

PROYECTO DE LEY

MODIFICACIÓN DE HERENCIA VACANTE PARA VIVIENDA DESTINADA A ADULTOS MAYORES

Artículo 1°.- Modifícase el Art. N° 12 del Capítulo III “De la realización de los bienes y su destino” de la Ley N° 52, el que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 12.- Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas hábiles de reputado un bien como herencia vacante, el Procurador/a General debe notificar al Instituto de la Vivienda de la Ciudad, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles, se expidan sobre si dicho bien reputado como herencia vacante puede recibir destino directo de utilidad pública en el ámbito de sus competencias vinculadas a políticas habitacionales y/o de cuidado.

En caso afirmativo, el Procurador/a General debe disponer en el mismo término, la incorporación del bien que conforma la herencia reputada vacante al patrimonio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para ser afectado al área que se haya expedido afirmativamente. Si dos o más áreas de Gobierno se expidiesen afirmativamente, se respetará el orden de prioridad planteado en el párrafo anterior.

Si todas las áreas manifestaren que el bien que conforma la herencia reputada vacante no es necesario para su gestión, dicho bien

se enajena en público remate a través del Banco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un plazo de sesenta (60) días hábiles administrativos. El producto de los bienes subastados debe incorporarse a los fondos citados en el artículo siguiente, una vez pagadas las deudas del causante, deducidos los gastos causídicos y, en su caso, pagada la comisión que corresponda al denunciante.

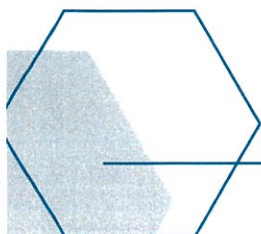
Según corresponda, la Auditoría General de la Ciudad debe controlar la efectiva utilización de los bienes o recursos resultantes de su subasta con arreglo a los fines previstos.”

Artículo 2°.- Modifícase el Art. N° 13 del Capítulo III “De la realización de los bienes y su destino” de la Ley N° 52, el cual queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 13.- El producto de los bienes subastados en concepto de herencias vacantes mencionados en el artículo N° 12 de la presente ley debe incorporarse en partes iguales a las siguientes partidas presupuestarias (o las que las reemplacen en el futuro, con la misma finalidad):

- a) Programas y operatorias previstas en el marco del Art. 5° de la Ley N° 341;*
- b) Creación de hogares, refugios y casas destinadas para mujeres y sus hijas/os menores de edad, que sufren o hayan sufrido alguna situación de violencia basada en género;*
- c) Creación de residencias de estadía permanente para personas adultas mayores.*

Artículo N° 3.- Comuníquese, etc.



FUNDAMENTOS

Sr Presidente.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de impulsar un proyecto de Ley para modificar el esquema de herencia vacante bajo la Ley N° 52 de la Ciudad de Buenos Aires.

En el marco de las distintas temáticas que aborda el CESBA vinculadas a la calidad de vida de quienes habitan la Ciudad de Buenos Aires y con el objetivo de explorar su situación habitacional, el presente informe pretende establecer puntos de partida analizando diversos aspectos de su realidad. Para ello, se presenta la evolución de determinadas variables en la última década y -en los casos que fuese posible- su proyección a futuro, con el fin de articularlos y utilizarlos como el fundamento para pensar nuevas políticas públicas que atiendan futuros escenarios de conflictividad social.

Entendiendo que la Comisión de Inclusión Social, Derechos Humanos, Géneros y Diversidad de la que formamos parte tiene como horizonte justamente el desarrollar una agenda vinculada con las problemáticas que sufren los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, partimos de analizar la evolución de la población inquilina y la propietaria en la Ciudad, así como también el desarrollo de su mercado inmobiliario en la última década. Luego, presentaremos la evolución de los costos de alquiler y su relación con los ingresos medios familiares.

