

2021
2021
2021
2021

**SIN PRESUPUESTO
NO HAY DERECHOS**



Presupuesto, hábitat y territorio

Análisis del proyecto de presupuesto 2022

Octubre 2021

+info
acij.org.ar



2021
2021
2021



7ª EDICIÓN

Índice

Introducción	2
Principales hallazgos	3
Consideraciones metodológicas	4
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	4
Ejecución del presupuesto 2021	5
Presupuesto proyectado para 2022	7
Metas físicas proyectadas para 2022	10
Ministerio de Desarrollo Social	11
Ejecución del presupuesto 2021	11
Presupuesto proyectado para 2022	12
Conclusiones	15



Introducción

Desde hace décadas, Argentina se enfrenta 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 las barreras 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 provocada por el COVID-19 evidenció que la vivienda es un derecho básico y la necesidad de impulsar políticas habitacionales que den respuesta a las restricciones estructurales existentes para garantizar un hábitat adecuado para todas las personas.

A continuación, se presentará un análisis de los programas del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Nación y del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, que tienen entre sus objetivos mejorar las condiciones de los hogares que sufren algún tipo de déficit habitacional y promover el acceso integral e igualitario al hábitat y la vivienda.

Principales hallazgos

- » Se proyecta para el 2022 un leve aumento de **12,13%** en términos reales del presupuesto del **Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat**.
- » El **programa de Planificación y Desarrollo Territorial** de la Secretaría de Desarrollo Territorial se **redujo un 36%**. Este programa tiene entre sus principales líneas de acción el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PROCREAR) y el Plan Nacional de Suelo Urbano.
- » Las metas proyectadas del **PROCREAR** pasan de 1.000 viviendas terminadas a 9.510, es decir, un aumento de casi 1000%. Sin embargo, los programas de "Apoyo a



la Ejecución del PRO.CRE.AR” y de “Apoyo Financiero al PRO.CRE.AR Mejoramientos Sustentables” se reducen en un 43,7% y 38,8%, respectivamente.

- » En el presupuesto proyectado para 2022 se prevé una reducción del 27% para el Programa destinado a la **Integración Socio Urbana de Barrios Populares**, del Ministerio de Desarrollo Social (Programa 53).
- » Considerando que para el año 2022 el **Fondo Nacional de Integración Socio Urbana**, destinado a financiar los proyectos de mejoramiento de barrios populares, no va a contar con el *Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia*, se contempla una reducción del 63,12% con respecto al año en curso.

Consideraciones metodológicas

Uno de los desafíos principales para analizar el presupuesto a lo largo del tiempo en Argentina es el efecto de la inflación que modifica la capacidad de compra de la moneda. A los fines de contemplar las variaciones de los precios en los análisis interanuales efectuados en este informe, se presentan cifras ajustadas a precios reales del año 2022. La serie de precios utilizada surge de los cálculos del IPC Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Los montos del presupuesto para el año en curso se ajustan según el índice de inflación estimado para finales de este año por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley para 2022 (45,1%).

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 las 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

El Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Nación fue creado en el año 2019 a través del Decreto N° 7/19, con el propósito de centralizar las acciones públicas nacionales relativas al mejoramiento del hábitat, el desarrollo territorial y la provisión de vivienda. Dentro de su esfera se encuentra la **Secretaría de Desarrollo Territorial** y la **Secretaría de Hábitat**. La primera tiene a su cargo el **Programa 39 de “Planificación y Desarrollo Territorial”**, cuyo objetivo es “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”. Entre sus principales líneas de acción se destacan: **el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PROCREAR)** y el **Plan Nacional de Suelo Urbano**.

Por su parte, la Secretaría de Hábitat tiene a su cargo la ejecución del **Programa 40 de “Producción Integral y Acceso al Hábitat”**, cuyo objetivo es “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”. Entre sus principales acciones destaca el programa **“Casa Propia”** que posee dos líneas: de construcción de vivienda nueva, que posibilita el acceso al crédito para la construcción de viviendas nuevas de hasta 60 metros cuadrados que se asienten en lote propio, y de refacciones, que procura que las familias mejoren las condiciones habitacionales de su vivienda a través de créditos para la compra de materiales y contratación de mano de obra.

