



## **Inquilinización, vacancia y subocupación de viviendas en San Carlos de Bariloche.**

**Informe Técnico**

**Abril 2022**

Guevara, Tomás Alejandro

Inquilinización, vacancia y subocupación de viviendas en San Carlos de Bariloche. Fundación Ambiente, Desarrollo y Hábitat Sustentables, 2022.

Fundación Ambiente, Desarrollo y Hábitat Sustentables

Personería Jurídica 3.768

[www.fadehs.org.ar](http://www.fadehs.org.ar)

[fadehs.fundacion@gmail.com](mailto:fadehs.fundacion@gmail.com)

## Resumen ejecutivo

- La profundización del proceso de inquilinización en nuestro país amerita debatir alternativas para generar políticas públicas que garantice el acceso a la vivienda en alquiler a precios asequibles y en condiciones dignas para los hogares inquilinos.
- San Carlos de Bariloche no es una excepción y los datos censales muestran un aumento sensible de los hogares inquilinos. Como contrapartida, los datos del Censo 2010 sobre subocupación y vacancia muestran que existía un stock importante de viviendas subocupadas (10,8%) y vacantes (5,4%), similar a los que existen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas tienen mayor presencia en zonas de los kilómetros, en particular sobre la avenida Bustillo, así como áreas del micro y macrocentro.
- Los datos de consumo eléctrico permiten complementar la imagen arrojada por el Censo y muestra un universo potencial de viviendas subocupadas del 29% y un universo potencial de viviendas vacantes del 10,3%, por encima del 9,2% que arrojó la CABA para el período 2017-2018.
- Es necesario contar con mayor información, para poder discriminar según zona y analizar cómo fue fluctuando el consumo en los últimos años, por lo que se va a profundizar en el pedido de informes. Es necesario avanzar en un convenio de colaboración con la CEB o el EPRE para contar con mayor información.
- Así como los procesos de inquilinización, subocupación y vacancia están asociados, la contraparte de estos procesos es la necesidad de debatir herramientas de regulación del mercado de locaciones urbanas para movilizar la oferta y tender a regular los precios. Para ello se revisó la experiencia comparada internacional en tres ejes de políticas públicas: controles de precios; políticas directas sobre la oferta; y políticas indirectas sobre el mercado de alquiler de la vivienda, con particular interés en los gravámenes a la vivienda ociosa.

## 1. Introducción

Nuestro país se caracterizó desde por lo menos la segunda mitad del siglo XX por tener un elevado porcentaje de hogares que eran propietarios de su vivienda. La política de vivienda del primer peronismo, en particular la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal de 1948, los créditos hipotecarios otorgados por el Banco Hipotecario Nacional, entre otras iniciativas, y programas de inversión en vivienda social como los incluidos en el primer y segundo plan quinquenal, fueron hitos en este acceso masivo a la propiedad, que alcanzó a superar el 70% a principios del siglo XXI.

De hecho, esta condición fue una de las bases de la conformación de la extensa clase media que se expandió durante toda la segunda mitad del siglo XX: propiedad de la vivienda, empleo registrado, credenciales educativas, entre otros elementos constitutivos de la identidad de clase media. Esta situación se refleja en las encuestas, donde la autopercepción de clase media supera los dos tercios de la población.

En las primeras décadas del siglo XXI, diversas investigaciones están registrando un progresivo proceso de “inquilinización” de los hogares en nuestro país (Rodríguez, Rodríguez y Zapata, 2015). El Censo 2010 mostró por primera vez en décadas una retracción en el porcentaje de hogares que acceden a la vivienda en propiedad, descendiendo a menos de 70%, y se prevé que el Censo 2022 mostrará una profundización de esta tendencia. Como contrapartida, se observa un creciente fenómeno de subocupación y vacancia de viviendas que se mantienen vacías por períodos prolongados más allá de lo que podría ser considerado una “vacancia friccional”: es decir, aquella que se produce entre que se desocupa, se refacciona y acondiciona y se vuelve a ocupar una vivienda, por venta u alquiler.

