

INFORME

EL PRESUPUESTO DE LA CIUDAD PARA LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN 2017

3.11.2016



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia

DERECHO A LA CIUDAD

INTRODUCCIÓN

El pasado 30 de septiembre, el Poder Ejecutivo de la Ciudad envió a la Legislatura el proyecto de presupuesto para el año 2017 a fin de ser debatido y posteriormente aprobado. Es en este momento cuando se determinan cuáles son las prioridades y qué políticas y obras públicas se planean realizar el año siguiente y cuáles no; es un momento clave para quienes vivimos, trabajamos y transitamos la ciudad, y hacemos uso de sus espacios, ya que lo que se decida en estos días repercutirá en nuestras vidas y en la configuración de la ciudad. Es cierto que luego se pueden realizar modificaciones y recortes, recurso del que los distintos gobiernos hacen uso y abuso, pero en líneas generales las partidas presupuestarias se fijan durante esta discusión y la orientación de las políticas a desarrollar se pueden identificar a través de estas asignaciones.

La ciudad ha asumido fuertes compromisos en términos de derechos sociales y cuenta con un marco constitucional y normativo sumamente progresivo en cuanto al rol del Estado en la garantía de los derechos de sus habitantes, especialmente de los sectores marginalizados. La vocación de cumplimiento de estas obligaciones constitucionales, necesariamente se debe reflejar en el presupuesto.

En este informe nos proponemos analizar el presupuesto que en 2017 está orientado a la efectivización del derecho a la vivienda, observando la asignación a los organismos encargados de la implementación de la política habitacional a la luz de una mirada integral de todo el presupuesto. Es nuestra intención que el presente informe sea un aporte para la discusión legislativa, en la cual esperamos se abran los espacios de participación ciudadana previstos en el Art. 52° de la Constitución de la Ciudad.

SITUACIÓN HABITACIONAL DE CABA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En la ciudad de Buenos Aires cada vez más personas tienen problemas para acceder a la vivienda. Cerca de medio millón de habitantes se encuentran en situación de emergencia habitacional. En cuanto a residentes en villas y asentamientos, en 10 años se duplicó su población y según datos de la Secretaría de Hábitat e Inclusión del GCBA, se estima cercana a los 275.000 habitantes. Asimismo, ya en 2010 se produjo un aumento de los hogares inquilinos del 51% respecto al 2001, y en la actualidad sólo 1 de cada 2 porteños es propietario de su vivienda. Esto se suma a la problemática de las

viviendas desocupadas, que asciende a un 13% del parque habitacional¹, generando una presión aún mayor para aquellas familias que quieren resolver su situación habitacional en el mercado formal de alquiler.

El acceso a una vivienda digna y un hábitat adecuado no es una mera aspiración personal, sino que es un derecho constitucional que para ser efectivo requiere de la intervención estatal. Este crecimiento exponencial del déficit habitacional no se da sólo por un problema de menores ingresos o mayores dificultades individuales, sino que es el propio Estado el que, por acción u omisión, a través de políticas públicas, genera facilidades para la inversión inmobiliaria con fines especulativos a la vez que dificultades para resolver el acceso a la vivienda de los sectores de medianos y de bajos recursos.

En la discusión del proyecto de presupuesto 2017 para el área de vivienda nos encontramos con un aumento en la asignación de recursos con respecto a los años anteriores, cuando la caída de los porcentajes destinados era alarmante. Esta mayor asignación se relaciona con los anuncios por parte del Ejecutivo local de la implementación de 4 proyectos de urbanización en las villas 31-31bis, 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita.

Al mismo tiempo, se produce un cambio en la asignación presupuestaria de los distintos organismos destinados a vivienda. Desde su creación en 2011, a la Secretaría de Hábitat e Inclusión se le otorgó preeminencia con respecto al IVC, al igual que a la UGIS, recortando prácticamente todo el presupuesto al programa de Villas del Instituto. Esta tendencia se revierte en la propuesta presupuestaria para el año 2017, en la que el histórico Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas (PRIT), del IVC, vuelve a tener el respaldo presupuestario necesario para llevar adelante parte de los proyectos anunciados.

Cabe destacar que según la lectura del presupuesto para 2017, se puede observar que si bien es cierto que se produce un cambio en la política de vivienda de la actual gestión con respecto a los dos períodos precedentes, los proyectos de urbanización mencionados se condicen a la vez con otros proyectos urbanísticos que el GCABA quiere llevar adelante en la cercanía de esos barrios, más allá de las obligaciones normativas que en algunos casos desde hace más de 20 años caían sobre el Ejecutivo local. En el caso de la urbanización de la Villa 20, por ejemplo, sus terrenos se encuentran linderos a la construcción de la Villa Olímpica, proyecto de gran envergadura al cual se le

¹ Según datos del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Julio 2014.

asigna casi el mismo presupuesto que a la urbanización de las Villas 31 y 31 bis.

