

Avances y desafíos en la urbanización de barrios populares

Políticas públicas para una transformación real (2021-2023)



Andrés Cappa - Mauro Cejas Marcovecchio - Lara Miño - Diego Mora
Equipo de Coordinación Observatorio Villero

Marzo 2025

Índice

Introducción	3
1. Los barrios populares en la Argentina	4
1.1. Hitos históricos y situación actual _____	4
1.2. El diseño de la política de urbanización _____	7
2. El financiamiento para transformar la vida en los barrios populares	9
2.1. El FISU y su financiamiento: impuesto PAIS y Aporte Solidario y Extraordinario_	9
2.1.1. El impuesto a las grandes fortunas _____	9
2.1.2. El impuesto PAIS _____	10
2.2. Evolución de los ingresos primarios del FISU en el periodo 2021-2023 _____	11
2.3. Rentas de capital _____	12
3. De la letra a la acción: legislación y líneas de acción de la Secretaría de Integración Socio Urbana durante el periodo 2020-2023	14
3.1. Líneas de acción _____	14
3.2. Ejecución presupuestaria _____	15
3.3. Ejecución física de las obras _____	18
3.3.1. Proyectos de Obras Tempranas _____	20
3.3.1.1. La Poderosa _____	20
3.3.1.2. Complejo Yapeyú, provincia de Córdoba _____	21
3.3.2. Lotes con servicios _____	23
3.3.3. Programa Mi Pieza _____	27
4. Reflexiones finales	28
BIBLIOGRAFÍA _____	29
ANEXO _____	31

Introducción

La política de integración sociourbana implementada por la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, marca un cambio de paradigma en las políticas públicas desplegadas en los barrios populares en la Argentina al proponerse la tarea de lograr la integración sociourbana de la totalidad de los barrios populares del país. Si bien la ejecución presupuestaria de las obras cobró fuerza a partir de 2021, la implementación responde a una planificación previa, que incluyó el relevamiento de la información básica para la propia planificación, a través del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), realizado en 2016.

Resulta claro que una política de este tipo supone un horizonte a largo plazo, lo que implica la necesidad de contar con recursos de manera sostenida en el tiempo. En este sentido, el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2023 implicó, en la práctica, una interrupción de las obras y la cuasieliminación del financiamiento, lo que pone en jaque su continuidad tal como venía siendo ejecutada.

En este marco, el objetivo de este documento, que se organiza en cuatro apartados y un anexo, es abordar la política de integración sociourbana ejecutada por la SISU, con foco en el periodo 2021-2023. En el primer apartado, se presenta un panorama actual de los barrios populares surgido del ReNaBaP, y se describen los pasos que se siguieron para el diseño de la política de integración sociourbana. En el segundo punto, se analizan las fuentes de financiamiento de la herramienta de ejecución presupuestaria de la política, el denominado Fondo Integración Socio Urbana (FISU). En el tercero, se exponen las líneas programáticas que conformaron la ejecución de la política de integración sociourbana —descriptas con mayor detalle normativo en el Anexo—, y se examina la ejecución presupuestaria y el avance físico de las obras, con el foco puesto en dos líneas específicas: los Proyectos de Obras Tempranas (POT) —destacando el caso del barrio Complejo Yapeyú (Córdoba)— y el desarrollo de Lotes con Servicios, además del Programa Mi Pieza. Por último, en el cuarto apartado, se vuelcan las reflexiones finales.

1. Los barrios populares en la Argentina

1.1. Hitos históricos y situación actual

El término “villa” fue la primera denominación que se utilizó en la Argentina para dar cuenta de la informalidad urbana que emergió con fuerza a partir de la década del 30 del siglo pasado¹, y persiste en la actualidad, pese al desarrollo de políticas públicas de integración urbana que, durante la última década, priorizaron el uso de la expresión “barrios populares”.



Durante décadas, distintos gobiernos no democráticos, conducidos por las Fuerzas Armadas, implementaron estrategias tendientes a erradicar este tipo de asentamientos: el denominado Plan de Emergencia de 1956, los procesos de desalojos masivos de 1968 ejecutados durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, y el plan de erradicación llevado a cabo durante la última dictadura militar, entre los años 1976 y 1983, son algunos de los hitos a considerar en este brevísimo repaso histórico (Snitcofsky, 2022). Asimismo, la política económica implementada durante la década de los 90, que profundizó procesos de exclusión social con incremento de la pobreza, el desempleo y el corrimiento del Estado de políticas urbanísticas, contribuyó al crecimiento de los barrios populares en la Argentina.

Las distintas luchas organizadas en oposición a estos procesos expulsivos y violentos dieron origen, en distintos puntos del territorio nacional, a un movimiento villero compuesto prioritariamente por las y los habitantes de las villas y los barrios populares, pero que también contó con la colaboración de distintas identidades políticas, como, desde sus comienzos, una importante participación de referentes eclesíasticos, a quienes se conoce como “curas villeros”, y que, a partir de 2001, continuó desarrollándose en el marco de un ecosistema variado de organizaciones sociales que lo extendió aún más. Este movimiento villero precede —y determina— el enfoque de integración urbana de los barrios populares que hoy predomina en la agenda pública, el cual dio lugar al desarrollo de un proceso de institucionalización de políticas públicas que implicaron un notable cambio de perspectiva en el abordaje de estos territorios por parte del Estado, que —hasta el anterior gobierno— se dieron en el marco del paradigma de radicación y urbanización de los barrios (enfoque que se desarrollará *infra*, en el apartado 1.2).

En la actualidad, se estima que 1 de cada 10 habitantes de la Argentina reside en un barrio popular². La exclusión social y la segregación territorial que padecen se ubican en el núcleo del problema de la reproducción de la desigualdad que caracterizó a la sociedad durante los últimos 40 años de alternancia de color político de gobiernos democráticos. En una primera aproximación, los barrios populares en el país presentan la concurrencia de los siguientes fenómenos:

- elevada incidencia de los procesos de autoconstrucción de las viviendas;
- déficit en el acceso de sus habitantes a servicios básicos (agua, electricidad, cloacas y gas), con predominio de redes informales que suplen la ausencia del Estado y las empresas prestatarias;

1 El concepto “villa miseria”, que nos remite al libro *Villa Miseria también es América*, escrito por Bernardo Verbitsky en 1957, fue también muy habitual en el pasado, aunque ha perdido arraigo en el lenguaje popular y en la discusión pública durante las últimas décadas.

2 El ReNaBaP registra 1.237.795 familias, que, según se estima, comprenden a unos 5.000.000 de habitantes, sobre una población total del país de 46.234.830.

- altos niveles de hacinamiento;
- emplazamiento sobre terrenos cuya situación dominial es informal, en muchos casos sobre —o en cercanías de— zonas expuestas a diversas clases de riesgo ambiental (Espagnol y Echevarría, 2010).

A pesar de lo señalado, durante décadas la falta de una caracterización precisa de los barrios populares constituyó un obstáculo metodológico importante (ONU, 2003). Esto determinó la proliferación de los diversos términos usados para aludir a estos barrios —villas miseria, villas de emergencia, asentamientos—. En este sentido, el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) ha marcado un hito a partir de la creación de un marco normativo que no solo ha permitido contar con una definición precisa sino que también ha hecho posible la delimitación concreta de los territorios y la sistematización de datos para la conformación de estadísticas públicas³ acerca de este universo de familias y suelos del territorio nacional.

Tabla 1

Definiciones conceptuales y operativas para la inclusión de una villa o un asentamiento en el ReNaBaP

Tipo	Definición
Conceptual	Aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales, que se constituyeron mediante diversas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo.
Operativa	Un conjunto de un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en el cual más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso formal a, al menos, dos de los servicios básicos, a saber: agua corriente, energía eléctrica con medidor domiciliario y/o sistema de eliminación de excretas a través de la red cloacal formal.

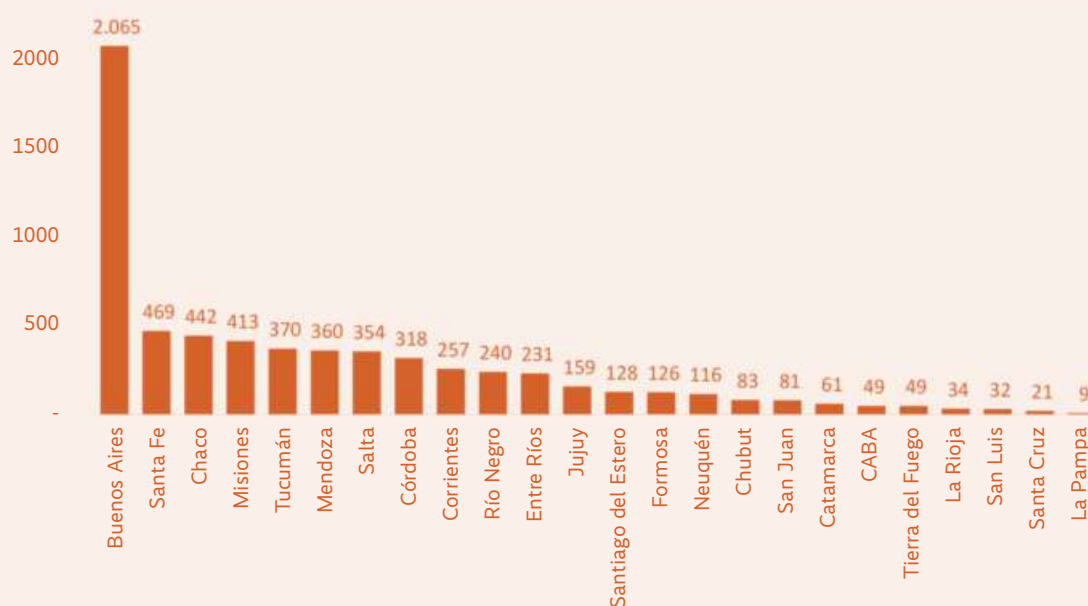
Respecto de la distribución geográfica, da cuenta de su concentración en la provincia de Buenos Aires (Gráfico 1), donde se localiza el 32% de los barrios populares y el 48% de las familias que los habitan a lo largo y ancho del país. Sin embargo, si analizamos la cantidad de viviendas ubicadas en barrios populares sobre el total de viviendas de cada provincia, Buenos Aires no es la que presenta la mayor incidencia relativa (Gráfico 2); tres provincias del Noreste argentino (Chaco, Formosa y Misiones) y una provincia patagónica (Río Negro) lideran en este ránking, mientras que la provincia de Buenos Aires integra un segundo grupo, junto a Tierra de Fuego, Tucumán y Salta. En el extremo opuesto, La Pampa se posiciona como la provincia con menor incidencia de viviendas en barrios populares, con solo 372 (0,03% del total de viviendas de la provincia) ubicadas en nueve barrios populares.



³ Que arrojan esta cifra: 6.467 barrios que incluyen 1.124.797 viviendas.

Gráfico 1

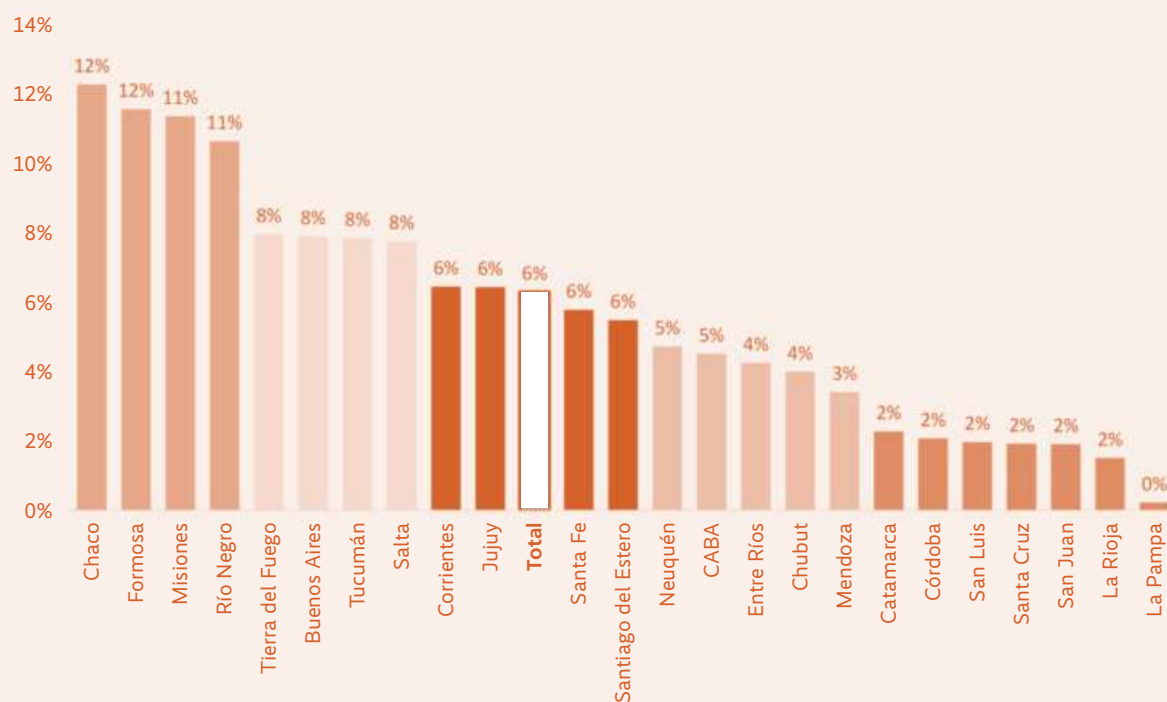
Cantidad de barrios populares por provincia



Fuente: Elaboración propia en base a ReNaBaP (2022).

Gráfico 2

Porcentaje de cantidad de viviendas en barrios populares respecto del total de viviendas, según provincia



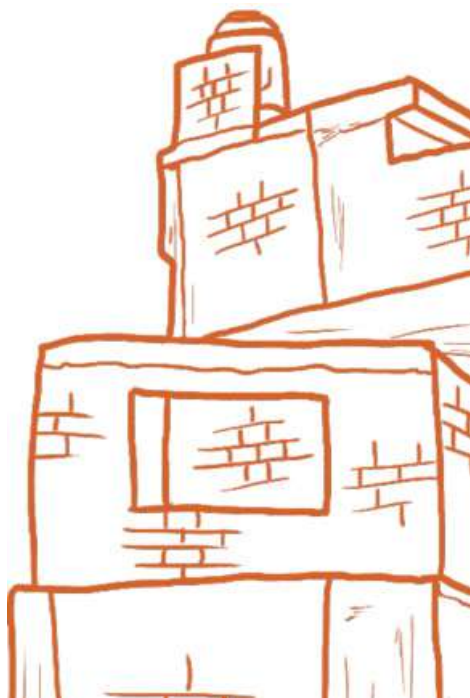
Fuente: Elaboración propia en base a ReNaBaP (2022).

