

APORTES COMPLEMENTARIOS

**REPENSANDO LAS POLÍTICAS HABITACIONALES.
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REPENSAR EL ALQUILER EN ARGENTINA.**

Por Pablo Tucac

REPENSANDO LAS POLÍTICAS HABITACIONALES POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REPENSAR EL ALQUILER EN ARGENTINA



Por Pablo Tucac

- Economista (Universidad Nacional del Sur, Argentina),
- Máster en Economía Aplicada (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina),
- Máster en Políticas Públicas y Sociales (Univeritat Pompeu Fabra, España)
- Actualmente es Investigador senior en Knowledge Sharing Network (KNET) y Profesor Asociado en la Universitat Pompeu Fabra

Introducción

La problemática del déficit habitacional en Argentina se manifiesta como una de las preocupaciones más apremiantes en el ámbito social y urbano. Diversas estimaciones sitúan este déficit entre los 3,4 y los 6 millones de viviendas.¹⁻² Según fuentes oficiales, basadas en datos del censo 2010, el 32,3% de los hogares argentinos, equivalente a casi 4 millones de hogares, experimentan esta situación.³

El concepto de déficit habitacional no solo señala una situación de insuficiencia entre el *stock* habitacional y las necesidades de la población, sino que también destaca la porción de la demanda que no puede acceder a una vivienda de manera autónoma. En este sentido, el déficit habitacional representa a los grupos excluidos de un acceso adecuado a la vivienda en el contexto social. En un país como Argentina, esta problemática resalta la urgente necesidad de políticas efectivas en materia de vivienda que aborden estas carencias de manera integral y equitativa.

La problemática del déficit habitacional en Argentina se extiende a diferentes modalidades de tenencia. El sector del alquiler, a menudo subestimado en los análisis y en la formulación de políticas públicas, está cobrando una relevancia creciente. El notable aumento de arrendatarios y la dinámica volátil del mercado del alquiler, no solo en Argentina sino también a nivel global, han dirigido la atención hacia este segmento habitacional.

¹ ONU Hábitat (2015). Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat.

² Boix, M., Di Virgilio, M., González Redondo, C., Marco, V. y Murillo, F. (2023). Desafíos de la planificación territorial, el acceso al hábitat y a la vivienda. Documento de Trabajo N° 218. Buenos Aires: CIPPEC.

³ Ver Observatorio Federal Urbano (link)

En este sentido, es fundamental poner en consideración el impacto que pueden tener estas políticas, tanto en términos de reducción de los mencionados déficits como su impacto sobre el mercado del inmobiliario.

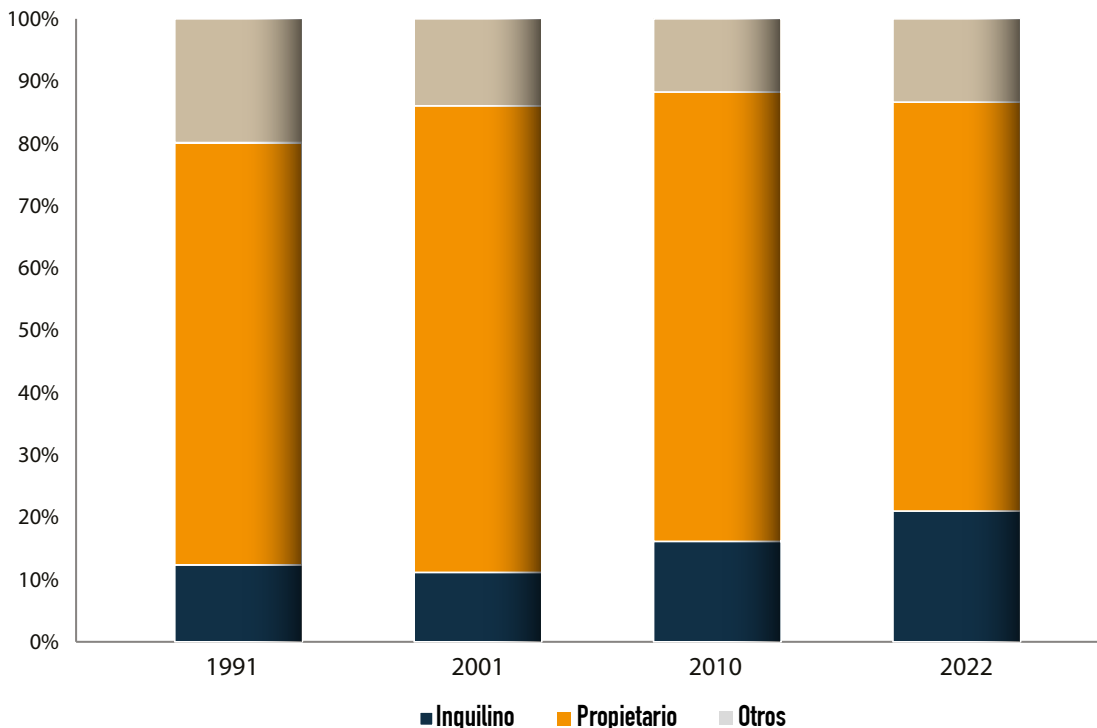
El crecimiento del alquiler en Argentina

