

**XVI
Seminario Internacional de la
Red Iberoamericana de Investigadores
sobre Globalización y Territorio**

Blumenau, Brasil, 2020
25 a 27 de noviembre

Construcción, déficit habitacional y viviendas vacías en la ciudad de Rosario.

Un análisis a partir de los Censos Poblacionales

Hernán Lapelle, Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CIUNR) Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (FCEyE) de la Universidad Nacional de Rosario, E-mail: hlapelle@fcecon.unr.edu.ar

Paula Báscolo, Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística (FCEyE) de la Universidad Nacional de Rosario, E-mail: pbascolo@fcecon.unr.edu.ar

Resumo [em espanhol ou português]

El presente trabajo analiza el comportamiento del sector de la construcción en Rosario y su impacto en el déficit habitacional y en el stock de las viviendas vacías a partir de los últimos Censos Poblacionales. Se halló que los excedentes del sector agroexportador del sur de Santa Fe, generado gracias al auge de los precios internacionales de los commodities de principios del 2000, conllevan a un boom constructivo en la ciudad. Sin embargo, las nuevas viviendas no estuvieron al alcance



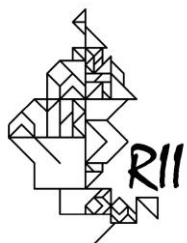
de toda la población dado que, entre los últimos dos Censos, el déficit habitacional se incrementó notablemente. No obstante, dicho auge constructivo no fue especulativo dado que no hubo una suba de las viviendas vacías (su proporción se mantuvo dentro de los registros históricos). Estas conclusiones son insumo clave para la elaboración de políticas públicas que tengan como eje central cubrir las necesidades habitacionales de la población.

Palavras-chave: Construcción; déficit habitacional; viviendas vacías; Rosario.

Abstract

This paper analyses the behaviour of construction sector in Rosario and its impact on the housing deficit and on the stock of empty houses from the last Population Censuses. It was found that the surpluses of the agro-export sector in southern Santa Fe, generated by the boom in international commodity prices in the early 2000s, led to a construction boom in the city. However, the new homes were not available to the entire population because the housing deficit increased notably between the last two Censuses. But construction boom was not speculative given that there was no rise in empty homes (their proportion remained within historical records). These conclusions are key input for the elaboration of public policies whose central axis is to cover the population's housing needs.

Keywords: construction, housing deficit, empty houses, Rosario.



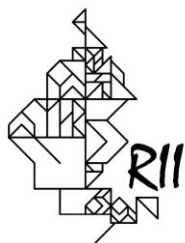
INTRODUCCIÓN

El sector construcción experimentó una importante expansión en Argentina y particularmente en Rosario en la década del 2000. El cambio de precios relativos que conllevó la salida de la Convertibilidad en 2002 y la suba de los precios internacionales de los commodities benefició al sector agropecuario del sur santafesino, el cual canalizó parte de sus excedentes en la adquisición de inmuebles (Lapelle, Castagna, & Woelflin, 2009). La desconfianza en el sistema financiero transformó al “ladrillo” en una fuente de ahorro más segura. Así se reactivó el sector de la Construcción y se transformó en uno de los principales dinamizadores de la economía local dado sus fuertes encadenamientos productivos, permitiendo incorporar desocupados provenientes de sectores vulnerables de la población por tratarse de una actividad mano de obra intensiva y en general poco calificada (Ghilardi, Lapelle, & López Asensio, 2009). Hacia finales de la década del 2000, el auge del sector encontró un punto de inflexión dada la crisis financiera internacional y el conflicto del gobierno nacional con el campo, principal demandante de inmuebles, junto con la suba de sus precios dado el proceso inflacionario del país.

El auge del sector en la década del 2000 se reflejó en la construcción de edificios, los cuales incrementaron su participación en los permisos municipales otorgados y en la cantidad de viviendas proyectadas. Dicha expansión se observó en el centro de la ciudad de Rosario debido a la prioridad que se le otorga al factor seguridad y la cercanía a los lugares de estudio, trabajo y esparcimiento que posee dicha zona. También se gestionaron emprendimientos multipropósitos de gran envergadura en la zona costera de la ciudad, que incluyeron construcción de edificios habitacionales, oficinas, centros comerciales, hoteles, así como infraestructura para el aprovechamiento recreativo del Río Paraná.

En este contexto cabe preguntarse, ¿cómo influyó la evolución del sector de la construcción en el déficit habitacional de la ciudad de Rosario? ¿El auge de la década del 2000 logró disminuirlo? ¿Cuál fue el destino final de dichas viviendas? ¿Fueron adquiridas con un fin especulativo, permaneciendo vacías u ociosas?

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar el comportamiento del sector de la construcción en la ciudad de Rosario y su impacto en el déficit habitacional y en el stock de viviendas vacías a lo largo de los últimos Censos de Población y Viviendas. La ciudad de Rosario se encuentra sobre el margen del Río Paraná, al sur de la Provincia de Santa Fe a unos 175 km de la capital provincial y a unos 297 km de la nacional. Según el CNPV 2010, en el área metropolitana que se conforma alrededor de ésta habita poco más de un millón doscientas mil



personas, siendo la tercera más importante del país luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Aglomerado Gran Córdoba.

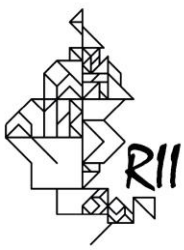
El trabajo se organiza en tres secciones. La primera analiza el comportamiento del sector de la construcción en la ciudad de Rosario entre 1994 y 2018 a partir de los permisos otorgados por la Dirección de Obras Particulares de la Municipalidad de Rosario. Esta fuente permite caracterizar el destino de las obras permisadas en la ciudad (superficie, univiviendas vs. Multiviviendas, cantidad de viviendas, localización, etc.). Seguidamente, se estudia el comportamiento del déficit cuantitativo y cualitativo a partir de los Censos Poblacionales. La tercera sección aborda la problemática de la vivienda vacía usando también como fuente de información los Censos. A modo de cierre se presentan las consideraciones finales del trabajo.

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA CIUDAD DE ROSARIO

A los fines de analizar la performance del sector de la construcción y, en especial, la vinculada a las viviendas en Rosario se recurre a las estadísticas de permisos otorgados por la municipalidad. Dicha fuente es sumamente valiosa dado que muestra la intención de construcción en la ciudad proveyendo cierta información adicional tal como el destino de la obra (vivienda, industria, almacenaje y galpones, etc.), su superficie, su emplazamiento territorial, entre otras.