1.2. El diseño de la política de urbanización⁴

En el marco conceptual de un paradigma de radicación y urbanización, la introducción del enfoque de integración sociourbana⁵ implica un abordaje integral que se plasme en políticas de Estado planificadas a mediano y largo plazos. En este sentido, se trata no solo de generar las condiciones físicas para un acceso igualitario a la ciudad y a los beneficios urbanos sino de incorporar una dimensión jurídica que promueva el reordenamiento territorial, la construcción de infraestructura y equipamiento comunitario, la participación ciudadana en los procesos, el fortalecimiento comunitario y la generación de oportunidades de empleo y capacitación (Guevara y Marigo, 2018).

El punto de partida de este paradigma debe ubicarse en el proceso que se desarrolló en torno al Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), durante el año 2016. Este relevamiento, si bien inédito, retomaba ciertas experiencias precedentes, como la de la organización Techo, que contaba con una labor previa de relevamiento de asentamientos informales en varias ciudades del país. Este antecedente sirvió para incorporar y pulir una metodología de trabajo que había sido puesta a prueba en relevamientos anteriores. A la par que se recopilaban datos de gobiernos locales (municipios), es decir información oficial georreferenciada de villas y asentamientos emplazados en cada jurisdicción, y se conformaron equipos territoriales para recorrer toda la superficie a relevar.

Durante 2016, entre 10.000 y 13.000 villeros y villeras trabajaron junto a las distintas organizaciones sociales (García Monticelli y Pastoriza, 2023), y al cabo de ocho meses habían logrado identificar 877.255 terrenos y realizado más de un millón de encuestas. A partir de imágenes satelitales, se identificaron calles, manzanas y terrenos, resultando los barrios adecuadamente georreferenciados y se logró relevar, casa por casa, a más de la mitad de la población. El mapeo, realizado con software libre —que contó con la participación de 58 jóvenes habitantes de villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, fue coordinado por un equipo de profesionales.



La primera herramienta normativa se obtuvo en mayo de 2017 con la publicación del decreto nacional 358/2017, que creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana, con la función principal de “registrar los bienes inmuebles ya sean de propiedad fiscal o de particulares donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas, al 31 de diciembre de 2016” (art. 1º, que incorpora el art. 46 al decreto 2670/2015). Así, se oficializaron los 4416 barrios relevados y se normatizó la definición de barrio popular. Asimismo, este decreto determinó la creación del Certificado de Vivienda Familiar (CVF), un hito fundamental del proceso, al formalizar un instrumento que, por primera vez, brindó a las familias que habitan en los barrios populares un reconocimiento de su existencia y de su derecho a la tenencia de la tierra y las viviendas.

La aprobación por unanimidad de la ley nacional 27.453, “Ley de Barrios Populares”, en 2018 marcó un punto de inflexión al declarar de interés público el régimen de integración sociourbana de los barrios populares identificados en el ReNaBaP (art. 1º) y de

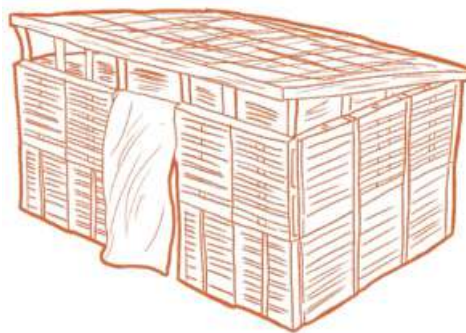
⁴ Esta sección resume —y se nutre de— la información que ofrece *Café de las Ciudades*, revista digital y editorial especializada en urbanismo. Disponible en <https://cafedelasciudades.com.ar/autores/fernanda-garcia-monticelli/>

⁵ Cabe mencionar que la idea de integración urbana es deudora del trabajo de los curas villeros, quienes, en un documento titulado “Reflexiones en torno a la urbanización y el respeto por la cultura villera”, acuñaron el concepto (Equipo de sacerdotes para la pastoral en las villas de CABA y GBA, 2007).

utilidad pública y sujeta a expropiación la totalidad de sus bienes inmuebles (art. 2º); determinar la suspensión de los desalojos por cuatro años (art. 15) y crear el Programa de Integración Socio-Urbana e “implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires... proyectos de integración socio-urbana, que estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica y a criterios de planificación urbanística y el marco legal propio de cada jurisdicción, con el objeto de generar condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes” (art. 6º), entre otras disposiciones que permitían dar vuelta la página en la historia de abordajes de los barrios por parte del Estado.

El relevamiento de barrios populares ha sido un trabajo que se mantuvo en constante desarrollo y actualización luego de la institucionalización del ReNaBaP. En 2021, la ampliación del registro a aquellos conformados hasta el 31 de diciembre de 2018 dio como resultado el reconocimiento de un total de 5.687⁶ barrios populares, en los que habitan unas 5.000.000 de personas. La sanción, en 2022, de la ley 27.694, que actualizó la ley 27.453, no solo supuso la ampliación del ReNaBaP sino que extendió el plazo de suspensión de desalojos e incluyó toda una serie de modificaciones tendientes a reconocer los derechos de quienes habitan en los barrios populares y a dotar de herramientas a la política de integración sociourbana, por entonces ya en curso⁷. Más allá de la letra de la ley, esta supuso un respaldo de las políticas públicas iniciadas años atrás, con un rotundo consenso por parte de los distintos bloques parlamentarios que por entonces componían el Congreso de la Nación.

La Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) es el organismo público argentino encargado de llevar adelante políticas para dar respuesta al déficit habitacional y las condiciones precarias en las que viven las personas en los barrios populares. En este sentido, la llegada de Fernanda Miño al frente de la conducción de la secretaría, a finales de 2019, supuso un paso fundamental en el proceso de reconocimiento, por parte del Estado, del valor de las comunidades —específicamente, de los vecinos y las vecinas que habitan en los barrios populares— en la definición y puesta en práctica de las políticas de integración sociourbana. En efecto, esta villera, que aún hoy, ya alejada de la función pública, reside en el barrio de La Cava (San Isidro, Buenos Aires), impulsó procesos reales de transformación nunca antes registrados. Las distintas líneas de acción han sido evaluadas en términos altamente positivos por distintos organismos e instituciones nacionales e internacionales (CIPPEC [Boix *et al.*], 2023; BID [Vázquez y Lince], 2023). Asimismo, fue durante su gestión que se puso a disposición pública información acerca de i) infraestructura y servicios básicos, ii) infraestructura vial y peatonal, iii) salud, iv) educación, v) antigüedad de los barrios, vi) dominio de las parcelas, vii) factores de riesgo ambiental, y viii) feminización e infantilización de la pobreza, entre muchos parámetros que resultan esenciales para evaluar la situación de los barrios populares en términos de infraestructura, acceso a servicios, condiciones ambientales y sociales.



Actualmente, ante un escenario de desmantelamiento de estas políticas de integración urbana, la Argentina tiene aún la oportunidad de retomar una senda exitosa e imprescindible para la concreción de la transformación de la vida de quienes habitan los barrios populares.

6 Actualmente —marzo 2025—, el ReNaBaP registra 6.467 barrios populares, cuyas estadísticas públicas pueden obtenerse, a partir del Observatorio de Barrios Populares, en <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/kIATC>

7 El Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), creado a través del decreto 819/2019, se había puesto en funcionamiento en 2021, luego de la sanción del gravamen a las grandes fortunas, tema que se desarrolla en profundidad en el siguiente apartado.

2. El financiamiento para transformar la vida en los barrios populares

2.1. El FISU y su financiamiento: impuesto PAIS y Aporte Solidario y Extraordinario

Las fuentes de financiamiento de la política de integración sociourbana se dieron a partir del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), además de dos préstamos externos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 4804/OC-AR y 5741/OC-AR) y fondos provenientes de la asignación presupuestaria para el Programa de Integración Socio Urbana (53) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

2.1.1. El impuesto a las grandes fortunas⁸

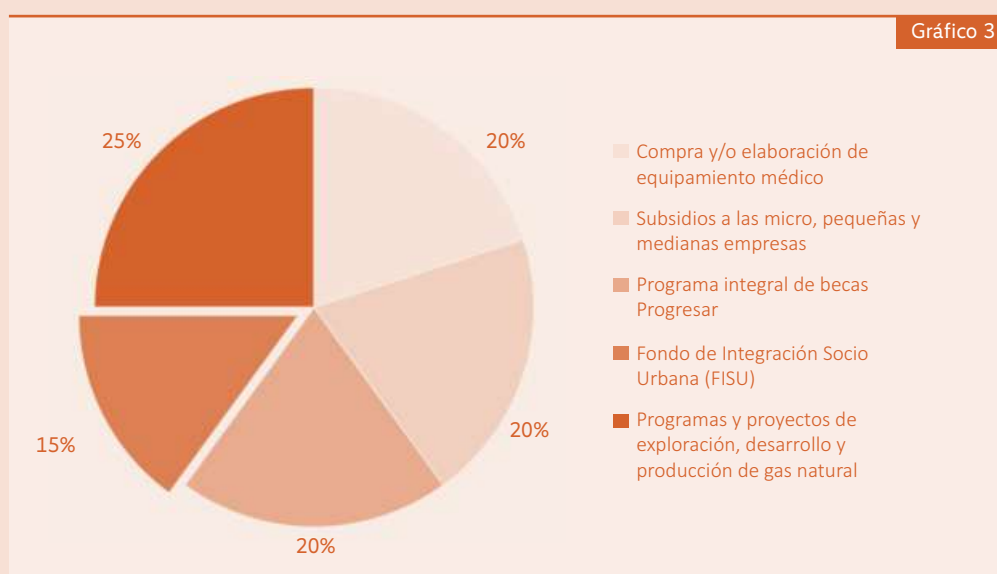
El FISU contó, en primer lugar, con la asignación específica del 15% correspondiente a la recaudación del Aporte Solidario y Extraordinario para morigerar los efectos de la Pandemia (denominado coloquialmente “impuesto a las grandes fortunas”). Este gravamen fue aprobado por la ley 27.605, sancionada el 4 de diciembre de 2020. Mediante su implementación, se estableció un aporte solidario, extraordinario y por única vez vinculado a los patrimonios de las personas humanas en el caso de que el valor de la totalidad de sus bienes excediera \$2.000.000 (alrededor de U\$S2.250.000, según la cotización oficial del dólar). Según datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), fue abonado por 10.000 contribuyentes, todos pertenecientes al decil de mayores ingresos.

El aporte a ingresar por los contribuyentes resultó de la aplicación de alícuotas progresivas sobre el valor total de sus bienes distribuidos en escalas: del 2% al 3,5% para bienes declarados en el país, y del 3% al 5,25% para bienes declarados en el exterior.

El total de los ingresos recaudados por el aporte fue distribuido como muestra el Gráfico 3.

Asignación específica de la recaudación del llamado impuesto a las grandes fortunas

*Fuente:
Elaboración propia en base a ley 27.605.*



⁸ El Informe de Ejecución elaborado por el Ministerio de Economía (AFIP) se encuentra disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/aporte_solidario_final.pdf

Tal como lo demuestra el Observatorio de Tributación y Género perteneciente al Ministerio de Economía (2021), resulta relevante destacar que, de los 10.000 contribuyentes, solo 26% fueron mujeres; el 74% restante estaba conformado por varones. Esta “masculinización de la riqueza” —la mayor participación de varones en los sectores de la sociedad de mayores ingresos— evidencia que una porción de la riqueza de los hombres más acaudalados del país fue destinada a financiar proyectos de integración sociourbana. Aquellos fondos no solo mejoran las condiciones de vida en los barrios populares, sino que también fortalecen las bases materiales para el desarrollo de sistemas de cuidados, contribuyendo a reducir brechas estructurales que afectan desproporcionadamente a las mujeres, que son quienes suelen asumir una mayor carga de trabajo no remunerado en el ámbito doméstico.

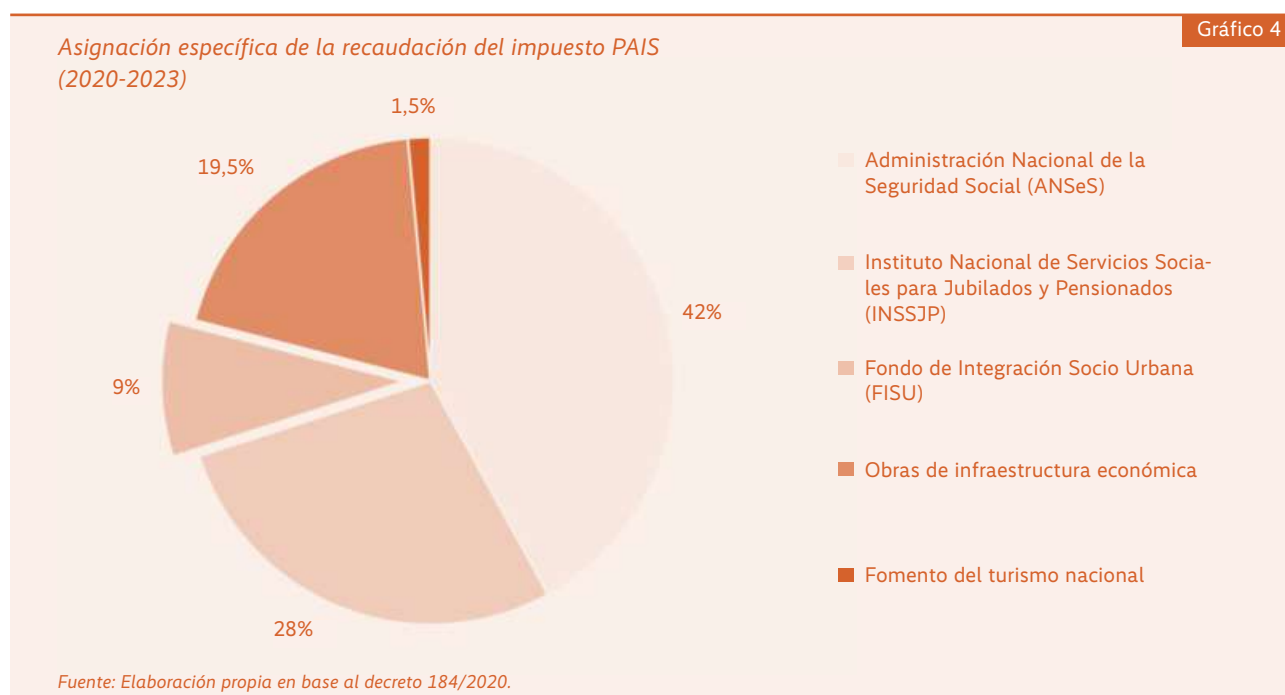
2.1.2. El impuesto PAIS

La segunda fuente de asignación específica destinada al FISU consistió en el 9% del monto recaudado por el impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS). Este tributo, creado por la ley 27.541 en diciembre de 2019, fue establecido en carácter de emergencia por el plazo de cinco periodos fiscales.