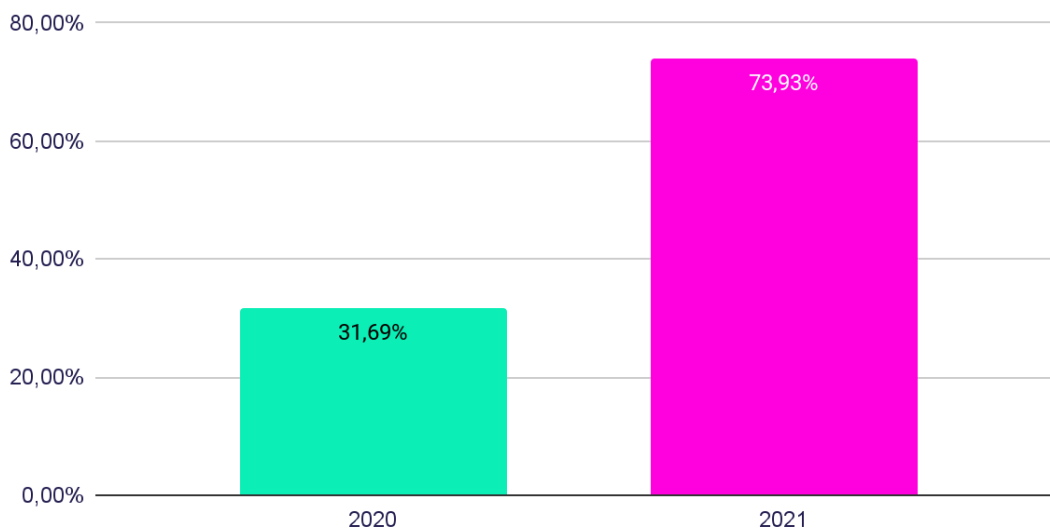
a) Ejecución del presupuesto 2021

La ejecución del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Nación del presupuesto vigente para el año en curso alcanza, hasta septiembre de 2021, un 73,93%, lo que da cuenta de un mejor rendimiento en relación al 2020, en el que para el mes de septiembre de ese año sólo se había ejecutado el 31,69% del presupuesto vigente.



Ejecución presupuestaria del Min. de Desarrollo Territorial y Hábitat

(Comparación sep. 2020 - sep.2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: dataset al 20/09/2021

Sin embargo, vemos que hay una ejecución presupuestaria disímil en 2021 en términos de las diversas acciones del Ministerio. De este modo, se observa que el programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI II y DAMI III), financiado por el BID, que contiene acciones de producción de espacios verdes y mitigación del cambio climático, se ha ejecutado en un 17,73% y un 0% de los \$1.271.261.181 y \$186.506.100 que tenían asignados respectivamente. Asimismo, las Acciones para la Mejora Integral para Asentamientos Fronterizos del FONPLATA fue ejecutado en un 0,07%, mientras que el Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial - Etapa II del FONPLATA lo hizo en un 2,79%¹.

En el mismo sentido, las Acciones de Mejoramiento Barrial financiadas por el BID, tan solo han ejecutado un 15,37% de su presupuesto vigente, y el Mejoramiento de Barrios - PROMEBA-BID V, el 0%.

Finalmente, ha sido casi nula la ejecución de las Acciones para el Mejoramiento, Refacción y Ampliación de la Infraestructura Habitacional y Urbana (1,06%), el Desarrollo y Ejecución de Medidas para la Regularización de Dominio y la Tenencia (1,51%) y el Proyecto de Eficiencia Energética y Energía Renovable en la Vivienda Social (0,22%).

¹ Fuentes del Ministerios informan que el programa está proyectado pero no creado, pese a lo que aparece nuevamente presupuestado en el proyecto 2022.



Otra de las acciones que resulta estratégica pero que tuvo una baja ejecución relativa fue la de Producción de Suelo Urbano, que alcanzó un 29,81% de lo presupuestado.

Por su parte, otras acciones han gozado de una alta ejecución. En ese sentido, el apoyo a la Ejecución del PRO.CRE.AR se ha devengado en un 85,16%, las Acciones para la Planificación, Desarrollo, Dirección y Seguimiento de Proyectos Integrales del Hábitat en un 76,94% y las Acciones para el Desarrollo Habitacional y de Infraestructura en la Cuenca Matanza-Riachuelo en un 74,87%. Este último punto muestra una clara mejora en relación al año anterior, en el cual, a septiembre de ese año, no se había devengado ningún fondo asignado para esa tarea.