Por último, es preocupante que los proyectos de urbanización se encuentren atados al financiamiento externo, ya sea por toma de deuda o por venta de tierra pública. Para garantizar la sustentabilidad del proceso de urbanización resulta esencial que sus partidas presupuestarias no se encuentren condicionadas a la obtención de recursos externos, y que se aseguren fondos acordes a los costos de las obras proyectadas y a los equipos profesionales (técnicos y sociales) que permitan sostener el proceso en el tiempo.

LA VIVIENDA EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2017²

En el proyecto de presupuesto presentado para 2017 se destinan \$9.164.271.832 a la Función Vivienda³. Este monto representa el 5,1% del

2 Aclaraciones metodológicas

Para dar mayor claridad a la lectura del documento, explicamos el alcance con el que se usan en el texto algunos términos y las operaciones que se realizaron para permitir un mejor análisis.

Ajustes por Inflación: A los efectos de contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales, se presentan cifras ajustadas a precios constantes de 2015.

La serie de precios utilizada para el cálculo de las partidas en términos reales surge de un empalme realizado con las series de IPC-9 provincias hasta 2014, índice de San Luis para 2015 e inflación esperada según Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM) publicado por el BCRA para 2016 y 2017.

Precios constantes o reales: Aluden a los montos ajustados por inflación.

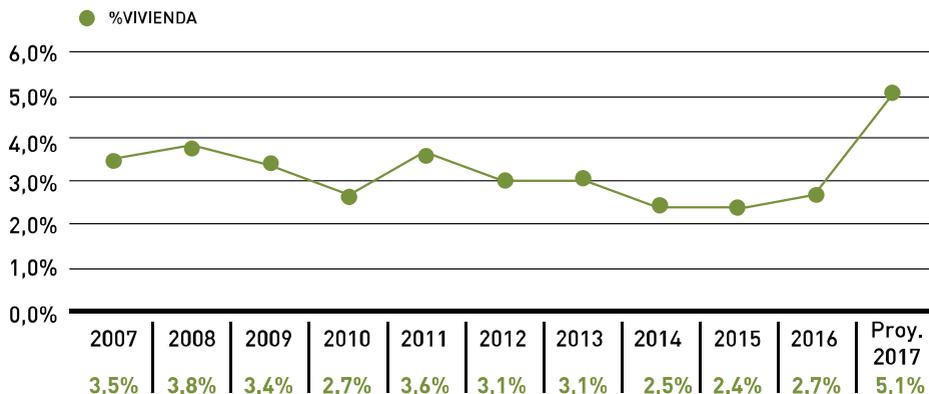
Precios nominales o corrientes: Precio de un bien o servicio en un momento concreto del tiempo en dinero.

Créditos: Cuando se habla de “crédito original” o “crédito de sanción” se hace referencia al crédito aprobado originalmente por la Legislatura. Con la expresión “crédito vigente”, en cambio, se hace referencia al límite máximo disponible para gastar en el momento en que se presenta determinada información, independientemente de lo que haya sido aprobado al inicio del año (si el crédito no tuvo modificaciones durante el año, el crédito vigente coincidirá con el original). Cuando hablamos de Crédito devengado es lo que efectivamente se ha ejecutado.

3 Esta función se refiere a acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda. Esta función se ejecuta principalmente a través de los programas a cargo del Instituto de Vivienda de la Ciudad, del Programa “Titularidades del Dominio” de la Secretaría Legal y Técnica, los programas “Recuperación Barrio Parque Donado-Holmberg” y “Desarrollo de la Infraestructura Urbanística” a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, y el programa “Intervención social

presupuesto total de la Ciudad⁴. Durante la última década se produjo un sostenido descenso de la partida asignada a la Función Vivienda. Este año se verifica una suba importante con respecto a 2016, cuando representó sólo el 2,7% del presupuesto total de la Ciudad. El aumento tiene que ver con la suba exponencial del monto asignado al Instituto de Vivienda de la Ciudad.

PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE LA CIUDAD DESTINADO A VIVIENDA 2006 - PROYECTO 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

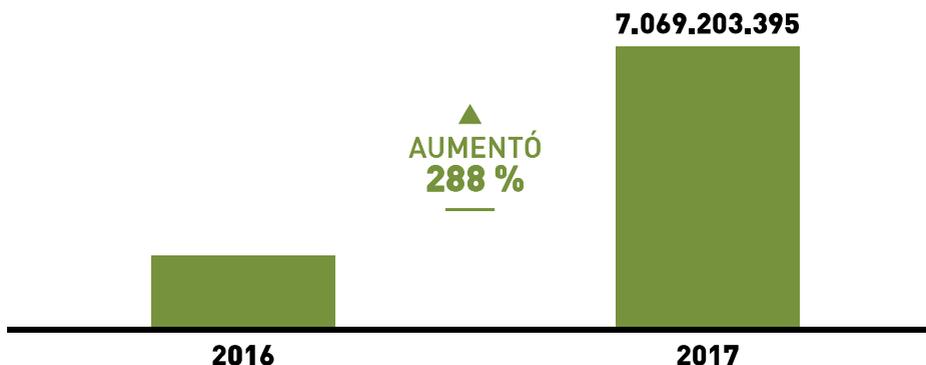
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD (IVC)

El presupuesto asignado al IVC ha ido disminuyendo desde el año 2011 al presente, no sólo en los créditos sancionados y vigentes, sino en las ejecuciones. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto 2017 tiene asignados \$ 7.069.203.395. Esto representa un aumento exponencial con respecto al presupuesto sancionado de 2016, aunque continúa siendo un tema alarmante las subejecuciones constantes del organismo, que al segundo trimestre de 2016 sólo había gastado efectivamente el 24,6% del presupuesto vigente para el año en curso. Del presupuesto total del IVC para 2017, \$6.017.638.480 corresponde a la realización de obras.

en Villas de Emergencia y N.H.T" a cargo de Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

4 *El presupuesto total de la CABA se proyecta en \$178.223.097.691.*

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD
2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

El IVC tiene 5 proyectos prioritarios para 2017 y cuentan con la mayor asignación presupuestaria del organismo:

1. Urbanización Villa 20.
2. Urbanización Rodrigo Bueno.
3. Urbanización Playón de Chacarita.
4. Obras y créditos en Lamadrid.
5. Proyectos edilicios en la cuenca Matanza Riachuelo.

Además, según el proyecto de ley que refiere al presupuesto del Instituto, van a desempeñar las siguientes acciones:

- A. Otorgar líneas de crédito a largo plazo y tasa subsidiada para la adquisición de viviendas ya construidas.
- B. Promover los proyectos que presenten los vecinos para la construcción de viviendas propias a través del otorgamiento de financiamiento a largo plazo con tasas significativamente más bajas que las de mercado.
- C. Estimular las actividades de las cooperativas de trabajo en los complejos habitacionales desarrollados por el Instituto tendientes a su mantenimiento y mejora.

- D. Construir nuevos emprendimientos edilicios para vecinos de bajos recursos.
- E. Regularizar la situación de muchos vecinos a los cuales el IVC les ha adjudicado la vivienda y aún no se ha efectivizado la escrituración.⁵

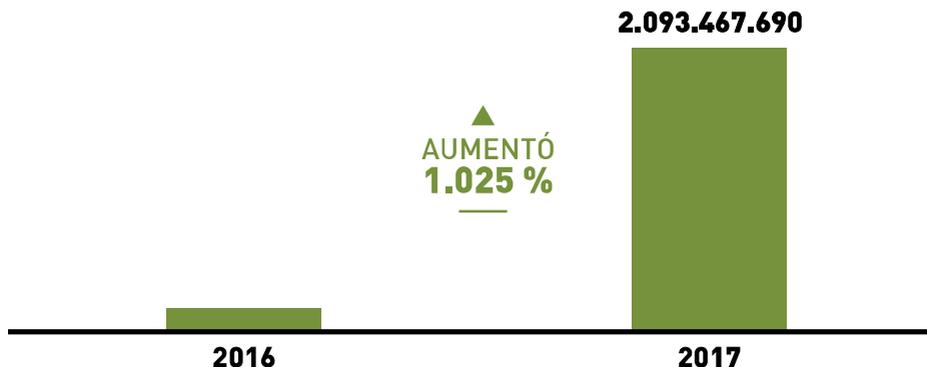
	PROYECTO 2017
ACTIVIDADES COMUNES	565.733.835
COLONIA SOLA	26.000.000
CRÉDITOS 1RA VIVIENDA	17.201.800
CRÉDITOS LEY 341/964	393.900.000
MEJOR VIVIR	10.950.000
REHABILITACIÓN CONJUNTOS URBANOS	2.449.710.405
REHABILITACIÓN LA BOCA	163.882.625
REINTEGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE VILLAS	2.093.467.690
VIVIENDAS CON AHORRO PREVIO	1.348.357.040
TOTAL IVC	7.069.203.395

