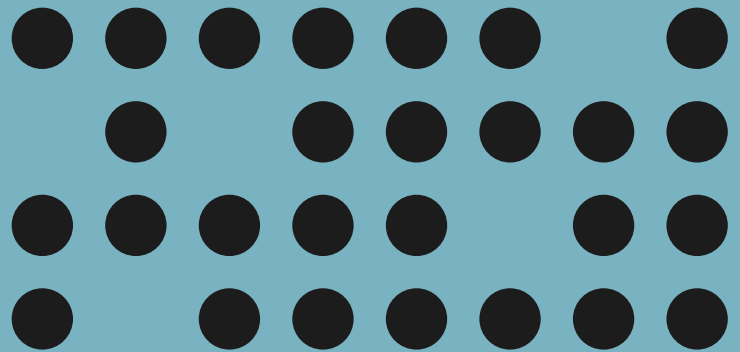


Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana



María Luz Benítez
María Migliore
Martin Trombetta

Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana

María Luz Benítez
María Migliore
Martin Trombetta

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Benítez, M. L.; Migliore, M. y Trombetta M. (2024). [Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana](#). Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Índice

Por qué seguir
apostando a
la política de
integración
sociourbana

5	Introducción
6	Una herramienta fundamental para combatir la pobreza estructural
10	Una política de Estado
14	Todavía queda mucho por hacer
16	Conclusión
17	Bibliografía

Introducción

Más de cinco millones de personas viven en 6467 barrios populares¹ a lo largo de toda Argentina. En estos barrios, los servicios básicos que provee el Estado —tales como seguridad, educación, transporte o salud— llegan de forma precaria o, directamente, no llegan. Gran parte de los hogares no tiene acceso a servicios básicos —como agua potable, cloacas o red de energía eléctrica—. Las personas viven en condiciones de hacinamiento, carecen de seguridad en la tenencia de su vivienda y, en la gran mayoría de los casos, están excluidas de la trama urbana. Como si esa realidad no bastara, esas condiciones además dificultan que alguna empresa se instale, que a un comercio le vaya bien, o que una persona consiga trabajo, pues no tiene una dirección formal para completar en su currículum. En estos contextos, fenómenos como la informalidad laboral y la inseguridad (derivada de la presencia de actividades como el narcotráfico o el crimen organizado) encuentran condiciones para expandirse. En otras palabras, los barrios populares —también conocidos como “villas” o “asentamientos informales”— son lugares donde todo se hace más difícil, porque no están dadas las mínimas condiciones para el desarrollo de sus habitantes². Estos barrios son, en su mayoría, los núcleos donde se concentra la pobreza estructural³ de nuestro país. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para disminuir los niveles de pobreza, no alcanza para revertirla. Para transformar verdaderamente las condiciones de exclusión de las personas que viven afectadas por la pobreza estructural, es necesario hacer algo más.

La integración sociourbana promueve el desarrollo de quienes viven en los barrios populares, a través de una mejora de las condiciones estructurales para nivelar su punto de partida. Siguiendo el texto de la [Ley de Barrios Populares](#) (marco jurídico de esta política pública en Argentina), la integración sociourbana se trata de un “conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial” ([Ley 27.453](#) de 2018). A nivel internacional, este enfoque se inscribe en el marco de la [Nueva Agenda Urbana](#)⁴ (2017). Esta agenda plantea la necesidad de reorientar la planificación, el diseño, el financiamiento y la gestión de las ciudades y asentamientos humanos, en pos de contribuir a objetivos como poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas, reducir las disparidades, fomentar un crecimiento económico inclusivo y sostenible, fortalecer la resiliencia y preservar el medio ambiente, entre otros.

Se trata de una política implementada no sólo en Argentina, sino también en distintos países de la región; y es una respuesta al crecimiento del hábitat informal, generado, a su vez, como consecuencia de la rápida urbanización y la falta de opciones de acceso al suelo y la vivienda ([Goytia y Smolka, 2019](#)). Casos destacables son el de Medellín en Colombia, a través de los Proyectos Urbanos Integrales (PUI); el de Río de Janeiro en Brasil, que se tradujo en programas como Favela-Bairro y Morar Carioca; o el de México a través del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios. Aunque el detalle sobre estos programas y sus resultados excede los fines de este documento, sí cabe destacar que, con sus adaptaciones a las particularidades y necesidades de cada contexto y territorio, la

1 Se considera “barrio popular” a los barrios vulnerables donde viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

2 Para conocer más sobre las condiciones de vida en los barrios populares, y cómo la acción de las políticas públicas y programas sociales puede actuar para mejorarlas, recomendamos la lectura del [Monitor de barrios populares](#), un documento de CIAS-Fundar.

3 Con “pobreza estructural” nos referimos a una expresión mucho más profunda que aquella que sólo contempla los ingresos. Siguiendo la [definición de la ONU](#), en su carácter multidimensional, abarca dimensiones como el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios sociales (como la educación o la salud, entre otras) que no siempre se resuelven con ingresos de los hogares. Se trata de un tipo de pobreza complejo y muy difícil de resolver.

4 La Nueva Agenda Urbana fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en Quito en 2016.



política de integración sirvió como una herramienta para trabajar el desarrollo y la mejora de las condiciones de habitabilidad en los barrios y asentamientos informales donde se implementó.

En Argentina, la agenda de integración social y urbana de los barrios populares recorrió un largo camino. Finalmente, en los últimos años, logró consolidarse como una política de Estado que, a diferencia de otras agendas, trasciende cuestiones partidarias para priorizar el abordaje de la compleja problemática que la subyace: la condición de pobreza estructural en la que viven millones de personas que habitan estos barrios. Sin embargo, en el presente esta política se puso en crisis, una crisis motivada fundamentalmente por la reducción de su financiamiento. Por ello es que creemos importante profundizar en las razones para seguir apostando a la política de integración sociourbana.