La evolución de la superficie permisada entre 1994 y 2019 permite diferenciar tres períodos por los cuales atravesó la actividad del sector de la Construcción: i) caída durante la Convertibilidad, ii) recuperación y auge postconvertibilidad y, iii) crisis 2008/9 y posterior estancamiento (Figura 1). En el primero (1994-2001), la reducción promedio interanual en la cantidad de metros fue del 4%. Si bien en 1995 y 1996 se observan variaciones anuales positivas, a partir de 1996 se registra una tendencia descendente de los metros cuadrados permisados con una excepción en 2000 debido a la suba de los metros no residenciales.

Luego de la crisis de 2001/2, el total de metros permisados creció a una tasa anual del 35,5% entre 2003 y 2007, explicado por la buena performance de los destinados a multiviviendas (edificios) cuyo crecimiento promedio anual alcanzó al 62% en dicho período. Este auge puede explicarse por dos grandes factores: por un lado, la desconfianza en el sistema financiero producto del “corralito” en 2001 hizo que los excedentes generados en aquellos sectores favorecidos por la nueva relación cambiaria se dirigieran hacia el sector, y por otro lado, en los primeros años el sector mostró una alta rentabilidad producto de que los precios de los inmuebles tendieron a mantenerse en dólares, al tiempo que los costos en pesos caían considerablemente (IERIC, 2007). Esto trajo aparejado un cambio en los demandantes de las unidades inmobiliarias. La disminución de los salarios en



dólares provocada por la devaluación en 2002 alejó a los demandantes de vivienda propia, hecho reflejado en el estancamiento de demanda de unidades usadas (Ghilardi, Lapelle, & López Asensio, 2009). En reemplazo, apareció el inversor agropecuario del sur santafesino y región de influencia quién volcó gran parte de sus excedentes hacia el sector. Este excedente fue producto del aumento de los precios internacionales de los commodities, el gran volumen de granos producido y el efecto riqueza asociado a la devaluación del peso. Además, la desconfianza en el sistema financiero hizo que la inversión en ladrillos se transformara en el mejor sustituto de los activos ofrecidos por el primero.

Este nuevo demandante trajo aparejados cambios en la actividad de intermediación. La demanda ávida en colocar rápidamente sus excedentes deterioró el rol del intermediario inmobiliario. La comercialización de unidades no requería de un fuerte esfuerzo, de ahí que muchas constructoras comenzaron a vender su propio producto y, además, surgieron nuevos operadores inmobiliarios en segmentos de elevada informalidad debido a las bajas barreras que siempre presentó el mercado inmobiliario.

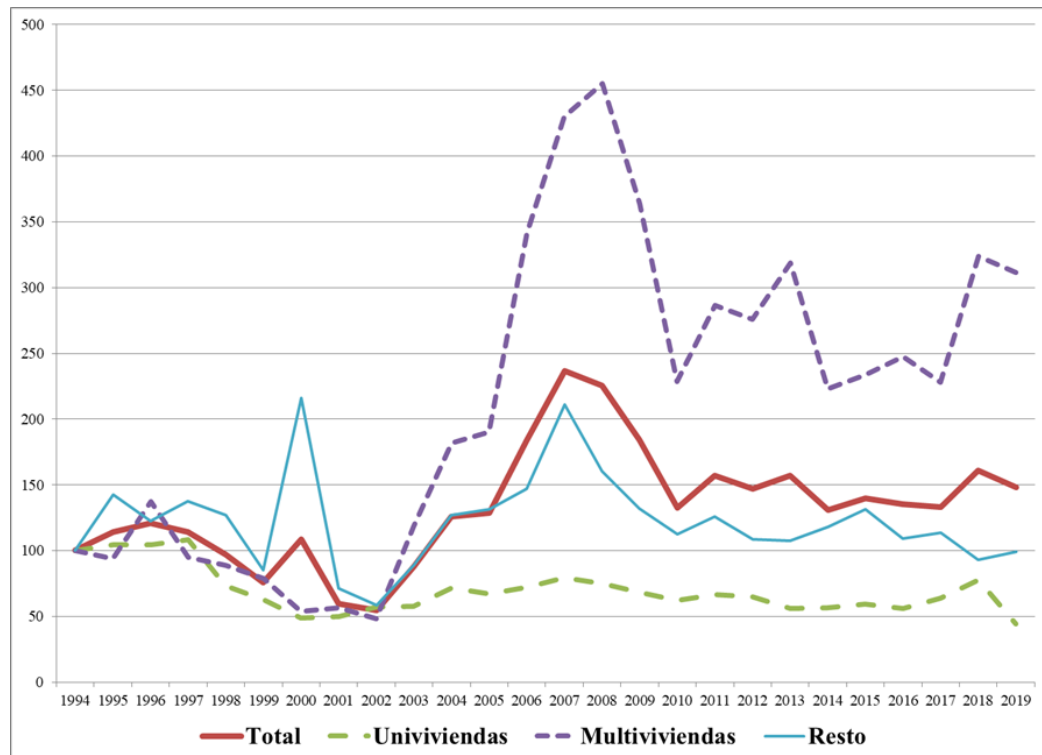
En el período 2007-2010, se observa una caída importante en los metros cuadrados permitidos, explicados principalmente por los destinados a multiviviendas, los cuales muestran una contracción interanual del orden del 20,1% en 2009 y de 37,2% en 2010. Esto es el resultado de la conjunción de diversos factores: crisis en el sector agropecuario, reducción de márgenes de rentabilidad de proyectos constructivos y sanción del nuevo código urbano en la ciudad de Rosario. En relación con el primero, el conflicto con el gobierno nacional en torno a las retenciones a las exportaciones introdujo un enrarecimiento del clima de negocios local, postergando las decisiones de inversión del sector agropecuario, afectando negativamente la actividad de la construcción. A ello debe sumarse la caída de los ingresos del agro debido a una fuerte sequía que afectó a la región en 2008 junto con la crisis económica internacional que contrajo fuertemente los precios de los commodities. La disminución proyectada de superficie a partir de 2008 también se explica por la progresiva reducción de los márgenes de rentabilidad de los proyectos constructivos debido a la creciente escasez de terrenos en buenas ubicaciones, incidiendo negativamente en los costos aunados a los aumentos en el resto de los rubros que no fueron convalidados por la demanda (IERIC, 2017). La sanción del nuevo código urbano de Rosario en 2008 introdujo un nuevo “ruido” a la actividad dado que redujo la altura permitida para la construcción en el primer anillo y en el anillo central de la ciudad (Avenida Pellegrini, Bulevar Oroño y el río) lo que incrementó los costos del sector. En un terreno del radio céntrico donde antes se podía construir un edificio con 12 pisos, el nuevo código urbano ahora permite uno de siete. Esto explica la caída en los metros cuadrados permitidos, en especial los de multiviviendas, así como también la fuerte suba del año previo a esta



modificación dado que muchos desarrolladores se anticiparon a solicitar el permiso para no ser alcanzados por el nuevo código.