El porcentaje de hogares en régimen de alquiler ha experimentado un incremento progresivo a lo largo de los años, pasando del 11% en 1991 al 21% en 2022, casi duplicando su participación. Esto indica un aumento constante en el número de hogares que optan por el alquiler como régimen de tenencia. Este cambio contrasta con la tendencia histórica de reducción de hogares inquilinos, que llegaron a representar casi 68% en 1947.⁴ Las causas de esta tendencia hacia el crecimiento del alquiler son diversas. Los menores ingresos y la inestabilidad, sumado a la práctica inexistencia de créditos hipotecarios en Argentina, lleva a que más personas busquen soluciones habitacionales a través de esta fórmula.

Sin embargo, no se trata de una situación homogénea a lo largo del país, sino que se observa una variabilidad considerable en el porcentaje de viviendas alquiladas en las diversas jurisdicciones. Mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tierra del Fuego y Santa Cruz se registra un porcentaje elevado de personas viviendo en alquiler (entre 27% y 35%), en provincias como Santiago del Estero, Catamarca, Chaco y Tucumán este porcentaje es considerablemente menor (entre 5% y 9%).

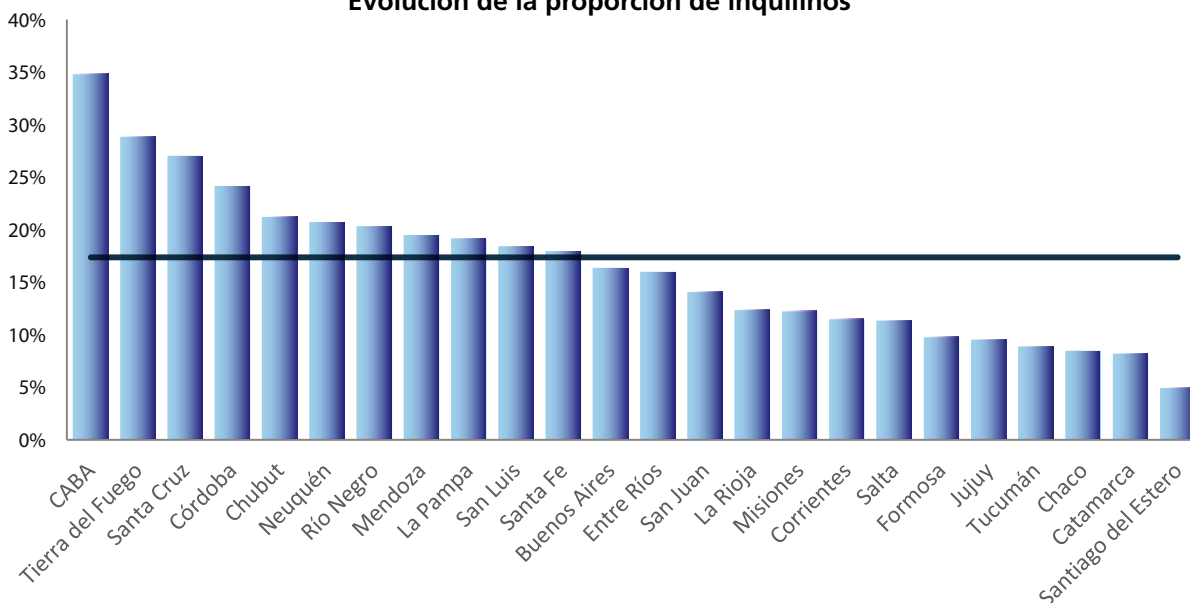
⁴ Boix, M., et al. (2023).