A continuación, se demostrará la proyección poblacional de la Ciudad para los próximos diez años y se pretenderá definir relaciones entre todas estas temáticas, señalando lo que creemos que podrían ser potenciales situaciones conflictivas vinculadas a la problemática

habitacional para las personas adultas mayores. Finalmente, se presentarán una serie de recomendaciones vinculadas a modificar la legislación porteña vigente, de manera tal que la misma pueda adaptarse a los desafíos del futuro.

Este trabajo no pretende agotar discusiones, sino servir como el puntapié inicial para el debate entre las diversas organizaciones de la sociedad civil que confluyen de manera fraternal en el Consejo Económico de la Ciudad de Buenos Aires.

Una primera versión de este informe fue presentada a fines de 2023. Sin embargo, para poder darle continuidad durante 2024 al trabajo iniciado, se difunde esta nueva versión que contiene la actualización de la mayoría de los valores presentados (en base a la disponibilidad de los mismos).

Población inquilina y población propietaria en la Ciudad de Buenos Aires

Según los datos finales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2022, el 54,5% de los encuestados en la ciudad de Buenos Aires respondió que la vivienda particular que habitaba era propia, siendo el distrito con el valor más bajo de todo el país y alejado por más de 14 puntos porcentuales del promedio nacional (68,9%).

Con valores similares, los datos relevados por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) de la Ciudad indican que desde 2003 a 2023, la población propietaria disminuyó del 64,4% al 50,5% y quienes alquilan o arriendan ascendieron desde el 23,9% al 35,7%. Sin embargo, cabe mencionar que durante el 2023 el 13,7% de los hogares habitaron viviendas sin ser propietarios ni inquilinos, bajo otros

formatos de tenencia (ocupación, préstamo, cesión, por trabajo, entre otros). De esta manera, es posible afirmar que en dicho año, casi la mitad -49,4%- de los hogares porteños no eran propietarios de la vivienda que habitaban.

Cuando se analiza en términos etarios, los únicos datos existentes son los elaborados por la DGEyC en base al Censo nacional de 2010¹. Ellos arrojaron que el 25% de los jefes de hogar adultos mayores de entre 65 a 74 años eran inquilinos, arrendatarios o se encontraban en una situación irregular² respecto a la propiedad que habitaban. Dicho valor disminuía hasta el 22,5% en el caso de las personas de más de 75 años. Sin embargo, para los jefes de hogar de hasta 64 años, el porcentaje que no era propietario de la vivienda trepaba hasta el 50,2%.

Hasta el momento, no se ha realizado este mismo análisis etario sobre los datos finales del Censo nacional de 2022 por lo que es imposible establecer si hubo alguna variación al respecto.

El mercado inmobiliario porteño

En paralelo a presentar la evolución de la población propietaria e inquilina en la Ciudad, es útil señalar lo ocurrido en el mercado inmobiliario durante los últimos años con el fin de intentar establecer vinculaciones entre construcción de viviendas y el real acceso a las mismas.

Muchas veces, cuando se habla de crisis habitacional en la ciudad de Buenos Aires, también se menciona como solución la construcción de más viviendas. Sin embargo, los datos demuestran que viviendas hay pero lo que falta es que diversos sectores de la sociedad - especialmente, sectores bajos, medios-bajos y medios- puedan

adquirirlas. En este sentido, la DGEyC informa que entre el primer trimestre de 2013 y el mismo trimestre de 2021 -último trimestre con datos relevados-, se construyeron en suelo porteño 6,9 millones de metros cuadrados entre obras chicas, medianas y grandes.

Al profundizar estos números en relación a los metros cuadrados destinados para vivienda, los datos oficiales están incompletos para los años 2016 y 2017 y luego de febrero de 2019, directamente dejaron de publicarse. Sin embargo, es posible afirmar que entre 2013 y febrero de 2019 se construyeron en la Ciudad aproximadamente 51.140 viviendas, de las cuales más de 17.000

- el 34% del total- eran viviendas suntuosas³. Lamentablemente, no existen registros respecto a las viviendas nuevas desde marzo de 2019 hasta la actualidad.

