

INVERSIÓN EN VIVIENDA: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2020-2021



Contenido

Contexto	2
Gasto público en vivienda 2020	4
La política de vivienda en el marco de la planificación plurianual y el presupuesto 2021	9
•Gasto público en vivienda 2021	11
Reflexiones finales	13
Bibliografía	14

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Ejecución del gasto público en vivienda por programas, función Vivienda y Servicios Comunitarios, 2020. (En millones RD\$)

Tabla 2. Ejecución del gasto público en vivienda por programas, subfunción social, 2020. (En millones RD\$)

Tabla 3. Producción de nueva vivienda durante el ejercicio fiscal del año 2020 Tabla 4.

Producción prioritaria de la política pública “Vivienda digna y adecuada, derecho fundamental del ser humano”, PNPSP 2021-2024

Tabla 2. Presupuesto vigente orientado a la sectorial vivienda, desagregado por programas, 2021. (En millones RD\$)

Gráfico 1. América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, a diciembre de 2019 y 2020 (En porcentajes del PIB)

Gráfico 2. Los recursos públicos para vivienda en el ejercicio fiscal 2020. (En millones RD\$)

Contexto

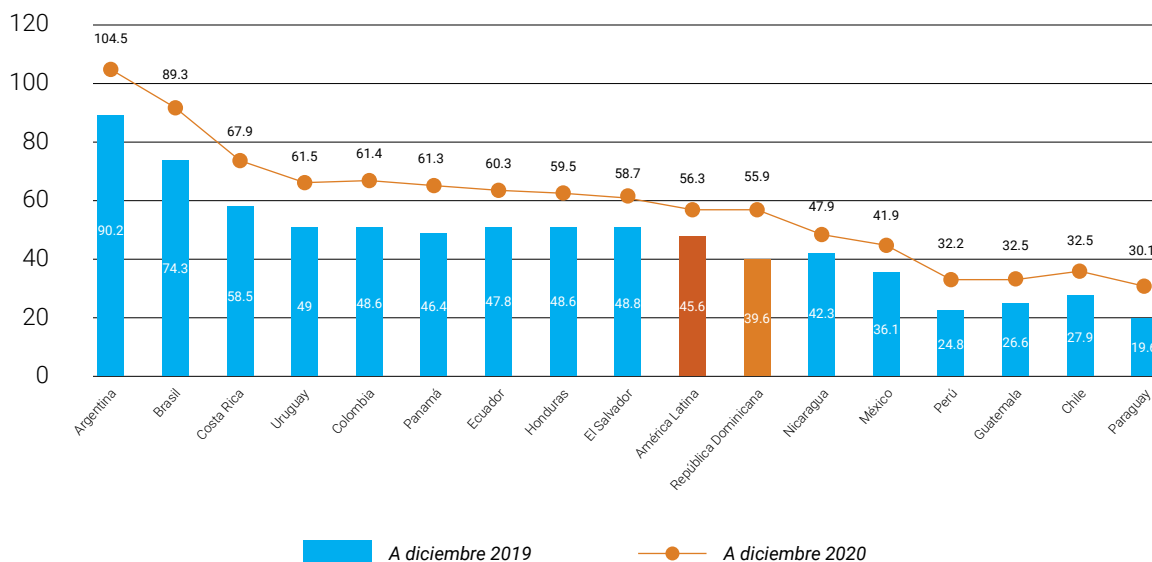
El escenario de crisis socioeconómica en el que transcurrió el año 2020 implicó ajustes importantes en materia de política presupuestaria. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su informe "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021", califica la crisis económica y social provocada por la pandemia del COVID-19 como la más grave de la historia reciente de la región, con un descenso de 7.7% del Producto Interno Bruto (PIB), la mayor de los últimos 120 años. Los gobiernos respondieron con una expansión del gasto, particularmente del gasto social, teniendo en cuenta que el gasto total de los gobiernos centrales a nivel regional se colocó en un 24.7% del PIB, el más alto registrado desde 1950 (CEPAL, 2021).

Este aumento del gasto público ocurre en un contexto de contracción de los ingresos fiscales, dada la

caída de la actividad económica, y motivado por una situación coyuntural que demandó la intervención pública para cubrir, principalmente, el aumento de la demanda de los servicios de salud y mitigar los efectos de la pérdida de ingresos laborales de los hogares. Para el caso de República Dominicana, esto implicó recurrir a un mayor endeudamiento, así como hacer reajustes en la distribución presupuestaria originalmente prevista.

Para 16 países de América Latina y el Caribe (LAC) el promedio de deuda bruta del gobierno central incrementó de 45.6% del PIB en 2019 a 56.3% al cierre de 2020. República Dominicana se colocó justo por debajo del promedio, con un 55.9% del PIB, sin embargo, en términos relativos tuvo la mayor alza en endeudamiento, con una diferencia de 16.3 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (Gráfico 1).

Gráfico 1. América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, a diciembre de 2019 y 2020 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Tomado del Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021, Gráfico I.15. (CEPAL, 2021).

El presupuesto público ejecutado por el Gobierno Central en 2020 alcanzó los RD \$973,062.1 millones, superando en un 13% el presupuesto inicial formulado y en un 30.7% la ejecución del 2019 (Dirección General de Presupuesto, 2021). Unos RD \$335,793.4 millones (34.5%) del gasto se cubrieron con deuda. El gasto social representó más de la mitad del gasto total, RD \$544,375.3 millones, con un peso de 55.9%, la proporción más alta desde 1990.