Evolución de la proporción de inquilinos



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001, 2010, 2022

Evolución de la proporción de inquilinos

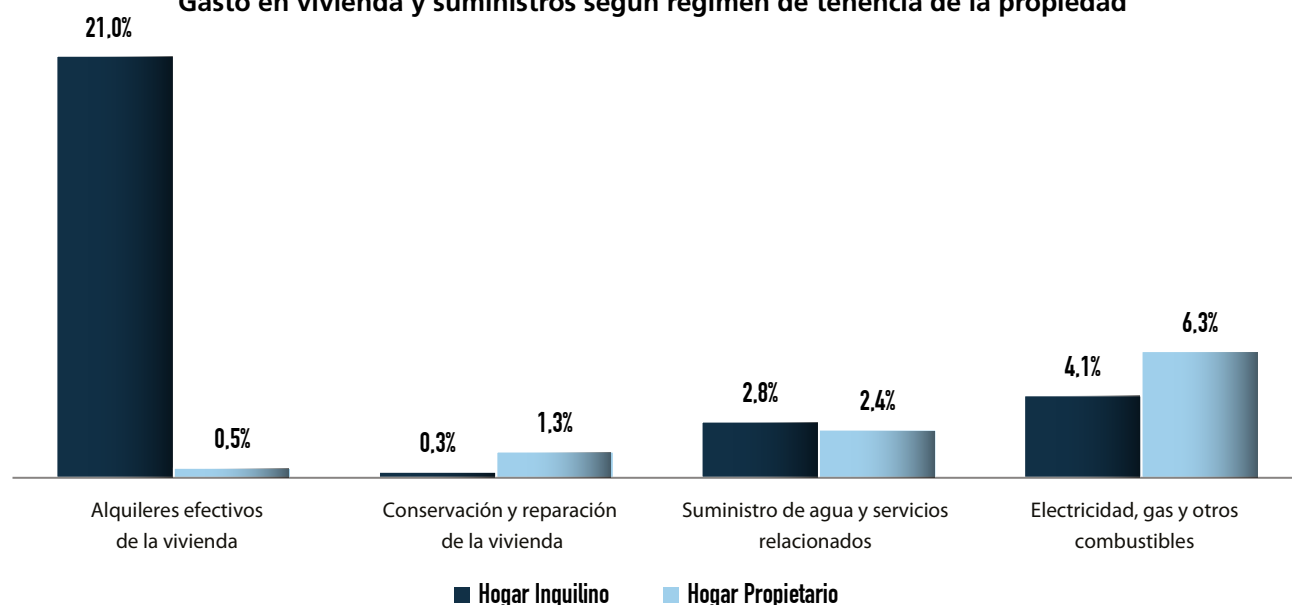


Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001, 2010, 2022

El tipo de tenencia de viviendas de la población es relevante, en tanto juega un papel crucial en la carga que este gasto representa en los presupuestos familiares. Aquellos que alquilan o pagan una hipoteca destinan una proporción considerablemente mayor de sus ingresos en comparación con los propietarios. El gasto en vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles representó una media del 14,5% del gasto total

de los hogares, con el alquiler de la vivienda siendo un componente significativo (5,0%) según datos del EN-GHo 17-18. Sin embargo, al contrastar la situación de inquilinos y propietarios, este gasto alcanzó el 28,2% para los hogares inquilinos, mientras que para los propietarios fue del 10,5%, lo que subraya la relevancia significativa del alquiler efectivo de la vivienda (21,0%) entre los inquilinos.

