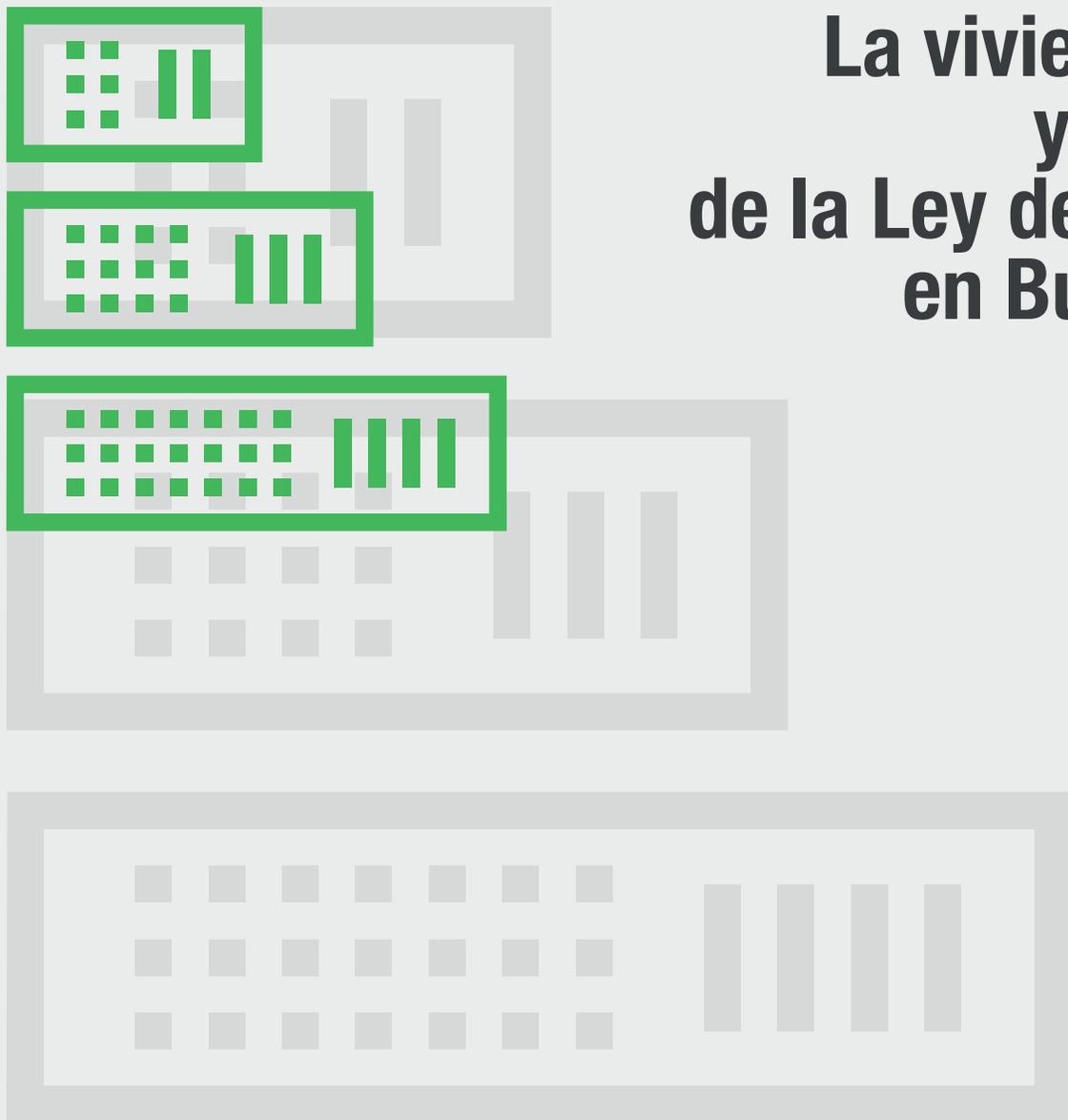
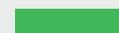


Informe

La vivienda ociosa y el impacto de la Ley de Alquileres en Buenos Aires

2023



La vivienda ociosa y el impacto de la Ley de Alquileres en la Ciudad de Buenos Aires

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, Social y Urbano

Este informe fue realizado entre septiembre de 2022 y febrero de 2023

Coordinación: Bruno Giormenti Moravec.

Investigación y redacción: Pilar Martínez y Bruno Giormenti Moravec.

Edición: Paula Basílico.

Diseño: Ivan Piroso Soler.

Resumen Ejecutivo	6
Presentación	9
Primera parte: La situación habitacional en CABA	13
1.1. Cinco dimensiones sobre el acceso a vivienda en la CABA	13
1.1.1. Villas, asentamientos y barrios populares	13
1.1.2. Déficit habitacional	15
1.1.3. Hacinamiento	16
1.1.4. Tipos de viviendas de los hogares	18
1.1.5. Régimen de tenencia	20
1.2. Acerca de la dinámica construcción en la CABA	24
Segunda parte: El problema de las viviendas ociosas	31
2.1. Presentación	31
2.2. Un debate conceptual y metodológico: ¿qué es la vivienda ociosa y cómo se mide?	31
2.2.1. ¿Cuál es la tasa de viviendas vacías en el mundo?	33
2.3. Experiencias internacionales para abordar la problemática de la vivienda vacante	35
2.3.1. Canadá: El “impuesto a las casas vacías” de Vancouver	38
2.3.2. Francia: el Impuesto sobre viviendas desocupadas	39
2.3.3. La dificultad para determinar los efectos de estas medidas	42
2.4. Tres aproximaciones para medir las viviendas ociosas en CABA	43
2.4.1. El procesamiento de datos del Censo 2010	43
2.4.2. La investigación de Juan José Cruces	48
2.4.3. El trabajo del IVC y la Mesa de Viviendas Vacías de la CABA (2018)	48
2.4.4. Puntos fuertes y débiles de cada medición	50
2.5. Sobre el consumo eléctrico como indicador para determinar la vacancia	52
2.5.1. Los criterios planteados por Cruces e IVC	52
2.5.2. Simulación de consumos eléctricos	53
2.5.3. Consideraciones sobre el consumo eléctrico	56
2.6. Acerca de los proyectos presentados para penalizar la vivienda ociosa en la Ciudad de Buenos Aires.	57
2.6.1. Análisis de los proyectos según variables	57
2.6.2. Una mirada sobre ambos proyectos	62
2.7. Posdata: valores actualizados sobre vivienda ociosa en la CABA	64
2.8. Consideraciones finales sobre la vivienda ociosa	67
Tercera parte: Una lectura sobre el impacto de la ley de alquileres en CABA	71
3.1. La trayectoria de la controvertida Ley 27.551	71
3.2. Modificaciones introducidas por la Ley en la regulación de los alquileres	74
3.2.1. Título I: Cambios en el Código Civil y Comercial de la Nación	75
3.2.2. Título II: Regulaciones complementarias a la modificación del CCyCN	76
3.2.3. Título III: Programa Nacional de Alquiler Social	77

3.2.4. Título IV: Métodos alternativos de resolución de conflictos	77
3.3. Críticas y tentativas de reformas de la Ley de Alquileres	77
3.4. Apostilla metodológica: acerca de la selección de datos	81
3.5. Contratos de alquiler registrados	82
3.6. Movimientos en la oferta de avisos de alquileres	83
3.6.1. La evolución de los avisos de oferta de alquileres a nivel Ciudad	83
3.6.2. La evolución de los avisos de oferta de alquileres según las comunas	85
3.7. Los alquileres turístico-temporarios y su influencia en la oferta	90
3.8. Evaluación de la dinámica en los precios de oferta de alquileres	92
3.8.1. Precios de oferta de alquileres e inflación a nivel Ciudad	93
3.8.2. Precios de oferta de alquileres e ingresos a nivel Ciudad	97
3.8.3. Precios de oferta de alquileres e inflación a nivel comunas	100
3.8.4. El problema de la dolarización	106
3.9. Una mirada complementaria sobre el mercado de alquileres luego de la sanción de la Ley 27.551	108
3.10. Consideraciones finales sobre el impacto de la Ley de Alquileres	111
Conclusiones: la necesidad de recuperar la autoridad estatal en materia de vivienda	117
Agradecimientos	123
Anexos	124
Anexo 1: Experiencias latinoamericanas en el abordaje de las viviendas ociosas	124
Uruguay y el tratamiento de viviendas abandonadas	124
Anexo 2: Comparación de proyectos presentados que regulan las viviendas vacías/ociosas en la Ciudad de Buenos Aires	127
Anexo 3: Análisis de las modificaciones introducidas por la Ley 27.551	129
Anexo 4: Zonas de la CABA utilizadas para el análisis de la oferta de metros cuadrados en alquiler	132

Resumen Ejecutivo

Sobre la situación general de la vivienda en CABA:

- Barrios populares. El peso relativo de la población en villas con respecto al total de la Ciudad creció un 80% desde el año 2006.
- Déficit habitacional. Un 11% de las viviendas de la Ciudad presentan déficit habitacional según los últimos datos disponibles (Censo 2010). En las comunas del sur de la Ciudad ese porcentaje se ubica entre el 17 y 29%
- Hacinamiento. Para 7% de los hogares de la CABA cuentan con algún tipo de hacinamiento, aunque el porcentaje viene reduciéndose de forma sostenida: -31% desde el 2006. Sin embargo, las comunas del sur exhiben valores que hasta cuadruplican la media de la Ciudad.
- Tipo de vivienda. El 77% de los hogares viven en departamentos. Sólo 2,6% de los hogares habitan en viviendas precarias (hoteles, pensiones, inquilinatos). En las comunas del centro-sur (1, 3, 5) esos valores se triplican.
- Régimen de tenencia. La mayoría de los hogares porteños son propietarios, aunque en los últimos 18 años retrocedieron un -20%. Por el contrario, el 35% de los hogares de CABA hoy son inquilinos (a nivel nacional representan el 20%), aunque desde el 2003 crecieron proporcionalmente un +45%. En las comunas donde decrecen los propietarios, crecen los inquilinos.
- Construcción. Entre 1995 y 2018 se solicitó la construcción de 281.000 nuevas viviendas y ampliaciones, siendo el 40% de tipo lujosa+suntuosa. Entre 2019 y 2022 se autorizaron 9 millones de metros cuadrados, de los cuales el 80% está destinado a vivienda (casi en su totalidad edificios). En los últimos cuatro años el 45% de la construcción se centró en tres comunas: la 13, la 1 y la 14, que con excepción de ciertos barrios de la comuna 1, son los que menores problemas habitacionales presentan.

Sobre la problemática de la vivienda ociosa

- Conceptualización, medición y experiencias internacionales. Hay muchas formas de denominar a la vivienda ociosa en el mundo, así como de medirla. Con una misma metodología, en Europa se registran rangos de vacancia que van del 5 al 31%. Y en distintas partes del mundo se ensayan acciones de penalización o estímulo para reducirla. Vancouver logró una reducción de -25% entre 2017 y 2020, y Francia alrededor de un -13% entre 1997 y 2001. Sin embargo, la disminución de estas tasas no supone necesariamente un aumento en la oferta de alquileres o en el mercado de compra-venta.
- Mediciones en CABA. Hay tres estudios realizados para medir la vivienda en CABA. Utilizando los datos del Censo 2010 es alrededor de un 8,4%. Una investigación del año 2016 a partir del consumo eléctrico de las viviendas determinó que se encuentra en un 6%. Y un nuevo estudio del IVC también a partir del consumo eléctrico estimó 138.000 usuarios por debajo del consumo mínimo, estableciendo así la tasa de vivienda ociosa en un 9,2% para el año 2018. A partir de una simulación de consumos eléctricos, concluimos que la metodología del IVC es la mejor de las analizadas.

- Proyectos. En la actualidad hay dos proyectos de ley presentados para regular las viviendas ociosas. Uno del Frente de Todos, que establece la creación de un impuesto cuya recaudación irá a un fondo para la construcción de viviendas, y otro de Inquilinos Agrupados, que obliga a los propietarios a alquilar las viviendas afectadas en un régimen de alquiler protegido, destinado a sectores con dificultades para acceder a la vivienda. Ninguno ha sido tratado en la Legislatura de la Ciudad.
- Las viviendas ociosas crecen en CABA. La investigación que realizamos determinó que en la actualidad la tasa de vivienda ociosa se ubica en un 12,6%.
- Tomar cartas en el asunto. Considerando la experiencia internacional, los proyectos presentados y el crecimiento del fenómeno es fundamental que la Ciudad empiece a tomar con mayor seriedad el problema, desarrollando iniciativas de registro, estímulo y sanción para detener esta peligrosa tendencia.

Sobre la Ley de Alquileres 27.551

- Contexto. La ley de Alquileres se aprueba y reglamenta en el año 2020, cuatro años después de ser presentada por primera vez, en un contexto marcado por el aislamiento social producto de la pandemia del Covid-19, mientras se encontraba en vigencia el Decreto 320/2020, el cual prohibió los desalojos, prorrogó los contratos vigentes, bancarizó los pagos y congeló los precios, luego de 2 años de aumento real del tipo de cambio y 4 de caída del salario.
- Cambios. La Ley deja librada al mercado la definición de los precios de oferta. En cambio, prolonga el plazo mínimo de alquiler (3 años), establece un indicador objetivo para la renovación de los contratos (el ICL), plantea que la renovación debe ser anual, dispone la obligatoriedad de registrar los contratos en la AFIP, establece con claridad las responsabilidades de cada parte, entre otras disposiciones.
- Reacciones. Los sectores que se opusieron a la Ley plantearon que esta generaría una baja en la oferta y un aumento en los precios, provocando el efecto inverso al que se buscaba. Distintos relevamientos evidenciaron aumentos, a la par que terminó la vigencia del Decreto 320. En un contexto de mayores dificultades económicas, los hogares inquilinos comenzaron a encontrarse con mayores impedimentos para acceder al alquiler. Así se planteó la necesidad de reformar la Ley, llegando a elaborarse dos dictámenes en la Cámara de Diputados para modificarlos. Aún no han sido tratados.
- Impactos de la Ley
 - No hay datos oficiales de contratos registrados. Fuentes periodísticas hablan de un 11% de registro en CABA (algo más de 50.000 contratos).
 - La oferta de nuevos avisos de alquileres formales ha tenido oscilaciones ascendentes y descendentes desde la sanción de la Ley. En agosto de 2021 se encontraba un 33% por arriba de la oferta de julio 2020, mientras que en diciembre de 2022 se encontraba un 26% por debajo. Sin embargo, se evidencia un descenso de la oferta de largo plazo que comienza antes de la ley: entre 2013 y 2019 la oferta de nuevos avisos se contrae un -41%.

- La oferta de nuevos avisos de alquileres aumentó, luego de la sanción de la Ley, en la mitad de la comunas. La contracción de la oferta se produce en el corredor norte de la ciudad, mientras que crece levemente en las comunas del centro y sur.
- No hay información oficial sobre la magnitud de los alquileres turísticos y su crecimiento luego de la sanción de la Ley 27.551. Hay fuentes que hablan de entre 15.000 y 20.000 avisos mensuales solo en Airbnb, y que implica una tendencia en crecimiento al igual que en otras ciudades del mundo.
- Tampoco hay estadísticas oficiales sobre los valores de los alquileres vigentes ni de los valores de finalización de los contratos. La Ciudad solo publica series sobre los precios de oferta.
- Los precios promedio en la ciudad de nuevos avisos de alquiler aumentaron un 8% en términos reales desde la sanción de la Ley. Ese año pasó de tener variación interanual negativa a positiva. Los aumentos reales entre julio 2020 y diciembre 2022 se dan en todas las comunas en las que hay información. La brecha entre comunas más caras y más baratas entre 2017 y 2022 se mantiene en el mismo punto, aunque en 2022 hay menos registros por comuna que en 2017. Actualmente hay un barrio con la totalidad de sus avisos de alquiler formal en moneda extranjera (Puerto Madero) y otros del corredor norte que acentúan esa tendencia.
- Sin embargo, los precios reales promedio en la Ciudad se encuentran por debajo de todo el período 2011-2018 (con excepción del año 2014). Es decir: al igual que la oferta, se observa un descenso sostenido en el largo plazo.
- Los años 2018 y 2019 fueron de pérdida absoluta para casi todo los contratos de alquiler, debido a que se firmaron actualizaciones que estuvieron por debajo de la inflación bianual en todos los meses, disparada a partir de la crisis macroeconómica que se dio en el país. Los aumentos que se dan a partir del 2020 implican, en primer lugar, la búsqueda de recuperación de valor real de los alquileres luego de años de pérdida.
- La pérdida del salario real sostenida durante los últimos años opera como el principal problema para garantizar el acceso a un alquiler. En la actualidad un alquiler de un departamento de 50m² representa casi un 40% del ingreso familiar promedio en la CABA. Si se toma únicamente el 1° quintil representa un 162%.
- El ICL es una herramienta útil para conservar el valor real del alquiler en un contexto de aceleración inflacionaria. De haberse aplicado en el período 2018-2019 hubiera redundado en un mejor resultado para la parte propietaria.
- Perspectivas. Resulta fundamental que los estados nacional y provinciales puedan recuperar autoridad y rectoría en la materia, defendiendo y mejorando las regulaciones existentes.

Presentación

Desde el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano (CEDESU) venimos elaborando una variedad de producciones acerca de la dinámica urbana de la Ciudad de Buenos Aires. Por “dinámica urbana” entendemos la articulación concreta de un conjunto de variables que operan de forma simultánea en un territorio específico, que reflejan los distintos aspectos sociales que competen a la vida en las ciudades: la variación demográfica, la criminalidad, la producción y el consumo, los usos del espacio público, la circulación de personas y mercancías, el acceso a la vivienda, el hábitat y el ambiente, entre otras. A su vez, estas variables están co-determinadas por las políticas públicas que desarrollan el estado nacional y local. Estas variables no son estructuras independientes de las acciones de las personas. Por el contrario, se encuentran continuamente influenciadas por las acciones y discursos de los y las habitantes de la Ciudad.

Desde esta perspectiva asumimos una mirada interdisciplinaria para abordar las distintas problemáticas que la dinámica urbana presenta. Los trabajos que realizamos hasta el momento partieron de un punto similar: el entendimiento de que la Ciudad de Buenos Aires es un territorio desigual. Esa premisa constituyó el hilo que una las distintas producciones realizadas, en algunos casos como el objeto del trabajo, y en otros como una variable obligada a contemplar en el marco de análisis más amplios. De esta forma, la diversidad de abordajes es tal vez la principal característica del trabajo realizado por el CEDESU.

En este proyecto nos proponemos analizar una de las problemáticas que hemos abordado previamente: el acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de una temática que ha ido ganando terreno en la agenda pública, en la medida que se ha ido dificultando para distintos sectores la satisfacción del derecho a una vivienda digna. Dado el alcance acotado del proyecto, nos centraremos particularmente en dos dimensiones: el mercado de alquileres luego de la sanción de la Ley 27.551 y la problemática de las viviendas vacías.

En julio de 2020 se implementó a nivel nacional la Ley 27.551, conocida como “Ley de Alquileres”¹. Se trató de una modificación del Código Civil y Comercial de la Nación que introdujo toda una serie de cambios en la regulación de los alquileres. Estos cambios tenían que ver con aspectos como los plazos del contrato, los plazos de actualización del valor del contrato, los pagos adelantados, la garantía, el pago de expensas y mejoras de los inmuebles, los mecanismos por los cuales ajustar los valores del alquiler, el registro de los contratos ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, entre otros.

La aprobación y posterior implementación de la ley implicó una polémica en la agenda pública de primer orden. Cámaras de propietarios, representaciones inmobiliarias, agrupaciones de inquilinos y distintos partidos políticos confrontaron alrededor de los beneficios o potenciales

¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27551-339378/texto>

perjuicios que esta ley traería. Habiendo transcurrido dos años de su implementación, nos proponemos responder la pregunta de qué tipo de cambios ocurrieron en el mercado de alquileres en los últimos años, tomando como punto de inflexión la sanción de la nueva ley.

A su vez, el fenómeno de las viviendas vacías es un problema que afecta a ciudades de todo el mundo. Su existencia opera como una presión en el mercado inmobiliario, fundamentalmente si está excluido del mismo al no formar parte del stock de propiedades en alquiler o venta. La dinámica de desarrollo urbano empuja la construcción de nuevas viviendas que no van dirigidas a satisfacer la necesidad habitacional de la población, así como las familias deben lidiar con un mercado cada vez más encarecido en un contexto de serias restricciones económicas. En la medida que las propiedades se han ido transformando en un activo que cumple el rol de “reserva de valor”, las viviendas ociosas han ido ganando cada vez más terreno en ciudades donde el espacio es cada vez más un bien escaso.

Sin embargo, no hay uniformidad a la hora de dimensionar este fenómeno, ni tampoco a la hora de desplegar estrategias para combatirlo. Ciudades de todo el mundo se han dado distintas políticas para revertir el fenómeno. Mientras algunas administraciones se vuelcan a políticas de incentivos dirigidas a los propietarios, otras optan por sanciones o acciones punitivas. Estas dos tipologías de acciones buscan el mismo objetivo, que es que el parque de viviendas en alquiler o en oferta de venta pueda ampliarse. Atender la problemática de las viviendas ociosas puede ser una variable fundamental para que el Estado pueda comenzar a resolver los problemas del acceso a la vivienda que están planteados de forma indudable en la Ciudad de Buenos Aires.

De esta forma, los objetivos generales de este trabajo serán identificar la dimensión de las viviendas ociosas en la CABA, elaborando a su vez un diagnóstico sobre distintas experiencias internacionales que se han propuesto resolver el problema; así como determinar los impactos de la Ley de Alquileres en el mercado homónimo, dando cuenta de los debates que atravesaron su aprobación y posterior implementación. Para encarar ambos objetivos, resulta indispensable realizar un mapeo general acerca de las condiciones de acceso a la vivienda en la Ciudad.

La reconstrucción que nos planteamos hacer está parada sobre la perspectiva que entiende la vivienda como un derecho inalienable de la población. Esa perspectiva no solo se asienta en una larga tradición de lucha social y popular en nuestra país, sino que además se encuentra cristalizada en el artículo 31° de la Ciudad de Buenos Aires:

Artículo 31°: La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y

catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones²

Qué puede entenderse por vivienda digna y hábitat adecuado puede habilitar ciertos debates. En cualquier caso podemos retomar las definiciones planteadas por las Naciones Unidas³ al referirse las condiciones necesarias para hablar de vivienda digna:

- A) Seguridad jurídica de la tenencia;
- B) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;
- C) Gastos soportables;
- D) Habitabilidad;
- E) Asequibilidad;
- F) Lugar;
- G) Adecuación cultural.

Desde este marco abordaremos la investigación, esperando generar un aporte al debate abierto al respecto de qué hacer para resolver los acuciantes problemas de vivienda que atraviesa la población.

El trabajo se organizará en tres secciones. La primera se centrará en elaborar un diagnóstico general sobre la accesibilidad a la vivienda en CABA. En la segunda se desarrollará la investigación sobre la situación de la vivienda ociosa, para en tercer lugar centrarse en la Ley 27.551. Finalmente plantearemos unas conclusiones generales.

² Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a una vivienda adecuada. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

Primera parte

La situación habitacional en CABA

Primera parte: La situación habitacional en CABA

El objetivo de este apartado es realizar una caracterización general de las condiciones de acceso a la vivienda digna de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Para ello utilizaremos datos brindados por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEYC) y del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010). Particularmente nos centraremos en dos ejes. En primer lugar, pasaremos revista de la situación habitacional de la Ciudad, analizando una serie de indicadores sobre la Vivienda. En segundo lugar, nos concentramos en la dinámica de la construcción, apuntando a visualizar qué y cuánto se construye en la CABA.

1.1. Cinco dimensiones sobre el acceso a vivienda en la CABA

A continuación vamos a reunir algunos datos que nos van a servir para trazar una aproximación general a la situación de la vivienda en la Ciudad.

1.1.1. Villas, asentamientos y barrios populares

Conviven distintas definiciones para nombrar a la “ciudad informal”: ese sector urbano que no cuenta con servicios regulares, ni una integración compacta y fluida al resto de los barrios de la ciudad, caracterizado por precariedad edilicia e informalidad en la tendencia, así como peores indicadores sociales y de ingreso. Según el GCABA se encuentran por un lado las “villas”⁴ y por el otro “los asentamientos”⁵, a su vez que el el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)⁶ construye una definición para “barrios populares”⁷. Cada definición tiene sus implicancias prácticas: el RENABAP habla de 48 barrios populares para el año 2018, mientras que la DGEYC plantea la existencia de 14 villas y 32 asentamientos para el 2021. Si se agregan

⁴ “Asentamiento poblacional no planificado, de trazado irregular, surgido de la ocupación ilegal de terrenos fiscales, cuyas viviendas originalmente de materiales de desecho son mejoradas a lo largo del tiempo por sus habitantes y van incorporando servicios públicos y equipamiento comunitario por la acción del Estado, y/o de instituciones de la sociedad civil. Las villas de la CABA se encuentran, en su mayoría, en proyecto de urbanización e incorporación a la trama urbana y poseen saneamiento básico (provisión de agua potable, disposición de excretas y de residuos), sin las condiciones y calidad del servicio del resto de la ciudad”. Fuente: GCABA. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=813

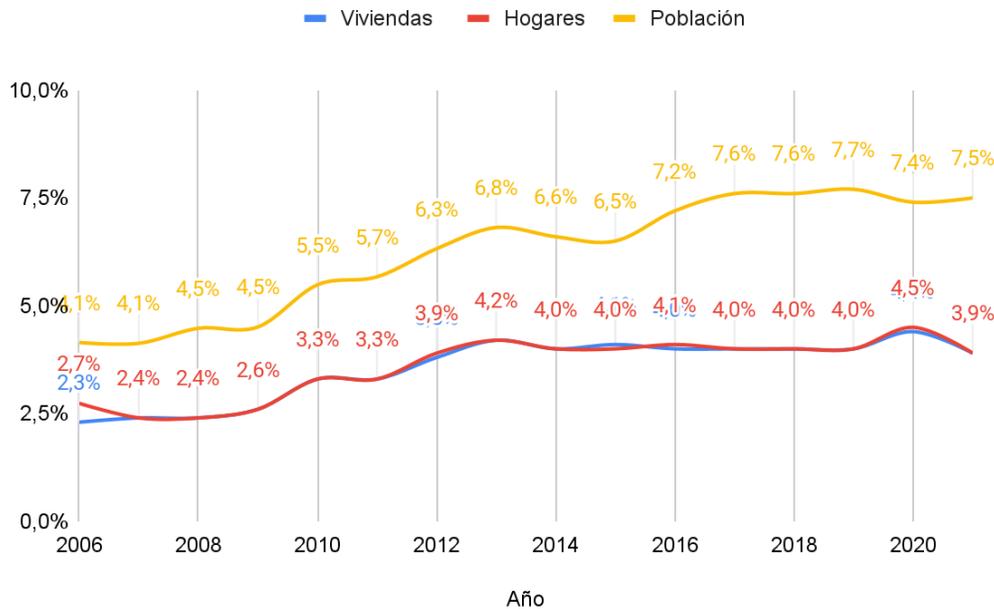
⁵ “Grupos de personas asentadas irregularmente sobre predios estatales o privados que no pueden ser urbanizados, ni destinados a un uso residencial. Se localizan, en su mayoría, debajo de un puente, a la vera de las vías del ferrocarril, en una plaza pública, en un predio baldío, en terrenos inundables, etc. Las construcciones son muy precarias y no cuentan con servicios urbanos. Las condiciones habitacionales son, de hecho, de absoluta transitoriedad.” Fuente: GCABA. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=813

⁶ El Registro de Barrios Populares permite que sus habitantes tengan Certificado de Vivienda Familiar y puedan probar su domicilio, conectarse a servicios públicos, tener cobertura de salud y otros beneficios (Decreto 2670/2015)

⁷ “Se considera Barrio Popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). Fuente: Argentina.gob. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/barrios-populares>

las denominaciones de la GCABA, terminan siendo números bastante similares. A continuación vamos a trabajar con los datos de la Ciudad. Nos interesa señalar un sólo aspecto: el crecimiento de la población viviendo en villas. La Encuesta Anual de Hogares, que realiza la DGEyC todos los años, permite ver estas variables desde el año 2006.

Gráfico 1. Porcentaje de viviendas habitadas, hogares y población en villas sobre el total de la Ciudad.



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Podemos observar cómo el peso relativo de viviendas habitadas en villas de CABA en relación al total de la Ciudad creció un 70%, la de hogares un 42% y la de población un 80%. Es decir: el peso relativo de la población en villas se duplicó en 15 años, creciendo por encima del de los hogares y viviendas. Esta dinámica, a su vez, puede expresar un aumento en la composición de los hogares en villas y asentamientos: hay más hogares y viviendas, pero sobre todo hay más personas.

Hay que destacar que el Gobierno de la Ciudad a través de distintas dependencias lleva adelante procesos de integración en algunos de esos barrios: el Barrio Mujica (ex 31), Playón de Chacarita, Rodrigo Bueno, Ricciardeli (ex 1-11-14), Barrio 15, Carrillo y Lacarra, y Barrio 20⁸.

1.1.2. Déficit habitacional

El Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) comprende al déficit habitacional como los hogares que presentan a grandes rasgos problemas físicos de vivienda. Se divide en dos tipos:

⁸ La mayoría bajo la órbita del IVC (<https://vivienda.buenosaires.gob.ar/#top>), salvo el Barrio Mujica que se encuentra bajo la órbita de la Jefatura de Gobierno.

cuantitativo y cualitativo. El déficit habitacional cuantitativo “comprende a los hogares que carecen de vivienda, la comparten o que habitan en casas de carácter muy precario en términos de sus materiales” que vuelve a la vivienda irrecuperable, forzado al hogar a acceder a una nueva vivienda. Por otro lado, el déficit habitacional cualitativo corresponde a los hogares que habitan viviendas precarias pero que pueden ser intervenidas para subsanar el problema sin necesidad de mudarse a otra vivienda. Ejemplo de estas últimas pueden ser aquellas viviendas que no poseen agua potable o luz eléctrica. El IVC (2019) realizó una tipología de este tipo de déficit a partir de los datos del Censo 2010, que si bien ya tienen un tiempo largo ofrecen un panorama general sobre la situación estructural de la Ciudad.

Se registró entonces que en el año 2010 un 11,6% de los hogares de la CABA poseían déficit habitacional. De ese total, un 6,3% presentaba un déficit cuantitativo, así como un 5,3% de los hogares se encontraban en situación de déficit cualitativo. El gráfico 2 nos permitirá visualizar el déficit habitacional según comunas para ese año.

Cuadro 1. Distribución porcentual de los hogares por tipo de déficit habitacional según Comuna. CABA- 2010

Comuna	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit total
1	8,1%	15,6%	23,7%
2	3,2%	1,6%	4,8%
3	6,4%	11,2%	17,6%
4	10,0%	11,8%	21,8%
5	5,0%	5,6%	10,6%
6	3,1%	1,9%	5,0%
7	10,8%	8,3%	19,1%
8	17,7%	10,5%	28,2%
9	7,8%	3,3%	11,1%
10	5,3%	3,2%	8,5%
11	4,1%	1,4%	5,5%
12	4,8%	1,2%	6,0%
13	2,9%	1,5%	4,4%
14	3,5%	2,0%	5,5%
15	5,2%	3,6%	8,8%
TOTAL	6,3%	5,3%	11,6%

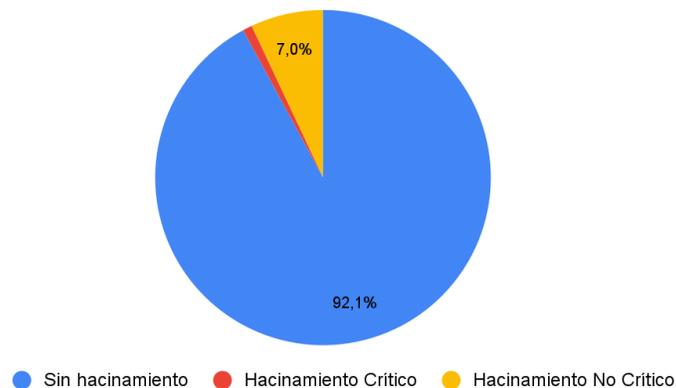
Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010

Se puede identificar que las comunas que superan la media del déficit habitacional de CABA son la 8 con 28%, la 1 con 24%, la 4 con 22%, la 7 con 19% y la 3 con 18%, siendo estas aquellas en donde más barrios populares, conventillos y hoteles con hacinamiento se registran. No serán las únicas variables donde estas variables exhiben los indicadores más comprometidos.

1.1.3. Hacinamiento

El gobierno de la Ciudad entiende que un hogar se encuentra en condición de “hacinamiento crítico” cuando contiene más de tres personas por cuarto de la vivienda; mientras que se comprende en condición de “hacinamiento no crítico” si habitan dos o tres personas por cuarto de vivienda. Se entiende, entonces, a la “situación de hacinamiento” como el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas que dispone el mismo⁹. El último dato disponible corresponde a 2021.

Gráfico 2. Porcentaje de los hogares sin hacinamiento, con hacinamiento no crítico y crítico por cuarto. Año 2021



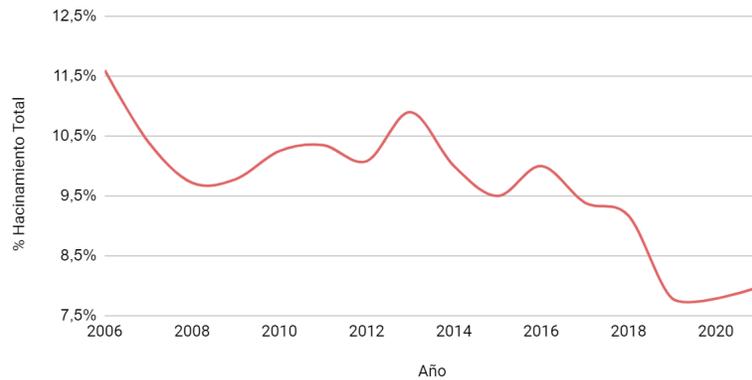
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EAH 2021

Podemos sacar una conclusión rápida: más del 92% de los hogares de la Ciudad no atraviesan una situación de hacinamiento. Una segunda conclusión sería que dentro de los hogares que sí atraviesan algún tipo de hacinamiento, en su amplísima mayoría se trata del hacinamiento no crítico. Sólo el 0,9% de los hogares se encuentran en una situación de hacinamiento crítico.

Según los datos oficiales el problema del hacinamiento ha ido disminuyendo. En el año 2006 el 11,6% de los hogares atravesaban esta situación, mientras que en el 2021 ha disminuido al 8,0%. Es decir, y a pesar del repunte en la última medición, observamos una reducción de -31% en 15 años.

⁹ Dirección General de Estadística de la Ciudad. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=120212

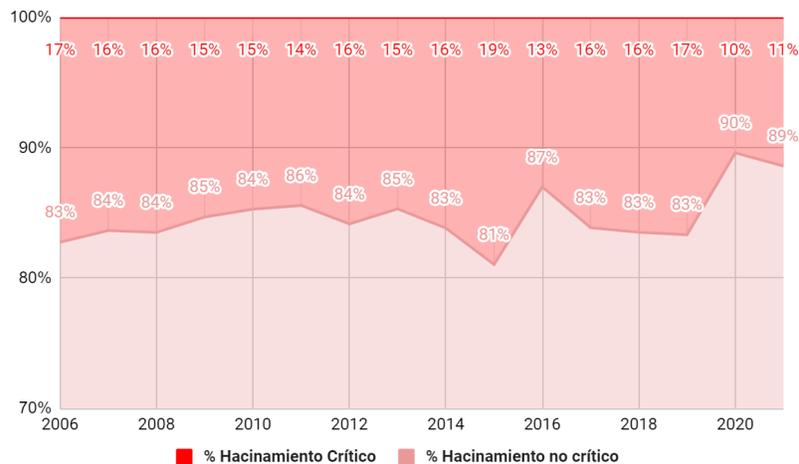
Gráfico 3. Porcentaje de hogares hacinados en CABA.



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC.

A su vez se observa una mayor disminución del hacinamiento crítico. Mientras que en el 2006 representaba el 17% de los casos de hacinamiento, en el 2021 implica el 11%.

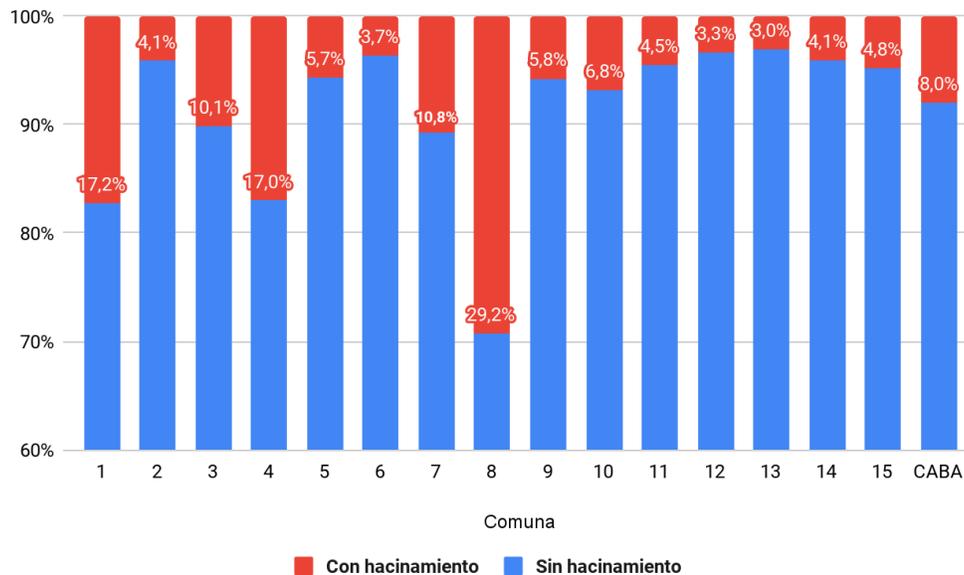
Gráfico 4. Distribución de hogares con hacinamiento según tipo en CABA.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Encuesta Anual de Hogares 2021

Es decir que a grandes rasgos es una problemática que ha ido disminuyendo en los últimos años. ¿Cómo se expresa este fenómeno en cada comuna? Si vemos los datos de hacinamiento por comuna vamos a encontrar una disparidad muy grande. En el gráfico 5 podemos darnos una idea de esto al ver la heterogeneidad por comuna.

Gráfico 5. Distribución porcentual de los hogares sin hacinamiento y con hacinamiento según Comuna. 2021.



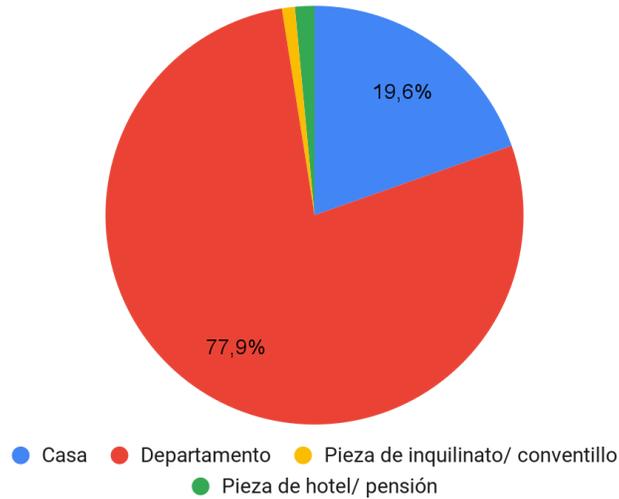
Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2021

Se observa como las comunas 8 con casi un 30%, la 4 con 17%, la 7 con casi 11%, la 3 con poco más de 10% y la 1 con 17%, son las que más se ven afectadas por situaciones de hogares con hacinamiento, superando bastante por encima a la media de la CABA (7,9%). Hay una correlación entre las comunas que presentan un grado elevado de hacinamiento con las que exhiben un alto hacinamiento crítico. En otras palabras: a mayor hacinamiento, mayor posibilidad de encontrar hacinamiento crítico.

1.1.4. Tipos de viviendas de los hogares

La clasificación según tipos de hogares sirve para discriminar los hogares que viven en departamentos, casas o en distintos tipos de viviendas precarias. Estas pueden ser pieza de hotel/pensión, pieza de inquilinato/conventillo o construcción no destinada a vivienda. Para el año 2021, según datos de la DGEyC, se observa que la amplia mayoría de los hogares porteños residen en departamentos. En el gráfico 6 podemos ver el detalle de la distribución.

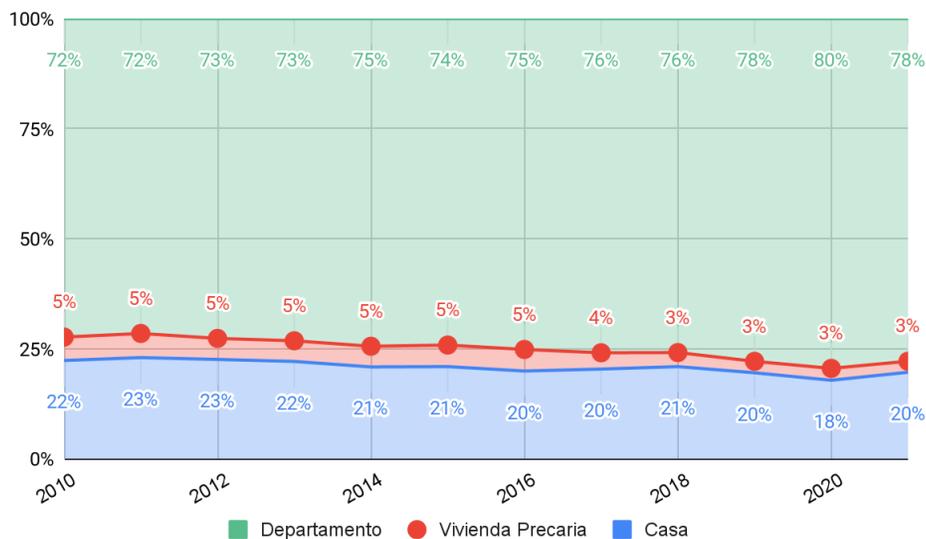
Gráfico 6. Distribución porcentual de hogares por tipo de vivienda. Ciudad de Buenos Aires. 2021



Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2021.