Año	Tipo de vivienda				Cantidad total
	Sencilla	Confortable	Lujosa	Suntuosa	
2013	2397	1049	714	1689	5849
2014	3137	1088	874	1308	6407
2015	2532	941	512	1099	5084
2016	2579	1571	1352	3650	9152
2017	3539	2752	1665	5032	12988
2018	2176	3008	997	3770	9951
Ene y Feb 2019	286	490	47	886	1709

A pesar de no disponer de datos oficiales sobre construcción posteriores al primer trimestre de 2021, existe información respecto a los permisos de obra efectivamente otorgados para construcción donde se pueden discriminar los correspondientes a univiviendas y multiviviendas, así como su superficie implicada para los años 2021, 2022, 2023 y el primer trimestre de 2024. En este sentido, es posible afirmar que en todo este período mencionado se otorgaron 3.647 permisos de obra, que implicaron aproximadamente 7.426.909 m² (entre obras nuevas y ampliaciones de construcciones ya existentes). Esto da cuenta de que en los últimos tres años se otorgaron permisos para construcción por una superficie aún mayor que la construida entre 2013 y 2021.

Sintetizando, en el período analizado se observa un fenómeno de crecimiento ininterrumpido de la construcción, con la incorporación de más de 50.000 nuevas viviendas al parque habitacional porteño mientras que, en paralelo, también se reduce la población propietaria y crece el fenómeno de inquilinización de quienes habitan la Ciudad.

En este punto entonces es necesario tener en consideración la evolución de los valores de los alquileres. Según las estadísticas oficiales del Gobierno porteño, el costo de alquiler promedio de un departamento de 2 ambientes en la Ciudad pasó de \$2.579 en enero de 2013 a \$392.840 en abril de 2024. En igual período, un departamento de 3 ambientes evolucionó de \$3.861 a \$596.028.

Por el lado de los ingresos, las estadísticas de la Ciudad aportan información sobre el ingreso total familiar de los hogares a partir de 2015. En este sentido, el promedio de ingresos totales familiares de 2015 fue de \$17.652, al mismo tiempo que el valor promedio de alquiler de un departamento de 2 ambientes en dicho año fue de \$4.855 y el de uno de 3 ambientes fue de \$7.660. Al relacionarlos, se observa que

el alquiler de un departamento de 2 ambientes implicaba el gasto del 27,5% del total de los ingresos, mientras que uno de 3 ambientes absorbía el 43,4% de los mismos. Si se lleva este cálculo a valores de 2023, el promedio de ingresos familiares para ese año fue de \$403.981, pero el desmedido incremento en el valor de los alquileres hizo que un alquiler de un 2 ambientes consumiera el 47,4% del total y un departamento de 3 ambientes un 68,9% del mismo. Cabe mencionar que estos cálculos no tienen en cuenta los gastos de servicios ni expensas.

Proyección de crecimiento poblacional en próximos 10 años

Los datos presentados hasta el momento indican un crecimiento constante de la construcción en la última década, con la incorporación de miles de viviendas nuevas, a la par de una disminución de la población propietaria y un aumento de aquellos que deben alquilar para disponer de un techo. Así mismo, también se observa un crecimiento en el valor de los alquileres, lo cual se refleja en que los hogares deben destinar una proporción mayor de sus ingresos familiares para pagarlos, respecto a lo que ocurría diez años atrás.

En este contexto, es interesante observar ahora las proyecciones poblacionales existentes para la ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de evaluar la importancia de diseñar políticas públicas que puedan anticiparse ante un potencial escenario donde existan sectores de la población adulta mayor no propietaria con crecientes dificultades para solventar los costos económicos habitacionales y graves riesgos de quedar en situación de calle.