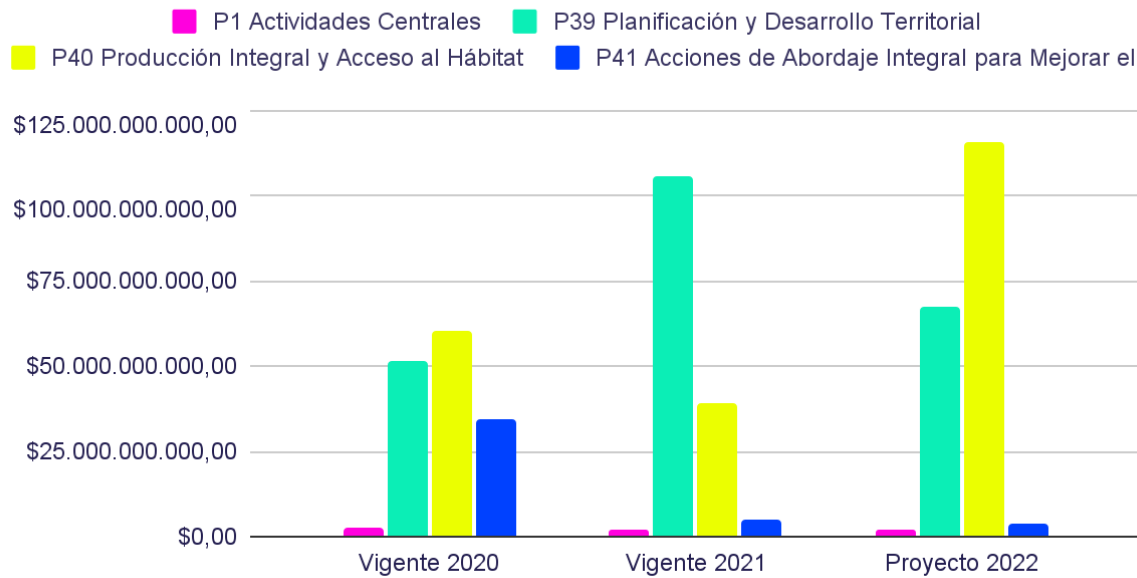
El apoyo a la Ejecución del Fideicomiso para Vivienda Social parece haber sido una línea prioritaria, en tanto se ha ejecutado en un 100,00% -y aumenta el presupuesto proyectado para 2022, tal como en breve expondremos- y destacan las Acciones para Garantizar el Acceso al Hábitat a través de la Dotación de Infraestructura Básica y Equipamiento Urbano y Comunitario que han sido un 853,79% de lo proyectado por el presupuesto 2021. Si bien este programa se centra en la dotación de infraestructura y equipamientos en bordes urbanos y rururbanos, es probable que algunas de las acciones que analizamos en los dos párrafos anteriores, que se han subejecutado, hayan reasignado sus fondos a esta línea de acción que octuplicó su inversión inicialmente proyectada.

b) Presupuesto proyectado para 2022

Se proyecta para el 2022 un leve aumento de **12,13%** en términos reales del presupuesto del Ministerio, es decir que dispondrá de \$188.628.732.453. Para el presupuesto vigente, en tanto, se había dispuesto un aumento de 135,66% en términos reales respecto de 2020. Por esto, y en virtud del redireccionamiento de fondos que a continuación comentaremos, podemos afirmar que **más que un aumento presupuestario significativo, estamos ante una redistribución del presupuesto que expresa nuevas prioridades.**



Distribución por programas del Min. de Desarrollo Territorial y Hábitat.
Comparado 2020, 2021 y 2022.