Es interesante observar la metamorfosis que ha tenido esta dimensión a lo largo del tiempo. Entre los años 2010 y 2021 la proporción de hogares en departamentos se incrementó en 5,4 p.p, pasando de 72,4% a 77,8%, mientras que la referida a casas y viviendas precarias disminuyeron en menor medida. En el Gráfico 7 vemos cómo se redujo en diez años casi un 60% en términos relativos el peso de los hogares residiendo en viviendas precarias.

Gráfico 7. Evolución de la porcentual de hogares según tipo de vivienda. Ciudad de Buenos Aires. 2010-2021



Fuente: Elaboración propia en base a DGEYC

A su vez, si realizamos una radiografía por comuna, surgen diferencias notables. Hay comunas como la 2 o la 14 que prácticamente todos los hogares habitan en departamentos, mientras que hay las comunas más del sur y oeste de la Ciudad ganan más peso las otras modalidades.

Cuadro 2. Hogares según tipo de vivienda y comuna. CABA. Año 2021

Comuna	Casa	Departamento	Vivienda Precaria
1	13,0%	79,1%	7,9%
2	0,5%	98,9%	0,6%
3	5,7%	84,9%	9,4%
4	39,0%	53,7%	7,4%
5	6,4%	90,5%	3,1%
6	9,2%	89,7%	1,1%
7	30,5%	67,6%	1,9%
8	51,7%	46,8%	1,5%
9	47,6%	52,0%	0,4%
10	31,9%	66,2%	1,8%
11	28,5%	70,7%	0,8%
12	36,4%	63,3%	0,3%
13	9,0%	90,0%	1,0%
14	3,0%	96,6%	0,4%
15	17,8%	81,5%	0,8%
CABA	19,6%	77,8%	2,6%

Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2021

1.1.5. Régimen de tenencia

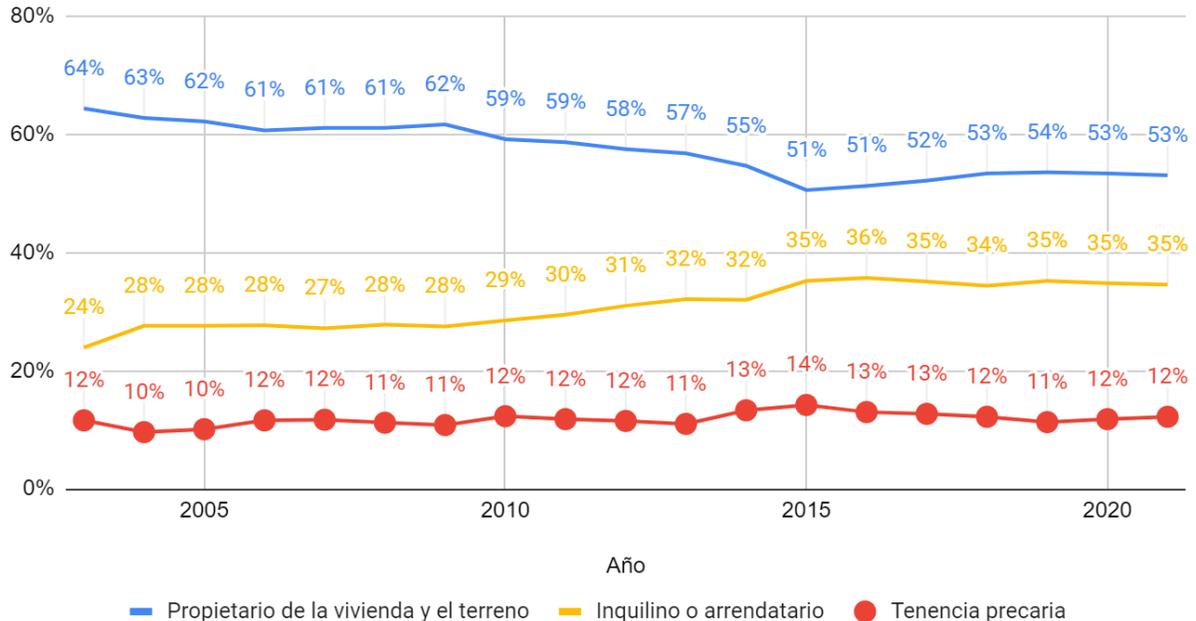
Según el IVC, el régimen de tenencia refiere al “conjunto de normas jurídico-legales o de hecho en virtud de los cuales el hogar ocupa toda o parte de una vivienda”¹⁰. Ese conjunto de normas puede expresarse en distintas formas: propietario de la vivienda y del terreno, inquilino, ocupante por relación de dependencia, propietario de la vivienda solamente, ocupante por préstamo, cesión o permiso, u otra situación. Estas últimas formas pueden ser consideradas “tenencia precaria”¹¹.

¹⁰ Dirección General de Estadística de la Ciudad. Disponible en:
https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=120212

¹¹ Tenencia precaria incluye propietario de la vivienda solamente; ocupante en relación de dependencia o por trabajo; ocupante por préstamo, cesión o permiso; ocupante de hecho de la vivienda y otra situación.

Según datos oficiales el 53% de los hogares de la CABA son propietarios del terreno y vivienda, el 35% inquilinos y el 12% poseen una tenencia precaria.

Gráfico 8. Hogares según régimen de tenencia de la vivienda en CABA (2003-2021)



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Anual de Hogares

Al observar el gráfico 8 podemos ver como entre los años 2003 y 2021 la población propietaria disminuyó 11 puntos porcentuales, mientras que la población inquilina se incrementó en esa misma proporción, quedando los hogares con tenencia precaria casi en la misma situación. Si lo vemos en términos relativos estos guarismos cobran otra dimensión: los propietarios son un 19% menos, los inquilinos un 45% más y los hogares con tenencia precaria un 5% más. Son variaciones importantes en casi 20 años de serie.

El aumento de los hogares inquilinos es contundente. Cabe preguntarse si expresa una tendencia nacional o es una variación que presenta variaciones locales. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el INDEC en los 28 aglomerados de mayor población del país, entre el 2016 (primer año con dato disponible) y el 2021 los hogares inquilinos pasaron de representar el 17,7% del total de los hogares a representar el 19,6%. Es decir que en términos relativos, para el año 2021, CABA casi que duplica la media nacional. A contraparte, la tendencia en los últimos 6 años es creciente a nivel nacional, mientras que en CABA se ha establecido en el mismo porcentaje. Más adelante volveremos sobre estos aspectos.

Una apreciación sobre la categoría “tenencia precaria”. Se trata de una categoría que engloba situaciones muy disímiles: un hogar que por contrato laboral del jefe o jefa de la familia sea

provisto a largo plazo de un departamento en óptimas condiciones en un barrio con conectividad y acceso a servicios, pero también una familia que ocupa una casa abandonada. No está claro cuál es la ponderación entre estos escenarios, lo cual impide distinguir situaciones de precariedad en la tenencia que son cualitativamente distintas. No es lo mismo un encargado de edificio que alguien que es dueño de la vivienda pero no del terreno.

Hechas estas aseveraciones podemos sostener que el régimen de tenencia es un aspecto específico con menor contundencia que otros, como el hacinamiento, para definir si un hogar logra garantizar su derecho a una vivienda digna. En cualquier caso, plantear que la categoría “tenencia precaria” es la menos deseable de las tres categorías probablemente quedé fuera de discusión salvo contadas excepciones. En ese sentido, vemos que se mantiene de forma pareja en los últimos años, ubicándose en el rango de 11-12%. En el cuadro 2 podemos ver la dinámica por comuna para el régimen de tenencia.

Cuadro 3. Régimen de tenencia de vivienda según comuna en CABA. 2021.

Comunas	Propietario de la vivienda y el terreno	Inquilino o arrendatario	Tenencia precaria
1	40,1%	41,3%	18,7%
2	48,2%	38,5%	13,2%
3	46,0%	44,1%	9,9%
4	49,4%	30,6%	20,1%
5	53,0%	38,7%	8,3%
6	54,7%	34,5%	10,8%
7	53,2%	32,5%	14,3%
8	53,4%	21,9%	24,7%
9	62,5%	27,3%	10,2%
10	55,8%	34,4%	9,8%
11	59,6%	33,4%	6,9%
12	62,9%	28,1%	9,1%
13	54,1%	36,2%	9,7%
14	51,8%	36,9%	11,2%
15	57,4%	31,0%	11,5%
CABA	53,1%	34,6%	12,2%

Fuente: Elaboración propia en base a EAH

Las comunas con mayor incidencia de hogares propietarios son la 9 y la 12, mientras las que menos tienen son la 1 y la 3. Estas últimas son las que mayor presencia de inquilinos tienen.

Las comunas que exhiben mayor presencia de tenencia precaria son la 8, la 4, 1 y la 7. Llama la atención la presencia de la comuna 2 como la quinta comuna en el ranking de tenencia precaria, siendo una comuna que presenta un alto índice de nivel socioeconómico (CEDESU, 2019), así como no posee barrios populares ni hoteles/inquilinatos en su territorio (a diferencia de las que lideran el ranking).

¿Cómo varió el régimen de tenencia según comuna en los últimos años?

Cuadro 4. Variación en puntos porcentuales del régimen de tenencia de la vivienda entre 2006 y 2021. CABA.

Comuna	Propietario de la vivienda y el terreno	Inquilino o arrendatario	Tenencia precaria
1	-10,4%	5,1%	5,4%
2	-9,2%	6,2%	2,9%
3	-3,9%	3,4%	0,5%
4	-1,9%	1,6%	0,4%
5	-2,2%	3,9%	-1,7%
6	-10,7%	10,1%	0,6%
7	-8,6%	7,7%	0,9%
8	-5,4%	9,2%	-3,8%
9	-4,1%	5,7%	-1,6%
10	-9,6%	9,3%	0,3%
11	-11,4%	12,8%	-1,5%
12	-7,3%	7,3%	0,1%
13	-12,8%	13,4%	-0,6%
14	-10,3%	7,4%	2,8%
15	-4,4%	2,2%	2,1%
CABA	-7,6%	6,9%	0,6%

Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2021

Llama la atención que no parece haber una relación entre la variación en el régimen de tenencia y el nivel socioeconómico. Las comunas donde más descendió la incidencia de los hogares propietarios son la 13, la 11 y la 6, siendo estas comunas de un nivel socioeconómico medio-alto. Donde más retroceden los hogares propietarios, más crecen los hogares inquilinos. Si sometemos a un test de correlación las tres variables efectivamente vemos una fuerte relación entre hogares propietarios e inquilinos, y no así con hogares de tenencia precaria:

- Correlación I - II: -0,798

- Correlación I - III: -0,312
- Correlación II - III: -0,322

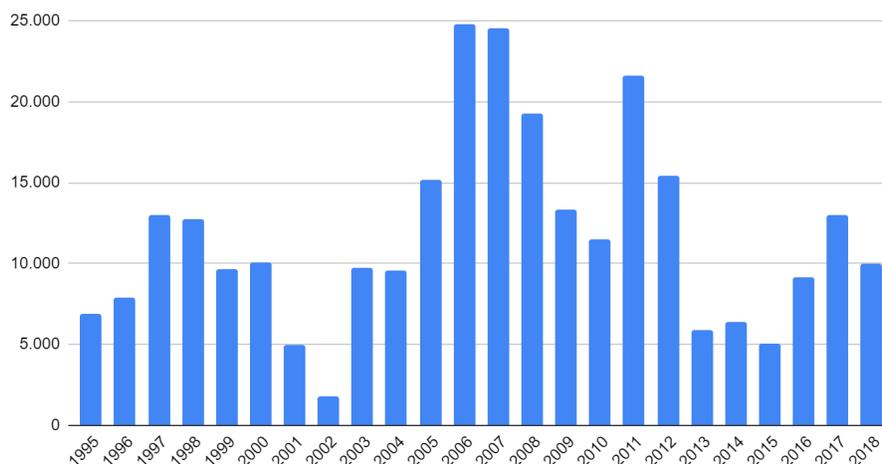
Si bien no es una correlación robusta, parece haber una relación en la dinámica descendente de hogares propietarios y una dinámica ascendente de hogares inquilinos en las mismas comunas. Los hogares con tenencia precaria se mueven de una manera menos clara con las otras variables.

1.2. Acerca de la dinámica construcción en la CABA

A continuación vamos a analizar algunos indicadores específicos del desarrollo urbano en la CABA. Para ello utilizaremos nuevamente información provista por la DGEyC. Aclaramos que las bases de datos comprenden períodos de tiempo entrecortados, y en gran parte de las mismas observamos períodos de cierta ausencia para algunas comunas o años particulares, limitando y dificultando el análisis.

Para comenzar podemos empezar con un dato duro: entre 1995 y 2018 en la ciudad se solicitaron 281.000 permisos para obras nuevas, sea construcciones de cero o ampliaciones. Entre 2005 y 2012 se da el periodo de mayores solicitudes. Aclaramos que para el GCABA el permiso para la construcción y edificación es un expediente o trámite administrativo a través del cual se solicita la autorización para el levantamiento de la edificación. Generalmente, a cada permiso le corresponde una obra, por lo cual esta variable refleja en buena medida la cantidad de obras que se autorizan.

Gráfico 9. Permisos solicitados para nuevas viviendas (1995-2018)

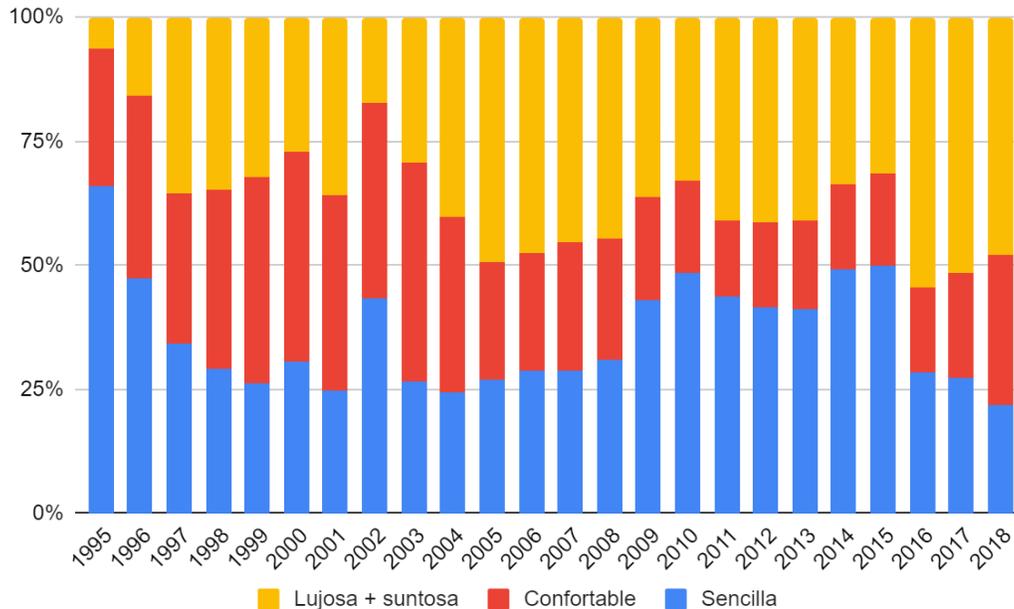


Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

A su vez, ha habido una tendencia creciente a que esas viviendas solicitadas sean de categoría “lujosa+suntuosa” o “confortable”, en desmedro del tipo “sencilla”, que ha ido perdiendo terreno¹². En el año con último dato disponible el 40% de las viviendas son lujosas+suntuosas, mientras que las sencillas representan solamente el 20%.

¹² Según la DGEyC: “**Sencilla**: no podrán figurar más ambientes que: porche o vestíbulo; sala de estar o comedor; dormitorios; baño y toilette para cada cuatro locales de primera; cocina, lavadero, garaje, depósito; servicios centrales de calefacción, agua caliente y/o aire acondicionado. **Confortable**: no podrán figurar más ambientes que: escritorio, antecocina o antecomedor o comedor diario (siempre que su separación con el ambiente principal esté perfectamente definida); una habitación de servicio y un baño de servicio; un cuarto de planchar. El living y el comedor o el living-comedor no deben exceder en conjunto de 42 m² de superficie. **Lujosa**: no podrán figurar más que: ascensor en las unifamiliares; ascensor con acceso privado o un solo departamento por piso; ascensor de servicio, siempre que el mismo esté perfectamente caracterizado como tal; hasta tres habitaciones y tres baños de servicio; living o living-comedor que excedan de 42 m² de superficie. **Suntuosa**: no podrán figurar más que: aquellas que reuniendo las características indicadas para vivienda lujosa, tengan su construcción complementada con detalles suntuosos e importantes ambientes de recepción, más de tres habitaciones y tres baños de servicio; pileta de natación, cuerpo independiente para vivienda de servicio, etc.”

Gráfico 10. Permisos solicitados para nuevas viviendas según tipo de vivienda (1995-2018)



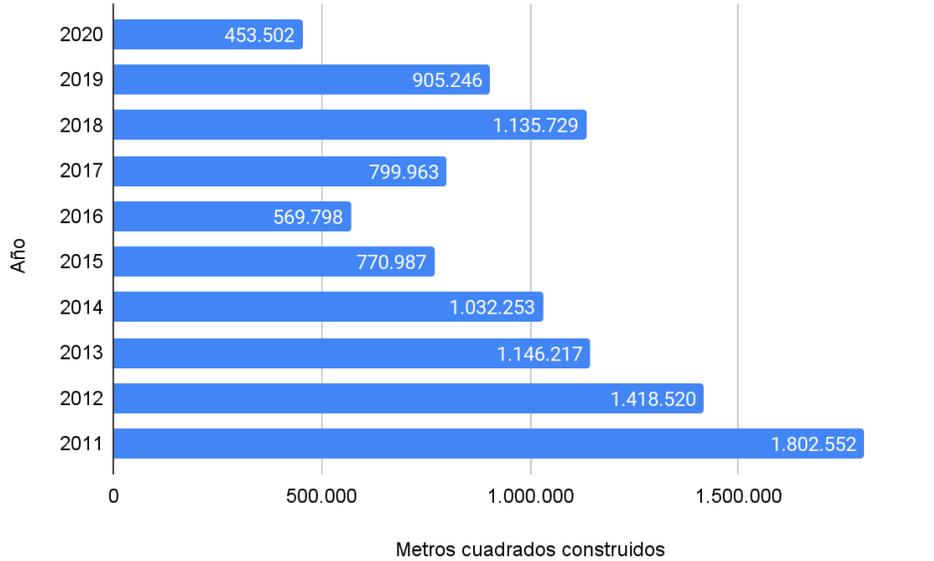
Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Esto que observamos refiere a los permisos que se solicitan. La Ciudad los entiende como un “expediente o trámite administrativo a través del cual se solicita la autorización para el levantamiento de la edificación. Generalmente, a cada permiso le corresponde una obra, por lo cual esta variable refleja en buena medida la cantidad de obras que se autorizan”. Lo que no está claro es el tiempo en que se lleva adelante esa obra. Para eso se encuentra el indicador de “metros construidos efectivos”, que contamos datos para el período 2011 - 2020. Los datos publicados no permiten una distinción según destino de construcción; es decir, no es posible observar únicamente los datos referidos a vivienda. A su vez, destacamos que no se registran datos para la construcción de una serie previa al 2010, siendo este uno de los últimos años del período 2003-2013, el cual fue uno de los mejores para el sector de la construcción y del desarrollo inmobiliario¹³.

En el gráfico 11 podemos ver que entre 2011 y 2020 se construyeron 10 millones de metros cuadrados en total, desagregado por año.

¹³ Telam (18 de mayo del 2013). “El crecimiento de la construcción de la última década fue el más importante en 50 años” <https://www.telam.com.ar/notas/201305/18115-el-crecimiento-de-la-construccion-de-la-ultima-decada-fue-el-mas-importante-en-50-anos.html>

Gráfico 11. Metros cuadrados construidos en la CABA entre 2011 y 2020



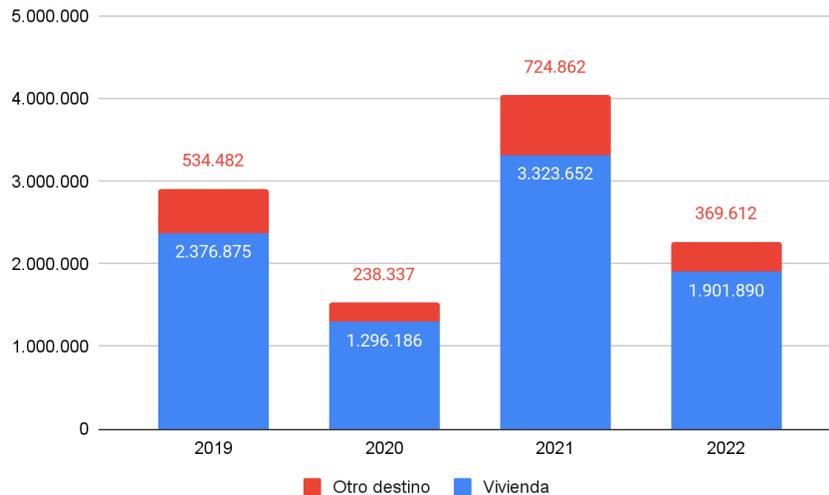
Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Como observamos en el gráfico 12, desde el año 2011 la cantidad de metros cuadrados construidos comenzó a disminuir, reapareciendo un período de ascenso entre los años 2016 y 2018 y uno de descenso entre los años 2019 y 2020. El año 2020 no sólo es el último año de registro de datos completos, sino que también fue un año con menor construcción debido a las medidas restrictivas desplegadas para prevenir la propagación del COVID-19.

Ahora bien, para observar los metros cuadrados permitidos para construir según destino podemos recoger una serie que comienza en el año 2019, un año después que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires diera sanción definitiva a los nuevos códigos Urbanístico y de Edificación (Ley N.º 6099/18) con el fin de actualizar las normas que regulan dónde, cuánto y con qué criterios y materiales se debe construir.¹⁴

¹⁴Aquí se pueden encontrar los cambios que generó el nuevo Código: <https://buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/noticias/las-10-claves-para-entender-que-cambia-en-buenos-aires-con-los-nuevos>

Gráfico 12. Superficie registrada (m²) de los permisos otorgados por destino de la obra ¹⁵



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Sí asimismo los metros cuadrados permitidos efectivamente se terminan construyendo, es evidente que la vivienda es lo que más se desarrolla en la Ciudad. Pese a que en los años 2020 y 2022 se observa una baja en la superficie, para el período analizado (2019-2022) los permisos otorgados para la construcción de vivienda representó el 82% del total. Entre los años 2019 y 2022 se autorizó la construcción de cerca de 9 millones de m² para viviendas, mientras que para otros destinos, se permitieron casi 2 millones.

A su vez, podemos ver la diferenciación entre univivienda y multivivienda. Mientras la primera se refiere a un edificio residencial que comprende a una sola vivienda y puede incluir uno o más espacios destinados a fines no residenciales en el mismo, la segunda refiere a un edificio residencial que comprende dos o más viviendas y puede incluir uno o más locales en el mismo. Pues bien: el 98% para el periodo 2019-2022 de la vivienda permitida se trata de multivivienda, es decir, edificios residenciales.

No hay información de permisos de construcción destinados a vivienda por comuna, aunque sí encontramos para el total de los destinos:

¹⁵ En "Otro destino" se incluye a Industrias y talleres; almacenes y galpones sin destino; administración, banca y finanzas; comercio; educación; salud; transporte; hotelería y alojamiento; cultura y espectáculos; deportes y recreación; arquitectura funeraria; gastronomía; otros rubros.

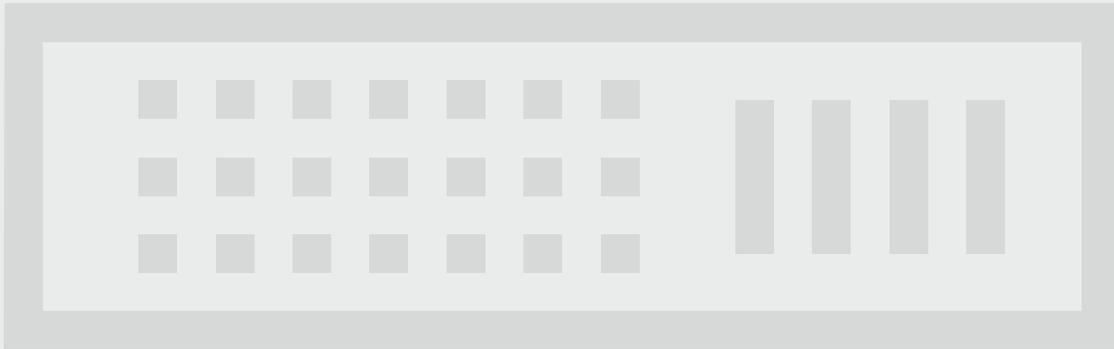
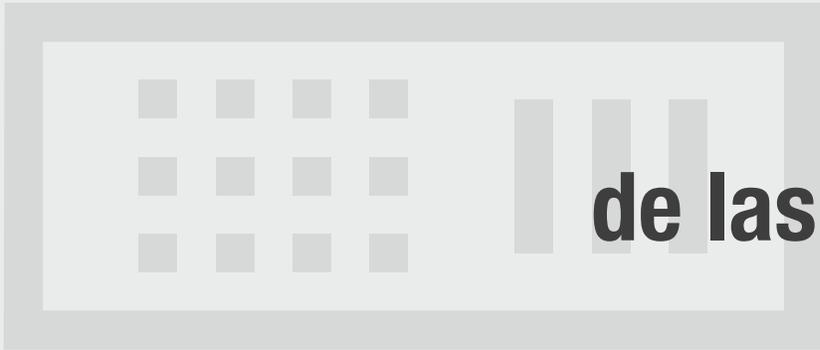
Cuadro 5. Distribución porcentual de la superficie registrada por obras (nuevas y ampliaciones) según comuna. CABA. (2019-2022)

Comuna	2019	2020	2021	2022
1	12,0%	13,6%	10,8%	7,5%
2	1,6%	2,1%	3,9%	3,7%
3	3,1%	10,2%	4,6%	3,3%
4	4,8%	6,5%	3,7%	1,7%
5	3,9%	6,1%	4,9%	4,2%
6	5,4%	4,7%	5,8%	5,0%
7	3,8%	5,6%	3,4%	4,2%
8	0,6%	0,4%	1,1%	1,0%
9	2,0%	2,9%	2,9%	2,6%
10	2,5%	2,8%	3,9%	3,6%
11	5,4%	7,6%	6,0%	8,1%
12	9,4%	6,0%	9,5%	9,2%
13	26,2%	12,1%	20,7%	21,8%
14	12,2%	13,7%	11,6%	14,6%
15	7,1%	5,6%	7,0%	9,5%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la DGEyC.

Podemos ver que cada año, la comuna 8 es la de menor construcción, mientras que solo 3 comunas concentraron el 45% de la construcción en este periodo: la 13, la 1 y la 14. Si aplicamos de forma uniforme que el 80% de la construcción en el período se destinó a vivienda, podemos afirmar que se construyen casas en las comunas con menores necesidades habitacionales.

En síntesis: el desarrollo urbano entendido como construcción de nuevas edificaciones no está orientado a suplir el déficit de vivienda. Vimos al comienzo de esta sección que hay un conjunto de problemáticas en lo que compete al acceso a una vivienda digna (déficit habitacional, hacinamiento, población en barrios populares en crecimiento, un sostenido proceso de inquilinización), expresado fundamentalmente en las comunas de la zona sur de la Ciudad, pero que la construcción en general y de viviendas en particular se orienta en otro sentido. La construcción no se concentra donde hay mayores necesidades.



Segunda parte

El problema de las viviendas ociosas

Segunda parte: El problema de las viviendas ociosas

2.1. Presentación

Si no existiera el déficit habitacional, la presencia de viviendas vacías no constituiría un problema en sí mismo. En todo caso sería una suerte de distorsión que la dinámica inmobiliaria se encargaría de corregir con el tiempo, tal vez a la espera del crecimiento demográfico o en base algún cambio en las tendencias residenciales, las cuales privilegian ciertas zonas geográficas por sobre otras con el paso del tiempo.

Sin embargo, la vivienda ociosa aparece como un problema social y común en muchas ciudades del mundo, justamente por la imposibilidad generalizada de poder garantizar el derecho a la vivienda a la población. Una vivienda vacía puede tener muchas causas: desde una sucesión en curso, hasta una subocupación temporal, pasando por arreglos, casas en venta, residencias de fin de semana, departamentos para viajes laborales o sanitarios, o simplemente para valorizarse a lo largo del tiempo. En cualquier caso, las formas en que se mide son muy diversas. Y en general, suelen ser mediciones y abordajes relativamente recientes.

Nos interesa en esta sección trazar unas coordenadas generales de lo que la literatura entiende por vivienda ociosa, cómo se aborda y qué se está haciendo en nuestra Ciudad. Para atender ese objetivo, vamos a dividir esta parte del informe en siete secciones. Luego de esta presentación general, continuaremos con el abordaje conceptual y metodológico detrás de la determinación de la vivienda ociosa. En tercer lugar vamos a hacer una lectura general sobre la vivienda ociosa en el mundo, destacando tanto algunas mediciones realizadas como experiencias concretas en las que se intervino la problemática, dando cuenta de los resultados obtenidos. A continuación nos centraremos en recopilar distintos estudios que han medido la vivienda ociosa en Buenos Aires, para luego continuar con analizar dos proyectos de ley que se proponen penalizar este fenómeno. Posteriormente, haremos un pequeño ejercicio de simulación para determinar la robustez del consumo eléctrico como elemento para determinar la ociosidad de una vivienda. Y finalmente, incorporaremos una actualización de datos de la vivienda ociosa en la Ciudad.

2.2. Un debate conceptual y metodológico: ¿qué es la vivienda ociosa y cómo se mide?

Vamos comenzar recuperando la literatura que conceptualiza la heterogeneidad y segmentación de la dimensión de vivienda vacante. Existen diversos modos de cuantificar la vacancia residencial y una variedad de definiciones en las estadísticas oficiales sobre el tema (Gentili y Hoekstra, 2019). Ciertas perspectivas consideran a la vivienda vacía simplemente como aquella unidad residencial vacía por determinado tiempo. Ejemplo de ello son las viviendas que se encuentran temporalmente vacías por el cambio de ocupantes, por procesos de rehabilitación, por no estar aptas para habitar, por uso vacacional, por estar en el régimen de

alquiler temporal o por encontrarse activas en el mercado de oferta de viviendas, entre otras situaciones (Hoekstra & Vakili-Zad, 2011).

Sin embargo también existen países o ciudades como Italia, en donde las viviendas que se alquilan de forma permanente en el mercado informal (es decir, sin poseer registro del contrato de alquiler) son consideradas vacías (Gonzalo Bustillo y B. Mariana Ures, 2020). En otros casos la vivienda de temporada se computa como vacía, siendo cuantitativamente muy relevante en los países del sur de Europa: Grecia, Italia o España. Por otro lado, países como Francia, Alemania, Suecia, Finlandia o Reino Unido no incluyen a las segundas viviendas y casas de vacaciones en la categoría de viviendas ociosas (Gentili y Hoekstra, 2019).

A su vez, Bustillo y Ures caracterizan dos tipos de vacancias (Couch & Cocks, 2013). Tanto en los Estados Unidos como en Europa, los autores sostienen que una tasa de vacancia del 5 - 6% es el límite superior para lo que denominan “vacante natural o friccional”, mientras que una tasa del 8 - 10% indica que se ha alcanzado un punto crítico o “vacante estructural” (Gentili & Hoekstra, 2018; Couch y Cocks, 2013; Teresa Revert Esteveque, 2021). Para ser más específicos, la “vacancia friccional/natural” incluye a aquellas viviendas disponibles en el mercado de alquiler y venta, y representa una tasa de vivienda vacía que se considera necesaria para que el mercado de la vivienda opere de manera eficiente y permita la movilidad residencial. Por su parte, la “vacancia estructural/problemática”, dan cuenta de un fenómeno generalizado de desusos de viviendas durante un período de tiempo prolongado, generando efectos nocivos para el mercado de alquiler.

Teresa Revert Esteveque (2021) agrega que el tipo de vacancia estructural también puede ser analizado según la frecuencia del uso de la vivienda. Retomando a John Accordino y Gary Johnson, la autora plantea que es necesario un plazo de 2 años para considerar a los inmuebles como vacantes, aunque sostiene que no hay a nivel universal un consenso respecto del tiempo necesario para que un inmueble sea considerado de vacancia permanente.

En este punto aparecen las diferentes metodologías que existen para cuantificar las viviendas vacías. Vinuesa (citado por Reverte Esteveque) plantea que en los países en los que se cuantifica la vivienda vacía con la metodología censal es el propio censista quien termina definiendo si una vivienda es secundaria o está desocupada. En ese sentido, parte de la información estadística resultante es construida por la percepción de los propios agentes que censan. La autora indica que el Instituto Nacional De Estadística (INE) de España estableció que las viviendas vacías no se medirán en función del Censo sino en función del consumo eléctrico de las viviendas. Para ello se optó por cruzar el consumo eléctrico de los 40 millones de contadores (medidores) brindada por las comercializadoras a la Agencia Tributaria, con la información de los registros inmobiliarios y los datos que se obtengan de la actualización del

censo¹⁶. El objetivo es, de una forma más objetiva y precisa, diferenciar a las “viviendas principales” y “viviendas no principales”, y dentro de estas últimas, diferenciar a las “segundas residencias” y las “viviendas vacías”. Todavía no hay resultados sobre ese cruce.

Resulta evidente que hay muchas maneras distintas en la investigación académica y el campo de las políticas públicas para denominar la problemática, además de que cada denominación tiene diferencias prácticas. “Inmuebles vacantes”, “viviendas vacías”, “viviendas ociosas”, “viviendas vacantes”, “edificios y lotes vacantes”, “housing vacancy”, “domicilios vagos”, “logement vacant”: de alguna manera todas hablan de un fenómeno muy parecido. No encontramos en la literatura alguna sistematización o complejización de los términos que ponga blanco sobre negro y permita distinguir estas expresiones, ya que en lineares generales se habla siempre del mismo fenómeno. Tal vez una diferencia que podamos introducir es la situación de abandono y la de vacancia. En ese sentido, Kraut y Hillier denominan “propiedad abandonada” a aquella que se encuentra desocupada y que además tiene impuestos o servicios impagos (Teresa Revert Esteveque, 2021).

2.2.1. ¿Cuál es la tasa de viviendas vacías en el mundo?

Para el desarrollo de una primera aproximación a datos de la vacancia residencial a nivel global vamos a retomar el informe “Filling Vacancies - Vacant Real Estate: Seizing the opportunity to find affordable housing solutions in Europe Union”, elaborado por la Fundación Abbé Pierre en el año 2016. Para la confección del informe, se desarrolló el análisis de los datos registrados por el Eurostat Census Hub sobre el Censo del año 2011 en países de la Unión Europea (UE).

Para el Censo Europeo las viviendas pueden agruparse en tres categorías:

- *Residencia principal*: aquel lugar donde una persona pasa su descanso diario y tiempo, sin incluir las ausencias temporales por ocio, vacaciones, visitas, trabajo, tratamiento, médico o peregrinación religiosa.
- *Residencia secundaria*: aquella vivienda que solo se ocupa parcialmente durante el año (menos de 6 meses al año), fines de semana, festivos y tiempo libre. Se incluyen las viviendas ocasionales para fines profesionales por una persona que ya posee una casa familiar.
- *Vivienda vacante*¹⁷: aquella que se encuentra desocupada y:
 - Disponible para la venta o alquiler (nuevo o viejo);
 - Ya vendida o alquilada y pendiente de ocupación;
 - Haber transmitido la propiedad por herencia, sin precisar uso (en un estado ruinoso pero habitable);
 - Retenida por el propietario para uso futuro;

¹⁶ El INE usará los datos de 40 millones de contadores para aflorar viviendas vacías <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/ine-usara-datos-40-millones-contadores-lectricos-aflorar-viviendas-vacias/2836158/>

¹⁷ No se aclara la metodología para distinguir estas categorías.

- Deshabitada debido a que el o los ocupantes se van a un entorno comunitario (jubilación, larga estancia hospitalaria, etc.).

A partir de esa tipología se construyó una serie de datos sobre las viviendas vacantes en doce países europeos para los que hay estadísticas disponibles. Para su confección, se calculó la denominada “vacancia filtrada” (Revert Esteveque, 2021); es decir, la tasa de vacancia sin incluir a las viviendas secundarias.

Cuadro 6. Viviendas convencionales, secundarias, vacantes y desocupadas según país. Año 2011

País	Viviendas convencionales (I)	Residencias de temporada o secundarias (II)	Viviendas vacantes (III)	% de viviendas vacantes (III/I)	% de residencias de temporada o secundarias (II/I)
Dinamarca	2.873.365	212.361	152.154	5,30%	7,39%
Rumania	8.722.398	880.216	547.194	6,27%	10,09%
Luxemburgo	222.946	1.999	14.079	6,31%	0,90%
Francia	33.543.942	3.175.662	2.455.233	7,32%	9,47%
Finlandia	2.807.505	22.833	247.475	8,81%	0,81%
Eslovaquia	1.941.176	X	196.466	10,12%	-
República Checa	4.756.572	169.468	482.469	10,14%	3,56%
Portugal	5.859.540	1.133.300	735.128	12,55%	19,34%
Chipre	431.059	78.670	55.267	12,82%	18,25%
Irlanda	1.994.968	70.517	275.339	13,80%	3,53%
Grecia	6.371.901	1.351.845	897.968	14,09%	21,22%
Malta	223.850	29.848	41.232	18,42%	13,33%
Croacia	2.246.910	334.009	416.343	18,53%	14,87%
Bulgaria	3.882.810	X	1.220.416	31,43%	-

Fuente: Elaboración propia en base a *Fundation Abbé Pierre* (2016)

Si retomamos la idea de “vacancia estructural” que vimos anteriormente, destacan países como Eslovaquia, República Checa, Portugal, Chipre, Irlanda, Grecia, Malta, Croacia o Bulgaria por una proporción de viviendas vacantes que supera el umbral del 10%, siendo en varios casos superior al 15%. En su mayoría son naciones de la “periferia europea”. Por el contrario, países del centro-norte europeo presentan tasas de vacancia inferiores. La tasa de viviendas secundarias o de temporada no muestra correlación con la tasa de vivienda vacante. Sería interesante preguntarse por los resultados de una medición alternativa en estos países, tomando un criterio

estandarizado de consumo eléctrico de acuerdo a las condiciones climáticas de cada país, por ejemplo.

2.3. Experiencias internacionales para abordar la problemática de la vivienda vacante

Son varios los países o ciudades que, concibiendo a las viviendas vacías como un problema social, desarrollan una legislación para registrar el número de viviendas vacantes y regularlas. En ese sentido, el objetivo de este apartado es investigar y exponer la normativa desplegada en ciertas ciudades o países que se propusieron atacar el fenómeno de las viviendas ociosas, relevando los efectos causados y las resultantes de la legislación implementada.

Al realizar la investigación, sin embargo, nos encontramos con una fuerte limitación de información. Advertimos que son muy pocas las ciudades o países que exponen públicamente las variaciones de las tasas de vacancia, dificultando la evaluación del impacto de las medidas desplegadas. En la mayoría de los casos, los datos se registran de los censos nacionales que se realizan cada 10 años. El caso de Vancouver en Canadá presenta un escenario distinto, ya que anualmente el Gobierno de la localidad publica informes respecto a la evolución de la tasa de vacancia y del impacto de la medida implementada.

En primer lugar vamos a reponer casos donde se establecieron diferentes tipos de medidas de incentivo o penalización en algunas ciudades o países del mundo. El Cuadro 7 resume la información relevada.