Se aplicó sobre: la compra, por parte de residentes en el país, de billetes y divisas en moneda extranjera para atesoramiento o sin un fin específico; cambio de divisas destinadas al pago de la adquisición de bienes o prestaciones y locaciones de servicios efectuadas en el exterior; cambio de divisas efectuado por las entidades financieras para el pago de servicios prestados por sujetos no residentes en el país; adquisición de servicios en el exterior contratados a través de agencias de viajes y turismo del país; y sobre la adquisición de servicios de transporte de pasajeros con destino fuera del país.

Luego de la sanción de la citada ley, los bienes y servicios alcanzados por el impuesto fueron variando. Las modificaciones más trascendentes se dieron en octubre de 2022 y julio de 2023. En esos momentos se incorporaron distintas alícuotas según el tipo de bienes que fueran adquiridos, diferenciando entre bienes en general y bienes suntuarios, lo cual provocó un aumento considerable de la recaudación.

Fijados por esta ley y por el decreto 184/2020⁹, el total de los ingresos recaudados por el aporte fue distribuido de la manera que muestra el Gráfico 4.



⁹ La ley 27.541 establecía una afectación del 30% a obras de infraestructura y el decreto 184/2020 que el 30% de esa afectación se destinara al FISU, lo que equivale al 9% del total recaudado por el impuesto PAIS.

Esta asignación específica se mantuvo hasta febrero de 2024, cuando se promulgó el decreto 194/2024, el cual modifica la distribución del tributo. A partir de este decreto, el FISU pasó a recibir el 0,3% del total recaudado por el impuesto PAIS, lo que significa el desfinanciamiento de la política y la interrupción de las obras.

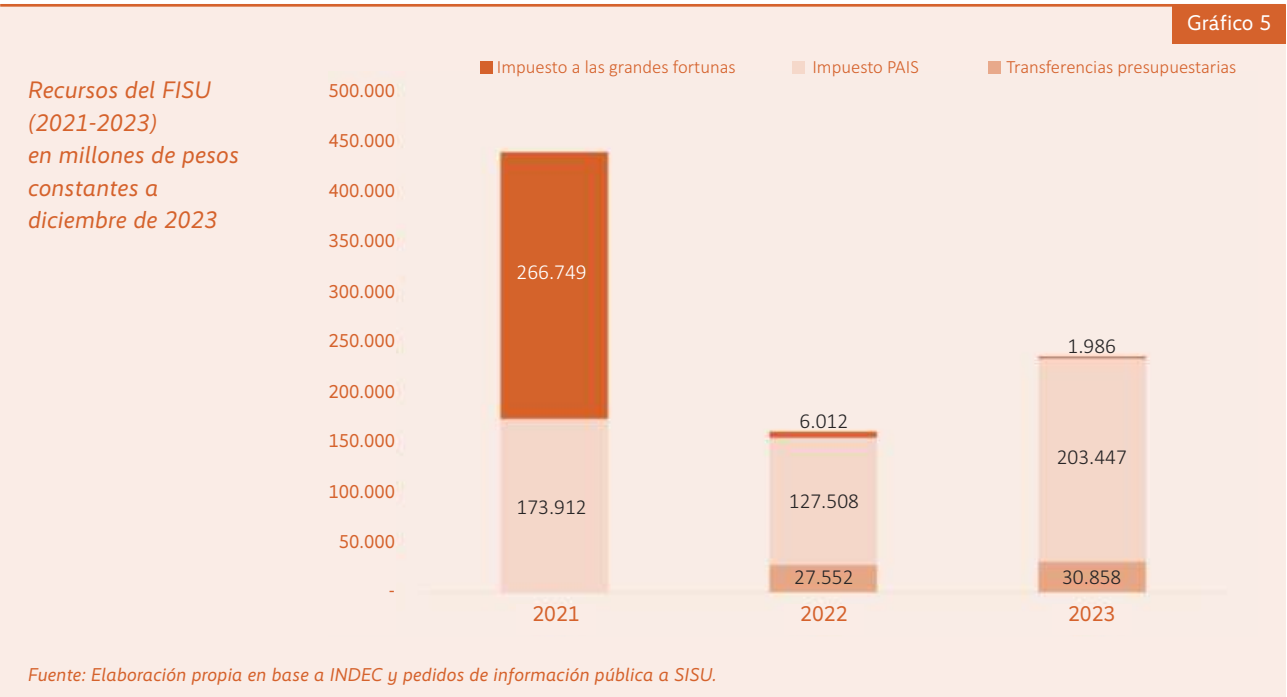
2.2. Evolución de los ingresos primarios del FISU en el periodo 2021-2023

La tercera fuente de ingresos del FISU —además de la recaudación específica del fideicomiso a partir de los impuestos PAIS y a las grandes fortunas—, consistió en las transferencias presupuestarias a fondos fiduciarios para financiar gastos de capital provenientes del Programa 53 de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social gestionado por la SISU. Así se completa la descripción de las tres principales fuentes de financiamiento primario del FISU, cuya distribución se muestra en la Tabla 2.

Ingresos del FISU (2021-2023) en millones de pesos corrientes, constantes y millones de dólares				Tabla 2
	Pesos corrientes -en millones-	Pesos constantes (dic-23) -en millones-	Dólares -en millones-	
Impuesto PAIS	181.424	504.867	823	
Impuesto a las grandes fortunas	38.896	274.748	376	
Transferencias presupuestarias	31.152	58.410	99	
Total	251.471	838.025	1.299	

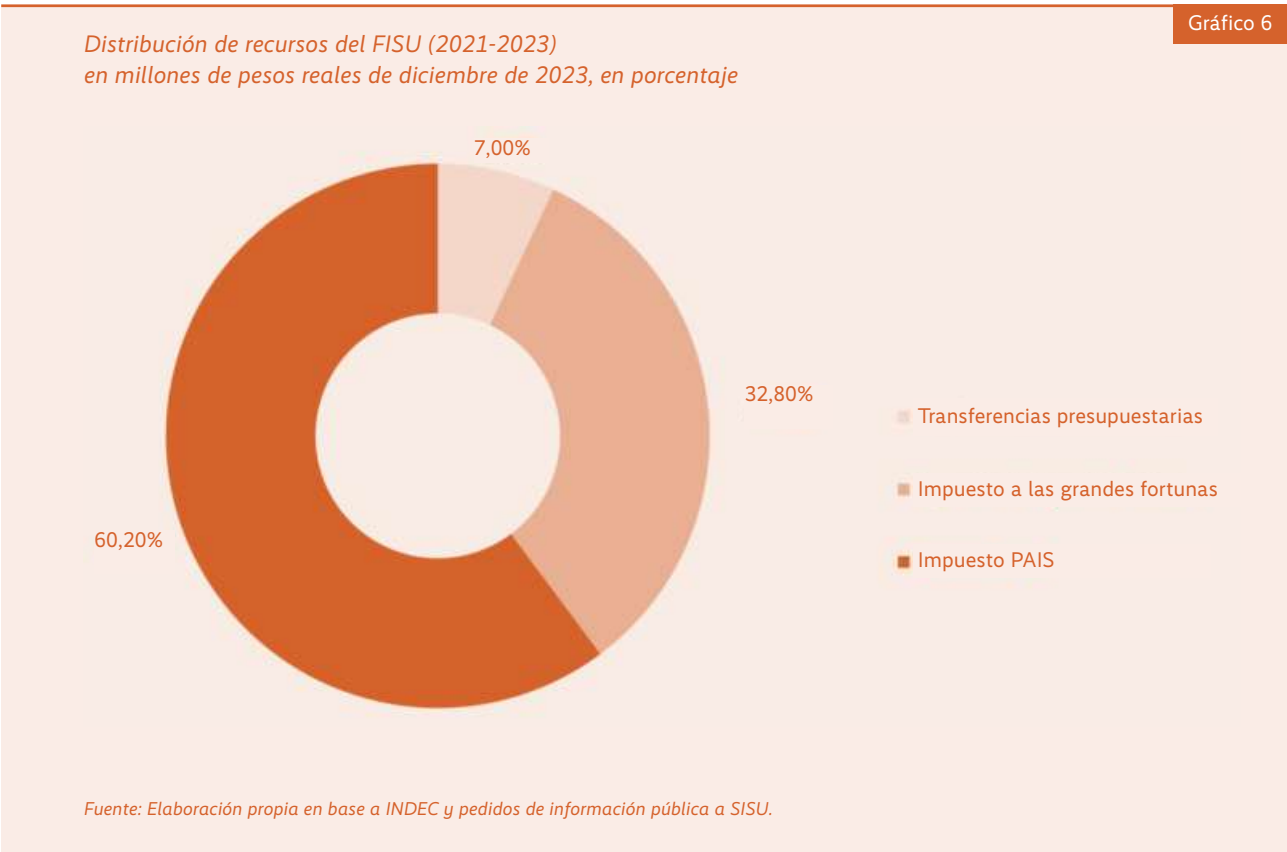
Fuente: Elaboración propia en base a pedidos de información pública a la SISU.

Por lo tanto, la mayor fuente de recaudación del FISU fue el impuesto PAIS, y 2021 el año de mayor volumen de recaudación. Fue entonces cuando se dio inicio al funcionamiento del fideicomiso y se cimentó la planificación de la ejecución de las diferentes líneas de trabajo desarrolladas en la sección siguiente y en el Anexo.



Asimismo, comprobamos el protagonismo en 2021 del Impuesto Solidario y Extraordinario (a las grandes fortunas) para luego ir cediendo lugar lentamente en la participación frente al impuesto PAIS. Considerando la forma inicial que tuvo este último, orientado a gravar la compra de moneda extranjera, podría afirmarse el carácter progresivo de ambas fuentes de financiamiento, ya que fueron erogados por los sectores de mayor riqueza e ingresos, y utilizados, en este caso, para intervenir sobre las condiciones de precariedad y hacinamiento en las que viven las millones de personas de menores recursos del país. Sin embargo, pronto tal progresividad pasó a ser discutida cuando el impuesto a las grandes fortunas fue perdiendo peso relativo a manos del impuesto PAIS —cuyo alcance, a su vez, fue extendiéndose al incorporar una mayor cantidad de bienes y servicios importados—.

De esta forma, durante el periodo 2021-2023, el FISU contó con ingresos primarios por un total de \$838.000.000.000, valuados a precios de diciembre de 2023. El 60% de estos recursos provino de la asignación específica del impuesto PAIS, mientras que 33% tuvo origen en la asignación de parte de lo recaudado por el impuesto a las grandes fortunas y el 7% restante fue financiado con aportes del Tesoro.

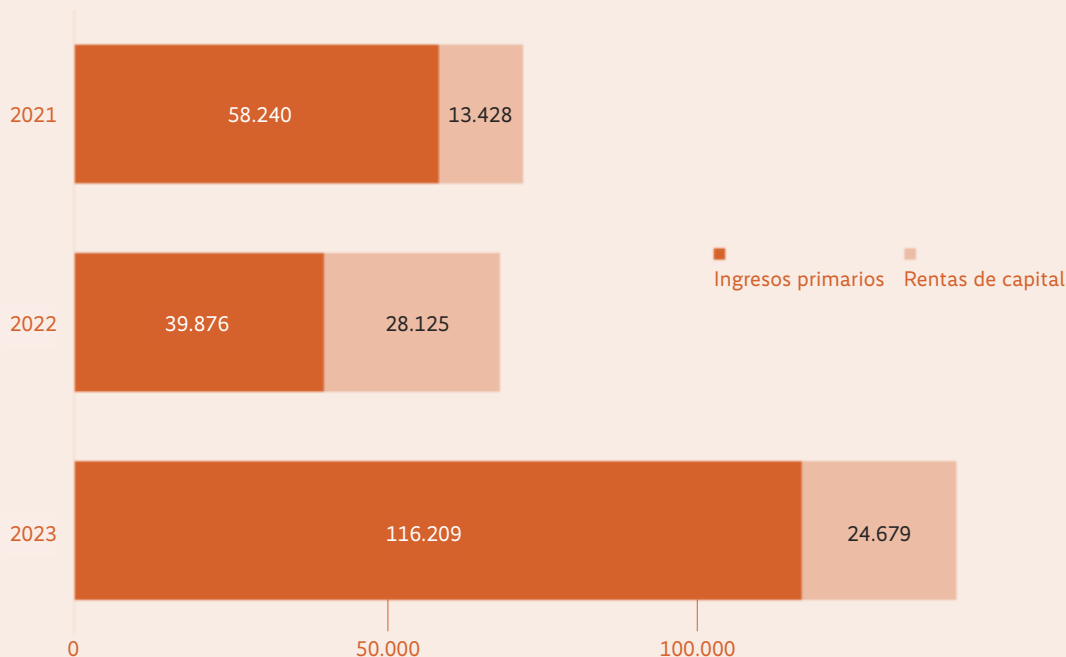


2.3. Rentas de capital

En último lugar, para analizar los ingresos totales del Fondo de Integración Socio Urbana deberíamos tener en cuenta los ingresos financieros del fideicomiso, es decir, las rentas de capital. Con el fin de preservar su patrimonio, la SISU trabajó, juntamente con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), en su carácter de administradora del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, estableciendo el desarrollo de acciones de cooperación y asistencia en la participación del FISU en Licitaciones de Letras y Bonos del Tesoro realizadas por el Ministerio de Economía. Esto permitió garantizar cierta rentabilidad y seguridad en la colocación de los excedentes, contribuyendo a la sustentabilidad de los fondos. En este caso, limitados por lo acotado de la información accesible, se presentan los valores nominales de las rentas de capital. (Cabe aclarar que los valores de las rentas de capital de 2023 no contienen el mes de diciembre.)

Gráfico 7

Ingresos primarios y rentas de capital del FISU,
en millones de pesos nominales



Fuente: Elaboración propia en base a pedidos de información pública a SISU.

El esquema de financiamiento del FISU presenta importantes fortalezas y algunas debilidades que es necesario destacar para evaluar su sostenibilidad y efectividad a futuro.

Entre las primeras, se encuentran el carácter progresivo y distributivo: la implementación del Aporte Solidario y Extraordinario y el impuesto PAIS permitió movilizar recursos significativos provenientes de sectores de altos ingresos cumpliendo el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. A su vez, la herramienta del fondo fiduciario garantiza una asignación específica de los recursos, favoreciendo la transparencia y una administración más eficiente de los fondos.

