

Casas sin hogares y hogares sin casas en la ciudad capital argentina

Julián Corvaglia¹

Resumen

Las viviendas vacías son un problema social, ya que dificultan las posibilidades de ejercer el derecho a tener un lugar digno para vivir a otras personas, e implican un uso ineficiente de los recursos habitacionales con los que se cuenta para habitar.

Un informe oficial, del Instituto de Vivienda de la Ciudad, contabilizó 138 mil viviendas vacías en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), mediante una indagación al consumo eléctrico. A su vez, en la ciudad más rica del país, hay 136 mil hogares con déficit habitacional (la mayoría con déficit habitacional cuantitativo compuesto). ¿Pueden los gobiernos (nacionales, provinciales o locales) implementar políticas de viviendas para reducir el número de viviendas ociosas? ¿Tiene sentido que existan tantas viviendas vacías y tantos hogares sin vivienda? Aquí se abordarán las posibilidades de políticas públicas y se mostrará la situación actual de viviendas ociosas en la capital argentina, CABA, y en el país.

Palabras clave

viviendas ociosas, viviendas vacías, déficit habitacional, políticas habitacionales, hábitat

Abstract

Empty houses are a social problem, since they hinder the possibilities of exercising the right to have a decent place to live for other people, and imply an inefficient use of the housing resources that are available to inhabit.

An official report, from the City's Housing Institute, IVC, counted 138 thousand empty houses in Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), by investigating electricity consumption. In turn, in the richest city in the country, there are 136 thousand homes with a housing deficit (the majority with a quantitative compound housing deficit).

¹ Licenciado en Sociología (UBA), Magíster en Ciencia Política (UNSAM) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente trabaja en el Ministerio de Desarrollo Territorial de la Nación, y es profesor de ésta casa (Universidad de Belgrano) y de la Universidad Provincial de Ezeiza.

Governments (national, provincial or local) can implement housing policies to reduce the number of idle homes? Does it make sense that there are so many empty homes and so many homeless homes? Here, in this paper, the possibilities of public policies will be addressed and the current situation of idle housing in the Argentine capital, CABA, and in the country will be discuss.

Keyword

idle houses, empty houses, housing deficit, housing policies, hábitat

Introducción

El Derecho a una vivienda está consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, por la cual el Estado establecerá por ley el acceso a una vivienda digna. Desde la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, varios tratados internacionales sobre derechos humanos tienen jerarquía constitucional en Argentina. Uno de ellos, el Pacto de San José de Costa Rica, afirma explícitamente la subordinación de la propiedad a su función social.

A su vez, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25, apartado 1, declara que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda (...)”*. Y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declara que *“Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas (...)”*.

El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su inciso 2, explícitamente "auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos".

La cuestión de la existencia de grandes cantidades de viviendas sin uso y grandes cantidades de personas sin techo es muy vieja, como muestra basta ver lo que escribió un filósofo, sociólogo y periodista alemán en 1873: “hoy existen en las grandes ciudades edificios suficientes para remediar en seguida, si se les diese un empleo racional, toda verdadera «penuria de la vivienda»” (Engels, 1873)

El problema de la gran cantidad de viviendas vacías es actualmente común a muchos países y ciudades. Sólo en China, según una nota periodística que cita un estudio

nacional, había, en el año 2018, unas 50 millones de viviendas, lo cual significa el 22 % de las viviendas existentes en dicho país².

En 2011 en España había 3,4 millones de viviendas vacías, según el censo nacional. Esta cifra representa el 13,7 % del parque de viviendas, y la gran mayoría, un 84,9 % está en buen estado. Las ciudades con más población, las mayores a 100 mil habitantes, tenían una tasa de vacancia del 11,6%.