Según Segú y Vignolles (2018), existen dos motivos fundamentales por los que los propietarios mantienen vacantes sus propiedades: por un lado, la especulación y la incertidumbre sobre la evolución de los precios del mercado inmobiliario; por otro, la retención de las unidades de vivienda ante la existencia de regulaciones indeseadas.

El fenómeno de inquilinización tiene varias aristas. Por un lado, es innegable que está vinculado a un deterioro en la calidad de vida de la población, aumento de formas precarias de empleo, la pobreza y la indigencia. Por otro lado, el carácter bimonetario de nuestra economía determina que algunos activos coticen en moneda extranjera, lo que sucede de forma particular en el mercado inmobiliario. Esto implica que los precios de compra y venta de los inmuebles se expresen en dólares de forma predominante, determinando un aumento creciente de la brecha entre los precios inmobiliarios y los ingresos de la población. Esta situación se viene registrando desde por lo menos las primeras décadas del siglo XXI, después de la gran devaluación de 2002. Ambos procesos combinados implicaron un claro retroceso en materia de acceso a la propiedad de la vivienda.

A partir de la visibilización del fenómeno de inquilinización se comenzó a discutir de forma creciente la necesidad de tener algún tipo de regulación del mercado de locaciones urbanas. La Ley 27.551 conocida como “Ley de Alquileres” fue finalmente aprobada en el año 2020 con un amplio apoyo político del oficialismo y oposición de aquel momento. Su implementación en el año 2021 motivó una serie de críticas de diferentes organizaciones y entidades y motivaron que se empiece a plantear la necesidad de su modificación. Adicionalmente, desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se planteó la necesidad de contar con regulaciones subnacionales para las viviendas ociosas. En la actualidad, se están discutiendo diversos proyectos de

modificación de la Ley de Alquileres, que plantean volver a la situación previa en diferentes aspectos de la norma, como la indexación o el plazo de contratación.

Lo que es indudable es que históricamente el inquilino no fue un sujeto de política pública en nuestro país. En el mejor de los casos, se entendía al inquilino como una situación transitoria, mientras se esperaba la posibilidad de acceder a la propiedad de la vivienda. Hoy en día, está claro que ya no es una situación transitoria y que una proporción creciente de la población no tiene posibilidad de acceder a la vivienda en propiedad, por lo que se hace urgente la discusión y el debate sobre la situación los alquileres y la capacidad de regulación del mercado.

El objetivo de este informe es caracterizar la situación de los inquilinos vis a vis la situación de subocupación y vacancia de viviendas en San Carlos de Bariloche. Asimismo, se propone realizar una breve reseña de algunos de los instrumentos de regulación del mercado de locaciones urbanas y gravámenes a la vivienda ociosa en la experiencia internacional

## 2. Inquilinización, subocupación y vacancia de viviendas en San Carlos de Bariloche

San Carlos de Bariloche no es una excepción al panorama reseñado en la introducción. En los últimos censos de población y vivienda se evidencia un crecimiento progresivo de la tasa de inquilinos que ascendió al 23,1% en 2010. Si bien no existen datos actualizados al 2022 es razonable suponer que la tendencia a inquilinización se ha profundizado.

Desde 2021 la situación de los inquilinos en la ciudad parece haber desmejorado: conflictos por la falta de ofertas de alquileres, traspaso de propiedades al segmento de alojamiento turístico, en muchos casos de forma irregular sin la habilitación correspondiente, y cláusulas leoninas – como condicionar el alquiler a que el hogar no tenga mascotas ni niños a cargo- han puesto el tema en el centro de la agenda pública.

Figura 1: Subocupación de viviendas. 2010.



Fuente: Elaboración propia.

La ciudad cuenta con la particularidad de que su economía, basada en buena medida en la actividad turística, implica la existencia de una demanda externa de alquileres temporarios que es muy relevante y distorsiona el funcionamiento del mercado inmobiliario. Si bien la Municipalidad cuenta con un registro de alojamientos turísticos y una habilitación específica para dicha actividad, existe un subregistro considerable de estos alojamientos, por lo que la segmentación de los mercados no resulta adecuada.