Por otro lado, entre las segundas, la reducción del porcentaje asignado al FISU del impuesto PAIS en 2024 evidencia su vulnerabilidad ante decisiones discrecionales de desfinanciamiento, dificultando la continuidad de las obras planificadas. Además, la alta dependencia de dos fuentes específicas limita la capacidad del FISU de mantener un flujo constante de recursos, particularmente en contextos de caída en la recaudación tributaria.

3.

De la letra a la acción: legislación y líneas de acción de la Secretaría de Integración Socio Urbana durante el periodo 2020-2023

3.1. Líneas de acción

Las intervenciones de urbanización de la SISU se organizaron en seis líneas de trabajo a través de las cuales se realizó la ejecución de obras de infraestructura y servicios básicos. Cuatro de ellas se agrupan en el eje “Obras de integración urbana”. Así, quedan conformados tres grandes núcleos temáticos que contienen seis tipos de proyectos diferenciados (Tabla 3 y Anexo), a los que se suma la línea de trabajo vinculada a la participación comunitaria¹⁰.

Ejes programáticos y líneas de trabajo de la Secretaría de Integración Socio Urbana

Tabla 3

Ejes programáticos y líneas de trabajo	Objetivo	Financiamiento
Eje 1. Obras de integración sociourbana		
1. Proyectos de Obras Tempranas (POT)	Mejorar la accesibilidad y conectividad, construcción de infraestructura o equipamiento. Abarcan conexiones intradomiciliarias, veredas y módulos de baño y cocina.	Recursos FISU y rentas generales
2. Proyecto Ejecutivo General (PEG)	Proyectos integrales. Abarca obras de infraestructura, acceso a servicios básicos, regularización dominial, eliminación de barreras urbana, etc.	Recursos FISU y rentas generales
3. Programa de Integración Socio Urbana (PISU)	Proyectos integrales. Abarca la regularización dominial, proyectos sociales y productivos, extensión de la red de servicios básicos y mejoras en las viviendas.	Préstamo BID
4. Vivienda	Construcción de viviendas a través de: i. la adhesión al programa Casa Propia - Construir Futuro (MDTyH) y ii. proyectos de integración que contemplan la relocalización	Recursos FISU, préstamo BID y rentas generales
Eje 2. Obras de acceso al suelo		
Programa Lote.Ar	Generación de lotes con acceso a redes de agua, cloacas, luz y gas; accesibilidad vial y peatonal; espacios públicos, deportivos y comunitarios.	Recursos FISU
Eje 3. Obras de Mi Pieza	Asistencia económica para refacciones, mejoras y/o ampliaciones de vivienda a mujeres mayores de 18 años residentes en barrios populares.	Recursos FISU y préstamo BID

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Este agrupamiento respondió a que, en la práctica, la ejecución de los programas *a priori* diferenciados, fueron fusionándose. Algunos Proyectos de Obras Tempranas (POT) de mayor envergadura que el promedio se transformaron en Proyectos Ejecutivos Generales (PEG). De forma similar, aun cuando los Programas de Integración Socio Urbana (PISU) se distinguen de los PEG por su fuente de financiamiento (fondos del BID y recursos internos del FISU, respectivamente), su objetivo fue el mismo; y los informes de diagnóstico elaborados en el marco de los PISU nutrieron a los PEG y la línea de mejoramiento de viviendas financiada por este organismo es similar a los POT. Por estos motivos, cobra sentido el agrupamiento en el Eje 1 de todos los proyectos que contienen obras de integración sociourbana.

Por otra parte, el plan de urbanización adopta un enfoque que le otorga centralidad a la participación comunitaria, y esto se reflejó desde las etapas iniciales, con la implementación del ReNaBaP —las y los encuestadores fueron los propios vecinos y vecinas de los barrios populares— hasta la planificación y ejecución de las obras.

En este sentido, en el informe de evaluación de las obras de mejoramiento habitacional en el marco del Programa de Integración Socio Urbana (PISU) financiado por el BID¹¹, el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) destaca los mecanismos de participación de la población objetivo de la política y presenta testimonios relevados a través de entrevistas a referentes de las familias destinatarias de la línea que dan cuenta de la gestión participativa y popular en la toma de decisiones¹². De hecho, la propia ley, en su artículo 12, establece la participación de sectores de la economía popular, destinando un piso de asignación de las obras a cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integrados, preferentemente, por los habitantes de los barrios populares.

3.2. Ejecución presupuestaria

El ingreso de los recursos provenientes del impuesto a las grandes fortunas en 2021 permitió acumular un crédito presupuestario que fue ejecutado en los dos años siguientes, lo que se refleja en la reducción paulatina de los recursos disponibles sin ejecutar (Gráfico 8). Así, en 2021 el FISU ejecutó el 21% de sus recursos disponibles y en 2023 alcanzó el 96% con respecto a los recursos acumulados (Gráfico 9). El ritmo de ejecución observado es posible únicamente gracias a la asignación específica del impuesto a las grandes fortunas. Por lo tanto, en ausencia de nuevas asignaciones extraordinarias, sería imposible mantener el avance de las obras al paso en que fueron encaradas en el periodo 2021-2023.

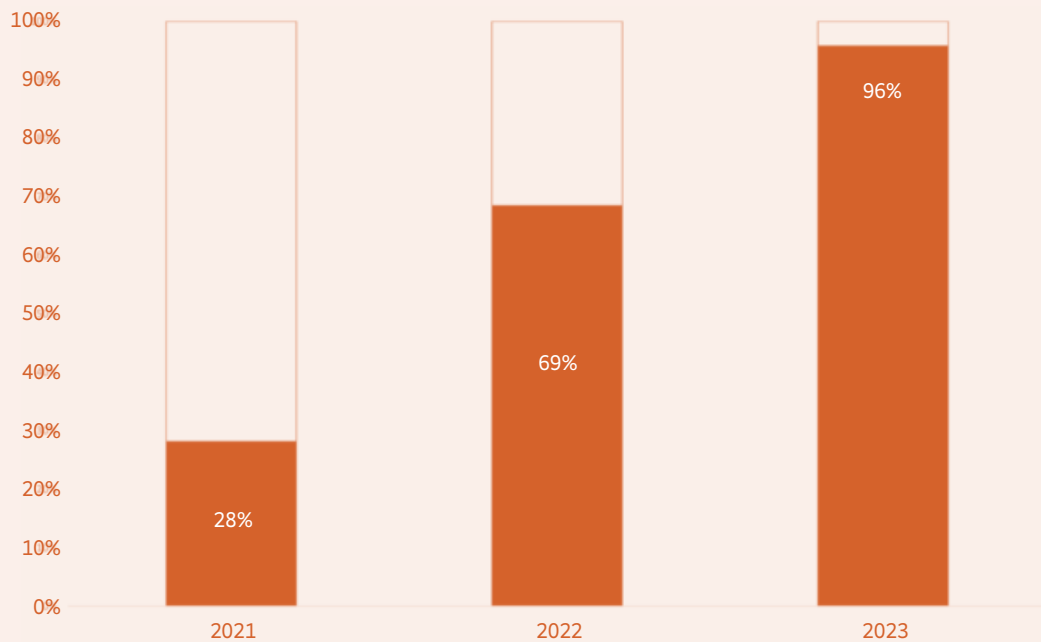


11 Se trata de la línea de “Contratación de entidades para mejoramiento habitacional de las familias de barrios populares para mitigar las deficiencias sanitarias para la gestión de la pandemia por COVID-19”, en el marco del Componente V del Programa de Integración Socio Urbana (PISU-BID 4804 OC/AR).

12 “Se valora, asimismo, muy positivamente el asesoramiento técnico y la posibilidad de participación en las instancias de decisión de las intervenciones. Muchas veces se ha encontrado que el problema no era solamente material sino contar con un asesoramiento técnico que ayude a encontrar alternativas de soluciones al problema existente e invertir el dinero aportado por el Programa de la manera más eficiente posible. Se reconoce y valora la interacción de ambas partes de manera conjunta: asesoramiento técnico y participación de la familia destinataria” (CNPS, 2022: 18).

Ejecución presupuestaria acumulada 2021-2023
en porcentaje de los recursos totales*. Años 2021-2023

Gráfico 9



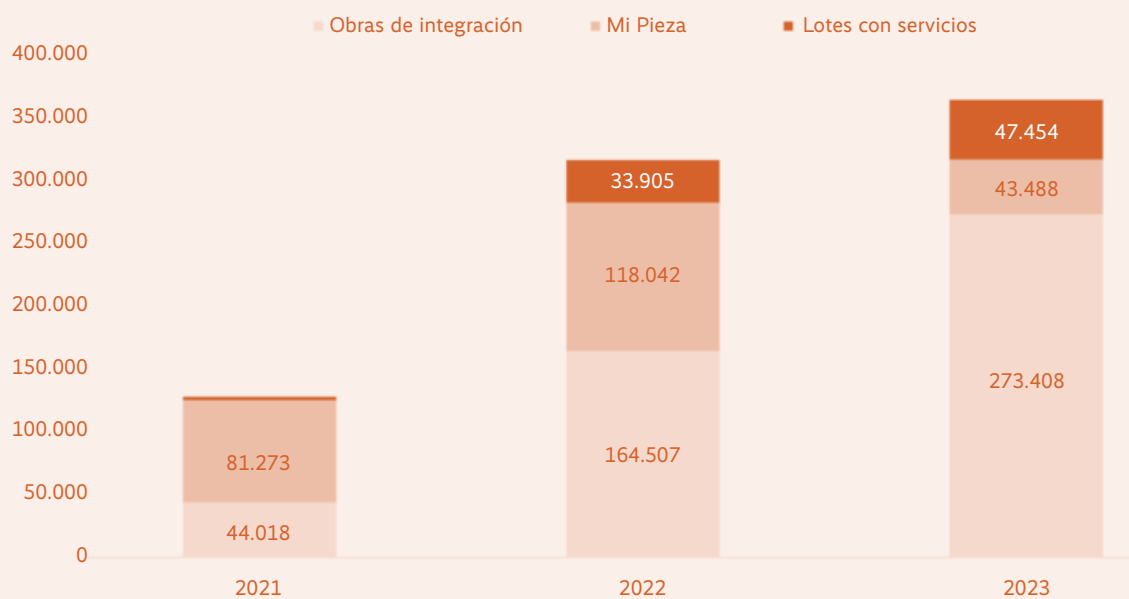
* Incluye rentas de capital derivadas de las inversiones financieras del FISU.

Fuente: Elaboración propia en base a pedidos de información pública a la SISU

La desagregación de la ejecución presupuestaria por eje muestra un monto total de \$251.471.000.000, equivalente a \$838.025.000.000 a precios de diciembre de 2023¹³. Como se observa en el Gráfico 10, la inversión ejecutada en términos reales fue creciente en el caso de las Obras de integración y los Lotes con servicios, mientras que en el caso de la línea Mi Pieza, el máximo anual ejecutado se produjo en 2022.

Ejecución presupuestaria por eje
en millones de pesos constantes de diciembre de 2023. Años 2021-2023

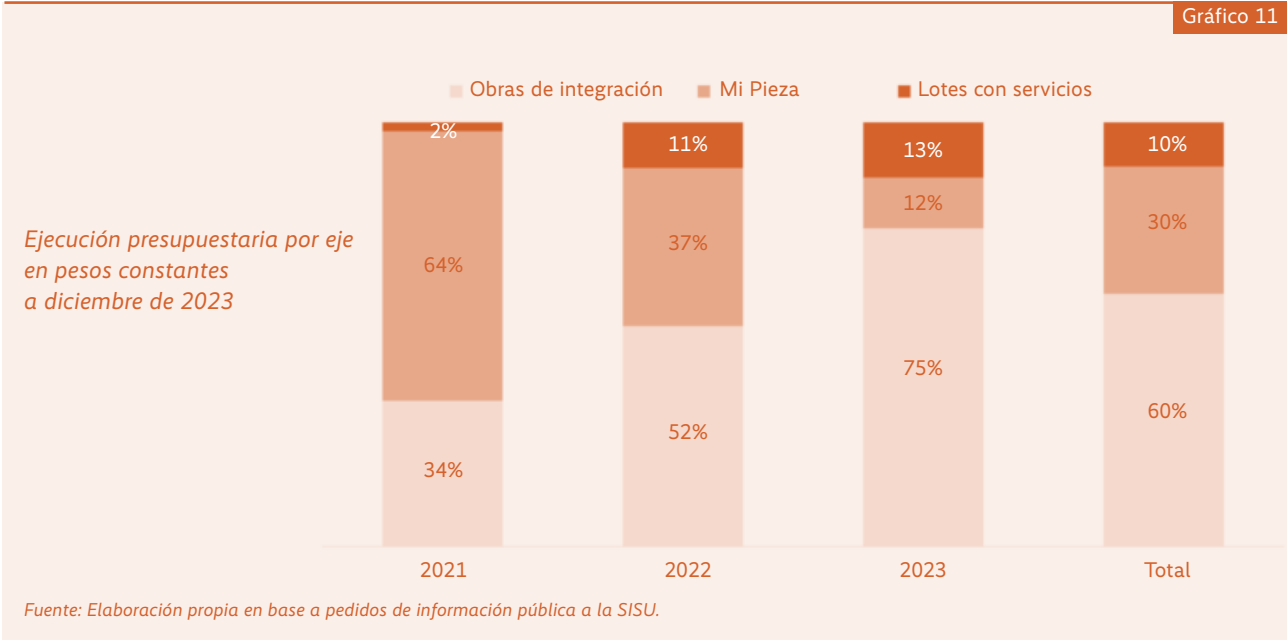
Gráfico 10



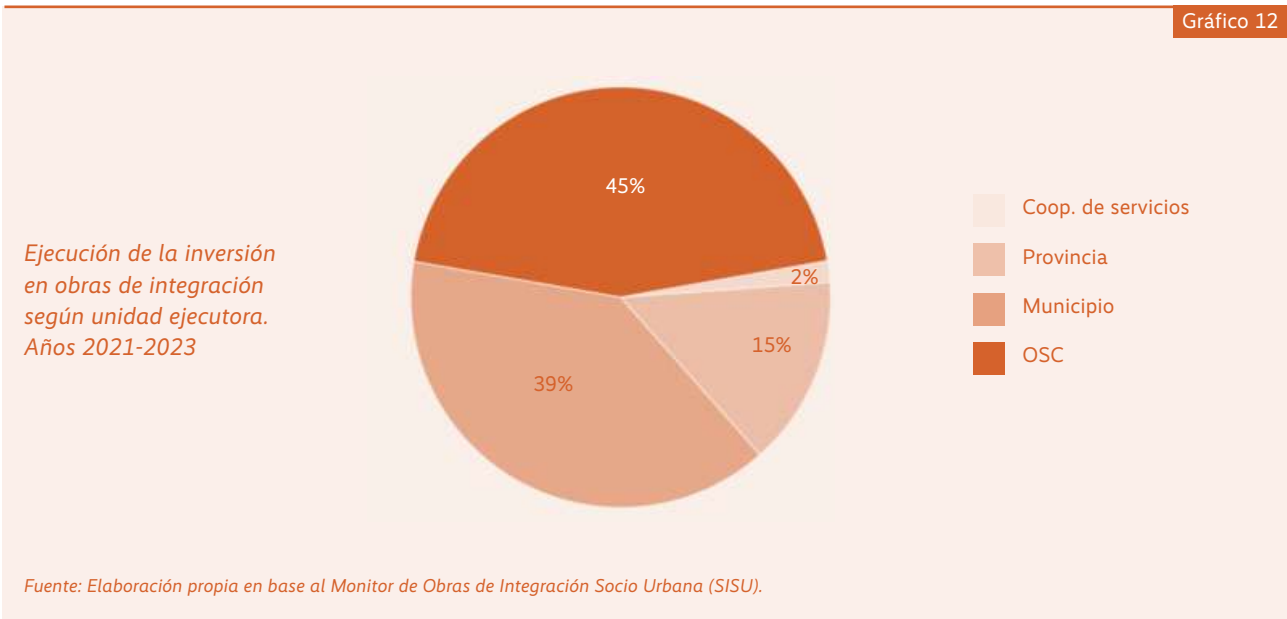
Fuente: Elaboración propia en base a pedidos de información pública a la SISU.