En Europa, en 2011, había más de 38 millones de viviendas desocupadas (incluyendo a las usadas para vacaciones). En 8 países europeos más del 22 % de las viviendas estaban ociosas. Grecia tenía 35 % de su parque habitacional desocupado, Portugal un 32 e Italia un 22,7% (FEANTSA, 2016). Muchos gobiernos y muchas organizaciones sociales o no gubernamentales se preocupan en el viejo continente de la problemática de las viviendas deshabitadas.

En el Censo 2010 de Ecuador el 9,8 % de las viviendas estaban desocupadas. En el último censo chileno, en 2017, se registraron 10,7 % de viviendas desocupadas.

Situación en el país y en la capital argentina.

En la capital argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hay 138.328 viviendas residenciales vacías (según un estudio del Instituto de Vivienda de la Ciudad, IVC, publicado en 2019). Esta cifra implica una tasa de vacancia del 9,2 % de los usuarios residenciales. El IVC consideró vivienda vacía a aquella que posee un medidor residencial que registre un consumo menor a 50 kwh (kilovatio hora) por mes. Para eso se utilizó información del ENRE (Ente Regulador de la Electricidad).

Cabe mencionar que en Uruguay usan el consumo eléctrico y el de agua como indicador del estado de ocupación de una vivienda.

A nivel nacional el número de viviendas vacías no es fácil de calcular. La variable censal que más nos acerca al objetivo es “condición de ocupación”. Según el Censo Nacional del 2010, en ese año había 570 mil viviendas que estaban desocupadas sin ninguna razón clara, o sea: que no entraban en las categorías específicas disponibles para la variable en el cuestionario censal (Ver imagen abajo).

² <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-08/a-fifth-of-china-s-homes-are-empty-that-s-50-million-apartments>

Tabla n° 1. Condición de ocupación. Frecuencia a nivel nacional:

Condición de ocupación	Casos
Con personas presentes	11.317.507
Con todas las personas temporalmente ausentes	942.255
En alquiler o venta	272.982
En construcción	208.643
Se usa como comercio, oficina o consultorio	164.317
Se usa para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal	333.501
Por otra razón	572.920
Total	13.812.125

Si observamos cuantas viviendas, en 2010, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entraban en la categoría censal “Por otra razón”, vemos que es menos de la mitad que la cifra obtenida con la metodología de medir el consumo eléctrico. Por eso se puede inferir que la cantidad de viviendas vacías en Argentina es mayor a 572 mil. Tomando como indicador la categoría “por otra razón”, las viviendas ociosas de la capital porteña representarían sólo el 4,7 % del total de las viviendas vacías del país.

Tabla n° 2: Condición ocupacional. Frecuencia en C.A.B.A:

Condición de ocupación	Casos	%
Con personas presentes	1.082.998	76,05
Con todas las personas temporalmente ausentes	155.740	10,94
En alquiler o venta	52.387	3,68
En construcción	6.433	0,45
Se usa como comercio, oficina o consultorio	51.060	3,59
Se usa para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal	8.508	0,60
Por otra razón	66.847	4,69
Total	1.423.973	100,00

La otra cara de la moneda de viviendas particulares habitables y desocupadas, o sea: vacías u ociosas, es el grave déficit habitacional existente en el país y en su ciudad capital, tanto cuantitativo como cualitativo. Según mediciones oficiales en el país en 2010 había 33,7 % de los hogares con problemas habitacionales. El más grave es el déficit cuantitativo compuesto, que consiste en hogares con no tienen vivienda propia o que tienen vivienda irrecuperable (ranchos, casillas, hotel familiar, inquilinato,

pensión, situación de calle, local no construido para habitar o vivienda social). Alcanzaba en 2010 a 1,3 millones de hogares (el 11 % del total)³

Tabla N° 3. Déficit habitacional cuantitativo compuesto y cualitativo en Argentina y en C.A.B.A:

	N° de Hogares con Déficit cualitativo de vivienda	Porcentaje de hogares con Déficit cualitativo de vivienda	N° de Hogares con Déficit habitacional cuantitativo compuesto 2010	Porcentaje de hogares con Déficit habitacional cuantitativo compuesto 2010
TOTAL PAIS	2.760.558	22,7	1.345.016	11,0
CABA	27.633	2,4	108.572	9,4