Una forma de aproximarse al problema de la subocupación y la vacancia de viviendas en la ciudad es a partir de los datos del censo, que registra la condición de ocupación al momento de realizarse el relevamiento. A partir de allí pueden reconstruirse las categorías de subocupación –cuando la vivienda no está habitada plenamente, y sólo se usa temporariamente- y vacancia –cuando está vacía y no es utilizada. Otras categorías corresponden a viviendas que están en construcción o refacción, y aquellas que son utilizadas con fines comerciales.

El Censo de 2010 arrojó para la ciudad de Bariloche un total de 80,2% de viviendas habitadas, 10,6% subocupadas y 5,3% vacantes. Estos porcentajes representaban casi 4.500 viviendas subocupadas y 2.250 viviendas vacantes, lo que son magnitudes relevantes si tenemos en cuenta que se calcula en alrededor de 10 mil hogares el déficit habitacional en la ciudad (Guevara, 2018) y existen al menos 4 mil personas registradas en el registro de demanda del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social.

Estos guarismos no se reparten de forma homogénea en el territorio. Así las áreas de mayor subocupación se registraron en algunos radios que incluyen barrios como Villa Lago Gutiérrez, Los Coihues, Villa Catedral, Península San Pedro, buena parte de la Delegación Lago Moreno, pero también en zonas de Melipal, Las Vertientes, los primeros km de Bustillo, zonas próximas al centro hacia el este y áreas del micro y macro centro (Figura 1). Son áreas donde se puede hipotetizar que existen muchas viviendas de uso temporario, ya sea como segunda residencia o por alquiler turístico.

Por su parte, si bien la vacancia siguió un patrón de localización similar, se profundiza su localización todo a lo largo de la Bustillo y áreas del microcentro (Figura 2). La condición de vivienda vacante a partir de datos del censo debe ser cruzada con otras bases de datos para complementar el diagnóstico. Existen diferentes perfiles de vivienda vacía (IVC, 2019) que pueden deberse a situaciones muy disímiles: situaciones de abandono debido a herencias vacantes, obsolescencia, retención y especulación, situaciones de judicialización que impiden su ingreso al mercado, viviendas ociosas por motivos “friccionales” de compra-venta o alquiler, subocupación, etc. Por este motivo se requiere precisar los mecanismos de identificación.

Figura 2: Vacancia de viviendas. 2010.



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Ejercicio de identificación de viviendas vacías

Siguiendo la experiencia comparada y utilizando la metodología propuesta por el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que plantea el umbral de 50 kWh/mes como consumo promedio para considerar vacía a una vivienda, se realizó un pedido de informe a la Cooperativa de Electricidad de Bariloche Ltda., concesionaria del servicio de distribución de energía eléctrica en San Carlos de Bariloche. Dicho umbral responde al consumo mensualizado de una heladera con freezer, entendiendo que es el consumo mínimo de una vivienda que está ocupada y con uso residencial habitual.

Como se señala en dicho informe, la metodología utilizada tiene algunos puntos que es necesario aclarar: la tarifa residencial se aplica en función de la declaración que hace el usuario de la actividad que va a realizar, pero podrían estar incluidos otros tipos de usos, como consultorios, oficinas, etc. que sobreestimen el universo de medidores residenciales.

Dicho informe arrojó que un 9,2% de los usuarios residenciales (138.328 usuarios) poseen consumo eléctrico inferior al de hasta 50 kWh/mes. Dicho informe realiza un análisis espacial de la distribución de estas viviendas según Comuna. La mayor concentración de viviendas potencialmente vacantes se ubica en el microcentro y macrocentro, pero también es considerable en áreas pericéntricas de la ciudad.

El resultado del pedido de información pública realizado por la Fundación Ambiente, Desarrollo y Hábitat Sustentables nos permite aproximar al universo de viviendas vacías en San Carlos de Bariloche utilizando esta misma metodología. En la actualidad, existen un total de 55 mil

medidores habilitados, de los cuáles el 87% corresponden a la tarifa residencial (Tabla 1). El consumo promedio mensual de los medidores residenciales asciende a 188 KWh.