Una herramienta fundamental para combatir la pobreza estructural

La declaración de la [Nueva Agenda Urbana de la ONU](#) asevera que, según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050. Este hecho hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. En este contexto, también se enfatiza que las ciudades serán el escenario principal para abordar muchos desafíos globales, que van desde la extrema pobreza y el desempleo, hasta la degradación ambiental y el cambio climático. Según este documento, los procesos de urbanización deben verse como una oportunidad, ya que las intervenciones efectivas en las ciudades pueden conseguir impactos de gran alcance, de cara a los objetivos mencionados.

Sin embargo, los acelerados procesos de urbanización también pueden exacerbar los problemas asociados con las ciudades. Según [datos](#) de la CEPAL (2012), en América Latina y el Caribe, este proceso de urbanización ha ocurrido relativamente rápido. En cifras, se multiplicó por cinco desde 1950, pasó de 67 millones a 374 millones en 2020, y se estima que alcance los 542 millones para 2050. Esta rápida urbanización implicó desafíos, especialmente evidentes en la proliferación de asentamientos informales. Según datos de ONU Hábitat (2020), más de 100 millones de personas en América Latina y el Caribe viven en asentamientos informales.

En Argentina, el hábitat informal y la asociada falta de condiciones para el desarrollo se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Los primeros asentamientos informales comenzaron a configurarse como producto de las migraciones internas y externas y crecieron al ritmo de las dinámicas de urbanización e industrialización de nuestro país. De hecho, según los datos del Relevamiento de Barrios Populares, los primeros barrios datan de la primera década del siglo XX. Para 1950, ya se habían constituido más de 400 barrios populares.

Si bien el Estado argentino reconoció la problemática habitacional de forma temprana (el derecho a la vivienda digna está expresado en la Constitución Nacional desde 1957), los enfoques desde donde se trabajó el hábitat, y, particularmente, el hábitat en barrios populares, no siempre fueron iguales ni gozaron de grandes consensos.

Entre las décadas de 1960 y 1970, en respuesta al crecimiento de los barrios populares, se implementaron políticas de erradicación. Ellas se focalizaban, principalmente, en la ilegalidad de las ocupaciones. El Plan de Viviendas para la Erradicación de Villas (aprobado durante el gobierno de facto de Onganía) tenía como finalidad, según su artículo 1º, "erradicar definitivamente las actuales villas de emergencia en todo el país ajustándose a las disposiciones municipales vigentes".

En esa misma línea, durante la década de 1970, en la Ciudad de Buenos Aires se aprobó la ordenanza 33652. Ella estableció el “Plan Integral de Erradicación de Villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios o transitorios”. Esta ordenanza suponía tres lineamientos:

1. congelar el crecimiento de las villas;
2. desalentar la resistencia y organización por parte habitantes de los barrios; y
3. erradicarlas para alcanzar el ordenamiento social y urbano.

En un [documento](#) publicado sobre la erradicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires, Snitcofsky (2017) se refiere a esta política pública como “el plan de erradicación de villas más ambicioso de la historia argentina” (p. 56), ya que expulsó a más de 200.000 habitantes del perímetro urbano (incluso llegando a deportarlos), arrasando con viviendas e infraestructura mediante mecanismos de violencia legal e ilegal en el proceso de desalojo.

La política de erradicación también contempló (en algunos casos) el reasentamiento de la población en complejos de vivienda construidos por el Estado. Esta estrategia de construcción masiva de viviendas se centró en abordar la problemática de la vivienda en sentido restringido, cuando ella es sólo una dimensión de un problema más complejo. Estas estrategias fueron muy costosas para los Estados, tanto por los costos directamente asociados a la construcción de las viviendas, como por aquellos vinculados a los desplazamientos y las presiones sociales generadas en consecuencia ([Rondinelli](#), 1990).

Con el retorno a la democracia, hubo un significativo cambio en las políticas dirigidas hacia los asentamientos informales. Su proliferación evidenciaba la ineficacia de las políticas antes implementadas para abordar el hábitat informal⁵. En vez de su erradicación, comenzó a promoverse la radicación de la población en los territorios donde ya residían. Según Martín Motta (Mejoramiento del Hábitat y la Vivienda en América Latina y Argentina, 2017), durante esta etapa primó un enfoque que priorizaba la integración física de los asentamientos informales con el resto de la ciudad. En ese sentido, se llevaron adelante obras de infraestructura (como nuevas vías y calles), así como mejoras en el saneamiento (a través de la conexión a redes de agua, cloacas y pluviales). También se emprendieron acciones para mejorar el déficit cualitativo de las viviendas. Entre ellas, destaca el programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), que representó, durante muchos años, una de las dos principales líneas de acción del Estado Nacional para abordar esta problemática. Este programa tenía como objetivo contribuir a la integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres residentes en villas y asentamientos informales, operando de manera descentralizada a través de las unidades ejecutoras provinciales y municipales.

La segunda línea de acción para trabajar la cuestión fue la regularización de la tenencia de las tierras donde residían quienes habitaban en villas y asentamientos. Para llevar adelante esta política se creó la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Programa “Arraigo” (Decreto 846/91), ente ejecutor de la [Ley 23.967 de Tierras Fiscales](#) (1991) y generador del registro Banco Social de Tierras (que tenía como objetivo la identificación y transferencia a provincias de las tierras fiscales del Estado nacional ocupadas por grupos familiares de escasos recursos para promover la regularización en su tenencia).