Posteriormente, la superficie permitida mantuvo un comportamiento estable entre 2010 y 2019, donde los guarismos de 2014 y 2017 se asemejan a los valores de 2010 y con un crecimiento entre puntas de aproximadamente un 12%. Si se considera los destinos, el correspondiente a multiviviendas (edificios) muestra una evolución similar al general sólo que con variaciones un poco más acentuadas (subidas más pronunciadas a igual que las caídas). En cuanto a univiviendas, recién en 2017 y 2018 se observa un fuerte crecimiento, aunque también fue el destino que más cae en 2019 (42,6% mientras que la caída en multiviviendas fue 3,7%).

Figura 1: Evolución de la superficie permitida según destino de la obra. 1994-2019. 1994=100



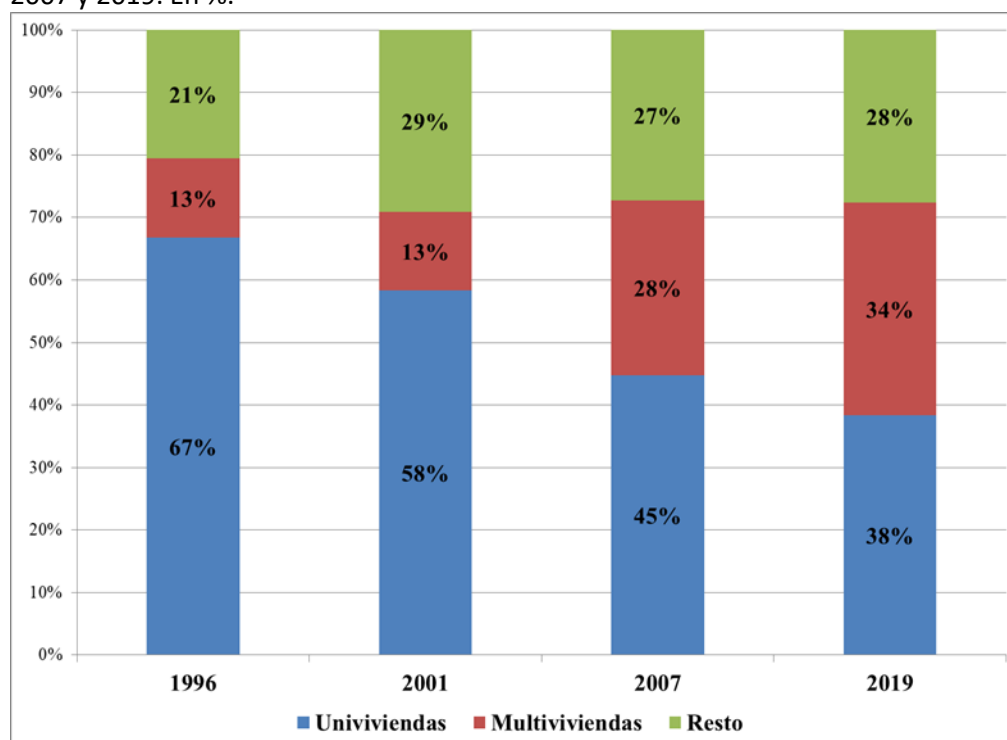
Fuente: elaboración propia en base a datos de Obras Particulares de la Municipalidad de Rosario.

En relación con la distribución de los permisos, se registra un cambio a partir de la crisis de 2001/2 cuando pasa a tener una mayor proporción aquellos destinados a multiviviendas en detrimento de las univiviendas. En 1996, máximo nivel durante la Convertibilidad, la proporción de permisos destinados a univiviendas ascendía al 67% mientras que multiviviendas representaba el 13% (Figura 2). Durante la



crisis de 2001, la distribución se mantiene, pero en 2007, máximo nivel pos-Convertibilidad, las multiviviendas alcanzan al 28% de los permisos de dicho año mientras que las univiviendas representan el 45%. En 2019, último año disponible, la distribución de permisos entre univiviendas y multiviviendas es muy similar a 2007.

Figura 2: Distribución anual de los permisos otorgados según tipo de obra. 1996, 2001, 2007 y 2019. En %.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Obras Particulares de la Municipalidad de Rosario.

También se observa el cambio en la composición entre univiviendas y multiviviendas en cuanto a la cantidad de las viviendas proyectadas¹ (Tabla 1). Si se considera los períodos intercensales, entre 2002 y 2010, se permitieron un total de 43.919 viviendas nuevas, lo cual representa un incremento del 136% en relación con la etapa 1994-2001². En términos promedios, entre 2002-2010, se permitieron una media de 4.880 viviendas anuales, lo que representa un incremento del 109% en relación con el período anterior. Dichas subas se explican por las viviendas nuevas permitidas en multiviviendas: entre 2002 y 2010 se proyectaron unas 4.385 viviendas anuales mientras que el promedio anual de

¹ En el caso de univiviendas, cada permiso otorgado en construcción de una nueva obra se puede asociar a una vivienda nueva pero no así en las multiviviendas.

² No se dispone de los datos de permisos entre 1991 y 1993.



1994-2001 fue de 1.570. La situación contraria se observa en univiviendas donde el número de viviendas nuevas proyectadas en promedio descendió de 760 unidades anuales entre 1994 y 2001 a 495 en la etapa 2002-2010. Igual comportamiento se observa en el período 2011-2019: la cantidad de viviendas anuales promedio es aún más alta (5.180 viviendas anuales), explicado por el mayor número en multiviviendas (4.795 viviendas anuales) y una contracción en univiviendas (385 viviendas anuales).

Tabla 1: Cantidad de viviendas nuevas permisadas según univiviendas y multiviviendas.