Gasto en vivienda y suministros según régimen de tenencia de la propiedad



Fuente: INDEC. Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018

Asimismo, en 2021, el peso del alquiler en los ingresos de los hogares fue notable en distintas regiones: 35% en CABA, 32% en Gran Córdoba, 29% en Gran Mendoza, 22% en Gran Rosario y 18% en AMBA. Este peso ha experimentado variaciones en los últimos años, mostrando un aumento en CABA, Gran Córdoba y Gran Mendoza, y una disminución mínima en Gran Rosario, especialmente en el mercado formal al que acceden, predominantemente, los sectores de ingresos medios y altos.⁵

Políticas de alquiler. Las grandes olvidadas de las políticas habitacionales

Las políticas habitacionales se enfocan en abordar los problemas de vivienda en una sociedad, vinculándose estrechamente con el déficit habitacional. Su objetivo principal es reducir estos déficits y mejorar la accesibilidad a la vivienda. En Argentina, al igual que el resto de Latinoamérica, la política habitacional ha tenido un sesgo hacia la provisión de vivienda en propiedad.⁶ Iniciativas como el FONAVI hasta el ProCreAr, acompañados del financiamiento a través del Banco Hipotecario o el Banco Provincia, incluso la implementación de los créditos UVA, han sido los principales mecanismos para facilitar el acceso a la propiedad, dejando en segundo plano las políticas orientadas al alquiler de viviendas.

⁵ Boix, M., et al. (2023).

⁶ Blanco, A., Fretes, V., & Muñoz, A. (2014). Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe. IADB, 9546

La transición observada hacia una mayor participación del alquiler representa un cambio significativo en el panorama habitacional argentino, desafiando las políticas tradicionales centradas en la propiedad y planteando la necesidad de adaptar estrategias para satisfacer las necesidades de la creciente población inquilina. En este contexto, han cobrado importancia las políticas orientadas al alquiler. El ejemplo más claro lo representa la sanción de la Ley de Alquileres N° 27.551, aprobada en junio de 2020 y modificada mediante la Ley N° 27.737 en octubre de 2023. Esta ley introdujo regulaciones para contratos de alquiler, ampliando la duración mínima a tres años, definiendo responsabilidades en gastos, estableciendo un índice para ajustes de precios y creando programas para resolver conflictos y facilitar acceso a viviendas en alquiler social. Al margen de las controversias generadas, las dudas sobre su eficacia y los efectos adversos que haya podido generar, esta ley refleja un interés renovado por priorizar el alquiler en la agenda de políticas públicas.

El enfoque hacia la vivienda en alquiler plantea ventajas significativas que deben ser consideradas. La posibilidad de expandir la oferta de alquileres ofrece una alternativa interesante para mejorar el acceso a una calidad habitacional óptima para los hogares de bajos recursos, asegurando condiciones de asequibilidad y reduciendo el riesgo financiero.⁷ Además, la implementación de vivienda social en alquiler podría representar una oportunidad para la participación privada en la prestación de servicios habitacionales, aliviando la carga fiscal y optimizando la asignación de los recursos públicos.⁸ La flexibilidad es otro aspecto crucial que ofrece la vivienda en alquiler. La mayor movilidad residencial que brinda este modelo no solo incide en la esfera habitacional, sino que también puede agilizar la adaptación del mercado laboral a cambios en la demanda.⁹ En términos de densidad y ubicación, la vivienda en alquiler tiende a ubicarse en zonas más centrales en comparación con la vivienda en propiedad, lo que puede representar una ventaja en términos de accesibilidad a servicios y oportunidades.¹⁰

⁷ Blanco, A., et al. (2014).

⁸ Adema, W., Plouin, M., & Fluchtmann, J. (2020). *Social Housing: A Key Part of Past and Future Housing Policy. Technical Report*, Paris: OECD.

⁹ Hausman, N., Ramot-Nyska, T., & Zussman, N. (2022). *Homeownership, Labor Supply, and Neighborhood Quality. American Economic Journal: Economic Policy*, 14(2), 193-230.

¹⁰ Belsky, E. y R. B. Drew. 2008. *Overview: Rental Housing Challenges and Policy Responses*. En N. Retsinas y E. Belsky, editores. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Es importante señalar que no se trata de establecer que la vivienda en alquiler sea inherentemente superior a la vivienda en propiedad. La clave radica en reconocer las diferencias en los beneficios de ambos modelos de tenencia, respetando las preferencias de la demanda. Por consiguiente, la formulación de políticas de vivienda debe buscar un equilibrio adecuado entre promover la propiedad y fomentar el alquiler para ofrecer un sistema de tenencia que satisfaga las necesidades y preferencias de la población de manera equitativa.¹¹

Políticas para favorecer el alquiler. Algunas lecciones globales

Las estrategias que promueven el alquiler deben considerarse dentro de un enfoque general y cohesivo de políticas habitacionales y urbanas. Es importante destacar que las políticas de alquiler no buscan reemplazar, sino complementar la vivienda en propiedad. Estas políticas habitacionales se orientan a mitigar la vulnerabilidad de grupos específicos y, por lo general, se implementan a través de intervenciones, tanto por la vía de la demanda como en la oferta de vivienda.