Si analizamos algunos programas en particular, aquellos que mayor asignación presupuestaria presentan en relación a 2016 y a la serie histórica, son los destinados a la urbanización de villas (PRIT) que van a implementar los proyectos de Villa 20, y algunas otras obras en villas. Los proyectos de urbanización de Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita tienen asignación presupuestaria en el Programa Rehabilitación de Conjuntos Urbanos. Sobre los proyectos, sólo se cuenta con información sobre el de Villa 20, desarrollado a instancias de la Mesa de Gestión Participativa del barrio y cuyo proyecto de ley se consensuó entre los diferentes espacios políticos de la Legislatura, que la sancionaron en primera lectura en septiembre del presente año; y algunas

⁵ Fuente: Proyecto de Ley Presupuesto 2017, Jefatura de Gabinete de Ministros, Instituto de Vivienda de la Ciudad.

definiciones del proyecto de urbanización de Rodrigo Bueno. **El PRIT tiene asignados \$ 2.093.467.690.**

PROGRAMA REINTEGRACIÓN, INTEGRACIÓN U TRANSFORMACION DE VILLAS 2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

El presupuesto otorgado a la realización de obras en villas se distribuye según el siguiente detalle⁶:

Villa 3 \$3.811.500

Villa 19 \$12.392.750

Villa 20 \$2.016.404.000.

ACUMAR Villas \$60.859.440 (Villa 26: \$15.840.000 y Villa 21.24: \$45.019.440).

El presupuesto para obras en Rodrigo Bueno y para el Playón de Chacarita no se encuentra asignado al programa de villas, sino a Rehabilitación de Conjuntos Urbanos. Para Rodrigo Bueno se proyecta una inversión de \$189.298.250 y para Chacarita \$875.942.055

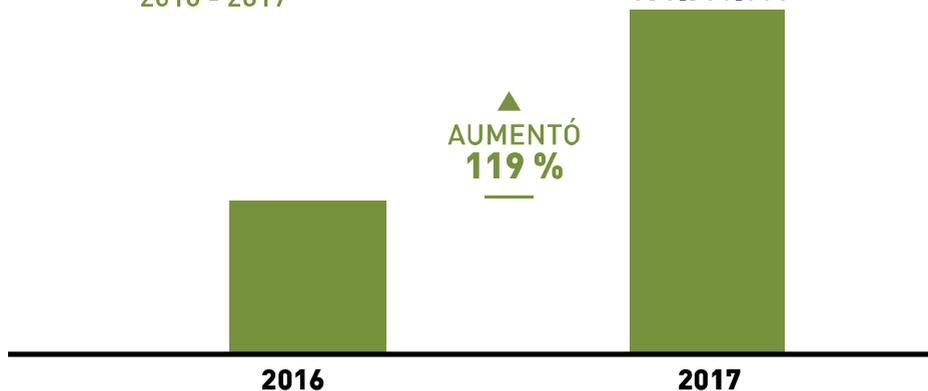
Asimismo, los programas que aumentan sus partidas en relación al año anterior son el de Créditos 341/964 (créditos individuales y colectivos), Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y Viviendas con Ahorro Previo⁷. El

⁶ Fuente: Plan Plurianual de Inversiones 2017-2019.

⁷ El programa consiste en la construcción de viviendas en trama urbana y cuenta con diversas metodologías a) con aporte de tierra, b) Construcciones cofinanciadas con el sect

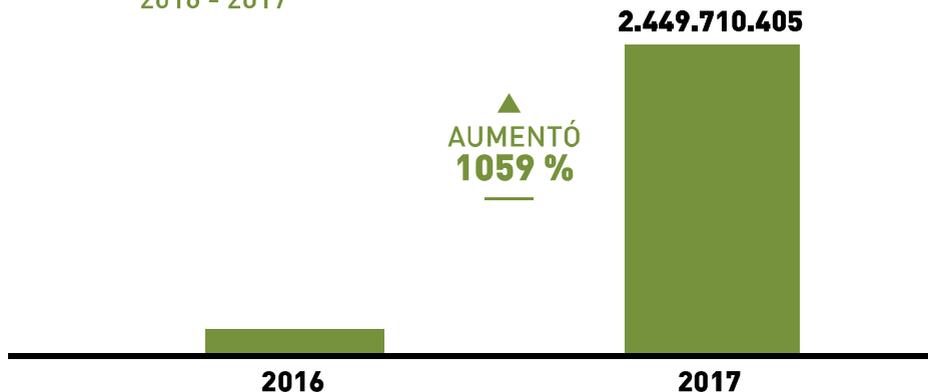
primero tiene asignado \$393.900.000, el segundo \$2.449.710.405 y el tercero \$1.348.357.040.