Período	Multiviviendas		Univiviendas		Total Viviendas	
	Cant.	Var	Cant.	Var	Cant.	Var
1994-2001	12.556		6.083		18.639	
2002-2010	39.468	214%	4.451	-27%	43.919	136%
2011-2019	43.153	9%	3.468	-22%	46.621	6%
Promedio						
1994-2001	1.570		760		2.330	
2002-2010	4.385	179%	495	-35%	4.880	109%
2011-2019	4.795	9%	385	-22%	5.180	6%

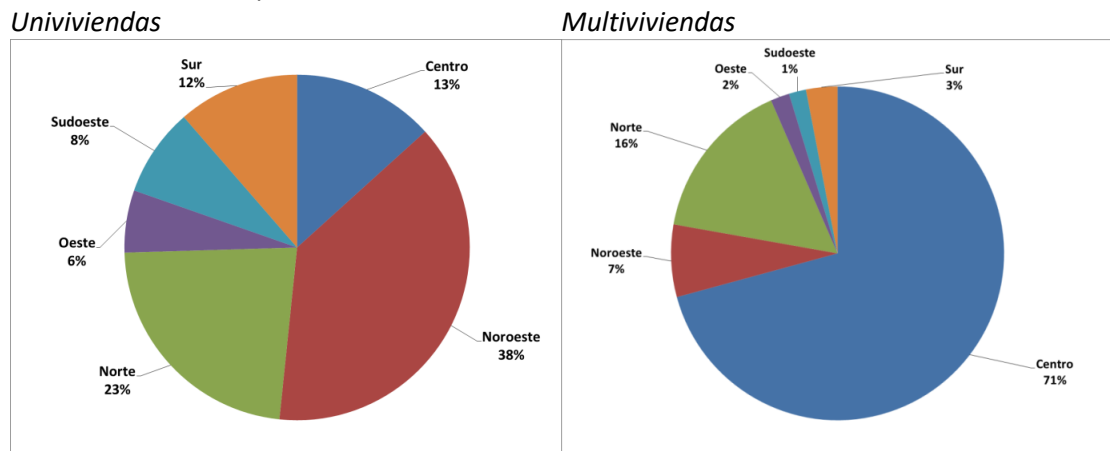
Fuente: elaboración propia en base a datos de Obras Particulares de la Municipalidad de Rosario.

Una característica para resaltar es que la mayor actividad se reflejó en un área limitada de la ciudad de Rosario, tal como sucedió en Buenos Aires y Córdoba. Específicamente, las nuevas construcciones se concentraron en el centro de la ciudad debido que la gente prioriza la seguridad, la cercanía a los lugares de estudio, trabajo y esparcimiento que dicha zona otorga. También es importante mencionar la generación de emprendimientos multipropósitos de gran envergadura en la zona costera que incluyeron la construcción de edificios habitacionales, oficinas, centros comerciales, hoteles, así como infraestructura para el aprovechamiento recreativo del Río (Lapelle, López Asensio, & Woelflin, 2011). Lo recién mencionado puede observarse en la figura 3, donde se observa que el distrito centro constituye el principal destino de la superficie permisada de multiviviendas (edificios) con una participación del 71% en el período acumulado 2013-2019³. En el caso de las univiviendas se hicieron se proyectaron principalmente en los distritos Noroeste y Norte, donde la disponibilidad de terrenos en mayor.

³ No se dispone de información por distritos para los años previos. Sin embargo, informantes calificados del sector manifiestan que esta distribución prevalece desde antes.



Figura 3: Distribución de los metros cuadrados de viviendas por distritos municipales de Rosario. Acumulado período 2013-2019. En %.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Obras Particulares de la Municipalidad de Rosario.

Lo analizado muestra que la actividad de la construcción tuvo una mejora significativa después de la crisis de 2001/2. Ello se manifestó en el incremento notable en la superficie proyectada en los primeros años pos-convertibilidad, la cual tuvo una importante caída con la crisis de 2008/9 pero luego se mantuvo con niveles más o menos estables hasta el final del periodo en 2019. Este comportamiento también repercutió en el mayor número de viviendas permisadas pos-crisis de 2001/2, principalmente en edificios y concentradas en el área central de la ciudad. En este contexto, cabe preguntarse si dicho auge permitió disminuir el déficit habitacional en Rosario, tema a estudiarse en la sección siguiente.

DÉFICIT HABITACIONAL

La vivienda es una de las necesidades básicas para la población, de ahí que el acceso a la misma se encuentra en la agenda política de todos los gobiernos. La manera de estudiar ello es a través del déficit habitacional, el cual se aborda, tradicionalmente, desde dos enfoques: el cuantitativo y el cualitativo. El déficit habitacional cuantitativo refiere a una insuficiencia del parque habitacional existente (stock), ya sea por una relación de escasez de la oferta, como por las condiciones materiales de las viviendas ocupadas. Básicamente se trata de estimar las unidades necesarias para que exista una relación de uno a uno entre viviendas adecuadas y familias que necesitan alojamiento. Su definición involucra diferenciar entre parques de vivienda adecuado e inadecuado desde el punto de vista de estándares mínimos y determinar la demanda potencial de vivienda, lo que involucra variables referidas a la estructuración de hogares y núcleos familiares (Arriaga Luco, 2003).



Entonces, para conocer la cantidad de hogares por vivienda, se hace indispensable caracterizar el tipo de vivienda según sus atributos físicos. Se distinguen tres grupos: a) Viviendas adecuadas o no deficitarias, son aquellas en condiciones materiales satisfactorias y que no requieren reparación o ampliación, b) Viviendas recuperables son las que deben ser modificadas cualitativamente para transformarlas en viviendas adecuadas y c) Viviendas irrecuperables; aquellas en las cuales la calidad constructiva es tan precaria que impide mejorarla y exige su reemplazo por una nueva vivienda.

El déficit habitacional cuantitativo se define por la relación numérica entre viviendas y hogares y por la residencia en viviendas de tipo irrecuperable, pudiéndose distinguir entre simple y compuesto. El déficit habitacional cuantitativo simple (DHCS) surge de la diferencia entre el total de hogares y el total de Viviendas particulares habitadas, mientras que el déficit habitacional cuantitativo compuesto (DHCC), se estima sumando al anterior las viviendas irrecuperables habitadas, considerándose como tal a los ranchos, casillas, local no construido para habitación, vivienda móvil y persona viviendo en una pieza en hotel familiar o en una pensión.

Según el CNPV 2001, el DHCS era de 7.551 viviendas en la ciudad de Rosario lo que representa cerca de 2,7% de los hogares, mientras que, en 2010, dicho valor se incrementa notablemente siendo la diferencia simple entre hogares y viviendas de 30.554 viviendas, y pasando a representar el 9,5% de los hogares (Tabla 2). Esto se explica fundamentalmente porque el número de hogares creció entre los censos más que la cantidad de viviendas (16% vs. 8%). Si bien, tanto en la provincia de Santa Fe como en el total país, se reproduce la misma situación, la misma no es tan acentuada como la registrada en la ciudad de Rosario y en el Departamento Rosario⁴. Mientras que en la Provincia los hogares aumentaron 17%, las viviendas lo hicieron en 12% y en el total país el incremento de hogares fue del 20,8% vs 12% de incremento en las viviendas, entre los censos 2010 y 2001⁵.