Cuadro 7. Medidas de incentivo y de penalización según ciudades y/o países

País o ciudad	Medidas de Incentivo	Medidas de penalización
Montevideo (Uruguay)	No se detectaron	Impuesto a las fincas deshabitadas en la zona urbana y suburbana del Departamento, es decir a aquellas que se encuentren deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año y registren consumos de energía eléctrica y/o agua inferiores en un 90% al promedio histórico del consumo para dicha finca.
Reino Unido	Incentivos fiscales para los propietarios que compren y rehabiliten viviendas vacías. Presupuesto público dedicado a comprar viviendas vacías para ponerlas en alquiler social.	Impuesto a la vivienda vacía. Órdenes de Gestión de Vivienda Vacía: la autoridad local puede poseer transitoriamente un inmueble vacante por un lapso de hasta 7 años. Los ayuntamientos pueden forzar el alquiler o la venta de viviendas que lleven más de 6 meses vacías, exceptuando: segundas residencias, aquellas en que su propietario esté enfermo o recién fallecido, que esté trabajando en otra ciudad o la utilice de forma esporádica.
Berlín (Alemania)	No se detectaron	Expropiación a grandes inmobiliarias de cientos de viviendas vacías y para que una empresa pública gestione los alquileres.
Alemania	No se detectaron	Los propietarios de viviendas vacías pueden ser obligados a la rehabilitación y si lo incumplen, pueden ser multados con una expropiación temporal y alquiler forzoso. Como medida extrema, en aquellos municipios que haya más del 10% de viviendas vacías, la Administración procede a demoliciones.
Dinamarca	No se detectaron	Impuesto a la vivienda vacía Multa si no se informa a la comuna que una propiedad está libre.
Suecia	Los ayuntamientos ofertan vivienda más barata para bajar el número de viviendas vacías y sus costos.	Los ayuntamientos pueden proceder a demoler las viviendas vacías.
Oakland (Nueva Zelanda)	No se detectaron	Impuesto a la vivienda vacía (si es usada menos de 50 días anuales) destinado a subsidios de viviendas y políticas dirigidas a personas en

Washington DC (Estados Unidos)	No se detectaron	Impuesto a la vivienda vacía
España	No se detectaron	Cataluña, Navarra, las Baleares y el País Vasco penalizan con tributos las viviendas ociosas. Barcelona permite la expropiación del uso de viviendas vacías de manera temporal, sin necesidad de que la vivienda cambie de propietario. La expropiación del uso se aplica a aquellas viviendas que se hubieran encontrado vacías por al menos 2 años, y puede tener una duración de hasta 10 años.

Fuente: *Elaboración propia en base a notas periodísticas*¹⁸

Como vemos hay un amplio repertorio de medidas en distintas partes del mundo destinadas a abordar el problema de la vivienda ociosa. En su mayoría se trata de acciones que penalizan la situación, y no tanto que estimulan una acción distinta por parte de los propietarios. Este escenario confirma que es una temática en agenda para los gobiernos nacionales y locales, y que las estrategias elegidas han sido de distinto tenor. Ahora bien, ¿tuvieron los efectos buscados? Intentado responder esa pregunta, vamos a desarrollar algunos casos puntuales que hemos investigado con mayor profundidad, buscando determinar los efectos de estas medidas. Vamos a centrarnos, a continuación, en dos casos: la ciudad de Vancouver, en Canadá, y Francia.

2.3.1. Canadá: El “impuesto a las casas vacías” de Vancouver

El informe anual “Empty Homes Tax Annual Report” (2021) publicado por la propia ciudad presenta una serie de datos sobre el impuesto a las casas vacías que se implementó en Vancouver - Canadá en el tiempo reciente. Allí se cuenta que en el año 2017 se estableció un impuesto de penalización a las viviendas vacías denominado “Impuesto a las Casas Vacías” (EHT en sus siglas en inglés), considerando a aquellos inmuebles que se encuentren más de

¹⁸ Disponibles en:

<https://www.perfil.com/noticias/opinion/julian-corvaglia-por-que-las-viviendas-vacias-son-un-problema-y-que-se-puede-hacer.phtml>
<http://www.elcooperativo.com.ar/impuestos-extras-multas-y-expropiaciones-para-combatir-las-viviendas-ociosas/>
<https://www.ambito.com/opiniones/viviendas/impuesto-las-ociosas-como-se-aplica-francia-alemania-dinamarca-y-uruguay-n5204420>
<https://www.api.cat/noticias/como-gestiona-europa-las-viviendas-vacias/>
<https://www.unidiversidad.com.ar/impuesto-a-la-vivienda-vacia-continua-la-puja-entre-el-gobierno-propietarios-e-inquilinos>
<http://www.elcooperativo.com.ar/impuestos-extras-multas-y-expropiaciones-para-combatir-las-viviendas-ociosas/>
<https://www.lanacion.com.ar/propiedades/casas-y-departamentos/como-distinguir-entre-una-vivienda-ociosa-o-vacia-y-como-se-deberia-implementar-un-posible-impuesto-nid10022022/>
<https://rebelion.org/la-gestion-de-las-viviendas-vacias-en-europa/>
<https://www.larazon.es/economia/20211013/nyvnstg3tre2xal6c3chm242t4.html>
<https://www.lavoz.com.ar/mundo/como-se-combate-la-escasez-de-viviendas-y-los-altos-alquileres-en-el-mundo/>
<https://www.elmundo.es/economia/2017/02/01/5892133322601d97168b45e0.html>

seis meses vacantes. El objetivo del mismo es fomentar que las viviendas vacías y subutilizadas ingresen en el mercado de alquiler. El programa implica la obligación de los dueños de las propiedades residenciales de Vancouver a declarar su situación patrimonial cada año, indicando el estado de ocupación de la misma (ocupada, exenta o vacante). Cuando comenzó a implementarse el impuesto, la tasa era del 1%, aumentando a 1,25% para el 2020, y a 3% para el 2021. El impuesto también indica que si no se efectúa el pago correspondiente, se comienzan a acumular intereses. El gobierno por su parte realiza informes anuales para dar cuenta de los efectos de la implementación del impuesto.

El dinero recaudado por el EHT se asigna en gran medida al impulso de iniciativas que promueven la vivienda asequible. Uno de los programas fortalecidos es el “Programa de Incentivos (CHIP)” que, a partir de subsidios, fortalece el trabajo de organizaciones locales sin fines de lucro que trabajan en la construcción y entrega de viviendas asequibles a hogares de bajos ingresos. También se destina al desarrollo de viviendas en la Ciudad para entregar a personas de bajos ingresos.

El informe mencionado nos permite visualizar los datos sobre la ocupación de la vivienda en Vancouver en el lapso 2017-2020, pudiendo registrar los niveles de incremento o descenso de las viviendas vacantes. Vale aclarar que el número de propiedades vacantes se calcula a partir de las declaraciones de los propietarios de la ciudad, aunque la ciudad estima que casi la totalidad de los propietarios cumple con esta normativa, descartando un escenario de sub-declaración para evadir el impuesto.

Cuadro 8. Estado de ocupación de las viviendas en Vancouver (2017-2020)

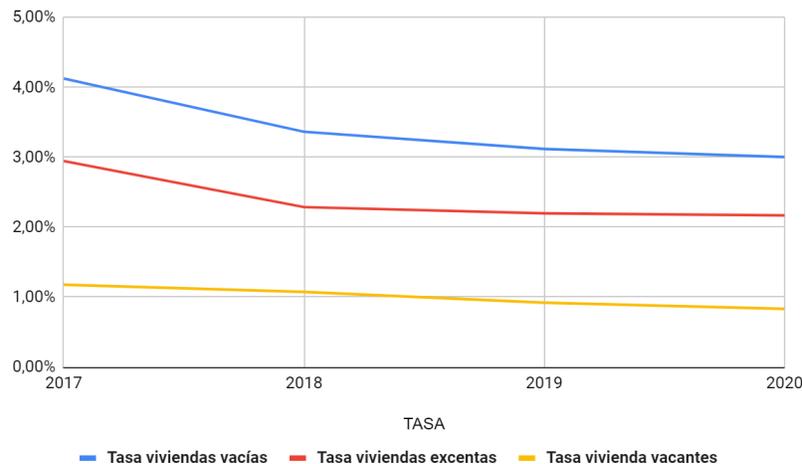
CONDICIÓN DE OCUPACIÓN	2017	2018	2019	2020	Dif 2017- 2020
Ocupadas	178.366	182.799	186.127	189.158	6,1%
Residencia principal	131.432	132.723	132.911	133.062	1,2%
Alquiler	46.934	50.076	53.216	56.096	19,5%
Vacías	7.672	6.363	5.990	5.854	-23,7%
Exentas	5.479	4.327	4.221	4.227	-22,9%
Vacantes	2.193	2.036	1.769	1.627	-25,8%
TOTAL	186.038	189.162	192.117	195.012	4,82%

Fuente: Elaboración propia en base a “Empty Homes Tax Annual Report” (2021)

Lo que se observa en es que la penalización surtió efecto, y las viviendas vacantes disminuyeron. Mientras que a lo largo del período de implementación del impuesto, las viviendas vacantes se redujeron un 26%, las ocupadas se incrementaron en un 6%, mostrando el carácter positivo de la medida. Bien podría haber sucedido que como el total de viviendas creció

casi un 5%, el peso relativo de las viviendas vacantes podría haberse mantenido estable, sin embargo podemos constatar que las tasas de viviendas vacías, exentas y vacantes se reducen a lo largo del período en que contamos con datos.

Gráfico 13. Tasa de viviendas vacías, exentas y vacantes en Vancouver (2017-2020)



Fuente: elaboración propia en base a “Empty Homes Tax Annual Report” (2021)

2.3.2. Francia: el Impuesto sobre viviendas desocupadas

El caso Francés implica una mayor complejidad que el ejemplo anterior. Fundamentalmente porque se trata de una jurisdicción nacional y local, además de que, como veremos, se trata de varias normativas que se han ido complementando a lo largo de los años. Vamos a retomar los informes realizados por Julián Corvaglia (2020), la Fundación Abbé Pierre y FEANTSA (2016) y Mariona Segú (2018) para poner en común distintos datos sobre las implementadas en este país y sus efectos.

En 1998, a partir de la ley N° 98-657¹⁹, se creó el primer impuesto sobre viviendas desocupadas denominado TLV (*Taxe sur les logements vacants*, o “Impuesto sobre viviendas desocupadas”). Allí se consideraban las viviendas vacantes como aquellas que no habían estado habitadas por más de 30 días consecutivos luego de un período de dos años de desuso. A su vez establece una serie de exenciones, como por ejemplo aquellas que cuentan con protección oficial, las que requieren importantes obras de reconstrucción, las afectadas por planes urbanísticos de rehabilitación o demolición o las unidades desocupadas involuntariamente (Segú, 2018).

¹⁹Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. (https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=51264)

Este impuesto se implementó en las localidades de más de 200.000 habitantes que atravesaban un desequilibrio significativo entre el stock de viviendas disponibles y la demanda de personas de bajos ingresos, estableciendo como casos de excepción a las viviendas residenciales secundarias o a las viviendas desocupadas de forma involuntaria, es decir a aquellas que se encontraban en el mercado de alquiler/venta y/o requerían de costos de más del 25% de su valor en el mercado para hacer la vivienda habitable. El impuesto debía ser pagado por el arrendador, siendo el 10% del valor del alquiler el primer año, el 12,5% el segundo año y el 15% a partir del tercer año (Segú, 2018; Fundación Abbé Pierre y FEANTSA, 2016). El impuesto incluía a 680 municipios en ocho unidades urbanas (París, Lyon, Lille, Burdeos, Toulouse, Montpellier, Niza y Cannes-Grasse-Antibes), las cuales tenían un valor promedio de alquiler que rondaba los 3.500 euros. La recaudación de este impuesto la realiza la ANAH (Agencia Nacional de la Vivienda de Francia). Con los fondos obtenidos se encarga de otorgar subvenciones a los propietarios que realizan reformas para el propósito de volver a poner su propiedad en el mercado de alquiler.

Ahora bien, respecto a su impacto, de acuerdo con la ANAH, entre 1999 y 2005, “la tasa de desocupación” se redujo entre un 12,5% y un 48% en las ocho áreas urbanas afectadas, mientras que en el conjunto de Francia disminuyó en promedio un 8,5%. En ese sentido, la vacancia se retrajo más en las zonas urbanas afectadas por el impuesto que en el resto del país (Fundación Abbé Pierre y FEANTSA, 2016). Por su parte, la investigación realizada por Mariona (2018) habla de un descenso del 13% de la tasa de vacancia entre 1997 y 2001, es decir, con solo dos años de impacto de la ley. El efecto fue sobre todo mayor en los municipios con mayores tasas de vacancia.

En 1999 eran aproximadamente 180.00 hogares los que pagaban el impuesto, mientras que este número disminuyó a 127.000 en 2003 y a 96.837 en el año 2007. A primera vista, se observa un impacto positivo, ya que la base imponible fue reduciendo a lo largo del tiempo. No obstante, algunos autores conjeturan que la disminución abrupta de las tasas de desocupación de las viviendas puede deberse a que los propietarios hayan desarrollado estrategias para ocupar las viviendas y evadir el impuesto (Corvaglia, 2020; Fundación Abbé Pierre y FEANTSA, 2016; Segú, 2018). En este sentido, una alternativa para determinar si la ley tuvo el impacto buscado es ir a ver los datos de oferta de alquileres y precios de los mismos. Sobre el primer dato no hay información disponible, y sobre el segundo Segú (2018) plantea que hay una baja en el precio de los alquileres en el corto plazo pero una suba en el largo, aunque le adjudica ese último comportamiento de los precios a otros factores.

Retomando la normativa francesa, en el año 2006 se sanciona la ley N° 2006-872²⁰ que amplió las comunas donde se implementaba el TLV. Como se dijo anteriormente, el TLV solo aplicaba a aquellas localidades de más de 200.000 habitantes que atravesaban un desequilibrio significativo entre el stock de viviendas disponibles y la demanda de personas de bajos ingresos. Para ello, se creó el THLV (impuesto habitacional sobre viviendas desocupadas), similar al TLV, pero con dos excepciones: solo afecta a las unidades que están desocupadas por más de 5 años (a diferencia del TLV que incluía hasta 2 años) y la tasa del impuesto es la tasa comunal sobre el valor del alquiler, que es aproximadamente inferior al 10%. Dado que el THLV se aplica a las viviendas y cobra una tasa impositiva más baja, solo los municipios donde TLV no se podía aplicar, podían optar por implementar el THVL. Fueron 3.000 municipios los que optaron por implementar el impuesto (Segú, 2018). Es decir, se trata de una ampliación para que más comunas cobren esta contribución pero con criterios menos duros que la formulación original del impuesto.

En 2013 hay una nueva modificación de la ley, ampliándose el ámbito geográfico de intervención del TLV a cualquier ciudad del territorio con más de 50.000 habitantes, incluyendo a viviendas que lleven desocupadas al menos un año. A su vez, se dispuso el aumento de las tasas impositivas al 12,5% del valor del alquiler para el primer año de desocupación y al 25% del valor del alquiler para los años siguientes.

Como vemos, el TLV original tiene al menos dos modificaciones que buscan ampliar el alcance territorial del impuesto, en primera instancia, y extender el universo alcanzado así como endurecer las penas, en segundo. Lamentablemente no hemos logrado relevar información sobre el impacto de estas dos últimas modificaciones.

Finalmente podemos incorporar una mención específica sobre la ciudad de París. Esta ciudad se caracterizaba por una tasa de “viviendas convencionales desocupadas” del 14% para el 2011; siendo 6,6% secundarias o residencias ocasionales y 7,4% inmuebles abiertamente vacíos (Fundation Abbé Pierre y FEANTSA, 2016). En 2015, la administración pública de la ciudad desarrolló una estrategia de incentivos para reducir las viviendas vacantes. En articulación con agencias inmobiliarias, se establecieron subvenciones a aquellos propietarios que dispongan sus propiedades vacías en el mercado de alquiler. Según la Unión Europea, entre octubre de 2015 y junio de 2016 unas 25 propiedades dejaron de ser vacantes por esta medida y para el año 2016, al menos 30 agencias inmobiliarias están ofreciendo la iniciativa. A su vez, en 2017 se comenzó a aplicar un impuesto del 60% del valor fiscal para aquellas viviendas que se encuentren desocupadas por dos años, aunque no contamos con información acerca del impacto de esta medida (Fundation Abbé Pierre y FEANTSA, 2016).

²⁰ Disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000238980/>

2.3.3. La dificultad para determinar los efectos de estas medidas

Lo relevado hasta aquí nos permite identificar dos elementos. En primer lugar, encontramos una notoria ausencia de investigaciones y bases de datos que den cuenta sobre el fenómeno de las viviendas vacías. Efectivamente es un tema que en los últimos 20 años ha ido ganando cada vez mayor lugar en las políticas públicas, pero aún no se han analizado sus efectos en profundidad. Con excepción de algunas investigaciones aisladas, el conocimiento sobre el impacto en los abordajes de las viviendas vacías aún es un terreno virgen. La información aquí reconstruida supone un aporte en ese sentido, aunque hacia adelante es fundamental profundizar el trabajo de investigación y recopilación de información dispersa.

A su vez, hemos dejado fuera de este apartado el análisis que hemos hecho de dos casos latinoamericanos. Hemos encontrado información sobre las políticas implementadas en Uruguay y en el área metropolitana de San Pablo, pero que no se encontraba lo suficientemente desarrollada como para incorporar en el estudio de casos concretos, justamente por ausencia de datos sobre los impactos. De todas formas, incluimos la información relevada al respecto en el Anexo 1, qué esperamos que pueda constituir una base para un análisis más profundo en el futuro.

En segundo lugar, podemos dar cuenta de dos casos concretos donde la intervención del estado en el mercado de las viviendas vacías ha traído en apariencia efectos positivos. Decimos en apariencia porque el descenso de viviendas vacías no implica, necesariamente, que el déficit habitacional medido en cualquier de sus dimensiones se revierta. Es decir: el descenso de viviendas ociosas no supone en sí mismo que la oferta de inmuebles en alquiler aumente, que el precio de los alquileres descienda, que hogares con dificultades para acceder a una casa en condiciones dignas se garantice. El descenso de esas viviendas puede explicarse por estrategias de evasión de propietarios como un aumento en las ventas de los inmuebles, por ejemplo. Una perspectiva de trabajo en adelante sería cotejar los datos aquí reconstruidos con el análisis de otras variables como para lograr identificar tendencias positivas o negativas en el derecho a la vivienda en las distintas ciudades y países que han tomado la decisión de intervenir en el asunto.

2.4. Tres aproximaciones para medir las viviendas ociosas en CABA

A continuación vamos a repasar tres estudios realizados para medir las viviendas vacías en la Ciudad de Buenos Aires, con metodologías y tipologías diferentes:

1. Los datos arrojados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (Censo 2010), correspondientes al año 2010 y procesadas por el IVC (2018).

2. La metodología desarrollada por Juan José Cruces (2016), investigador de la Universidad Torcuato Di Tella y publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo.
3. La metodología elaborada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de CABA (2018)²¹.

2.4.1. El procesamiento de datos del Censo 2010

El procesamiento de datos arrojados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda que recopilaremos a continuación fue realizado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de la CABA en el año 2018. Posteriormente vamos a recuperar la metodología propia desarrollada por este organismo para medir las viviendas vacías, pero por lo pronto vamos a limitarnos a recuperar una lectura que realiza sobre los datos del Censo que nos resulta bastante precisa.

En el día del Censo los y las censistas debían determinar si una vivienda se encontraba habitada. Y en caso que se encuentre deshabitada, debía determinar su motivo. Esta construcción de variables se daba a partir de la observación empírica del propio censista durante el día del Censo. Cada censista debía determinar, a lo sumo con la orientación de su respectivo jefe/a de radio²², si las viviendas que tenía asignadas estaban habitadas, tanto con las personas presentes como ausentes, así como las razones de la deshabitación en caso de encontrarse en dicha condición.

²¹ La Mesa de Viviendas Vacías fue una instancia impulsada por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en el año 2018 que tuvo como objetivo estudiar la temática de viviendas vacías en la Ciudad de Buenos Aires. Con este propósito se organizó una Mesa de Estudio integrada por actores públicos y organizaciones de la sociedad civil: 1. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) 2. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 3. Centro de Estudios Económicos y Urbanos (CEEU - UNSAM) 4. Defensoría del Pueblo de la Ciudad 5. Hábitat para la Humanidad Argentina 6. La Boca Resiste y Propone 7. Legisladores de la comisión de vivienda 8. Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 9. Administración General de Ingresos Públicos (AGIP) 10. Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (MDUyT)

²² El Jefe de radio “asegura el relevamiento de todas las personas, hogares y viviendas en el Radio. Organiza, supervisa y controla la tarea de los censistas a su cargo”. Fuente: INDEC. Disponible en: https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/1c2010x2_1.pdf

Imagen 1. Cuestionario Básico del Censo 2010: ocupación de la vivienda

VIVIENDA

1 Tipo de vivienda particular Anote por observación

Casa

Rancho

Casilla

Departamento

Pieza en inquilinato

Pieza en hotel familiar o pensión

Local no construido para habitación

Vivienda móvil

Persona/s viviendo en la calle → Pase a **4**

2 La vivienda está... habitada

con personas presentes

con todas las personas temporalmente ausentes

deshabitada

en alquiler o venta

en construcción

se usa como comercio, oficina o consultorio

se usa para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal

por otra razón

Fin de la entrevista

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Los resultados del Censo dan cuenta que para el año 2010 en la Ciudad de Buenos Aires habían 1.423.973 viviendas, de las cuales un 76,05% (1.082.998) se encontraron con personas presentes al momento del del Censo, mientras que un 23,95% (340.975) se encontraron sin personas presentes, tal como observamos en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Viviendas censadas según condición de habitación (2010)

Viviendas	Condición de ocupación	Cantidad	Porcentaje
Con todas las personas temporalmente presentes	Habitadas	1.082.998	76,1%
Con todas las personas ausentes	Habitadas	155.740	23,9%
	Deshabitadas	185.235	
TOTAL		1.423.973	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018)

Como se observa, la metodología utilizada permitía distinguir las viviendas habitadas y deshabitadas en aquellos casos donde no había personas que pudieran responder el censo. Esa distinción se operacionalizaba de la siguiente forma:

- **Habitada con personas presentes:** vivienda construida originalmente para que habiten personas o adaptada para tal fin cuyos habitantes, al menos uno de ellos se encontraba presente al momento de la visita del censista.
- **Habitada con todas las personas temporalmente ausentes:** vivienda construida originalmente para que habiten personas o adaptada para tal fin, que tiene muebles y

otros bienes de uso frecuente, pero cuyos habitantes por alguna razón no se encontraban presentes al momento de la visita del censista.

- **Deshabitada:** vivienda construida originalmente para que habiten personas o adaptada para tal fin, que al momento del censo no estaba habitada por personas.

A su vez, dentro de la categoría “vivienda deshabitada” los y las censistas debían determinar por intuición o información disponible las razones específicas que determinaban que no se halle nadie residiendo en la vivienda. A saber:

- En alquiler o venta: vivienda que en el momento del Censo no está habitada por personas, y su condición “en alquiler o venta” es identificable mediante carteles o información de vecinos u otras personas.
- En construcción: vivienda que aún no se ha terminado de construir y que, en el momento del Censo, no está habitada por personas.
- Uso no habitacional: vivienda construida originalmente para que habiten personas, pero que la noche de referencia del Censo no hubo personas que pasaron la noche y se use en su totalidad con fines distintos a los habitacionales (comerciales, administrativos o profesionales). Por ejemplo, un departamento que funciona como consultorio, una casa que funciona como radio local.
- Uso temporal: vivienda construida originalmente para que habiten personas, pero que la noche de referencia del Censo no hubo personas que pasaron la noche, y que se utiliza bien en períodos de descanso (fin de semana, vacaciones) o bien en otro uso temporario (alquiler a extranjeros, viajes de trabajo). Por ejemplo: casa quinta, viviendas en country, en clubes, en zonas de veraneo o vacaciones de invierno.
- Por otra razón: vivienda construida originalmente para que habiten personas, pero que en la noche de referencia del Censo no hubo personas que pasaron la noche allí. Su situación no se encuentra contemplada en las opciones anteriores

De esta forma, el IVC, utilizando los datos del Censo 2010, cuantifica las viviendas habitadas o deshabitadas.

Cuadro 10. Viviendas según condición de habitación y razones de deshabitación

Viviendas según condición de ocupación	Cantidad	Porcentaje
Habitadas	1.238.738	87,0%
Con todas las personas temporalmente presentes	1.082.998	76,1%
Con todas las personas temporalmente ausentes	155.740	10,9%
Deshabitadas	185.235	13,0%
En alquiler o venta	52.387	3,7%
En construcción	6.433	0,5%

Uso no residencial	51.060	3,6%
Uso temporal	8.508	0,6%
Por otra razón	66.847	4,7%
TOTAL	1.423.973	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018)

Para llegar a precisar las viviendas ociosas pueden hacerse algunas observaciones sobre las categorizaciones establecidas al interior del universo de viviendas deshabitadas. Las viviendas “en construcción” y de “uso no residencial” pueden ser consideradas como viviendas deshabitadas pero no así como viviendas ociosas, dado que no son habitables y/o se utilizan para uso profesional.

Siguiendo esa línea, también podría descartarse las viviendas de “uso temporal”, ya que cuentan con algún tipo de utilidad, como puede ser algunos días por semana o para personas que viajan de forma intermitente a la Ciudad. Por eso la Mesa considera a ese tipo de vivienda como *subocupadas*, del mismo todo que aquellas viviendas que el día del Censo se encontraban “con todas las personas temporalmente ausentes”. Las dos categorías restantes, “en alquiler o venta” y “por otro razón” constituyen entonces el núcleo de las viviendas *vacantes* según esta metodología.

Cuadro 11. Viviendas vacantes y subocupadas según las categorías del Censo 2010

Tipología de vivienda	Categorías en base a Censo 2010	Cantidad	% en relación a total de viviendas
Viviendas vacantes	En alquiler o venta	52.387	3,7%
	Por otra razón	66.847	4,7%
	Subtotal Vacantes	119.234	8,4%
Viviendas subocupadas	Habitadas con todas las personas ausentes	155.740	10,9%
	Uso temporal	8.508	0,6%
	Subtotal subocupadas	164.248	11,5%
TOTAL		283.482	19,9%

Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018)

De este modo, a partir de cierta configuración de los datos del Censo, la tasa de vacancia representa un 8,4% para el total de la Ciudad. Ese número puede aplicarse de forma desmenuzada a todas las comunas de la Ciudad.

Cuadro 12. Porcentaje de viviendas vacantes por comuna según datos del Censo 2010

Comunas	Viviendas		Viviendas vacantes		
	Cantidad	% con respecto a total de viviendas	Cantidad	% con respecto a total de viviendas vacantes	% con respecto a viviendas x Comuna
Comuna 01	130.771	9,2%	15.416	12,9%	11,8%
Comuna 02	107.967	7,6%	11.005	9,2%	10,2%
Comuna 03	101.161	7,1%	9.052	7,6%	8,9%
Comuna 04	82.926	5,8%	5.350	4,5%	6,5%
Comuna 05	92.750	6,5%	7.525	6,3%	8,1%
Comuna 06	93.368	6,6%	7.740	6,5%	8,3%
Comuna 07	89.520	6,3%	6.428	5,4%	7,2%
Comuna 08	55.377	3,9%	2.970	2,5%	5,4%
Comuna 09	63.322	4,4%	4.397	3,7%	6,9%
Comuna 10	71.572	5,0%	5.291	4,4%	7,4%
Comuna 11	84.649	5,9%	6.420	5,4%	7,6%
Comuna 12	93.409	6,6%	7.374	6,2%	7,9%
Comuna 13	129.633	9,1%	10.796	9,1%	8,3%
Comuna 14	141.222	9,9%	13.375	11,2%	9,5%
Comuna 15	86.326	6,1%	6.095	5,1%	7,1%
TOTAL	1.423.973	100,0%	119.234	100,0%	8,4%

Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018)

Esta tipología permite identificar al “corredor centro-norte” como la zona de la Ciudad con mayor incidencia de viviendas vacantes. Como se desprende del Cuadro 12, las comunas que poseen mayor cantidad de viviendas vacías son la 1 (Retiro, San Nicolas, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución), la 2 (Recoleta) y la 14 (Palermo). Por el contrario, las comunas con menor tasa de viviendas vacantes son las del sur de la Ciudad: la 8 (Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo) y la 4 (La Boca, Parque Patricios, Barracas, Nueva Pompeya).

2.4.2. La investigación de Juan José Cruces

Por otro lado, retomamos el estudio “Argentina 's Residential Real Estate Sector: A Magnet for Savings amidst Mistrust in Traditional Investment Vehicles” (Juan J. Cruces, 2016), una

investigación que tiene como objetivo determinar el grado de vacancia en la Ciudad de forma más precisa. La misma fue publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

El estudio parte de la hipótesis referida a que los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) muestran que aproximadamente el 24% de las viviendas son vacantes, habiéndose incrementado en 11 p.p. respecto de la tasa de vacancia registrada en 2001. A su vez, sostiene que representa un número mucho mayor respecto del promedio de vacancia de las principales ciudades del mundo que rondaba en un 7% (Cruces, 2016: 3). El autor lo que hace es homologar la tasa de vacancia con las viviendas que no respondieron en el Censo.

En ese sentido Cruces propone una medición propia de la tasa de vacancia en el distrito. Como metodología utiliza el registro de consumo de electricidad de cada cliente residencial durante cada bimestre del período 2003 a 2014 y la fecha de instalación del medidor de viviendas en las comunas 2, 12, 13 y 14 y zonas de las comunas 11 y 15. Los datos fueron provistos por EDENOR, la distribuidora de energía eléctrica de la zona norte de la CABA. Según la Secretaría de Energía, para ese entonces la Ciudad tenía 1,4 millones de clientes residenciales de electricidad, de los cuales un tercio eran clientes de esta distribuidora.

A partir del trabajo con especialistas de la industria y sujeto al objetivo de estudio de su tesis, Cruces definió considerar a una vivienda como vacía como aquella en donde el consumo se encuentre por debajo de 43 kWh en el bimestre (siguiendo recomendaciones de especialistas), representando 21,5 kWh mensuales y 258 kWh anuales. Cruces contempla, de todas formas, que puede haber diferencias potenciales en el eléctrico de un hogar según la antigüedad de la vivienda así como de la estación. Esto se debe a que, teóricamente, puede haber viviendas nuevas que tengan calefacción por electricidad y no por gas, así como que en el verano aumenta el consumo eléctrico ya que es imprescindible para el funcionamiento de los artefactos de refrigeración. De todas formas, Cruces observa que aplicando una serie de coeficientes para

Como resultado de la investigación, proyectando los datos encontrados en la zona norte de la CABA el autor registró una tasa de viviendas vacías del 6% para toda la ciudad.

2.4.3. El trabajo del IVC y la Mesa de Viviendas Vacías de la CABA (2018)

Como tercer y último registro de medición de viviendas vacías se encuentra el ya citado "Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA (2018)" realizado por la Mesa de estudio de viviendas vacías organizada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta tuvo el propósito de calcular de manera precisa la cantidad de viviendas vacías en la Ciudad, construyendo una nueva metodología de medición luego del análisis ya citado sobre los datos del Censo 2010.

Para realizar una medición más exhaustiva de las viviendas vacías en la CABA, la Mesa propone una nueva metodología que toma la esbozada por Cruces (2016). A los fines planteados, utiliza una base de datos del consumo mensual de usuarios residenciales clientes de Edenor y Edesur de toda la Ciudad durante el período de febrero de 2017 a febrero de 2018, habiendo sido provista por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE). El recorte obtenido reportó usuarios residenciales cuyos promedios de consumo se encontraron por debajo de los 100kWh por mes a lo largo de un año, representando 200 kWh bimestrales y 1200 kWh anuales.

Para definir el límite de consumo de kWh mensuales para una vivienda vacía, el informe de la Mesa plantea como referencia del consumo mínimo residencial el consumo eléctrico de una heladera, que según el ENRE y la empresa EDESUR se ubica en 45,36 kwh por mes. A diferencia de los registros previos respecto del tema se decidió considerar como viviendas potencialmente vacías a aquellas que poseen un medidor residencial que registre un consumo por debajo de 50 kWh mensuales, siendo 100kWh bimestrales. Es decir: un piso el doble de alto de lo que había establecido Cruces. El informe define a las viviendas vacantes como “aquellos inmuebles de tipo residencial que registran un consumo eléctrico anual inferior al mínimo indispensable considerado para su uso permanente”.

De esta forma, se llegó a la conclusión de que en la CABA los usuarios residenciales que poseen un consumo eléctrico anual inferior al mínimo indispensable considerando para su uso permanente representan un total de 9,2% (138.328 usuarios) con la siguiente distribución:

Cuadro 13. Porcentaje de vacancia por comunas según Mesa de Estudio de Viviendas Vacías.

Comunas	Viviendas vacantes	
	% respecto de la Ciudad	% respecto a la Comuna
Comuna 01	1,00%	13,30%
Comuna 02	0,70%	10,00%
Comuna 03	0,70%	11,10%
Comuna 04	0,50%	9,70%
Comuna 05	0,60%	8,90%
Comuna 06	0,60%	8,40%
Comuna 07	0,50%	8,70%
Comuna 08	0,20%	7,50%
Comuna 09	0,40%	9,40%
Comuna 10	0,50%	9,20%
Comuna 11	0,50%	8,60%
Comuna 12	0,60%	8,20%

Comuna 13	0,70%	7,40%
Comuna 14	0,90%	8,40%
Comuna 15	0,60%	8,80%
Total	9,20%	9,20%

Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018)

Vemos nuevamente que hay un mayor porcentaje de viviendas vacías en la Comuna 1, seguida por las Comunas 2 y 3. Las comunas donde menor vacancia hay son la 8 y la 13. Es llamativo que no es posible asociar de forma lineal la vacancia con las comunas de mayor riqueza o nivel socioeconómico.

2.4.4. Puntos fuertes y débiles de cada medición

Se registraron tres informes con diferentes metodologías y tipologías para medir el número de viviendas vacías en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las metodologías tienen puntos en común y no arrojan resultados muy disímiles. Se trata de una base fundamental para cualquier tipo de investigación sobre las viviendas vacantes en la Ciudad. A modo de resumen, confeccionamos el siguiente cuadro.

Cuadro 14. Viviendas vacantes según los diferentes registros de datos para la CABA.

Fuente	Forma de medición	Tipología de vivienda vacía	Porcentaje de viviendas vacantes	Alcance
Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010)	Censo Nacional	Viviendas en alquiler, venta o deshabitadas por razones desconocidas	8,37%	CABA
Investigación de Juan J. Cruces (2016)	Consumo de electricidad	Consumo anual promedio por debajo de 21,5 kWh mensuales	6,00%	Comunas 2, 12, 13 y 14 y zonas de las comunas 11 y 15
Mesa de estudio de viviendas vacías (2018)	Consumo de electricidad	Consumo anual promedio por debajo de 50 kWh mensuales	9,20%	CABA

Fuente: CEDESU

A la hora de hacer una evaluación nos inclinamos por las metodologías que se centran en el consumo de los hogares antes que la observación del día del Censo, ya que establecen un criterio a partir de un indicador objetivo con mayor consistencia que la observación de un censista. Además, el consumo eléctrico puede convertirse en un flujo de información mensual, mientras que el Censo es una herramienta que se produce, en el mejor de los casos, una vez

cada década. Sin embargo también hay que considerar que el criterio según consumo eléctrico presenta limitaciones en función de qué situaciones pueden incluirse y qué no dentro del rango de vivienda habitable.

A su vez, consideramos que el trabajo por la Mesa de Estudio de Viviendas Vacías presenta una metodología más acabada y con mayor alcance, ya que plantea un criterio claro y objetivo (el consumo de una heladera a lo largo de un mes), a partir del cual realiza una estimación de viviendas vacías para toda la Ciudad de Buenos Aires y no únicamente a una determinada zona. Esas dos razones (el criterio y la extensión) son los motivos por los que consideramos a esta metodología superior a la elaborada por Cruces.

Al mismo tiempo, podemos comparar datos desagregados por comuna para la información sustraída del Censo y la propuesta por la Mesa, teniendo en cuenta las metodologías diversas así como el rango temporal distintos.

Cuadro 15. Comparación viviendas vacantes según datos del Censo y datos de consumo eléctrico

Comunas	Censo 2010	Metodología IVC 2018	Diferencia
Comuna 01	11,8%	13,3%	1,51%
Comuna 02	10,2%	10,0%	-0,19%
Comuna 03	8,9%	11,1%	2,15%
Comuna 04	6,5%	9,7%	3,25%
Comuna 05	8,1%	8,9%	0,79%
Comuna 06	8,3%	8,4%	0,11%
Comuna 07	7,2%	8,7%	1,52%
Comuna 08	5,4%	7,5%	2,14%
Comuna 09	6,9%	9,4%	2,46%
Comuna 10	7,4%	9,2%	1,81%
Comuna 11	7,6%	8,6%	1,02%
Comuna 12	7,9%	8,2%	0,31%
Comuna 13	8,3%	7,4%	-0,93%
Comuna 14	9,5%	8,4%	-1,07%
Comuna 15	7,1%	8,8%	1,74%
Total	8,4%	9,2%	0,83%

Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018)

Vemos que hay comunas donde hay una coincidencia casi exacta entre las metodologías (Comunas 2, 6 o 12), y otras con una brecha bastante significativa (Comunas 4, 8, 9). Hay algunos aspectos llamativos en la comparación. Por ejemplo, en la primera metodología la Comuna 14 se encuentra en el tercer lugar de porcentaje de vacancias, mientras que en la segunda metodología se encuentra en el decimoprimer. Un caso inverso es la Comuna 4: en la primera metodología se ubica en el anteúltimo lugar, mientras que en la segunda se posiciona como la cuarta comuna con mayor porcentaje de vacancia.

2.5. Sobre el consumo eléctrico como indicador para determinar la vacancia

En el apartado anterior decíamos que la metodología de cálculo de la vivienda ociosa a través del consumo eléctrico nos resultaba más precisa. Ahora bien, también destacamos sus debilidades. El hecho de seleccionar un consumo determinado puede estar basado en un conjunto de parámetros muy calculados, pero eso no lo exime de ser, en algún punto, un límite arbitrario. Por eso en este apartado vamos a construir algunas simulaciones como para generar mayores precisiones acerca de la arbitrariedad (o no) de los criterios sugeridos.

2.5.1. Los criterios planteados por Cruces e IVC

Habíamos planteado anteriormente que Juan José Cruces (2016) fija el criterio para establecer un umbral mínimo a partir del cual se considera una vivienda habitada en 43 kWh bimestrales, equivalentes a 21,5 kWh por mes y 258 kWh anuales. El autor plantea: “Una vivienda se considera vacante si consumió menos de 43 kWh en un bimestre. El número fue una sugerencia por parte de especialistas de la industria y es una media aproximada de los distintos cortes refinados que hemos desarrollado en este trabajo” (Cruces, 2016: 22, la traducción fue realizada por quienes redactamos el informe).

Los “cortes refinados” se refiere a una estimación diferenciada del corte de consumo eléctrico promedio para las viviendas según la “edad” de la vivienda y la época del año, ya que se asume que a mayor edad, menor consumo eléctrico (ya que las viviendas nuevas, señala, reemplazan la instalación de gas por la eléctrica), y que en estaciones más cálidas, mayor consumo. Es decir: el corte de 43 kWh bimestral es una media que contempla estas variaciones en ambas variables. Cuando se toman cortes “refinados”, el porcentaje de vacancia se modifica levemente, resultando ser variaciones teóricamente correctas pero sin impactos significativos en el resultado.

Por su parte, la Mesa de Estudio de Viviendas Vacías impulsada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad fija el criterio en 50 kWh por mes para el año 2018. El criterio en este caso es el consumo informado por Edesur y ENRE de una heladera a lo largo de un mes, identificando ese electrodoméstico como un indicador consistente de que una vivienda se encuentra habitada.

El criterio establecido por el IVC resulta de algún modo más transparente que el utilizado por Cruces. Además de que el informe del IVC cuenta con información para toda la extensión territorial de la Ciudad. Sin embargo, en el primer caso el criterio duplica al segundo, por lo que al ser más elevado el corte del consumo eléctrico la cantidad de viviendas que entran en la denominación de vacancia es mayor. ¿Podemos simular qué otras situaciones de viviendas estarían por debajo del criterio planteado por la Mesa (50 kWh) pero por encima del planteado por Cruces (21,5 kWh)?

2.5.2. Simulación de consumos eléctricos

Para responder esta pregunta utilizamos los datos publicados por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) acerca del consumo básico de electrodomésticos. Allí se asigna un consumo eléctrico a una serie de electrodomésticos elementales²³, que van desde distintos tipos de aire acondicionado a televisores, pasando por afeitadoras, lavarropas, lámparas de bajo consumo y, justamente, heladeras.

Es interesante observar que el ENRE define tres tipos de heladeras, y todos ofrecen un valor distinto al estipulado por el IVC en su informe. Una heladera ordinaria consume 54 kW mensuales; una heladera con freezer 65 y una heladera con freezer pero con tecnología inverter (de bajo consumo) consume 25 kW por mes. De todos modos el promedio simple de estas tres, suponiendo que tengan una distribución pareja, es de 48 kW mensuales, un valor que es bastante similar al planteado por el IVC (2018).

Con esos datos vamos a simular distintas combinaciones y usos de estos electrodomésticos para relacionarlos con los distintos cortes planteados.

Como ya contamos con los datos de consumo en kWh de cada artículo, modelamos luego con cuántos de estos electrodomésticos o artículos cuenta el hogar simulado, cuantas horas por día se utiliza, y luego, cuantos días por mes. El cociente de esas cuatro variables nos lleva al consumo de kWh de cada artículo.

Escenario 1

Este caso plantea una vivienda que se utiliza 2 veces por semana en promedio para una oficina para dos personas durante una estación cálida. Esto implica dos computadoras (una de las cuales es una notebook), una cafetera, una heladera con freezer de bajo consumo así como una lámpara led. Hay también un ventilador de techo pero no así un aire acondicionado.

