

Introducción

Argentina se enfrenta desde hace décadas a la persistencia y profundización de la problemática habitacional. Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en el país hay 4.416 asentamientos informales, y un déficit habitacional de, aproximadamente, 3.5 millones de viviendas. Esto se explica, por un amplio conjunto de causas como la disminución del poder adquisitivo del salario, el aumento de los precios inmobiliarios para la compra y el alquiler, la agudización de los problemas que deben afrontar quienes alquilan en el mercado formal, los procesos de expulsión de la población más vulnerabilizada por fuera de los límites de las centralidades urbanas y la falta de políticas integrales para abordar el acceso justo al suelo con servicios públicos y bien localizado. La crisis sanitaria actual evidenció que la vivienda es un derecho básico y demostró la necesidad de impulsar políticas habitacionales que den respuesta a las restricciones estructurales existentes para garantizar un hábitat adecuado para todas las personas.

Considerando que la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat con la asunción del nuevo gobierno significó un importante avance al prometer un abordaje integral del problema de acceso a la vivienda, el presente informe busca analizar el proyecto de asignación presupuestaria de dicho Ministerio para el año 2021¹ y evaluar así sobre la suficiencia de recursos para afrontar el déficit habitacional, así como también, la distribución de fondos para entender las prioridades de las políticas a ejecutar.

Principales hallazgos

- A septiembre del 2020 sólo se ha ejecutado el 31,69% de los 38.261 millones de pesos del presupuesto vigente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.
- Entre 2020 y 2021 se proyecta un aumento del 135,66% en términos reales del presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Asimismo, el presupuesto que será destinado en el 2021 a barrios populares es 12 veces mayor que el presupuesto vigente en 2020 para este fin.
- El 56,8% del presupuesto proyectado para el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat corresponde al Programa 39 “Planificación y Desarrollo Territorial”. Este

¹ Recientemente la Secretaría de Integración Socio Urbana fue reubicada en el Ministerio de Desarrollo Social.

programa tiene entre sus principales líneas de acción el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PROCREAR) y el Plan Nacional de Suelo.

- El reciente anuncio sobre la migración de la Secretaría de Integración Socio Urbana al Ministerio de Desarrollo Social fragmenta nuevamente la agenda temática de Vivienda y Hábitat. Es un retroceso frente a la expectativa que generó la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de centralizar bajo un mismo Ministerio todos los programas vinculados al tema desde una perspectiva territorial que incluya en su estrategia a los barrios populares.

Consideraciones metodológicas

A los efectos de contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales efectuados en este informe, se presentan cifras ajustadas a precios reales del año 2021. La serie de precios utilizada surge de los cálculos realizados por EPyCA Consultores, basados en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de Institutos de Estadística Provinciales (hasta marzo de 2016) e IPC Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (desde marzo de 2016). Los montos del presupuesto para el año en curso se ajustan según el índice de inflación especificado por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley (32%).

En los últimos años, las actividades y programas vinculados a la vivienda y acceso al hábitat han sido objeto de frecuentes cambios en la estructura orgánica de la administración dificultando el seguimiento y estudio de los mismos. Sin embargo, en el presente análisis se buscó generar comparaciones interanuales a partir de la descripción de las actividades para el caso de los programas que han cambiado de nombre o que se hayan subdividido.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

En diciembre de 2019, con el Decreto N° 7/19, el Gobierno Nacional elevó a rango ministerial las políticas habitacionales. El nuevo Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat tiene entre sus competencias “formular, elaborar y ejecutar la política nacional en todas las materias relacionadas con el desarrollo integral del hábitat, la vivienda y la integración socio urbana de barrios populares, en coordinación con provincias, municipios y

organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta la diversidad de necesidades y modos de habitar en las diferentes regiones del país”².

El Ministerio, a cargo de María Eugenia Bielsa, cuenta con 4 secretarías (Desarrollo Territorial, Hábitat, Integración Socio-Urbana³ y Coordinación), 5 subsecretarías, 50 direcciones, 32 áreas de coordinación, 3 áreas de supervisión, 2 unidades ejecutoras y 1 unidad de auditoría.