Es importante señalar que las proyecciones de población surgidas del Censo de 2010 establecían que para el año 2034, el 18,4% de la



población de la Ciudad de Buenos Aires tendrá más de 65 años, en comparación con el 17% estimado para 2024. Estamos hablando de un aproximado de 566 mil personas, 41.000 más que en 2024 pero con el agregado de que la población total de la ciudad en 2034 sería menor en 12.000 personas que la de 2024. Estos datos confirman el proceso de envejecimiento poblacional que sufre la Ciudad, por el crecimiento de la esperanza de vida.

Ante este panorama, vale mencionar que el Gobierno porteño dispone de un programa que otorga un acompañamiento económico a personas mayores de 60 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El mismo fue creado en 2007 por Decreto 211/2007 como Programa de Otorgamiento de Subsidios Alternativos a la Institucionalización, actualmente conocido como programa “Vivir en Casa”. Su función es cubrir gastos ocasionados por alquiler, expensas u otras prestaciones relacionadas a la vivienda, de manera tal que las personas adultas mayores puedan seguir residiendo en sus casas y evitar su internación en los hogares de residencia permanente.

El programa “Vivir en Casa” es ejecutado actualmente por la Dirección General de Políticas Asistenciales para Personas Mayores, dependiente del Ministerio de Salud de la Ciudad. Para acceder al subsidio, los postulantes deben tener 60 años o más; poseer una residencia de 2 años como mínimo en la ciudad; ser autoválido o con un leve nivel de dependencia; no ser inquilino de una familia legalmente responsable del adulto solicitante y no recibir ningún otro tipo de subsidio habitacional. El plazo máximo del beneficio es de dos años, renovable en tanto el beneficiario continúe cumpliendo los requisitos exigidos.

Según información brindada por la Dirección a través de una Solicitud de Acceso a la Información Pública, entre 2007 y 2023 se

solicitaron 14.355 subsidios, otorgándose efectivamente 9.795, es decir el 68% de los solicitados. Cabe mencionar que el monto otorgado ascendía a \$350 en 2007, mientras que los últimos datos correspondientes a 2023 indicaban un valor de \$12.200. En este sentido, la Resolución 492/2013 del entonces Ministerio de Desarrollo Social establecía que el subsidio no podría ser inferior al monto estipulado para la Canasta Básica Alimentaria para el Adulto Equivalente determinada por el INDEC al momento de su otorgamiento, revisable anualmente. Sin embargo, este valor ya en enero de 2023 alcanzaba los \$23.315, es decir casi el doble del subsidio otorgado.

El presupuesto del programa Vivir en Casa efectivamente ejecutado hasta octubre de 2023 fue de \$403.346.558. Si se estima un gasto total anual de \$146.4008 por solicitante, el presupuesto ejecutado implicaría una cobertura de 2.755 personas. Sin embargo, en el mismo período se habían entregado 233 subsidios.

Finalmente, es necesario analizar la información existente respecto a aquellas personas adultas mayores que hoy ya se encuentran en situación de calle. A mediados de 2017, diversas organizaciones de la sociedad civil, junto con el Ministerio Público de la Defensa, el Consejo de Organizaciones de la Defensoría del Pueblo y la Presidencia de la Auditoría General, llevaron adelante un relevamiento de las personas que se encontraban en situación de calle dentro de la Ciudad de Buenos Aires⁹.

Como resultado del mismo se relevaron 4.413 personas, de las cuales 4.079 efectivamente se encontraban en situación de calle y 334 estaban en riesgo de situación de calle. A su vez, 2.252 personas fueron encuestadas para obtener información sobre su condición, arrojando el dato de que el 15% de ellas tenía entre 50 y 59 años y aquellas con

60 años o más alcanzaban el 8% del total. Es importante el primer dato ya que, a seis años de su realización, un porcentaje de ese 15% actualmente podría estar engrosando el grupo de mayores de 60 años que habitan la calle.