Por el lado de la demanda, las Administraciones pueden ofrecer transferencias directas (*vouchers*) a las familias para reducir la carga de los alquileres. Estas transferencias constituyen una de las formas más comunes de apoyo habitacional para hogares de bajos ingresos en muchos países de la OCDE. La mayoría de estos subsidios están condicionados a la situación económica del beneficiario y consisten en transferencias monetarias destinadas a cubrir los costos de la vivienda.¹² Sin embargo, en mercados de vivienda ajustados y poco flexibles, estas transferencias podrían contribuir involuntariamente al aumento de los precios del alquiler, provocando una captura parcial de los beneficios por parte de los propietarios.^{13 14 15}

¹¹ Blanco, A., et al. (2014).

¹² AOECD. (2021). *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs)*.

¹³ Salvi del Pero, A. et al. (2016), "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, *OECD Publishing, Paris*.

¹⁴ Gibbons, S., & Manning, A. (2006). *The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms. Journal of Public Economics*, 90(4-5), 799-822.

¹⁵ Sayag, D., & Zussman, N. (2018). *Who benefits from rental assistance? Evidence from a natural experiment. Regional Science and Urban Economics*.

Otra fórmula habitual por el lado de la demanda es brindar ayudas fiscales, como la deducibilidad de pagos del alquiler en la declaración impositiva. Sin embargo, las deducciones fiscales pueden excluir a las familias más vulnerables que no realizan la declaración de la renta debido a ingresos insuficientes. Asimismo, estas estrategias requieren un alto nivel de formalidad en el mercado de alquiler, algo que, como hemos observado en Argentina, no siempre se cumple. La baja cantidad de contratos inscriptos en AFIP (23 mil sobre un estimado de 3 millones de viviendas en alquiler en abril de 2022) refleja esta realidad.¹⁶

Por el lado de la oferta, una de las políticas más extendidas es la provisión pública de viviendas. El sector público puede desarrollar promociones propias o bien proporcionar facilidades (subvenciones, suelo, apoyo financiero) para que el sector privado sea quien las construya. Asimismo, pueden fijarse diversos modelos de gestión y administración de ese parque de viviendas en alquiler, desde una gestión pública plena, hasta una gestión compartida bajo modalidades de colaboración público-privado o público-comunitaria. Estas modalidades de gestión se encuentran sumamente extendidas en países como Austria, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido, donde asociaciones de vivienda sin fines de lucro administran el parque de viviendas de alquiler.¹⁷

En Barcelona, recientemente se ha puesto en marcha Habitatge Metropolis Barcelona, una iniciativa en la que el capital social se reparte entre el Ayuntamiento de Barcelona (25%), el Área Metropolitana de Barcelona (25%) y el sector privado (50%), la cual gestionará 4.500 unidades de vivienda asequible.

Es importante destacar que la ampliación de la oferta de viviendas no siempre implica la construcción de nuevas unidades. En varios países y regiones europeas, las Administraciones han adoptado estrategias para captar viviendas del sector privado mediante contratos de cesión temporal.¹⁸ Además, existe el "Derecho de Tanteo y Retracto", una herramienta legal que otorga a la Administración un derecho preferente de compra en transacciones de viviendas que cumplen ciertos requisitos, presente en España y otros países de la Unión Europea.

¹⁶ Boix, M., et al. (2023).

¹⁷ OECD. (2020). *Social housing: A key part of past and future housing policy (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs)*

¹⁸ López Rodríguez, D., & Matea Rosa, M. D. L. L. (2020). La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. Documentos ocasionales/Banco de España, 2002.

En caso de ejercer el derecho, la Administración debería abonar el precio acordado por el vendedor y el comprador.