²³ Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/enre/uso-eficiente-y-seguro/consumo-basico-electrodomesticos>

Cuadro 16. Simulación de consumo eléctrico del caso hipotético 1

Electrodoméstico	Cantidades	Consumo en una hora (kWh)	Horas de uso diario	Cantidad de días por mes	Consumo en un mes(kW)
TOTAL	7	-	-	-	52,0
Cafetera de filtro eléctrica	1	0,900	0,5	10	4,5
Computadora (sólo la CPU)	1	0,200	8,0	10	16,0
Heladera con freezer - Inverter	1	0,035	24,0	30	25,2
Lámpara LED de 5 W	1	0,005	8,0	10	0,4
Monitor LED de 19"	1	0,022	8,0	10	1,8
Notebook	1	0,022	8,0	10	1,8
Ventilador de techo	1	0,060	4,0	10	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a ENRE

El consumo eléctrico mensual de esta vivienda sería de 52 kWh. En este caso observamos que este uso estaría por arriba de las dos líneas de corte, aun utilizando heladera y una sola lámpara de bajo consumo, con un uso de ventilador de la mitad de tiempo que se está en la oficina. Quiere decir que en ambas metodologías sería considerada como una vivienda habitada.

Escenario 2

Vamos a tomar el mismo ejemplo, pero en lugar de cafetera se utilizará una pava eléctrica, y en lugar de ser dos personas, será solamente una. Es decir: se trata de una oficina para una persona que solo necesita acercarse dos veces por semana.

Cuadro 17. Simulación de consumo eléctrico del caso hipotético 2

Electrodoméstico	Cantidades	Consumo en una hora (kWh)	Horas de uso diario	Cantidad de días por mes	Consumo en un mes(kW)
TOTAL	5	-	-	-	35,8
Heladera con freezer - Inverter	1	0,035	24,0	30	25,2
Lámpara LED de 5 W	1	0,005	8,0	10	0,4
Notebook	1	0,022	8,0	10	1,8
Pava eléctrica de 1,7 litros	1	2,000	0,3	10	6,0
Ventilador de techo	1	0,06	4,0	10	2,4

Fuente: Elaboración propia en base a ENRE

El consumo eléctrico mensual de esta vivienda sería de 36 kWh. En esta oportunidad el trabajo de Cruces la consideraría una vivienda habitada, mientras que según el informe del IVC entraría en el campo de vivienda vacante.

Escenario 3

Vamos a plantear un ejemplo todavía más extremo: una vivienda donde solo hay una heladera con freezer de bajo consumo enchufada.

Cuadro 18. Simulación de consumo eléctrico del caso hipotético 3

Electrodoméstico	Cantidades	Consumo en una hora (kWh)	Horas de uso diario	Cantidad de días por mes	Consumo en un mes(kWh)
TOTAL	1	-	-	-	25,2
Heladera con freezer - Inverter	1	0,035	24,0	30	25,2

Fuente: Elaboración propia en base a ENRE

El consumo eléctrico mensual de esta vivienda sería de 25 kWh. Solo por el hecho de tener una heladera con freezer (y de bajo consumo) enchufada se repite el escenario anterior: el trabajo de Cruces la consideraría una vivienda habitada, mientras que el trabajo de la Mesa de Viviendas Vacías la tomaría como una vivienda ociosa. Este ejemplo da una idea que el criterio planteado por Cruces es en efecto muy restrictivo.

Sin embargo, si en lugar de tener una heladera con freezer y tecnología inverter que tiene un bajo consumo, tuviera una heladera sin freezer y sin tecnología inverter, como vimos anteriormente el consumo mensual se ubicaría en 65 kWh mensuales. Es decir: en ambos criterios se consideraría una vivienda habitada.

Escenario 4

Vamos a plantear un último ejemplo. Imaginemos una vivienda que, una semana al mes, una persona va a trabajar ahí 8 horas diarias en el invierno. No necesita aire acondicionado o ventilador pero sí calefacción. A diferencia de los casos anteriores no toma café ni necesita pava eléctrica para el mate, ni tampoco utiliza heladera. Compra una bebida en el comercio, pero sí utiliza el microondas para calentar comida. Además de la computadora, está la televisión encendida de fondo. Además hay una lámpara de 9W encendida, y también necesita cargar su celular durante una buena parte de su jornada laboral. El resto del mes la oficina está vacía y sin consumo.

Cuadro 19. Simulación de consumo eléctrico del caso hipotético 4

Electrodoméstico	Cantidades	Consumo en una hora (kWh)	Horas de uso diario	Cantidad de días por mes	Consumo en un día (kW)
TOTAL	7	-	-	-	21,4
Cargador de celular genérico	1	0,005	2,0	5	0,1
Computadora (sólo la CPU)	1	0,200	8,0	5	8,0
Lámpara LED de 9 W	1	0,009	6,0	5	0,3
Microondas	1	0,640	0,2	5	0,6
Monitor LED de 19"	1	0,022	8,0	5	0,9
Televisor LED 24"	1	0,040	8,0	5	1,6
Vitroconvector 54 x 57 cm c/termostato	1	1,000	2,0	5	10,0

Fuente: Elaboración propia en base a ENRE

Este caso sería considerado una vivienda ociosa para ambas metodologías, ya que alcanza un consumo de 21,4 kW mensuales, justo por debajo de la línea de corte de Cruces. Con un mínimo aumento de consumo ya implicaría, para esta metodología, que la vivienda pasaría a ser considerada habitable.

2.5.3. Consideraciones sobre el consumo eléctrico

Vemos que los criterios de consumo eléctrico pueden ser más o menos restrictivos y que eso puede implicar situaciones muy diversas. La metodología de Cruces se demostró, en efecto, mucho más restrictiva, por lo que la metodología del IVC resulta desde un punto de vista teórico más sólida. En cualquier caso, solo basta tener una heladera no muy moderna encendida todo el año para esquivar el radar del consumo eléctrico mínimo.

A su vez cabe preguntarse, tomando la metodología menos restrictiva, hasta qué punto una vivienda que se utiliza solo un tercio del mes para que dos personas trabajen en ella 8 hs entra dentro del rango de "vivienda habitable". Y a su vez, porqué cuando se trata no ya de dos sino de una sola persona, pasa a ser considerada "deshabitada" o "vacía".

Es interesante reflexionar sobre estos parámetros para pensar también qué tipo de comportamientos son racionales o eficientes desde el punto de vista del consumo, no solamente eléctrico, sino también desde el uso del espacio. Al mismo tiempo, el ejercicio es útil para demostrar que frente a las posibles acciones de evasión que puedan existir en ciertos sectores para escapar al "radar de viviendas vacías", es fundamental pensar chequeos o mediciones complementarias según los rangos de consumo para combatir sub-detecciones.

2.6. Acerca de los proyectos presentados para penalizar la vivienda ociosa en la Ciudad de Buenos Aires.

Uno de los objetivos que nos propusimos en este proyecto consiste hacer una lectura sobre los planteos actuales que están en la escena legislativa que tengan como objetivo regular de algún modo la situación de las viviendas ociosas en la CABA.

Luego de un relevamiento que hicimos con los despachos de Legisladores de la Ciudad (nucleados en el bloque del Frente de Todos), dimos con tres proyectos en concreto. En primer lugar, uno presentado en marzo de 2022 por el Legislador Javier Andrade, perteneciente al bloque Frente de Todos. Se trata de un proyecto que ha sido presentado anteriormente y que no ha sido tratado hasta el momento. Un segundo proyecto formulado por la agrupación Inquilinos Agrupados, que hasta el momento no ha sido ingresado en la Legislatura pero que ya ha tomado conocimiento público y ha tenido una elevada repercusión mediática^{24 25}. Finalmente, un tercer proyecto elaborado por la legisladora Cecilia Segura del Frente de Todos, que aún se encuentra en formulación por lo que no será trabajado en este informe.

En este apartado, entonces, nos concentraremos en analizar los proyectos de ley presentados por el legislador Javier Andrade y por la agrupación Inquilinos Agrupados (I.A.). Para ello, vamos a seleccionar un conjunto de variables que sirvan para descomponer los proyectos en distintas unidades comparables, para que de tal manera se facilite la comprensión de las similitudes y diferencias de cada uno.

2.6.1. Análisis de los proyectos según variables

Vamos a plantear la comparación de los dos proyectos en torno a diez variables que permiten una lectura ágil de los puntos en común y diferencias entre cada proyecto: Nombre; Denominación; Concepto; Definición del hecho imponible; Forma de determinar la vivienda ociosa; Acción principal; Acciones complementarias; Excepciones; Mecanismos de denuncia y Cláusulas transitorias. El análisis resumido de cada variable puede verse en el Anexo 2.

Nombre

Si bien es una cuestión menor, en el nombre de ambos proyectos podemos percibir una primera diferencia. Mientras que el de Andrade se denomina “Proyecto de ley viviendas e inmuebles ociosos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, el de I.A. toma el nombre de “Régimen de Alquiler Protegido”. Que el segundo proyecto adquiriera esa denominación no es casual ya que, como veremos, las acciones sobre la vivienda ociosa están dirigidas a conformar,

²⁴ Infobae. 04/10/2022. URL:

<https://www.infobae.com/economia/2022/10/04/un-proyecto-de-ley-busca-que-el-estado-administre-y-al-quile-las-propiedades-que-pasen-mas-de-90-dias-vacias-en-la-caba/>

²⁵ Ámbito. 10/10/2022. URL:

<https://www.ambito.com/economia/inmobiliarias/el-colegio-profesional-inmobiliario-contra-el-proyecto-viendas-vacias-es-ilegal-n5555227>

justamente, el régimen de alquiler protegido. Si bien en términos del articulado esto no tiene ningún impacto, sí puede tenerlo en términos de la discusión pública.

Objetivo

En cuanto a los objetivos, el proyecto de Andrade plantea “Promover la oferta en alquiler de inmuebles con destino de vivienda familiar para uso habitacional permanente”. Por su parte, el de I.A. se propone “Mejorar progresivamente el acceso a la vivienda de inquilinos, a través de la incorporación de los inmuebles vacíos con destino de vivienda”. Es decir: los dos proyectos persiguen el mismo objetivo.

Concepto

Por “concepto” intentamos precisar la expresión que los proyectos utilizan al referirse a la vivienda ociosa. Es decir, si se refieren como “vivienda ociosa”, “vivienda vacía”, “vivienda vacante”, etc. Por ejemplo, el proyecto de Andrade utiliza como hecho imponible a la “vivienda ociosa”, aunque en algunos tramos utiliza la expresión de “vivienda vacante” para referirse al mismo fenómeno. Por su parte, el proyecto de I.A. toma “vivienda vacía” como hecho imponible, aunque en distintos tramos utiliza expresiones como “vivienda ociosa”, y en menor medida “vivienda vacante”. En todos los casos el concepto es el mismo, lo cual expresa que incluso para la formulación de proyectos legislativos se utilizan de forma indistinta estas expresiones, por lo que la diferencia en la nominación del hecho imponible en ambos proyectos no implica una diferencia conceptual de fondo. A continuación veremos la definición utilizada en ambos proyectos donde sí se pueden registrar matices.

Definición del hecho imponible

Acá nos interesa puntualizar sobre cómo se define a la “vivienda ociosa” o “vacía”, ya que como vimos anteriormente el “hecho” en sí puede tener distintas delimitaciones, lo cual influye de forma directa en la política pública destinada a atender este fenómeno. En el caso del proyecto de Andrade, se define vivienda ociosa como “bien inmueble que encontrándose apto para ser utilizado con destino habitacional permanente para vivienda familiar, permanezca deshabitado por un plazo mayor o igual a seis (6) meses consecutivos sin mediar causa justificada”. El de I.A. define la vivienda vacía como “todo inmueble con destino de vivienda que se encuentre deshabitado en forma permanente y sin causa justificada por el plazo de 3 (tres) meses”. Se observa como, en el primer caso, el plazo para considerar a una vivienda como ociosa/vacía es el doble que el otro. Por lo que esa definición implica tomar universos distintos. El proyecto de Andrade traza una delimitación temporal para definir si una vivienda es ociosa, siendo equivalente a la EHT de Vancouver o a la Empty Dwelling Management Order en Reino Unido, dado que ambas establecen un mínimo de 6 meses consecutivos de deshabitación (Marín y Milá, 2007; Argerich Comelles, 2016), a diferencia de la propuesta de Inquilinos Agrupados que plantea un umbral mucho más acotado.

Forma de determinar la vivienda ociosa

El proyecto del legislador de Andrade plantea en su artículo 7: “La reglamentación de la presente Ley establece los valores mínimos de consumo de los servicios públicos domiciliarios a partir de los cuales se presume que un inmueble se encuentra ocioso. A tal fin, la autoridad de aplicación solicita al Ente Nacional Regulador de la Electricidad - E.N.R.E. - Ley Nacional N°24.065- o el organismo que en un futuro lo reemplace, el listado de los inmuebles que se encuentran en o por debajo de los valores mínimos establecidos”. Es decir, la modalidad elegida para determinar si una vivienda es ociosa, es el consumo eléctrico, aunque la ley no estipula cuál es el umbral mínimo de consumo por debajo del cual se considera una vivienda como tal. Por su parte, el proyecto de I.A. plantea tres criterios para considerar una vivienda como vacía: “a) aquellas viviendas que registren durante el lapso establecido en el artículo 8° [3 meses] consumos de servicios eléctricos por debajo de los 50 kwh/mes b) aquellas viviendas que no se hayan registrado su contrato de alquiler bajo Ley N° 27.551 y Ley N° 4.632 c) aquellas viviendas que no hayan sido registradas por su propietario en el registro de excepciones por causa justificada” . En este punto, entonces, hay un punto en común muy claro que es tomar el consumo de electricidad como parámetro para determinar el hecho imponible. Ahora bien, el proyecto de I.A. establece con claridad el umbral (utilizando el mismo parámetro utilizado por la Mesa de Viviendas Vacías del IVC), algo que el proyecto de Andrade plantea para su reglamentación. A su vez, el proyecto de I.A. retoma la Ley nacional 27.551, dándole al registro de alquiler un “beneficio adicional”.

Acción principal

En este aspecto nos interesa diferenciar las acciones principales que los proyectos disponen, donde como veremos, se percibe una visible diferencia entre uno y otro. El proyecto de Andrade dispone en el artículo 3 la creación de “un régimen de contribución especial para la vivienda ociosa en el ámbito de la CABA”. En otras palabras esto supone la creación de un impuesto al hecho imponible definido anteriormente, siendo la alícuota del 20% del avalúo fiscal²⁶ de la vivienda. Por cada año adicional en que la vivienda se encuentre ociosa, el proyecto contempla aumentar la alícuota un 5%. El impuesto es de imputación anual y sus pagos son de forma mensual. El destino de la recaudación irá dirigida al Instituto de Vivienda de la Ciudad, “para financiar exclusivamente la construcción de viviendas destinadas a dar soluciones habitacionales definitivas a ciudadanos/as en situación de vulnerabilidad socioeconómica”.

El proyecto de I.A. propone crear el régimen de alquiler protegido a partir de las viviendas ociosas. Dice en su artículo 7°: “Constituyese el hecho imponible al régimen de alquiler

²⁶ Según la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP) de la Ciudad de Buenos Aires, el valor fiscal de una propiedad nunca podrá ser superior al 20% del valor de mercado de la misma. En general los valores fiscales de las propiedades se encuentran a un valor considerablemente inferior que sus valores de mercado, aunque no encontramos algún documento que estime esa relación para la Ciudad de Buenos Aires. Según la ex titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) Mercedes Marcó del Pont, en abril de 2022 los inmuebles porteños tenían una valuación fiscal del 7% del valor real (Fuente: Infobae 04/2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2022/04/04/golpe-a-la-clase-media-rodriguez-larreta-anticipo-que-el-valor-fiscal-de-las-propiedades-subira-mas-de-500-y-culpo-al-gobierno/#:~:text=Mientras%20que%20el%20valor%20fiscal,un%20505%2C6%25E2%80%9D>).

protegido sobre las viviendas que permanezcan deshabitadas por un periodo mayor al establecido en el artículo 8° de la presente ley, sin causa justificada”. El artículo 8 determina el período de ociosidad de una vivienda a partir de 3 meses. Si bien la formulación no lo expresa con claridad, el sentido es que las viviendas ociosas sean las que se ofrezcan para el alquiler protegido. Para que una persona pueda acceder al régimen no debe ser propietaria, ni tampoco debe serlo su cónyuge. Tampoco podrán acceder personas cuyo padre o madre tenga más de una vivienda. El proyecto a su vez dispone que el valor mensual del alquiler sea de 1% de la valuación fiscal homogénea del inmueble, y que el plazo del contrato sea de 6 años. Por otro lado, las viviendas que tengan condiciones para ingresar en herencia vacantes también serán incorporadas al sistema de alquiler protegido, pero gestionadas por el IVC.

Acciones complementarias

El proyecto de Andrade propone en su artículo 9° una operatoria especial para viviendas que cumplan con los criterios para ser considerada ociosa pero que no se encuentren en condiciones físicas de ser habitadas. En esos casos la vivienda puede ser declarada de utilidad pública y sujeta a expropiación. También contemplan a los terrenos que permanezcan baldíos por igual plazo. Tanto las viviendas como los terrenos baldíos serán transferidos al IVC para dar una solución habitacional a personas con déficit habitacional. Al mismo tiempo incorpora una medida de incentivo para refuncionalizar viviendas; dice en su artículo 11°: “En coordinación con el Banco Ciudad de Buenos Aires, la autoridad de aplicación establece una línea de créditos, a “tasa fija” y “subsidiadas”, o en su defecto mejores que las propuestas en “Créditos para Pymes”. Estas líneas de crédito están destinadas únicamente a personas físicas/humanas propietarias de hasta 2 (dos) viviendas en desuso, con el fin de financiar la realización de obras de ampliación, remodelación y/o refacción de inmuebles deshabitados, con el fin de incorporarlos al mercado formal de alquileres con destino de vivienda única familiar y permanente”. Agrega el proyecto que aquellas viviendas que reciban estos créditos y en un plazo de 6 meses no se incorporan al mercado formal de alquileres deberán pagar un multa equivalente al 20% del valor del crédito solicitado, incrementándose un 50% el valor de la alícuota del impuesto a la vivienda ociosa.

Por su parte, el proyecto de IA contempla una penalización tributaria, estableciendo que si el propietario de una vivienda vacía “no avisa al IVC en un plazo de 30 días tendrá una multa del 5% del valor fiscal de la vivienda por mes. Si el propietario posee más de 5 (cinco) viviendas vacías, la multa ascenderá al 10% del valor fiscal por cada vivienda ociosa”. También dispone la creación de dos registros: uno de viviendas vacías, y otro de demanda de alquiler por comuna. Al mismo mismo establece como obligatorio y gratuito el registro y sellado de los contratos de alquiler de la CABA, nuevamente en alusión a la Ley 27.551. Como última acción complementaria se dispone en su artículo 18°: “Cambiar el nombre de la calle ‘Ramón L. Falcón’ a ‘Juana Rouco Buela’, quien fue una de las principales dirigentes de la huelga de inquilinos de la Ciudad de Buenos Aires en 1907.

Excepciones

Ambos proyectos establecen una serie de excepciones donde las acciones principales no se aplicarían. En el caso del proyecto de Andrade se habla de causa justificada, y establece tres en su artículo 2°: “1. que el inmueble se encuentre vacante por ser objeto de un proceso judicial (...) 2. que su propietario/a, tratándose de su única propiedad, se encuentre temporalmente ausente por motivos de salud comprobables (...) 3. cuándo el propietario/a, tratándose de su única propiedad, no pueda ocuparlo por encontrarse en situación de emergencia socioeconómica comprobable”. En el proyecto de I.A. se establecen tres “excepciones por causa justificada” en su artículo 10°: “1. que el inmueble se encuentre sujeto a proceso judicial (...) 2. que el titular, tratándose de su única propiedad, se haya trasladado temporalmente por razones laborales, académicas o sanitarias, acreditadas de manera fehaciente ante la autoridad de aplicación (...) 3. aquellos inmuebles alcanzados por la Ley N° 4632/2013²⁷ o aquella que en un futuro la reemplace, y 4. los que acrediten contrato de alquiler registrado y sellado en AGIP”. Vemos entonces que hay una causa compartida por ambos proyectos (proceso judicial) y que hay otra en común pero que se encuentra ampliada en el segundo proyecto (motivos de salud, laboral o de estudio). El segundo proyecto además se vincula con otras normativas, como son la Ley de Registro de Alquiler Temporario Turístico y la Ley 27.551 que dispone la obligación de registrar los contratos de alquiler.

Mecanismo de denuncia

El proyecto de Andrade no incorpora mecanismos de denuncia específicos. El proyecto de I.A. dispone una cláusula específica que permite la denuncia de viviendas vacías. Dicen en su artículo 12°, además de que los propietarios deben informar al IVC la existencia de una vivienda vacía, que “cualquier ciudadano puede denunciar una vivienda vacía (...) Las administraciones de consorcios deberán informar cada 30 días qué viviendas se encuentran vacías. (...) El IVC tendrá la obligación de solicitar información a la Dirección General de Obras y Catastro (DGROC) la información actualizada de manera periódica de aquellos inmuebles en edificios cuya obra haya sido finalizada su construcción, y se haya solicitado el estudio y eventual registro del plano de mensura y subdivisión en propiedad horizontal suscripta en el acta de la tercera verificación, y que estos inmuebles se encuentren deshabitados hasta la cuarta verificación”.

Cláusulas transitorias

La propuesta presentada por Andrade establece una cláusula transitoria que aclara que a partir de la entrada en vigencia de la Ley, los/as titulares alcanzados cuentan con 6 meses para colocar sus inmuebles en el mercado formal de alquileres. Caso contrario, serán considerados sujetos imponibles para que se les cobre el impuesto. El proyecto de I.A. no incorpora una cláusula de esta naturaleza.

²⁷ Ley 4632 CABA. Registración de Propiedades de Alquiler Temporario Turístico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/ley-4632-caba-registracion-propiedades-de-alquiler-temporario-turistico.pdf>

2.6.2. Una mirada sobre ambos proyectos

En el apartado anterior analizamos los puntos en común que tienen ambos proyectos. También logramos puntualizar las diferencias. Nos proponemos a continuación plantear nuestra mirada sobre ambos, destacando las limitaciones o potencialidades que encontramos en ambos.

El proyecto de Andrade se enmarca en un clásico “impuesto a la vivienda ociosa”, orientando lo recaudado a la construcción de viviendas para paliar el déficit habitacional. Es decir, si la vivienda ociosa es parte del problema, el impuesto no solo penaliza sino que contribuye teóricamente a la solución. Plantea un plazo de 6 meses consecutivos para determinar la ociosidad de un inmueble, lo cual es un tiempo ajustado pero similar al que utilizan otros países. Habilita un período de transición para que los y las propietarias puedan volcar los inmuebles en el mercado formal de alquileres, así como también propone un esquema de progresión de la alícuota en los casos donde la situación de ociosidad permanezca inalterada en el tiempo. También plantea movilizar recursos de la banca estatal para que puedan realizarse adaptaciones en viviendas que se encuentren en malas condiciones, siempre buscando que esa vivienda tenga un destino habitacional claro.

La propuesta de Inquilinos Agrupados se centra en la creación de un régimen de alquiler protegido que está concebido para intervenir de forma directa en el mercado formal de alquileres. No tiene como objetivo recaudar, sino movilizar las viviendas vacías hacia la oferta de alquileres. Es un proyecto que plantea ampliar el conocimiento que tiene el Estado sobre un sector opaco, a partir de la creación de registros. Busca instituir mecanismos de denuncia que excedan las capacidades de las oficinas públicas, habilitando no solo la alerta vecinal sino obligando a un actor extendido en la Ciudad como las administraciones de consorcio a que jueguen un papel activo. Se relaciona, a su vez, con otras legislaciones tanto nacionales como locales, como ser la Ley Nacional de Alquileres o la Ley de Registro de Alquiler Temporario-Turístico de CABA, aprovechando las herramientas normativas ya constituidas. E incluye otro tipo de regulaciones o modificaciones que no están directamente vinculadas con el objeto de la ley, como el sellado y registro obligatorio y gratuito o el cambio de nombre de una calle. Finalmente, al plantear que el IVC se haga cargo de viviendas con herencia vacante plantea una novedad en la legislación argentina, que es que el Estado gestione por cuenta propia viviendas para alquiler.

Viendo esos elementos de conjunto podemos decir que la propuesta de Andrade hace un planteo menos disruptivo en términos de políticas habitacionales, dándole al sector inmobiliario la posibilidad de elegir entre pagar una penalización o alquilar el inmueble, planteando un plazo mayor para determinar la condición de ociosidad así como habilitando un período de transición. El proyecto de Inquilinos Agrupados plantea acciones más “de ofensiva”, con un período más corto para definir el hecho imponible y forzando de forma ineludible a los propietarios a que pongan en alquiler los inmuebles, incluso penalizando de forma económica la demora en la notificación a la autoridad de aplicación. En contraparte, este proyecto amplía las excepciones en relación al de Andrade.

Ambos proyectos plantean regular un fenómeno que la CABA reconoce su existencia. De aprobarse uno u el otro, implica crear capacidades estatales hoy inexistentes, y supondrá seguramente un nivel de confrontación con determinados actores sociales y ciertos sectores de la población, que probablemente lea esta iniciativa como un “intervencionismo excesivo por parte del Estado”. Pero por otro lado se trata de herramientas novedosas en la Ciudad que se presentan como respuesta a la baja en la oferta de alquiler, situación que entra en contradicción con la sostenida construcción de viviendas desde hace años.

¿Qué limitaciones encontramos en los proyectos? En primer lugar, una condición que atraviesan todas las iniciativas de detección de vivienda vacía a partir del consumo eléctrico: basta con que el/la propietario/a ponga en funcionamiento algunos electrodomésticos para generar un consumo que alejaría a la vivienda de los radares públicos. Utilizando el simulador de consumo eléctrico que diseñamos, basta que un inmueble deje encendidas cuatro lámparas de bajo consumo de 20W a lo largo de un mes para ya superar el umbral de los 50 kWh mensuales que ambos proyectos estipulan. En este sentido, el proyecto de I.A. suma un elemento adicional que puede colaborar con la detección de viviendas vacías, como es la notificación obligatoria por parte de las administraciones de consorcio y la denuncia vecinal individual.

En segundo lugar, los proyectos no mencionan situaciones como la de viviendas deshabitadas que se encuentran en venta. Se trataría, probablemente, de viviendas que entrarían en la consideración de vacancia/ociosidad, pero que no se pone en alquiler justamente por la decisión del propietario/a de que se venda. El proyecto de Andrade, por ejemplo, estipula que esa vivienda vacía debería volcarse al mercado formal de alquileres de permanecer en esa condición luego de seis meses. En el proyecto de IA, si una vivienda deshabitada no se vende en 3 meses, pasa a formar parte del régimen de alquiler protegido, ingresando a un esquema contractual de 6 años, es decir, el doble de largo que los que caracterizan los alquileres formales. Esta situación no parece ser un “problema” en la formulación de los proyectos, sino un efecto buscado.

En tercer lugar, ambos proyectos recogen el valor fiscal homogéneo para el diseño de las contribuciones planteadas: en un caso para tomarse como la base imponible del impuesto, en otro para establecer el valor del alquiler en el régimen creado. Como hemos mencionado, el valor fiscal de las propiedades se encuentra por debajo del valor de mercado de las propiedades. Esto implica un problema para ambos proyectos, pero en sentidos contrarios. Si el VFH no se actualiza, entonces el impuesto a la vivienda ociosa que propone el primer proyecto será tendencialmente menor. Ahora bien, esa situación sería beneficiosa de aprobarse el régimen de alquiler protegido, justamente porque “tiraría para abajo” el valor del alquiler. Suponiendo que haya un revalúo fiscal, el valor de alquiler de aquellos hogares que estén en el régimen de alquiler protegido tendría un crecimiento proporcional al revalúo. En el proyecto de I.A. esta situación puede contemplarse para las viviendas enmarcadas en el régimen de alquiler

protegido. En cualquier caso, es interesante relacionar el valor fiscal de las propiedades con la renta del alquiler.

En definitiva estos aspectos no se tratan de aspectos insalvables, sino que deberán ser atendidos en última instancia en la etapa de reglamentación e implementación, una vez que uno u otro proyecto sean tratados y en el mejor de los casos aprobados por el organismo legislativo de la Ciudad. Previo a eso, es necesario construir los argumentos que puedan convencer y persuadir a la sociedad de que estas propuestas son las mejores para comenzar a resolver el problema habitacional en la Ciudad.

2.7. Posdata: valores actualizados sobre vivienda ociosa en la CABA

Si bien no se trataba de uno de los objetivos que nos propusimos a la hora de elaborar este informe, mientras nos encontrábamos en la investigación pensamos en utilizar la metodología del IVC para el 2018 y traerlo al presente. Para poder realizarlo hicimos un pedido de información al Ente Nacional Regulador de la Electricidad para que, utilizando el mismo criterio del informe de 2018, estime las viviendas que se encuentran por debajo de un consumo anual promedio de 50kWh por mes.

El pedido de información arrojó que un 12,6% de usuarios poseen un consumo promedio anual de 50 kWh mensuales, lo cual según la metodología del IVC y que entendemos apropiada, eso supone afirmar que la tasa de viviendas ociosas alcanza ese número. A continuación podemos ver una desagregación por comuna.

Cuadro 20. Usuarios totales y usuarios con consumo promedio anual menor a 50kWh mensual según comuna. Año 2022.

Comuna	Usuarios	Usuarios con Consumo <50kWh	Tasa de usuarios con consumo menor a 50kWh mensuales	Distribución de usuarios con consumo inferior según comuna
1	119.596	21.926	18,33%	10,9%
2	114.904	16.209	14,11%	8,1%
3	104.958	16.137	15,37%	8,1%
4	87.501	12.431	14,21%	6,2%
5	105.069	13.943	13,27%	7,0%
6	111.923	13.935	12,45%	7,0%
7	98.146	12.427	12,66%	6,2%
8	48.993	5.035	10,28%	2,5%
9	73.239	8.664	11,83%	4,3%
10	82.295	9.966	12,11%	5,0%
11	100.865	12.139	12,03%	6,1%
12	122.416	12.038	9,83%	6,0%
13	150.034	15.179	10,12%	7,6%
14	165.306	18.456	11,16%	9,2%
15	105.415	11.808	11,20%	5,9%
CABA	1.590.660	200.293	12,59%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ENRE

Si comparamos los datos de usuarios de EDESUR y EDENOR con los totales de viviendas que arroja el Censo 2022²⁸ hay una coincidencia muy parecida. Mientras que el ENRE reportó 1.590.660 usuarios, el Censo da cuenta de 1.638.764 viviendas. La diferencia es de menos del 3%, debiendo este valor representar las viviendas que no cuentan con medidores instalados o que no cuentan con acceso a la red.

Podemos hablar, entonces, de que en la actualidad hay unas 200.000 viviendas ociosas en la Ciudad. Las comunas 1, 2, 3 y 4 son las que exhiben tasas más altas, encontrándose en un rango de 14 y 18%. A su vez, 1 de cada 5 viviendas ociosas se concentran en las comunas 1 y 14.

²⁸ Datos provisorios disponibles en: https://www.censo.gob.ar/index.php/datos_provisionales/

¿Qué cambios pueden observarse en relación a la medición realizada por la Mesa de viviendas vacías en el año 2018? En aquel entonces el IVC señaló que eran 138.328 los usuarios que se encontraban debajo del umbral mínimo, representando un 9,2% del total de usuarios. En la actualidad el ENRE informó que son 200.293, por lo que estamos hablando de un aumento de 45% en solo 4 años. La tasa de vivienda ociosa creció en todas las comunas, a su vez, encontrándose salvo en la comuna 12 siempre por arriba del 10%.

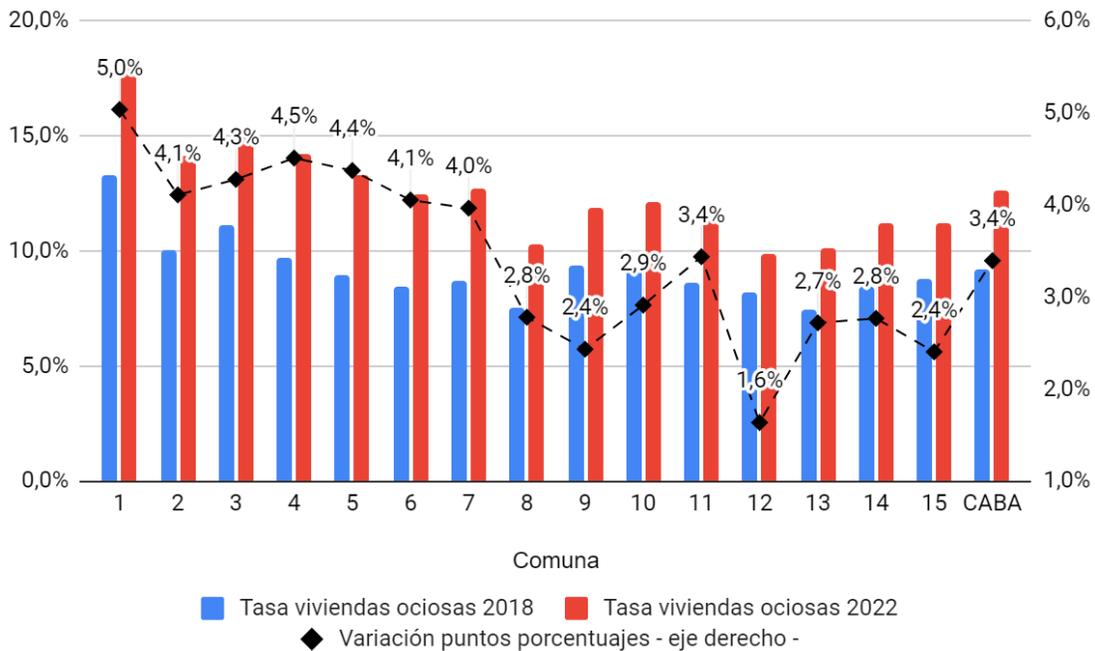
Cuadro 21. Tasa de viviendas ociosas en 2018 y 2022 según comuna.

Comuna	Tasa viviendas ociosas 2018	Tasa viviendas ociosas 2022
1	13,3%	18,3%
2	10,0%	14,1%
3	11,1%	15,4%
4	9,7%	14,2%
5	8,9%	13,3%
6	8,4%	12,5%
7	8,7%	12,7%
8	7,5%	10,3%
9	9,4%	11,8%
10	9,2%	12,1%
11	8,6%	12,0%
12	8,2%	9,8%
13	7,4%	10,1%
14	8,4%	11,2%
15	8,8%	11,2%
CABA	9,2%	12,6%

Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018) y ENRE

A su vez, el crecimiento de 3,4 puntos porcentuales de la tasa de vivienda ociosa en la Ciudad se manifiesta de forma más o menos pareja, aunque la comuna con mayor crecimiento fue la 1 (+5 p.p.), seguida por las 2, 3, 4, 5, 6 y 7, todas en el rango en un rango de 4 - 4.5 pp.

Gráfico 14. Tasa de viviendas ociosas en 2018 y 2022 según comuna.



Fuente: Elaboración propia en base a IVC (2018) y ENRE

Esta información, absolutamente relevante, evidencia que hay cada vez más viviendas ociosas en toda la Ciudad, teniendo un crecimiento considerable en tan solo 4 años. Si consideramos que la metodología tomada no considera como vivienda ociosa a un departamento que tenga cuatro lámparas de bajo consumo de 20W prendidas todo el día, es probable que estemos hablando de una estimación mínima.

2.8. Consideraciones finales sobre la vivienda ociosa

Estudiar, medir y analizar las viviendas vacías parece ser una tendencia en todo el mundo. Afirmar eso no es algo novedoso. Tampoco dar cuenta de las distintas acciones que se han tomado, aunque en esta investigación pudimos comprobar que el campo de estudio sobre sus resultados es todavía virgen.

En cualquier caso, poner este asunto sobre la agenda y elaborar en torno a ella una serie de elementos de política pública es central. Fundamentalmente porque en esta investigación pudimos dar con un dato que hasta ahora no era público: las vivienda ociosas han crecido un 45% en cuatro años. Con más de 200.000 viviendas vacías en la ciudad según la metodología de consumo eléctrico el problema se vuelve impostergable.

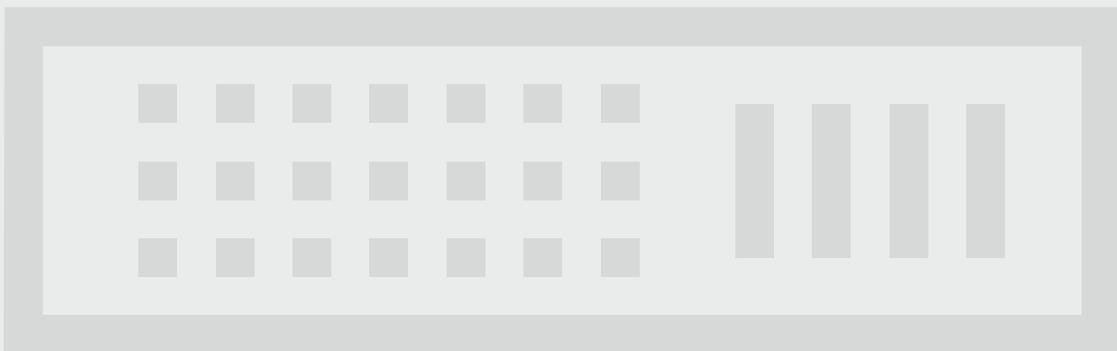
Según como vimos en el primer apartado: pasar a una tasa de más de 10% de viviendas ociosas ubica a Buenos Aires en el rango “vacancia estructural/problemática” (Couch & Cocks, 2013). Los efectos de este fenómeno en el mercado inmobiliario y en las condiciones de acceso a la vivienda se vuelven cada vez más nocivas. Sobre todo en un contexto habitacional que, como describimos en la primera sección, se vuelve cada vez más apremiante. Vamos a recuperar un dato de ese análisis: según el Censo del 2010, un 6,3% de los hogares se caracteriza por tener un déficit habitacional cuantitativo (los hogares que carecen de vivienda, la comparten o que habitan en casas de carácter muy precario en términos de sus materiales) y un 5,3% se caracterizan por déficit habitacional cualitativo (siendo estas viviendas recuperables mediante refacciones). En ese sentido, al sumar ambos déficits se llega a que en el año 2010 un 11,5% de los hogares de la CABA presentan problemas habitacionales notorios. La similitud con el porcentaje de viviendas vacías en la Ciudad para el año 2022 es llamativa, no para pensar soluciones simplistas sino para dimensionar de forma integral la situación de la vivienda en la Ciudad, buscando encontrar respuestas que resuelvan los problemas de fondo.

Los proyectos aquí analizados han colaborado para poner al menos parcialmente en agenda la posibilidad de una penalización fiscal a aquellas personas físicas o jurídicas que posean viviendas vacías en la Ciudad. Hemos dado cuenta de los aspectos positivos y negativos de cada proyecto. Probablemente la mejor política es que recoja lo mejor de cada uno, en el marco de los consensos sociales hoy establecidos al respecto de qué hacer en un mercado con escasa regulación, y como veremos en la siguiente sección, con resistencias considerables a aceptarla.

En cualquier caso, creemos fundamental que el Estado tome cartas en el asunto y pueda desarrollar las capacidades necesarias para intervenir en el mercado con el objetivo de frenar esta peligrosa tendencia. Para ello resulta necesario:

- Plantear una estrategia escalonada de sanciones a la vivienda ociosa, comenzando con políticas tributarias progresivas según tamaño, barrio y valor del M2; apuntando a acciones de mayor contundencia como la inscripción obligatoria en un régimen de alquiler protegido;
- Combinar esa estrategia “punitiva” con estímulos crediticios para mejora de viviendas abandonadas o en mal estado que tengan como destino un régimen de alquiler protegido, así como alivio fiscal en casos de deudas impagas para mejorar la oferta de alquileres con aquellos inmuebles vacíos;
- Establecer una metodología robusta, con datos cruzados de distintas agencias (teniendo al ENRE como principal suministro pero pudiendo combinar con otras bases de servicios), para determinar de forma periódica el stock de viviendas ociosas en la Ciudad;
- Involucrar a todos los actores pertinentes en la detección de estos inmuebles (inmobiliarias, administraciones, trabajadores de edificios, asociaciones de inquilinos, vecinos, propietarios);

- Establecer con claridad las excepciones en las que no se ingresará a los registros y posibles sanciones, así como períodos de transición para que los actores puedan adaptarse;
- Establecer un diagnóstico de qué personas físicas y jurídicas son efectivamente las propietarias de los inmuebles ociosos en la Ciudad, justamente para determinar la concentración en el mercado en general (y en ese segmento en particular).



Tercera parte

Una lectura sobre el impacto de la Ley de Alquileres en CABA

Tercera parte: Una lectura sobre el impacto de la ley de alquileres en CABA

En esta sección nos proponemos realizar una lectura del impacto de la Ley de Alquileres 27.551 en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello vamos a organizar esta sección en diez apartados. En primer lugar reconstruiremos la trayectoria del debate público que llevó a la sanción de la Ley 27.551, identificando la posición y argumentos de ciertos actores en favor y en contra de su implementación. A continuación, nos detendremos a analizar las modificaciones concretas que implicó la sanción y promulgación de esta norma. Luego, recuperaremos algunas de las críticas puntuales que recibió la Ley durante el debate legislativo y posterior a su sanción. Seguidamente analizaremos los movimientos en la oferta de avisos de alquiler formal, así como reuniremos intentaremos también ver qué sucede con la oferta de alquileres temporarios. Posteriormente vamos a detenernos en el movimiento de los precios de oferta, intentando detectar cambios en los comportamientos de las variables analizadas con la sanción de la ley. Luego recuperaremos una investigación realizada por un investigador de la UNSAM sobre el tema con una metodología propia que nos resulta fundamental recuperar, para finalmente sintetizar algunas conclusiones.