Cuando se analiza el consumo promedio mensual de los medidores como forma de identificar subocupación o vacancia encontramos que el 29% de los medidores registraron un consumo de menos de 100 KWh/mes en 2021, es decir un 53% del consumo promedio, que puede ser asociado a situaciones de subocupación de la unidad de vivienda. Esto implica unidades de vivienda que se utilizan probablemente de forma temporal, ya sea como alquiler turístico o segundas residencias. Este porcentaje representa alrededor de 14 mil unidades de vivienda, lo que da cuenta de la magnitud del fenómeno.

Por su parte, en lo que es el dato más llamativo, el 10,3% de los medidores residenciales registra consumos inferiores a 50 KWh/mes en 2021, lo que puede estar asociado a situaciones de vacancia. Esto quiere decir que casi 5 mil unidades de vivienda tienen un consumo que es inferior al mínimo necesario para tener funcionando una heladera con freezer, lo que permite asociar este nivel de consumo eléctrico con situaciones de vacancia potencial.

Estos datos, muy preliminares y que deben ser profundizados a partir de contar con información más detallada, dan cuenta de que existe un problema de asignación de recursos y de eficiencia del mercado inmobiliario de nuestra ciudad. Ya que por un lado existe un déficit habitacional de 10 mil hogares, 4 mil demandantes ante el organismo con competencia en la materia, mientras que por el otro existen casi 5 mil unidades de vivienda que se encuentran presumiblemente vacías, y casi 14 mil que están subocupadas. De ahí la importancia de pensar y debatir públicamente alternativas de regulación del mercado de locaciones urbanas.

Tabla 1: medidores residenciales, consumo promedios y viviendas de bajo consumo eléctrico

Cantidad de medidores	54,93 miles
Cantidad de usuarios residenciales	47,74 miles (86,9%)
Consumo mensual promedio medidores residenciales	188 KWh
Cantidad de usuarios residenciales con consumo promedio menor a 100 KWh/mes 2021	13,83 miles (29%)
Cantidad de usuarios residenciales con consumo promedio menor a 50 KWh/mes 2021	4,92 miles (10,3%)

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por la CEB Ltda.

#### **4. Alternativas de regulación del mercado de locaciones urbanas en la experiencia comparada**

Es imposible no asociar inquilinización, subocupación y vacancia de viviendas con problemas en el funcionamiento del mercado de locaciones urbanas. De ahí que el debate de su necesaria regulación aparece como la contracara necesaria de este análisis.

López-Rodríguez y Llanos Matea (2020) plantean que el aumento de los precios del alquiler se debe a la escasez relativa de la oferta, rígida en el corto plazo. Este desfasaje plantea una intensificación de las dificultades de accesibilidad a la vivienda residencial, que lleva a un debate sobre cómo regular el mercado de alquileres. Los principales instrumentos de intervención pública en el mercado de alquiler de vivienda se pueden clasificar en tres grupos: controles sobre precios de alquiler; provisión pública de alquiler residencial a precios asequibles; y un conjunto amplio y heterogéneo de medidas dirigidas tanto a incentivar la oferta privada de viviendas en arrendamiento como a contener el aumento del gasto en alquiler de vivienda al que se enfrentan ciertos colectivos. Pasamos revista brevemente a cada uno de ellos.

## *1. Los controles de precios*

Actúan de manera inmediata sobre las consecuencias negativas para el bienestar de los hogares arrendatarios sin, en principio, un costo presupuestario elevado. En particular la experiencia muestra su utilidad en contextos excepcionales (EEUU en la segunda posguerra). Otro tipo de políticas de control de precios busca asociar el crecimiento de los alquileres a algún tipo de índice. Este tipo de controles se aplicó en buena parte de las economías avanzadas (EEUU, ciudades como Boston, San Francisco, Los Ángeles, en la década de 1970). Este tipo de políticas desapareció al calor de la desregulación de la economía desde 1980, pero persisten en países como Países Bajos, Dinamarca, Austria.