*Fuente: Atlas ID. Atlas ID. Indicadores de desarrollo territorial de la República Argentina (2015):
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
Ministerio de Planificación Federal.*

Volviendo a poner el foco en la capital argentina, la cifra de viviendas con déficit habitacional (ya se cualitativo o cuantitativo) alcanza a 136 mil hogares. Llamativamente es casi idéntica la cifra de viviendas vacías en C.A.B.A: 138 mil.

En un relevamiento profundo de viviendas ociosas o vacías habría que distinguir entre las abandonadas (herencia vacante, imposibles de rehabilitar, obsoletas), las usadas como mercancías especulativas y/o reserva de valor, y las judicializadas (divorcio, sucesiones, etc.), ya que cada uno de estos tipos es plausible de una política pública distinta. El informe del I.V.C publicado en 2019 avanza en esta clasificación.

³ La metodología utilizada es la del "Atlas ID, Indicadores de desarrollo territorial". El déficit habitacional cuantitativo compuesto se calcula en dos pasos: Primero: Déficit Habitacional Simple= Total de hogares - Total de Viviendas Particulares Habitadas; Segundo: Déficit habitacional cuantitativo compuesto= Déficit Habitacional Simple + Viviendas Irrecuperables habitadas. Para calcular el déficit habitacional cualitativo se suman los siguientes datos: Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas + Hogares en departamentos y casas tipo A con hacinamiento crítico + Hogares en casas tipo B – menos Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas y con hacinamiento crítico.

La política de la ‘no política’ o la falta de política sobre viviendas vacías

¿Qué hacen los países o las ciudades para combatir el flagelo de las viviendas ociosas? Las políticas se pueden dividir en tres, según el tipo de dureza con los propietarios o dueños: a) incentivos, b) castigos impositivos, c) expropiación y demolición de inmuebles.

El mencionado estudio del I.V.C porteño resumió en un cuadro las políticas de viviendas vacías en seis países y dos ciudades. Sólo un caso en Latinoamérica: Montevideo.

Cuadro 2. Comparativo de indicadores y políticas de viviendas vacías en distintas ciudades

País	Indicador	Penalización				Incentivo	
		Impositiva	Demanda de acción			Subvenciones y desgravaciones fiscales	Subsidios para alquiler
Holanda		Impositiva	Demanda de acción				
Francia	Requisa gubernamental (18 meses)	Alquiler obligatorio para vivienda social				Subvenciones y desgravaciones fiscales	Subsidios para alquiler
Dinamarca	Declaración del dueño (6 meses)	Impositiva	Alquiler social concertada con propietarios privados				
EEUU	Censo		Expropiación	Reventa del predio	Reutilización y creación de espacio verde	Reuso y Rehabilitación	
Alemania	Censo	Impositiva	Expropiación	Rehabilitación	Demolición		
Barcelona	Censo y declaración	Impositiva					
UK	Declaración del dueño	Convenios con bancos para usar viviendas embargadas para alquiler social.	Venta obligatoria ("Compulsory purchase")			Ayuda financiera y asistencia técnica para reparar y alquilar comprar y renovar	
Uruguay (Montevideo)	Consumo anual de energía eléctrica y agua inferior a un 98% del promedio histórico (1 año)	Impositiva: Aumento del 100% (el doble) de la contribución inmobiliaria				Ley de Vivienda Social Incentivos para la construcción y puesta en alquiler social	

Fuente. Elaboración propia del IVC. Agosto 2018

Observando grosso modo el cuadro vemos cómo todos los casos nombrados penalizan la existencia de viviendas ociosas y en cuatro casos también se incentiva que esas viviendas se incorporen al parque habitacional (por lo general como viviendas sociales). Los casos nombrados en dónde sólo se penaliza son: Holanda, Dinamarca, Alemania y Barcelona. Los casos que también incentivan a dinamizar el mercado incorporando las viviendas vacías son: Francia, Estados Unidos, Reino Unido y Uruguay.