3.1. La trayectoria de la controvertida Ley 27.551

La demanda de una ley que incorpore regulaciones en el mercado de alquiler de vivienda tiene una larga trayectoria. Cuenta con un antecedente inmediato: el proyecto de ley presentado por la senadora, por entonces opositora, García Larraburu en el 2016²⁹, que llegó a contar con la media sanción de forma unánime de la cámara alta. El proyecto introducía una serie de modificaciones en el Código Civil y Comercial de la Nación, tal como la extensión de los plazos, un mecanismo objetivo de actualización del valor de los contratos de alquiler, clarificaciones sobre reparto de gastos entre locador y locatario, entre otros.

En aquel entonces las cámaras que representaban a las inmobiliarias y propietarios tuvieron una posición común: rechazar el proyecto. Los argumentos utilizados se vincularon a la idea de que la multiplicación de regulaciones generaría una retracción en la oferta de inmuebles de alquiler, lo cual provocaría un aumento en los precios, y por lo tanto, se alcanzaría un efecto contrario al buscado. La Cámara Inmobiliaria Argentina (CIA) y el Colegio Inmobiliario de Buenos Aires (CUCICBA) fueron abanderados de esta mirada³⁰, mientras que la Federación

²⁹ Cámara de Senadores de la Nación. URL:

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/374144/downloadPdf>

³⁰ La Política Online. 24/11/2016. URL:

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/101839-el-sector-inmobiliario-advierte-por-posible-retraccion-de-la-oferta-si-se-aprueba-la-ley-de-alquileres/>

Nacional de Inquilinos fue la principal organización que empujó la aprobación de la ley, considerándola un avance para los inquilinos que rompería con la desigual relación entre locadores y locatarios.

Durante el año 2017 el proyecto no fue tratado en la Cámara Baja, y en el 2018 fue el diputado del PRO por la Provincia de Buenos Aires, Daniel Lipovetzky, quien retomó la iniciativa para que el proyecto de Larraburu sea tratado en Diputados. Esta presentación contó con el apoyo del por entonces presidente Mauricio Macri³¹. Las organizaciones inquilinas acompañaron el tratamiento, y a su vez, reaparecieron las críticas de representaciones tanto de propietarios como de inmobiliarias. Finalmente el proyecto no logró ser tratado y perdió estado parlamentario. Según Inquilinos Agrupados, tal vez la principal agrupación de inquilinos e inquilinas de la Ciudad, fue la presión del “lobby inmobiliario” y las diferencias al interior del oficialismo lo que terminó de sepultar su tratamiento³².

En 2019 el diputado Daniel Lipovetzky³³, con el acompañamiento de las organizaciones inquilinas, presentó un nuevo proyecto en la Cámara de Diputados, con similares características al anterior. Aquel, obtuvo media sanción en la cámara baja el de noviembre de ese año, en el marco de la transición presidencial entre el gobierno de la Alianza Cambiemos y el Frente de Todos, contando con 191 votos a favor, 24 abstenciones y ningún voto en contra³⁴.

La media sanción contó con el impulso de los sectores inquilinos y de un amplio apoyo de distintos sectores políticos, evidenciando cierto acuerdo transversal en las representaciones legislativas en cuanto a avanzar en la regulación de los alquileres. Por su parte, en consonancia con la etapa previa, las representaciones de las inmobiliarias y de propietarios presentaron mayores divergencias. Mientras que el titular de la Cámara Inmobiliaria Argentina (CIA), Federico López Castromil, consideró como un avance la iniciativa votada en la Cámara alta “porque establece patrones de equidad que cubren la asimetrías que existe entre locadores e inquilinos”, el presidente del Colegio Profesional de Inmobiliarias de la Ciudad de Buenos Aires, Armando Pepe sostuvo que “el porcentaje de actualización va a ser mucho mayor y la extensión del contrato le hace ruido a los propietarios”.

³¹ Agencia Télam. 12/10/2018. URL:

<https://www.telam.com.ar/notas/201810/297861-macri-anuncio-una-nueva-ley-de-alquileres-y-un-tope-a-la-cuota-de-los-creditos-uva.html>

³² Inquilinos Agrupados. 22/11/2019. URL:

<https://www.inquilinosagrupados.com.ar/presentamos-una-nueva-ley-nacional-de-alquileres/>

³³ Argen Prop. 31/01/2019. URL:

<https://noticias.argenprop.com/actualidad/ley-de-alquileres-negocian-proyecto/>

³⁴ La Política Online. 20/11/2019. URL:

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/123054-diputados-aprobo-la-ley-de-alquileres-despues-de-cuatro-años-de-debate/>

Ahora bien, la Ley 27.551 fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 30 de junio de 2020³⁵ en la Cámara de Senadores. Se destacan dos diferencias contextuales en comparación con el tratamiento en Diputados: el cambio de la alianza de gobierno a nivel nacional³⁶ y la irrupción de la pandemia de Covid-19. La llegada del Covid-19 cambió radicalmente el panorama, desatando un conjunto de efectos negativos para la sociedad, provocando miles de muertes en todo el país y el mundo, así como profundizando la crisis económica que venía atravesando el país desde hace varios años. Esto se tradujo en caída de la actividad económica, aumento del desempleo, caída de los ingresos y una incertidumbre sin precedentes, solo para detenernos en algunos de los daños económicos (CEDESU, 2020). En ese marco el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas para acompañar a la población e intentar suavizar el mayor impacto en la economía. Medidas como el Ingreso Federal de Emergencia (IFE) o la Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) fueron tal vez una de las mayores expresiones de ello. Pero también se establecieron medidas teledirigidas a la población inquilina que destacaremos a continuación.

Fue el Decreto 320/2020 tal vez la instrumentación más importante del Poder Ejecutivo Nacional para atender a los hogares inquilinos. Publicada en el Boletín Oficial el 29 de marzo del 2020³⁷, se dispuso la suspensión de cualquier tipo de desalojo, la prórroga de los contratos de locación vigentes, el congelamiento de los precios de los alquileres (salvo para casos extremos donde pueda acreditarse la vulnerabilidad de la parte propietaria) y la bancarización de los pagos de alquiler. Si bien el plazo estipulado en aquel decreto era hasta septiembre de ese año, el mismo fue prorrogándose a la par del resto de la normativa de emergencia, continuando vigente hasta el 31/03/2022. A partir de esa fecha, se comenzó a implementar un protocolo de alerta temprana de desalojos, con el objetivo de relevar información de los hogares inquilinos que estuvieran en situaciones críticas para luego ofrecerles una vivienda social a través del instituto de la vivienda correspondiente. Sin embargo, aquel solo contempló a los hogares inquilinos con contratos de alquileres por escrito.

La instrumentación del Decreto 320/20 generó un beneficio directo a distintos segmentos de los hogares inquilinos de forma coyuntural, aunque no impidió que su situación se deteriorara. A pesar del congelamiento de los valores del contrato y la prohibición de los desalojos, se generó un aumento del endeudamiento en las familias que alquilan. Según una encuesta realizada entre el CELS y el IDAES-UNSAM entre agosto y septiembre de 2020 en el AMBA, más del 66% de estos hogares perdió ingresos y debió endeudarse. “La fragilidad económica del día a día supuso que el 80% de les que se endeudaron lo hicieron para afrontar gastos cotidianos”

³⁵ Boletín Oficial de la República Argentina. 30/06/2020. URL:

<https://www.google.com/url?q=https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231429/20200630&sa=D&source=editors&ust=1666984939848404&usq=AOvVaw3nwje1K2BAdFRxPkUtizzm>

³⁶ La asunción de Alberto Fernández implicó un cambio en el escenario político general, así como en la composición de las cámaras legislativas. La creación de la bancada del Frente de Todos en el Senado supuso un avance en los casilleros legislativos de esta fuerza, garantizando mayoría propia al oficialismo. Este panorama implicó un avance en las posibilidades para garantizar la sanción del Senado.

³⁷ Boletín Oficial de la República Argentina. 29/03/2020. URL:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>

(Labiano et al, 2021: 53). Esa misma encuesta detectó situaciones de deliberado incumplimiento de lo dispuesto por la normativa, como por ejemplo ante la falta de pagos la reiteración amenazas de expulsión, de no renovar el contrato o de aumentar drásticamente el precio (ibidem: 8).

En este contexto de stress social y financiero llegó el tratamiento en la cámara alta del proyecto de ley presentado por Lipovetzky y las organizaciones inquilinas el año anterior. Como se dijo anteriormente, la norma logró la aprobación a fines de junio del 2020, con los votos de la bancada oficialista (41 votos a favor), sin que la oposición participe de la sesión³⁸. Al contar con mayoría propia el oficialismo no requirió contar con el acompañamiento del opositor, a pesar de que fue este espacio político el que la había promovido originalmente en la cámara baja.

Las posiciones públicas de los actores involucrados en la discusión de la ley volvieron a reiterarse. Las representaciones de inquilinos tuvieron una mirada favorable, mientras que las representaciones institucionales de los propietarios e inmobiliarias tuvieron una mirada crítica. El presidente de la Cámara de Propietarios Enrique Abatti afirmó al respecto: "esta ley tiene algunos aspectos positivos y negativos, uno de los negativos es el intervencionismo del Estado en las relaciones entre particulares, eso en definitiva va a perjudicar a quienes se pretende beneficiar, o sea a los inquilinos, porque en la locación de viviendas va a restar unidades al mercado"³⁹.

Promulgada la ley, ¿se cumplirían los vaticinios que venía haciendo el sector inmobiliario? Antes de continuar con el análisis de las distintas miradas sobre el impacto de la ley, vamos a detenernos en el articulado de la Ley, dando cuenta de forma precisa de las innovaciones que supuso.

3.2. Modificaciones introducidas por la Ley en la regulación de los alquileres

La Ley 27.551 supuso un conjunto de modificaciones en la regulación de los alquileres en Argentina. Se trata de una legislación de cuatro títulos. Por un lado, la modificación del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN), cuya última modificación data del año 2014. En segundo lugar, la introducción de una serie de artículos que no modificaban el articulado vigente, sino que aparecían por primera vez en el cuerpo normativo existente. Tanto el primer como el segundo título versan sobre la regulación de los alquileres. En tercer lugar aparece la creación del Programa Nacional de Alquiler Social. En cuarto lugar, respecto de la constitución de métodos alternativos de resolución de conflictos.

³⁸ Agencia Télam. 11/06/2020.URL:

<https://www.telam.com.ar/notas/202006/474990-senado-alquileres-educacion-a-distancia-sociedades-simplificadas.html>

³⁹ Agencia Télam. 01/07/2020. URL:

<https://www.telam.com.ar/notas/202007/483558-ley-de-alquileres-publicada-hoy.html>

A continuación, haremos un breve repaso respecto de los contenidos de estas modificaciones. En el Anexo 3 compartimos una tabla comparativa para visualizar esta información de forma más sencilla.

3.2.1. Título I: Cambios en el Código Civil y Comercial de la Nación

- **Depósito.** No podrá ser mayor al equivalente al primer mes de alquiler y tendrá que ser devuelto al valor del último mes de contrato. El locatario/inquilino no tiene que actualizar el depósito a lo largo del contrato. Previamente, el propietario podía exigir como máximo un valor un depósito equivalente a un mes de alquiler por cada año de locación contratado (Artículo 1196°).
- **Plazo de contrato.** El contrato tiene un mínimo de tres años, cuando antes era de dos (Artículo 1198°).
- **Arreglos.** Los inquilinos pueden hacer los arreglos en el inmueble aún con la negativa o silencio del propietario ante un reclamo debidamente notificado, especificando que deben ser financiados por el propietario siempre y cuando no sea imputable al inquilino. Si bien en la versión anterior del CCyCN se especificaba que los arreglos iban a cuenta del propietario/a, su redacción era más confusa, habilitando una mayor discrecionalidad en la resolución de desacuerdos entre las partes. Por otro lado, no hacía alusión a los escenarios en los cuales el propietario/a guardaba silencio frente al pedido del inquilino/a (Artículo 1201°).
- **Expensas ordinarias.** No se introducen cambios: en ambas formulaciones van a cuenta del inquilino/a (Artículo 1209°).
- **Expensas extraordinarias.** Se explicita que corren a cuenta del propietario/a, mientras que en la versión anterior no se especificaba de forma alguna (Artículo 1209°).
- **Impuestos a la propiedad (ABL, tasa municipal, etc).** No se introducen cambios: en ambas formulaciones van a cuenta del propietario/a (Artículo 1209°).
- **Resolución anticipada.** Se introduce una especificación: es el inquilino/a quien puede resolver anticipadamente, teniendo que avisar un mes antes al propietario/a. En caso de alquileres residenciales, luego de seis meses de contrato, si el inquilino/a avisa con tres meses no hace falta pagar indemnización. Anteriormente, cualquiera de las partes podía terminar el contrato habiendo transcurrido seis meses de contrato pagando 1 y medio de alquiler vigente durante en el primer año de vigencia, y 1 mes del alquiler vigente después del primer año de vigencia (Artículo 1221°).
- **Renovación del contrato.** Dentro de los 3 últimos meses del contrato de alquiler, cualquiera de las partes puede convocar a la otra para acordar la renovación del contrato, mientras que en la formulación anterior no había una especificación al respecto (Artículo 1221° bis).
- **Intimación de pago y desalojo.** Al igual que en la formulación anterior se dispone que antes de iniciar el desalojo por falta de pago de alquileres, el propietario/a debe intimar al inquilino/a para que pague la deuda en un plazo mínimo de 10 días y debe indicar el lugar de pago. A su vez, se aclara que frente a incumplimientos en los pagos y transcurrido los 10 días al menos puede iniciarse desalojo según lo dispuesto por cada

jurisdicción, y que en ningún caso el locador puede negarse a recibir las llaves del inmueble (Artículos 1222° y 1223°).

- **Comisión de las inmobiliarias.** Del mismo modo que en la versión anterior del CCyCN se especifica que si sólo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, y que en caso de que intervenga un corredor por cada parte, pueden cobrar comisión de su respectivo cliente. La innovación en este punto es que en caso de alquiler residencial la intermediación sólo podrá estar a cargo de un profesional matriculado (Artículo 1351°).

3.2.2. Título II: Regulaciones complementarias a la modificación del CCyCN

- **Actualización del valor del contrato.** Se crea el Índice de Contratos de Locación (ICL), que constituye el promedio simple entre RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y el IPC (Índice de Precios al Consumidor). El RIPTE, por su parte, es publicado mensualmente por el Ministerio de Trabajo de la Nación, y constituye la media salarial en el sector formal, incluyendo ámbito público y privado⁴⁰. Por su parte, el IPC es el instrumento del Instituto de Estadísticas y Censos de la Nación (INDEC) para determinar la variación mensual promedio de precios al consumidor a nivel nacional⁴¹. El ICL es publicado y actualizado por el Banco Central de la República Argentina⁴² de forma mensual, tratándose de un índice objetivo que es instrumentado por las partes para determinar la actualización del valor del contrato. Previo a la sanción de la ley de alquileres, la actualización del contrato era producto de la negociación libre entre las partes.
- **Periodicidad de los ajustes del valor del contrato.** Se dispone que los ajustes del valor de contrato sean de carácter anual. Anteriormente, al no estar especificado este mecanismo, podría darse de cualquier forma, aunque generalmente la periodicidad era semestral.
- **Garantías.** La Ley especifica que el inquilino/a debe proponer al menos dos de las siguientes: 1. título de propiedad inmueble; 2. aval bancario; 3. seguro de caución; 4. garantía de fianza o fiador solidario; 5. recibo de sueldo, certificado de ingresos o cualquier otro medio. En caso de ser más de una persona deben sumarse los ingresos de todos. A su vez se detalla que el propietario/a no puede pedir una garantía que supere 5 veces el valor mensual del alquiler, salvo que se trate de una garantía personal del inquilino/a: en este caso puede pedir hasta un máximo de 10 veces el valor mensual de la locación.
- **Mejoras.** El inquilino/a puede hacer mejoras en el inmueble siempre que el contrato no las prohíba expresamente. Asimismo, el propietario/a está obligado a pagar las mejoras siempre y cuando supongan mantener el inmueble.

⁴⁰ Disponible en Ministerio de Trabajo: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/ripte>

⁴¹ Disponible en INDEC: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>

⁴² Disponible en BCRA:

[https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp?serie=7988&detalle=ICL%20-%20Ley%2027.551%A0\(Base%2030.6.20=1\)](https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp?serie=7988&detalle=ICL%20-%20Ley%2027.551%A0(Base%2030.6.20=1))

- **Pago judicial.** Se introduce que si el propietario/a de un inmueble se niega a cobrar el alquiler, el inquilino/a debe intimarlo para que reciba el pago dentro de las 48 horas siguientes a que lo notifica. De permanecer esa situación, dentro de los 3 días hábiles siguientes el inquilino debe consignar judicialmente, es decir, entregar al juez el monto adeudado.

3.2.3. Título III: Programa Nacional de Alquiler Social

El programa se propone facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal. Teniendo a la Secretaría de Vivienda como organismo rector, se busca promover a personas que se encuentren en situación de violencia de género o personas adultas mayores. Además se busca:

- promover la regulación de entidades que otorguen garantías o seguros de caución para esta población;
- propiciar la creación de líneas de subsidios o créditos blandos a efectos de facilitar el acceso a la locación de viviendas;
- implementar mecanismos orientados a ampliar la oferta de alquileres de inmuebles destinados a la vivienda;
- adoptar cualquier otra medida en su carácter de organismo rector que tenga por objeto facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler para todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad;
- promover la creación de un seguro obligatorio que cubra la falta de pago de alquileres y las indemnizaciones por daño y ocupación indebida del inmueble;
- generar alternativas para la resolución de conflictos entre locador y locatario.

3.2.4. Título IV: Métodos alternativos de resolución de conflictos

- **Resolución de conflictos.** La ley específica que el Estado debe fomentar ámbitos de mediación gratuitos o de bajo costo para la resolución de conflictos. En los casos de ejecución, el procedimiento de mediación prejudicial obligatoria es optativo para el reclamante. La otra parte no puede cuestionar la vía elegida por el reclamante.

3.3. Críticas y tentativas de reformas de la Ley de Alquileres

Luego de la aprobación de la Ley la controversia acerca de la Ley no se detuvo. El diario Clarín afirmaba en octubre del 2020: “Los beneficios que la flamante Ley de Alquileres iba a traer a los inquilinos, todavía no se están materializando. Lo que sí se ve es que los cambios no cayeron bien en los propietarios, que reaccionaron como se había advertido: retaceando la oferta de inmuebles y elevando los precios de los nuevos contratos (...) la ley modificó el escenario, y terminó generando efectos contrarios a los buscados. De hecho ya se instaló la fórmula ‘efecto Lipovetzky’ para sintetizar ese fenómeno”⁴³. El “efecto Lipovetzky” también se expresaría en que

⁴³ Diario Clarín. 07/10/2020. URL:

https://www.clarin.com/economia/recursos-humanos/precios-alquileres-subieron-27-promovio-nueva-ley-regula-contratos_0_mKNxdfN-o.html

los propietarios buscan “cubrirse” al no poder actualizar durante un año el valor del alquiler, subiendo los montos iniciales de oferta para los nuevos contratos⁴⁴.

Estas circunstancias tendrían un correlato en los precios: en solo tres meses el valor promedio de los alquileres se había incrementado un 26% según el sitio ZonaProp. La variación anual era, para el décimo mes del año, un 46%, “el doble de la inflación”⁴⁵. Al año de la implementación de la Ley, el mismo sitio afirmaba que en los últimos 12 meses los alquileres aumentaron un 71,3%⁴⁶. No se hallaron informes relacionados a la oferta de inmuebles en alquiler, aunque las distintas fuentes del sector inmobiliario describen un desplazamiento hacia la oferta de compra-venta, debido a la baja rentabilidad medida en dólares.

Comenzaban así a divisarse las primeras demandas para que la ley sea modificada. A mediados de 2021 desde la Cámara de Empresas de Servicios Inmobiliarios (CAMESI) reclamaba: “modificar la falta de actualización para los primeros 12 meses (...) volver a los plazos de dos años de contrato en lugar de tres y permitir que las partes consensuen los plazos y los montos de actualización de común acuerdo, sin índices impuestos. (...) La carga impositiva por tener un inmueble alquilado atenta contra la rentabilidad y va achicando la oferta. En este punto, el Estado deberá resolver si recauda un poco menos pero de un universo mayor o seguirá aumentando la carga a un número menor de contribuyentes, que trasladan ese costo al inquilino. Desde nuestra entidad venimos pregonando exenciones impositivas y políticas públicas de estímulo para inversores que se vuelquen a la construcción de edificios destinados enteramente a la renta, y que por un tiempo, no puedan ser puestos a la venta”⁴⁷. En definitiva se planteaba retroceder en los puntos centrales que implicó la promulgación de la Ley 27.551, así como de demandar al Estado mayores estímulos fiscales para ampliar la inversión en la construcción.

El aumento de los precios de oferta de los alquileres luego de la sanción de la Ley (que analizaremos en la siguiente sección) se fue instalando como un hecho tácito que empujaba de forma inevitable la necesidad de realizar un cambio en la Ley. El oficialismo, a través del presidente de la Cámara de Diputados Sergio Massa expresó a fines de noviembre de ese año que la ley “(...) pretendía asegurar a inquilinos y propietarios y terminó disminuyendo la oferta, retrayendo la posibilidad de desarrollar el negocio y generando incertidumbre y dificultades para el inquilino (...)”, siendo secundado por la portavoz presidencial quien aseguró que el gobierno

⁴⁴ Página 12. 12/07/2021. URL:

<https://www.pagina12.com.ar/354097-balance-a-un-ano-de-la-ley-de-alquileres>

⁴⁵ Noticias Bariloche. 07/10/2020. URL:

<https://noticiasbariloche.com.ar/los-precios-de-los-alquileres-siguen-en-aumento-crecen-un-266-desde-la-aprobacion-de-la-ley/>

⁴⁶ ZonaPropop. 11/06/2021. URL:

<https://www.zonaprop.com.ar/noticias/actualidad/a-un-ano-de-la-aprobacion-de-la-ley-de-alquileres-que-balance-hacen-desde-el-sector/>

⁴⁷ Página 12. 12/07/2021. URL:

<https://www.pagina12.com.ar/354097-balance-a-un-ano-de-la-ley-de-alquileres>

se encontraba trabajando en una reformulación a ser tratada el año siguiente⁴⁸. Ya para el mes de octubre de 2021 había en el Congreso de la Nación cuatro proyectos para derogar o modificar parcialmente la Ley de Alquileres, todos presentados por la oposición (Riestra Cabral, 2021)⁴⁹.

A principios del 2022 se hablaba en la agenda política básicamente de dos posibilidades: una suspensión de la Ley por 180 días o bien la sanción de una nueva legislación. La primera posibilidad se descartó con rapidez, mientras que la segunda fue abordada con mayores expectativas. Los distintos actores del mercado inmobiliario, en tandem con la oposición, presionaron para avanzar con la derogación, mientras que el oficialismo planteó introducir modificaciones.

Si bien el gobierno nacional aceptaba discutir una reforma, ciertos sectores del oficialismo adjudicaron la responsabilidad del “fracaso” de la ley al propio sector propietario. En palabras del diputado nacional José Luis Gioja: “El mercado inmobiliario se opuso a la ley de inmediato. Desde mediados de 2020 inmobiliarias y propietarios operaron contra la nueva ley y desplegaron un catálogo de maniobras ilegítimas: 1) prórroga de contratos regidos por el régimen anterior; 2) aumentos de precios iniciales entre un 65 a un 100%; 3) exigencia de más de un alquiler mensual como depósito; 4) desconocimiento de garantías alternativas; 5) imposición de pago de impuestos sobre el inmueble locado; 6) retiro masivo de inmuebles de oferta; 7) oferta de alquileres en dólares; 8) plazos de dos años; 9) aumentos libres semestrales; 10) omisión de registro de alquileres ante AFIP; 11) no facturación de alquileres y cobro en efectivo; entre otras”⁵⁰. De esta forma la perspectiva era, entonces, no derogar la ley sino “mejorarla”, conservando los beneficios de la Ley vigente, y apuntando a medidas que favorezcan el acceso a garantías/cauciones y alquileres de monotributistas e impedir -con topes- aumentos y precios irrazonables, incorporando a su vez incentivos y beneficios impositivos a propietarios.

La Comisión de Legislación General de la Cámara de Diputados sesionó en reiteradas oportunidades, buscando un consenso entre las partes. Se presentaron un total de 36 proyectos. Sin embargo, el resultado de las conversaciones legislativas desembocaron, inicialmente, en tres dictámenes distintos: uno del oficialismo, otro de Juntos por el Cambio y un tercero de Consenso Federal. Finalmente, los proyectos de la oposición se unificaron en un sólo dictamen, quedando así un dictamen por mayoría correspondiente al Frente de Todos, y

⁴⁸ El Cronista. 25/11/2021. URL:

<https://www.cronista.com/economia-politica/para-sergio-massa-la-ley-de-alquileres-fracaso-que-alternati-va-planteo-para-los-inquilinos/>

⁴⁹ El primero de estos proyectos fue presentado el 10 de marzo de 2021 por María Lucila María Lucila de la Coalición Cívica y Gisela Scaglia Gisela del PRO. El segundo, dos días más tarde, por Gisela Scaglia del PRO nuevamente. El tercero se presentó el 27 de septiembre del 2021 por Jorge Enriquez del PRO. Y en octubre de ese año uno por parte de Karina Banfi (Riestra Cabral Luciana Belén, 2021).

⁵⁰ Agencia Télam. 05/04/2022. URL:

<https://www.telam.com.ar/notas/202204/588572-el-derecho-a-la-vivienda-y-la-ley-de-alquileres.html>

uno por la minoría, expresando la confluencia de Juntos por el Cambio, Consenso Federal y diputados que responden a Gobernadores de provincias como Córdoba y Misiones⁵¹.

El dictamen del Frente de Todos detalló:

- Mantener plazo de 3 años.
- Mantener el ICL para la actualización de ajustes, estableciendo que el techo de aumento son los salarios (para cuando el ICL dé por arriba de los mismos) y permitiendo pactar acuerdos por debajo del ICL.
- Periodicidad de ajustes anual.
- Sostener la obligatoriedad de registrar los contratos de alquiler.
- Incorporar una garantía pública del Estado.
- Prohibición de los alquileres y avisos de alquiler en moneda extranjera.
- Defensa del consumidor como organismo para llevar adelante mediaciones entre propietarios, inmobiliarias e inquilinos.
- Conservar mes de depósito y además podrá pagarse en 6 cuotas.
- Incorporación de estímulos fiscales.

Se puede observar que se trata de un dictamen que conserva el espíritu original de la ley, incorporando nuevos elementos que no estaban contemplados originalmente.

El dictamen de la oposición plantea retornar al plazo de 2 años, abandonar el ICL como mecanismo de actualización, reducir la periodicidad de actualización a seis meses (en el caso del dictamen de CF, habilita la actualización mensual) y quitar la obligatoriedad del registros en la AFIP (además de impedir al inquilino/a informar al organismo la existencia de un contrato)⁵², manteniendo algunos aspectos en la explicitación del pago de expensas extraordinarias o los mecanismos para realizar arreglos en los domicilios.

Hasta el momento en que se escribe este informe no se han realizado sesiones ni de la Comisión de Legislación General ni han sido tratados estos dictámenes en el recinto. La ley 27.551 sigue vigente tal como fue aprobada en el 2020.

A continuación analizaremos los impactos de la Ley de Alquileres en la Ciudad de Buenos Aires. Nos proponemos plantear dos dimensiones sobre el impacto de la ley de alquileres en la ciudad. Por un lado, un análisis sobre los datos sobre oferta de viviendas en alquiler, y por otro, acerca de los precios de los alquileres. Antes de comenzar con el análisis plantearemos una breve disgresión en cuanto al manejo de datos que haremos en adelante.

⁵¹ Orden del Día de la COMISIONES DE LEGISLACIÓN GENERAL Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA. 27/06/2022. URL: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-140/140-67.pdf>

⁵² Tiempo Argentino. 14/05/2022. URL: <https://www.tiempoar.com.ar/economia/ningun-acuerdo-y-tres-dictámenes-para-la-nueva-ley-de-alquileres/>

3.4. Apostilla metodológica: acerca de la selección de datos

Hay un problema con el acceso a los datos en general en el mercado de alquileres. Partimos de la base que los datos que podríamos denominar “oficiales” son los que publica la Dirección de Estadística y Censos del GCABA (DGEyC). La misma construye una serie de carácter mensual acerca del mercado de alquileres en base a la información suministrada por los los sitios web Adinco (hasta junio 2015) y Argenprop (a partir de julio 2015). Cada mes publican un valor por barrio y/o comuna, así como el total para la Ciudad. Ese valor refiere a los nuevos avisos ofrecidos. Es decir, a lo que podríamos denominar “flujo” de avisos entrantes al mercado.

Para poder clarificar algunos aspectos metodológicos de esta serie y poder conocer con precisión la naturaleza de la información con la que nos proponíamos trabajar realizamos un pedido de información pública a la DGEyC. De esta forma pudimos determinar el proceso de filtro y selección de datos que realiza la Dirección a la hora de construir la base de datos de alquileres. Vamos a señalar lo que consideramos los aspectos salientes:

- No publica stock de oferta de alquileres acumulado, sino la oferta de nuevos avisos para el mes correspondiente, descartando avisos de meses anteriores que sigan vigentes.
- La DGEyC elige Argenprop como proveedor por considerarlo un sitio web de confluencia de información atomizada proveniente de inmobiliarias, desarrolladores y particulares; entiende que la naturaleza de estos oferentes que intervienen en el sector inmobiliario es muy heterogénea en términos de ubicación geográfica, peso en el mercado y tipo de inmuebles ofertados, con lo que el gran caudal de participantes redunda en un buen termómetro de la situación del sector en la Ciudad.
- Solo consideran la oferta en pesos, descartando la oferta en dólares.
- Incorporan aquellos inmuebles donde hay información completa y confiable para las dimensiones que se estudian (precio, superficie cubierta, cantidad de dormitorios, antigüedad, dirección -calle y número- y/o coordenadas geográficas), descartando aquellos donde se detecten errores de carga o información incompleta para esas variables.
- En cuanto a la localización de la propiedad, se procede a la reasignación del barrio en base a las coordenadas geográficas de cada publicación, que puede coincidir o no con el asignado originalmente. Las diferencias son estudiadas y validadas en función de la dirección consignada en la publicación (calle y número). En caso de detectarse inconsistencias entre la dirección y barrio original y el asignado por coordenadas geográficas, no se tiene en cuenta el registro.
- La depuración de la base de datos continúa con la aplicación de consistencias para las variables superficie cubierta y cantidad de dormitorios. Se consideran únicamente las publicaciones que se enmarcan dentro de ciertos límites de tamaño de acuerdo con la cantidad de ambientes, a fin de excluir del análisis los casos atípicos o con posibles errores de carga para las variables mencionadas.
- En caso de detectarse registros repetidos, se conserva aquel que cuente con la fecha de modificación más reciente.

- Al mismo tiempo, para publicar los datos referidos a un barrio o comuna deben contar con una cantidad no especificada de avisos depurados y validados, por lo que hay muchos meses en los que no se publica datos para aquellos barrios o comunas que no alcanzan ese “piso” de avisos.
- De esta manera, la DGEyC señala que en los últimos 4 meses en promedio la base final sobre la cual se elaboran los tabulados de alquileres alcanza, tomando el conjunto de publicaciones que inician o modifican en el mes de referencia, un 37% del total recibido. Se trata de un valor relativamente constante a lo largo del tiempo. Este dato es por demás relevante para no tomar los valores expresados en la serie como indicativos de los avisos efectivamente reales en el mercado.

Nos parece necesario incorporar esta información ya que permite conocer con claridad la trazabilidad de los datos, volviendo más transparente y confiable la información con la que trabajaremos a continuación.

Finalmente, a fines comparativos, nos hemos tomado el trabajo de revisar otro tipo de fuentes de información. Tal es así que construimos una base de datos de precios (y no de oferta) de alquileres de departamentos de dos ambientes que publica el sitio Properati⁵³, otro portal donde se ofrecen datos de alquileres y compraventa. Es una base que cuenta con un mayor registro de datos para la casi totalidad de barrios en comparación con la publicada por la DGEyC, como veremos más abajo. Sin embargo, los datos no vienen acompañados de un documento metodológico que sustente la base publicada, y tampoco hemos podido ponernos en contacto con el sitio para poder reconstruir la metodología utilizada. Por lo tanto descartamos esta base del análisis que realizaremos en esta oportunidad. Quedará para otro insumo trazar una comparación entre los valores publicados por uno y otro sitio.

3.5. Contratos de alquiler registrados

Lo primero que nos interesa remarcar es cuántos contratos de alquiler han sido efectivamente registrados en la AFIP. Recordemos que el artículo 16° de la Ley establecía:

Art. 16.- Los contratos de locación de inmueble deben ser declarados por el locador ante la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Nación (AFIP), dentro del plazo, en la forma y con los alcances que dicho organismo disponga. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) debe disponer un régimen de facilidades para la registración de contratos vigentes. El incumplimiento del locador lo hace pasible de las sanciones previstas en la ley 11.683 (t. o. en 1998 y sus modificaciones). (...) Sin perjuicio de la obligación del locador, cualquiera de las partes puede informar la existencia del contrato a la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Nación (AFIP) a los fines dispuestos en el presente artículo, en los términos que esta autoridad disponga.

Para poder dar cuenta de cómo se ha dado el flujo de registros desde la implementación de la Ley realizamos un pedido de información a la AFIP en el marco Ley Nacional

⁵³ Disponible en: <https://blog.properati.com.ar/>

27.275/2016 de Acceso a la Información Pública a fines del 2022. No hemos obtenido respuesta, por lo que los datos con que contamos son los provistos por medios de comunicación. La nota más reciente data de octubre de 2022. Allí se nombra que, para aquella fecha, había registrados a nivel nacional unos 393.087 contratos, destacándose que en la Ciudad de Buenos Aires el 11% de los alquileres estaban registrados⁵⁴. La nota no especifica cómo construye esa relación para la CABA, aunque podemos suponer que toman el valor de hogares inquilinos provisto por la Encuesta Anual de Hogares para el año 2021, último valor disponible para octubre 2022 sobre cantidad de hogares que alquilaban. Si allí se especificaba que unos 464.000 hogares inquilinos para el 2021, tomando esa cifra como constante para el año 2022, entonces podemos asumir que aproximadamente en octubre de 2022 había poco más de 51.000 contratos de alquiler registrados.

3.6. Movimientos en la oferta de avisos de alquileres

Analizar el movimiento en la oferta de alquileres será el primer análisis cuantitativo que haremos para identificar los posibles efectos de la sanción de la Ley. Los y las detractores de 27.551 señalaban que la nueva legislación tendría un impacto directamente negativo en la oferta, viéndose reducidos los avisos de forma casi inmediata. Por lo que nos proponemos verificar si esta hipótesis se cumplió.

3.6.1. La evolución de los avisos de oferta de alquileres a nivel Ciudad

Los datos publicados por la DGEyC exhiben los avisos nuevos que cada mes aparecen en el portal Argenprop (luego de 2015, anteriormente provenían de Adinco). Como decíamos, no es una foto del stock total de avisos, sino solo los que se incorporan en el sitio en ese mes. A su vez, la Dirección publica la oferta total expresada en superficie (m²) de nuevos avisos para departamentos de 1, 2 y 3 ambientes, así como de un promedio general de los departamentos de 1 a 5. Las series comienzan en 2013, aunque la publicación con datos mensuales comienza en 2014.

Vamos a analizar la serie de 1 a 5 ambientes, correspondiente a la sumatoria de los metros cuadrados de superficie cubierta de los departamentos de 1 a 5 ambientes ofertados en alquiler (usados y a estrenar). Lo que vemos es que se trata de una serie que se encuentra en decrecimiento desde el año 2013. En el gráfico que sigue podemos observar la evolución de la serie, donde se observa una tendencia marcadamente declinante entre 2013 y 2014, ingresando en una etapa de relativa estabilidad hasta el inicio de la pandemia, para posteriormente ingresar a una fase levemente declinante.

⁵⁴ “Apenas uno de cada 10 contratos de alquiler se registra ante la AFIP”. Todo Noticias. 01/10/2022. Disponible en: <https://tn.com.ar/economia/2022/10/01/apenas-uno-de-cada-10-contratos-de-alquiler-se-registra-ante-la-afip-y-la-ley-se-cumple-poco/>

Gráfico 15: Superficie total (m2) de departamentos en alquiler de 1 a 5 ambientes (usados y a estrenar) en la CABA. 2013-2022

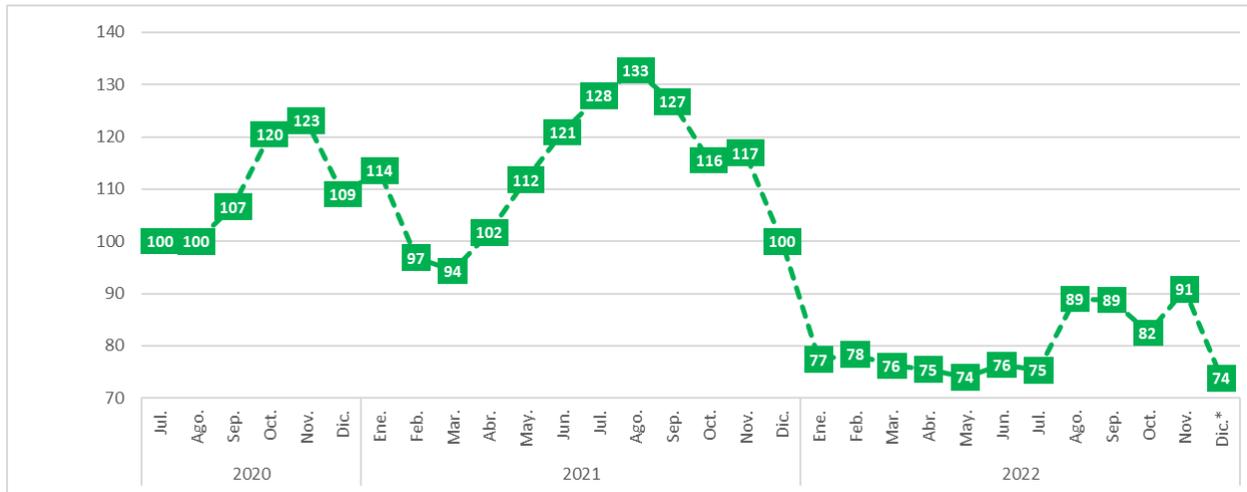


Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

De esta forma una primera consideración que podríamos destacar es que efectivamente hay una merma en los avisos nuevos de oferta de departamentos de alquiler en la Ciudad, pero la misma comenzó varios años antes de la sanción de la Ley 27.551 (2020).

Al ubicar la lupa en los movimientos de la oferta de alquileres luego de su promulgación observamos que se da una variación a la alza en un primer momento, luego se estabiliza en los valores iniciales, para volver a crecer y llegar a un pico en agosto 2021 (un año luego de la implementación) para posteriormente descender fuertemente en enero 2022. Posteriormente se estabiliza en esos valores para finalmente atravesar una leve recuperación y finalmente volver a recrearse. Según el último registro, correspondiente a noviembre de 2022, la oferta de departamentos es un 9% menor a la que existía al momento de promulgarse la ley, aunque en diciembre es un 26% menos. Podemos ver estas oscilaciones en el gráfico 15.

Gráfico 16. Superficie total (m2) de departamentos en alquiler de 1 a 5 ambientes (usados y a estrenar) en la CABA. Base 100 = Julio 2020



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Tal vez entonces podamos arribar a una segunda consideración: no se observa una marcada merma en los nuevos avisos de oferta de alquileres luego de promulgarse la ley. Hay alzas y bajas. En todo caso sí podemos observar un proceso de decrecimiento a partir de agosto de 2021 hasta enero 2022: en ese momento la oferta disminuye un 41%.

3.6.2. La evolución de los avisos de oferta de alquileres según las comunas

¿Es posible detectar dinámicas diferenciadas de las nuevas ofertas de M2 de alquiler según comunas? En principio lo que se observa es que el descenso de largo plazo es transversal a toda la Ciudad, sin excepciones. Dado que la oferta mes a mes puede sufrir grandes variaciones en cada barrio y comuna, decidimos hacer comparaciones entre trimestres y así contar con series más estabilizadas. Si hacemos una mirada punta a punta de la serie, entre el cuarto trimestre de 2022 y el cuarto trimestre de 2013, vemos que el descenso general es de -66%, que la comuna con mayor descenso es la 8 (-94%) y la de menor es la 9 (-32%). Al realizar la comparación con años más cercanos las variaciones negativas tienden a achicarse. Estas variaciones podemos verlas en el Cuadro 22. Cuanto más para atrás vamos en el tiempo, mayor es la variación negativa, aunque es posible ver algunas oscilaciones. Cabe aclarar que la comparación con el 2020 se realiza comparando con el tercer trimestre, que abarca los primeros meses de vigencia de ley de alquileres y dejando afuera de la serie el mes de abril, donde hubo una merma generalizada producto de las restricciones de la cuarentena.