A veces se aplican a sólo zonas que se encuentran tensionadas y por plazos determinados. En Alemania, por ejemplo, se define como tensionado un mercado cuando: i) los alquileres medios crecen a escala local más que la media nacional; ii) la proporción entre el alquiler medio y los ingresos medios es significativamente mayor que a nivel nacional; iii) la población local crece a un ritmo superior a la capacidad de construcción de viviendas; o iv) en el municipio existe una reducida tasa de viviendas vacantes y una alta demanda. Este sistema desde su adopción en 2015 afecta a un 25% del stock de viviendas alemanas.

En California, desde 2020 se limita el aumento de los alquileres a un 5% por encima de la inflación. En Francia desde 1989 existe un mecanismo automático de actualización de los alquileres en contratos ya vigentes y renovaciones, que se encuentra vinculado a un índice de referencia de los alquileres que evoluciona con el costo de vida, el IRL. En Suecia el libre acuerdo entre propietarios e inquilinos se encuentra condicionado por un procedimiento de negociación colectiva de ámbito municipal, donde participan representantes de los inquilinos y de los propietarios, que establece un precio de referencia anual. Además, existe un tribunal de alquiler que zanja diferendos.

Entre los detractores de los controles de precios se argumenta que desincentivan la oferta, además de que empeoran la calidad del stock de viviendas por la caída en los incentivos para el mantenimiento. Asimismo, se crean mercados duales que pueden promover la inmovilidad de la fuerza de trabajo, que de otra forma se movería. Los defensores argumentan la desigualdad estructural en la relación entre inquilinos y propietarios y la necesidad de compensar, la reducción de la incertidumbre al dar previsibilidad a los precios. La experiencia empírica permite constatar algunos de los efectos negativos planteados por la teoría, en particular en el largo plazo, aunque son eficaces en el corto plazo. Por otro lado, estas regulaciones presentan dificultades en su diseño, implementación y control.

## *2. Políticas directas sobre la oferta*

Se basan en la provisión pública de alquiler de vivienda a precios regulados. El mantenimiento de este parque público puede ser realizado por el Estado o cedido al sector privado. También se pueden dar incentivos y subvenciones para que el sector privado construya y mantenga durante un tiempo determinado viviendas en alquiler con ciertas reglas. Suelen ser políticas focalizadas que priorizan aquellos hogares vulnerables.

En general, estos alquileres sociales provistos por el sector público se encuentran en un 80% del precio de mercado en Austria o Finlandia, 60% en Francia o el Reino Unido, 40% en Luxemburgo. El alquiler social representaba en 2018 el 14% en Francia, 16,9% en Reino Unido, 20% en Austria, 21,2% en Dinamarca y el 37,7% en Países Bajos. Esta política tiene retos de diseño e implementación y además presupuestarios.

Se observa un retroceso relativo de esta política en las últimas décadas. El elevado costo de mantenimiento explica la demolición de más de 300 mil viviendas destinadas a alquiler social en los últimos años. Además, hay un efecto desplazamiento al desincentivar el alquiler provisto por el sector privado.

Las políticas de alquiler social, donde el Estado construye viviendas o promueve su construcción para ser posteriormente alquiladas bajo un régimen regulado, están muy extendidas en países europeos, como los Países Bajos, Austria y el Reino Unido, que cuentan con los sectores de viviendas en alquiler social más extensos (35%, 21% 21%, respectivamente) (CPSV, 2012). Alrededor de un 20% de la población de la Unión Europea se encuentra bajo algún régimen de alquiler social. Existen casos muy relevantes como en ciudades alemanas donde más del 10% del stock de viviendas son de propiedad de empresas estatales, como sucede en la ciudad de Hamburgo. No obstante, a grandes rasgos, es un sector que se encuentra en progresivo declive en los últimos años, por el elevado costo fiscal que implican.