La protección social absorbió el 38.9% del gasto social, seguida por educación con el 37.8%, salud con 18%, mientras vivienda y deportes y recreación tuvieron la menor participación con 3.4% y 1.1% respectivamente. Priorizar los servicios sociales en el momento de la crisis fue una decisión importante, sin embargo, más allá de la atención puntual en el momento de la urgencia, la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a proveer condiciones para una vida con bienestar y resiliencia es la lección más importante que podría dejar el COVID-19 para quienes tienen un verdadero compromiso con la democracia.

Aunque el origen y los impactos inmediatos de la crisis ameritaron una respuesta inmediata desde los servicios sanitarios y la protección de ingresos, las precariedades en materia de vivienda y hábitat se manifestaron con gran fuerza. El confinamiento implicó que la vivienda remplazara los lugares de trabajo,

las escuelas, los lugares de esparcimiento e incluso los centros de salud, ya que se convirtió en recinto de cuidados médicos y aislamiento para personas contagiadas que no demandaban hospitalización.

Todos estos nuevos requerimientos sobre la vivienda se encuentran con la realidad de que gran parte de la población no dispone de espacios con condiciones mínimas de habitabilidad. Las cuestiones más básicas que pretende asegurar el derecho a la vivienda - el acceso a servicios básicos, la privacidad, la protección, entre otros-, no están resueltas. Así lo reflejan las estadísticas del déficit de vivienda, que incluso con mediciones reduccionistas que no se sustentan en la noción de derechos, lo estiman en 807,145 unidades para 2019 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2020).

Como ha ocurrido a partir de otros brotes epidémicos, en distintos países se abrió una discusión para repensar el concepto básico de vivienda, reconsiderando aspectos de funcionalidad, confort y convivencia a la luz de la experiencia del coronavirus y la posibilidad de ocurrencia de fenómenos similares que pueden detonarse como parte de los riesgos que implica el cambio climático. Más importante aún han sido los debates y planteamientos en torno a la garantía del derecho a la vivienda, como bien cuyo acceso debe asegurarse a toda la población.



¹Ver: García Aldana, M. (2021). Vivienda multifamiliar urbana post pandemia en Colombia. Universidad Piloto de Colombia. <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/10659/Art%3%adculo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
Alonso Echeverría, I. (22/06/2020). El modelo de vivienda post-covid: resiliente, colaborativo y ecológico. El país. https://elpais.com/elpais/2020/06/22/alterconsumismo/1592811834_935369.html
Forbes (21/09/2020). Un vistazo a lo que podría ser el nuevo concepto de vivienda post-Covid. Forbes. <https://www.forbes.com.mx/forbes-life/arquitectura-vivienda-post-covid-sustentable-autosuficiente/>



Al respecto, Di Virgilio (2021) plantea que en el contexto inmediato de crisis económica resulta fundamental la inversión pública y el apoyo técnico a la autoconstrucción en suelo seguro, asegurar el acceso a vivienda adecuada de la población más vulnerable, siendo prioritario evitar desalojos. El desafío de fondo, según Di Virgilio, es lograr que las medidas para la igualdad en el acceso a vivienda y hábitat dignos se enmarquen en el objetivo de realización del derecho a la ciudad, “una propuesta de acción política comprometida con la democratización del acceso a la ciudad y a sus externalidades positivas”, lo cual supone el abordaje de las desigualdades cruzadas (Di Virgilio, 2021, p. 91).

En esta misma línea, la CEPAL enfatiza la necesidad de incrementar de forma significativa la inversión pública en viviendas asequibles y adecuadas y en el mejoramiento de los barrios marginales, como el camino para que las personas puedan disponer de un espacio que ofrezca condiciones para el disfrute de una buena salud física y mental (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

Si bien estos llamados no son nuevos, es innegable que el estado crónico de violación del derecho a vivienda y hábitat se ha visto recrudecido por la pandemia,

generando mayor alarma. La República Dominicana tiene una deuda importante con la población en relación con muchos derechos fundamentales y, el de acceso a la vivienda adecuada, no es la excepción. Más bien, podría considerarse emblemático.

En este boletín se analizan las acciones públicas más recientes en materia de política habitacional, poniendo el foco en el gasto público en vivienda para el año 2020 y la formulación presupuestaria 2021. Con la información disponible, se esboza una breve reflexión sobre las medidas impulsadas, preguntándonos si reflejan coherencia con el enfoque de derechos y con la atención del déficit habitacional según las dimensiones de esta problemática en el país. Desde el punto de vista macro, el documento se organiza en dos partes: primero se presenta el análisis del presupuesto ejecutado en 2020, haciendo algunas comparaciones con respecto a 2019 y tratando de identificar la producción física de vivienda generada a partir de los recursos ejecutados; y en un segundo momento se aborda la política de vivienda en el marco del PNPS 2021-2024 y el presupuesto 2021, partiendo de que el primero contiene la apuesta de hacia dónde se quiere llegar en el mediano plazo y el presupuesto del 2021 el primer paso en términos operativos para alcanzar lo que allí se plantea.