Cuadro 22. Variación porcentual de la superficie (m2) de nuevos avisos de departamentos de 1 a 5 ambientes en alquiler en CABA según comuna. IV Trimestre 2022 contra IV trimestre de 2013, 2016, 2019 y III trimestre 2020⁵⁵

Comuna	Var % 2022-2013	Var % 2022-2016	Var % 2022-2019	Var % 2022-2020
Periodo vs.	IV Tri. 2013	IV Tri. 2016	IV Tri. 2019	III Tri. 2020
1	-67,6%	-58,5%	-38,3%	-51,7%
2	-70,5%	-58,6%	-50,7%	-55,6%
3	-63,5%	-39,8%	-34,2%	-5,5%
4	-67,8%	-28,9%	-48,7%	9,9%
5	-64,6%	-25,5%	-31,7%	33,4%
6	-44,9%	-21,4%	-13,9%	71,3%
7	-50,2%	-25,8%	-34,8%	-6,1%
8	-94,0%	-76,9%	-84,6%	S/D
9	-32,5%	-0,8%	-20,1%	82,3%
10	-69,8%	-48,2%	-37,4%	63,1%
11	-63,8%	-20,3%	-24,1%	35,8%
12	-64,4%	-31,8%	-30,7%	54,7%
13	-72,0%	-47,9%	-34,1%	-24,8%
14	-69,7%	-58,1%	-44,0%	-46,4%
15	-75,0%	-52,8%	-48,0%	-9,8%
Total	-66,23%	-44,96%	-36,66%	-19,42%

Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

De esta forma llegamos a una tercera consideración: la oferta de alquileres tiene una tendencia de largo plazo decreciente en todas las comunas, aunque cuanto más nos acercamos en el tiempo pueden reconocerse trayectorias cada vez más divergentes. Además, en 7 comunas se observa un crecimiento positivo luego de la sanción de la Ley: la 4 (+10%), la 5 (+33%), la 6 (+71%), la 9 (+82%), la 10 (+63%), la 11 (+36%) y la 12 (+55%). En otras 7 hay decrecimiento (del orden del -10% al -56%), mientras que en la comuna 8 no contamos con los datos.

Se trata de una diversidad muy llamativa, con casos muy extremos. A pesar de que en la mitad de las comunas la oferta crece, en términos absolutos la retracción es mayor. Tres comunas explican la mayoría de la retracción: la comuna 1 tiene en dos años 3.900 metros cuadrados menos de nuevos avisos de alquiler; la 2 ve reducida su oferta nueva en 4.100 metros; y la 15 se reduce en más de 4.800, casi la mitad de su oferta. Por el contrario, las comunas que más le aportan al crecimiento son la 6, la 13 y la 5.

Cuadro 23. Variación y participación porcentual de la superficie (m2) de nuevos avisos de departamentos de 1 a 5 ambientes en alquiler en CABA según comuna

⁵⁵ Para la comparación entre 2022 y 2020 no se hallaron datos de la Comuna 8.

Comuna*	III Trimestre 2020	IV Trimestre 2022	2022 vs 2020	Participación % de comunas con decrecimiento	Participación % de comunas con crecimiento
1	7.602	3.674	-3.929	26,1%	-
2	7.432	3.302	-4.130	27,4%	-
3	2.337	2.209	-128	0,9%	-
4	711	782	70	-	1,3%
5	2.110	2.815	705	-	13,1%
6	2.549	4.367	1.818	-	33,8%
7	2.774	2.604	-169	1,1%	-
9	0	44	44	-	0,8%
10	451	823	372	-	6,9%
11	741	1.209	468	-	8,7%
12	1.760	2.390	630	-	11,7%
13	2.320	3.589	1.269	-	23,6%
14	7.352	5.528	-1.824	12,1%	-
15	10.551	5.660	-4.890	32,5%	-
Total	48.691	38.997	-9.694	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Como se observa en el cuadro anterior, no hay datos disponibles para la comuna 8. Esto se debe al proceso de filtrado y selección de datos que describimos anteriormente. Es una situación que presenta su lógica: según la Encuesta Anual de Hogares para el año 2021⁵⁶, la comuna 8 es la que menor incidencia relativa de edificios presenta (46% del total de las viviendas son departamentos, cuando el promedio a nivel ciudad es de 78%) así como la que menor peso tiene de hogares inquilinos (22% en la comuna, cuando en la Ciudad es un 35%). Para confirmar esa impresión, en enero de 2023 realizamos averiguaciones de forma directa en cuatro inmobiliarias de Villa Lugano (Nico Propiedades, J. Braña, Curcio Propiedades, CL Propiedades), y en total solo encontramos 3 departamentos ofertados, todos en Villa Lugano. Este volumen de avisos ofertados en inmobiliarias locales es consistente con que la DGEyC haya descartado sumar un registro para la comuna 8 en los meses seleccionados.

Decíamos entonces que desde la sanción de la Ley de Alquileres, la oferta de departamentos en alquiler decreció en 6 comunas pero creció en 8, por lo que podemos estar hablando de un “efectos dispares según comuna”. ¿Qué explica esta dispersión? ¿Es posible que haya un movimiento diferenciado según el perfil de ingreso de cada comuna? Podemos ensayar un intento de respuesta a esa pregunta si vemos las trayectorias de cada barrio. Por ejemplo, en la Comuna 1, observamos que la mayor retracción tanto en términos relativos como en absolutos

⁵⁶ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=135622>

se dan en los barrios más caros de la Comuna, como son Puerto Madero y Retiro⁵⁷. En el caso de la Comuna 15, donde no hay grandes disparidades socioeconómicas, vemos que Villa Crespo exhibe una gran retracción, mientras que otros barrios como La Paternal aumentan considerablemente su oferta. Podemos verlo en el cuadro 24.

Cuadro 24. Superficie en (m2) de nuevos avisos de departamentos en alquiler según barrios de las comunas 1 y 15

Barrio	III Tri. 2020	IV Tri. 2022	Var absoluta	Var %
Constitución	529	502	-5,1%	-27
Montserrat	949	757	-20,2%	-191
Puerto Madero	1.343	138	-89,7%	-1.205
Retiro	2.379	920	-61,3%	-1.460
San Nicolás	1.952	1.089	-44,2%	-863
San Telmo	451	267	-40,7%	-183
Total Comuna 1	5.565	3.418	-2.147	-38,58%
Agronomía	37	72	92,0%	34
Chacarita	503	505	0,4%	2
La Paternal	0	113	-	113
Parque Chas	197	193	-2,2%	-4
Villa Crespo	1.494	1.140	-23,7%	-354
Villa Ortúzar	234	202	-13,7%	-32
Total Comuna 15	2.791	1.686	-1.105	-39,59%

Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Una forma de descomponer la ciudad según “riqueza” es verla según las zonas. Estas son definidas por el GCABA como “un agrupamiento de comunas contiguas y de características similares”⁵⁸. Es decir, unifica comunas aledañas según ciertas características, que suelen ser básicamente socioeconómicas. Suele definirse a la zona sur como la región más pobre, mientras que la norte es la más rica. Tomando estos criterios generales, proponemos tomar el agrupamiento que hace el GCABA con ciertos arreglos que permitan no agrupar por comunas sino por barrios, asignando algunos barrios a zonas distintas de las que la asigna la Ciudad. De esta forma busca descomponerse comunas como la 1 donde conviven realidades socioeconómicas muy distintas. En el Anexo 4 se encuentra el detalle de cómo realizamos la recomposición de las zonas.

El retroceso punta a punta de la oferta de alquileres se observa en todas las zonas por igual como era de esperar, observándose que la zona sur y la zona norte decrecen en proporciones similares (aunque en términos absolutos la diferencia es notable, debido a que el stock de

⁵⁷ Si bien en el ejido de Retiro se encuentra uno de los barrios populares más importantes de la Ciudad, la oferta de alquileres formales excluye al Barrio Mujica ya que por la propia naturaleza de ese territorio no hay oferta formal.

⁵⁸ Glosario DGEYC. URL: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=120212

departamentos es mucho más alto en la segunda). Esas variaciones dispares, si bien no modifican estructuralmente la distribución de la oferta según zona, sí achican la brecha entre la zona con mayor oferta y la zona que le sigue, ya que la zona norte pierde peso relativo en el total de la oferta mientras que la zona centro y sur avanzan levemente.

Cuadro 25. Superficie en (m²) de nuevos avisos de departamentos en alquiler según zonas de la CABA. Variación 2013 - 2022. Participación en % de cada zona

Zona	Superficie (m ²)			Peso relativo (%)	
	III Tri. 2013	IV Tri 2022	Var % 2022 - 2020	III Tri. 2013	IV Tri 2022
Norte	111.738	19.307	-82,7%	53,8%	46,8%
Centro	60.098	15.818	-73,7%	34,3%	38,4%
Sur	38.294	6.096	-84,1%	11,9%	14,8%
TOTAL	111.738	41.221	-63,1%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Si nos detenemos en la modificación luego de la Ley de Alquileres observamos con claridad que es la zona norte donde se contrae la oferta de los alquileres (-38%), mientras que la misma crece levemente tanto en la zona centro (+10%) como en la sur (+5%). Como es la zona norte la que concentra el grueso de la oferta de departamentos en alquiler, entonces el global cae un 19%.

Cuadro 26. Superficie en (m²) de departamentos en alquiler según zonas de la CABA. Variación 2020 - 2022

Zona	Superficie (m ²)			
	III Tri. 2020	IV Tri 2022	2022 vs 2020	Var % 2022 - 2020
Norte	30.949	19.307	-11.642	-37,6%
Centro	14.382	15.818	1.436	10,0%
Sur	5.825	6.096	271	4,7%
TOTAL	51.156	41.221	-9.935	-19,4%

Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Estos valores no permiten ver de manera determinante una relación de causalidad entre el aumento o retracción de la oferta de alquileres según el perfil socioeconómico, sino que el grueso de la retracción de nuevos avisos sucede, llamativamente, en la zona donde más se concentraban y donde más se construyó en la etapa anterior: como vimos al comienzo del informe, entre 2006 y el 2018 el 35% de la superficie construida corresponde a las comunas 12, 13 y 14, corazón de la zona norte de la Ciudad⁵⁹.

⁵⁹ Elaboración propia en base DGEyC. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=41886>

Hasta aquí el análisis en la oferta de alquileres, que hemos circunscrito a la información oficial disponible con su respectiva reseña metodológica. Si bien son datos limitados creemos que son suficientes para arribar a algunas consideraciones sobre la problemática, que retomaremos al final de la sección. Antes de continuar con el impacto de la ley en lo que respecta a los precios, vamos a incorporar una mención sobre un tema que no es el corazón de este informe pero que nos resulta fundamental tratar: los alquileres turísticos-temporarios.

3.7. Los alquileres turístico-temporarios y su influencia en la oferta

En los últimos tiempos se ha puesto cada vez más de relieve el crecimiento del fenómeno “Airbnb”, que de alguna manera engloba un fenómeno aún más grande y complejo: los alquileres temporarios con o sin destino al turismo que se da principalmente en las grandes urbes, no sólo a escala global sino también en nuestro país. Actualmente son varias las ciudades (Nueva York, Bruselas, Amsterdam, París, entre otras) que están discutiendo qué medidas tomar para frenar el fenómeno⁶⁰, mientras ya hay experiencias en curso en otras ⁶¹⁶².

Ante la irrupción del sistema de alquiler temporario, en noviembre del año 2019 la Legislatura de la CABA sancionó la Ley N° 6255⁶³, con el fin de regular las unidades con este nuevo sistema de alquiler en la Ciudad. La ley considera al alquiler temporario turístico como aquel servicio de alojamiento en unidades con destino habitacional, en su totalidad o en una parte de éstas, por un período mínimo de una noche y hasta tres meses. A su vez, la norma exige que los alojamientos deberán estar inscriptos en un registro oficial “Registro de Propiedades de Alquileres Temporarios Turísticos de la Ciudad”⁶⁴, que tengan seguro de responsabilidad civil y que los propietarios tengan que presentar una declaración jurada en la que conste el

⁶⁰ Véase:

<https://theobjective.com/economia/2019-07-02/paris-impone-un-nuevo-limite-al-precio-de-los-alquileres/>
<https://mercadoyempresas.com/web/aporte-tecnico.php?id=151#:~:text=por%20plataforma%20Airbnb-,Amsterdam%20prohibe%20el%20alquiler%20de%20viviendas%20por%20plataforma%20Airbnb,travel%20C3%A9s%20de%20la%20plataforma%20Airbnb.>

<https://www.lanacion.com.ar/estados-unidos/la-medida-que-pone-en-jaque-a-los-alquileres-por-airbnb-en-nueva-york-nid15122022/>

<https://www.lanacion.com.ar/agencias/bruselas-quiere-obligar-a-autoridades-y-plataformas-como-airbnb-a-llevar-un-registro-de-los-pisos-nid07112022/>

⁶¹ “Barcelona mantiene la prohibición de alquilar habitaciones turísticas”. Europapress, 10/12/2021.

Disponible en:

<http://www.europapress.es/catalunya/noticia-barcelona-mantiene-prohibicion-alquilar-habitaciones-turisticas-20211210144930.html>

⁶² “Portugal revoluciona su política de la vivienda: prohibirá nuevos pisos turísticos y elimina los ‘visados de oro’”. El País, 17/02/2023. Disponible en:

<https://elpais.com/economia/2023-02-17/portugal-revoluciona-su-politica-de-la-vivienda-prohibira-nuevos-pisos-turisticos-y-elimina-los-visados-de-oro.html>

⁶³ La ley fue presentada por el legislador oficialista Gonzalo Straface, y aprobada con 41 votos a favor y 17 en contra. Puede encontrarse en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/501695>

⁶⁴ <https://turismo.buenosaires.gob.ar/es/alquileres-temporarios>

cumplimiento de las disposiciones de seguridad. Como se puede observar en la web del Registro, el GCABA propone difundir en sus plataformas turísticas y de alquileres las unidades registradas.

Al observar los datos del último Registro de Alquileres Temporarios Turísticos (Noviembre, 2022) vemos que se encuentran 303 propiedades registradas. Si nos detenemos aún más, podemos ver que varias unidades habitacionales corresponden a un mismo domicilio, dando cuenta que hay varios edificios con gran porcentajes de departamentos con destino de alquiler temporario.

Ahora bien, son varios los actores que señalan que ese número se encuentra muy lejano a la realidad del sector. Según Inquilinos Agrupados a partir de un estudio propio⁶⁵, las viviendas completas publicadas en la plataforma “Airbnb” constituyeron alrededor de 20.000 avisos en diciembre de 2022. Si se suman todas las plataformas, afirman que en total son 70.000 unidades en alquiler en esta modalidad. A su vez, identificaron que la gran parte de los administradores de viviendas de alquiler turístico son grandes concentradores, en el sentido de que algunos tienen más de 100 viviendas ofertadas en el sistema de alquiler temporario. Por otra parte, el legislador porteño Manuel Socías resalta que en septiembre del 2022 había aproximadamente 15.000 viviendas enteras publicadas en Airbnb.

Por otro lado, Inquilinos Agrupados señala que el precio promedio por noche de un alquiler temporario en CABA en septiembre de 2022 fue de \$11.000 en septiembre, mientras que cuatro meses después era de \$16.500. Es decir: una variación de un 50% en cuatro meses. A esto se le suma que el valor de los alquileres temporarios en este tipo de plataformas suelen ser en dólares. Por la rentabilidad que este sistema de alquiler genera, en CABA no sólo se utiliza con fines turísticos sino también para residentes.

¿Qué grado de influencia ejercen los alquileres temporarios en la baja de alquileres formales? ¿Estamos en presencia de un desplazamiento de la oferta del alquiler formal hacia esta modalidad? La ausencia de datos oficiales por parte de la Ciudad, así como el presumible fracaso del registro dispuesto por la Ley 6.255 impide llegar a conclusiones contundentes al respecto, pero existe una coincidencia generalizada que el alza de los alquileres en plataformas turísticas es un factor que ha operado en el descenso detectado de nuevos avisos de alquileres formales. Quedará para otros abordajes profundizar en esta relación.

⁶⁵ “El efecto Airbnb: Inquilinos en jaque por los alquileres “turísticos”. Página12. 20/02/2023. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/525258-inquilinos-en-jaque-por-las-reglas-del-mercado>

3.8. Evaluación de la dinámica en los precios de oferta de alquileres

Para abordar el impacto de la ley 27.551 en los precios de los inmuebles nos vamos a valer de dos tipos de fuentes. Por un lado, los precios de oferta relevados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Dirección General de Estadísticas y Censos. Es la misma fuente de la que se han tomado los valores de oferta de departamentos de alquiler. Por otro lado, de investigaciones que por relevamientos propios también aportan una base y análisis que nos resulta relevante incorporar en este documento.

Vamos a empezar viendo los precios en los que se ofrecen los departamentos en alquiler que son relevados por el GCABA. Estos son provistos por un proveedor de datos que es el sitio Argenprop, una de las principales plataformas de alquileres del país. La Ciudad se encarga de filtrar y seleccionar los casos que terminan incorporando en su base de datos. Las series de precios de alquiler que presenta se corresponden a departamentos en alquiler tanto usados como a estrenar de distintos ambientes, sea 1, 2, 3 o un promedio de 1 a 5 ambientes. La metodología utilizada en todos los casos es sumar el valor de todos los alquileres, dividirlo por la suma de toda la superficie que cubren esos avisos, para finalmente multiplicarlo por la unidad base, que puede ser 37, 50 o 72 m² según el caso.

Estas series cuentan con dos tipos de desagregaciones: por barrio o por comuna. Las series por barrio comienzan por lo general en 2011, y las de comuna en 2017. Por lo tanto hay a priori una amplitud considerable para hacer análisis. Como veremos más adelante, sin embargo, se presentan una serie de problemas metodológicos para realizar comparaciones a nivel comuna o barrio. Comenzaremos entonces planteando una mirada de los precios promedio a nivel Ciudad de oferta en el largo y corto plazo.

Si vemos desde enero de 2011 hasta diciembre 2022⁶⁶, los precios en los que se ofrecen los departamentos en alquiler tuvieron una subida considerable. Por ejemplo, el precio promedio en el que se ofertaba un monoambiente en enero de 2011 era \$1.425, mientras que en diciembre de 2022 era \$63.948. Esta comparación es inconducente, ya que la variación nominal en sí mismo no dice demasiado. Por lo que construiremos dos tipos de “serie real”: una en comparación con la variación de precios (inflación), y otra en comparación con la variación de salarios. Para simplificar el análisis haremos un primer corte en el análisis a nivel Ciudad de Buenos Aires, para a continuación realizar una mirada a nivel comuna.

3.8.1. Precios de oferta de alquileres e inflación a nivel Ciudad

Si comenzamos viendo la evolución de precios de oferta de alquiler promedio de departamentos de 1 a 5 ambientes (de 50 metros cuadrados de superficie) vemos que la variación de enero de 2011 a diciembre de 2022 fue de 3886%, mientras que la evolución de la

⁶⁶ Elegimos este período ya que en la serie publicada por el Gobierno de la CABA recién a partir de enero de 2011 se publica mensualmente la información.

inflación⁶⁷ fue de 4975%. Es decir: los precios de oferta de alquiler crecieron por debajo de la inflación a lo largo del período de 144 meses. Por lo tanto podemos hablar de que los precios en los que se ofrecen los alquileres decrecieron en términos reales. A continuación podemos ver esa comparación, incorporando también la comparación para departamentos de 1, 2 y 3 ambientes.

Cuadro 27. Precios nominales promedio de oferta de alquileres de departamentos en CABA, según cantidad de ambientes, para 2011 y 2022

Cantidad de ambientes	Precio Enero 2011	Precio Diciembre 2022	Variación Porcentual	Inflación acumulada	Variación real
1 a 5	\$2.366	\$94.316	3886%	4975%	-21,5%
1	\$1.425	\$63.948	4388%		-11,6%
2	\$1.948	\$84.042	4214%		-15,0%
3	\$3.214	\$123.835	3753%		-24,1%

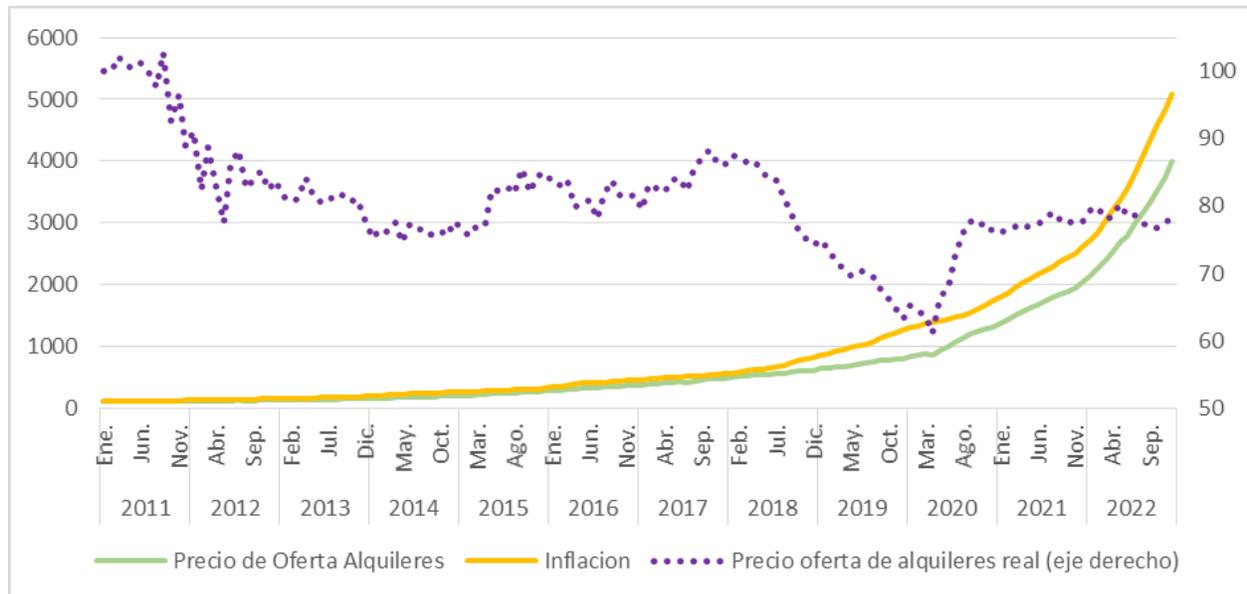
Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC, INDEC y CIFRA

El dato relevante que nos interesa es que, en una serie de largo plazo, los precios de alquileres han retrocedido en términos reales, fundamentalmente los de mayores ambientes, ya que justamente son los que menos han aumentado, al menos desde enero de 2011. De todas formas, viendo el promedio de departamentos de 1 a 5 ambientes tomando una base de 50m2 de departamento, el precio de oferta ha descendido en términos reales más de un -21% en 11 años. Como tendencia a largo plazo entonces podemos destacar un descenso marcado en términos reales de los precios de oferta según datos oficiales.

Ahora bien, esa modificación tuvo distintos ritmos y vaivenes a lo largo del tiempo. Es por eso que vamos a hacer una selección de esos indicadores para ver con mayor precisión la volatilidad de la relación precio de oferta de alquiler y evolución de los precios generales. Lo podemos ver en el siguiente gráfico.

⁶⁷ Se toma como fuente de inflación una serie que se nutre de dos fuentes de información. Entre 2011 y noviembre de 2016 la serie publicada por CIFRA (<http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=55>), y desde diciembre de 2016 el Índice de Precios al Consumidor, presentada por el INDEC.

Gráfico 17. Precio promedio de oferta de alquileres de departamentos nuevos y usados de 1 a 5 ambientes (GCABA) y nivel general de precios (IPC) -eje izquierdo, base 100 = enero 2011- y precio promedio de oferta de alquileres real -eje derecho, base 100 = enero 2011-. CABA, 2011-2022.



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC, INDEC y CIFRA

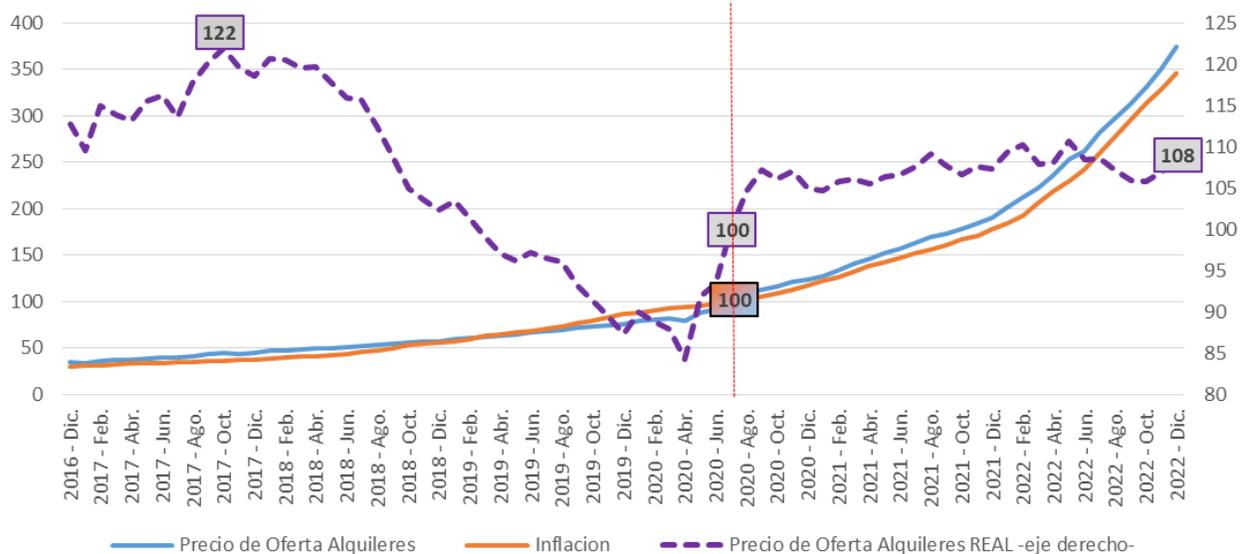
Si vemos las curvas verde y naranja se destaca como desde el comienzo de la serie el precio promedio de oferta de alquileres de departamentos nuevos y usados de 1 a 5 ambientes fue *aproximadamente* en línea con los precios generales de la economía. Ahora bien, a partir de mediados de 2018 comenzaría a darse una separación entre ambas curvas que se mantuvo a lo largo de los años siguientes. Para ver con mayor precisión la relación entre ambas curvas es que dispusimos la línea punteada violeta, que representa los precios de oferta de alquileres reales, es decir, los precios de alquileres deflactados por la inflación.

En esa curva lo que vemos es que rápidamente los precios de oferta de alquileres quedan rezagados con respecto a la inflación, sufriendo en 2012 una variación interanual promedio de -15%. Ahí se estabilizan unos años, e incluso los precios de oferta de alquileres recuperan su precio de oferta entre 2015 y 2017. Sin embargo, a partir de 2018 comienza una variación interanual negativa profunda. Ese momento coincide con una disparada de los precios minoristas, que llegan a niveles anuales en el 2018 y 2019 del 48% y 54% respectivamente de forma abrupta⁶⁸.

Gráfico 18. Precio promedio de oferta de alquileres de departamentos nuevos y usados de 1 a 5 ambientes (GCABA) y nivel general de precios (IPC) -eje

⁶⁸ Fuente: INDEC. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>

izquierdo, base 100 = julio 2020- y precio promedio de oferta de alquileres real -eje derecho, base 100 = julio 2020-. CABA, 2016-2022.



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC, INDEC y CIFRA

Cuando circunscribimos la tendencia a plazos más cortos (de diciembre de 2016 en adelante, como muestra el gráfico 18) vemos con mayor claridad el deterioro en términos reales de los precios de oferta de alquileres hasta abril de 2020. A continuación comienza una recuperación que se mantiene hasta después de la sanción de la Ley 27.551 en julio 2020 (base 100 para las series analizadas en el cuadro anterior) recuperarse parcialmente y estabilizarse desde fines de ese año hasta el presente. A lo largo de esa tendencia el precio de oferta de alquileres se mantiene levemente por encima de la inflación. Actualmente los departamentos en alquiler se ofrecen en promedio un 8% más caros en términos reales que al momento de implementarse la ley. A su vez, se observa con claridad como en el último registro los precios en los que se ofrecen los departamentos se encuentran por debajo en términos reales de los de 2017. En el siguiente cuadro podemos ver de forma directa las variaciones reales positivas y negativas a lo largo de la serie desde 2011.

Cuadro 28. Valor promedio y variación interanual promedio de precios reales de oferta de alquileres de departamentos nuevos y usados de 1 a 5 ambientes (GCABA). Base 100=Enero 2011. 2011 - 2022, CABA.

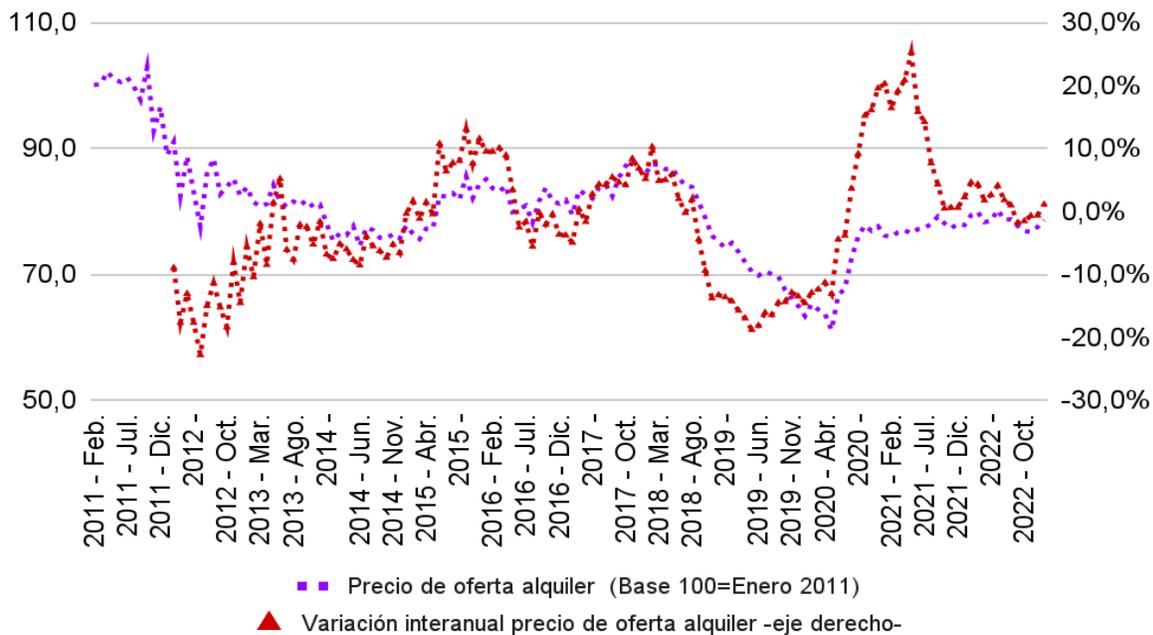
Año	Valor promedio de precios de oferta de alquileres	Promedio anual de variación interanual
2011	98,6	-
2012	84,6	-14,1%
2013	81,1	-3,9%

2014	76,3	-5,9%
2015	81,0	6,3%
2016	81,6	0,9%
2017	84,2	3,2%
2018	82,2	-2,1%
2019	69,4	-15,6%
2020	70,4	2,1%
2021	77,4	10,6%
2022	78,4	1,3%

Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC, INDEC y CIFRA

A continuación podemos ver la dinámica mensual de variaciones interanuales, donde podemos percibir las distintas dinámicas alcistas. Es interesante la dinámica del 2020, que empieza con una dinámica de retracción de los precios reales en términos interanuales para luego aumentar fuertemente hasta mediados de 2021.

Gráfico 31. Valor promedio y variación interanual promedio de precios reales de oferta de alquileres de departamentos nuevos y usados de 1 a 5 ambientes por mes.



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC, INDEC y CIFRA

Como ya vimos, a mediados de 2020 es el momento en que se sanciona la ley de alquileres, por lo que ahí podrá hacerse la siguiente lectura: “los precios de oferta de alquileres venían retrocediendo en términos reales de forma constante, hasta que la sancionó de la ley de alquileres significó una suba de precios”. De alguna manera esta puede ser leído así, pero como

veremos a continuación sería una lectura precipitada. Lo que podemos llevarnos de este primer análisis es que los precios de oferta de alquileres siguen por debajo de los niveles de 2017, y muy por debajo de los niveles de 2011, 2012 y 2013.

3.8.2. Precios de oferta de alquileres e ingresos a nivel Ciudad

¿Qué sucede en la comparación de los precios de oferta de alquileres y distintos indicadores de ingreso? Podemos hacer esta comparación tomando dos indicadores de ingreso distinto. Por un lado, el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), y por otro, el Ingreso Total Familiar (ITF) medido por el GCABA a través de la Encuesta Anual de Hogares.

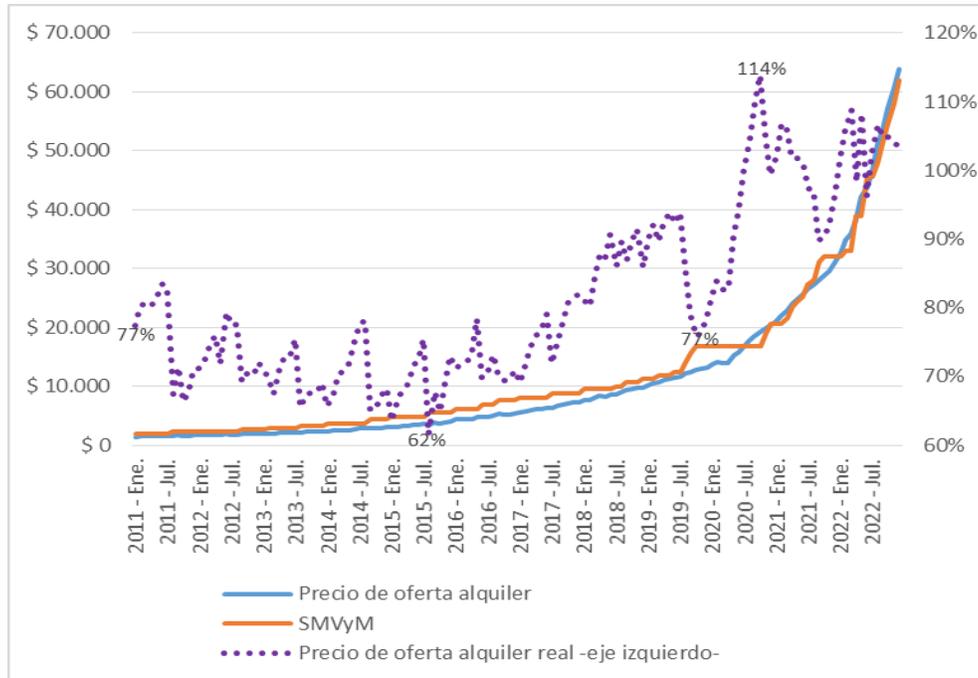
El SMVyM es un valor de referencia a nivel nacional que al menos en sus propósitos buscaba establecer un piso salarial para asegurar al trabajador y trabajadora una satisfacción de sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, educación, etc) que debería ajustarse periódicamente de acuerdo a las variaciones del costo de la vida. El organismo que se encarga de actualizarlo es el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Lo cierto es que lejos se encuentra de establecer ese tipo de condiciones: en diciembre de 2022 el SMVyM era de \$61.953, mientras que la canasta básica total⁶⁹ a nivel nacional, para un hogar tipo 2⁷⁰, era de \$152.515. En este sentido, la principal funcionalidad del SMVyM es actualizar el valor de un conjunto de programas sociales (siendo el Potenciar Trabajo el más importante), aunque termine operando como una referencia general de lo que se puede considerar un piso de remuneración.

En cualquier caso, si comparamos la variación del SMVyM con el valor promedio en el que se ofrecen los monoambientes de 37m² usados y a estrenar, podemos ver una relación interesante. En enero de 2011 el SMVyM se encontraba en los \$1.840, mientras que un monoambiente se ofrecía \$1.425 mensuales. Es decir: el alquiler representaba un 77% del SMVyM. En julio de 2020 esa relación se había empatado: se encontraban prácticamente en el mismo nivel ambos indicadores. Y en diciembre de 2022 un alquiler de un monoambiente representa un 103% de un SMVyM. En otras palabras, el alquiler de un monoambiente, en comparación con el salario mínimo, se encareció un 33% en 11 años, mientras que desde el momento de la sanción de la Ley se encuentra casi en el mismo nivel.

Gráfico 19. Precio promedio de oferta de alquileres de departamentos nuevos y usados de 1 ambiente (GCABA) y SMVyM -eje izquierdo- y precio relación alquiler-SMVyM-eje derecho, en %-. CABA, 2011-2022.

⁶⁹ La canasta básica total establece cuáles son los consumos mínimos para que un hogar no sea considerado pobre. Implica consumos nutricionales (que establecen la Canasta Básica Alimentaria, asociada a la línea de indigencia) pero también incorpora acceso a servicios de salud, educación, ropa, transporte, cultura, deportes, etc.

⁷⁰ El hogar tipo 2 se compone por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años.

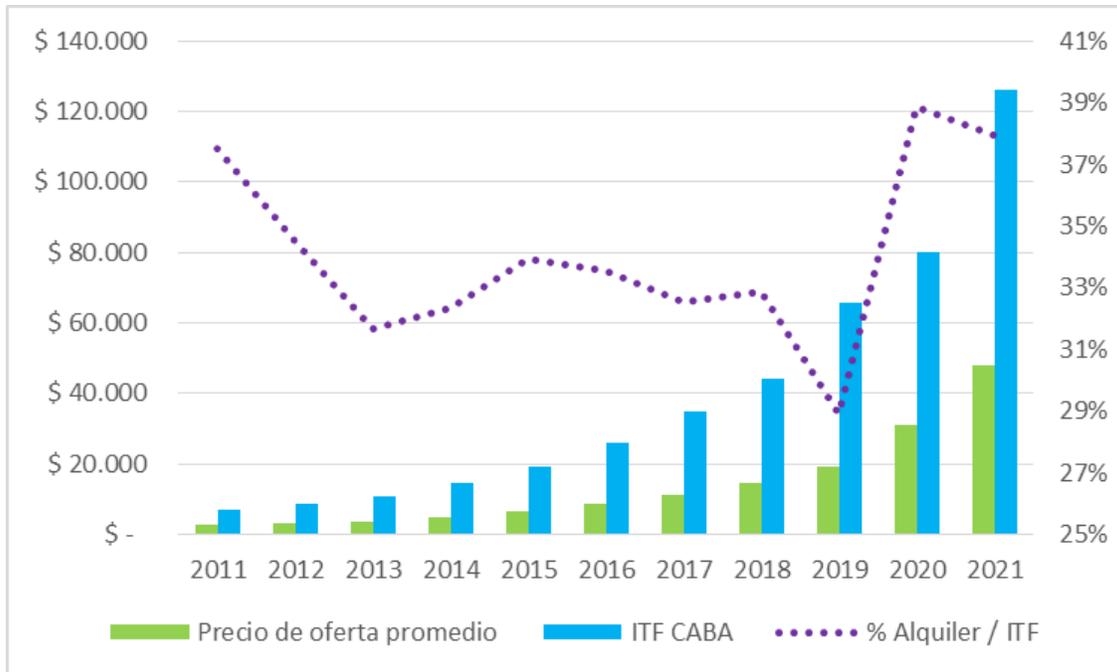


Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y DGREyC.

A lo largo de la serie pueden verse distintas oscilaciones pero en general se observa como el SMVyM se encontraba por arriba del precio promedio de oferta de alquiler de un monoambiente. La brecha comenzó a achicarse en 2016, para comenzar a revertirse en 2020. Lo que se refleja entonces es que los alquileres tienen una lenta aceleración por arriba del salario desde 2016, saltando abruptamente en 2018 con una variación interanual promedio de 14%, estabilizando en 2019 para volver a saltar abruptamente en 2020 y continuar una tendencia alcista en 2021 y 2022. Es decir: desde 2016 en adelante hay una tendencia en la que salvo excepciones los alquileres crecen por arriba del salario.

Por otro lado podemos observar la dinámica en el ingreso total familiar. Ver este indicador tiene una ventaja inmediata ya que detecta el ingreso promedio de los hogares todos los años en la Ciudad. A pesar de los problemas de subdeclaración que suelen estar presente en este tipo de encuestas (OCEPP, 2019) sigue siendo una herramienta útil para aproximarse a la masa de ingresos de la población en un determinado momento. De esta forma, el ITF representa el conjunto de ingresos percibidos por los diferentes perceptores de un hogar. Lo que haremos en primer lugar es ver qué peso relativo tiene el alquiler de un departamento de 50m² (en base al precio promedio de departamentos de 1 a 5 ambientes, tanto usados como nuevos).

Gráfico 33. Precio promedio de oferta de alquileres de departamentos nuevos y usados de 1 a 5 ambientes en diciembre (GCABA) e ingreso total familiar (ITF) -eje izquierdo- y precio relación alquiler-ITF -eje derecho, en %-. CABA, 2011-2022.