⁴ El Departamento Rosario está integrado por las localidades de Arroyo Seco, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Acebal, Albarellos, Álvarez, Alvear, Arminda, Carmen del Sauce, Coronel Bogado, Fighiera, General Lagos, Ibarlucea, Piñero, Pueblo Esther, Pueblo Muñoz, Soldini, Uranga, Villa Amelia, Zavalla, Coronel Domínguez.

⁵ No es posible realizar el cálculo del DHCS para el año 1991 para la ciudad de Rosario. En cuanto al Dpto Rosario el DHCS era de 11.635 viviendas, representado el 3,7% en 1991 y con una reducción en 2001. En este período la variación registrada en el stock de viviendas es mayor al incremento de los hogares, lo que lleva a la caída en el DHCS.



Tabla 2: Déficit habitacional cuantitativo en Rosario, Departamento Rosario, Provincia de Santa Fe y Total País, Años 1991-2001 -2010

	1991			2001				2010			
	Dpto. Rosario	Prov. De Santa Fe	Argentina	Rosario	Dpto. Rosario	Prov. de Santa Fe	Argentina	Rosario	Dpto. Rosario	Prov. de Santa Fe	Argentina
Hogares	317.122	803.021	8.927.289	275.622	332.442	872.132	10.073.625	320.532	392.533	1.023.777	12.171.675
Viviendas particulares habitadas	305.487	774.598	8.515.441	268.071	322.554	846.549	9.712.661	289.978	354.541	948.369	11.317.507
DHCS*	11.635	28.423	411.848	7.551	9.888	25.583	360.964	30.554	37.992	75.408	854.168
% DHCS	3,7	3,5	4,6	2,7	3	2,9	3,6	9,5	9,7	7,4	7

Notas: *DHCS: déficit habitacional cuantitativo simple.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC – CNPyV (1991, 2001 y 2010).

En cuanto al segundo componente⁶, la cantidad de viviendas irrecuperables en la ciudad de Rosario disminuyó del 4,5% de los hogares en 2001 al 2,7% en 2010. Dicho comportamiento se repite en el departamento Rosario, en la Provincia de Santa Fe y en el total del país. La reducción de las viviendas irrecuperables tanto en términos absolutos como relativos, expresa una mejora generalizada del parque total de viviendas, por lo que el aumento que se registra del déficit cuantitativo compuesto (DHCC), que pasa del 7,2% en 2001 al 12,2% en 2010 para la ciudad de Rosario, se explica exclusivamente por el crecimiento acelerado del número de hogares y por las dificultades de acceso a las viviendas.

Con respecto al déficit habitacional cualitativo, el mismo se refiere a “viviendas que deben ser mejoradas en sus atributos de materialidad, servicios y/o espacio y su cómputo se refiere a viviendas con problemas recuperables, diagnosticados con información sobre la tipología, materialidad, dotación de servicios y densidad de los recintos habitables” (Arriagada Luco, 2003, pp. 8). Su estimación se realiza del siguiente modo:

$$\text{Déficit habitacional cualitativo} = \frac{a + b + c - d}{\text{total de hogares}}$$

Siendo:

a) Hogares en departamentos y casas tipo A (viviendas aceptables o no deficitarias) sin red de agua ni red de cloacas, es decir, localizadas en un medio urbano no consolidado.

⁶ Los datos disponibles no permiten realizar dicho cálculo para 1991.



b) Hogares en departamentos y casas tipo A con hacinamiento crítico; es decir, donde habitan más de 3 personas por cuarto, en viviendas no deficitarias.

c) Hogares en casas tipo B. Estas viviendas son consideradas recuperables dado que presentan, al menos, una de las siguientes condiciones: 1. tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); ó 2. no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, ó 3. no disponen de inodoro con descarga de agua.

d) Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas y, a la vez, con hacinamiento crítico (para no contar dos veces a estos hogares).

Las estimaciones realizadas muestran que el déficit habitacional cualitativo en la ciudad de Rosario, Departamento Rosario, Provincia de Santa Fe y total país, experimentaron mejoras en 2010 respecto a 2001. Particularmente en Rosario el déficit cualitativo pasó del 7,7% de los hogares en 2001 al 7% en 2010, siendo una de las zonas del país donde se presentan las condiciones más favorables, en especial si se considera que, en la provincia de Santa Fe y el total país, las proporciones para 2010, se sitúan por encima del 20%.

Del análisis de esta sección, se observa que entre los dos últimos censos poblacionales disponibles el Déficit habitacional cualitativo mejoró, pero no así el cuantitativo. Es decir, la diferencia entre la cantidad de hogares y el número de viviendas se incrementó en la ciudad de Rosario entre 2001 y 2010. Y lo hizo en un contexto de auge constructivo, tal como se vio en la sección anterior a ésta. Por lo tanto, cabe indagar si el incremento en el stock de viviendas en la ciudad fueron viviendas que quedaron vacías, deshabitadas, como mero resguardo de valor tal como muchos actores locales lo sugieren.

VIVIENDAS VACÍAS

Desde el punto de vista económico, una vivienda vacía representa un uso ineficiente de los recursos, dado que la misma podría ocuparse con fines alternativos (costo de oportunidad). Por el lado urbanístico, la existencia de viviendas vacías lleva a la despoblación, la pérdida de equipamiento comunitario y la marginalidad, entre otros. Pero, además, constituye una violación al derecho, en especial cuando se considera que el acceso a la misma debe estar garantizado.

En este contexto, muchos países comenzaron a legislar con el objetivo de mitigar este problema, en especial cuando el número de personas sin hogar comenzó a crecer en las economías desarrolladas durante la década del 90. La legislación se direccionó en dos sentidos: por un lado, con el fin de movilizar las viviendas vacías, es decir generando incentivos para que vuelvan a estar en el mercado



(alquiler o venta) y por otro, hacia el desarrollo de políticas de vivienda social sin intervenir en las vacías (Escajedo, Garrido, & Gorrotxategui, 2001). La intervención pública asumió su propia conceptualización del término vivienda vacía (también denominada como vacante, abandonada, inhabitable, entre otras) por lo que existe una multiplicidad de criterios.