PROGRAMA CRÉDITOS LEY 341/964 . 2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

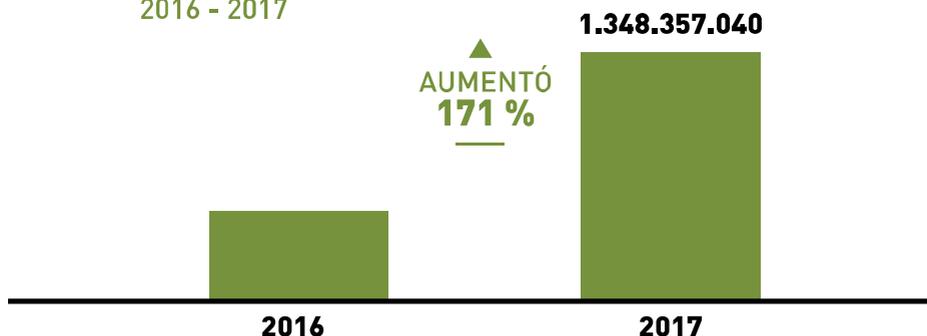
PROGRAMA REHABILITACIÓN CONJUNTOS URBANOS 2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

or privado para cubrir el déficit habitacional de Sindicatos de trabajadores c) Obras Cofinanciadas con el Estado Nacional para demanda general y el programa ACUMAR.

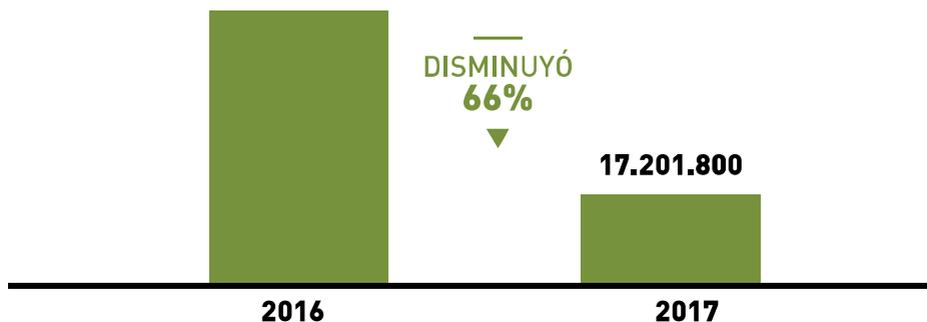
PROGRAMA VIVIENDAS CON AHORRO PREVIO 2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

Sin embargo, algunos programas bajan su asignación presupuestaria respecto al año 2016. Es el caso de los 2 programas de otorgamiento de créditos hipotecarios, Mi Primera Casa y Mi Casa BA. En el primer caso, cae un 66% la asignación, y tiene previstos \$17.201.800 para el año que viene, mientras que en el segundo, directamente se elimina el programa de la oferta del Instituto.

PROGRAMA CRÉDITOS 1^{ERA} VIVIENDA 2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

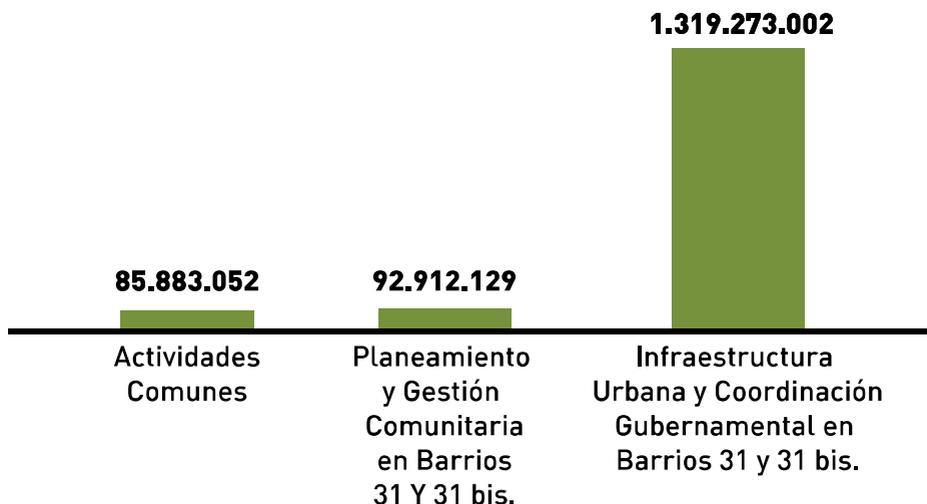
Por otro lado, el Programa Alquiler Social que el IVC lleva en conjunto con el Banco Ciudad, prevé un aporte del organismo para el próximo año, aunque no se puede determinar el monto exacto porque se encuentra dentro de Actividades Comunes y además la ejecución del programa está a cargo del Banco.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA (SISU)

Desde el año 2009 los pobladores de la Villa 31 - 31bis luchan por el cumplimiento de la ley N° 3.343, que ordena la urbanización de dicho barrio. La Secretaría de Integración Social y Urbana, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, tiene entre sus responsabilidades la implementación del proyecto de urbanización. Está conformada por la Subsecretaría de Infraestructura Urbana y Coordinación Gubernamental y por la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Comunitaria.