13 La ejecución total del periodo 2021-2023 equivale a U\$S1.300.000.000.

La distribución de los recursos ejecutados en los tres ejes muestra una preponderancia de las transferencias otorgadas por el Programa Mi Pieza en 2021 (64% del total ejecutado) y luego los recursos fueron mayormente absorbidos por el eje Obras de integración (52% en 2022 y 75% en 2023). De esta forma, a nivel total de los tres años analizados, el 60% de la inversión fue destinada a Obras de Integración —ejecutadas por gobiernos provinciales, municipales y organizaciones civiles—, mientras que el 30% fue canalizado a través del Programa Mi Pieza —cuya ejecución final la realizan las mujeres beneficiarias— y el 10% restante se volcó en la generación de Lotes con servicios.



En relación con la ejecución de la inversión en obras de integración según la unidad ejecutora¹⁴, se aprecia que el 45% fueron proyectos adjudicados a organizaciones de la sociedad civil (OSC), mientras que el 39% fue ejecutado a través de los gobiernos municipales y el 15% provinciales. Finalmente, una porción menor (2%) correspondió a obras ejecutadas por cooperativas de servicios.



¹⁴ Se hace referencia aquí únicamente al eje Obras de integración, dado que en el caso de Mi Pieza la ejecución de las obras estuvo a cargo de las propias personas beneficiarias y en el caso de Lotes con servicios se analiza en el apartado siguiente. Los porcentajes reflejan la distribución de la ejecución presupuestaria del FISU durante 2021-2023 en términos nominales.

3.3. Ejecución física de las obras

Sobre la base de la información publicada por la SISU en el Monitor de Obras¹⁵, puede cuantificarse el avance de las obras ejecutadas entre 2021 y 2023.

Ese periodo fueron ejecutadas obras de integración¹⁶ en 1.411 barrios populares, lo que representa 22% del total de los 6.467 relevados en el ReNaBaP¹⁷, las cuales impactaron sobre 356.608 familias beneficiarias, lo que representa 29% del total de 1.237.795 familias de barrios populares, según el mismo registro.

Las obras tuvieron un alcance federal, en 23 de las 24 provincias (Santa Cruz es la única que no registra obras de integración entre 2021 y 2023).

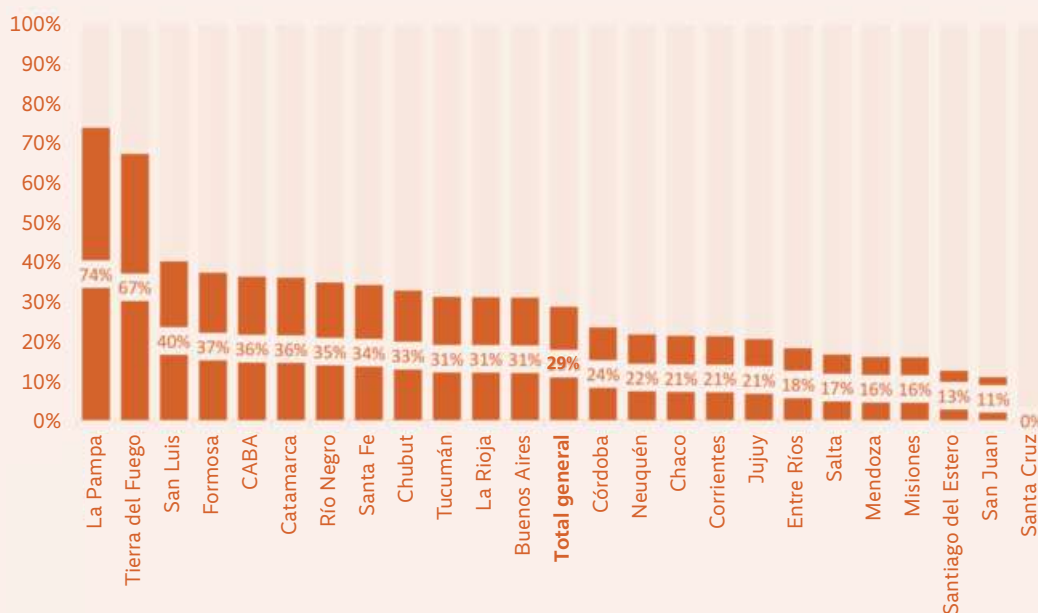
En cuanto a la distribución geográfica, se destaca que 45% de la inversión fue ejecutada en la provincia de Buenos Aires, con impacto sobre 183.036 familias en 700 barrios populares. Esta preponderancia resulta lógica dado que en Buenos Aires habita el 48% de las familias que vive barrios populares.

Sin embargo, no fue la provincia con mayor cobertura de familias ni barrios populares alcanzados por obras. Las ejecutadas en Buenos Aires abarcaron 34% de los barrios populares y 31% de las familias que los habitan. Las provincias con mayor porcentaje de familias beneficiarias sobre el total de las que habitan en barrios populares fueron La Pampa (74%) y Tierra del Fuego (67%) (Gráfico 13).

El nivel de cobertura que muestran las obras en todo el territorio nacional da cuenta de un grado de avance relativamente elevado, si se considera que el plan preveía ejecutarse en un horizonte de 15 a 20 años (MSyDS, 2019).

Gráfico 13

Porcentaje de familias habitantes en barrios populares alcanzadas con obras de integración, según provincia. Años 2021-2023



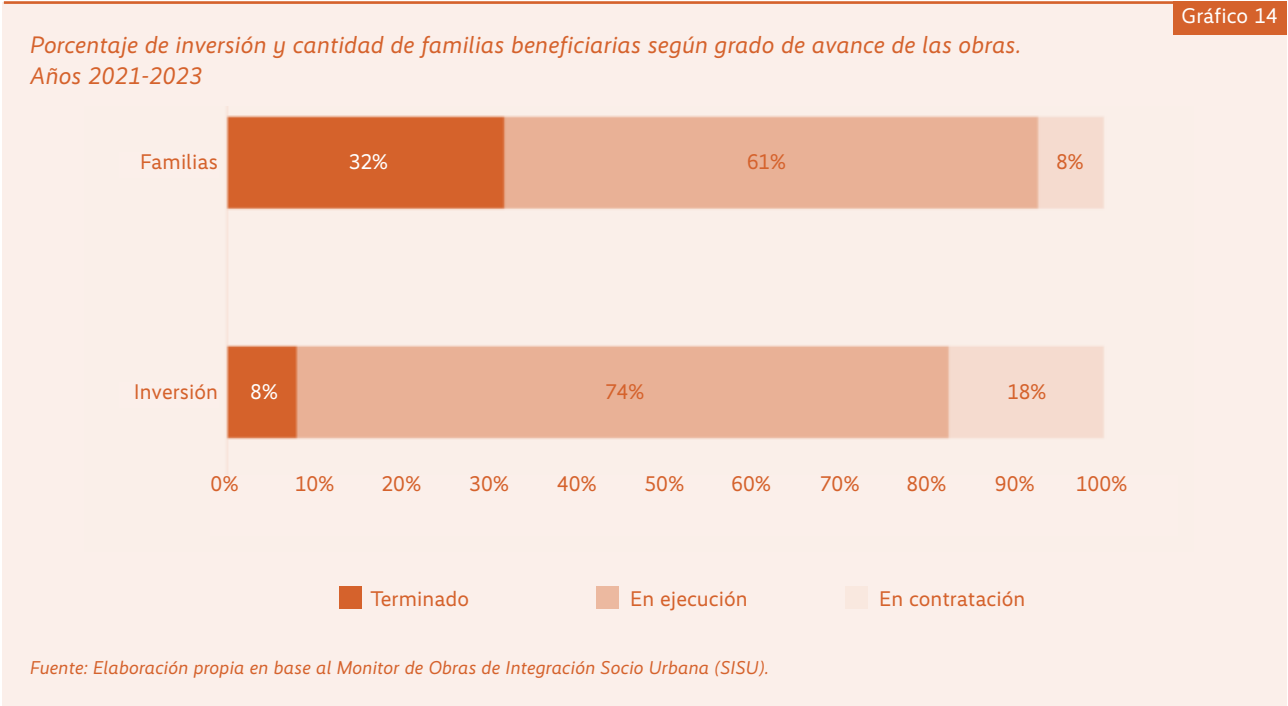
Fuente: Elaboración propia en base al Monitor de Obras de Integración Socio Urbana (SISU).

15 El monitor puede consultarse en https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/3b5376df-428e-4cb6-bdf7-a20026dfa23a/page/p_prkz9hured

16 Incluyendo obras del eje “Integración sociourbana” en contratación, en ejecución y terminadas. La etapa “en contratación” comienza con la aprobación en Comité Ejecutivo y/o con el dictamen de Asuntos Jurídicos del Ministerio y finaliza con la presentación del acta de inicio de la obra. La etapa “en ejecución” se abre con la presentación del acta de inicio de la obra y finaliza con la presentación del acta provisoria de fin de obra. Las obras terminadas son aquellas que cuentan con certificado de avance del 100%.

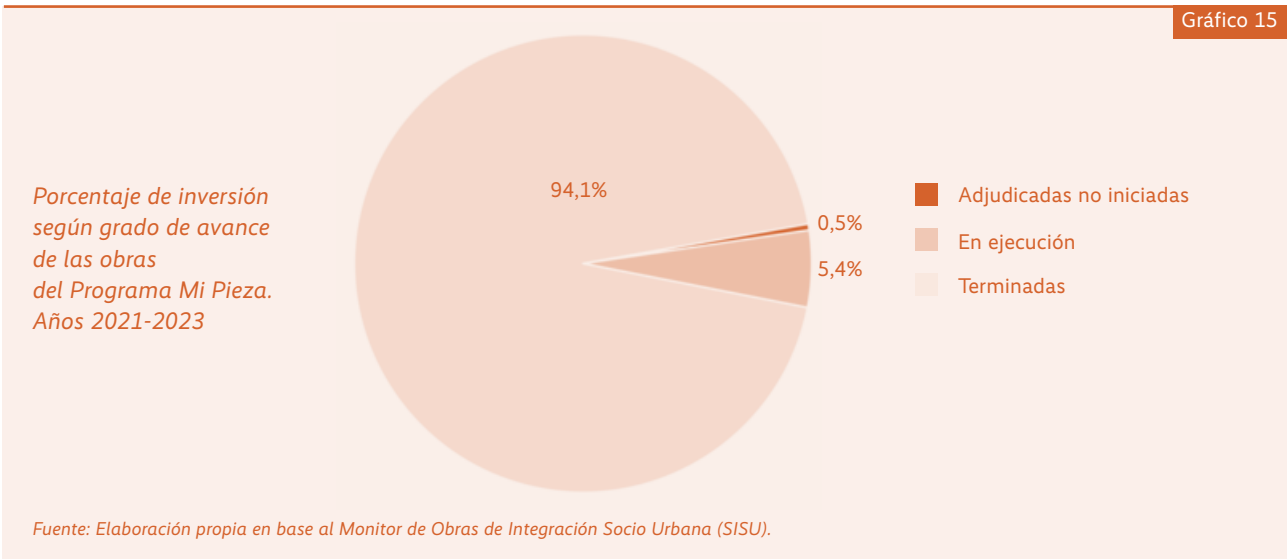
17 Si consideramos el número de barrios relevados con anterioridad a la última actualización (es decir, 5.687), el porcentaje de obras asciende al 24,8%.

En cuanto al grado de avance de las obras, 8% de la inversión ejecutada corresponde a obras terminadas, 74% a obras en ejecución y 18% a obras en etapa de contratación. Por otro lado, si se mide el avance en términos del porcentaje de familias beneficiarias, el 32% corresponde a obras terminadas, 61% en ejecución y 8% en contratación. El alto porcentaje de obras en ejecución hacia diciembre de 2023 puede darnos una idea del grave perjuicio que significó la desfinanciación del FISU en 2024, con su consecuente impacto en la paralización de obras.



Por su parte, durante el periodo 2021-2023 el Programa Mi Pieza alcanzó a 235.807¹⁸ mujeres, lo que significa que casi una de cada cinco familias habitantes de los barrios populares fueron cubiertas por la política que les permitió realizar mejoras en sus viviendas particulares.

En este caso, el 94% de los subsidios para autoconstrucción otorgados a diciembre de 2023 fueron destinados a obras terminadas, mientras que solo un 5,4% se encontraba en ejecución y un 0,4% aún no la había iniciado (Gráfico 15).



¹⁸ Dato correspondiente a octubre de 2023, según el Observatorio de Barrios Populares, disponible en <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

En suma, podemos concluir, para este apartado, que durante el periodo analizado, la política de urbanización de barrios populares fue planificada y ejecutada de manera integral, destacándose la participación comunitaria —valorada positivamente por las vecinas y los vecinos— y la implementación de líneas de trabajo complementarias. Este abordaje permitió, en una primera etapa, ejecutar una modalidad de obras de mejoramiento habitacional ágil como el Programa Mi Pieza, línea protagonista durante 2021, combinada con obras de integración de mayor envergadura cuya ejecución se tornó preponderante en términos presupuestarios durante 2022-2023. Asimismo, se destaca el alcance federal de las obras, abarcando la casi totalidad de las provincias, y su elevado nivel de ejecución, tanto de los recursos disponibles (presupuestaria) como del avance físico.

En los siguientes puntos se profundizará sobre dos líneas programáticas específicas: los Proyectos de Obras Tempranas —presente desde el inicio de la ejecución de obras— y el desarrollo de Lotes con servicios —de más reciente puesta en marcha—.