Existen algunos argumentos que se esgrimen habitualmente en nuestro país contra este tipo de políticas. Por un lado, la cultura de acceso a la vivienda en propiedad, que tiende a asociar la situación de inquilino con un déficit habitacional, cuando esto claramente no es así en muchos países del mundo. Por otro lado, un sentido común que ve inviable que el Estado administre de forma más o menos eficiente el parque habitacional de propiedad estatal, y lo asocia a ineficiencia y/o corrupción. Estas políticas tienen como principales obstáculos el costo de producción, administración y mantenimiento de las unidades de vivienda, lo que puede ser un gran impedimento en contextos de restricción fiscal.

### *3. Políticas indirectas sobre el mercado de alquiler de vivienda.*

Tienen como objetivo incrementar la oferta privada en alquiler, así como contener el crecimiento del gasto de los hogares en alquiler de vivienda. Las más relevantes son: i) modificar el diseño y la efectividad del marco jurídico que regula los contratos; ii) introducir beneficios fiscales y subsidios que estimulen la oferta privada y apoyar a los segmentos de la demanda particularmente afectados; iii) modificar regulaciones en el ámbito local que condicionan la oferta de vivienda residencial. Nos vamos a centrar en particular en ii):

Los subsidios o incentivos para la construcción de viviendas por parte del sector privado que vayan a ser destinadas al mercado de locaciones urbanas es una política bastante común en las últimas décadas, coincidentes con las posturas de un Estado promotor o subsidiario. Este es el caso, por ejemplo, de los programas de Low Income Housing Tax Credit de EEUU desde 1986. En nuestro país ha habido experiencia en este tipo de incentivos a la oferta, pero la experiencia no ha sido exitosa. Su principal atractivo es, además de su impacto habitacional, su impacto en materia de actividad económica y creación de empleo. Nuevamente, el costo fiscal de estas medidas puede ser elevado.

De igual manera, el subsidio directo a la demanda, focalizando en hogares con ingresos bajos o en situación de vulnerabilidad, es otra política que se masificó de la mano de las políticas sociales focalizadas y la retracción del Estado de bienestar y las políticas universales en muchos países. Existe experiencia de subsidio directo a la demanda en nuestro país, como los hoteles-pensión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o un caso reciente en San Martín de los Andes. Estos subsidios tienen como ventaja que el Estado se desliga del mantenimiento y administración de las unidades, y tampoco se involucra en la producción. Como desventajas tienen su elevado costo fiscal y su efecto inflacionario en los precios, dado el bajo nivel de elasticidad de la oferta

de vivienda. La teoría económica predice que los subsidios a la demanda se suelen trasladar a precios cuando la oferta es rígida, presunción que es confirmada empíricamente.

La contraparte de los subsidios a la oferta y la demanda son las penalidades a las viviendas vacías, ociosas o no ocupadas, que también se extendieron mucho en los últimos años. Los instrumentos que tienen como objetivo penalizar las viviendas vacías o no ocupadas se utilizan en diferentes países. Apuntan a aumentar la oferta de vivienda en alquiler como una forma de regular los precios de las locaciones urbanas. Su principal debilidad radica en que es difícil la definición e identificación del hecho imponible. Existen diferentes métodos para identificar viviendas ociosas, entre otras: declaración jurada de los propietarios (Gran Bretaña, Vancouver); inspecciones (Francia); identificación de consumos de servicios por debajo de umbrales compatibles con el uso (Uruguay, Ley N° 19.676).

En Francia existe desde 1999 un impuesto a las viviendas vacantes (*tax sur les logements vacants*, TLV por sus siglas en francés) que afecta actualmente a ciudades mayores a 50 mil habitantes y que registran un desequilibrio importante entre oferta y demanda de viviendas. Ascende a un 12,5% del valor de la propiedad y asciende al 25% a partir del segundo año, lo que le otorga un carácter progresivo. Lo recaudado se destina a la Agencia Nacional de Hábitat (ANAH, por sus siglas en francés). Dado el tiempo de implementación es una de las experiencias mejor documentadas donde se puede registrar una merma sensible a lo largo del tiempo de la vacancia, de un total de 13% (Segú y Vignolles, 2018). Se define como vivienda vacía aquella que se mantiene vacía, sin mobiliario, durante más de dos años. La identificación corre por cuenta del fisco, pero el propietario puede hacer un descargo posteriormente. En caso de ser amuebladas pueden ser consideradas segundas viviendas, pero en ese caso son pasibles de otro gravamen, el Tax d'Habitation (TH, por sus siglas en francés).