Para el 2017, la SISU tiene asignado un total de **\$1.498.068.183**. De este monto, \$1.319.273.002 corresponde específicamente al programa de Infraestructura urbana y coordinación gubernamental en barrios 31 y 31 bis, que es el programa que realiza la planificación, elaboración, diseño y ejecución del proyecto de urbanización. La mitad del presupuesto asignado para la urbanización de la Villas 31 - 31 bis proviene de financiamiento externo.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

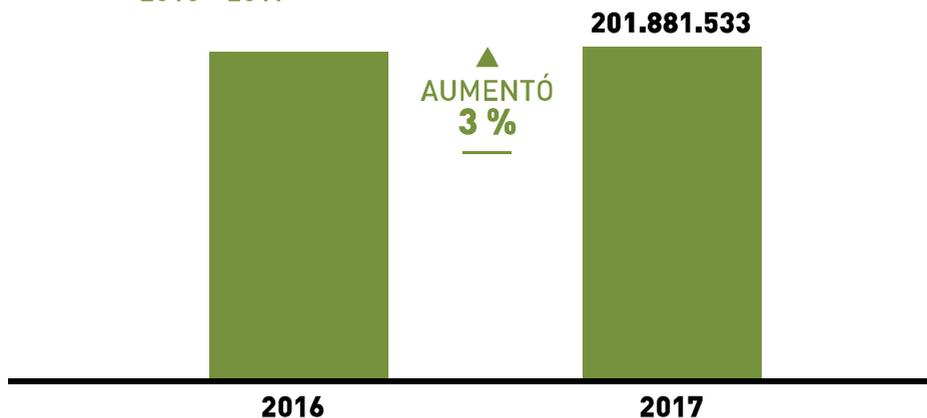
MINISTERIO DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO

La *Subsecretaría de Hábitat e Inclusión* fue creada en el año 2011 con el rango de Secretaría. En el año 2015, pasó a ser Subsecretaría y se la incluyó en la

órbita del **Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano**, creado a través de la Ley N° 5460. Tiene entre sus competencias: a) la planificación, diseño, coordinación y supervisión de las políticas, estrategias y acciones tendientes a la inclusión social y al mejoramiento de la calidad del hábitat en villas, núcleos habitacionales transitorios y complejos habitacionales de la ciudad; b) la promoción y coordinación de la ejecución de las políticas de hábitat y promoción de la vivienda, fomentando la reducción del déficit y de la segregación socio-espacial, el mejoramiento del equipamiento comunitario, infraestructura y servicios; c) la coordinación y supervisión de acciones de mejoramiento del hábitat ante situaciones de emergencia en villas.

En el caso de la **SECHI**, el presupuesto asignado ha ido aumentando a precios reales desde su creación en el año 2012, aunque algunos programas en mayor proporción que otros. Pero para el año 2017, el presupuesto es de **\$201.881.503**, representando una mínima suba a precios constantes en relación al crédito vigente 2016 que a su vez había sufrido un recorte de 100 millones en relación al sancionado. Con la distribución de recursos del presupuesto para el área de vivienda se clarifica un cambio de gestión con respecto a qué organismo se privilegia en cuanto a la asignación presupuestaria.

SUBSECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN (SECHI) 2016 - 2017



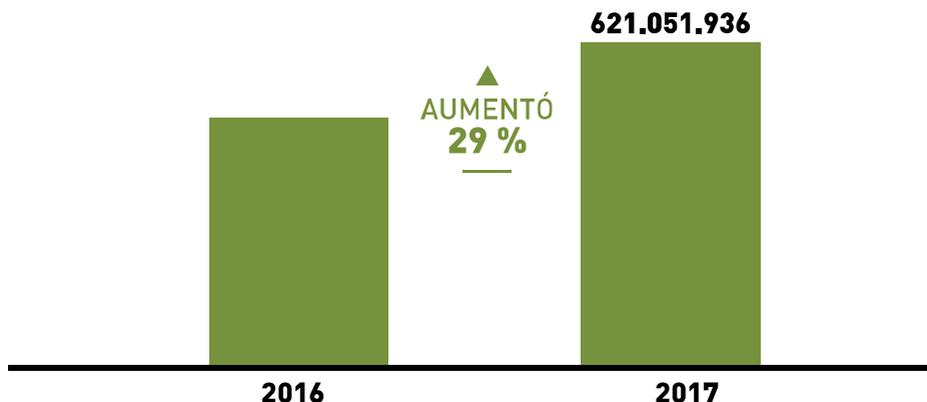
Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

La *Unidad de Gestión e Intervención Social* (UGIS) fue creada en 2008 y en el año 2015 quedó en la órbita de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión. Sus

principales objetivos son: brindar asistencia a los hogares de villas, intervenir en situaciones de emergencia, garantizar los sistemas de representación barrial, y realizar censos, relevamientos y proyectos de factibilidad.