3.3.1. Proyectos de Obras Tempranas

Como se mencionó, los Proyectos de Obras Tempranas (POT) permitieron el financiamiento de obras específicas destinadas a la construcción de infraestructura o equipamiento urbano, el acceso a los servicios básicos y el mejoramiento de la accesibilidad y conectividad, ejecutadas por gobiernos provinciales, municipales u organizaciones de la sociedad civil. El proceso de presentación del proyecto y adjudicación de la obra requiere cumplir una serie de pasos que involucran el armado y la presentación de documentación legal y técnica¹⁹, lo que implica la labor coordinada —durante meses— de equipos de trabajo de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) y la Unidad Ejecutora.

La propuesta aquí consiste en brindar una caracterización detallada del proceso de desarrollo e impacto de proyectos llevados a cabo por una OCS, La Poderosa, para comprender los alcances y limitaciones de esta línea de acción.

3.3.1.1. La Poderosa

La Poderosa, una organización surgida en 2004 en el barrio Zavaleta (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), tuvo a su cargo siete proyectos financiados por el FISU a lo largo de 2022 y 2023. Actualmente cuenta con tres en ejecución, en distintas instancias de avance físico de obra, inevitablemente afectados por la parálisis casi total de la SISU desde diciembre de 2023 a la fecha; y otros siete proyectos en proceso de contratación, también momentáneamente interrumpidos²⁰.

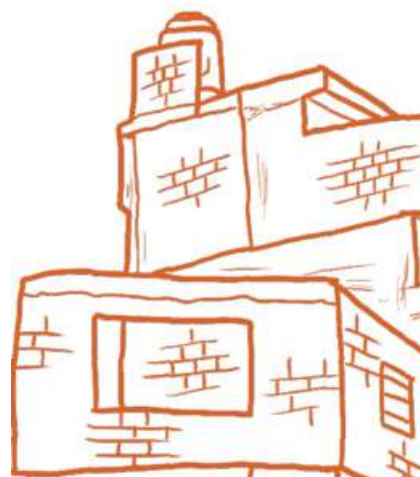
A continuación, se presenta, en primer lugar, un análisis general de los distintos proyectos que La Poderosa desarrolló en estos años, y, luego, se describe en detalle el proceso llevado a cabo en el barrio Yapeyú, ubicado en la ciudad de Córdoba.

Un primer repaso permite destacar dos aspectos importantes: su amplio alcance territorial —los siete proyectos tuvieron lugar en Mendoza (barrio Los Hornos, Guaymallén), Corrientes (barrio La Tosquera, Corrientes capital), Buenos Aires (barrio 17 de Noviembre, conocido entre los vecinos como “Tongui”, Lomas de Zamora), Santa Fe (barrio Los Pumitas, Rosario), Ciudad de Buenos Aires (Villa 21-24, Comuna 4), Tucumán (barrio 11 de Enero,

19 <https://www.argentina.gob.ar/servicio/presentar-proyectos-de-obras-tempranas>

20 Por supuesto, estos números son apenas una muestra mínima del total de proyectos interrumpidos. Para octubre de 2024, existían 716 obras sin terminar, de las cuales solo 137 se habían reactivado en algún momento del año (algo menos del 20%), mientras que 579 permanecían paralizadas (Andrés Klipphan, “El Gobierno sólo ejecutó el 5% del presupuesto destinado a la urbanización de barrios populares”, *Infobae*, 19/10/2024, <https://www.infobae.com/politica/2024/10/19/el-gobierno-solo-ejecuto-el-5-del-presupuesto-destinado-a-la-urbanizacion-de-barrios-populares/>). Según el Monitor de Indicadores del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP), la variación interanual 2023-2024, en términos nominales, fue de -89% al llegar a los primeros ocho meses de 2024. En términos reales, la caída alcanza el 96% (<https://www.ocepp.com/monitor-economia-popular>).

San Miguel de Tucumán) y Córdoba (barrio Complejo Yapeyú, ciudad de Córdoba)— y la variedad de acciones emprendidas. Los proyectos de instalaciones eléctricas intradomiciliarias involucraron a 719 viviendas, e incluyeron la entrega de 580 heladeras. En el barrio 11 de Enero, desarrolló la construcción de más de 3000 metros de veredas y el adoquinado de calles (~3000 m²), y se instaló equipamiento urbano y un espacio recreativo. Complejo Yapeyú incluyó, además de las 59 intervenciones intradomiciliarias, la construcción de un espacio sociocomunitario de 15 m². En Los Hornos se plantaron unos 170 árboles de especies nativas. A estas intervenciones, cabe sumar la instalación intradomiciliaria de agua en el barrio Las Dalias (Mar del Plata, provincia de Buenos Aires), actualmente en ejecución, que contempla 82 viviendas. Se despliega así un mapa variado de intervenciones, muy significativas a nivel territorial en términos cuanti y cualitativos.



El alcance en términos cuantitativos —sea en viviendas, manzanas, familias— requiere considerar el contexto. Por ejemplo, una obra que, *a priori*, podría suponerse “pequeña”, como la que se llevó a cabo en Los Hornos, en verdad supuso una transformación radical del barrio, en tanto abarcó a la totalidad de familias que allí habitan. En Los Pumitas (Rosario), el ReNaBaP registra 1.650 familias, y la intervención —también de conexiones eléctricas intradomiciliarias— abarcó 180 viviendas. Podría decirse, en una primera aproximación, que el alcance del proyecto fue limitado a nivel territorial, sin embargo, si tenemos en cuenta que se trata de uno de los barrios más afectados por el narcotráfico en una ciudad asediada hace más de una década, en forma creciente, por esta problemática compleja, el balance del impacto es otro. Además, el programa estaba diseñado para ejecutarse en etapas, lo que permitía proyectar la continuidad de las obras en función del avance de las unidades ejecutoras.

Por cierto, el impacto positivo, en términos cualitativos, contempla muchísimas otras dimensiones. Las obras se proyectan a futuro. Por ejemplo, abren instancias de diálogo y negociación con las empresas prestatarias de servicios y los distintos gobiernos municipales que apuntan a garantizar el acceso formal a los servicios y a obtener otras mejoras de infraestructura imprescindibles para garantizar un hábitat digno de las familias de barrios históricamente ignorados por el accionar estatal. Algunos ejemplos en este sentido: en Los Hornos, una vez finalizado el proyecto, se pudo plantear al municipio, no solo la regularización del servicio eléctrico, sino también del dominio de la tierra; en La Tosquera se lograron iniciar conversaciones para la formalización del servicio eléctrico en el barrio (aunque, por el momento, no se han traducido en una transformación integral de las condiciones de acceso); en Complejo Yapeyú ha habido avances para la realización de obras pluviales indispensables para evitar la recurrencia de los efluentes cloacales y, también, para la proyección de intervenciones intradomiciliarias de agua.

Otra dimensión, no menor, del impacto de los proyectos es la laboral. La generación de trabajo genuino, con salarios dignos, para vecinos y vecinas de los mismos barrios resultó una característica saliente: los siete proyectos ya concluidos y los tres en curso supusieron el trabajo de unas 240 vecinas y vecinos²¹. El impacto, en términos cuantitativos, no se limita al número total de personas involucradas en las tareas sino también a los salarios percibidos. Muchas que trabajaron en el marco de los proyectos se encuentran frecuentemente desempleadas, o cuentan con empleos no formales, intermitentes, con salarios bajísimos; en otros casos, se trata de hombres y mujeres que perciben un ingreso²² por su trabajo en el marco de la economía popular que, hasta diciembre de 2023, equivalía a la mitad de un salario mínimo, vital y móvil.

21 Los distintos empleos generados incluyen oficiales y ayudantes estrictamente abocados a la obra, personal de limpieza y cuidado de herramientas y materiales —pañol— y también tareas de supervisión englobadas en el rol del “responsable social”. Únicamente el rol de “responsable técnico” resultó, en la práctica, vedado para las y los vecinos de los barrios, dado el lógico requerimiento del título profesional —arquitecto/a o ingeniero/a—.

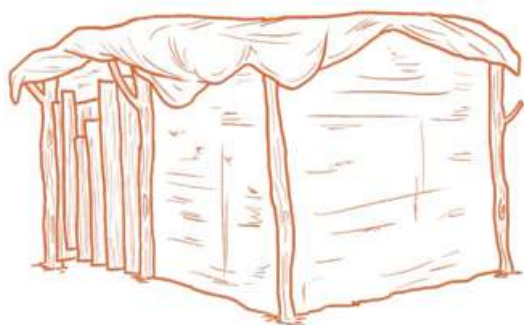
22 Al que se suele hacer referencia como “plan social” y que, a lo largo de la última década, adquirió distintas denominaciones (“Salario Social Complementario”, “Potenciar Trabajo”, entre otros).

3.3.1.2. Complejo Yapeyú, provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba cuenta, según el ReNaBaP, con 318 barrios populares. Durante la implementación de las políticas de integración sociourbana, entre 2020 y 2023, se realizaron 52 obras en 40 barrios de su territorio. Sobre el total, 34 obras fueron ejecutadas por entidades de la economía popular (asociaciones civiles y cooperativas), al menos 10 por el gobierno provincial, y 2 por gobiernos municipales. La inversión acumulada es de \$18.247.000.000, con un alcance de 7.342 familias.

Las entidades de la economía popular llevaron mayormente adelante intervenciones dentro de la línea de acción de los Proyectos de Obras Tempranas, una de ellas es la que La Poderosa concretó en el barrio Complejo Yapeyú, que forma parte del histórico barrio Yapeyú, donde se fundó la ciudad capital en 1573. Actualmente, podemos identificar cuatro sectores, que en conjunto suman aproximadamente 10.000

habitantes: una zona consolidada producto de la urbanización a principios del 2000, y tres barrios populares a sus alrededores (Complejo Yapeyú, Bajo Yapeyú y Ampliación Yapeyú).



El barrio Complejo Yapeyú está compuesto por unos 74 lotes, en los que viven 77 familias que empezaron a habitarlos en 2010. En su registro catastral, se compone de dos manzanas, cuya titularidad, a pesar de la poca extensión territorial, se reparte en manos privadas y estatales (Agencia Córdoba Solidaria, de la

provincia de Córdoba). En ese marco, la lucha por la urbanización, para dotarlo de los servicios necesarios para que las familias tengan luz, agua y cloacas, se veía obstaculizado, en principio, por la irregularidad dominial mencionada. Sin embargo, la organización de las vecinas y los vecinos permitió que la prestataria de agua de la ciudad, Aguas Cordobesas, coloque en 2013 tres picos comunitarios que, al día de hoy, abastecen a la mayoría de las familias mediante mangueras que se dirigen a los domicilios. Con el crecimiento poblacional de esas manzanas, dicha provisión se mostró totalmente insuficiente, sobre todo en verano, cuando la falta de agua —o una muy baja presión— son el común denominador cotidiano.

La Poderosa se constituye en 2008 en el barrio a partir de asambleas de vecinas y vecinos. Desde entonces, se han conformado diferentes instancias de participación y trabajo que incluyen el desarrollo de espacios alimentarios, educativos, recreativos y deportivos para infancias y adolescencias, además de postas de salud, cooperativas de trabajo y construcción de la Casa de Mujeres y Disidencias, que realiza acompañamientos a situaciones de violencia de género y promueve la independencia económica de las mujeres del barrio.

Frente a la problemática del agua como la principal demanda de las familias, La Poderosa tuvo un rol importante en el proceso de puesta en práctica del ReNaBaP de 2016. Por entonces se relevaron tres manzanas²³ del Complejo Yapeyú, lo que permitió que cada familia lograra finalmente acceder a sus respectivos Certificados de Vivienda Familiar. Sobre la base de este proceso organizativo, que abarcó diferentes sectores del barrio, se montó la implementación del proyecto (POT) de instalaciones de electricidad intradomiciliarias durante 2023, aunque el inicio se remonta al mes de agosto de 2022, cuando tuvieron lugar las primeras asambleas barriales en las que se trabajó, junto a las familias, sobre el marco de intervención del proyecto y puesta en común de las etapas que conllevaba su ejecución. Las primeras actividades con las familias incluyeron entonces los relevamientos, vivienda por vivienda, para la constatación de las condiciones en que se encontraba cada una de ellas en relación con la instalación eléctrica puertas adentro. La participación e involucramiento de las familias en el proyecto resultó fundamental, y fueron las propias vecinas, en su mayoría mujeres, quienes se formaron en el uso del dispositivo (aplicación para celulares) necesario.

²³ Cabe aclarar que una de las manzanas se encuentra atravesada por un pasaje, lo que, en la práctica, da lugar a tres manzanas.

Recabar los datos implicaba, entre otras cosas, conocer cuántas habitaciones tenía la vivienda, las características de instalación —y de seguridad—, incluyendo la existencia o no de pilar en la vivienda, entre otras consideraciones. En el marco de este proceso, se consensuó también el relevamiento de información adicional, en relación con el acceso al agua, lo que luego permitiría avanzar en las gestiones necesarias en el ámbito local (municipal). Como resultado se estipuló la realización de 66 instalaciones eléctricas intralote en un plazo de cuatro meses.

Durante el relevamiento inicial se había evaluado si, dentro de los integrantes de la familia, existía quien tuviera conocimientos de oficios y, a la par, si se encontraría interesado/a en integrar una cuadrilla de trabajo en el marco del proyecto. Entonces, se generaron instancias específicas de reunión con las vecinas y los vecinos, en las que se avanzó en la conformación de la cuadrilla con paridad de género, según se consensuó, teniendo en cuenta el interés por participar de numerosas mujeres. Finalmente, quedó integrada por 15 trabajadores (7 mujeres y 8 varones), que contaban con diferentes niveles de experiencia.

La obra comenzó el 25 de enero de 2023. La dinámica contemplaba la labor de cinco grupos —de 3 integrantes cada uno—, que avanzaba a razón de una vivienda por semana en promedio —como era de esperar, progresivamente aumentó la velocidad y la eficiencia en el ritmo—. Durante todo el proceso, existieron reuniones semanales de la cuadrilla²⁴, así como también asambleas de vecinos en las que se informaba el grado de avance de obra y la proyección inmediata.

La decisión de seis familias de no realizar la instalación en sus viviendas, transmitida con el proyecto en ejecución, supuso la necesidad de acordar con la SISU una modificación. Se consensuó entonces la posibilidad de construir un salón comunitario. El tiempo de duración final del proyecto fue de ocho meses.