Gasto público en vivienda 2020

Para el año 2020 el presupuesto inicial del Gobierno Central para Vivienda y Servicios Comunitarios alcanzó RD \$17,498.5 millones, incrementado por las reformulaciones contenidas en las leyes No. 68-20 y No. 222-20 a RD \$20,241.6 millones, para terminar con una ejecución de RD \$18,463.4 millones, equivalente a un 105.5% de lo planificado originalmente y un 91.2% del presupuesto reformulado. El incremento en comparación con el gasto ejecutado en 2019 es de un 21%.

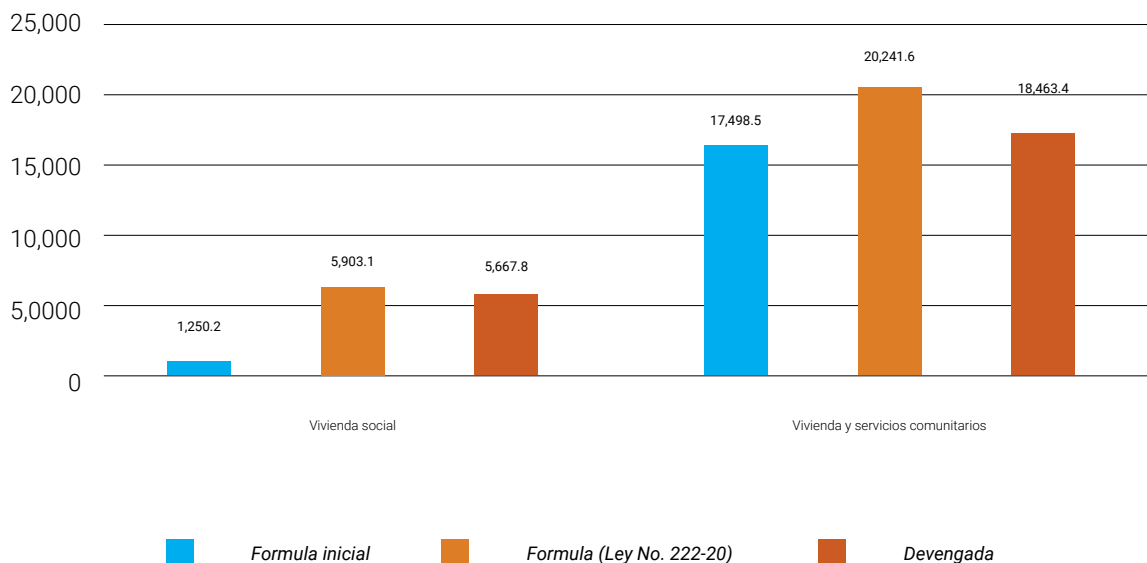
Por su parte, a Vivienda Social se asignó originalmente un monto de RD \$1,250.2 millones, que posteriormente fue aumentado a RD \$5,903.1 millones en el ejercicio de reformulación y, finalmente, se ejecutaron RD \$5,667.8 millones, más de 4 veces lo inicial y 96.0% del

reformulado. Esta cifra es más de 5 veces lo ejecutado en Vivienda Social en 2019 (RD \$930.6 millones).

En términos de cumplimiento de la programación financiera, para ambas partidas se alcanzaron niveles de ejecución importantes, por encima del 90%. En relación con 2019, se destacan aumentos significativos, especialmente Vivienda Social, con gastos muy por encima del promedio para el intervalo 2014-2019 (RD \$1,9021.3).

No obstante, en cuanto a la participación en el presupuesto total, el gasto en vivienda sigue siendo bajo. Los recursos ejecutados en Vivienda y Servicios Comunitarios representan el 1.9% del gasto total y lo destinado a Vivienda Social el 0.6%.

Gráfico 2. Los recursos públicos para vivienda en el ejercicio fiscal 2020. (En millones RD\$)



Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEPRES (2021).

La desagregación por programas muestra que, a grandes rasgos, los recursos de Vivienda y Servicios Comunitarios se distribuyen entre intervenciones relacionadas a la reparación y construcción de viviendas, servicio e infraestructura de agua potable, infraestructura y equipamiento comunitario y otras actividades de coordinación. El total de recursos por concepto de vivienda asignados al Ministerio de Salud Pública se transfiere a las distintas CORAS (Corporaciones de Acueducto y Alcantarillado) y al Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados, al igual que los recursos para asistencia en área de acueducto y alcantarillado apropiados por el Secretariado Administrativo de la Presidencia. Esto significa que RD \$17,457.6 millones, 94.6% del presupuesto bajo la función de vivienda, se destinan a la provisión de agua potable.

De acuerdo con el detalle de los proyectos y actividades del Ministerio de Obras Públicas (MOPC) y la Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Presidencial, un total de RD \$379.4 millones se destinó a la reparación y construcción de viviendas, equivalente a un 2.1% (ver cifras resaltadas en amarillo en Tabla 1). Estos proyectos se ubican en las provincias de La Vega, San Juan de la Maguana, Azua y otras localidades no especificadas.

Los RD \$20.6 millones (0.1%) que se muestran como administración de contribuciones especiales en el MOPC, son transferencias a organizaciones no gubernamentales de deportes y asistencia social. Mientras que los restantes RD \$605.8 millones (3.3%) corresponden a proyectos de mejora y construcción de infraestructura/equipamiento urbano y actividades de coordinación.