Para el año 2017, tiene asignado **\$621.051.936**, un 29% más que el año en curso. La UGIS tiene una inversión en obras de solo \$37.612.800.

UNIDAD DE GESTIÓN INTERVENCIÓN SOCIAL 2016 - 2017

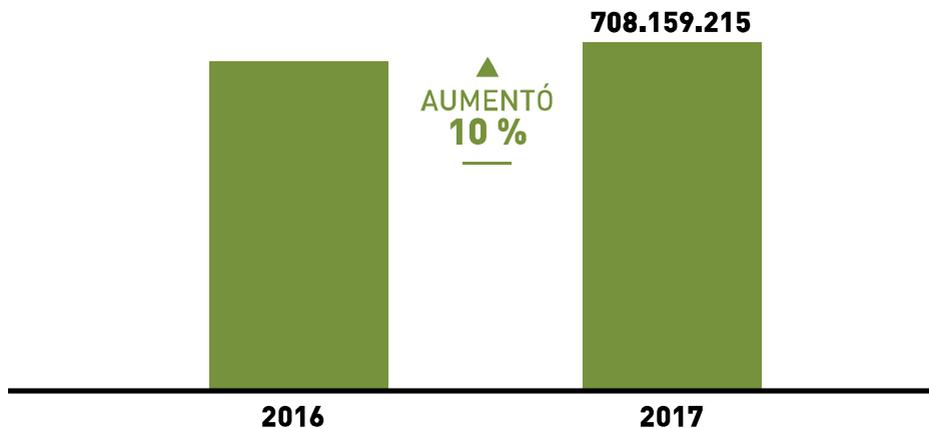


Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

La política de atención a la emergencia habitacional se encuentra en la Dirección General de Atención Inmediata, ahora dentro de la órbita del nuevo ministerio⁸. Si realizamos una comparación interanual, la DG de Atención Inmediata ha ido aumentando su asignación en cada uno de los períodos. Para el 2017 tiene asignado **\$708.159.215**, siendo el programa que entrega los subsidios habitacionales el que mayor porcentaje presenta (el 40,4% de la DG).

8 Este organismo tiene cuatro programas: 1) Asistencia Socio Habitacional (incluye el programa de hoteles (subsidió) y vivienda transitoria); 2) Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (otorga el subsidio habitacional establecido por el Decreto 690/06 y sus modificatorios el Decreto 960/08 y 167/11); 3) Asistencia Integral a los Sin Techo (administra el sistema de Paradores y Hoteles del Gobierno de la Ciudad); 4) Asistencia Inmediata Ante la Emergencia Social (administra el Programa Buenos Aires Presente - BAP- y la línea de atención telefónica 108)

DIR. GRAL. ATENCIÓN INMEDIATA 2016 - 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

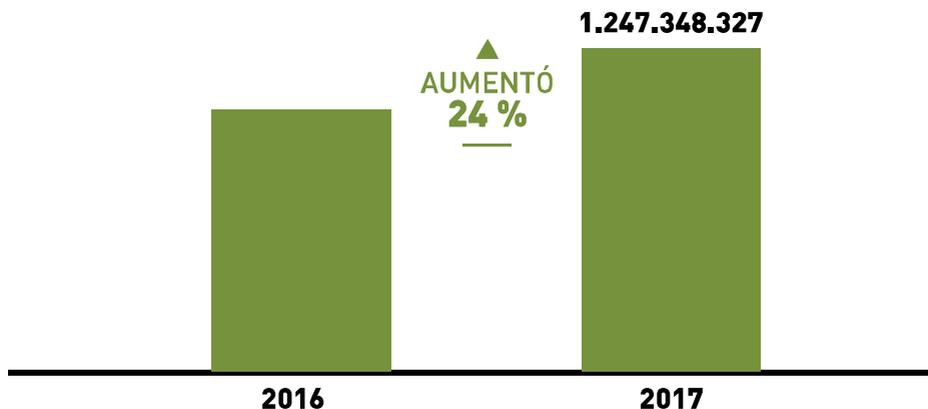
	PROYECTO 2017
ASISTENCIA FAMILIAS ALTA VULNERABILIDAD SOCIAL	286.256.823
ASISTENCIA INMEDIATA ANTE LA EMERGENCIA SOCIAL	122.433.946
ASISTENCIA INTEGRAL A LOS SIN TECHO	155.939.579
ASISTENCIA SOCIO HABITACIONAL	143.528.867
TOTAL DG.ATENCIÓN INMEDIATA	708.159.215