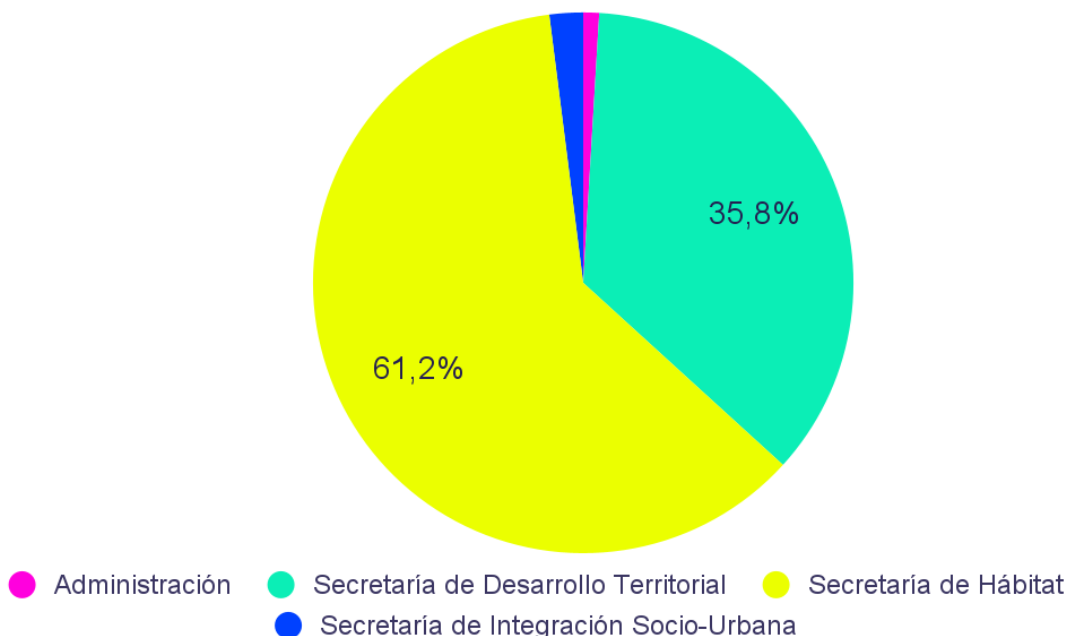


Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: Proyecto de Presupuesto 2022.

El 61% del presupuesto (\$115.504.395.158) del Ministerio se le asigna a la Secretaría de Hábitat enfocada en la construcción de vivienda propia. Por su parte, la partida para la Secretaría de Desarrollo Territorial se **redujo un 36%** y se le asigna el 35,81% del presupuesto (\$67.549.569.690) del Ministerio. Este programa tiene entre sus principales líneas de acción el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PROCREAR) y el Plan Nacional de Suelo Urbano.



Distribución por Secretarías en el Proyecto 2022



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: Proyecto de Presupuesto 2022

De este modo, vemos que hay varias líneas de acción que se fortalecen con mayores asignaciones, mientras que algunas pocas pierden presupuesto. Respecto de estas últimas, podemos mencionar las Acciones para el Mejoramiento, Refacción y Ampliación de la Infraestructura Habitacional y Urbana, que pierden un 93,06% de presupuesto respecto al 2021 -es posible que esta acción quede subsumida en otras acciones que amplían su presupuesto-, el Mejoramiento de Barrios - PROMEBA-BID V que pierde un 88,90%, las Acciones para la Integración de Barrios Populares financiadas por la CAF que perciben una disminución de 43,42% de su presupuesto proyectado y las medidas para la Regularización de Dominio y la Tenencia del Hábitat, que prácticamente dejan de existir con un 95,23% de recorte.

Por otro lado, hay actividades que perciben aumentos significativos de sus presupuestos para 2022. Entre ellas aparecen las Acciones para la Mejora Integral para Asentamientos Fronterizos (FONPLATA) que aumentan un 285,93% su presupuesto, el Apoyo a la Ejecución del Fideicomiso para Vivienda Social que asciende un 213,82%, las acciones de mejoramiento barrial financiadas por el BID que escalan un 72,27% y las de mejoramiento integral del hábitat financiadas por el BIRF que suben un 137,20%.



A su vez, destaca un aumento de 6171,31% de las Acciones para Garantizar el Acceso al Hábitat a través de la Dotación de Infraestructura Básica y Equipamiento Urbano y Comunitario, que recordemos que, como se dijo, se han ejecutado en un 853,79% del presupuesto 2021. Finalmente, las Acciones Tendientes a la Producción de Suelo Urbano, aunque se han ejecutado en un 29,81% en el transcurso de este año, reciben un 178,17% de aumento presupuestario proyectado para el 2022.

c) Metas físicas proyectadas para 2022

En PROCREAR se observan cambios relevantes en las metas. La meta de viviendas terminadas asciende de 800 para 2021 a 9.510 para 2022. Sin embargo, los programas de “Apoyo a la Ejecución del PRO.CRE.AR” y de “Apoyo Financiero al PRO.CRE.AR Mejoramientos Sustentables” se reducen en un 43,7% y 38,8%, respectivamente.² Esto puede deberse a que hay metas que dejan de existir como la ejecución de obras de mejoramiento habitacional en el marco de PROCREAR (para 2021 la meta era de 21.554 mejoramientos), las obras de conexiones de servicios básicos (que para 2021 tenía como meta 17.000 conexiones) y los microcréditos para la adquisición de materiales de construcción - PROCREAR (que tenía la meta de 43.501 microcréditos para 2021). Por otra parte, se incorporan dos nuevas metas: Créditos para Mejoramiento y/o Ampliación de Viviendas - PROCREAR (cuya meta es de 17.291 créditos) y Ejecución de Obras de Desarrollo Urbanístico - PROCREAR (cuya meta es de 3.234 viviendas terminadas).