Para el año en curso, se asignó al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat dos programas que en 2019 estaban vinculados con el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda: Programa 37 “Infraestructura Urbana” y el Programa 38 “Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano”. En el proyecto de presupuesto 2021 se eliminan estos programas y se reasignan la mayor parte de sus actividades a tres nuevos: Programa 39 “Planificación y Desarrollo Territorial”, Programa 40 “Producción Integral y Acceso al Hábitat” y Programa 41 “Acciones de Abordaje Integral para Mejorar el Hábitat en Barrios Populares y Comunidades con Necesidades Básicas Insatisfechas”.

A septiembre del 2020 tan sólo se ha ejecutado el 31,69% de los \$38.261 millones de pesos del presupuesto vigente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Como se muestra en el gráfico 1, el 69% del presupuesto devengado a septiembre del 2020 corresponde a la actividad “Apoyo a la ejecución del PROCREAR” cuyo objetivo es implementar acciones de impulso al crédito y asistencia financiera que faciliten el acceso a la vivienda. Esta actividad es parte del Programa 38 en el presupuesto 2020, sin embargo en este informe se presenta como una categoría independiente para visibilizar su peso en la ejecución anual.

² Proyecto de presupuesto 2021 correspondiente a la Jurisdicción 65 (página 65-2).

³ Recientemente la Secretaría de Integración Socio Urbana fue reubicada en el Ministerio de Desarrollo Social.

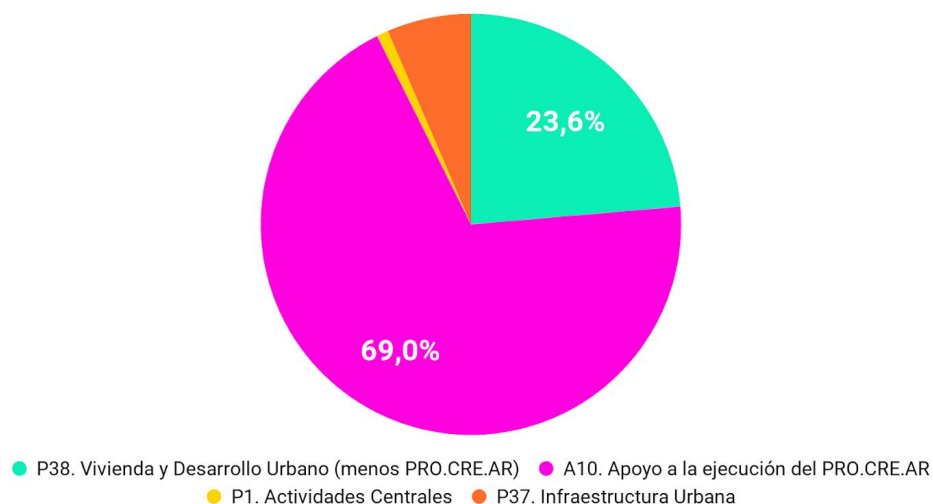
Cuadro 1. Presupuesto 2020 Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Programa	Presupuestado	Vigente 02/09	Comprometido 02/09	Devengado 02/09	% Ejecución
P38. Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano (menos PRO.CRE.AR)	15.534.157.054	15.534.157.054	2.867.410.907	2.866.970.486	18,46%
A10. Apoyo a la ejecución del PRO.CRE.AR	5.718.960.915	13.218.960.921	8.364.000.000	8.364.000.000	63,27%
P1. Actividades Centrales	720.126.820	720.126.820	129.614.094	109.635.102	15,22%
P37. Infraestructura Urbana	8.768.883.817	8.788.399.137	888.223.942	784.649.776	8,93%
Suma total	30.742.128.606	38.261.643.932	12.249.248.943	12.125.255.364	31,69%

Valores en pesos argentinos

Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: dataset al 02/09/2020

Gráfico 1. Distribución del Presupuesto devengado al 02/09/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat



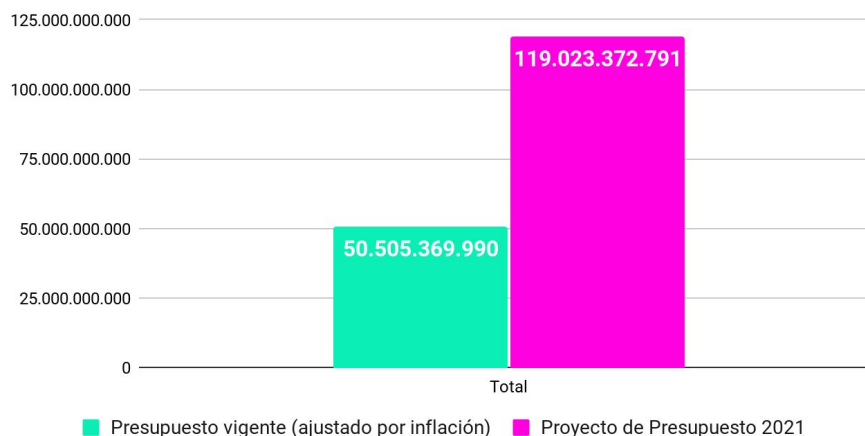
Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: dataset al 02/09/2020.

Proyecto de presupuesto 2021

El proyecto de presupuesto 2021 prevé asignar al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat **\$119.023.372.791⁴**, lo que representa un aumento del **135,66% en relación al vigente 2020**. Debido a los cambios en las actividades y la composición de los programas no es posible realizar una comparación interanual desagregada por programas.

⁴ Este monto responde a la función "Vivienda y Urbanismo" y no incluye las Erogaciones Figurativas al Ministerio de Interior.

Gráfico 2. Presupuesto vigente 2020 y proyectado 2021 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat



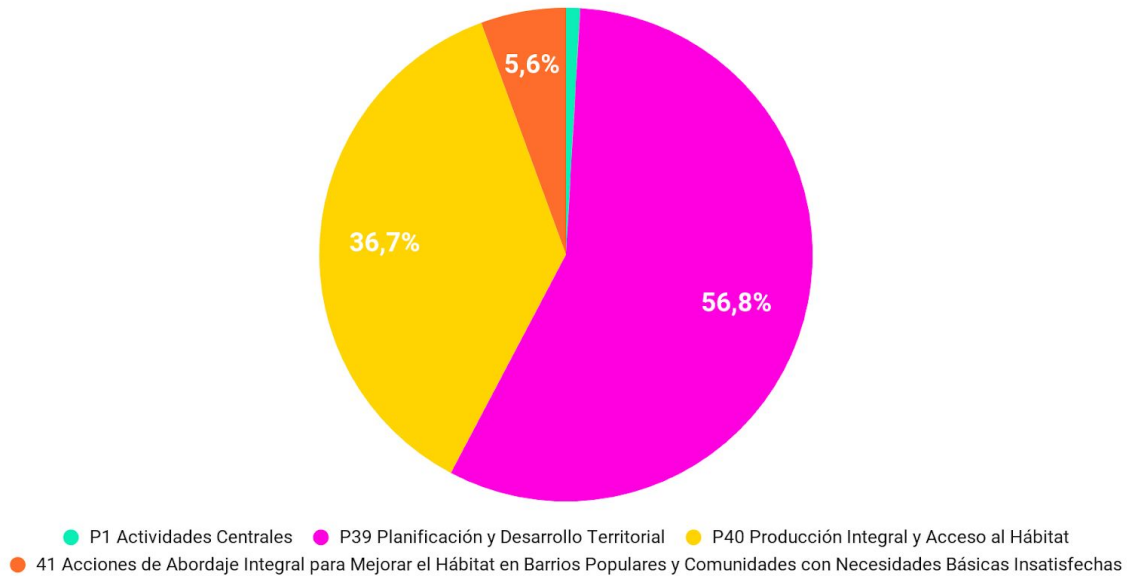
Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: dataset al 02/09/2020 y Proyecto de Presupuesto 2021.