UPE OBRAS EN VILLA OLÍMPICA Y SEDES DEPORTIVAS

La Unidad de proyectos Especiales para la construcción de la Villa Olímpica Comuna 8 se encuentra dentro del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y tiene asignado **\$1.247.348.327**, 24% más que el presupuesto vigente de 2016. Esto es debido al proyecto de construcción de 31 edificios de viviendas con locales comerciales, espacio público y obras de infraestructura

para la realización de los Juegos Olímpicos Juveniles 2018⁹. El proyecto propone una superficie total edificada de 120.000 m², aunque por el momento solo se construyeron 20.000 m². Para la construcción de viviendas en el 2017 se proyecta la inversión de \$966.923.657.

UPE - OBRAS EN VILLA OLÍMPICA Y SEDES DEPORTIVAS 2016-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

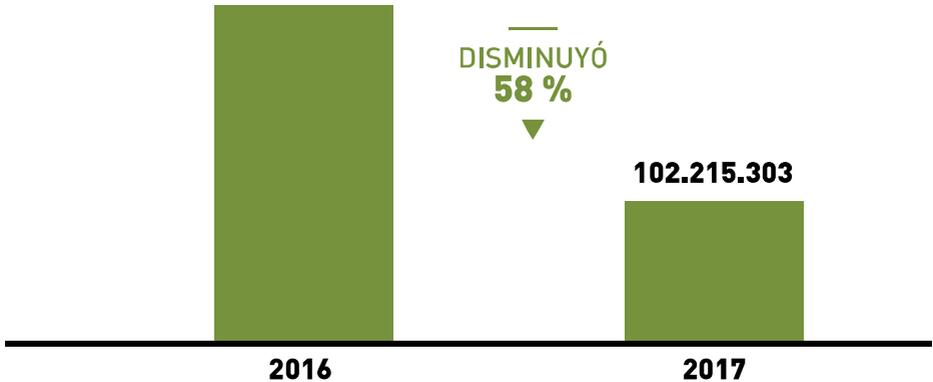
UNIDAD EJECUTORA DE LA EX AU3

La Unidad Ejecutora se encuentra dentro del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte. Tiene 2 programas: Recuperación traza de la ex au3 (leyes 324 y 4.089. Soluciones sector 4) y Recuperación Barrio Parque Donado-Holmberg (ley 3396, soluciones sector 5).

Para el año 2017, la Unidad Ejecutora reduce su presupuesto un 58% con respecto al 2016, y tiene asignado **\$102.215.303**. De ese presupuesto, tiene proyectado una inversión en obras de \$85.770.789.

9 Una vez finalizadas las olimpiadas, esas viviendas se adjudicarían como viviendas sociales. No se sabe aún cómo ni cuándo ni a qué destinatarios.

UNIDAD EJECUTORA EX AU3. 2016-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales publicados por el GCABA.

CORPORACIÓN BUENOS AIRES SUR

La *Corporación Buenos Aires Sur S.E (CBAS)* se creó en el año 2000 con el propósito de impulsar políticas de desarrollo económico y urbano en el área sur de la ciudad. Tiene jurisdicción en las comunas 4, 8 y parte de la 1, la 3, la 5, la 7 y la 9. En el año 2015 este organismo pasó a la órbita del **Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología**. Desde el año 2008 interviene en los procesos de regularización de villas a través del programa PROSUR Hábitat, pero a partir del año 2017 dejará de ejecutar ese proyecto y cualquier otro que se relacione con urbanización de villas.

SÍNTESIS

Del análisis realizado se desprenden algunas conclusiones:

- Se produce un cambio en la distribución de la asignación presupuestaria al interior del área de vivienda. Mientras en la gestión anterior la SECHI, la UGIS y Corporación del Sur tenían la planificación de la urbanización de villas y ejecutaban las obras, en este proyecto la capacidad de gestión vuelve al Instituto de Vivienda de la Ciudad, que por Ley 1.251 es el encargado de llevar adelante las políticas públicas de acceso a la vivienda.
- La Corporación del Sur deja de implementar el programa ProSur Hábitat creado en el 2008 y no interviene más en la política de vivienda.

- Continúa existiendo una gran fragmentación de la política de vivienda en distintos organismos, lo que se traduce en una gran dificultad para realizar el seguimiento de la ejecución de obras y de implementación de programas.
- El monto total destinado a la política de urbanización de villas asciende a \$3.981.641.464 y el porcentaje destinado a vivienda en relación al presupuesto total de la Ciudad a 5,1%, lo que implica un aumento muy significativo respecto de los años anteriores.