En el Programa 40 de Producción Integral y Acceso al Hábitat de la Secretaría de Hábitat también se observan modificaciones sustanciales. Respecto de la meta de construcción de viviendas, para 2021 se esperaban terminar 21.000 viviendas y para 2022 se proyectan 16.563 viviendas. La meta de Desarrollo de Obras de Mejoramiento del Espacio Público y Equipamiento Comunitario se elimina, como así también las Obras de Conexiones Domiciliarias de Servicios Básicos. Finalmente, se reducen las metas de Ejecución de Obras de Mejoramiento Habitacional de 9.471 (2021) a 3.737 (2022) y las Obras de Infraestructura y Equipamiento Urbano de 15.820 (2021) a 3.161 (2022).

² Es probable que el dinero del Fideicomiso PROCREAR explique el aumento de la cantidad de viviendas que se proyectan como metas, pero no hay ninguna remisión al mismo en el presupuesto, por lo que no puede constatar la variación real del dinero asignado al Programa.



Ministerio de Desarrollo Social

El 25 de septiembre de 2020, a través del Decreto 777/2020, se dispuso que por cuestiones operativas, la incumbencia relativa a la integración socio urbana que hasta ese entonces le cabía al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat sea en gran medida absorbida por el 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.

En particular, dentro del Ministerio, es el **Programa 53 “Integración Socio Urbana”** el que busca implementar proyectos para el mejoramiento integral y reurbanización de los barrios populares del país mediante un abordaje que favorezca su integración y el desarrollo humano de sus comunidades. El Programa es ejecutado por dos secretarías: la Secretaría de Integración Socio Urbana y la Secretaría de Gestión Administrativa.

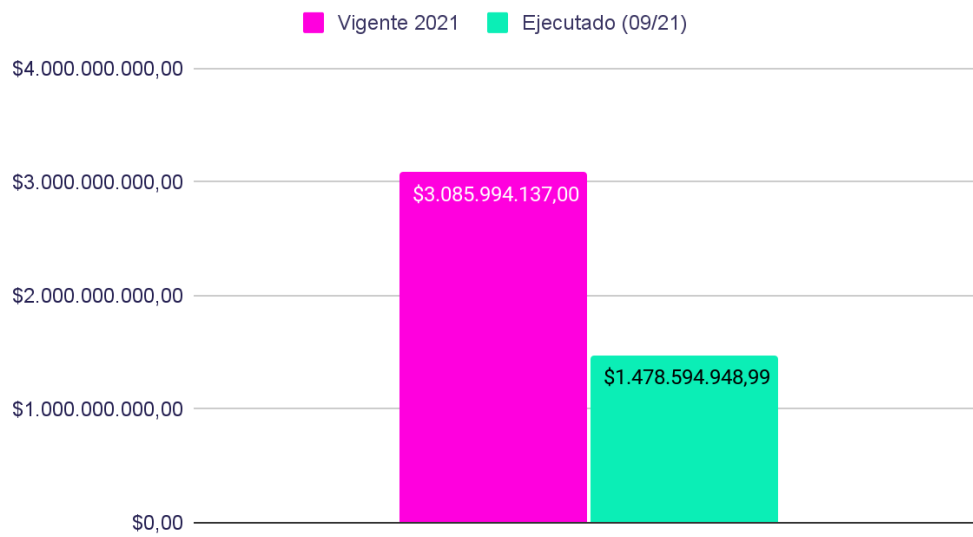
a) Ejecución del presupuesto 2021

Según datos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en Argentina hay 4.416 barrios populares, en los que se estima que residen 932.000 familias formadas por 5 millones de personas. El 68% de los barrios populares no accede formalmente al servicio de energía eléctrica y el 99% no lo hace al servicio de red de gas natural. Además, en el 89% de los barrios populares, la mayoría de los habitantes no accede formalmente al servicio de red de agua corriente, mientras que el 98% no accede formalmente al servicio de red cloacal.