3.3.2. Lotes con servicios

La creación de nuevo suelo urbano se ejecutó a través del programa Lote.Ar, cuyo objetivo —tal como describimos— es generar lotes con servicios destinados a las familias de los barrios populares, lo que implica acceso a redes de agua, cloacas, desagües pluviales, sistema de luz y gas; apertura y consolidación de calles; arbolado; veredas y espacios verdes públicos y deportivos; construcción de equipamiento comunitario (centros de salud, escuelas, salones de usos múltiples, entre otros); obras de mitigación ambiental; acompañamiento técnico-profesional; y gastos asociados a mensuras y planos de subdivisión. Asimismo, funcionó como política preventiva, en tanto busca el acceso formal a la tierra para los sectores populares y prevenir así el crecimiento sin planificación, lo que implica la ausencia del acceso a servicios y regularidad dominial.

El programa contempla tanto la adquisición de tierras para loteo como la constitución del lote con servicios en sí (ver Anexo), inicialmente estaba dirigido a gobiernos provinciales y municipales. Debido a su postergado despliegue ante la falta de tierras disponibles por parte de municipios y provincias, se implementó la línea ARCA (Línea B3), que incluyó a organizaciones sociales como unidades ejecutoras, lo que representó una mejora respecto a las líneas precedentes (B1 y B2) al proponer correcciones y adaptaciones a las problemáticas surgidas durante la ejecución. Así, mediante la línea ARCA, la SISU podía apoyar a las organizaciones sociales²⁵ tanto en la compra de lotes como en la realización de obras de acceso a servicios e infraestructura comunitaria; mientras que las líneas B1 y B2 le permiten participar para comprar tierras, recibir donaciones de terrenos y convenir con municipios las obras de infraestructura.

24 El equipo técnico que cada POT contempla un responsable técnico, administrativo y social. Dentro de este equipo, que se ocupa de múltiples tareas —cómputo de materiales, evaluación de compras, facturación, proyección de gastos, supervisión en territorio, etc.—, cabe destacar el rol de la responsable social: una vecina del barrio, que no solo se encargó de la coordinación del grupo sino también de atender las necesidades, demandas e inquietudes de cada familia beneficiaria.

25 En la ejecución de proyectos de la SISU participaron organizaciones nucleadas adentro de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), Cáritas Argentina, Techo y decenas de organizaciones locales.

Tanto la presentación de proyectos de lotes como la oferta de inmuebles para loteo debe realizarse vía Trámites a Distancia (TAD) o formulario con firma de representante o apoderado, documentación legal (de la unidad ejecutora, seguros de riesgos de trabajo o personales, etc.) y técnica (título de propiedad, planos e informes) que permita a la SISU evaluar la viabilidad del proyecto. Además, las parcelas o proyectos deben adecuarse a las exigencias urbanísticas expresadas en las normas de regulación del suelo y loteo de la jurisdicción.

Las unidades ejecutoras (UE) son responsables de presentar las solicitudes junto con la documentación legal y técnica requerida, administrar los fondos transferidos por la presidencia del Comité Ejecutivo de la SISU²⁶, y diseñar, planificar y ejecutar los proyectos. Además, son quienes responden a la presentación de certificados de avance de obra y rendiciones de cuentas, entre otras.

Las responsabilidades de las UE abarcan: la contratación de mano de obra, la dirección e inspección de las obras, y su mantenimiento durante el periodo de ejecución hasta la finalización del proyecto. Además, son las responsables exclusivas de todas las consecuencias y resultados derivados de estas tareas (por ejemplo, devolución de los fondos en caso de caducidad del otorgamiento).

Por su parte, la SISU debe constatar que los terrenos sean aptos para vivir en lo que hace a condiciones ambientales y de suelo, y diagnosticar la cercanía a instituciones civiles. Además de proveer asesoría técnica de forma activa, participando juntamente con las UE en la elaboración de los proyectos.

La adjudicación de los lotes es responsabilidad de la UE, sin embargo, la coordinación del ReNaBaP interviene validando el listado de familias para garantizar que se cumplan los requisitos del programa. Además, el responsable administrativo (designado dentro de la UE) debe asegurar la documentación necesaria para la rendición de cuentas que acredite el uso de los fondos recibidos.

El proceso de selección de destinatarios incluye diferentes métodos para reconocer las necesidades y asignar los lotes. En algunos casos las organizaciones sociales poseen sus registros propios que sirven de base para identificar a las personas beneficiarias, mientras que, en otros casos, se llama a una nueva inscripción. A modo de ejemplo, el gobierno municipal de Luján creó un registro específico para Lote.Ar priorizando familias con certificado de vivienda familiar (CVF) y factores como integrantes con discapacidad o antecedentes de haber sido víctima de violencia de género. A octubre de 2024, el registro de solicitantes alcanzó las 2309 personas inscriptas.

Hacia diciembre de 2023, el Monitor de Obras de Integración Socio Urbana contabilizaba 110 proyectos de lotes con servicios en ejecución, tanto en generación para uso residencial como destinados al uso comunitario. La siguiente tabla muestra la cantidad de proyectos según el tipo de UE responsable. Se puede observar que las OSC son la UE más frecuentes, responsables del 78% de los proyectos. Le siguen los municipios (11%), luego las provincias, 7%.

26 El Comité Ejecutivo de la SISU es la autoridad de aplicación del Lote.Ar cuya presidenta es la secretaria de Integración Sociourbana (BO 4/12/2020, MDS, res. 2/2020).

Tabla 4

Cantidad de proyectos de lotes con servicios según UE a diciembre de 2023

Tipo de Unidad Ejecutora (UE)	Proyectos	Porcentaje del total
Organización de la sociedad civil (OSC)	89	78%
Municipio	13	11%
Provincia	8	7%
Total	110	100%

Fuente: Monitor de Obras de Integración Socio Urbana.

La mayor parte de los proyectos se encuentra en algún estadio de ejecución (88), en menor medida en contratación (18) y terminados (4). El promedio de avance físico de los proyectos en ejecución es de 30,5%. Vale la pena recordar que cada proyecto de lotes incluye un gran número de parcelas. A partir del portal de Datos Abiertos Argentina²⁷ se estimaron 304 lotes finalizados en los cuatro proyectos terminados, en dos barrios populares en las provincias de Mendoza y Catamarca.

Tabla 5

Cantidad de proyectos de lotes con servicios según estado de ejecución a diciembre de 2023

Estado	Proyectos	Promedio de avance físico (%)
Terminado	4	100,0
En ejecución	88	30,5
En contratación	18	0
Total	110	33,5

Fuente: Monitor de Obras de Integración Socio Urbana.

La Tabla 6 muestra que la provincia de Buenos Aires, aunque lidera en número de proyectos (50), tiene un promedio de avance físico del 32%. Por su parte, Mendoza, con menos proyectos, promedia 59,9%. Otras provincias —como Entre Ríos y La Rioja— tienen proyectos con un avance físico de 0%.

La provincia de Buenos Aires resulta la de mayor participación, con un 45,5% del total, le siguen Córdoba (8,2%), Mendoza (7,3%), Santa Fe (5,5%) y Misiones (4,5%), acumulando entre todas más del 70%. La Rioja, Jujuy y Tucumán solo registraron un proyecto cada una. No hubo en Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, La Pampa, San Luis, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires.

²⁷ Datos abiertos. Proyectos financiados por el Fondo para la Integración Socio Urbana. Última actualización: 15/11/2023, <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/3767bc2b-1a9b-4270-83ad-0cddefbcbe0f/resource/b87d7515-3f3e-4398-a566-bda4218a1ab1>

Tabla 6

Cantidad de proyectos de lotes con servicios por provincia, porcentaje sobre el total y promedio de avance físico

Provincia	Proyectos	Proyectos del total (%)	Promedio de avance físico (%)
Buenos Aires	50	45,5	32
Mendoza	9	8,2	49,9
Córdoba	8	7,3	32,8
Santa Fe	6	5,5	11,5
Misiones	5	4,5	30,8
Catamarca	4	3,6	63,7
San Juan	4	3,6	20,8
Corrientes	4	3,6	67,7
Formosa	4	3,6	27,8
Río Negro	3	2,7	12,7
Chaco	3	2,7	16,3
Entre Ríos	3	2,7	0
Santiago del Estero	2	1,8	34,5
Neuquén	2	1,8	9,5
Tucumán	1	0,9	4,8
Jujuy	1	0,9	21,7
La Rioja	1	0,9	0
Total general	110	100	33,5

Fuente: Monitor de Obras de Integración Socio Urbana.

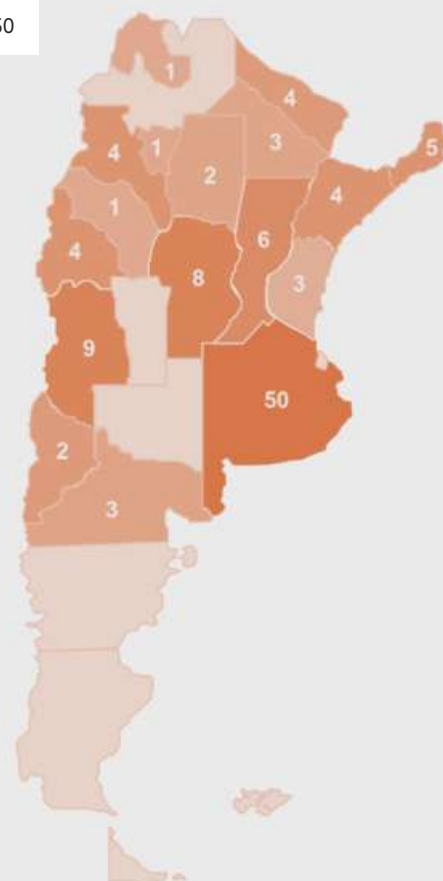
Mapa 1

Proyectos



1

50



*Cantidad de proyectos de lotes con servicios
Por provincia*

Fuente: Monitor de Obras de Integración Socio Urbana.

En suma, el Programa Lote.Ar se pensó desde la SISU en el marco de la planificación a largo plazo, de manera de afrontar el crecimiento de los barrios populares que se produce en forma paralela a los procesos de integración en marcha y ha demostrado ser un esfuerzo integral y coordinado para abordar el déficit habitacional en la Argentina, proporcionando a las familias de los barrios populares acceso a lotes con servicios esenciales. Mediante la colaboración con diversas UE y la implementación de diferentes líneas de financiamiento se ha logrado avanzar en la creación de suelo urbano adecuado y accesible. A diciembre de 2023, el programa ha mostrado un avance significativo, con 110 proyectos en diferentes estados de ejecución y un impacto notable en diversas provincias. La inclusión de organizaciones sociales como actores clave ha permitido agilizar el proceso y adaptar las estrategias a las necesidades locales, garantizando que el acceso a la vivienda y los servicios no solo mejore la calidad de vida de las familias beneficiarias, sino que también fomente la integración.

3.3.3. Programa Mi Pieza

Es el único que ejecuta transferencias directas a personas, al brindar asistencia económica para refacciones, mejoras y/o ampliaciones de vivienda a mujeres mayores de 18 años residentes en barrios populares. Surgió en septiembre de 2021 con el objetivo de incrementar la escala en la ejecución de obras de mejoramiento cualitativo de viviendas.

A partir de datos surgidos de la asignación aleatoria de los subsidios, el BID realizó una evaluación del programa a ocho meses de comenzada su ejecución²⁸ en la que se destaca su impacto positivo y señala que logró implementarse a través de un esquema de ejecución ágil basado en la autoconstrucción.

Por su parte, el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (OSDA - UCA) realizó una evaluación de impacto con conclusiones similares. En este caso, además de destacar modificaciones concretas en la situación habitacional como el aumento de ambientes y el mejoramiento del servicio sanitario, se destacan los impactos denominados “subjettivos”, vinculados con la convivencia y el bienestar familiar y personal y el impacto de la obra sobre el barrio y la comunidad. En este sentido, más del 90% de las beneficiarias encuestadas ponderó las mejoras en la salud, la convivencia con el grupo familiar y la privacidad de los miembros del hogar (OSDA, 2023). Asimismo, se destaca el fortalecimiento del rol protagónico de las mujeres de los barrios populares y el impacto económico local, dado que una importante proporción del gasto en materiales fue dirigida a comercios de proximidad.

Finalmente, en la evaluación del organismo se subraya que la utilización de una aplicación móvil por parte de las beneficiarias permitió un intercambio de información fluido con la gestión del programa, lo que favoreció la agilidad en la ejecución y rendición de los fondos otorgados. En este sentido, la conformidad con el uso de la aplicación entre las beneficiarias resultó elevado (87% en total) y, cuando se reportaron inconvenientes, el principal fue la falta de conectividad y no el proceso de gestión en sí (OSDA, 2023).

28 En su informe de evaluación, el BID señala que la asignación aleatoria de los subsidios permitió realizar una evaluación estadísticamente robusta y no sesgada del programa. La evaluación abarcó cuatro dimensiones: la calidad de los materiales, el grado de hacinamiento, la salud de los niños y las percepciones generales del hogar sobre su bienestar psicosocial. A partir de los resultados obtenidos, el informe destaca “impactos significativos y de magnitud considerable en las dimensiones estudiadas” (Vázquez y Lince, 2023: 7). “Como consecuencia del programa, se observan impactos estadísticamente significativos, del signo esperado, en todas las variables que capturan la percepción de la respondiente respecto de su vivienda y del bienestar de sus miembros” (*idem*, p. 35).

4. Reflexiones finales

La política de integración sociourbana de los barrios populares fue planteada como una estrategia de largo plazo que implicó la puesta en práctica de un cambio de paradigma en la política pública. Garantizar el derecho a una vivienda digna y a servicios básicos es una obligación del Estado en el marco de la vida en democracia. Pero además, las políticas implementadas en el marco de la SISU no solo se ocuparon de mejorar condiciones habitacionales de las viviendas, el acceso a servicios, actualizar la situación legal de la propiedad de las tierras, sino que generaron empleo, fortalecieron el tejido comunitario y consolidaron mecanismos de participación en la toma de decisiones en los territorios.

Luego de que se dieran los primeros pasos, desde la creación del ReNaBaP (2016) y la sanción de la Ley de Barrios Populares (N° 27.453), el Fondo de Integración Socio Urbana se nutrió de recursos durante el periodo 2019-2020 a partir de las asignaciones del impuesto PAIS y a las grandes fortunas (denominado Aporte Solidario y Extraordinario).

Estas dos fuentes de financiamiento presentaron fortalezas, pero también debilidades. Por un lado, el carácter progresivo del financiamiento y el hecho de haber sido derivado de políticas validadas mediante leyes nacionales son factores positivos en términos de legitimidad e impacto distributivo. Por otro lado, el llamado impuesto a las grandes fortunas representó un financiamiento extraordinario “de única vez”, por lo que la continuidad de la política a mediano plazo dependería esencialmente de la asignación específica de un solo impuesto (PAIS) que había surgido de manera “extraordinaria” derivado de una situación macroeconómica inestable y cuya función se vinculaba no solo a la recaudación sino también a la política cambiaria; concretamente, el encarecimiento en la compra de divisas sin realizar una devaluación. Asimismo, si bien la ley 27.541 establecía una afectación del 30% de lo recaudado por el impuesto PAIS destinado a obras de infraestructura, la asignación específica del 9% al FISU se concretó por decreto (el 184/2020), lo que representó una fragilidad adicional en términos institucionales.