Tabla 1. Ejecución del gasto público en vivienda por programas, función Vivienda y Servicios Comunitarios, 2020. (En millones RD\$)

Unidad ejecutora	Programa	Subprograma / proyecto / actividad	Presupuesto devengado
		00 - N/A	246.9
Secretariado Administrativo de la Presidencia	11 - Fondo a cargo del Poder Ejecutivo	0009 - Asistencia en área de acueducto y alcantarillado	242.9
		0034 - Asistencia en el área de urbanización y servicios comunitarios	4.0
		00 - N/A	100.0
Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial	22 - Apoyo al desarrollo provincial	04 - Ampliación del mercado de azua	6.8
		09 - Construcción vías y viviendas del mejoramiento integral de la comunidad del Riito, provincia La Vega	48.0
		0051 - Construcción de calles	1.9
		0052 - Construcción de viviendas	8.9
		0053 - Construcción parque lineal tramo 2	35.5
		0054 - Construcción de destacamento Tipo 2	1.7
		39 - Reparación centro comunal Tierra Nueva, Boca de Cachón, municipio Jimaní, provincia Independencia	0.4
		41 - Construcción funeraria Hondo Valle, provincia Elías Piña	1.9
		42 - Remodelación club Mambuiche, sección Gurabo, provincia Santiago	6.0
		59 - Construcción verja perimetral del cementerio La Leonor, provincia Santiago Rodríguez	0.4
		92 - Reparación de viviendas proyecto Riito (tercera etapa), municipio la vega, provincia la vega	36.6

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	99 - Administración de transferencia, pasivos y activos financieros	00 - N/A	17,214.7
		0000 - Administración de transferencias, pasivos y activos financieros	17,214.7
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	17 - Desarrollo en la infraestructura física de edificaciones para los servicios sociales	00 - N/A	873.8
		0001 - Coordinación y supervisión técnica	539.9
		11 - Construcción de 600 apartamentos en la Mesopotamia, Provincia San Juan	89.2
		12 - Construcción y reconstrucción de viviendas y edificaciones públicas a nivel nacional	195.1
		46 - Construcción viviendas económicas en El Memiso (68), provincia Azua	7.6
	50 - Construcción de Apartamento en La Mesopotamia y áreas comerciales (etapa II) provincia San Juan de la Maguana	42.1	
	98 - Administración de contribuciones especiales	00 - N/A	20.6
		0000 - Administración de Contribuciones Especiales	20.6
Dirección General de Cooperación Multilateral/ MEPyD	16 - Coordinación de la cooperación internacional	02 - Coordinación y gestión de la cooperación multilateral	7.3
		0005 - Planes de Inclusión y Resiliencia (PIRs)	6.2
		0008 - Planes de Inclusión y Resiliencia (PIRs)	1.1
Total general			18,463.4

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEPRES (2021).

En lo que respecta a Vivienda Social, del total de recursos mostrados en la Tabla 2, RD \$5,517.3 millones (97.3%) se transfieren al Instituto Nacional de la Vivienda (INVI). Esto incluye los recursos del MOPC por administración de activos, pasivos y transferencias, más lo ejecutado por el Secretariado Administrativo de la Presidencia por concepto de

asistencia en área de vivienda social (0027). El presupuesto restante del MOPC fue implementado por el Consejo Interinstitucional para Coordinación de Viviendas (CIVIVIENDAS), mientras que el Instituto de Auxilios y Viviendas recibió por concepto de transferencia la otra partida bajo asignación del Secretariado Administrativo de la Presidencia.

Tabla 2. Ejecución del gasto público en vivienda por programas, subfunción Vivienda Social, 2020. (En millones RD\$)

Unidad ejecutora	Programa	Subprograma / proyecto / actividad	Presupuesto devengado
Secretariado Administrativo de la Presidencia	11 - Fondo a cargo del Poder Ejecutivo	00 - N/A	20.0
		0027 - Asistencia en área de vivienda social	12.0
		0031 - Asistencia en área de vivienda social	8.0
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	98 - Administración de contribuciones especiales	00 - N/A	1.6
		0000 - Administración de Contribuciones Especiales	1.6
	99 - Administración de activos, pasivos y transferencias	00 - N/A	5,505.3
		0000 - Administración de Activos, Pasivos y Transferencias	5,505.3

Oficina Nac. de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructura	17 - Desarrollo en la infraestructura física de edificaciones para los servicios sociales	02 - Instituciones públicas y privadas reciben Informes de Evaluación Sísmica	137.4
		0001 - Evaluaciones Sísmicas a las Infraestructuras, Edificaciones y Líneas Vitales	137.4
Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM)	18 - Fomento y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	03 - Mipymes reciben servicios de asistencia especializada para el desarrollo empresarial	3.4
		0022 - Consultoría especializadas en gestión empresarial	2.7
		0025 - Asistencia técnica en dirección y coordinación del proyecto	0.8
Total			5,667.8

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEPRES (2021).

Mediante la revisión de las memorias institucionales de las unidades ejecutoras fue posible identificar parte de la producción de nuevas viviendas financiada con el presupuesto público del año 2020. Se obtuvo el detalle de unidades habitacionales finalizadas por el INVI, institución que concentra más del 90% del presupuesto devengado en Vivienda Social en 2020. Para el caso del MOPC y Presidencia, las cifras refieren a lo planificado. Un total de 447 soluciones habitacionales fueron construidas/finalizadas en el año 2020 bajo la responsabilidad del INVI, distribuidas en un total de 6 provincias (Instituto Nacional de la Vivienda, 2021).