Cuadro 2. Proyecto de presupuesto 2021 Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

Programa	Proyectado 2021
1 Actividades Centrales	1.095.552.381
39 Planificación y Desarrollo Territorial	67.608.563.595
40 Producción Integral y Acceso al Hábitat	43.670.945.892
41 Acciones de Abordaje Integral para Mejorar el Hábitat en Barrios Populares y Comunidades con NBI	6.648.310.923
Total	119.023.372.791

Valores en pesos argentinos
Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: Proyecto de Presupuesto 2021.

Gráfico 3. Distribución por programas del Proyecto de Presupuesto 2021
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: Proyecto de Presupuesto 2021.

Secretaría de Desarrollo Territorial

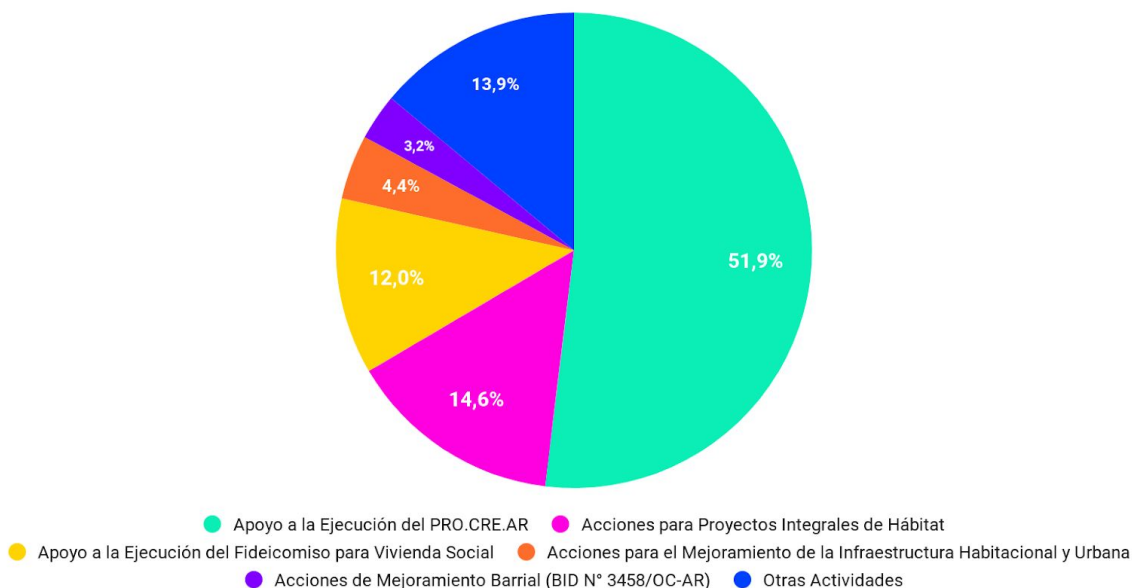
El 56,8% del proyecto de presupuesto del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat está destinado al Programa 39 “Planificación y Desarrollo Territorial”. Este programa, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial, tiene como objetivos “implementar acciones de impulso al crédito y asistencia financiera que faciliten el acceso a la vivienda única de forma asequible y con seguridad en la tenencia, desarrollar acciones de regularización dominial de viviendas existentes, capacitar y asistir técnicamente en políticas de suelo a técnicos y funcionarios de municipios y provincias, y generar suelo urbano y lotes con servicios destinados a la construcción de nuevas viviendas y desarrollos urbanísticos integrados”⁵. Entre sus principales líneas de acción se destacan: el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PROCREAR) y el Plan Nacional de Suelo. En relación al 2020, se suman nuevas actividades como las “Acciones Tendientes a la Producción de Suelo Urbano” y la “Capacitación y asistencia técnica a Provincias y Municipios” que es parte del Plan Nacional de Capacitaciones.