Hasta septiembre de 2021, en tanto, el Programa Integración Socio Urbana no ha ejecutado ni la mitad del presupuesto asignado (47,91%).



Presupuesto vigente en 2021 para el P. 53 vs ejecutado (hasta 20/09/2021)



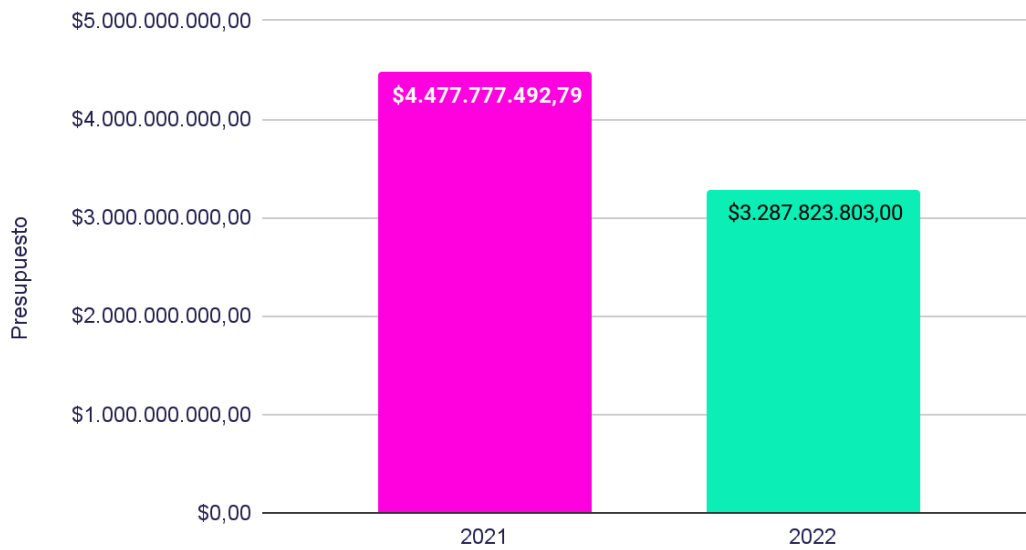
Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: dataset al 20/09/2021

b) Presupuesto proyectado para 2022

En el presupuesto proyectado para 2022, se prevé una reducción del 27% para este Programa. En particular, la actividad Abordaje Integral de Barrios Populares se reduce en 27% y Acciones Vinculadas al Programa de Integración Socio Urbana en Barrios Populares (BID N° 4804/OC-AR) se reduce un 34%.



Evolución presupuestaria del P.53



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: Proyecto de Presupuesto 2022

Si bien en estos barrios residen 5 millones de personas, los indicadores establecidos para políticas de integración de barrios populares alcanzaría a 32.059 personas. Es decir, que tan solo se prevé alcanzar al 0,64% del total de quienes viven allí.



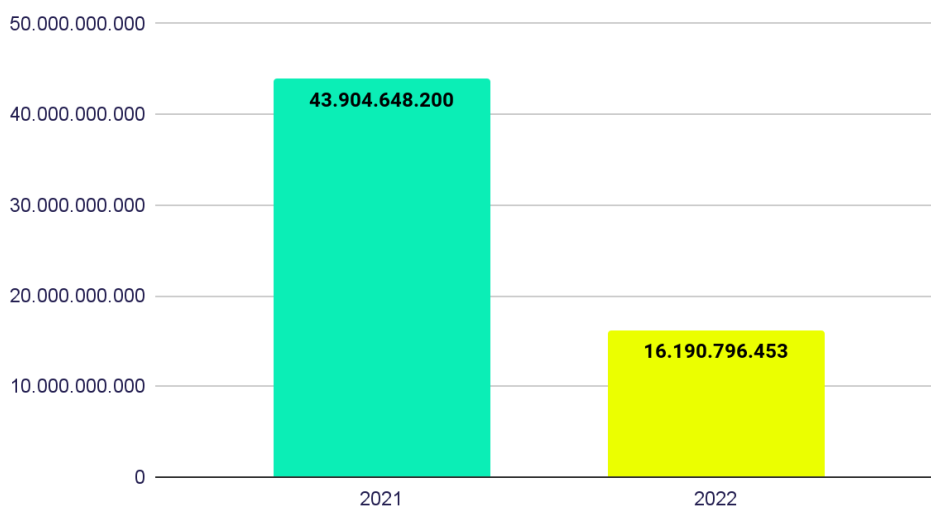
DENOMINACIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
INDICADORES :		
Beneficiarios de Políticas de Integración de Barrios Populares	Beneficiario	32.059,00
METAS :		
Asistencia Financiera a Proyectos de Regularización Dominial	Proyecto Financiado	10
Capacitaciones para el Desarrollo Sociocomunitario	Persona Capacitada	10.000
Fortalecimiento para el Desarrollo Sociocomunitario	Proyecto Ejecutado	25
Obras de Conexiones Domiciliarias de Servicios Básicos	Conexión Realizada	1.000
Obras de Conexiones Domiciliarias de Servicios Básicos	Vivienda Conectada	1.000
Obras de Infraestructura y Equipamiento Urbano	Obra Terminada	8
Relevamiento de familias habitantes en Barrios Populares	Familia Relevada	30.000