Asimismo, también es posible establecer incentivos fiscales por el lado de la oferta de alquiler. En este sentido, el objetivo es ofrecer deducciones impositivas para propietarios que destinen sus viviendas al alquiler. En el caso de España, se ofrecen reducciones de entre el 60% y el 90% sobre el rendimiento neto en la declaración de impuestos. Si bien existen esquemas similares, siendo el Louer Abordable francés uno de los más conocidos, no se ha hallado evidencia que respalde este tipo de políticas como mecanismo para incrementar la oferta de alquiler, además de que se trata de un instrumento notablemente regresivo.¹⁹

Otra alternativa por el lado de la fiscalidad es penalizar a propietarios que mantengan viviendas desocupadas bajo ciertas condiciones, como se ha aplicado en Cataluña o la Comunidad Valenciana con el impuesto sobre vivienda vacía. Aunque ha sido efectivo en Francia para impulsar la oferta,²⁰ las implicaciones administrativas y costos asociados deben considerarse cuidadosamente.²¹

Finalmente, las políticas de suelo desempeñan un papel crucial en la promoción de la oferta de viviendas, especialmente aquellas destinadas al alquiler social. Un ejemplo claro es el *inclusionary zoning*, donde una parte de las unidades de vivienda construidas en una determinada área deben destinarse para vivienda social o asequible, con precios por debajo del mercado, fomentando la diversidad social y evitando la segregación urbana. Estas políticas son comunes en varios países anglosajones y europeos. Por ejemplo, en Estados Unidos, cerca de 900 municipios implementan este tipo de regulaciones mientras que, en Inglaterra, la Sección 106 (S106) de la *Town and Country Planning Act 1990*, permite a una autoridad de planificación local entrar en un acuerdo con cualquier persona interesada en un terreno en su área con el propósito de restringir o regular el desarrollo o uso del terreno.

¹⁹ AIREF. (2020). Evaluación del Gasto Público 2019. Beneficios fiscales.

²⁰ Segú, M., & Vignolles, B. (2018). Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy? (No. 85508; MPRA Paper).

²¹ López Rodríguez, D., & Matea Rosa, M. D. L. L. (2020).

En el caso específico de Londres, entre 2004 y 2014 se finalizaron 353.058 viviendas, de las cuales el 32% eran unidades asequibles bajo este mecanismo.²²

Es importante considerar que la flexibilidad en el diseño de estas políticas puede influir en sus resultados. Las políticas de reserva de suelo más flexibles tienden a generar más unidades asequibles y tienen menos impacto adverso en el mercado.²³ Asimismo, las Administraciones pueden ofrecer incentivos para mejorar la rentabilidad de los proyectos, como la reducción de tasas municipales, ofrecer permisos acelerados o los denominados bonos de densidad, permitiendo a los desarrolladores construir más metros cuadrados de lo permitido a cambio de desarrollar unidades de vivienda social o asequible.

Reflexiones finales

El aumento sostenido de hogares que optan por el alquiler como forma de tenencia de vivienda en Argentina refleja un cambio significativo en las preferencias habitacionales. Este cambio contrasta con la tradicional orientación hacia la vivienda en propiedad en las políticas habitacionales del país.

A lo largo de este análisis, hemos explorado diversas políticas y mecanismos destinados a mejorar el acceso a la vivienda en alquiler. Es fundamental destacar que no existe una solución universal aplicable directamente a todas las realidades. Más bien, es crucial reflexionar sobre cómo adaptar estrategias exitosas de otros países a las necesidades específicas de Argentina, los hogares inquilinos y los mercados locales de alquiler, teniendo en cuenta los desafíos particulares de cada contexto.

Las políticas de vivienda ofrecen una variedad de enfoques para afrontar los desafíos del mercado de alquiler. Desde estrategias que promueven la oferta de vivienda hasta aquellas que benefician la demanda, cada medida tiene implicaciones específicas y distintas repercusiones. En este sentido, evaluar la calidad y efectividad de estas políticas habitacionales se torna esencial para medir su contribución sustancial a la reducción del déficit habitacional, considerando las diversas necesidades y el impacto sobre diferentes grupos sociales y económicos.

²² Li, X. (2022). *Do new housing units in your backyard raise your rents?* *Journal of Economic Geography*, 22(6), 1309-1352.

²³ Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2007). *The effects of inclusionary zoning on local housing markets: Lessons from the San Francisco, Washington, DC, and suburban Boston areas.* *Furman Center for Real Estate and Urban Policy (New York University): Working Paper*, 07-05.22(6), 1309-1352.