El 91,41% del presupuesto asignado en el proyecto 2021 al Programa 39 está concentrado en la actividad **“Apoyo a la ejecución de PROCREAR” (\$61.800.918.929), esto representa el 51,9% de todo el presupuesto 2021 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.** Este programa se plantea la meta de otorgar 43.501 microcréditos

⁵ Proyecto de presupuesto 2021 correspondiente a la Jurisdicción 65 (página 65 -10).

para la adquisición de materiales para la construcción, construir 800 viviendas, 21.554 obras de mejoramiento habitacional y 17.000 conexiones domiciliarias de servicio básico. Tomando en cuenta la baja ejecución presupuestaria del 2020, aún considerando el contexto de crisis sanitaria, y que el monto a ejecutar tiene un aumento interanual de 254,18%, cumplir estas metas será uno de los principales desafíos del Ministerio en el 2021.

Gráfico 4. Distribución del Proyecto de Presupuesto 2021 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat por actividades



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: Proyecto de Presupuesto 2021.

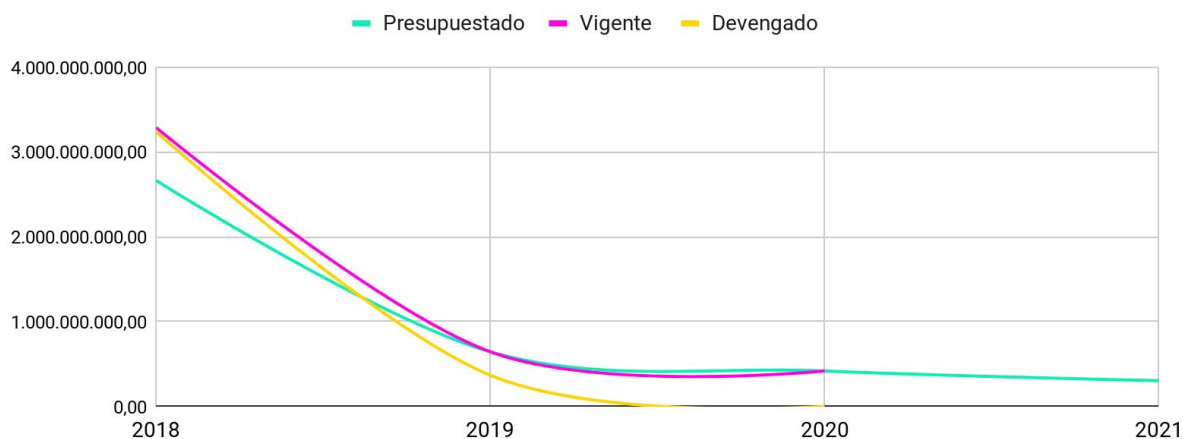
Secretaría de Hábitat

La Secretaría de Hábitat tiene a su cargo la ejecución del Programa 40 “Producción Integral y Acceso al Hábitat” que tiene como objetivo “implementar diferentes líneas de acción orientadas a proyectos habitacionales integrales que procuren un desarrollo territorial equilibrado y compatible con el crecimiento sustentable de las áreas urbanas y periurbanas, rurales y costeras”⁶. Dos actividades representan el 72,16% del Programa 40 y el 26,6% del total del proyecto de presupuesto 2021 para el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat: “Acciones para la Planificación, Desarrollo, Dirección y Seguimiento de Proyectos Integrales del Hábitat” y “Apoyo a la Ejecución del Fideicomiso para Vivienda Social”.

⁶ Proyecto de presupuesto 2021 correspondiente a la Jurisdicción 65 (página 65-14).

En cuanto al presupuesto destinado a “Acciones para el Desarrollo Habitacional y de Infraestructura en la Cuenca Matanza - Riachuelo” resulta alarmante identificar que a Septiembre 2020 el 100% del limitado presupuesto asignado sigue sin ser devengado. Al mismo tiempo, hay una reducción del 27,43% entre el presupuesto asignado a esta actividad en 2020 y el proyectado para 2021 (303 millones de pesos).