A pesar de que el presupuesto asignado a vivienda en 2019 fue menor, el número de soluciones

habitacionales construidas por el INVI en ese año fue muy similar al del 2020 y estando ligeramente por encima, con 485 unidades. Un factor que podría estar incidiendo, es que algunos proyectos fueran de arrastre de periodos anteriores. Estas se distribuyeron en un mayor número de provincias, un total de 22 (Instituto Nacional de la Vivienda, 2020).

En cuanto a las intervenciones para mejora y reconstrucción, se reportan 142 viviendas con proyectos de mejoramiento, de las cuales indica se construyeron 49. En su memoria institucional el INVI también reporta unas 614 viviendas en proceso de ejecución, en las cuales se invirtió un monto de RD \$106.2 millones de los recursos del presupuesto de 2020, distribuidas en 8 provincias.

Tabla 3. Producción de nueva vivienda durante el ejercicio fiscal del año 2020

Institución	Proyectos	Localización	No. de viviendas
INVI	Villa Progreso Angelina	Sánchez Ramírez	96
INVI	Villa Progreso Barahona	Barahona	96
MOPC	Ciudad Esperanza de Los Barrancos		410
INVI	Villa Progreso Aguayo	San Francisco de Macorís	96
INVI	Villa Progreso Miches	El Seibo	112
INVI	Villa Progreso Los Ríos	Bahoruco	64

²En la parte narrativa, la Memoria Institucional 2019 del INVI señala la terminación de 526 viviendas nuevas y el mejoramiento y/o reconstrucción de 179, sin embargo, estas cifras difieren de las encontradas en las tablas incluidas en la sección "Desempeño Financiero", que contienen el reporte sobre la ejecución física.

INVI	Terminación Edificio 2, Manzana C, Proyecto Invivienda	Santiago	13
MOPC	Proyecto de Revitalización Urbana del Residencial Vista del Río (La Mesopotamia)	San Juan de la Maguana	528
MOPC	Construcción de viviendas económicas en el Memiso (68)	Azua	ND
MOPC	Proyecto habitacional Tenguerengue	San Juan de la Maguana	126
Presidencia	Construcción vías y viviendas del mejoramiento integral de la comunidad del Riito	La Vega	464
Presidencia	Nuevo Domingo Savio	Santo Domingo	1,151

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las memorias institucionales correspondientes al año 2020.

Los datos antes mostrados dan cuenta de que la producción de vivienda para el año 2020 fue baja, incluso si se consideran las intervenciones de mejora y reconstrucción. Es de suma relevancia dirigir recursos para asegurar la disponibilidad de servicios básicos en la vivienda, así como a infraestructuras y servicios comunitarios (funerarias, mercados, parques y otros), en tanto se entiende que el derecho a vivienda y hábitat va mucho más allá de la disposición de una estructura física para vivir. En este sentido, que el presupuesto orientado a estos aspectos represente una proporción tan alta del total dirigido a vivienda, en un contexto de déficit pronunciado y prolongado, no necesariamente refleja un problema de distribución. Más bien, podría

entenderse como una clara señal de la necesidad de incrementar el financiamiento público de la política habitacional, pues las carencias se extienden a todas las dimensiones.

Dar un giro a las condiciones de vida de la población, particularmente en la dimensión de vivienda y hábitat, exige dar un salto en términos de los compromisos que se asumen a nivel presupuestario. El cierre de brechas y la puesta al día con los estándares de vivienda digna, sostenible y resiliente requiere dar respaldo presupuestario a las acciones que verdaderamente puedan tener impacto.



*Estas fueron: Barahona, Independencia, Elías Piña, Montecristi, Santo Domingo, Santiago, Samaná, Duarte, San Cristóbal, Azua y Hato Mayor, San Juan, Monte Plata, San Pedro de Macorís, Santiago Rodríguez, Puerto Plata, Valverde, Espaillat, Duarte, Monseñor Nouel, María Trinidad Sánchez y La Vega.

La política de vivienda en el marco de la planificación plurianual y el presupuesto 2021



“Vivienda digna y adecuada, derecho fundamental del ser humano” es el lineamiento estratégico sobre política de vivienda del programa de gobierno de la actual gestión, incluida como una de las 33 políticas priorizadas del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2021-2024.

De acuerdo con el PNPSP 2021-2024, las medidas establecidas en el marco de esta política consideran aspectos regulatorios (revisión de ley de alquileres, aprobación de ley de ordenamiento territorial y uso de suelos y de ley de vivienda, asentamientos humanos y edificaciones), así como intervenciones de producción pública de vivienda, mejoras y rehabilitaciones y acciones para avanzar en la seguridad en la tenencia, como la titulación de viviendas construidas en terrenos del Estado (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2021). Asimismo, además de incluir

programas de acceso a vivienda para hogares de escasos recursos, se plantea la construcción de viviendas accesibles para personas con discapacidad, la entrega de bonos a mujeres en situación de vulnerabilidad para adquisición de la primera vivienda y aumentar el acceso de la población joven a vivienda propia mediante el crédito hipotecario.