En 2011, el gobierno local de Washington DC incorporó un impuesto a la vacancia de propiedades comerciales y residenciales que va de U\$S 5 a 10 por cada U\$S 100 de valuación fiscal. La identificación se realiza a través del registro de los propietarios, así como inspecciones y relevamientos por parte de la administración.

En Gran Bretaña desde 2013 el impuesto inmobiliario (*Council Tax*) tiene un componente adicional de hasta 50% para aquellas viviendas que se encuentren vacías (*empty properties*) por un plazo mayor de dos años. Se cobra a partir de una declaración jurada de los propietarios.

En el marco de la Reforma Urbana que incorporó la Constitución de 1988 y la posterior Ley de Estatuto de las Ciudades de 2001, se crearon instrumentos de gestión de suelo en diferentes ciudades de Brasil. En el caso de San Pablo, en 2013 se incorporó el instrumento del Impuesto Predial Territorial Urbano Progresivo en el Tiempo (IPTU progresivo) que gravaba 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. Este impuesto 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.

En 2015, el gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña incorporó en la Ley 14 un impuesto a las viviendas vacías que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente. Lo recaudado se destina a planes de vivienda social. El hecho imponible es la desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada. Se cobra a partir de una autoliquidación de impuestos por parte de los propietarios.

De igual manera, la Comunidad Autónoma del País Vasco incorporó en la Ley 3 de 2015 el concepto de vivienda deshabitada, como aquella que se mantiene desocupada por un plazo de más de dos años. Asimismo, establece un canon a cargo de los ayuntamientos por un monto de 10 euros por m<sup>2</sup> útil y año, que se incrementará 10% por cada año que permanezca en dicha situación. Incluso se prevé la posibilidad de disponer un alquiler forzoso de la vivienda deshabitada transcurrido un año de su declaración.

El gobierno de Vancouver, Canadá introdujo en 2017 un impuesto a las viviendas vacías como forma de promover su reingreso al mercado para el alquiler permanente de personas que viven y trabajan en la ciudad. El cobro del mismo se realiza a partir de una declaración jurada de los propietarios y asciende hasta un 3% del valor fiscal imponible. Lo recaudado es reinvertido en vivienda asequible<sup>1</sup>.

En Montevideo, la Intendencia implementó en 2017 un 100% adicional para la Contribución Inmobiliaria para aquellas viviendas en zonas urbanas y suburbanas que se hallen deshabitadas por un plazo de al menos un año. Para identificarlas se utiliza un criterio de un consumo eléctrico 90% por debajo del promedio histórico.

En 2018, el gobierno local de Oakland, California aprobó un impuesto a las viviendas vacantes, definiéndolas como las que se mantienen desocupadas por al menos 50 días en un año calendario. La identificación de las viviendas corre por cuenta de la administración.

Finalmente, el Fondo Monetario Internacional en su reporte 22/45 de febrero 2022 sobre España introduce entre las reformas estructurales la posibilidad de gravar las viviendas desocupadas como forma de promover el acceso a la vivienda asequible (FMI, 2022).

En general todas estas normativas reconocen excepciones a los gravámenes, como ser: estar derruida, estar ofrecida para alquiler o venta, estar en litigio judicial como sucesión u otros, estar en situación de herencia vacante, etc.

## **5. Situación normativa en San Carlos de Bariloche**

Para finalizar, realizamos una breve reseña de la situación en materia de normativa y regulación en San Carlos de Bariloche. Nuestra ciudad ha sido pionera en el concierto del debate nacional en la implementación de algunos instrumentos de gestión de suelo urbano, como la participación municipal en la renta diferencial urbana o el impuesto a los inmuebles libres de mejoras, pero a grandes rasgos no cuenta con regulaciones orientadas específicamente al mercado de locaciones urbanas.