Gráfico 5. Presupuesto 2018-2021 de "Acciones para el Desarrollo Habitacional y de Infraestructura en la Cuenca Matanza - Riachuelo"

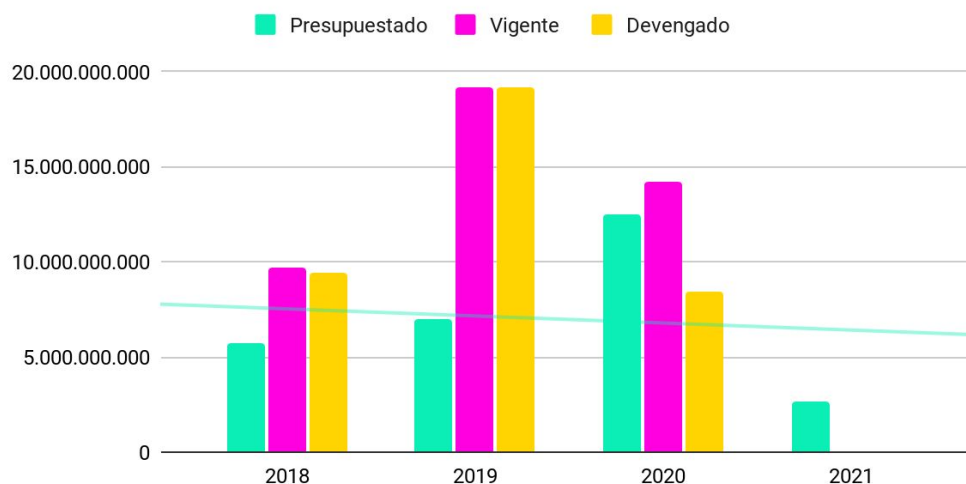


Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda. Datos 2020 de dataset al 30/09/2020.

El cumplimiento de la sentencia que ordena desde el año 2008 el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, junto con el mejoramiento de las condiciones socio-habitacionales de los habitantes de la Cuenca, viene siendo largamente incumplida por el Poder Ejecutivo y las reducciones presupuestarias para esta actividad se han vuelto una constante (Ver gráfico 5). Asimismo, el presupuesto destinado al Programa 44 “Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo”⁷ es de 2.692 millones de pesos y proyecta una reducción del 81% en términos reales entre 2020 y el proyectado a 2021.

⁷ Este programa, ejecutado por el Ministerio de Obras Públicas, tiene como objetivo llevar a cabo el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (Piscumar), contribuir al mejoramiento de los servicios de desagües cloacales, la minimización de las descargas industriales sin tratamiento a los cursos de agua; el mejoramiento del sistema de drenaje urbano; y el uso del suelo en la cuenca.

Gráfico 6. Presupuesto 2018-2021 del Programa 44 "Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda. Datos 2020 de dataset al 30/09/2020.

A más de diez años del dictado del fallo, desfinanciar una actividad que con el presupuesto existente ya ha dado muy bajos resultados, y estando todavía pendientes muchas de las obras de infraestructura y de construcción de viviendas más necesarias; resulta preocupante en términos de la progresividad de los derechos sociales y ambientales.

Secretaría de Integración Socio-Urbana

Finalmente, el Programa 41 "Acciones de Abordaje Integral para Mejorar el Hábitat en Barrios Populares y Comunidades con Necesidades Básicas Insatisfechas" está a cargo de la Secretaría de Integración Socio-Urbana. Este programa tiene como objetivo "financiar la elaboración e implementación de proyectos de integración socio-urbana para los barrios inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), los cuales se encuentran en situación de extrema precariedad, contemplando la participación de las organizaciones comunitarias y de los trabajadores y las trabajadoras de la Economía Popular"⁸.