Por su parte, el Gobierno porteño realizó un Censo en 2021¹⁰ relevando por observación a aquellas que se encontraban efectivamente en situación de calle y a quienes se encontraban pernoctando en un Centro de Inclusión Social (CIS). Finalmente, se contabilizaron 2.573 personas en situación de calle, de las cuales 1.605 pernoctaban en un CIS y el resto en la calle. En relación a las edades, el 18,5% de quienes estaban en un CIS era mayor de 60 años, mientras que este valor disminuía al 7,9% en el caso de quienes vivían en la calle.

Más allá de los datos reflejados, no existe en la Ciudad de Buenos Aires un seguimiento anual de las personas que habitan la calle, por lo que no posible observar su evolución en el tiempo.

Este informe presenta un contexto para pensar qué políticas podrían implementarse desde el Estado de la Ciudad de Buenos Aires para atender eficazmente los problemas sociales que se originarían si se confirma la evolución de una población envejecida no propietaria, con mayores dificultades para cubrir los costos de los alquileres y en un creciente riesgo de quedar en situación de calle.

Cabe mencionar que en la actualidad estos problemas habitacionales ya son una realidad para distintos sectores de la sociedad, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y con graves riesgos de quedar en la calle. Las mujeres víctimas de violencia de género son tal vez el mejor ejemplo para confirmar la necesidad de diseñar nuevas políticas habitacionales que garanticen un techo digno para su inclusión social. Sin embargo, se ha decidido enfocar este trabajo

en la población adulta mayor debido a la magnitud que asumiría este sector en su proyección a una década.

El Estado porteño cuenta con determinados recursos que no han sido tenidos en cuenta hasta el momento para la implementación de políticas habitacionales. Estamos hablando de los inmuebles obtenidos como herencias vacantes los cuales, según la Ley N° 52 de la Ciudad¹¹, deben ser enajenados en público remate a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires y lo obtenido en la subasta debe destinarse a un fondo específico para gastos de inversión del Ministerio de Educación e Innovación.

A su vez, la Ley N° 52 establece también la posibilidad de que durante los primeros 10 días hábiles, el Ministerio de Educación pueda solicitar que un bien reputado como herencia vacante no sea subastado, sino que se destine a alguna de sus áreas de competencia. Para ello, previamente el Procurador General debe informar al Ministerio de Educación sobre la existencia de los bienes.

Este mecanismo podría ser también aplicable para otras áreas de Gobierno, como el Instituto de la Vivienda de la Ciudad -que cuenta con un Banco de Inmuebles y del cual depende la implementación de la Ley N° 341- o el Ministerio de Salud, que tiene bajo su órbita a los hogares de residencia permanente para personas adultas mayores.

Entonces, modificar la Ley N° 52 podría implicar el desarrollo de una nueva política habitacional para facilitar el alquiler o construcción de viviendas por parte del Estado porteño, por ejemplo. Como se pretendió demostrar con los datos anteriores, la población propietaria decrece mientras la inquilina crece. Al mismo tiempo, los valores de las propiedades en el mercado, en relación con los ingresos de la población, hacen que sea cada vez más difícil ser propietarios y ahora debe sumársele las dificultades para pagar los alquileres, por eso la

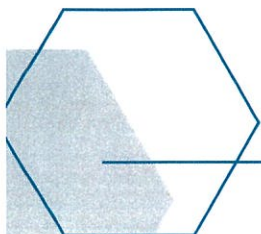
construcción de viviendas o el destino de las existentes para su locación desde el Estado podría ser algo positivo.

Las herencias vacantes del Estado porteño

Para desarrollar este aspecto, en un primer momento se analizaron todas las publicaciones en el Boletín Oficial de la República Argentina de remates oficiales realizados entre los años 2013 y 2024 (ver ANEXO) en los cuales intervino el Banco de la Ciudad por cuenta, orden y en nombre de la Procuración General de la Ciudad para disponer de bienes inmuebles que integran el acervo de Herencias Vacantes.