Durante los primeros años del siglo XXI, el enfoque principal en materia de hábitat se centró en la generación de soluciones habitacionales dirigidas hacia la población con déficit habitacional, independientemente de si residían en asentamientos informales o no. Este período se vio marcado por una crisis económica y social que demandaba acciones de recuperación. En respuesta a ello, entre 2003 y 2015 los gobiernos nacionales implementaron un modelo de gestión centralizado para

⁵ Según datos del RENABAP, el 25% de los barrios registrados se conformaron entre 1960 y 1990.

abordar las cuestiones de hábitat. Según [Rodulfo y Boselli](#) (2022), este modelo se caracterizó por una toma de decisiones centralizada (lo cual marca una diferencia respecto al modelo descentralizado que primó en los años 90) y una intensa convocatoria a actores gubernamentales y sociales, quienes participaron de manera activa en los ámbitos locales, aunque con una coordinación escasa que terminó por limitar los alcances de esta política. El objetivo perseguido era doble: resolver el problema público del déficit habitacional, pero también promover la reactivación productiva de los distintos sectores involucrados en la producción de soluciones habitacionales.

En ese contexto se implementó la Política Federal de Vivienda. Ella dio lugar a los “Planes Federales de Vivienda”, que fueron acompañados por otros programas (como PROSOFA, Más Cerca, Mejor Vivir o PROMEBA). Tal como se mencionó, estos programas se orientaban, en su mayoría, a resolver el problema del déficit habitacional y de infraestructura; es decir, su objetivo era viviendas a población en condición de vulnerabilidad que no podía acceder a ellas, mejorar los déficits de calidad en el parque habitacional existente, o invertir en infraestructura para el acceso a servicios básicos, según el caso. En cuanto al hábitat informal, en particular, durante esta etapa se dio continuidad a las dos líneas de trabajo mencionadas anteriormente. Cabe destacar que entre 2003 y 2013, se proporcionaron más de setecientos mil soluciones habitacionales, tanto en forma de viviendas nuevas como mejoramientos de las ya existentes. En este sentido, se observa una continuidad en el paradigma de intervención que se focaliza en la mejora de las condiciones físicas de habitabilidad.

Sobre esta etapa, Motta (2017) también señala que “el principal desfase entre los objetivos iniciales de los programas con esos insuficientes resultados estuvo dado por el hecho de que los beneficios de la integración física se veían reducidos en el contexto de los problemas sociales que enfrentaban los pobladores de los asentamientos” (p. 57). Esta mirada fue, siguiendo este argumento, el punto clave para que el abordaje del hábitat informal incorporara una perspectiva más integral, ponderando acciones que promuevan la integración social y económica de sus habitantes.

Durante este mismo período, entre sociedad civil, academia y decisores del Estado, toma fuerza la necesidad de poner énfasis en la problemática, no sólo del déficit habitacional, sino de la exclusión (y todas sus dimensiones). Ello dio lugar a un enfoque más holístico. Así cobran relevancia aspectos como el acceso a la salud, la seguridad, la educación o el desarrollo económico y productivo para las transformaciones deseadas. Elementos de este enfoque comienzan a desarrollarse en iniciativas como el Programa de Mejoramiento de Barrios, impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actualmente en su quinta edición (con ya 765 proyectos llevados a cabo). En el marco de este programa, no sólo se aborda la regularización dominial de los barrios y la realización de obras de infraestructura, sino que también se promueve el desarrollo comunitario a través de intervenciones integrales. Además hay otros procesos de integración, como el emblemático caso de Villa Palito (ahora conocido como barrio Almafuerte). Su surgimiento fue impulsado por las propias vecinas y vecinos del barrio, y encontró las condiciones propicias, en este momento histórico, para su desarrollo.

Este escenario nacional instala la noción de integración sociourbana como política pública destinada a combatir la pobreza estructural de forma integral, impulsando un rediseño de las políticas de hábitat. Así empieza a delinearse la necesidad de una política pública donde el Estado sea garante de “nivelar el punto de partida”; lo que implica intervenir para generar las condiciones mínimas con el objetivo de equiparar las posibilidades de desarrollo de cada persona. Ello se traduce en el abordaje de tres grandes dimensiones:

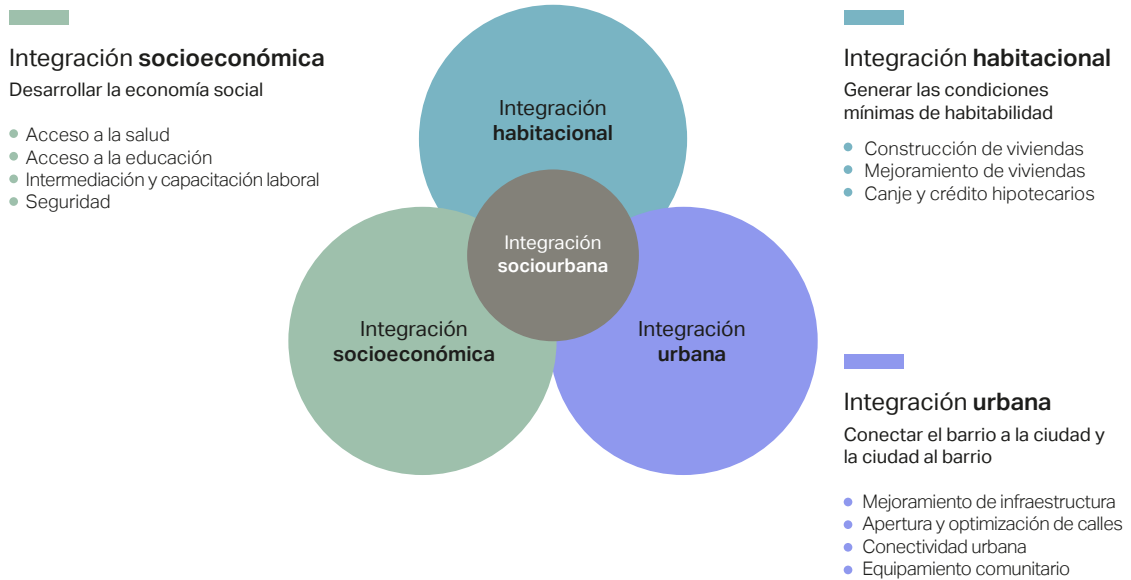
Integración urbana: se centra en el desarrollo urbano de cada barrio. Prioriza el acceso a la infraestructura de servicios públicos básicos (agua, cloacas, red eléctrica y telecomunicaciones) y la mejora del espacio público, mediante la apertura y optimización de calles para facilitar la movilidad, así como la construcción y revitalización de áreas verdes.