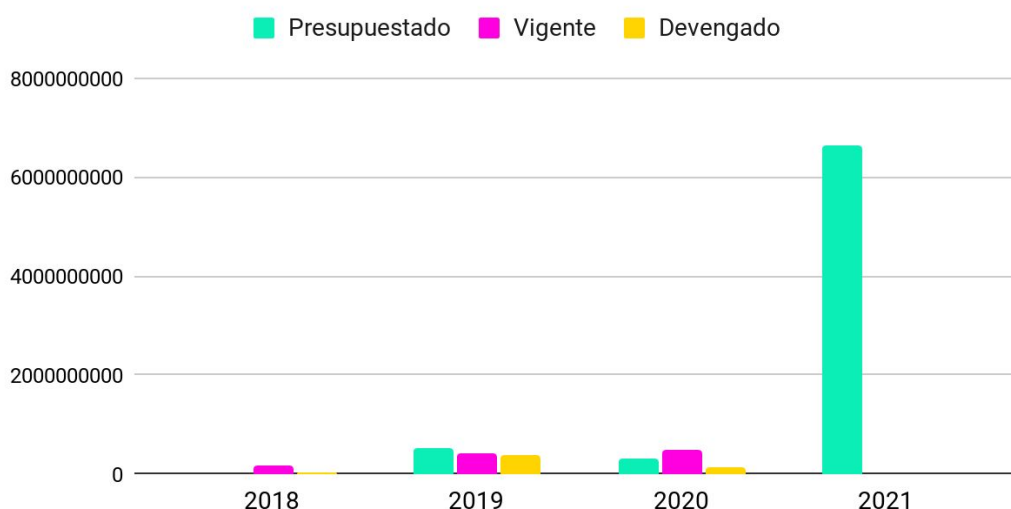
Las actividades enfocadas en barrios populares ("Administración y Conducción", "Acciones Vinculadas al Programa de Integración Socio Urbana en Barrios Populares (BID N° 4804/OC-AR)" y "Abordaje Integral de Barrios Populares") han cambiado de programas y Ministerio en los últimos años, lo que dificulta el seguimiento de la inversión en esta temática. En 2018 y 2019, estas actividades fueron parte del Programa 53 "Integración Sociourbana" del Ministerio de Desarrollo Social. En 2020 se dividieron entre dicho programa y el Programa 37 "Infraestructura Urbana" del Ministerio de Desarrollo Territorial

⁸ Proyecto de presupuesto 2021 correspondiente a la Jurisdicción 65 (página 65-19)

y Hábitat. Además, para el 2021 se suman en el Programa 41 nuevas actividades destinadas a barrios populares como “Acciones de Capacitación Comunitaria Orientadas a la Integración Social y Urbana” y “Acciones para la Integración de Barrios Populares” financiadas por el Banco de Desarrollo de América Latina - CAF.

Hasta Septiembre del 2020 solo se ejecutó el 16,7% de los 286 millones de pesos del presupuesto vigente para barrios populares presente en el Programa de “Infraestructura Urbana”. Por otro lado, se ha ejecutado el 62,4% de los 122 millones de pesos asignados en el 2020 al Programa de “Integración Sociourbana” del Ministerio de Desarrollo Social. **En el 2021, se proyecta asignar a la Secretaría de Integración Socio-Urbana un total de \$6.648 millones de pesos que, si bien representa únicamente el 5,6% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, es un monto histórico para la inversión en barrios populares.** En el gráfico 4, podemos observar el aumento significativo de presupuesto proyectado para estas actividades en 2021 en relación a los presupuestos de 2018-2020 ajustados por inflación.

Gráfico 7. Presupuesto para la Integración Socio-urbana de Barrios Populares 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda. Datos 2020 de dataset al 02/09/2020.

Entre las metas de la Secretaría de Integración Socio-Urbana se encuentra intervenir integralmente en 120 barrios populares, beneficiar a 70.892 personas y entregar 1.112 lotes con servicios. Aún con el aumento de la inversión, las metas y el presupuesto son insuficientes para enfrentar el desafío de regularizar los más de 4.416 barrios populares que contempla la Ley Nacional sobre “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”. A un ritmo de intervención de 120 barrios anuales, tendrían que

pasar casi 40 años para garantizar el acceso a un hábitat digno a quienes habitan dichos barrios.

Es importante señalar que el presupuesto de la Secretaría de Integración Socio-Urbana podría modificarse significativamente si se aprueba el proyecto de ley, presentado a finales de agosto, de “Apoyo solidario y extraordinario para ayudar a mitigar los efectos de la pandemia”. En su artículo 7 dispone que el 15% de lo recaudado por el aporte único y de emergencia de grandes patrimonios (equivalente a \$45.000 millones de pesos) sea destinado a fortalecer el proceso de integración urbana de barrios populares, enfocado en la mejora de salud y condiciones habitacionales de sus habitantes. Esto implicaría un aumento del 678,86% del presupuesto de la Secretaría de Integración Sociourbana en relación al proyecto de presupuesto 2021 e impactaría en un aumento sustancial del número de barrios a intervenir.