Como resultado, puede afirmarse que el Estado porteño dispuso la venta de 481 inmuebles -entre departamentos, casas, lotes y locales comerciales-, con una superficie de 26.300 m² como mínimo (ya que muchos de ellos no tenían las superficies cargadas), equivalentes a dos manzanas y media y pudiendo obtener un estimado de \$2.937.664.700 y 4 millones de dólares¹² en todo el período, si se consideran tan sólo los valores de las ofertas base¹³. Cabe mencionarse que varios de estos inmuebles fueron ofertados en reiteradas oportunidades debido a la falta de oferentes.

Por todo lo antes señalado, entendemos que la Ley N° 52 podría modificarse y reorientarse para que el Gobierno de la Ciudad disponga de un nuevo instrumento que le permita brindar soluciones habitacionales, ya sea estableciendo que los recursos obtenidos en las subastas tengan como destino alternativo la implementación de líneas de créditos hipotecarios o programas de Autogestión para la Vivienda y Fideicomisos -en el Marco de la Ley N° 341-, así como también evitando su remate y destinando directamente los inmuebles a la creación de un parque



habitacional público que funcione bajo un régimen de alquiler estatal, con prioridad para sectores sociales vulnerables.

Es útil mencionar que evitar la subasta de las herencias vacantes y conformar un parque habitacional público permitiría al Estado porteño no sólo brindar una solución a una problemática que crece día a día, sino también capitalizarse con nuevas propiedades que engrosen el patrimonio público.

1- Dirección General de Estadística y Censos (2015), La situación de los adultos mayores en la Ciudad de Buenos Aires, Informe de resultados N° 852.

2- Según Indec, incluye a hogares Propietarios de la vivienda solamente, Ocupantes por préstamo y en Otra situación.

3 Según la definición operativa de la DGEyC, es decir que poseen ascensor con acceso privado o un solodepartamento por piso; ascensor de servicio; más de tres habitaciones y tres baños de servicio; living o living-comedor que excedan de 42 m² de superficie; importantes ambientes de recepción; pileta de natación; cuerpo independiente para vivienda de servicio, entre otros.

4 Disponible en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=9599>

5 DGEyC, Ingreso total familiar, per cápita familiar (promedio en pesos) y distribución del ingreso total por fuente (%). Ciudad de Buenos Aires. 1er. trimestre de 2015/4to. trimestre de 2023. Disponible en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=68277>

6. Los datos nales del Censo de 2022 no actualizaron la proyección poblacional.

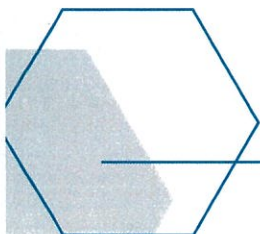
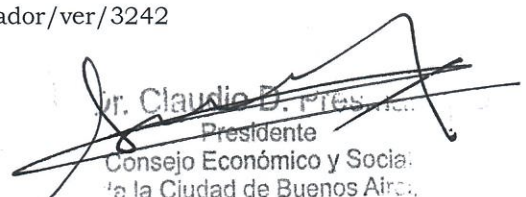
7 https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_10_230073639E21.pdf

8 Subsidio de \$12.200, multiplicado por 12 meses.

9 Ministerio Público de la Defensa y otros (2017), Primer Censo Popular a personas en situación de calle, Ciudad de Buenos Aires. Disponible en <https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/Relevamiento%20de%20personas%20en%20situacion%20de%20calle%20vfinal%2028.8.pdf>

10 DGEyC (2021), Censo a Personas en Situación de Calle de la Ciudad de Buenos Aires. Mayo de 2021, CABA. Disponible en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=121599>

11 Disponible en <https://digesto.buenosaires.gob.ar/buscador/ver/3242>



Dr. Claudio D. Pres. del
Presidente
Consejo Económico y Social
de la Ciudad de Buenos Aires.