Una herramienta fundamental para combatir la pobreza estructural

Integración habitacional: se interesa por garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad para cada persona. Esto implica asegurar que cada familia cuente con conexiones formales para el acceso a servicios básicos en los domicilios (que tenga baño, cocina y la cantidad necesaria de habitaciones). Además, busca que quienes habitan tengan seguridad jurídica sobre su vivienda, es decir, que esa ocupación deje de ser informal. Este punto es clave para generar tanto los derechos, como las obligaciones que se desprenden.

Integración socioeconómica: se focaliza en asegurar el acceso a servicios esenciales en materia social (como la educación, la salud o la seguridad). Además, se centra en reconocer que en los barrios se trabaja y, producto de ello, se genera valor, desde el punto de vista económico, aunque este sea, en su mayoría, informal. El objetivo de las intervenciones en materia socioeconómica está puesto en mejorar la productividad de este universo y en generar las condiciones para que las unidades productivas (tanto aquellas que ya existen como las que se creen) puedan insertarse en las cadenas formales de valor económico. A su vez, busca que las personas puedan acceder a empleos de mejor calidad y salarios más altos, a través del desarrollo y fortalecimiento de sus habilidades.

Componentes de la política de integración sociourbana



Esquema 1

Fuente: Fundar.

Como se mencionó anteriormente, un componente novedoso y característico de esta política pública es el de la participación. Dar lugar a la participación implica privilegiar una metodología donde las decisiones también se construyen de "abajo hacia arriba". Este modelo parte de reconocer que los sujetos de esta política pública, vecinos y vecinas de los barrios populares, son quienes mejor conocen sus problemáticas y, por ese motivo, pueden contribuir en cómo se darán esas intervenciones, así como en el cuidado y apropiación de aquellas que se realizarán. En síntesis, el enfoque de integración reconoce todas las desigualdades existentes en estos barrios y propone políticas concretas para solucionarlas. Justamente, esta integralidad del enfoque marca la diferencia con los anteriores y convierte a esta política pública en una herramienta fundamental para generar cambios de fondo que combata la pobreza estructural.

Una política de Estado



Una política de Estado

Tal como se expresó, la problemática del hábitat informal tiene un largo recorrido en Argentina. Sin embargo, hasta 2016, no había información sistematizada y oficial que permitiera conocer de forma agregada la realidad de los barrios populares. Es decir, cuántos eran, dónde estaban o cuáles eran las condiciones en que vivía la población que los habitaba. Si bien se habían implementado programas y proyectos que incorporaron el abordaje de las dimensiones antes mencionadas (urbana, habitacional y socioeconómica), el abordaje del universo de barrios populares de forma sistémica era aún un desafío, así como la información que permitiera conocer de manera fehaciente cuál era la realidad de quienes allí vivían.

El primer [Relevamiento Nacional de Barrios Populares](#) se llevó a cabo en 2016, como parte de una iniciativa sin precedentes que proporcionó información detallada sobre todos los barrios populares del país y que tiene su principal antecedente en los Relevamientos de Asentamientos Informales realizados por la organización TECHO en 2009, 2011 y 2013. Lo innovador de este proyecto radicó en su enfoque transversal; impulsado y ejecutado de manera colaborativa por el Estado nacional y en conjunto con diversos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil (TECHO, CTEP, la CCC, Barrios de Pie y Cáritas, entre otros). Esta colaboración garantizó una amplia legitimidad para la iniciativa, que obtuvo el respaldo de la mayoría de los actores involucrados.

Según los datos recogidos por el relevamiento, aproximadamente cuatro millones de personas (935.000 familias) vivían, en ese entonces, en los 4416 barrios populares identificados en todo el país. Alrededor del 38% de quienes habitaban los barrios era menores de 15 años de edad, y casi 7 de cada 10 personas eran menores de 29 años. Estos datos motivaron la apuesta a esta política pública como herramienta para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza⁶.

El relevamiento también ofreció un conocimiento exhaustivo de las condiciones de vida en los barrios. En cuanto a los servicios básicos, se estimó que el 93% de los hogares no contaba con acceso formal a la red de agua corriente, el 98% no contaba con acceso formal a la red cloacal, el 70% no contaba con acceso formal a la red eléctrica y el 98% no contaba con acceso a la red formal de Gas Natural.

A su vez, la sistematización de datos, producto del relevamiento, profundizó la caracterización de esta problemática. Se identificaron dos grandes tipologías urbanas: los asentamientos, que representaban entonces el 84% del total de los barrios relevados; y las villas, que representaban el 16%⁷. Respecto del tamaño de los barrios, en aquel momento, se relevó que el 68% de los barrios estaban conformados por menos de 150 familias. Asimismo, se supo que, si bien esta problemática tiene un alcance federal, está focalizada territorialmente. Hay 10 provincias que concentran más del 80% de los barrios y sólo en la provincia de Buenos Aires se encuentran más del 30% de ellos. Estos datos fueron fundamentales para reconocer la dimensión del problema y poder avanzar, sobre la base de información fehaciente, tanto en el diseño de los componentes de la política pública, como en la estimación de los niveles de inversión para implementarlos.