El 25 de septiembre de 2020, diez días después de la presentación del proyecto de ley del Presupuesto, a través del Decreto 777/2020, se dispuso que por cuestiones operativas, la temática relativa a la integración socio urbana que hasta ese entonces se encontraba en cabeza del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat sea asignada al Ministerio de Desarrollo Social. Esta modificación a la Ley de Ministerios significó que las tareas a cargo de la Secretaría de Integración Socio Urbana pasen a estar bajo la órbita del Ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo. El proyecto de ley del Presupuesto 2021 no contempla esta modificación y no hay claridad respecto a si este cambio se dará junto a la reasignación presupuestaria total del Programa 41 “Acciones de Abordaje Integral para Mejorar el Hábitat en Barrios Populares y Comunidades con Necesidades Básicas Insatisfechas”.

Conclusiones

El presupuesto proyectado para 2021 en materia de hábitat y vivienda muestra un aumento sustantivo de la inversión pública destinada a la vivienda. Sin embargo, resultan preocupantes las sub-ejecuciones en el año en curso, las dilaciones en la definición de líneas de acción claras y los cambios de estrategias de abordaje que resultan regresivos respecto al cumplimiento del derecho a la vivienda, comprometido en la legislación nacional y a las recomendaciones internacionales en la materia.

En un año atravesado por la profunda crisis sanitaria por la pandemia de COVID-19, el Ministerio tuvo un bajo nivel de ejecución (31.6% del vigente para 2020). Uno de los desafíos a los que deberá afrontarse en 2021 será poder implementar el presupuesto asignado para abordar las problemáticas vinculadas al hábitat, que se profundizan en el actual contexto. Para ello es imprescindible reformular las políticas que solo se enfocan en reactivar el mercado de la construcción o generar respuesta paliativas, apuntando a políticas integrales y adecuadas de acceso a la vivienda y de ordenamiento territorial.

Asimismo, la centralidad asignada al Procrear en el proyecto de presupuesto 2021, plantea el desafío de sortear los problemas que emergieron cuando fue creado, por ejemplo, respecto al impacto que pueda tener sobre el aumento de precios del suelo, o frente a la necesidad de proveer de infraestructura y servicios que permitan integrar los nuevos loteos a las tramas urbanas preexistentes.

Al mismo tiempo, la creación del Ministerio de Hábitat y Desarrollo territorial en 2020 marcó un importante avance al plantear un abordaje integral integral de las problemáticas vinculadas al hábitat. Sin embargo, los últimos cambios en el organigrama, que implican la migración de las actividades vinculadas al mejoramiento de barrios populares hacia el Ministerio de Desarrollo Social, significaron la pérdida de una oportunidad histórica de poder centralizar bajo un mismo Ministerio la agenda y darle tratamiento a la temática de Vivienda y Hábitat desde una perspectiva territorial que incluya en su estrategia a barrios populares.

Teniendo en cuenta el déficit habitacional a nivel nacional, que alcanza a 3.8 millones de hogares, el aumento de población en situación de calle, las barreras que persisten para la creciente población inquilina, los más de 4.000 barrios informales en el país -caracterizados por la baja calidad de la vivienda, la falta de servicios básicos y la inseguridad en la tenencia-, y las consecuencias que tendrán sobre estas problemáticas el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, resulta más importante que nunca la puesta en marcha y ejecución de un amplio conjunto de respuestas habitacionales. Ese objetivo parece debilitarse en alcance cuando se dispersan competencias en diferentes órbitas estatales en materia habitacional.

Las metas establecidas para el 2021 suponen un importante incremento presupuestario que puede ser un paso en ese sentido, pero que implica un desafío adicional para efectivizar su ejecución y, fundamentalmente, la necesidad de definir con celeridad y

amplios niveles de consenso un plan integral de vivienda y ordenamiento territorial que den respuesta al déficit habitacional en nuestro país.