Bélgica y tres comunidades autónomas españolas (jurisdicciones equivalentes a las provincias en Argentina. Son éstas: Cataluña, Navarra y el País Vasco) también tienen

políticas que penalizan, con impuestos, a las viviendas ociosas (Argelich Comelles, 2016).

En la ciudad canadiense de Vancouver está vigente un impuesto que penaliza a las viviendas ociosas, desde 2017 y ha logrado bajar la tasa de viviendas vacías en un 15 % el primer año. Se considera vivienda ociosa punible si está más de seis meses vacante, y debe pagar un 1 % del valor tasable determinado, lo recaudado va a iniciativas que buscan incrementar las viviendas asequibles⁴. Este impuesto está separado del impuesto provincial a la vivienda vacante y a la especulación, vigente en la provincia de British Columbia desde 2018 (que es de 0,5 % de la valuación de la propiedad). La ciudad australiana de Melbourne aprobó un impuesto a las viviendas vacantes en 2018.

El segundo año la reducción de viviendas vacantes sumó 14.6 %, lo cual significa una reducción del 30% de viviendas ociosas desde el primer año del impuesto⁵.

Desde 1999 Francia tiene un impuesto a las viviendas vacías en las grandes ciudades. Comenzó a aplicarse sólo para las áreas de más de 200 mil habitantes, incluyendo 680 municipios. Se considera en el país galo que viviendas vacías son las que lo están por más de dos años. La escala del impuesto fue: 10 % del valor de renta el primer año; 12,5 % el segundo año y desde 15 % el tercer año. En 1999 pagaron el impuesto 180 mil viviendas, en 2003 fueron 127 mil y en 2007 fueron 96 mil (Segú, 2012).

La evidencia empírica mostró una reducción de la tasa de viviendas ociosas de un 13 % promedio, debido a la introducción de dicho impuesto. Incluso en ciudades con tasas iniciales más elevadas la baja de viviendas vacías llegó al 50 % (López Rodríguez y de los Llanos, 2020).

En 2013 el impuesto se subió. Pasó a ser el 12, 5 % el primer año y 25 % desde el 2° año, y se incluyó a localidades de más de 50 mil habitantes, llegando a 1151 municipios (Segú, 2012)

En el Reino Unido se creó en 1992 la "Empty Home Agency", que se ocupa de intermediar con incentivos fiscales y/o penalizaciones para evitar que los propietarios mantengan vacías sus viviendas.

En Holanda la ocupación de una vivienda vacía está descriminalizada, por una ley de 1981, si la misma lleva al menos un año ociosa.

⁴ <https://vancouver.sun.com/news/local-news/city-of-vancouver-says-number-of-vacant-homes-down> (artículo publicado en Febrero del 2019)

⁵ <https://dailyhive.com/vancouver/empty-homes-tax-rental-supply-vancouver> (Febrero del 2020)

En Alemania, en los municipios con más del 10 % de viviendas vacías la administración del gobierno local puede proceder a demoler las viviendas vacías que no se pueden alquilar.

En Argentina no hay políticas públicas respecto a las viviendas vacías, ni a nivel nacional, ni regional, ni provincial ni municipal.

Conclusión y líneas de investigación

Muchos países y ciudades europeas enfrentan con políticas activas la problemática de la vivienda ociosa. Las políticas públicas para bajar la tasa de vacancia de viviendas en Argentina brillan por su ausencia, tanto a nivel local como a nivel nacional.

Se hallaron dos casos exitosos en cuanto a los efectos de la imposición de impuestos a la vivienda vacía: Francia y Vancouver, ciudad canadiense.