Como mencionamos, el Código Único de Habilitaciones de Actividades Económicas reconoce un régimen particular para los alojamientos turísticos, lo que plantea una segmentación de los mercados de locaciones urbanas para la población residente y turística. Esta política, si bien está correctamente orientada, requiere mayor fiscalización y control para evitar la expansión del alquiler turístico irregular, en particular en momentos de auge turístico como el que estamos atravesando en las últimas temporadas.

El organismo encargado de la política habitacional es el Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social, creado por la Ordenanza 1815-CM-2008. Si bien en el artículo 4° que establece los programas y acciones que debe desarrollar el organismo se encuentra en su inciso f: "Promover el alquiler social en forma directa a aquellos grupos familiares vulnerables en

---

<sup>1</sup> <https://vancouver.ca/home-property-development/empty-homes-tax.aspx>

situación de riesgo o a través de seguros de caución de acuerdo a lo fijado en las leyes de locaciones urbanas”; la realidad es que no se han instrumentado ningún tipo de acciones en este sentido.

Una de las pocas iniciativas específicas orientadas al mercado de locaciones urbanas fue la creación del Programa de Precios de Referencia. Este programa, creado por la Ordenanza 2507-CM-2014, tenía como uno de sus objetivos incorporar precios de referencia del mercado inmobiliario, especialmente los precios de compraventa y alquiler de viviendas y locales comerciales, dadas las complejidades de la problemática habitacional en San Carlos de Bariloche. En sus fundamentos, establecía que el “mercado inmobiliario es particularmente opaco en términos de disponibilidad de información, lo que redundaba en una gran dispersión en los precios de oferta y una incapacidad por parte de la demanda de velar por sus intereses económicos. Esta opacidad determina importantes fallas de mercado y un funcionamiento subóptimo del mismo, que es uno de los factores que explican el extendido déficit habitacional y la notable rotación y “mortalidad” de los emprendimientos comerciales”. Lamentablemente, este programa no se implementó cabalmente.

Finalmente, el Impuesto a los Inmuebles Libres de Mejoras se incorporó en la Ordenanza Fiscal y en la Ordenanza Tarifaria en el año 2012, como resultado de una propuesta elaborada por la UNRN (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014). Abarca a los inmuebles que estén en estado de abandono o estuvieran libre de mejoras, definiéndolo como aquellos en los cuales el valor de las mejoras representen menos del 10% de la Valuación Fiscal Municipal (VFM). En 2017 se aprobó una modificación, para incorporar una alícuota diferencial del 2,5% sobre la Valuación Fiscal Municipal para los bienes ociosos, como un agravante del tributo. Esta norma sólo recae sobre inmuebles y no sobre unidades de vivienda, lo que limita su potencialidad para regular el mercado inmobiliario, en particular el de locaciones urbanas.

## 6. Bibliografía

Centre de Política de Sol i Valoracions (2012). Vivienda Social en la Unión Europea.

Fondo Monetario Internacional (2022). Spain. IMF Country Report No. 22/45. Recuperado en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1ESPEA2022001.ashx>

Instituto de Vivienda de la Ciudad (2019). Informe sobre la condición de ocupación de las Viviendas en CABA. Mesa de estudio de viviendas vacías. Recuperado de: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe\\_mesa\\_de\\_estudio\\_de\\_viviendas\\_vacias.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/informe_mesa_de_estudio_de_viviendas_vacias.pdf)

López-Rodríguez, D. y Llanos Matea, M. (2020). La intervención pública en el mercado de alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. Banco de España. Documentos ocasionales No. 2002. Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2002.pdf>

Rodríguez, M. C., Rodríguez, F. y Zapata, C. (2015). La casa propia, un fenómeno en extinción. La “inquilinización” en la ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, Vol. 8, Nº. 15.

Segú, M. y Vignolles, B. (2018). Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy? MPRA Paper No. 85508. Recuperado de: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/85508/>

---

FADEHS es una es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por la promoción del cuidado del medio ambiente, el desarrollo y el hábitat sustentable en la provincia de Río Negro.