Estas debilidades se manifestaron con claridad a partir del cambio de gobierno, el 10 de diciembre de 2023. Mediante un decreto presidencial, la nueva gestión disminuyó la asignación del impuesto PAIS al FISU del 9% al 0,3%. De esta forma, en 2024 se produjo un quiebre en la política destinada a la mejora de la calidad de vida de más de 5.000.000 de habitantes de barrios populares. Según el Informe de la Mesa Nacional de Barrios Populares, a octubre de 2024 se registran un total de 716 obras pendientes de finalización, que afectan a 850.000 familias. Solo 20% (137) habrían sido reactivadas. Por su parte, 12.808 mujeres beneficiarias del Programa Mi Pieza se vieron impedidas de concretar la obra proyectada por falta de cumplimiento del Estado nacional²⁹.

La disminución drástica, y anunciada eliminación, del financiamiento implicó que en los primeros diez meses de 2024 se ejecutara solo 5% del presupuesto nacional aprobado por el Congreso para todo el año, lo que implicó una caída de 92% en términos nominales respecto de 2023³⁰.

Esta situación representa no solo un perjuicio para las familias que habitan barrios populares sino también para las capacidades del propio Estado, dado que la paralización de obras implica costos mayores —en los casos en que se reactiven— al tiempo que la discontinuidad de la política implica perder recursos humanos de alta calificación formados con fondos públicos.

Así, la actual gestión de gobierno desaprovecha la oportunidad de continuar una política en curso, que cuenta con la valoración positiva no solo de la población destinataria, sino también de organismos internacionales que aportaron financiamiento y lo auditaron (BID), y de *think tanks* independientes como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), por nombrar instituciones no directamente involucradas en el manejo de fondos (como sí lo están las organizaciones sociales).

29 Documento disponible en Mesa Nacional de Barrios Populares, https://ugc.production.linktr.ee/ad6f5611-c859-4bf8-b275-b6af411b50c1_Informe-Mesa-de-Barrios-Populares-a-6-a-os-de-la-sanci-n-de-la-Ley-27.453.pdf

30 Monitor de Indicadores que inciden sobre la Economía Popular, OCEPP, <https://www.ocepp.com/monitor-economia-popular>

Bibliografía

Boix, M. V., M. M. Di Virgilio, M. Solano, D. Brikman, M. C. Esteban, N. Ferme y M. Najman (2023). *Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Documento de Trabajo N° 224. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/analisis-de-la-oferta-programatica-de-la-secretaria-de-integracion-socio-urbana-del-ministerio-de-desarrollo-social-de-la-nacion/>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2022). *Estudio Barrios Populares. Obras de mejoramiento habitacional para la gestión de la pandemia por COVID-19 en Barrios Populares*. Octubre. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_final_estudio_barrios_populares_iii.pdf

Espagnol, M. J., y A. Echevarría (2010). “Las organizaciones territoriales y el proceso histórico de urbanización e industrialización en el área metropolitana”, en J. Bráncoli (dir.), *Donde hay una necesidad, nace una organización. Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus y Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

García Monticelli, F., y V. Pastoriza (comps.) (2023). *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares: De la organización popular a una política de Estado*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial. Disponible en <https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html>

Guevara, T., y P. Marigo (2018). “Integración urbana y políticas públicas. El caso del Registro Nacional de Barrios Populares de Argentina: Decreto 358/2017”, *Oculum Ensaio* Vol. 15, N° 3, pp. 455-473.

Lince, M., F. Vera, M. Barchi (2023). “¿Cómo mejoramos vidas en los barrios más vulnerables? Política de integración socio urbana en Argentina”. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/como-mejoramos-vidas-en-los-barrios-mas-vulnerables/>

MSyDS —Ministerio de Salud y Desarrollo Social— (2019). *Integración Socio Urbana de Barrios Populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina*.

Observatorio de Tributación y Género (2021). *Masculinización de la riqueza: el caso del Aporte Solidario y Extraordinario*. Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/economia/politricatributaria/observatorio-de-tributacion-y-genero/masculinizacion-de-la-riqueza-el>

ONU —Organización de Naciones Unidas— (2003). *The challenge of slums: global report on human settlements*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Disponible en <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/The%20Challenge%20of%20Slums%20-%20Global%20Report%20on%20Human%20Settlements%202003.pdf>

OSDA —Observatorio de la Deuda Social Argentina— (2023). *Informe evaluación Línea Mi Pieza*. Ediciones 1 y 2 del Programa. Disponible en <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2022/2022-Observatorio-Presentacion-%20OSDA-Mi-Pieza.pdf>

SISU —Secretaría de Integración Socio Urbana— (2024). *Monitor de obras de Integración Socio Urbana*. Disponible en https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/3b5376df-428e-4cb6-bdf7-a20026dfa23a/page/p_prkz9hured

SISU —Secretaría de Integración Socio Urbana— (2023). *Informe de gestión 2020-2023*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_sisu_2023_digital.pdf

Snitcofsky, V. (2022). *Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires. De los orígenes hasta nuestros días*. Buenos Aires: Tejido Urbano.

Vázquez, C., y M. Lince (2023). Impacto de los programas de mejoramiento de vivienda por autoconstrucción: evidencia para barrios populares de Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/impacto-de-los-programas-de-mejoramiento-de-vivienda-por-autoconstruccion-evidencia-para-barrios>

Verbitsky, B. (1957). *Villa Miseria también es América*. 1ª ed., Buenos Aires: Editorial Contrapunto.

Anexo

Ejes programáticos y líneas de trabajo de la Secretaría de Integración Socio Urbana. Descripción

Eje 1. Obras de integración sociourbana

Abarca la totalidad de las obras de infraestructura y servicios básicos involucrados en la integración: conexiones a los servicios básicos, calles, veredas, desagües pluviales, alumbrado público, construcción de espacios comunitarios, deportivos y de esparcimiento, equipamiento urbano, obras de mitigación ambiental y tratamiento de espacios verdes. Cuenta con una línea específica para relocalizar familias que viven en condiciones de extrema precariedad.

1.1. Proyectos de Obras Tempranas (POT)

Obras destinadas a mejorar la accesibilidad y conectividad, la construcción de infraestructura o equipamiento y el acceso a los servicios básicos. Se detallan siete tipos de obras, cada una con sus respectivos planos prototipo proporcionados por la SISU: i) salón de usos múltiples; ii) playón deportivo; iii) conexiones intradomiciliarias de agua y cloacas; iv) conexiones intradomiciliarias de electricidad; v) veredas, cordón cuneta y arbolado; vi) polideportivo techado; vii) núcleos húmedos (módulos sanitarios de baño, cocina y lavadero).

1.2. Proyecto Ejecutivo General (PEG)

Proyectos integrales que contemplan la totalidad de las obras de infraestructura y el acceso a servicios básicos que hacen a la integración, incluida la regularización dominial de las tierras sobre las que se asienta el barrio, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental. Requiere la presentación de un diagnóstico integral del barrio.

1.3. Programa de Integración Socio Urbana (PISU)

Este programa se distingue de los PEG por ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque su objetivo también es ejecutar proyectos integrales. Abarca la regularización dominial, proyectos sociales y productivos, extensión de la red de servicios básicos y mejoras en las viviendas. Contiene una línea de Mejoramiento de Viviendas, destinado al financiamiento de obras para la mejora de las condiciones sanitarias y energéticas de los hogares que implicó un hito por ser la primera vez que el BID otorga un préstamo para ser ejecutado por organizaciones civiles, y reconoce (*ex ante* y *ex post*) las capacidades técnicas y administrativas de las entidades de la economía popular en la ejecución de las obras.

1.4. Vivienda

Abarca dos líneas de construcción de viviendas: i) con la adhesión al programa Casa Propia - Construir Futuro del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH)³¹, el FISU canalizó las obras a través de cooperativas; ii) construcciones en el marco de proyectos de integración que contemplan la relocalización de familias, previstas como casos excepcionales, se definen según las necesidades de la obra en ejecución o por condiciones ambientales que requieran la relocalización.

31 En este caso el FISU actuó como unidad ejecutora de un convenio con el MDTyH que permitió que las organizaciones sociales accedan a esta política.

Eje 2. Obras de acceso al suelo

Ejecutado a través del Programa Lote.Ar, tiene por objetivo la creación de nuevo suelo urbano para la generación de lotes con servicios para uso residencial de familias de los sectores populares y también la conformación de lotes destinados al uso común (salones de usos múltiples, plazas, canchas, espacios recreativos, huertas, entre otros). La generación del lote implica conexión a redes de agua, cloacas, luz y gas; la accesibilidad vial y peatonal; y los espacios públicos, deportivos y comunitarios.

El programa contempla tanto la adquisición de tierras para loteo como la constitución del lote con servicios en sí. El FISU puede proceder de dos formas, por una parte, adquiriendo tierras para loteo ofertadas por privados y, por otra, financiando proyectos de unidades ejecutoras (UE) en distintos niveles de gobierno o de organizaciones sociales. Las líneas de financiamiento fueron las siguientes:

Línea B1: Financiación de obras en tierras propias

Financiación de obras a provincias, municipios y organizaciones sociales para la generación de lotes en tierras de su propiedad. Bajo esta línea se financian proyectos de lotes con servicios desarrollados por UE gubernamentales (municipales o provinciales) o no gubernamentales (cooperativas, asociaciones civiles y demás organizaciones de la sociedad civil) que aportan tierras propias o que son desarrollados en predios adquiridos a través de la línea B2. Fue la primera iniciativa y estuvo en vigencia desde marzo de 2021.

Línea B2: Adquisición o transferencia de tierras

Adquisición de tierras a través del FISU o mediante transferencias estatales para la generación de lotes con servicios. La adquisición de tierras para loteo permite incorporar inmuebles al FISU, ya sea comprándolos a privados o articulando con entidades estatales para adquirir o transferir la titularidad de inmuebles fiscales. Esta estrategia se implementó para resolver la escasa disponibilidad de suelos fiscales aptos y estuvo en ejecución desde junio de 2021.

Línea B3 - ARCA: Financiación a organizaciones sociales

Financiación a organizaciones sociales para la compra de tierras y ejecución de las obras para la generación de lotes con servicios. De este modo el FISU financia la compra de tierra y la ejecución del proyecto de lotes por parte de organizaciones de la sociedad civil o cooperativas. Esta línea, también denominada Acciones para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina (ARCA), fue ejecutada desde marzo de 2022.

Eje 3. Programa Mi Pieza

Es el único que ejecuta transferencias directas a personas, al brindar asistencia económica para refacciones, mejoras y/o ampliaciones de vivienda a mujeres mayores de 18 años residentes en barrios populares. Surgió en septiembre de 2021 con el objetivo de incrementar la escala en la ejecución de obras de mejoramiento cualitativo de viviendas.

AUTORES

Andrés Cappa. Licenciado en Economía (UBA).
Magíster en Economía Política con mención en Economía
Argentina (FLACSO). Docente en UBA, UNLZ y UNLA.

Mauro Cejas Marcovecchio. Licenciado en Economía
(UBA). Diplomado en Gestión Financiera Pública con
enfoque a resultados (UNSAM) y en Análisis de Datos
(UNAB). Maestrando en Economía Política Argentina
(FLACSO).

Lara Miño. Licenciada en Economía (UBA). Maestranda
en Economía y Desarrollo Industrial con mención en
Pymes (UNGS). Miembro del Observatorio de Coyuntura
Económica y Políticas Públicas (OCEPP).

Diego Mora. Licenciado en Economía (UBA). Coordinador
del Observatorio Villero de La Poderosa y vecino de la Villa
21-24. Integrante del equipo de coordinación de
La Poderosa.

Equipo de Coordinación Observatorio Villero. El Observatorio
Villero es un sistema de información creado y dirigido por
vecinos y vecinas de los barrios populares, surgido del
movimiento social La Poderosa. Genera estadísticas
comunitarias en barrios populares de toda la Argentina
para visibilizar e incidir en la transformación de las
condiciones de vida de los barrios populares.

EDITOR

Fundación Friedrich Ebert

Marcelo T. de Alvear 883 | 4° Piso (C1058AAK)
Buenos Aires – Argentina

Responsable

María Julia Eliosoff
Directora de Proyecto FES – Argentina
MariaJulia.Eliosoff@fes.de

Equipo editorial

Mariela Ventos | ildefonso Pereyra | Irene Domínguez
Mariela.Ventos@fes.de

ISBN: 978-987-4439-91-8

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.





Avances y desafíos en la urbanización de barrios populares

Políticas públicas para una transformación real (2021-2023)



La política de integración sociourbana de barrios populares implementada en la Argentina por la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, marca un cambio de paradigma en las políticas públicas desplegadas en los barrios populares, puesto que se propuso un objetivo muy ambicioso: lograr la integración sociourbana de la totalidad de los barrios populares del país. Con el punto de partida del relevamiento de información básica, a través del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) realizado en 2016 y la Ley de Barrios Populares (N° 27.453) se pudo avanzar en políticas que implicaron la planificación y el reordenamiento territorial. Estas políticas tuvieron una



serie de particularidades; por un lado, no se trató solo de generar las condiciones físicas para un acceso igualitario a la ciudad y a los beneficios urbanos, sino de incorporar una dimensión jurídica, la construcción de infraestructura y equipamiento comunitario, la participación ciudadana en los procesos, el fortalecimiento comunitario y la generación de oportunidades de empleo y capacitación. Pero, por otro lado, el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) que nutrió de recursos a estas políticas, se financió entre 2019 y 2020 a partir de las asignaciones del impuesto a las grandes fortunas (denominado Aporte Solidario y Extraordinario) y del impuesto PAIS. Esto dio un carácter progresivo al financiamiento



que proveía de recursos provenientes de sectores de altos ingresos al fondo que financiaba la urbanización de barrios que habitan los sectores populares de la Argentina. Asimismo, el hecho de haber sido derivado de políticas validadas mediante leyes nacionales resulta ser otro factor positivo en términos de legitimidad e impacto distributivo. Parece claro que una política de este tipo supone un horizonte de largo plazo, lo que implica la necesidad de contar con recursos de manera sostenida en el tiempo. En este sentido, el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2023 implicó la interrupción de las obras y la cuasieliminación del financiamiento, lo que puso en jaque la continuidad de la política.

Puede encontrar más información sobre este tema ingresando a:
<https://argentina.fes.de>