El monto total de inversión pública para el periodo 2021-2024 asciende a RD \$688,473.40 millones, de los cuales RD \$96,380.60 millones, un 14%, se destinarán a vivienda. En comparación con el PNPSP 2017-2020, el monto de inversión pública total refleja un aumento de RD \$242,285.40 (54.3%) (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2017). Para el caso de la inversión en vivienda, aunque la diferencia en la forma de presentar la información limita la comparabilidad, el aumento tanto en términos

*En el PNPSP 2021-2024 la información sobre inversión pública para el periodo se desagrega según política priorizada, mientras que en el de 2017-2020 se desagrega según funciones del clasificador presupuestario. Bajo este clasificador, el gasto en vivienda se presenta en dos rubros, en la función “Vivienda y Servicios Comunitarios”, que tal y como indica el título incluye otros gastos (por ejemplo, relacionados a servicios funerarios) y en la subfunción “Vivienda Social”, que pertenece a la función “Protección social”.

relativos como absolutos salta a la vista. La función de “Vivienda y Servicios Comunitarios”, que excluye la inversión en Vivienda Social pero que concentra la mayor proporción de recursos destinados a vivienda, considera recursos por RD \$17,316 millones en el PNPSP 2017-2021, un 7.1% del total de la inversión pública de ese periodo. Este nivel de inversión en vivienda representa tan solo el 18% de los recursos proyectados para el periodo 2021-2024

Partiendo de lo anterior, en términos de programación plurianual de recursos de inversión pública, se aprecia una mejoría en lo que se pretende destinar a vivienda. Esto también se refleja a nivel de programación de la producción física, teniendo que para el PNPSP anterior el total de viviendas nuevas a construir era de 22,505 (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2017), mientras que en el actual se planea la construcción de 42,513 unidades.

Tabla 4. Producción prioritaria de la política pública “Vivienda digna y adecuada, derecho fundamental del ser humano”, PNPSP 2021-2024

Producción prioritaria	Unidad de medida	2021	2022	2023	2024
Construcción de viviendas nuevas	Viviendas nuevas construidas	6,145	9,010	12,470	14,888
Construcción de viviendas sin barreras arquitectónicas	Viviendas sin barreras arquitectónicas	492	721	975	1,172
Viviendas mejoradas en el servicio de agua aceptables	Viviendas mejoradas		N/D	N/D	N/D
Mejoramiento: instalación de unidades sanitarias	Unidades sanitarias instaladas	1,300	496	496	496
Conexiones de vivienda a red pública de abastecimiento de agua potable	Viviendas conectadas	1,107,788	1,140,686	1,168,354	1,183,755
	Nuevas viviendas conectadas	21,075	32,898	27,668	15,401
	Acometidas de agua potable instaladas	34,460	30,276	101,940	80,397
	Conexiones instaladas	1,800	2,400	2,400	2,400
Conexiones de viviendas a red pública de alcantarillado sanitario	Viviendas conectadas	373,353	411,587	464,957	519,403
	Nuevas viviendas conectadas	66,815	38,234	53,370	54,446
	Acometidas de alcantarillado sanitario instaladas	11,766	5,032	5,024	3,139
Titulación de viviendas construidas en terrenos del Estado	Títulos de propiedad entregados	650	880	1,250	1,500
Viviendas mejoradas por componentes (techo, pared, piso)	Viviendas reconstruidas	42,700	20,000	20,000	17,000
Cambio de pisos de tierra por pisos de cemento	Pisos cambiados	8,500	8,500	8,500	8,500
Construcción de pisos	Pisos construidos	100	100	100	120

Fuente: Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2021-2024 (MEPyD, 2021).

En el PNPSP 2021-2024 también se incluye como política prioritaria “el acceso al agua y mejora del recurso”, a ejecutarse en el marco de un pacto nacional por el agua y que establece como una de sus metas lograr que para el 2024 el 100% de la población disponga de acceso a agua de la red pública dentro o fuera de la vivienda, lo cual debió alcanzarse en el 2020 según la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. La puesta en práctica de estas intenciones es materia

pendiente. La experiencia a la fecha no es muy alentadora, pues muestra que las programaciones iniciales suelen reajustarse a la baja y las ejecutorias distan de lo planificado (Torres, Jovine, Rodríguez, Bartolomé, 2017). Ejemplo de ello, es que la actualización al 2020 del PNPSP 2017-2020 redujo la programación de construcción de nuevas viviendas a 8,676, menos de la mitad de lo originalmente contemplado.

Otro aspecto importante a tener en cuenta como parte del marco de políticas, es la creación del Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED) mediante la Ley No. 160-21, la cual en su artículo 5 lo define como el "órgano de planificación, dirección, coordinación y ejecución de la función administrativa del Estado para establecer las políticas, programas, y diseño de estrategias e instrumentos en materia de construcción de vivienda, hábitat, asentamientos humanos, construcción y reconstrucción de edificaciones del Estado y los equipamientos y obras conexas, así como fomentar las asociaciones público-privadas o derivadas del fideicomiso en materia de vivienda en el territorio nacional".

Esta nueva entidad queda a cargo de la construcción de todo tipo de edificaciones públicas (hospitales, escuelas, universidades, museos, etc.), no solo de

vivienda, y asume las funciones, atribuciones y facultades del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) y la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE), quedando estas suprimidas.