El relevamiento fue el primer paso en el proceso de institucionalización de la política de integración. Sus datos sirvieron como insumo para la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP): es una herramienta de política pública creada para "registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y datos de las personas que las

⁶ Para una investigación sobre los factores que determinan el ascenso educativo ocupaciones de padres a hijos, recomendamos la lectura de [Movilidad social para una Argentina con igualdad de oportunidades](#), documento de trabajo de Fundar escrito por Martín Trombetta y María Fernanda Villafañe.

⁷ Los asentamientos son barrios caracterizados por baja densidad poblacional y trazados urbanos regulares y planificados. Por el contrario, las villas están altamente pobladas y presentan tramas irregulares.

habitan a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas” ([decreto 358](#) de 2017). Este relevamiento fue fundamental para delimitar el ámbito de aplicación de la política de integración sociourbana. No se trata de cualquier núcleo habitacional, sino de aquellos incluidos en el Registro, por haber sido relevados previamente y cumplir con las condiciones establecidas para considerarse un barrio popular.

El [decreto 358](#) que creó el RENABAP también instituyó la creación de un Certificado de Vivienda Familiar. Según su art. 48:

... dicho instrumento se considerará un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.

Esta herramienta significó un nuevo paso en la identificación de la población objetivo de la política pública, mediante la acreditación de domicilio y antigüedad de las viviendas. A partir de la existencia del certificado, ya no sólo se conocían los barrios y sus polígonos, sino también la ubicación de las viviendas que los conformaban y quiénes son sus titulares.

Finalmente, en octubre de 2018 se sancionó la [Ley 27.453 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana](#) con un amplio consenso de todas las fuerzas políticas. Esta ley, mejor conocida como “Ley de Barrios Populares”, se convirtió en el pilar normativo de la política de integración en Argentina. Ella integra instrumentos preexistentes y nuevos lineamientos de política pública para trabajar la problemática de la integración sociourbana de los barrios populares de manera sistémica. Entre ellos, se destacan:

- Declaración de interés público del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), creado por decreto un año antes.
- La declaración de utilidad pública y sujeta a expropiación de los inmuebles incluidos en el Registro.
- La creación del Programa de Integración Socio-Urbana (PISU).
- El establecimiento de un marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas construidas en los bienes inmuebles identificados en el RENABAP.
- La prohibición de los desalojos en los barrios en el RENABAP.
- La creación del Fideicomiso para la Integración Socio Urbana (FISU) como mecanismo de financiamiento para los gastos e inversiones que demanden los puntos anteriores.

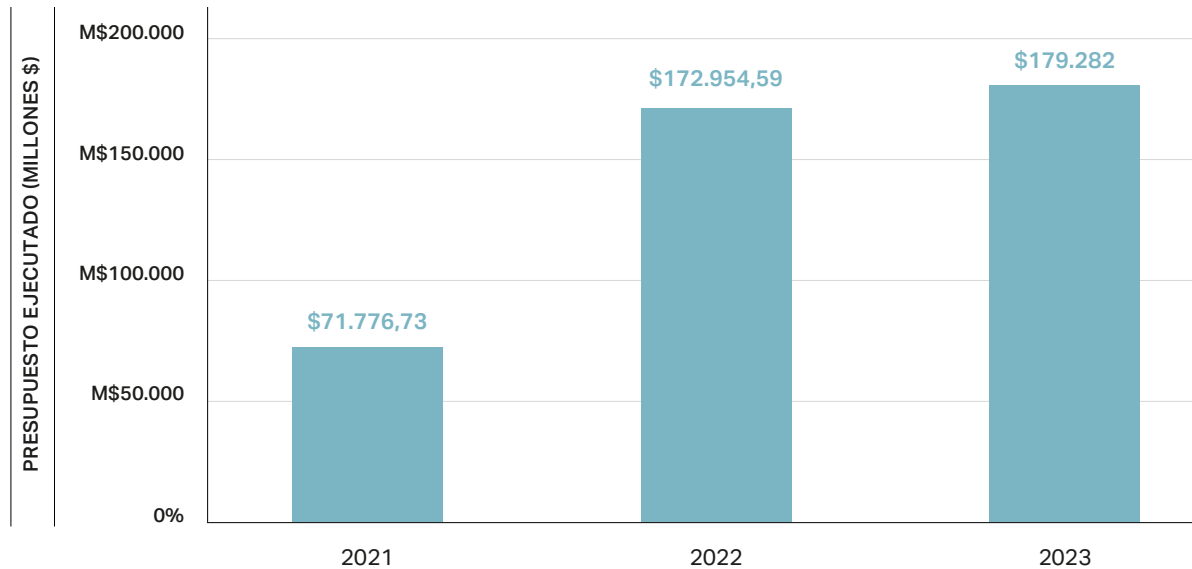
La incorporación de este último punto fue central de cara a garantizar los recursos económicos para la implementación de esta política pública. En esta línea, en diciembre de 2019, el Congreso votó la [Ley de Emergencia Económica](#). Ella estableció la creación del impuesto PAÍS y asignó el 9% de lo recaudado para financiar al FISU. Desde entonces, se convirtió en la principal fuente de recursos del FISU.⁸

En 2021, diversas demoras administrativas en el acceso a los fondos hicieron que solo un pequeño porcentaje del presupuesto del FISU fuera ejecutado, de modo que el gasto total fue de 17,8 mil millones de pesos (71,8 mil millones en pesos constantes de 2023). Este gasto aumentó a más del doble en 2022 y 2023, cuando se sitúa en torno a los 175 mil millones de pesos constantes de 2023.