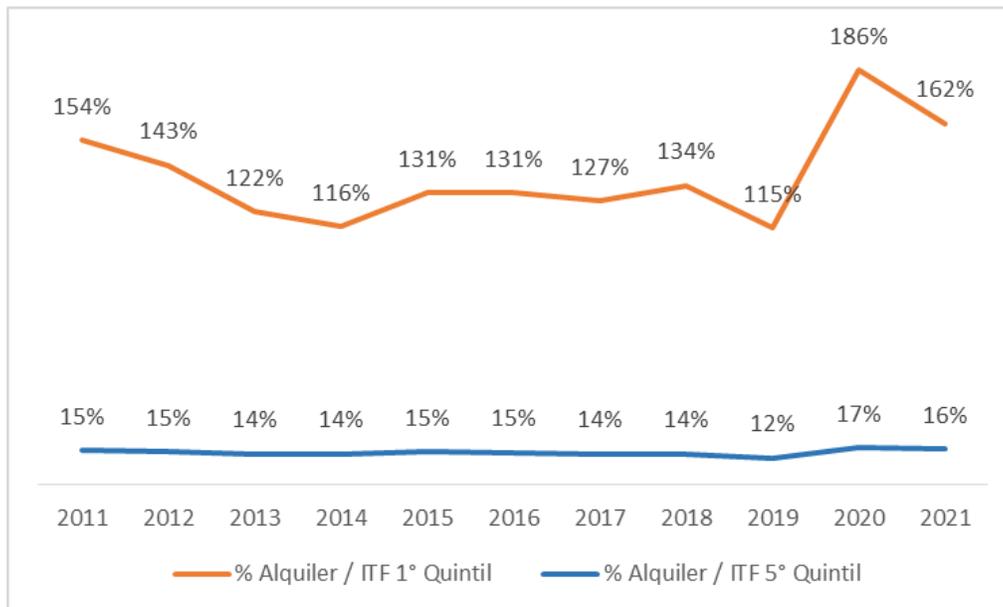
Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Lo que podemos ver es que la relación entre el precio promedio de oferta de alquileres de departamentos de 1 a 5 ambientes y el ingreso total familiar se mantiene en un rango de 28 a 38% entre 2011 y 2021⁷¹. Lamentablemente no contamos con datos de 2022 para este indicador. Pero lo que podemos observar es que el ingreso familiar promedio a nivel CABA creció más que el precio promedio de oferta de alquileres entre 2011 y 2019, este último año con un descenso importante. Luego, tanto en 2020 como en 2021 los alquileres recuperaron terreno y subieron 10 puntos en su peso relativo en relación al ingreso familiar.

Los datos de la CABA a su vez permiten desagregar el ITF según quintiles de ingreso. Recordemos que cada quintil de ingreso está conformado por un 20% de la población perceptora. La población es ordenada por su nivel de ingresos de menor a mayor, de modo tal que el primer quintil de ingresos comprende a la población de menores ingresos.

⁷¹ La serie llega hasta 2021 ya que se trata del último año con datos disponibles de ingreso total familiar.

Gráfico 20. Peso relativo del precio la oferta de alquileres de departamentos en relación al ITF del 1° y 5° quintil, en %-. CABA, 2011-2022.



Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC

Lo que podemos ver son dos dinámicas claramente diferenciadas: mientras que para el quintil más rico el peso que podría tener un alquiler promedio es del 12-17%, en el caso del quintil de menores recursos oscila entre un 115-186%. A lo largo de los años vemos lo mismo que habíamos observado para el ITF promedio en la serie para el 1° quintil: un descenso los primeros años de la serie, una subida con estabilización entre 2015 y 2018, un descenso en 2019 y un repunte intenso en 2020. En cambio para el quintil de mayores ingresos no hay grandes modificaciones en esa relación. Hay que tener en cuenta que el relevamiento que hace la Ciudad es sobre las oferta de alquileres formales, quedando por fuera el arrendamiento informal que es una modalidad con mayor prevalencia en las estrategias de los hogares de menores ingresos. A falta de datos específicos de los precios en que se ofrecen los alquileres en pensiones, hoteles o inquilinatos trazamos la comparación con el alquiler promedio de la Ciudad, aunque los datos que estamos relacionando dan cuenta de lo inaccesible que resulta ese mercado para las familias de menores ingresos.

En definitiva lo que observamos es que los precios generales crecieron por arriba de los alquileres y los precios en el largo plazo, y que a su vez los alquileres crecieron por arriba de los salarios. El gran perdedor de esa carrera es el ingreso, lo cual constituye el principal stres en la actualidad.

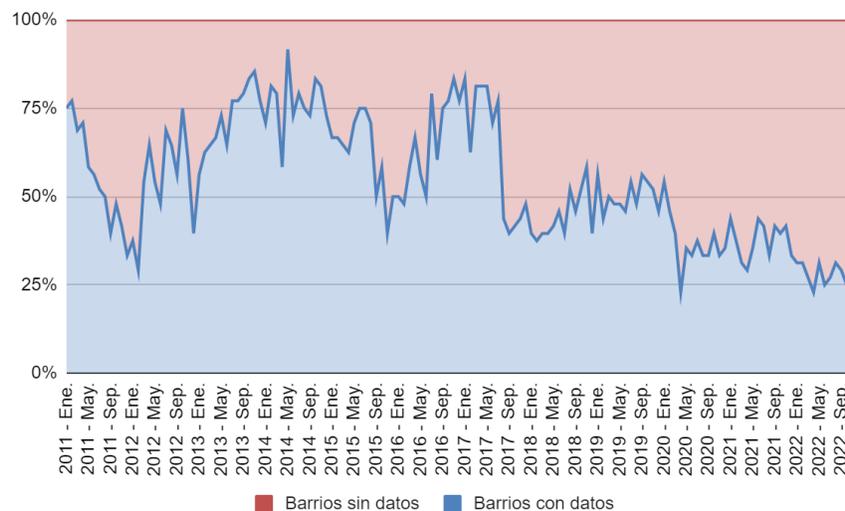
3.8.3. Precios de oferta de alquileres e inflación a nivel comunas

Analizar los precios de oferta de alquileres a nivel comunal reviste de cierta complejidad como mencionamos anteriormente, ya que hay un problema manifiesto en la disponibilidad de información. Como destacamos en el análisis del apartado 2.4, donde analizamos la oferta de

alquileres, el proceso de filtrado y selección de datos que realiza la DGEyC es considerablemente meticuloso. Esto implica que el volumen de descarte de registros acercados por el proveedor de información (el sitio Argenprop) tenga una magnitud importante. Si a eso le sumamos que en algunas comunas hay una baja oferta estructural (como el caso de la comuna 8 que señalamos anteriormente), ello implica que la ausencia de registros se destaca a lo largo de la serie.

Vamos a dar cuenta de la magnitud de la ausencia de registros. Si nos centramos en la serie de precios promedio de avisos de alquiler de departamentos nuevos y a estrenar de 1 a 5 ambientes (que es la serie que más hemos utilizado para el análisis hasta ahora), vemos que en enero de 2011 un 75% de los barrios contaban con datos. En otras palabras, sólo en 12 barrios no había registros. Pues bien, en el último registro en diciembre de 2022, los barrios con registro son 14, invirtiéndose la relación. Es una tendencia bastante marcada con algunas oscilaciones, que se profundiza a partir de 2017.

Gráfico 35. Distribución porcentual de barrios que cuentan y no cuentan con registro de avisos de alquiler de departamentos de 1 a 5 ambientes por mes.



Fuente: elaboración propia en base a DGEyC

Esta situación empeora si tomamos análisis de departamentos de 1, 2 o 3 ambientes según barrio. Por ejemplo, no hay ningún registro de nuevos avisos de monoambientes en alquiler para diciembre de 2022. En el caso de dos ambientes, el promedio de barrios con nuevos avisos disponibles es de 31%, aunque en el último año el promedio mensual es de la mitad. Y peor es el caso de departamentos de 3 ambientes. Por lo tanto no hay datos suficientes para realizar un análisis según barrio.

Podemos proceder con un análisis por comuna, pero el escenario no es radicalmente distinto. En primer lugar, la serie más utilizada, del promedio de departamentos de 1 a 5 ambientes, está

construida por barrio. Pueden consolidarse estos registros para construir una serie por comuna, aunque no sería metodológicamente preciso, ya que se estaría dándole igual jerarquía, mediante promedios simples, a los precios de barrios con pesos relativos distintos. Del resto de las series publicadas, la más consistente es la de oferta de nuevos avisos de departamentos nuevos y a estrenar de dos ambientes. La serie comienza en enero de 2017 y llega hasta diciembre de 2022, con una media de registro positivo del 78% (es decir, en casi 4 de cada 5 meses hay registro). Al comienzo de la serie hay datos para 12 comunas, y al final para 9 (un 60%). En ese período sin embargo hay muy pocos registros para comunas como la 8 (ningún registro), la 9 (16% de los meses con datos), la 4 (22%). Esas comunas serán descartadas del análisis que sigue a continuación. Las comunas 10 (66% de meses con registros) y la 1 (86%) serán incluidas aunque presenten datos insuficientes. El resto de las comunas cuentan con registros por encima del 95% de los meses. Como hemos eliminado del análisis a las comunas 4, 8 y 9 que son las únicas enteramente “puras” del sur (asociadas como ya vimos a un menor desarrollo socioeconómico y con menores ingresos en promedio), los datos que recopilamos y comentaremos a continuación tendrán lógicamente un sesgo importante, ya que se excluye a la zona de menor nivel socioeconómico.

Lo que se observa es que desde enero de 2017 a diciembre de 2022 los precios promedio se mantienen en términos reales en el mismo nivel, deflactados por los precios de inflación minorista. Solo dos comunas decrecen: la 1 y la 14, mientras que el resto tienen valores superiores a los de enero de 2017. Como diciembre de 2022 es uno de los meses de la serie con menor cantidad de registros (ya que, además las comunas que descartamos, tampoco tienen valor para este mes las comunas 5, 7 y 10), haremos la comparación un año antes, en diciembre de 2021. Para ese entonces los valores de avisos nuevos de alquileres a nivel ciudad se encontraban un 3% más baratos en términos reales que en enero de 2017. En ese momento la mitad de las comunas habían disminuido el valor promedio, mientras que la otra mitad los mantenía por encima.

Cuadro 29. Variación real de los precios promedio de nuevos avisos de departamentos de alquiler de 2 ambientes según comuna. Comparación diciembre 2021 y diciembre 2022 vs. enero 2017

Comuna	Ene17 / Dic21	Ene17 / Dic22
1	-24,4%	-18,5%
2	-12,3%	12,4%
3	-1,3%	3,5%
5	12,3%	S/D
6	9,4%	13,6%
7	8,8%	S/D
10	10,0%	S/D
11	12,2%	11,7%
12	7,0%	11,6%
13	-1,1%	17,0%

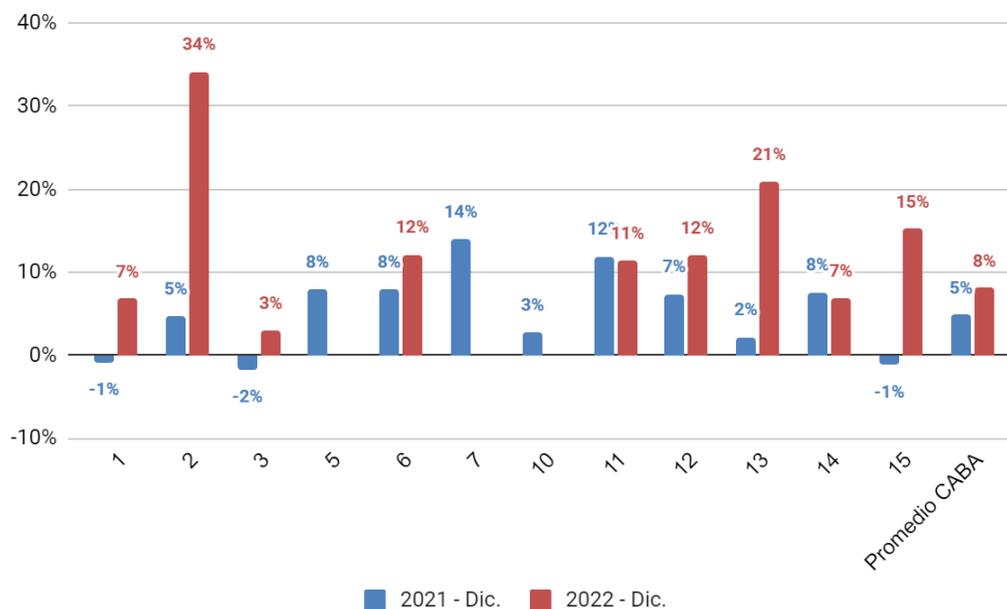
14	-5,1%	-5,8%
15	-2,4%	13,9%
Total CABA	-2,5%	0,5%

Fuente: Elaboración propia en base DGEyC

Podemos considerar entonces que en una comparación de mediano plazo hay trayectorias dispares por comuna, tal como vimos en el análisis de la oferta. Las únicas comunas que pierden en términos reales vs. enero de 2017 en las dos fechas elegidas son la 1 y la 14. ¿Qué sucede en estas comunas? Posteriormente volveremos sobre este aspecto. En cualquier caso, nos interesaba destacar que las variaciones de precios son distintas según la zona de la Ciudad, siendo las comunas 13 y 15 las que más se han encarecido.

¿Qué sucede si en lugar de tomar como punto de inicio del análisis a enero de 2017 elegimos la fecha de la implementación de la ley? Habíamos visto que, a nivel promedio de ciudad, los avisos entrantes se habían encarecido un 8% en términos reales. Lo que vemos en diciembre de 2022 a nivel comunal es que todas suben en términos reales, algunas por encima del promedio (la 2, la 6, la 11, 12, 13 y 15) y otras por debajo (la 1, la 3 y la 14).

Gráfico 21. Variación porcentual real de los precios promedio de nuevos avisos de departamentos de alquiler de 2 ambientes según comuna. Comparación diciembre 2021 y diciembre 2022 vs. julio 2020



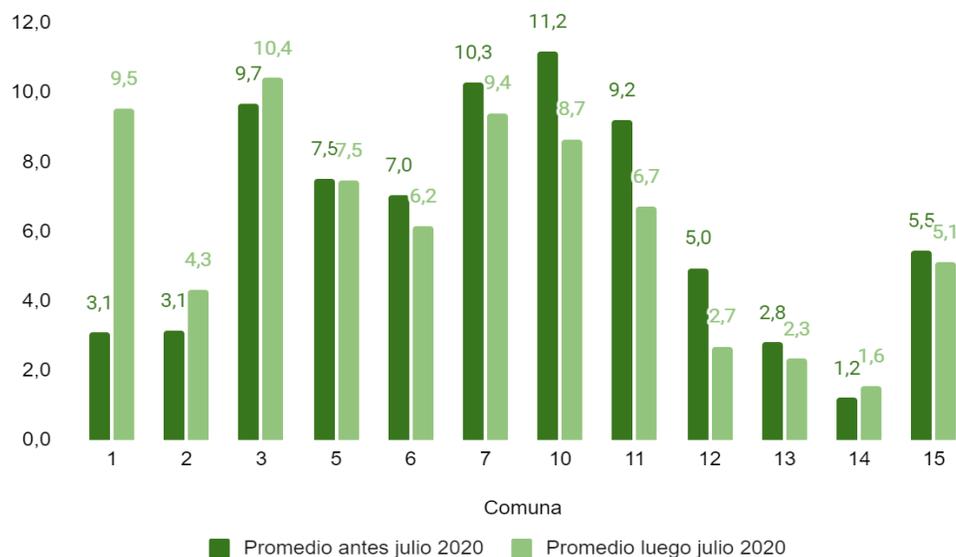
Fuente: Elaboración propia en base DGEyC

En ese sentido, constatamos un aumento de precios reales que se verifica en toda la Ciudad también desde la sanción de la ley. Tal como vimos en el cuadro anterior, las comunas que tienen variaciones más altas (comunas 2 con +31%, 13 con +21% y 15 con +15%) estaban un

año antes, en diciembre de 2021, en términos reales por debajo de los valores de enero de 2017. Por lo que esas subas abruptas pueden indicar un intento de recomponer los valores reales perdidos.

Al volver a observar la serie 2017-2022 vemos que las comunas con precios más altos fueron la 14, 13, 2 y 12, mientras que las que más se han mantenido en valores más bajos son la 10, la 3 y la 7. Al establecer un ranking simple de estas comunas pueden detectarse algunos desplazamientos en los precios reales. Por ejemplo, en los primeros años de la serie, la comuna 1 se encontraba en el pelotón de las comunas caras, mientras que en los últimos años de la serie pasó a ser de las comunas más baratas. En mucha menor medida, y en sentido inverso, las comunas 10, 11 y 12 se encarecieron, subiendo en la escala. Las comunas 5, 6, 7, 13, 14 y 15 se mantuvieron estables a lo largo del período analizado. Podemos ver estos movimientos en el siguiente gráfico.

Gráfico. Posición de las comunas en un ranking según precio promedio de nuevos avisos de alquiler de departamentos de 2 ambientes, para el periodo ene-17 a jun-20, y de jul-20 a dic-22

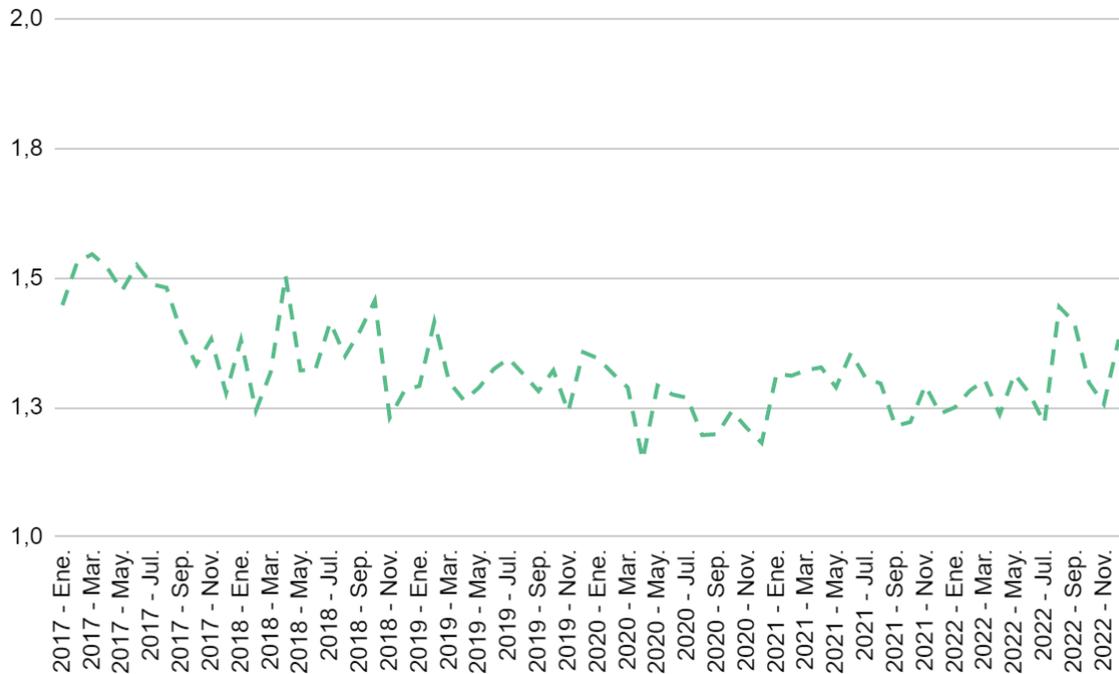


Fuente: Elaboración propia en base DGEyC

Finalmente, cabe preguntarse si se modificó la brecha de precios relativos entre las distintas comunas. Nos referimos a la evolución de la diferencia entre la comuna más cara y más barata en cuanto a nuevos precios de alquiler para cada mes. Por ejemplo, en enero 2017 la comuna más cara era la 1, con un promedio de avisos nuevos en los \$8.834, mientras que la más barata era la comuna 10, con un promedio en \$6.102. La diferencia entre ambas comunas era de 1,4 veces. Pues bien, si vemos diciembre de 2022, la relación se encuentra en el mismo punto: la comuna más cara, la 13, ofrecía sus departamentos de dos ambientes en promedio en unos \$103.687 mensuales, mientras que la 3 lo hacía en \$75.063. A lo largo de la serie se observan

oscilaciones pero suele mantenerse siempre dentro del mismo rango, aunque con una tendencia levemente en descenso, lo cual hablaría de un sutil emparejamiento entre los precios de alquiler entre las distintas comunas. Este análisis es particularmente acotado por la ausencia de datos para las comunas del sur, y en particular para el año 2022, en que se reducen los datos de otras comunas como la 5, la 7 o la 10.

Gráfico. Brecha mensual entre las comunas con menor y mayor precio promedio de nuevos avisos de alquiler de departamentos de dos ambientes.



Fuente: Elaboración propia en base DGEyC

En conclusión vemos que el impacto en los precios de oferta de nuevos alquileres ha sido dispar en cada comuna, aunque hay un acompañamiento a la tendencia general. La brecha entre comunas más caras y baratas se mantiene igual, aunque al sacar del análisis a las comunas de menores ingresos se trata de un análisis acotado. Sigue llamando la atención el principal desplazamiento con respecto a la sanción de la ley: la comuna 1, que es la que más ha retrocedido en términos reales. A continuación vamos a plantear una hipótesis que pueda explicar este llamativo desplazamiento, y que se relaciona con una tendencia problemática en el mercado de alquileres: el aumento de avisos en moneda extranjera.

3.8.4. El problema de la dolarización

A lo largo de la investigación fuimos percibiendo como los avisos en dólares iban ganando poco a poco más protagonismo. Con “dolarización” nos referimos a que se realicen anuncios de oferta de alquileres en moneda extranjera, lo cual no supone que efectivamente se paguen en esa divisa. Si bien este fenómeno puede rastrearse atrás en el tiempo, solía estar restringido a

actividades específicas. Lo que parece estar dándose es que alquileres residenciales formales comienzan a ofrecerse en dólares. Distintas notas periodísticas han hecho alusión al tema, aunque hasta ahora no hemos encontrado series que hayan podido reconstruir esa información. Algunas hablan de 40% del total de los avisos (Ámbito, 03/10/2022)⁷², otras del 60% (Perfil, 02/08/2022)⁷³, aunque no queda clara la metodología utilizada, el rango temporal o la delimitación geográfica.

En cualquier caso, con un simple ejercicio es posible dimensionar cómo hay barrios donde efectivamente los avisos en dólares han ganado un terreno considerable. Puerto Madero es uno de esos barrios. Una sencilla búsqueda en cualquiera de los portales de alquiler y compra-venta de inmuebles basta para encontrarse con este panorama. Según el investigador Sergio Rosanovich, a quien entrevistamos en enero de 2023, el 99% de los alquileres de Puerto Madero están nominados en dólares, mientras que hay otros barrios como Belgrano o Palermo que la tendencia es creciente, ubicándose en rangos del 40-50%.

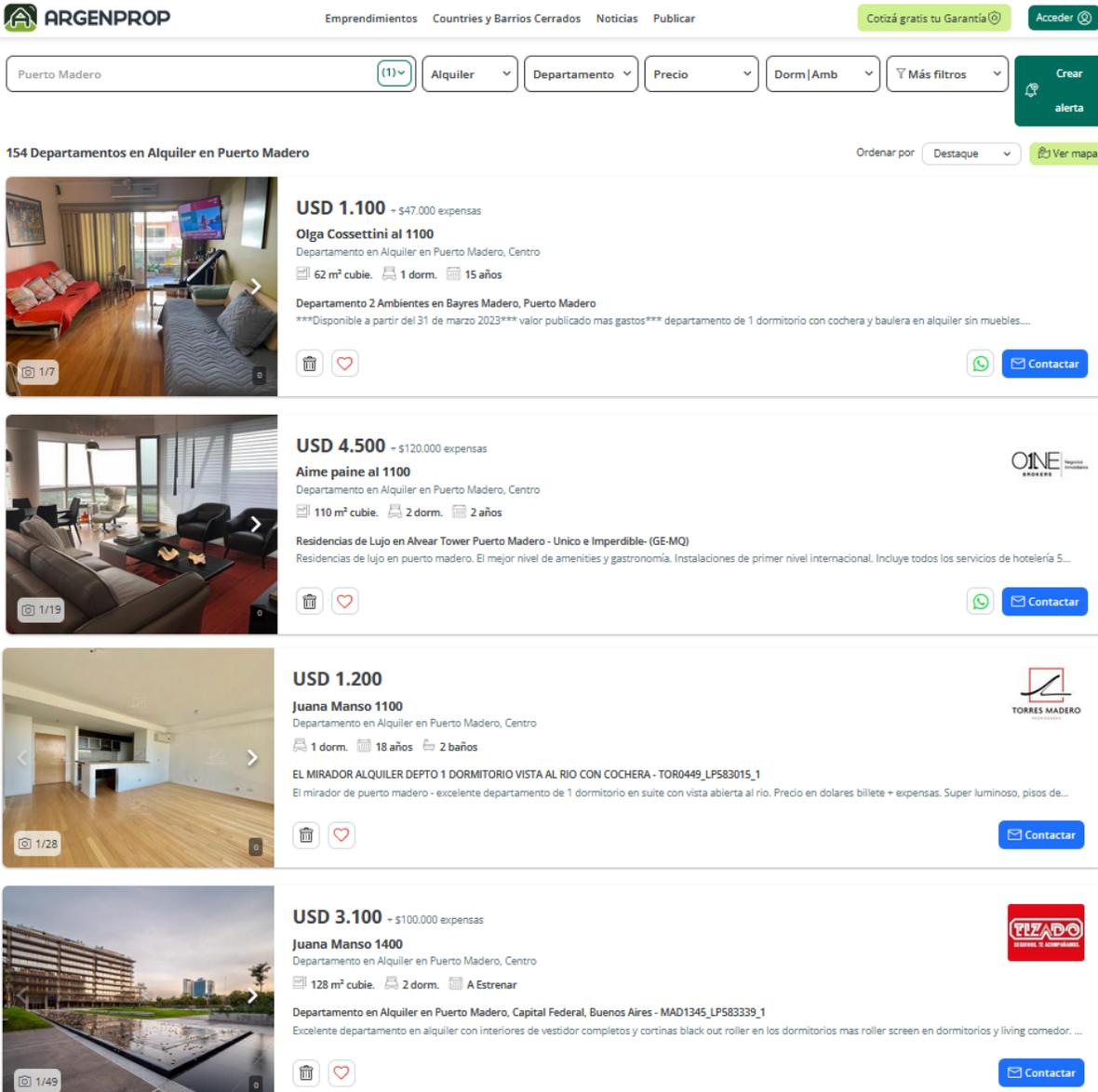
Los alcances y consecuencias de esta tendencia aún no están claros, y si bien ya hay acciones que se plantean para limitar la tendencia (como vimos anteriormente, hay un dictamen en la Cámara de Diputados de la Nación para que se modifique la Ley 27.551 y exprese la prohibición de publicar avisos en moneda extranjera) su dimensionamiento queda por fuera de los objetivos de este trabajo. Lo que nos interesa señalar al respecto es que, al crecer las publicaciones en moneda extranjera, quedan por fuera del registro que construye la DGEyC. Como ya señalamos, la metodología de construcción de las series estadísticas sobre alquileres que realiza la Ciudad excluye aquellos avisos que no cumplen con los parámetros definidos, entre los cuales se encuentra que el valor del alquiler en el aviso debe estar expresado en pesos argentinos.

De esta forma, la serie construida por la DGEyC no incorpora un conjunto de registros que, al menos aparentemente, tienen cada vez más peso en el mercado. De esta forma Puerto Madero queda excluido de los registros para la comuna 1, y siendo el barrio de valores más caros, produce que el valor promedio de la comuna 1 se reduzca. En otras palabras: probablemente la variación negativa de los precios reales en los que se publican departamentos de dos ambientes para la comuna 1 que veíamos en el apartado anterior se deba a que la metodología de la DGEyC no logra incorporar el fenómeno de avisos en dólares. Tal es así que si observamos la serie de "Precio promedio mensual (pesos) de departamentos en alquiler de 1 a 5 ambientes usados y a estrenar (en base a 50 m²)", donde los registros están desagregados por barrio, podemos ver como los datos para Puerto Madero se interrumpen a mediados de 2018. Algo similar o aún más drástico debe haber sucedido en la serie que estábamos estudiando de oferta de 2 ambientes.

⁷² Disponible en: <https://www.ambito.com/inmuebles-el-40-la-oferta-alquileres-esta-dolarizada-n5549839>

⁷³ Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/economia/anarquia-en-el-mercado-inmobiliario-un-60-de-los-alquileres-s-e-encuentran-dolarizados.phtml>

Imagen. Avisos de departamentos de alquiler en Puerto Madero en el sitio Argenprop. Captura realizada el 20 de febrero de 2023.



ARGENPROP Emprendimientos Countries y Barrios Cerrados Noticias Publicar Cotizá gratis tu Garantía Acceder

Puerto Madero (1) Alquiler Departamento Precio Dorm | Amb Más filtros Crear alerta

154 Departamentos en Alquiler en Puerto Madero Ordenar por Destaque Ver mapa

- USD 1.100** - \$47.000 expensas
Olga Cossettini al 1100
 Departamento en Alquiler en Puerto Madero, Centro
 62 m² cubie. 1 dorm. 15 años
 Departamento 2 Ambientes en Bayres Madero, Puerto Madero
 Disponible a partir del 31 de marzo 2023 valor publicado mas gastos*** departamento de 1 dormitorio con cochera y baulera en alquiler sin muebles...
 Contactar
- USD 4.500** - \$120.000 expensas
Aime paine al 1100
 Departamento en Alquiler en Puerto Madero, Centro
 110 m² cubie. 2 dorm. 2 años
 Residencias de Lujo en Alvear Tower Puerto Madero - Unico e Imperdible - (GE-MQ)
 Residencias de lujo en puerto madero. El mejor nivel de amenities y gastronomía. Instalaciones de primer nivel internacional. Incluye todos los servicios de hotelería 5...
 Contactar
- USD 1.200**
Juana Manso 1100
 Departamento en Alquiler en Puerto Madero, Centro
 1 dorm. 18 años 2 baños
 EL MIRADOR ALQUILER DEPTO 1 DORMITORIO VISTA AL RIO CON COCHERA - TOR0449_LP583015_1
 El mirador de puerto madero - excelente departamento de 1 dormitorio en suite con vista abierta al rio. Precio en dolares billete + expensas. Super luminoso, pisos de...
 Contactar
- USD 3.100** - \$100.000 expensas
Juana Manso 1400
 Departamento en Alquiler en Puerto Madero, Centro
 128 m² cubie. 2 dorm. A Estrenar
 Departamento en Alquiler en Puerto Madero, Capital Federal, Buenos Aires - MAD1345_LP583339_1
 Excelente departamento en alquiler con interiores de vestidor completos y cortinas black out roller en los dormitorios mas roller screen en dormitorios y living comedor. ...
 Contactar

Fuente: Argenprop

En los meses en esta última serie donde aparecen datos para los 6 barrios de la comuna 1, se observa con claridad que los precios de Puerto Madero duplican los de la comuna, por lo que es esperable que si no se incorporan registros de este barrio el precio promedio de oferta en la comuna se desplome.

En definitiva, urge preguntarse cómo incorporar, en las distintas mediciones existentes, la tendencia a ofrecer alquileres en otra moneda, así como a estudiar en profundidad su extensión e impacto.

Hasta aquí el análisis de oferta y precios de precios de oferta de viviendas en alquiler. A continuación realizaremos la última contribución para intentar precisar los impactos de la Ley 27.551.

3.9. Una mirada complementaria sobre el mercado de alquileres luego de la sanción de la Ley 27.551

El último segmento del análisis sobre el impacto de la Ley de Alquileres estará centrado en recuperar algunos aportes realizados desde el campo de la investigación. En nuestro trabajo intentamos recopilar trabajos realizados desde distintas disciplinas que buscaron responder a las preguntas que también nos hacemos, apuntando a no repetir esfuerzos que otros/as ya hayan realizado, indagar otras hipótesis y poder dar cuenta de resultados que pudieran colaborar de forma directa con nuestro objetivo.

Lo cierto es que para el momento en que realizamos lo que comúnmente se denomina como “estado de la cuestión”, entre septiembre y octubre de 2022, no logramos dar con investigaciones o trabajos que hayan podido colaborar de forma directa en esta búsqueda. Pudimos dar con algunos trabajos acotados o muy breves que no llegaban a desarrollar ampliamente la cuestión (Jara Musurana et. al, 2021; CELS & IDAES, 2020; Labiano et.al., 2021; Riestra Cabral (2021); Sturzenegger, 2020), aunque sí encontramos una excepción. El trabajo de Sergio Rosanovich, investigador del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM), resultó ser un valioso aporte tanto conceptual como metodológico que entendemos importante recuperar para cerrar este análisis.

En su artículo “Expectativa y realidad. Los efectos de la nueva Ley de alquileres en un contexto de pandemia e inflación en Argentina” (2022), el autor plantea que es necesario distinguir tres tipos de precios en el mercado de alquileres. En primer lugar se encuentran los precios de oferta, que refieren al valor en que se ofrecen las viviendas en las plataformas de alquiler. En segundo lugar aparecen los precios de finalización, que expresan el valor con el que concluye un contrato, luego del período de tiempo pactado entre locador y locatario. Y finalmente los precios de renovación, que expresarán el valor por el que se renueva un contrato. Esos tres tipos de precios dice Rosanovich son fundamentales para comprender de forma integral el mercado de alquileres, ya que en el segundo precio es donde se expresa la expectativa de inflación y de realización de la renta, así como el tercero no sólo refiere a la proyección futura sino también al balance del contrato que acaba de finalizar. Para cualquier inquilino esos tres precios son fundamentales, y en el mercado coexisten y conviven de forma simultánea.

Sin embargo, se puede acceder por cifras oficiales o estimaciones particulares al primer tipo de precio, mientras que los otros dos son tipos de datos más difíciles de construir. No hay ningún organismo, ni público ni privado, que recolecte información al respecto. Por ese motivo el autor construyó un modelo de cálculo a partir de su propia base de datos realizada con información recolectada del portal ZonaProp entre 2018 y 2021.

Esta metodología le permitió a Rosanovich evaluar la situación tanto de la cantidad de avisos ofertados como los precios de inicio y de finalización de los contratos. Respecto a la oferta, señala algo similar de lo que observamos anteriormente, distinguiendo entre stock acumulado de avisos de alquiler y aparición de nuevos avisos:

La reducción de los nuevos ingresos se inicia en términos interanuales en agosto de 2019, pero de manera mucho más relevante desde el mes de septiembre, con posterioridad a las elecciones primarias y la devaluación del tipo de cambio, que pasó de 45 a 60 pesos por dólar. En términos del stock, la caída no se detecta sino hacia enero de 2020, lo cual es compatible con ingresos de nuevos avisos al portal en menor cantidad que los egresos. Por otro lado, ya en torno a julio de 2020, momento de inicio de la vigencia de la nueva ley, los flujos muestran una reducción respecto al mes anterior, aún en un contexto de prohibición de mudanzas y prórroga de contratos. Posteriormente, el tercer trimestre de 2020 muestra un crecimiento constante de las nuevas ofertas, que se mantiene en niveles similares a los de principio de ese año. Asimismo, cabe notar que el stock de avisos nunca cae por debajo de la referencia como base 100 de junio de 2012. Incluso en todo el primer año de vigencia de la ley el stock se encuentra en niveles promedio equivalentes a los de 2018, y superiores a cualquier momento entre 2015 y 2017 (Rosanovich, 2022: 8)

El análisis de Rosanovich no sólo da cuenta de la superficie total de m² en alquiler (que llama "stock") sino que también logra detectar los nuevos avisos en el mercado como una variable de análisis diferenciada (que es lo que muestra la DGEyC con su serie). Si bien Rosanovich llega hasta julio de 2021 y es un estudio a nivel nacional, es posible afirmar que el indicador de "nuevos avisos" se mantiene estable e incluso tiene una tendencia creciente en los primeros 12 meses de la ley (Rosanovich, 2022: 8). Por lo tanto podemos arribar a una tercera consideración: no hay una iniciativa deliberada de retirar avisos de departamentos, al menos a nivel nacional, luego de la Ley en el primer año de vigencia.

A la hora de analizar los precios elabora un modelo en el cual, para cada aviso ofrecido, no solo recolecta el precio de origen sino que proyecta cuál es el precio de finalización de contrato implícito. Por ejemplo, si en enero de 2018 se ofrece un departamento de dos ambientes por \$15.000, planteando un plazo de dos años por renovaciones semestrales fijas de 15%, el autor puede deducir que el precio de finalización de contrato en diciembre de 2019 es de \$22.183. El semestre 1 plantea un precio de \$15.000, el semestre 2 es ese valor más un 15%, es decir \$17.250; el semestre 3 llega a \$19.838, y finalmente el semestre 4 finaliza en \$22.813, implicando una suba a lo largo del contrato de 52% punta a punta.

Este modelo parte de la base de "a) asumimos que frente a un nuevo inquilino el porcentaje de actualización no es negociable; b) los contratos se realizan por dos años, plazo mínimo vigente previo a la sanción de la nueva ley; c) si la propiedad deja de aparecer en nuestro relevamiento, debe haberse alquilado bajo las últimas condiciones ofrecidas" (2022: 11). Este mecanismo permite establecer "ventanas temporales" de dos años, marcadas por el mes de inicio y finalización de cada contrato. Al contrastar esas ventanas temporales con la inflación bianual

acumulada, puede determinarse cómo le fue en términos de conservación de valor real a ese aviso que se concretó en un contrato de alquiler.

Allí el autor destaca cómo la inflación bianual pasó a duplicarse: de ubicarse entre entre 55 y 60 puntos porcentuales entre 2016 y 2018 trepó a un 115 por ciento en 2018 y 2019. A su vez, el autor vuelve a señalar el movimiento en el tipo de cambio como un factor fundamental en esa aceleración inflacionaria: “Cabe destacar que la aceleración de la inflación bianual coincide con las violentas variaciones del tipo de cambio iniciadas a mediados de 2018, cuando se produce el salto de 20 a 28 pesos/dólar entre mayo y junio de 2018, y luego llega a los 40 pesos/dólar hacia septiembre. El año 2018 finalizó con una inflación del 43% en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el 2019 lo hizo llegando al 50.6%” (ibidem).

Lo que el autor concluye con su método es que en ninguna ventana temporal los contratos lograron conservar su valor real, con la excepción de la ventana entre junio de 2016 y mayo de 2018. En otras palabras, que los contratos finalizados entre febrero de 2018 y agosto de 2021 podían implicar una pérdida del valor real de entre el 5 y 30%. El autor destaca, por ejemplo, que en 2018 el 80% de los avisos planteaba aumentos semestrales de entre 12 y 15%. Volviendo a nuestro ejemplo: suponiendo que sea un 15% semestral, es un aumento bianual del 52%. En ese período la inflación acumulada se encontró en el orden del 115%. Es decir: una pérdida en términos reales del 32%. Esos contratos, dice Rosanovich, fueron los que comenzaron a caducar en 2020, en el contexto de extensión de contratos, congelamiento de alquileres y prohibición de desalojos tal como disponía el Decreto 320/2020 que analizamos anteriormente. Concluye el autor: “(...) los grandes incrementos de los contratos son compatibles con un intento de recuperar total o parcialmente la pérdida de poder adquisitivo de la renta urbana por parte de los locadores (...) creemos que, por una parte, puede haber existido una percepción clara de que los contratos firmados en 2018 no pudieron mantener su valor en términos reales hasta el final del contrato, y por otra, que el decreto 320/2020 profundizó este resultado”.

Finalmente, el autor hace un ejercicio de contrastar los aumentos planteados por los contratos individuales (establecidos por la expectativa de inflación) con una prolongación del Índice de Contratos de Locación (ICL) hacia el pasado, construyendo la serie en base a los datos de inflación y del RIPTE para el periodo 2016-2020. Esta prueba tiene el objetivo de testear la efectividad del ICL en contraste con los mecanismos anteriores a la sanción de la Ley 27.551. El autor demuestra que en esa comparación el ICL exhibe un aumento mayor que lo establecido por los contratos, destacando incluso que de no haber sido por el retroceso del salario real en el período 2016-2019 la diferencia hubiera sido aún más grande a favor del ICL. Por lo tanto, el mecanismo de actualización anual a través del promedio de salarios y precios termina siendo más beneficioso para el propietario que el procedimiento por expectativa de inflación utilizado anteriormente, sobre todo en contexto de alta volatilidad de los precios. De esta forma, concluye el autor:

El carácter anual constituye no solo una estabilidad nominal durante un lapso considerable, sino que se sincroniza de forma mucho más razonable con la evolución de las paritarias salariales. Asimismo, anula el potencial problema de una sobreestimación de la inflación en los ajustes, algo

que no parece haber sucedido en los últimos cinco años más que ocasionalmente, salvo en el escenario en el que los salarios se encuentren por encima de ésta. (...) Como se ha visto, aunque los alquileres y los salarios se depreciaron en términos reales, durante 2021 la mayoría de los primeros se posicionaron entre un 10% y un 20% por encima de los segundos. Esto pone en evidencia una colisión entre dos derechos, por llamarlos de algún modo: el derecho a la vivienda y el derecho a la renta.

3.10. Consideraciones finales sobre el impacto de la Ley de Alquileres

A raíz de la polémica que rodeó la discusión y sanción de la Ley de Alquileres, nos propusimos no sólo reconstruir su contexto y trayectoria, sino fundamentalmente identificar las modificaciones introducidas por la Ley de Alquileres y determinar su impacto en dos grandes variables: oferta y precios. En ese sentido nos interesa reunir a continuación algunas consideraciones sintéticas de este trabajo.

En primer lugar los aspectos metodológicos que ya hemos mencionado. Hay una carencia importante de estadística sobre este mercado, lo cual limita las aproximaciones que se realizan para comprender su dinámica. No hay certeza de cuál es el stock de viviendas que actualmente están en alquiler, ni tampoco aquel que está en oferta. La dispersión de oferentes encuentra en las plataformas de anuncios la vía de acceso, aunque hasta ahora no hay estudios realizados para determinar qué plataformas son más representativas, en qué barrios y zonas, ni su volumen a lo largo del tiempo. Tampoco hay claridad de quiénes son los dueños de las propiedades que se alquilan, por lo que el sujeto “propietario” sigue siendo un actor opaco. Con esas limitaciones nos propusimos recopilar la información pública disponible, evaluar la uqe publican actores privados y también recuperar trabajos de la academia que se han propuesto subsanar este problema.