Como primer año de implementación del nuevo Plan Nacional Plurianual del Sector Público, conviene analizar la formulación y ejecución de medio término del 2021. Si bien el PNPSP 2021-2024 se publicó estando el presupuesto 2021 ya en ejecución, los lineamientos de política se desprenden de los instrumentos de planificación y los compromisos internacionales de largo plazo tiene el país, como son la Estrategia Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como del Plan de Gobierno de la administración actual. Por tanto, el presupuesto 2021 debe estar permeado por las mismas prioridades de política que se recogen en el PNPSP 2021-2024.

Gasto público en vivienda 2021

Para el año 2021 se programó un presupuesto inicial de gastos de RD \$891,378.8 millones, aumentado a RD \$977,775.9 millones con la reformulación aprobada mediante la Ley No. 166-21. En lo adelante, como presupuesto formulado o vigente nos referiremos al presupuesto modificado aprobado por esta ley, a menos que se especifique lo contrario.

En el presupuesto vigente los servicios sociales se redujeron en un 9.3% en comparación con lo ejecutado en 2020, perdiendo peso en el total de gastos. La asignación de RD \$493,626.8 millones bajo este concepto equivale al 50.5% del presupuesto total del gobierno central. Esto refleja lo circunstancial del aumento que se experimentó en 2020 en esta



dimensión, pues pasado el momento más crítico se redujo de inmediato el gasto social. No solo en términos absolutos, que puede explicarse por el desmonte de los programas de atención al COVID-19, sino también que perdieron relevancia en el grueso del gasto público, cuando los debates sobre desigualdad y calidad de vida, que agarraron fuerza en el contexto de la pandemia, apuntan a que hay un largo camino pendiente en materia de ampliación y fortalecimiento de las políticas sociales.

A la sectorial vivienda se asigna en el presupuesto vigente 2021 un monto de RD \$20,125.3 millones por concepto de Vivienda y Servicios Comunitarios y unos RD \$5,460.3 millones para Vivienda Social. Estos valores se mantienen próximos a lo aprobado para el ejercicio fiscal del 2020. En comparación con la

ejecución 2020, el presupuesto vigente para Vivienda Social presenta una reducción de un 3.7%, mientras que la función de Vivienda y Servicios Comunitarios refleja un aumento de un 9.0%.

De acuerdo con el Informe Explicativo del presupuesto 2021, las asignaciones a vivienda se orientan a la intervención de 10,000 viviendas con fines de mejoramiento y a la construcción de 4,315 unidades habitacionales nuevas.

La distribución programática permite notar que tampoco existen grandes diferencias en cuanto a las intervenciones específicas que se dirigen los recursos. El abastecimiento de agua potable acapara el 91.0% del presupuesto de Vivienda y Servicios Comunitarios.

Tabla 2. Presupuesto vigente orientado a la sectorial vivienda, desagregado por programas, 2021. (En millones RD\$)

Unidad ejecutora	Subfunción/ programa	Monto
Vivienda y Servicios Comunitarios		
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	4.1.02 - Desarrollo comunitario	206.7
	16 - Coordinación de la cooperación internacional	206.7
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	4.1.01 - Urbanización y servicios comunitarios	1,292.5
	17 - Desarrollo en la infraestructura física de edificaciones para los servicios sociales	1,292.5
	4.1.02 - Desarrollo comunitario	108.5
	11 - Desarrollo de la infraestructura física de calles y avenidas	0.0
	17 - Desarrollo en la infraestructura física de edificaciones para los servicios sociales	108.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	4.1.03 - Abastecimiento de agua potable	18,318.3
	99 - Administración de activos, pasivos y transferencias	18,318.3
0009 - Comisión Presidencial de Apoyo al Desarrollo Provincial	4.1.01 - Urbanización y servicios comunitarios	113.2
	22 - Apoyo al desarrollo provincial	113.2
	4.1.02 - Desarrollo comunitario	32.9
	22 - Apoyo al desarrollo provincial	32.9
	4.1.99 - Planificación, gestión y supervisión de vivienda y servicios comunitarios	3.2
	22 - Apoyo al desarrollo provincial	3.2
Dirección General de Cooperación Multilateral	4.1.02 - Desarrollo comunitario	50.0
	16 - Coordinación de la cooperación internacional	50.0
Total en Vivienda y Servicios Comunitarios		20,125.3

Unidad ejecutora	Subfunción/ programa	Monto
Vivienda Social		
Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM)	18 - Fomento y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	6.9
Ministerio De Obras Públicas Y Comunicaciones	98 - Administración de contribuciones especiales	1.8
	99 - Administración de activos, pasivos y transferencias	5,321.5
Oficina Nac. De Evaluación Sísmica Y Vulnerabilidad De Infraestructura	17 - Desarrollo en la infraestructura física de edificaciones para los servicios sociales	130.1
Total en Vivienda Social		5,460.3

Fuente: Elaboración propia con datos de DIGEPRES (2021).

También se da continuidad a los siguientes proyectos habitacionales:

- Construcción viviendas económicas en el Memiso (68), provincia Azua (RD \$5.0 millones).
- 600 apartamentos en la Mesopotamia (RD \$3.7 millones).
- Construcción de apartamento en la Mesopotamia y áreas comerciales (etapa II) provincia San Juan de la Maguana (RD \$93.0 millones).
- Construcción obras adicionales en Ciudad Juan Bosch (RD \$5.4 millones).
- Supervisión de la construcción de apartamento en la Mesopotamia y áreas comerciales (etapa II) provincia San Juan de la Maguana (RD \$4.7 millones).