⁸ Además, el FISU contó con un aporte por única vez derivado del impuesto extraordinario a las grandes fortunas establecido en 2020 (15%) que se hizo efectivo a partir de 2021.

Gasto anual FISU. Evolución del presupuesto total ejecutado del Fideicomiso para la Integración Socio Urbana (FISU) (millones de pesos, \$ pesos constantes de 2023) (2021-2023)

Gráfico 1



Fuente: Fundar con base en la Oficina Nacional de Presupuesto.

A partir del flujo de recursos, en 2021, comenzaron a implementarse las primeras acciones impulsadas por la Secretaría de Integración Sociourbana (SISU), designada como autoridad de aplicación de la política pública a través del Decreto 819 de 2019. Durante estos años, la oferta programática del área se organizó alrededor de cuatro pilares:

1. la integración sociourbana de barrios populares, propiamente dicha;
2. el acceso a la vivienda;
3. el acceso al suelo; y
4. la integración socioproductiva.

Dentro del pilar de integración sociourbana se pusieron en marcha, por un lado, Proyectos de Obras Tempranas (POT) complementarios y/o de asistencia crítica y, por otro, proyectos integrales denominados "Proyecto Ejecutivo General" (PEG) y "Formulación de Proyectos Ejecutivos Generales" (PRE-PEG). Además, en esta línea programática también se llevaron a cabo proyectos integrales, a partir de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

En cuanto al acceso a la vivienda se destacan dos programas. Por un lado, el de Mejoramiento de Viviendas, financiado por el BID durante la pandemia por COVID-19. Este programa priorizó la intervención de aquellas viviendas que no podían realizar aislamientos por el hacinamiento. Por otro lado, el programa "Mi Pieza" que brindó asistencia económica a mujeres que cuenten con CVF para que puedan mejorar y/o ampliar sus viviendas, apuntando a atender el déficit cualitativo.

En torno al tercer pilar, de acceso al suelo, se estableció el Programa Lotes con Servicios (Lote.ar). Con él se financió tanto la adquisición de tierras para la producción de lotes, como la generación de lotes con servicios en tierras pertenecientes a provincias, municipios u organizaciones sociales.

Según un [informe de gestión](#) publicado por la SISU y en el marco de estos cuatro pilares, entre 2020 y 2023, se realizaron más de 1200 obras de integración sociourbana en más de 1000 barrios. Ellas impactaron en la mejora de las condiciones de habitabilidad de más de un millón de personas, se construyeron más de 1500 viviendas nuevas, se alcanzó a más de 250.000 mujeres a través del programa Mi Pieza, y se benefició a 98.000 personas con políticas de acceso al suelo.

Un [análisis de la oferta programática de la SISU](#) elaborado por CIPPEC (2023) detalla que sólo el 17% del presupuesto de este periodo se destinó a Proyectos Integrales, mientras que el 82% restante se destinó a proyectos con un alcance más focalizado. Es decir, un 52% a proyectos de Obras Tempranas, 16% a Lotes con Servicio, y 14% a Mi Pieza. Creemos que este punto es crucial, ya que, si bien estos proyectos tienen un alto valor social y representan un significativo punto de partida para abordar territorios complejos y vulnerables, aún no significan urbanizaciones integrales.

Además, durante este período, se llevó a cabo un gran esfuerzo por mantener vigente la información sobre los barrios populares. Se pudo llevar a cabo mediante la actualización del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Esta última, respaldada por la [ley 27.694](#)⁹ de 2022, implicó la inclusión de barrios constituidos hasta diciembre de 2018 y aquellos que ya existían en localidades de entre 2000 y 10.000 habitantes que no habían sido previamente relevadas. Con esta medida, se abarcó toda la superficie urbanizada a nivel nacional, elevando el número de barrios registrados a 5687. En consonancia con este objetivo, en noviembre de 2023, se extendió la fecha de corte para el ingreso de barrios al registro hasta diciembre de 2021. Esto redundó en la inclusión de un total de 6467 barrios ([decreto 573](#)).

La política de integración sociourbana atravesó un proceso de consolidación que trascendió las diferencias partidarias: durante las últimas dos gestiones de gobierno nacional, actores de distintas fuerzas políticas trabajaron para consolidar la integración de los barrios populares como una política de Estado.

La política de integración ha contado con el apoyo transversal y mayoritario de las principales fuerzas políticas. Si bien existieron experiencias anteriores impulsadas, sobre todo, por la sociedad civil (como los mencionados relevamientos de asentamientos informales impulsados por TECHO o la urbanización de la ex Villa Palito actual Barrio Almafuerde de La Matanza), durante el gobierno de Mauricio Macri se dieron los primeros pasos en torno a la creación de la política de integración sociourbana a nivel nacional. Esto se impulsó, fundamentalmente, a partir del primer relevamiento de barrios populares a nivel nacional, el establecimiento de un andamiaje jurídico específico que culminó en la ley, y el diseño de un específico mecanismo de financiamiento para permitirle la escala y sostenibilidad requerida. Estas bases se consolidaron durante la gestión de Alberto Fernández, cuando se puso en funcionamiento el FISU, se lo dotó de recursos, se ejecutaron las primeras obras de envergadura y se publicaron las actualizaciones del RENABAP. Este específico recorrido da cuenta de que, a diferencia de otras agendas, la política de integración sociourbana atravesó, durante los últimos ocho años, un proceso de consolidación que trascendió las diferencias partidarias. Aún con matices y diferencias en su implementación, durante las últimas dos gestiones de gobierno nacional, actores de distintas fuerzas políticas trabajaron para consolidar la integración de los barrios populares como una política de Estado.