En segundo lugar, la Ley introduce un conjunto de regulaciones cuyo impacto no es directamente detectable en las variables que elegimos para estudiar. Por ejemplo, el establecimiento obligatorio de que las expensas extraordinarias sean abonados por el propietario, algo que no estaba presente en la ley anterior, o la clarificación de los mecanismos para realizar arreglos, rescindir el contrato o intimar al inquilino/a a realizar el pago. Estos aspectos no han sido estudiados de forma directa, aunque los detractores de la Ley podrían decir que todos redundan en un encarecimiento de los alquileres, ya que el propietario evalúa que implica un mayor costo para sí y los traslada al precio de alquiler. Es decir: si la Ley establece ahora que el depósito se actualiza por ICL al igual que el valor mensual del contrato, entonces el propietario trasladará ese costo al precio original del alquiler.

Esa idea recorre las argumentaciones contra Ley como hemos visto. Esto es: que si la Ley se proponía favorecer la parte inquilina, el conjunto de regulaciones que introduce (tanto las de carácter “central”, como extensión de plazo y actualización de valor anual y por coeficiente objetivo, como las de carácter “periférico” que mencionamos en el párrafo anterior) iban a tener

el efecto contrario deseado: menor oferta y mayor precio. ¿Pero esto se comprueba? ¿Tuvo la Ley este impacto tal como señalan actores que hasta incluso apoyaron la Ley?

Para intentar responder sintéticamente esa pregunta, que es la que orientó el objetivo de esta sección, vamos a repasar algunos hallazgos:

- Los precios de oferta de los alquileres se encuentran en términos reales por debajo de lo que se encontraban hace cinco y diez años. Desde la implementación de la Ley (julio de 2020) han aumentado un 8% en términos reales, pero aún se encuentran por debajo de julio 2018 (-6%), enero 2017 (-1%), diciembre 2015 (-7%) o enero 2011 (-24%).
- La sanción de la Ley 27.551 coincidió temporalmente con una suba interanual de los precios en los avisos de alquileres, con un fuerte pico entre septiembre 2020 y junio 2021 (+18% promedio mensual en ese período), para luego estabilizarse desde ese momento hasta diciembre 2022 en un 1,7% promedio mensual. Es decir: se comprueba una suba de los valores interanuales de los precios reales de oferta de los alquileres desde mediados de 2020.
- Desde enero de 2017 a diciembre 2021 los precios reales promedio de oferta de alquileres crecen en 6 comunas mientras que decrecen en otras 6. Comparando con diciembre 2022, sólo se cuentan datos para 7 comunas: crecen en 5 pero retroceden en 2 (la comuna 1 y la 14). Las comunas con un mayor crecimiento luego de julio 2020 es donde mayor retroceso en términos reales hubo previamente en comparación con enero 2017.
- A su vez, la brecha entre comunas más caras y más baratas entre 2017 y 2022 se mantiene en el mismo punto, aunque en 2022 hay menos registros por comuna que en 2017.

Es decir: las subas de los precios reales se dan luego de una caída sostenida que empieza en el año 2018. Se trató de todos los contratos bianuales que perdieron con la inflación. La tendencia negativa se revierte en mayo de 2020. Los precios de oferta expresan el piso desde el cual se irá renovando el valor del alquiler. Los propietarios, a partir de ese momento, comenzaron a aumentar de forma sostenida esos precios en términos reales justamente por la pérdida provocada en los dos años anteriores. ¿Pero cuánto efectivamente es así, y cuánto se debe a que se estaban anticipando a la aprobación de la Ley y por lo tanto se estaban “cubriendo”?

Es posible atribuir a esa expectativa la suba, pero debido a la pérdida real en la renta en los dos años anteriores podemos plantear que aún sin la aprobación de la Ley podría haberse desencadenado. Ya encontraban en ese fenómeno, demostrado en las páginas precedentes, un buen fundamento que explique ese comportamiento. A su vez, durante el año anterior se había dado un fuerte salto en el tipo de cambio, creciendo un 63% entre diciembre de 2018 y 2019, lo cual implicaba que la rentabilidad de esos departamentos, medida en dólares, se desplome aún más. Contemplando la serie de largo plazo, es posible que la tendencia en alza continúe en los próximos meses, aún cuando las variaciones interanuales se hayan estabilizado en el último tiempo en valores apenas por arriba de la inflación.

Pero también hay que considerar lo que hemos señalado anteriormente, y que también destaca Rosanovich: ¿se puede aislar la suba únicamente a la implementación de la Ley? Recordemos que desde marzo 2020 corría en vigencia el Decreto 320/2020, el cual dispuso la suspensión de cualquier tipo de desalojo, la prórroga de los contratos de locación vigentes, el congelamiento de los precios de los alquileres y la bancarización de los pagos de alquiler. Si bien se trató de un decreto dirigido a los contratos formales vigentes, se trató de un factor que operó contra la percepción de renta de los propietarios, que se superpuso a la caída en términos reales que recién recuperábamos.

¿Y qué vimos que sucedió con la oferta? Tal como con los precios detectamos un fenómeno de reducción de la oferta de largo plazo, con una caída sostenida desde 2013 de nuevos avisos. La superficie de nuevos avisos en diciembre de 2022 era un 66% menor a la ofertada en 2013, 7 años antes de la sanción de la Ley de Alquileres. Luego de julio de 2020 se dieron movimientos de alza y de baja. Por ejemplo, un año después de la sanción había un 30% más de nuevos avisos. Sin embargo desde ese momento se dio una tendencia a la baja que permanece hasta la actualidad. En diciembre de 2022 hay un 26% menos de nueva superficie ofertada que en julio 2020, encontrándose en esos niveles estables desde hace un año aproximadamente. Sin embargo, la mayoría de los meses desde la sanción de la ley contó con un saldo favorable de nuevos avisos. A su vez, el resultado es distinto en cada comuna, habiendo algunas que en diciembre de 2022 cuentan con más oferta que en julio 2020, tanto del sur de la ciudad como la 4 como la 12, que pertenece al norte.

Existe la posibilidad, como destacamos, que tanto la reducción de la oferta como el movimiento de precios esté condicionado por la metodología de la DGEyC, ya que no es sensible a la tendencia de mayores avisos en dólares. Sin embargo, estos datos coinciden con los que trabaja Rosanovich, que destaca que la reducción de los nuevos ingresos se inicia en términos interanuales en agosto de 2019, pero de manera mucho más relevante desde el mes de septiembre, con posterioridad a las elecciones primarias y la devaluación del peso. El stock, dice Rosanovich, comienza a observarse en retroceso recién en enero 2020, pero en torno al tercer trimestre de ese año comienza a crecer nuevamente.

Estos hallazgos nos permiten pensar que no hay una iniciativa deliberada de retirar avisos de departamentos a causa directa de la sanción de la Ley. Tampoco los datos confirman una disparada generalizada de los precios a causa de la ley, en todo caso dejando observar una recomposición del valor real de los alquileres.

Además, pudimos ver como el Índice de Contratos de Locación resulta una fórmula que, de haberse aplicado en el período 2018-2019, hubiera favorecido a los propietarios, evidenciándose como un mecanismo con capacidad de conservar el valor real del alquiler en un contexto inflacionario, incluso estableciendo el aumento anual que es un elemento de directo beneficio al inquilino.

Sin embargo, para quienes tienen que alquilar la situación es más difícil que antes. Es una percepción generalizada en los hogares inquilinos. Al respecto, tal vez la principal explicación que dé cuenta de ese deterioro en la capacidad de acceso a la vivienda se encuentre en el proceso de pérdida de salario real sostenido que venimos observando. Lo vimos en la relación del SMVyM y los precios de oferta de monoambientes, así como en la relación entre el ITF de CABA y los precios promedio de departamentos de 1 a 5 ambientes. Si se tratara de una carrera de tres competidores, la inflación general se lleva el primer puesto, seguida de los alquileres (que recortaron distancia en el último tramo) y seguidos detrás de los salarios, que salvo los quintiles más altos no logran levantar años de caída sostenida en el tiempo.

Desde julio 2020 hacia el presente, entonces, vemos una tendencia a menores avisos de oferta (tal vez por cuestiones metodológicas, y seguramente influenciados por la tendencia hacia los alquileres turísticos) y a precios de oferta que se encuentran apenas por arriba de la inflación, pero sobre todo salarios e ingresos que no logran afrontar esta demanda.

Muy probablemente, sin la sanción de la Ley, la situación para los inquilinos sería todavía peor. Nada dice que sin la sanción de la 27.551 la tendencia a una menor oferta se hubiera revertido, así como que la tendencia a recuperar el valor real del alquiler se hubiera detenido o hubiera sido menor al aumento real del 8% real en 30 meses. El ICL, la prolongación de los contratos y el aumento anual operan como un factor de estabilidad para las familias inquilinas en ese contexto, sumado a los elementos “periféricos” que la Ley incluye, referidos a la conservación del valor del depósito, el establecimiento claro de quién debe hacerse cargo de las expensas extraordinarias y los impuestos, la especificación sobre garantías, entre otros.

Al mismo tiempo también cabe preguntarse qué hubiera sucedido si la Ley hubiera contado con mayores fiscalizaciones. Nos referimos a una política más ofensiva de registro de alquileres en la AFIP, a una vocación de implementar el Programa Nacional de Alquiler Social (del cual no hubo ningún avance en más de dos años), de establecer penalizaciones para aquellos propietarios que no cumplan la Ley, de proteger a aquellos inquilinos que busquen inscribir el registro, de asesorar y divulgar con mayor énfasis las novedades que la Ley introdujo, etc. No hay hoy claridad de en qué medida la Ley se cumple⁷⁴.

Finalmente podemos observar una tendencia peligrosa. Al no estar regulado el precio de oferta, ¿qué pasará si la tendencia alcista se profundiza en un contexto de pérdida sostenida de salario real? Es decir, si el precio real en el que se ofrecen los alquileres vuelve a los valores de 2017 o de 2014, pero con los ingresos de 2021 o 2022. ¿Qué pasaría si la dolarización de los avisos se

⁷⁴ La Encuesta Nacional Inquilina que realiza la Federación Nacional de Inquilinos afirma que para junio de 2022 un 70% de los inquilinos tiene plazo de tres años en su contrato, así como un 78% actualiza por ICL. De todas formas no constituyen valores con una metodología explícita ni transparente, por lo que su mención sirve solamente a fines indicativos. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1ae1qDJ5pdKdAAWQU9cwjokTvJqOGJ3ld/view>

generaliza a todos los barrios, cuando solo un mínimo sector de la sociedad tiene ingresos en esa divisa?

En un contexto de aceleración inflacionaria los hogares pueden adaptar ciertos consumos para, realizar ajustes, resignar ahorro o vacaciones para sostener una calidad de vida digna. Sin embargo, la demanda de vivienda seguirá estando presente. ¿Los hogares que no logren sostener los ingresos se desplazarán a comunas de menor precio? ¿O se irán de la CABA? ¿Se amontonarán hogares de 5 miembros en departamentos de dos o tres ambientes? ¿Cuál será el límite, a futuro, de no resolver de fondo este problema? Frente a estas tendencias con escenarios inciertos, resulta más importante que nunca que los estados nacional y provinciales puedan recuperar autoridad y rectoría en la materia.

Conclusiones: la necesidad de recuperar la autoridad estatal en materia de vivienda

Nos propusimos a lo largo de este trabajo realizar una indagación a fondo acerca de dos dimensiones que resultan relevantes para echar luz sobre la problemática de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. A través de lecturas en profundidad de investigaciones académicas y notas periodísticas, análisis estadístico de información secundaria, pedidos de información pública a distintos organismos y entrevistas semi-estructuradas consideramos que hemos podido delinear un pantallazo bastante acabado sobre la temática.

Quedaron afuera del análisis un conjunto de problemáticas que son sin duda relevantes: el mercado de compra-venta y valor del metro cuadrado en la Ciudad; la dinámica de los alquileres temporario-turísticos; el conjunto de situaciones que engloba “la tenencia precaria” de la vivienda (que involucra 1 de cada 10 hogares); el uso de terrenos fiscales para la diversificación de usos urbanos (incluyendo las ventas que se han dado en los últimos años); los procesos de integración de barrios populares o el acceso al crédito hipotecario son dimensiones muy importantes para terminar de dar un abordaje integral sobre la problemática. Por supuesto que a su vez algunas de las variables analizadas pueden contar con un análisis de mayor profundidad, pero creemos que el despliegue realizado hasta ese punto nos ha servido para cumplir con los objetivos que nos propusimos cuando encaramos este proyecto.

Las transformaciones que se han dado en los últimos años, caracterizadas por un aumento de población en villas, una disminución del hacinamiento a nivel Ciudad pero con niveles alarmantes en los barrios del sur, un sostenido proceso de inquilinización así como un aumento de tenencia precaria o irregular, han complejizado y aumentado las presiones sobre el mercado inmobiliario para lograr satisfacer la demanda por una vivienda digna. Sin embargo, el desarrollo inmobiliario no ha logrado dar respuesta a esta demanda. La construcción, siendo la vivienda su principal componente, estuvo orientada hacia las comunas con menores problemas de déficit, apuntando a unidades habitacionales de tipo lujoso o suntuoso. Mientras que las necesidades más acuciantes en términos de vivienda van en un sentido, el desarrollo inmobiliario parece ir en la dirección contraria.

En ese marco pudimos dar cuenta de cómo en solo cuatro años las viviendas vacías han aumentado casi un 50%. Así como identificamos lateralmente dos fenómenos que también evidencian un preocupante crecimiento, como son la dolarización de avisos de alquiler o el desplazamiento hacia la oferta de alquileres temporarios-turísticos.

A su vez nos centramos en analizar las repercusiones de la Ley de Alquileres para indagar sus resultados en este contexto. Fuimos a buscar cambios abruptos a partir de la implementación de esta legislación, pero nos encontramos con tendencias de largo plazo que exceden esta ley en particular. También vimos efectos dispares según la zona de la Ciudad. El descenso en la

oferta de avisos de nuevos alquileres en los últimos meses, así como un aumento de los precios en términos reales luego de la sanción, parecen ser la continuidad de procesos previos antes que la consecuencia sine qua non de una normativa “intervencionista y estatista”; procesos que tienen que ver con dimensiones propias de la macroeconomía y de los ingresos de los hogares, pero también con comportamientos de los sectores propietarios que apuntan a conservar el valor real de una renta alicaída, o bien aumentarla de forma decidida volcándose a negocios que le dan mayor rentabilidad.

Las políticas públicas para hacer frente a ese desafío no pueden pararse en una apelación moral hacia los sectores propietarios, que sin duda presentan cierta heterogeneidad. Es decir: no se trata de dialogar únicamente con un puñado de grandes fondos de inversión que concentran el grueso de las propiedades, ni tampoco con un conjunto atomizado de pequeños propietarios. En ese sentido resulta fundamental que el estado se proponga conocer la composición de los sectores propietarios en la Ciudad, para así desplegar políticas con mayor eficacia (es decir: con mayor inteligencia en la negociación con un sector cuyas representaciones institucionales son reacias a discutir regulaciones).

El estado de la Ciudad no puede desentenderse de las viviendas vacías. No sabemos si efectivamente la aplicación de un impuesto, o directamente su prohibición, tendrá el efecto ideal para que se resuelvan los problemas en el acceso a la vivienda digna. Hemos buscado referencias en las experiencias internacionales pero hemos caído en la cuenta que hay poco investigado y sistematizado, por lo que realizar lecturas de mayor profundidad implica esfuerzos que implica otros tiempos y costos. Pero sí concluimos que es indispensable tomar conocimiento del fenómeno para delinear regulaciones básicas que busquen frenar su inusitado crecimiento, y que tendencialmente puedan ir siendo incorporada a la oferta formal de alquileres.

Tampoco resulta deseable que la Ciudad mire al costado a la hora de hacer valer las regulaciones mínimas que ha dispuesto la Ley 27.551. El estado local, sea a través de las comunas o a partir del organismo competente en el área de vivienda como es el IVC, podría tener un rol mucho más activo en difusión de derechos, consultoría y asesoramiento legal a vecinos y vecinas para que puedan contar con una mayor protección y resguardo, a la par de generar mecanismos de estímulo hacia el sector propietario para que puedan poner en condiciones aquellas viviendas que se encuentran en desuso o abandonadas y así incrementar el stock de viviendas en alquiler. Iniciativas como la de crear un parque de viviendas de alquiler dirigido por el Estado pueden ser propuestas disruptivas que vayan cambiando, de a poco, las reglas del juego en la Ciudad.

En cualquier caso, no avizoramos de qué manera la derogación de la Ley 27.551 (competencia no ya del estado local, sino del nacional) supondría una mejora para el mercado inmobiliario. Tampoco una reforma que devuelva a “foja cero” las regulaciones incorporadas por la Ley en el Código Civil y Comercial, tal como plantea uno de los dictámenes que salió de la comisión de la

Comisión de Legislación General y que espera ser tratada en la Cámara de Diputados/as. En todo caso, la posible reforma de la Ley tiene que estar orientada a ampliar y sofisticar las regulaciones planteadas por la Ley original, como la incorporación de una garantía pública del Estado, la prohibición de avisos en moneda extranjera y la jerarquización de la Defensa del consumidor como organismo para llevar adelante mediaciones entre propietarios, inmobiliarias e inquilinos. Por supuesto que una mejora en los ingresos reales de los hogares y una disminución del aumento de precios tendrán impactos más que positivos, aunque se trata de variables que en gran medida exceden las competencias de la Ciudad.

En definitiva, estamos planteando que la Ciudad recupere la rectoría sobre los usos del suelo y particularmente en el mercado de compra-venta y de alquileres. Planificar la Ciudad no solamente en el desarrollo de su infraestructura o la habilitación de permisos para nuevas edificaciones sino en la gestión eficiente del espacio disponible. No se trata de resolver el déficit habitacional solamente haciendo nuevas viviendas sino de reorientar el parque existente a las necesidades sociales. La política de vivienda debe ser una prioridad en la agenda de la Ciudad, y para eso el estado debe recuperar su autoridad e interrumpir la delegación de sus competencias en particulares. Sólo de esa manera podrá realizarse el derecho a la vivienda, permitiendo una realización de renta urbana que sea económicamente razonable pero sobre todo socialmente justa.

Esperamos que este trabajo se constituya en un aporte al debate público, así como un piso para futuras investigaciones y formulaciones de políticas públicas que estén a la altura de los desafíos del presente.

Referencias

Argerich Comelles, Cristina. (2016). "El impuesto a las viviendas vacías como sanción a la deshabitación". Diario LA LEY, n° 8886, de 21 de diciembre de 2016, Editorial Wolters Kluwer

Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (2010): Censo del Bicentenario. Resultados definitivos. Serie B N° 2. Tomo 1.

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano -CEDESU- (2019). "Índice normalizado de Desigualdad por Comuna. Análisis de resultados 2018".

Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano -CEDESU- (2020). "El impacto socioeconómico de la pandemia en la CABA. Indicadores socioeconómicos para el primer semestre 2020".

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Escuela IDAES (2020). "Deuda y alquiler La situación de los hogares inquilinos en AMBA".

City of Vancouver (2021). "Empty Homes Tax Annual Report - 2020 Vacancy Reference Year (January 1, 2020 to December 31, 2020)".

Cruces, Juan José (2016): Argentina's Residential Real Estate Sector: A Magnet for Savings amidst Mistrust in Traditional Investment Vehicles. Inter-American Development Bank.

Corvaglia, Julián. (2020). "Casas sin hogares y hogares sin casas en la ciudad capital argentina". Perspectivas: Revista Científica de la Universidad de Belgrano, V 3, Na 1, 2020, Sección Notas.

Couch C. & Cocks M. (2013). "Housing Vacancy and the Shrinking City: Trends and Policies in the UK and the City of Liverpool". Recuperado en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673037.2013.760029>(Consulta 27/02/2020)

Di Giovambattista, A.P. & Rosanovich, S. (2019). "¿Alquilar se puede? Gentrificación y pérdida de poder adquisitivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2018". Quid 16 N°13 – Jun.-Nov. 2020 – (298-324).

Foundation Abbé Pierre, FEANTSA. (2016). "Filling Vacancies - Vacant Real Estate: Seizing the opportunity to find affordable housing solutions in Europe Unión".

Gentili M. Y Hoekstra J. (2019). "Houses without people and people without houses a cultural and institutional exploration of an Italian paradox". Recuperado en: https://pure.tudelft.nl/portal/files/51444246/Housing_Studies_paper.pdf(Consulta 27/02/2020)

Gonzalo Bustillo y B. Mariana Ures. (2020). "Inmuebles Vacantes. Conocimiento y políticas públicas. Aproximación al conocimiento académico internacional sobre inmuebles vacantes y políticas públicas en ejecución". XII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, São Paulo-Lisboa, 2020.

Hoekstra J. Y Vakili-Zad. (2010). "High vacancy rates and rising house prices: The spanish paradox". Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/229727879_High_vacancy_rates_and_rising_house_prices_The_spanish_paradox(Consulta 27/02/2020)

Instituto de Vivienda de la Ciudad y Mesa de estudio de viviendas vacías (2018). "Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA".

Jara Musuruana, L.A. et al (2021). "Nuevo Marco Normativo de Alquileres". Informes del Observatorio UNR N° 54. Informe Especial N° 19 – mayo de 2021

Kovaszny de Kovaszna, T. (2020) "La nueva ley de alquileres a la luz de la defensa al locatario". XVI Jornadas y VI Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE.

Labiano, Florencia; Miguens, Luna; Perelman, Marcela; Vera Belli, Leandro (2021). "Sin casa propia. alquilar cuando la vivienda es sólo una mercancía". Centro de Estudios Legales y Sociales e Instituto de Altos Estudios Sociales.

Marín, Ignacio; Milá, Rosa. (2007). "El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. La expropiación temporal del usufructo del art. 42 del Projecte de Llei de Dret a l'Habitatge de Catalunya, de 12 de diciembre de 2006", InDret 2.2007. Disponible en: https://indret.com/wp-content/uploads/2007/06/431_es.pdf

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP) (2019). "La Línea de Riqueza en Argentina". Disponible en <https://www.ocepp.com/>.

Riestra Cabral, Luciana Belén (2021). "La Nueva Ley de Alquileres, ¿su sanción tuvo un impacto positivo para el Locatario? Su integración en el CCyCN. Ventajas y desventajas". Universidad de Belgrano.

Rosanovich, Sergio (2022). "Expectativa y realidad. Los efectos de la nueva Ley de alquileres en un contexto de pandemia e inflación en Argentina". En Revista Quid 16. Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Segú, Mariona. (2018). "Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?". RITM, Univ. Paris-Sud, Université Paris-Saclay

Trindade T. (2017). "O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais?". <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v30n79/0103-4979-ccrh-30-79-0157.pdf> (Consulta 27/02/2020)

Teresa Revert Esteveque. (2021). "La cuestión de la vivienda vacía. Un diálogo entre Montevideo y Valencia". Trabajo final de Grado Grado en Fundamentos de la Arquitectura. Tutor UPV: Rafael Ramón Temes Córdovez. ¿Tutor FADU: Gonzalo Bustillo León

Sturzenegger, F. et al. (2020). "Análisis sobre Ley de Alquileres". Universidad de San Andrés.

Agradecimientos

A Valeria Serafini de la Dirección de Estadísticas y Censos de la CABA; a Emilio Caravaca Pazos de la Federación Inmobiliaria de la Argentina; a Gervasio Muñoz de Inquilinos Agrupados; a Daniela Galvis Restrepo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; a Sergio Rosanovich de la Universidad Nacional de San Martín; a Adriana Bruzos del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE); a Hernán Ruggeri, Pablo Azcárate y Orlando Orellana de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Anexos

Anexo 1: Experiencias latinoamericanas en el abordaje de las viviendas ociosas

Brasil y el Impuesto Predial Territorial Urbano Progresivo en el Tiempo de San Pablo

Siguiendo a Gonzalo Bustillo y B. Mariana Ures (2020), para el año 2010, el Censo Demográfico realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), indicó un 7,5% de viviendas vacías en San Pablo, representando una disminución de 6,5 p.p. respecto del 2000 (14%). Mientras distritos como Mooca, Bras o Morumbí mostraron tasas de entre 12% y 14%, Belén, Barra Funda, y Santo Amaro mostraban índices mayores del 14%.

A partir de 2014, a partir de la Ley N° 16.050, en el artículo 90⁷⁵, se incorporó el Impuesto Predial Territorial Urbano Progresivo en el Tiempo (IPTU progresivo) que penaliza tres tipos de situaciones: inmuebles no edificados, inmuebles subutilizados e inmuebles no utilizados.

En el caso de los inmuebles no utilizados se incluyen las viviendas vacantes, definiendolos a estos como a los edificios que tienen un coeficiente de utilización igual o superior al coeficiente de utilización mínimo definido⁷⁶ y al menos el 60% de su superficie construida desocupada durante más de 1 año sin interrupción (Art. 95). A su vez, la legislación otorga facultades al gobierno de San Pablo para poder incorporar propiedades abandonadas con procesos de deterioro edilicio o impagos de impuestos. El impuesto creado no sólo es progresivo en el tiempo, sino que al cabo de 5 años de su aplicación habilita la expropiación con pago mediante bonos públicos (Gonzalo Bustillo y B. Mariana Ures, 2020).

Respecto del impacto de la legislación descrita, como indican Gonzalo Bustillo y B. Mariana Ures (2020), según el informe de 2018 de la Prefectura de San Pablo, entre octubre de 2014 y noviembre de 2017, se realizaron un total de 1198 notificaciones a propietarios de inmuebles ociosos por Parcelación, Edificación y Utilización Obligatoria (PEUC). De ese total, 860 se encontraban localizados en las prefecturas regionales de Sé y Mooca.

Uruguay y el tratamiento de viviendas abandonadas

Según lo expuesto por Teresa Revert Esteve (2021), el Censo de Población y Vivienda realizado en 2011 revela que la tasa de vacancia de Montevideo es 7,55%. Se considera viviendas vacantes a aquellas que se encuentran en situación de alquiler o venta, en construcción o reparación, destruidas o inhabitables, por razones legales o aquellas que no han podido ser clasificadas en las categorías anteriores.

Para referirnos a la legislación, retomamos a Alicia Rubini (2010) y Teresa Revert Esteve (2021), que indican que en el año 2012 se presentó el primer proyecto de ley nacional para

⁷⁵ <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>

⁷⁶ No se explicita cuál es el mínimo establecido.

abordar la temática titulado: “Proyecto de Ley de Inmuebles Judicialmente Declarables en Abandono” (PLIDJA) por parte de los Diputados Asti y Guarinoni. El mismo se volvió a presentar en el 2015 por Mauricio Guarinoni, con el objetivo de sancionar la primera ley nacional que regulara el stock edilicio desocupado. Sin embargo fue recién en el 2018 cuando por primera vez se logró la aprobación legislativa de un nuevo proyecto de ley denominado “Inmuebles Urbanos, Vacíos y Degradados” (Ley N.º 19.676) impulsado desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y habiendo sido reglamentada en 2019 (Decreto Reglamentario N° 242/2019).

La ley considera inmueble vacío al que por el lapso de dos años consecutivos no registre conexión o consumo de agua potable o energía eléctrica en las condiciones reglamentadas, además también es necesario que se ubique en suelo urbano y su condición de degradado. Tiene el objetivo de evitar y revertir el desarrollo y la existencia de inmuebles urbanos vacíos y degradados ⁷⁷. Las penalizaciones se tratan de la exigencia de rehabilitar las viviendas afectadas por la ley por parte de su propietario, de lo contrario se procede a la venta judicial.

En 2016, en Montevideo, se aprueba el decreto departamental N° 36.127 que impone un gravamen a las fincas deshabitadas en la zona urbana y suburbana del Departamento. Comenzó a regir desde el 1 de enero de 2017, continuando vigente en la actualidad. Según el decreto, se entiende por fincas deshabitadas aquellas que se encuentren deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año y registren consumos de energía eléctrica y/o agua inferiores en un 90% al promedio histórico del consumo para dicha finca. El impuesto corresponde al 100% del impuesto de contribución inmobiliaria establecida por la Constitución como mecanismo recaudatorio. Aclaramos que no se han encontrado datos sobre el impacto del impuesto.

Para ese mismo año, la intendencia también comenzó a desarrollar el “Proyecto Fincas Abandonadas” (Resolución N° 335/17), con el fin de recuperar los inmuebles abandonados y deteriorados por más de 10 años y con deudas superiores al 80% de su valor de tasación, estando ubicados en áreas centrales de la ciudad de Montevideo. El objetivo es restituirlos para convertirlas en vivienda social o en proyectos sociales y culturales⁷⁸. Ejemplo de ellos son los proyectos “Centros Diurnos Para Personas en Situación de Calle”, “Reactor Ciudad Vije” y “Casa Trans”. El “Proyecto Fincas Abandonadas” impulsa medidas de prevención del abandono de inmuebles y la aplicación de instrumentos legales disponibles a nivel departamental tales como la expropiación y el remate judicial. Con “expropiación”, se refiere a emprender acciones

⁷⁷<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/poder-ejecutivo-promulgo-ley-sobre-inmuebles-urbanos-vacios-degradados#:~:text=Poder%20Ejecutivo%20promulg%C3%B3%20ley%20sobre%20inmuebles%20urbanos%20vac%C3%ADos%20y%20degradados,-09%2F11%2F2018&text=La%20ley%20n.%C2%BA%2019.676,y%20degradaci%C3%B3n%20de%20inmuebles%20urbanos.>

⁷⁸

<https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/ciudad-y-urbanismo/programa-fincas-abandonadas#:~:text=El%20programa%20Fincas%20recupera%20inmuebles,como%20otros%20posibles%20usos%20c%C3%ADVICOS.>

legales sobre los inmuebles que se encuentren en estado de abandono por más de 10 años y que posean potencialidades de interés productivo social, pasando a comenzar a integrar la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo. Por otro lado, con “remate judicial”, se refiere a un tipo de expropiación regulada que se establece tras el incumplimiento por parte del propietario del inmueble a su obligación a rehabilitarlo. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOTMA) o la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), pueden quedar como el mejor postor (Teresa Revert Esteveque, 2021). En sintonía con aquella experiencia, se fueron confeccionando distintos proyectos e iniciativas en la misma sintonía.

Este último proyecto, tiene una larga trayectoria, dado que emerge luego de un lapso de 9 años de trabajo articulado por el “Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas”, impulsado desde la ‘Defensoría del vecino de Montevideo’. El mismo estuvo integrado por la Intendencia de Montevideo, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay y la Defensoría del Vecino de Montevideo. Este grupo interinstitucional surgió y trabajó para dar respuesta a la problemática de las fincas abandonadas, vacías y desocupadas, a partir de investigaciones y confección de propuestas para abordar la problemática (Teresa Revert Esteveque, 2021).

Anexo 2: Comparación de proyectos presentados que regulan las viviendas vacías/ociosas en la Ciudad de Buenos Aires

Componente	Proyecto Dip. Andrade	Proyecto Inquilinos Agrupados
Nombre	Proyecto de ley viviendas e inmuebles ociosos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Régimen de Alquiler Protegido
Objetivo	Promover la oferta en alquiler de inmuebles con destino de vivienda familiar para uso habitacional permanente.	Mejorar progresivamente el acceso a la vivienda de inquilinos, a través de la incorporación de los inmuebles vacíos con destino de vivienda.
Concepto	"Vivienda Ociosa", aunque también se utiliza la expresión "vivienda vacía"	"Vivienda Vacía", aunque se utiliza también "vivienda ociosa"
Definición del hecho imponible	Vivienda en buenas condiciones que permanezca deshabitada por al menos 6 meses consecutivos sin mediar causa justificada	Inmueble con destino de vivienda que se encuentre deshabitado en forma permanente y sin causa justificada por el plazo de 3 (tres) meses
Forma de determinar la vivienda ociosa	Consumo eléctrico de heladera (45,36 kwh/mes) determinado por el ENRE (aclarado en la Fundamentación)	A) Consumo eléctrico menor o igual a 50kwh por mes B) Que no se hayan inscripto en registro de alquileres C) Que no se hayan inscripto en registro de excepciones
Acción principal	Se penalizará la vivienda ociosa con un impuesto de 20% anual del valor fiscal del inmueble, de imputación anual y pagos mensuales, incrementándose 5% cada año adicional.	Se dispondrá que la vivienda vacía vaya al programa de alquiler protegido, ofreciendo alquilarlas por contratos de 6 años por un valor mensual de 1% de la VFH.
Acciones complementarias	<ul style="list-style-type: none"> - Si la vivienda no está en condiciones de ser habitada y permanece vacía 2 años (así como los terrenos baldíos) quedan sujetos a expropiación. - Créditos para refuncionalizar viviendas e incorporarlas al mercado formal de alquileres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de impuesto de penalización por demora de aviso, agravándose en los casos donde hay titulares de 5 o más viviendas. - Creación de registro de viviendas vacías. - Creación de registro de demanda de alquiler por comuna. - Deja obligatorio y gratuito el registro y sellado de los contratos de alquiler de la CABA. Deja como autoridad a la AGIP.
Excepciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proceso Judicial 2. Motivos de salud del propietario si es su única propiedad. 3. Emergencia económica del 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proceso Judicial 2. Motivos de salud, trabajo o estudio del propietario si es su única propiedad. 3. Inmuebles destinados a ley de la

	propietario si es su única propiedad.	alquiler temporario turístico 4. Que estén en registro de alquileres AGIP
Mecanismo de denuncia	No se contempla.	Cualquier ciudadano puede denunciar una vivienda vacía Las administraciones de consorcios deberán informar cada 30 días que viviendas se encuentran vacías. El IVC tendrá la obligación de solicitar información a la Dirección General de Obras y Catastro (DGROC)
Cláusulas transitorias	Implementada la ley, los propietarios tienen 6 meses para volcar las viviendas al mercado formal de alquileres.	No se contempla.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3: Análisis de las modificaciones introducidas por la Ley 27.551

COMPONENTE	PREVIO A LEY	MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY	ARTICULO CCyCN
Actualización del valor del contrato	Sin mecanismo especificado.	Índice de Contratos de Locación: Promedio simple entre RIPTe e IPC	Especificaciones complementarias
Plazo mínimo	2 años	3 años, tanto residencial como comercial.	1198°
Periodicidad de los ajustes	Sin mecanismo especificado.	Anuales	Especificaciones complementarias
Depósito	El propietario podía exigir cómo máximo un valor un depósitos equivalente a un mes de alquiler por cada año de locación contratado.	No podrá ser mayor al equivalente al primer mes de alquiler. Y tendrá que ser devuelto al valor del último mes de contrato. El locatario/inquilino no tiene que actualizar el depósito.	1196°
Expensas ordinarias	Los paga el locatario/inquilino	Los paga el locatario/inquilino	1209°
Expensas extraordinarias	Sin mecanismo especificado.	Los paga el locador/propietario	1209°
Impuestos a la propiedad (ABL, tasa municipal, etc)	Los paga el locador/propietario	Los paga el locador/propietario	1209°
Garantías	Sin mecanismo especificado.	El inquilino debe proponer al menos dos de las siguientes : 1. título de propiedad inmueble; 2. aval bancario; 3. seguro de caución; 4. garantía de fianza o fiador solidario; 5. recibo de sueldo, certificado de ingresos o cualquier otro medio. El locador no puede pedir una garantía que supere 5 veces el valor mensual del alquiler , salvo que se trate de una garantía personal del inquilino o inquilina: en este caso puede pedir hasta un máximo de 10 veces el valor mensual de la	Especificaciones complementarias

		locación.	
Comisión de las inmobiliarias	Si solo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión. Si interviene un corredor por cada parte, pueden cobrar comisión de su respectivo cliente.	Igual que antes, pero agregar que en caso de alquiler residencial la intermediación solo podrá estar a cargo de un profesional matriculado.	1351°
Arreglos	Los arreglos a cargo del propietario. Tiene una formulación más confusa. No hay mención sobre los "silencios del propietario".	Los inquilinos puedan hacer los arreglos siempre que el contrato no las prohíba expresamente, aun con negativa o silencio del locador ante un reclamo debidamente notificado. Deben ser financiados por el locador/propietario todo aquello que no sea imputable al locatario/inquilino	1201°
Registro AFIP	Sin mecanismo especificado.	Los contratos de locación de inmueble deben ser declarados por el locador en la AFIP. Si el locador no registra el contrato se le pueden aplicar multas. El inquilino tambien puede informar a la AFIP la existencia del contrato.	Especificaciones complementarias
Pago judicial	Sin mecanismo especificado.	Si el locador de un inmueble se niega a cobrar el alquiler, el inquilino o inquilina debe intimarlo para que reciba el pago dentro de las 48 horas siguientes a que lo notifica. De permanecer esa situación, dentro de los 3 días hábiles siguientes el inquilino debe consignar judicialmente, es decir, entregar al juez el monto adeudado.	Especificaciones complementarias
Resolución anticipada	Cualquiera de las partes puede terminar el contrato habiendo transcurrido seis meses de contrato, si: a) en el primer año de vigencia, pagando 1 mes y medio del alquiler vigente b) después del primer año de vigencia, pagando 1	Lo mismo, clarificando que es el inquilino quien puede resolver anticipadamente (no ambos), teniendo que avisar un mes antes al propietario. En caso de alquileres residenciales, luego de seis meses de contrato, si el inquilino avisa	1221°

	mes del alquiler vigente	con tres meses no hace falta pagar indemnización.	
Renovación del contrato	Sin mecanismo especificado.	Dentro de los 3 últimos meses del contrato de alquiler, cualquiera de las partes puede convocar a la otra para acordar la renovación del contrato.	1221° bis
Intimación de pago y desalojo	Antes de iniciar el desalojo por falta de pago de alquileres, el locador debe intimar al inquilino para que pague la deuda en un plazo mínimo de 10 días y debe indicar el lugar de pago.	Conserva eso. Y explicita que frente a incumplimientos en los pagos y transcurrido los 10 días al menos puede iniciarse desalojo según lo dispuesto por cada jurisdicción. En ningún caso el locador puede negarse a recibir las llaves del inmueble.	1222° y 1223°
Métodos alternativos de solución de conflicto	Sin mecanismo especificado.	El Estado debe fomentar ámbitos de mediación gratuitos o de bajo costo para la resolución de conflictos. En los casos de ejecución, el procedimiento de mediación prejudicial obligatoria es optativo para el reclamante. La otra parte no puede cuestionar la vía elegida por el reclamante.	Especificaciones complementarias, modificando la Ley 26.589 sobre mediación y conciliación

Fuente: *Elaboración propia*

Anexo 4: Zonas de la CABA utilizadas para el análisis de la oferta de metros cuadrados en alquiler

BARRIO	COMUNA	ZONA SEGUN GCABA	ZONA SEGUN ARREGLO	APLICACIÓN
Agronomía	15	Centro	Centro	Común
Almagro	5	Centro	Centro	Común
Balvanera	3	Centro	Centro	Común
Barracas	4	Sur	Sur	Común
Belgrano	13	Norte	Norte	Común
Boca	4	Sur	Sur	Común
Boedo	5	Centro	Sur	Arreglada
Caballito	6	Centro	Centro	Común
Chacarita	15	Centro	Centro	Común
Coghlan	12	Centro	Norte	Arreglada
Colegiales	13	Norte	Norte	Común
Constitución	1	Centro	Sur	Arreglada
Flores	7	Centro	Sur	Arreglada
Floresta	10	Sur	Centro	Arreglada
La Paternal	15	Centro	Centro	Común
Liniers	9	Sur	Sur	Común
Mataderos	9	Sur	Sur	Común
Monte Castro	10	Sur	Centro	Arreglada
Montserrat	1	Centro	Centro	Común
Nueva Pompeya	4	Sur	Sur	Común
Núñez	13	Norte	Norte	Común
Palermo	14	Norte	Norte	Común
Parque Avellaneda	9	Sur	Sur	Común
Parque Chacabuco	7	Centro	Sur	Arreglada
Parque Chas	15	Centro	Centro	Común

Parque Patricios	4	Sur	Sur	Común
Puerto Madero	1	Centro	Norte	Arreglada
Recoleta	2	Norte	Norte	Común
Retiro	1	Centro	Centro	Común
Saavedra	12	Centro	Norte	Arreglada
San Cristóbal	3	Centro	Sur	Arreglada
San Nicolás	1	Centro	Norte	Arreglada
San Telmo	1	Centro	Sur	Arreglada
Vélez Sarsfield	10	Sur	Centro	Arreglada
Versalles	10	Sur	Centro	Arreglada
Villa Crespo	15	Centro	Centro	Común
Villa del Parque	11	Centro	Centro	Común
Villa Devoto	11	Centro	Centro	Común
Villa Gral. Mitre	11	Centro	Centro	Común
Villa Lugano	8	Sur	Sur	Común
Villa Luro	10	Sur	Centro	Arreglada
Villa Ortúzar	15	Centro	Centro	Común
Villa Pueyrredón	12	Centro	Norte	Arreglada
Villa Real	10	Sur	Centro	Arreglada
Villa Riachuelo	8	Sur	Sur	Común
Villa Santa Rita	11	Centro	Centro	Común
Villa Soldati	8	Sur	Sur	Común
Villa Urquiza	12	Centro	Norte	Arreglada

Fuente: Elaboración propia