En Bélgica, uno de los primeros antecedentes es la Ley Federal de 1993 de la cual nacieron todo tipo de normativas sobre vivienda vacía que van desde el ámbito federal hasta municipal pasando por el regional. Se puede resumir la existencia de tres grandes situaciones calificables como “vivienda vacía”: a) desocupación, que está vinculada al desuso de la vivienda; b) abandono, relacionada con el deterioro de una vivienda (la misma puede encontrarse ocupada); c) inhabilitada, vinculada con el deterioro de una vivienda sumado a la falta de elementos de confort mínimos (tales como sanitarios). Para su materialización como tal, los poderes públicos lo presumen a través de ciertos hechos. En el caso de desocupación, la falta de domiciliación (no hay ninguna persona domiciliada en la vivienda) así como niveles de consumos energéticos y de agua que se consideran mínimos (5 m³ de agua y consumo inferior 10 Kw en el caso de electricidad). Para el abandono, se observan distintos signos tales como ventanas rotas, jardín descuidado, ausencia de puertas, grietas en paredes, graves desperfectos en los tejados. En el caso de inhabilitación y/o desocupación, se presta atención a la falta de mobiliario indispensable para ser habitada, como pueden ser sanitarios, agua corriente, entre otros. En los tres casos, la legislación exige un período mínimo de permanencia de la vivienda en dicho estado, el cual varía en función del ente territorial que aprueba la norma pero, en general, van desde los seis meses a los dos años. Vale considerar que una segunda residencia o de vacaciones está excluida de los instrumentos de intervención, aunque los propietarios asumen impuestos que gravan a éstas.

La legislación francesa en esta materia nace en los años noventa cuando se concretaron leyes que pretendían garantizar el derecho a la vivienda en el marco de la obligación de solidaridad. Aquí el objeto de intervención es aquella vivienda cuyo titular no la pretende usar, es decir la posee deliberadamente en desuso. Se considera como vivienda vacía cuando reúne uno de los siguientes requisitos: está habitable, es decir, está cubierta, cerrada y provista de elementos mínimos de confort (instalación eléctrica, agua corriente y sanitarios), está deshabitada y vacía de muebles o provista de un mobiliario insuficiente para que pueda ser ocupada y la vacancia se prolonga al menos durante un plazo. Se excluye de la definición anterior cuando se trata de una segunda residencia o necesita importantes labores de rehabilitación para ser habitable (aquellos que excedan del 25% del valor de la vivienda) o se utiliza al menos durante 30 días consecutivos en ese plazo o bien, la vacancia es ajena a la voluntad de su titular.



El proceso que detecta la existencia de una vivienda vacía es cuando no pagan la *taxe d'habitation*. Cuando ello ocurre, el gobierno francés envía un oficio de pago de la tasa por vivienda vacía. También representantes del Estado investigan a través de la consulta a organismos de distribución del agua, gas, electricidad o teléfono, así como a través de consultas con profesionales del sector inmobiliario con el fin de conocer el detalle de la vacancia.

En el caso de Inglaterra, la preocupación por la vivienda vacía nace en 1994 cuando se crea una entidad sin fines de lucro y con asignación presupuestaria pública denominada como Agencia de Hogares Vacíos (*Empty Homes Agency*) ante la necesidad de resolver el incremento de personas sin techo. La definición de vivienda vacía se vincula con el tiempo de desocupación, estableciéndose un periodo superior a seis meses, considerándose a éste como el tiempo normal para una situación de tránsito. Las razones de desocupación no importan como criterio general aunque existen algunas excepciones: a) su titular no posee otra vivienda pero la mantiene desocupada porque por motivos laborales o de cuidado a otras personas residen temporalmente en otro lugar; b) su titular reside temporalmente en otro lugar porque necesita recibir cuidados; c) son segundas residencias o viviendas de vacaciones; d) son viviendas en proceso de venta o alquiler (la intención del propietario de incluir su propiedad en el mercado ha de ser verdadera); e) son viviendas en proceso de determinación de su titularidad a causa del fallecimiento de su titular; y f) concurre alguna otra causa recogida en otras disposiciones (ejemplo: militar destinado temporalmente a otro lugar, etc.). El proceso que determina la existencia de una vivienda vacía está a cargo de agentes locales que llevan adelante un proceso de investigación que involucra: preguntar a los vecinos, observar signos externos de la casa como por ejemplo que las ventanas estén rotas; la autoridad debe conocer la situación administrativa de las viviendas, los planes urbanísticos, la situación personal y las intenciones de los propietarios entre otras.

En España, la legislación en este tema no es uniforme a lo largo de todo el territorio. No obstante, el Censo de Población y Vivienda de 2001 llevado a cabo en todo el país consideró que una vivienda desocupada o vacía es cuando no es la residencia habitual de alguna persona y no es utilizada de forma temporal o esporádica. Se tratan de viviendas deshabitadas y disponibles para la venta, alquiler o abandono (Vinuesa, De la Riva, & Palacio, 2008).

En Argentina, el CNPHyV 2010 considera que una vivienda está habitada cuando al momento de realizar el operativo censal, el encuestador encuentra personas presentes o aunque contaban con todas las personas temporalmente ausentes, luego de indagar con vecinos y/o porteros, le informaron que alguien vive allí. Por su parte, una vivienda se considera deshabitada por diversos motivos: se encuentra en alquiler o venta, ó está en construcción, ó se usa como comercio,



oficina o consultorio, ó se usa para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal, ó por otra razón. De este modo, el CNPHyV 2010 considera viviendas deshabitadas tanto aquellas que no están efectivamente disponibles para este uso (comercio, oficina o consultorio) como las que no están en condiciones de ser habitadas (en construcción).

Según datos del CNPHyV 2010, en la ciudad de Rosario se registraron un total de 357.057 viviendas particulares, de las cuales 67.079 no se encontraban con personas presentes al momento de realizarse el operativo censal, es decir el 18,8% de las mismas. De éstas unas 23.719 viviendas se encontraban con todas las personas temporalmente ausentes, 12.048 estaban en construcción o siendo utilizadas como comercio, oficina o consultorio y aproximadamente 12.000 estaban en el mercado para alquiler y/o venta (por lo que temporalmente están deshabitadas) y poco menos de 18.000 estaba deshabitada por alguna otra razón.

Tabla 3: Viviendas que no pudieron ser Censadas en la ciudad de Rosario y departamento Rosario, según motivos. En cantidad de viviendas y en %. Año 2010.