La misma tendencia inercial se aprecia en el caso de Vivienda Social, con RD \$5,321.5 millones (97.5%), que se transfieren al INVI con proyectos de construcción, reconstrucción y mejora de vivienda. En su Plan Operativo 2021, esta institución proyecta la construcción de 6,182 soluciones habitacionales, rondando la cifra establecida para 2021 en el PNPSP actualizado, y la mejora o reconstrucción de 25,157 viviendas.

Con respecto a los avances en la ejecución financiera, al mes de agosto de 2021 solo se habían ejecutado RD \$10,423.9 millones de los recursos por concepto de Vivienda y Servicios Comunitarios, equivalente al 51.8% del total. Mientras que en Vivienda Social se ha devengado el 56.8% del presupuesto, con una ejecución de RD \$3,099.5 millones al mes de agosto.

Reflexiones finales

Durante el año 2020 se experimentó un incremento en los recursos públicos destinados a vivienda, sin embargo, este resulta modesto cuando se analizan las carencias existentes en materia de vivienda. Un análisis un poco más detallado por programas y obras da cuenta que lo que concretamente se destina a la mejora o construcción de unidades habitacionales es una proporción pequeña del ya reducido gasto en vivienda.

Aunque el marco de política a mediano plazo contenido en el PNPSP 2021-2024 sugiere una apuesta ambiciosa, no se observa coherencia entre lo que se dice perseguir y lo que se concreta en materia de inversión pública. Para el año 2021 la meta de producción de Vivienda Social a cargo del INVI es mucho más amplia que lo ejecutado en el ejercicio fiscal anterior, pero los flujos presupuestarios a nivel del gobierno central se mantienen estáticos, así como

su distribución a nivel de programas. Esto indica que buena parte de las iniciativas de vivienda se pretenden ejecutar en el marco de las llamadas alianzas público-privadas, especialmente bajo la figura del fideicomiso.

Como ejemplo de esto último se puede ver el “Plan Nacional de Vivienda Familia Feliz”, que se realiza mediante una alianza público-privada en la que participan instituciones públicas, el sector desarrollador y constructor de viviendas y sector financiero nacional con la participación de los bancos comerciales, las asociaciones de ahorros y préstamos, la banca para las microempresas y las cooperativas⁵.

Sin embargo, el recurrir a este tipo de estrategias son altos los riesgos de que se mantengan las

desigualdades y la exclusión en el acceso a vivienda, en tanto se pone en manos del mercado parte importante de la responsabilidad del derecho a la vivienda, a sabiendas de que el móvil del capital privado es siempre la búsqueda de ganancias.

Lo que se percibe al contrastar estos elementos, es un continuum del Estado que limita su participación al rol de regulador, priorizando al mercado como proveedor de bienes fundamentales. Las intervenciones públicas se circunscriben a las de “facilitador” o provisionando lo mínimo en casos extremos. La producción pública de vivienda es necesaria para la valorización de la vivienda como un bien de uso y como un derecho, más allá de su valor de cambio.



⁵Ver: <https://familiafeliz.gob.do/es/instituciones/>

Reflexiones finales

CEPAL. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago: CEPAL.

Di Virgilio, M. M. (2021). Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina. *Nueva Sociedad*, 77-92.

Dirección General de Presupuesto. (2021). *Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central, Organismos Autónomos y Descentralizados no Financieros e Instituciones Públicas de la Seguridad Social. Enero - Diciembre de 2020*. Santo Domingo: DIGEPRES.

Dirección General de Presupuesto. (2021). *Estadísticas de ejecución del gasto. Gobierno Central*. Obtenido de <https://www.digepres.gob.do/estadisticas/gastos/>

Instituto Nacional de la Vivienda. (2020). *Memoria Institucional año 2019*. Santo Domingo: INVI.

Instituto Nacional de la Vivienda. (2021). *Memoria Institucional año 2020*. Santo Domingo: INVI.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2017-2020*. Santo Domingo: MEPyD.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2020). *Sistema de Indicadores Sociales de la República Dominicana (SISDOM) 2018-2019*. Santo Domingo: MEPyD.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2021). *Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2021–2024*. Santo Domingo: MEPyD.

Torres, J., Jovine, R., Rodríguez, J., & Bartolomé, P. (2017). *Las marcas de la política habitacional. Vivienda, derechos humanos y fiscalidad en la República Dominicana 2000-2016*. Santo Domingo: Ciudad Alternativa.



Nombre: Inversión en vivienda: ejecución presupuestaria 2020-2021

Contenido: Aris Balbuena

Revisión: Jenny Torres, Luis Mella y Tatiana Burgos

Corrección de estilo: Katherine Almanzar

Diseño y Diagramación: Ariel Cruz

Fecha: Diciembre 2021



C/ Manuel Fernández Mármol (Antigua 31 Oeste) #15,
Ens. Luperón, Santo Domingo.

Tels. 809-681-7411 / 809-681-7436

www.porelderechoalaciudad.com

Twitter: @CiudadAlt **Facebook:** ciudad.alternativard