⁹ La [ley 27.694](#) también introdujo otras modificaciones, además de la actualización del anexo que contiene el listado de barrios incluidos en el registro. Entre ellas, la prórroga de suspensión de desalojos, la centralización de competencias en el Ministerio de Desarrollo Social como autoridad de aplicación (incluso de aquellas originalmente asignadas a la AABE), la declaración de emergencia para la integración de BP y la incorporación de la perspectiva de género para la titulación de futuros inmuebles.



Todavía queda mucho por hacer

Los avances durante los últimos años en el diagnóstico, el diseño y la implementación de la política de integración sociourbana fueron claros. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Desde la cantidad de barrios pendientes de intervención, como la necesidad de agregar nuevos componentes en la política e innovar en los modos de implementación. Elegimos ponderar y hacer hincapié en dos aspectos que asumimos como estratégicos y que creemos que son fundamentales para direccionar los esfuerzos: la titulación y el financiamiento.

Continuar con el proceso de regularización dominial para garantizar la seguridad de la tenencia y abrir nuevos caminos de intervención

La [Ley 27.453 de "Barrios Populares"](#) instruyó a la Agencia de Administración de Bienes del Estado a "establecer marco regulatorio especial para la regularización dominial de las viviendas que se encuentran en los bienes inmuebles identificados en el RENABAP" (art. 6°)¹⁰. Esta dimensión es central, tanto para promover el ordenamiento territorial de las ciudades, como para garantizar la seguridad jurídica respecto de la ocupación de sus viviendas a quienes habitan los barrios. Sin embargo, la creación de dicho régimen aún está pendiente.

Pese a no avanzar con el régimen especial, cabe destacar que, a lo largo de estos años, sí se avanzó en la provisión de los Certificados de Vivienda Familiar (CVF). Así se alcanzó, en 2023, al 70% de las familias de los barrios populares incluidos en el RENABAP. Con ellos, el Estado reconoce que las familias viven en un barrio popular registrado en el RENABAP y que son legítimas habitantes de esa casa y de ese barrio. Poseer el CVF es el primer paso en el camino de la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. No obstante, avanzar en la generación del régimen especial es fundamental para dar una solución de fondo que permita no solamente regular lo existente, sino también pensar nuevas propuestas para el uso del suelo.

En esta línea, "[Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de Estado en la Argentina](#)", documento elaborado por la gestión a cargo de la SISU en el período 2018-2019, acentuó la importancia de un enfoque alternativo incremental. Es decir, dicho documento apunta a una "formalización gradual según los avances en el proceso de desarrollo de los Barrios Populares" (p. 16). Esto implica, primero, trabajar en la definición de los polígonos donde se emplazan los barrios populares; y después, avanzar en la subdivisión de bloques, manzanas y parcelas. Además, plantea la importancia de contemplar los ingresos de jefes y jefas de hogares para hacer frente a los gastos devenidos del hábitat formal, como componente central para la sostenibilidad de la política pública.

Desde nuestra perspectiva, sostenemos que la clave para este desafío está en enmarcarlo bajo la lógica de proceso. Si bien el fin es la integración, entendemos que requiere partir del reconocimiento y valoración de lo existente, así como del entendimiento de los tiempos sociales, políticos, territoriales y administrativos de cada caso. En cualquier caso, el desarrollo de este componente precisa un Estado que piense una política que se adapta a lo existente y que ponga de relevancia el objetivo de garantizar la seguridad de la tenencia y la importancia de los procesos y complejidades asociadas a la asimilación de los cambios en el hábitat.

¹⁰ Cabe aclarar que por la modificación establecida por la [Ley 27.694](#), la autoridad de aplicación de la ley y por ende, la responsable del establecimiento del marco regulatorio mencionado pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Todavía
queda mucho
por hacer

Diversificar fuentes y modos de financiamiento para asegurar su sostenimiento a largo plazo

El financiamiento de la política de integración sociourbana se dio a partir de tres fuentes principales: los fondos del Tesoro Nacional, los fondos provenientes de los préstamos otorgados por el BID, y los fondos del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU). Este último constituyó la fuente de financiamiento más importante de la política pública, representando el 97,6% del presupuesto plurianual de la SISU (autoridad de aplicación de la política pública) para el periodo 2020-2023 ([Boix et al., 2023](#)).

El FISU se creó para apoyar las acciones que buscaban garantizar la continuidad y escala de la política pública, además de intentar sortear los riesgos asociados a las restricciones fiscales coyunturales que pudieran afectar la implementación de la [Ley 27.453](#). Entre los beneficios asociados al uso de esta herramienta jurídica, destacamos principalmente tres:

1. la posibilidad de utilizar múltiples fuentes de fondeo (desde los tradicionales aportes del Tesoro, hasta la posibilidad de cooperación con organismos multilaterales y la captación de financiamiento privado a través del mercado de capitales); y
2. la posibilidad de ejecutar los fondos en concepto de préstamos recuperables y no solamente como subsidios; que no sería posible si el financiamiento se diera únicamente a través de recursos asignados a una cartera o jurisdicción.
3. la posibilidad de incorporar financiamiento privado para ejecutar de manera descentralizada, cambiando el foco de la producción mayoritaria por parte del estado hacia la ejecución directa por parte de las personas.