Motivos	Rosario		Dpto. Rosario	
	Cant. Viviendas	%	Cant. Viviendas	%
Con todas las personas temporalmente ausentes	23.719	35,4%	26.904	33,6%
En alquiler o venta	12.003	17,9%	12.949	16,2%
En construcción	2.837	4,2%	4.423	5,5%
Se usa como comercio, oficina o consultorio	7.054	10,5%	7.625	9,5%
Se usa para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal	3.553	5,3%	6.989	8,7%
Por otra razón	17.913	26,7%	21.150	26,4%
Total	67.079	100%	80.040	100%

Fuente: Elaboración propia en base a CNPHyV 2010

Si se consideran las diferentes definiciones adoptadas a nivel internacional sólo unas 17.913 viviendas relevadas en el CNPHyV 2010 podrían asimilarse al concepto de vivienda vacía en la ciudad de Rosario, lo que representa el 5% del total de viviendas particulares. Dichos guarismos se corresponden a las viviendas consideradas como deshabitadas cuyo motivo responde a “por otra razón”. El resto de las viviendas particulares deben tenerse en cuenta como no vacías por las siguientes razones. En el caso de las viviendas clasificadas como “con todas las personas temporalmente ausentes”, se verificó, a través de una consulta al Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), que el censista la ponía bajo dicha categoría cuando lograba chequear con un vecino y/o portero que dicha vivienda se encuentra habitada, sólo que está vacía al momento del operativo. En lo que respecta a viviendas “en alquiler o venta”, se corresponden a viviendas que están disponibles en el mercado y que temporalmente están vacías, por lo que no

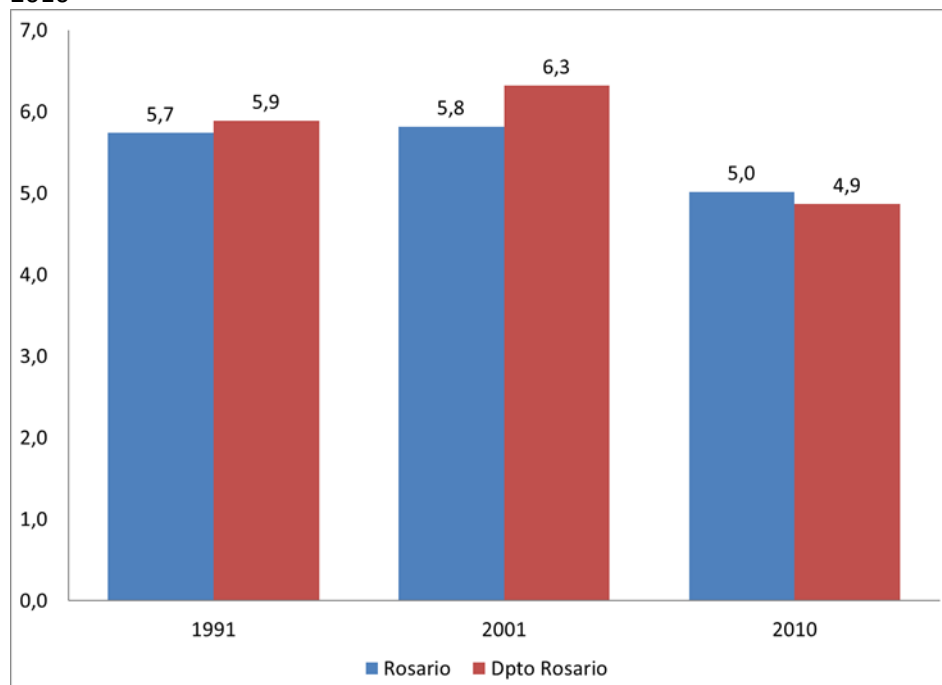


sería motivo de intervención pública según lo analizado en los antecedentes internacionales. La categoría “en construcción” no puede considerarse como vacía dado que no están en condiciones de ser habitadas. En lo que respecta a las clasificadas en vivienda que “se usa como comercio, oficina o consultorio” tampoco pueden considerarse como vacías debido a que tienen otro fin al habitacional y, por ende, no están disponibles en el mercado. Finalmente, las viviendas que fueron clasificadas como “se usa para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal” no suelen tomarse como vacías sino como segundas residencias según evidencian los antecedentes internacionales.

La proporción de viviendas vacías en la ciudad de Rosario es algo superior a la registrada en el promedio nacional (4,2%) pero inferior en relación con la provincia de Santa Fe (5,2%) para el año 2010.

En relación con la evolución de las viviendas vacías, la comparación intercensal muestra que para los años 1991 y 2001 la proporción de viviendas vacías en la ciudad de Rosario se mantiene bastante estable, para luego registrar un descenso en el año 2010. Similar situación se presenta para el departamento Rosario, presentando en el año 2010 la proporción más baja de viviendas vacías de los últimos 20 años.

Figura 4: Proporción de las Viviendas vacías en Rosario y Dpto. Rosario. Años 1991-2001-2010



Fuente: Elaboración propia en base a CNPHyV 1991, 2001, 2010.



Estos datos resultan relevantes dado que en la comparación intercensal 2001-2010 se registra un incremento en la cantidad de viviendas de Rosario y del área en alrededor del 33% del total, como se presentó en la sección 1 (Tabla 1).

Por otro lado, con el objetivo de conocer la distribución dentro de la ciudad de Rosario de las viviendas vacías, se analizó la proporción de viviendas vacías en el total de viviendas, empleando datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010. La unidad de análisis espacial adoptada fue el radio censal, que es la unidad de agregación de los datos más pequeña que los Censos ponen a disposición.

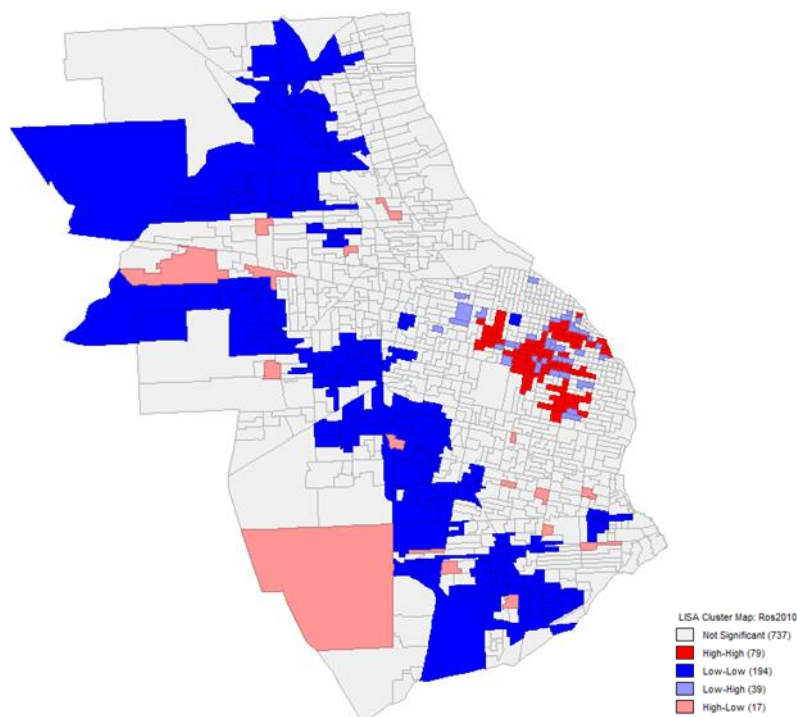
Se aplicaron técnicas de Análisis exploratorio de datos espaciales, las cuales dieron como resultado el mapa LISA7 (Figura 5). El mismo muestra, en diferentes colores, radios censales en que la proporción de viviendas vacías es significativamente diferente (alta o baja) que la media de Rosario⁸. En el mapa:

- Las zonas coloreadas de rojo, referenciadas como High-High (alto-alto), son conglomerados de radios con valores altos, rodeados de radios que, en promedio, también tienen valores altos.
- Las zonas coloreadas de azul, referenciadas como Low-Low (bajo-bajo) tienen la misma interpretación que el anterior pero para valores bajos.
- Las zonas coloreadas de celeste, referenciadas como Low-High (bajo-alto), son aquellas donde hay radios de valores bajos rodeados de otros que, en promedio, son de valores altos.
- Las zonas coloreadas de rosa, referenciadas como High-Low (alto-bajo), son aquellas donde ciertos hay radios con valores altos rodeados de otros que, en promedio, son de valores bajos.
- Los radios censales no coloreados son aquellos que tienen proporciones de viviendas vacías que no se diferencian significativamente de la media.

⁷ Sigla en inglés de Indicadores locales de asociación espacial.

⁸ En adelante, cuando se habla de valores “altos” o “bajos” se entiende que son “significativamente altos” o “significativamente bajos”, en el sentido estadístico del concepto de significación.

Figura 5: Mapa LISA de la proporción de viviendas vacías. Año 2010



Fuente. Elaboración propia con datos y cartografía de IPEC Santa Fe.

En la figura 5 se destacan varios conglomerados, muy cercanos entre sí, de valores alto-alto (coloreados de rojo) situados en la Zona Central (micro y macrocentro) de la ciudad de Rosario. Esto significa que allí se concentran las mayores proporciones de viviendas vacías de toda la ciudad, ya que no se observan conglomerados de este tipo en otras partes.

Esos conglomerados, a su vez, están orlados o intercalados con conglomerados de valores bajo-alto (coloreados en celeste). Se trata de aquellos donde radios con valores bajos aparecen rodeados de radios con valores que, en promedio, son altos. En otras palabras, los valores bajos son valores atípicos en zonas de valores generalmente altos.

Ambos grupos de conglomerados, donde prevalecen o abundan proporciones de viviendas vacías altas, conforman una región discontinua pero bastante extensa, que cubre una gran parte de la Zona Central que se extiende al sur de calle Santa Fe.

Como contrapartida, casi toda la periferia de la zona densamente urbanizada de la ciudad está ocupada por una sucesión casi continua de conglomerados de valores



bajo-bajo. La única discontinuidad importante se observa en el barrio de Fisherton, a los lados de la avenida Eva Perón.

También se observan radios dispersos con valores Alto-bajo, es decir, valores atípicos altos en medio de valores bajos.

Como apreciación general, puede decirse que la distribución de viviendas vacías en Rosario presenta el mismo patrón de distribución geográfica que tienen muchas otras variables socioeconómicas en la ciudad: un patrón de oposición centro-periferia.

Conclusão

A lo largo del presente trabajo se analizó la relación entre la evolución del sector de la construcción con el déficit habitacional y las viviendas vacías en la ciudad de Rosario. En particular, se encontró que entre 2001 y 2010 la ciudad experimentó lo que se puede llamar un boom constructivo. En los primeros años de la posconvertibilidad, se registró un notable incremento en la superficie proyectada. Este comportamiento repercutió en el mayor número de viviendas permisadas pos-crisis de 2001/2, principalmente en edificios y concentradas en el área central de la ciudad.

El auge constructivo no estuvo al alcance de toda la población dado que el déficit habitacional cuantitativo simple (DHCS), que relaciona el número de viviendas particulares habitadas con el número de hogares, se incrementó significativamente entre 2001 y 2010. En 2001, el 2,7% de los hogares requería de una vivienda en la ciudad de Rosario, mientras que en 2010 la proporción se situó en 9,5%. En igual período, la cantidad de viviendas irreuperables en la ciudad disminuyó del 4,5% de los hogares en 2001 al 2,7% en 2010. Esta reducción expresa una mejora generalizada del parque total de viviendas, por lo que el aumento del déficit cuantitativo se explica por un crecimiento acelerado del número de hogares y en sus dificultades de acceso a las mismas.

No parece evidenciarse que el auge constructivo haya incrementado el stock de viviendas vacías en la ciudad de Rosario, ya que las mismas representan el 5% del total de viviendas, proporción que se mantuvo estable a lo largo de los censos (1991, 2001 y 2010). De este modo, se puede desterrar la visión meramente especulativa del boom constructivo que establecía la adquisición de inmuebles que no se destinaban al mercado inmobiliario y que sólo se dirigían a incrementar el stock de viviendas vacías como pura reserva de valor.



Lo anterior indica la necesidad de definir estrategias de acceso a la vivienda para cubrir las necesidades habitacionales de la población. La vivienda, considerada tradicionalmente como una de las necesidades básicas para la humanidad, es un componente importante de la inversión. Y en muchos países es el mayor acervo de riqueza. Las conclusiones de esta investigación son un insumo clave para la elaboración de políticas públicas que tiene como eje central la vivienda.

REFERÊNCIAS

Arriaga Luco, C. (2003). América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. *Población y Desarrollo*.

Escajedo, L., Garrido, P., & Gorrotxategui, M. (2001). Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa. *Realidad Urbana*, 7-55.

Ghilardi, M., Lapelle, H., & López Asensio, G. (2009). La cadena de la construcción en Rosario: dinámica reciente y perspectivas ante la crisis. **14° Reunión Anual de la Red Pymes**. Santa Fe: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral.

IERIC. (2007). **Crecimiento de la Actividad de la Construcción y Disponibilidad de Mano de Obra**. Estudio en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Buenos Aires: Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción.

IERIC. (2017). **Informe anual correspondiente al año 2015**. Buenos Aires: IERIC.

Lapelle, H., López Asensio, G., & Woelflin, M. L. (2011). El sector construcción-inmobiliario a una década de la crisis 2001. **Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística** (págs. 1-15). Rosario: Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.

Vinuesa, J., De la Riva, J. M., & Palacio, A. (2008). **El fenómeno de las viviendas desocupadas**. Fundación General de la UAM.