materia locativa la insistencia en introducir normas de emergencia cuya probada ineficacia cumple ya un siglo, no hace sino prever que los viejos, reiterados y conocidos "efectos no deseados" (pero hasta altura inevitables) de tales decisiones volverán a manifestarse y entonces, a nuestras penurias derivadas de un largo confinamiento, veremos como se agregan las que sufrirán miles de argentinos. De un lado, aquellos que no podrán acceder a ningún régimen de tenencia de vivienda, ni por compra ni por alquiler y compelidos, por ello, a algún tipo de informalidad para satisfacer su necesidad básica de cobijo. Por otro, quienes pusieron parte relevante de su futuro en la renta locativa como complemento de un haber jubilatorio que, tampoco, debe

⁹ *Ámbito Financiero* ed. del 6/01/21, según datos de Zonaprop, entre otros.

destacarse, brilla por su razonabilidad y verán como el Estado Argentino los transforma en deudores de un subsidio que explícitamente reconoce a los locatarios pero cuyo costo no asume.

El estado tiene herramientas más justas, más idóneas y más apropiadas para paliar ciertos efectos de la pandemia, que afecta a todos por igual, que insistir en remanidas, vetustas e ineficientes fórmulas que no harán sino agregar muchos más perjuicios al conjunto de la sociedad y sin que se observe que el daño estructural y permanente que hará a la seguridad jurídica se justifique siquiera por un "beneficio", probadamente inexistente, claramente circunstancial y pretendidamente fundado en coyunturas o emergencias sin relación causal con la cuestión locativa.

Es de esperar por ello, que se apele a la creatividad, se aprecie la experiencia, se considere la equidad, se respete el derecho de propiedad, se asuma la obligación de consagrar el bien común y se desista de toda intención de repetir reiterados errores poniendo parte de la carga de una emergencia en el platillo de sólo un sector social, cuando tales procederes no sólo han mostrado su futilidad para solucionar el problema en tratamiento, sino que han probado su insidiosa y profunda incidencia en agravar de manera permanente el siempre creciente déficit habitacional argentino.

** Abogado. Asesor Letrado y Presidente de CAVERA – CAMARA DE LA VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO URBANO DE LA REPUBLICA ARGENTINA. Con la colaboración y aporte del Arq. Eduardo J. Sprovieri. Actualizado con datos a enero 2021.*