En el caso francés hay un estudio académico que demuestra que penalizar las viviendas ociosas tuvo un efecto positivo en reducir la tasa de viviendas desocupadas. Una hipótesis que se tendría que probar es que es un problema que ocurre mayormente en las grandes ciudades, donde la vivienda sirve como reserva de valor y/o instrumento especulativo, sobre todo en un país con una inestabilidad del tipo de cambio muy notable.

El caso de Vancouver ha sido tan exitoso que en 2020 las autoridades decidieron aumentar el impuesto de un 1 % de la valuación de la propiedad a un 1,25 %.

¿Qué grado de viabilidad tiene implementar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un impuesto a la vivienda ociosa?, ¿Esto contribuiría a solucionar la emergencia habitacional existente?, ¿Es más viable políticamente realizar rebajas impositivas para estimular y agrandar el mercado de oferta de viviendas y alquileres?

Una de las cuestiones a tener en cuenta es que casi todo el mercado inmobiliario está “en negro”, es decir: no está registrado, no se factura, no tributa impuestos.

Una medida interesante sería que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, y/o la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pueda medir mejor el motivo por el cual una vivienda está vacía. También se podría explorar la colaboración de los porteros o encargados de edificios colaborar en detectar las viviendas vacías.

Bibliografía

Argelich Comelles (2016): El impuesto a las viviendas vacías como sanción a la deshabitación; *Diario La Ley*, n°8886, Diciembre de 2016, Editorial Wolters Kluwer; Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/311775329_El_impuesto_a_las_viviendas_vacias_como_sancion_a_la_deshabitacion/link/585a5cd408aeffd7c4fe6505/download

Atlas ID. Indicadores de desarrollo territorial de la República Argentina (2015): Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires. Disponible en: <https://atlasid.planificacion.gob.ar>

Blossier, F (2012): *Is taxing inhabitation effective? Evidence from the French tax scheme on vacant housing*; Tesis doctoral, Ecole Polytechnique. Recuperado de: <http://docplayer.net/30894529-Is-taxing-inhabitation-effective-evidence-from-the-french-tax-scheme-on-vacant-housing.html>

Cheshire, C; Hilber H y Koster, J (2015): Regulating housing vacancies away? The Paradoxical Effects; Economic and Social Research Council (ESRC), Londres. Recuperado de:

http://eprints.lse.ac.uk/65014/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_SERC%20discussion%20papers_2015_sercdp0181.pdf

Engels, F (1980): Contribución al problema de la vivienda, (publicado de acuerdo con el texto de la edición de 1887). Moscú: Progreso. Recuperado de: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/2.htm>

FEANTSA and Foundation Abbé Pierre (2016): Vacant real estate: seizing the opportunity to find affordable housing solutions in Europe. Recuperado de: https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/long_version_en.pdf.pdf

Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (2019): Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA. Mesa de estudio de viviendas vacías, Buenos Aires. Recuperado de:

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_mesa_de_estudio_de_viviendas_vacias.pdf

López-Rodríguez D.; de los Llanos Matea, M (2010): La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional; Banco

De España, Documentos ocasionales n° 2002, Madrid. Recuperado de:
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2002.pdf>

Marín García, I.; Milá, R (2007): El alquiler forzoso de la vivienda desocupada; en *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona.

Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/78580/102656>

Organización de la Naciones Unidas (2017): Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Leilani Farha, Consejo de Derechos Humanos, 34° período de sesiones. Recuperado de:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6084.pdf?view=1>

Priemys, H (2011): Squatters and municipal policies to reduce vacancy; evidence from The Netherlands; 23 *Conferencia del European Network for Housing Research, Toulouse*, 5-8 de Julio, 2011. Recuperado de:

<http://www.enhr.net/documents/2011%20France/WS21/Paper-H.Priemus-WS21.pdf>

Segú, M (2018): Taxing vacant dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy? MPRA Paper n° 89686 Recuperado de:

https://mpra.ub.uni-muenchen.de/89686/1/MPRA_paper_89686.pdf