Más allá de las reducciones sobre la Secretaría de Integración Socio Urbana, los proyectos de integración socio-urbana se financiarán a partir del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) creado por el Decreto N° 819/2019. Se trata de un fideicomiso público administrado por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), y los fondos provienen, además del presupuesto regular, de una parte de lo recaudado por el impuesto *Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS)*. Por otro lado, la Ley N° 27.605 de *Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia*, establece en su Artículo 7 que el producido de lo recaudado por el aporte establecido será aplicado en un 15% para el FISU. El Fondo también puede nutrirse de aportes del Tesoro Nacional asignados por la Ley de Presupuesto, de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y donaciones.

Considerando que para el año 2022 el Fondo no va a contar con el *Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia*, se contempla una reducción del 63,12%.



Evolución de ingresos corrientes de FISU (valores reales)



Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos publicados por el Ministerio de Hacienda: Proyecto de Presupuesto 2022

Uno de los grandes problemas que presenta el Fondo es su opacidad para identificar gastos y niveles de ejecución. Para 2021 todavía no se publicó ningún informe trimestral rindiendo cuentas sobre su ejecución como sí se hizo para los programas presupuestarios regulares (si bien también se rinde cuentas con algo de demora, ya se publicó la información del segundo trimestre correspondiente al seguimiento físico financiero de los programas de gasto público). Al mismo tiempo, no se plantean metas físicas ni indicadores, lo que resulta un impedimento para poder evaluar si los recursos asignados son suficientes para los objetivos planteados y su impacto sobre la población objetivo.

Conclusiones

Se proyecta para el 2022 un leve aumento de 12,13% en términos reales del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. En virtud del redireccionamiento de fondos podemos afirmar que más que un aumento presupuestario significativo, estamos ante una redistribución del presupuesto que expresa nuevas prioridades.

El aumento considerable del presupuesto asignado a la Secretaría de Hábitat obedece al fortalecimiento del Programa "Casa Propia", en detrimento de otros programas, como el Plan Nacional de Suelo Urbano. Este hecho podría estar dando cuenta de una tendencia a estimular la construcción de vivienda para sectores de ingresos bajos y medios-bajos o, lo que



podríamos llamar un “giro vivendista”, en detrimento de otras acciones que se proponen regular las dinámicas del mercado de suelo y propender hacia un desarrollo territorial más equilibrado. Tal es el caso del Plan Nacional de Suelo Urbano que establece, por ejemplo, la promoción de la creación de Bancos de Tierra. La política de producción de vivienda se reposiciona, de este modo, como una estrategia contracíclica para dinamizar el mercado de la construcción -y con ello, el mercado del trabajo- sin atender particularmente a las características del mercado de suelo.

Por otro lado, la reducción presupuestaria destinada a revertir el grave déficit habitacional en barrios populares, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, las sub-ejecuciones del año en curso y los cambios de estrategia en términos de abordaje, suponen una regresión en la agenda que vinculada a garantizar un hábitat digno para las poblaciones más vulnerabilizadas. Además de la falta de fondos, las acciones desarrolladas en el marco del FISU muestran una preocupante falta de transparencia respecto a cómo se gasta, en qué y con qué prioridades.

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 tienen y 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 que no se reduzcan a fórmulas que han mostrado limitaciones en el pasado. Por el contrario, es necesario garantizar recursos suficientes para abordar de manera integral el acceso justo al hábitat y a la vivienda.