Sin embargo estos tres componentes fueron, hasta el momento, poco explotados. En cuanto a su fondeo, hasta febrero de 2024¹¹, el FISU se nutrió de recursos de transferencias directas de la Administración Nacional y de aquellos cedidos de la recaudación del impuesto País y del extraordinario "aporte solidario" establecido por la [Ley 27.605](#)¹² (que, según un reciente [informe](#), publicado por [García Monticelli y Cejas Marcovecchio](#) [2024], se tradujo en más de 1200 millones de dólares para el periodo 2021-2023).

Si bien estos recursos iniciales fueron cruciales para poner en marcha la ejecución de las mencionadas obras en la sección anterior, distaron mucho del monto necesario para lograr el objetivo de integrar los barrios populares de Argentina. Según estimaciones realizadas durante la primera gestión de la SISU, en aquel entonces se necesitaban 26.000 millones de dólares para integrar los 4000 barrios originalmente relevados ([Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2019](#)). En la actualidad, dada la profundización de la pobreza debido a la crisis económica, es probable que esa cifra sea considerablemente mayor. En contraposición a ello, los ingresos del FISU sólo representaron un 4% de aquel valor inicial.

Es un hecho que se necesita mayor financiamiento para alcanzar el objetivo propuesto. Pero, también, se precisa explotar otras modalidades de acceso al financiamiento, a escala de lo que habilite la herramienta. Entre ellas, opciones de fondeo adicionales (como fondos de multilaterales y recursos captados en el mercado de capitales) que, hasta el momento, fueron poco exploradas.

Conclusión

¹¹ En febrero de 2024, mediante el decreto 193, el gobierno nacional dispuso modificaciones en la específica asignación de los fondos recaudados por el impuesto País. A partir de esta modificación, los fondos destinados al FISU pasaron del 9% de lo recaudado por ese impuesto, al 0,3%.

¹² Cabe aclarar que estos recursos se hicieron efectivos a fines de 2020, cuando se celebró el contrato con el administrador fiduciario.



Todavía
queda mucho
por hacer

El desafío asociado al financiamiento no sólo radica en asegurar los recursos necesarios para el Fondo, sino también en garantizar su sostenibilidad a largo plazo. Una clave reside en cómo se ejecutan dichos recursos. Hasta el momento, la asignación de fondos a las unidades ejecutoras, como transferencias no recuperables, ha sido la norma general. Sin embargo, debido a su diseño, el FISU incorpora la posibilidad de entrega de fondos en concepto de préstamos. Ello abre la posibilidad de que las contrapartes (provincias, municipios u organizaciones de la sociedad civil) realicen reembolsos, permitiendo así la reinversión de los fondos en la financiación de nuevos proyectos.

En una [nota](#) que analiza las oportunidades para el financiamiento a escala de la política de integración, Sebastián Welisiejko (2022) detalla que es posible asegurar mecanismos de repago sostenibles a partir de la celebración de convenios con unidades ejecutoras con la voluntad y capacidad de asumir el gasto y repagar esos préstamos. En cuanto a si las unidades ejecutoras (principalmente provincias y municipios) podrían asumir estas obligaciones, la publicación responde que “Definitivamente sí, en base a al menos tres fuentes hoy poco utilizadas: i) la captación de plusvalor urbano por parte de los municipios (...); ii) los aportes de los propios vecinos (...) y iii) repagos desde los propios flujos de ingreso corriente de las provincias.” Este enfoque no sólo promueve la responsabilidad financiera de las partes involucradas, sino que también potencia la capacidad de generar recursos propios para mantener la continuidad y la expansión de las iniciativas de integración sociourbana (párr. 20).

Tanto la estructuración del Fondo, como los goteos de recursos y las obras realizadas son valiosos primeros pasos, de cara a la implementación de la política de integración sociourbana. Ya alcanzamos este nivel de desarrollo en la política pública, es crucial que evitemos retroceder con acciones que desfinancien un Fondo ya establecido. Al mismo tiempo, resulta fundamental iniciar una exhaustiva discusión sobre la exploración de nuevos esquemas de financiamiento, para aprovechar al máximo los beneficios de esta herramienta y ampliar su impacto en las intervenciones urbanas. Aún queda mucho por hacer. Sostenemos que garantizar la disponibilidad de financiamiento para esta política sigue siendo uno de los principales desafíos.

Conclusión

La política de integración sociourbana es una herramienta fundamental para hacerle frente a la pobreza estructural en Argentina. Su enfoque multidimensional y centrado en mejorar las condiciones de vida en los barrios populares demostró ser efectivo, tanto en Argentina, como en la región. Si bien, hasta el momento, hubo significativos avances, hay desafíos pendientes; en particular, para la regularización dominial y la búsqueda de fuentes de financiamiento sostenibles con foco en una intervención a escala. Estos desafíos son una de las grandes razones para seguir apostando por esta política. Se trata de una herramienta que, como pocas, se constituyó como política de Estado, sorteó diferencias partidarias entre gestiones de gobierno y generó un piso sobre el cual es necesario seguir construyendo para alcanzar el objetivo propuesto.

En los últimos cuatro años, las intervenciones realizadas a través de esta política pública beneficiaron a más de un millón y medio de personas en más de 5000 barrios populares. Es claro que los impactos asociados a una política que busca transformaciones profundas son a largo plazo. En ese sentido, su continuidad y profundización son imprescindibles para alcanzar la construcción de una Argentina sustentable e inclusiva.

Bibliografía



- Banco Mundial. (s.f.). [Datos del Banco Mundial sobre indicadores urbanos](#).
- Boix, M., Brikman, D., Di Virgilio, M., Esteban, C., Ferme, N., Najman, M., y Solano, M. (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. CIPPEC.
- Cejas Marcovecchio, M. y García Monticelli, F. (2024). [Apuntes para el análisis de la Secretaría de Integración Socio Urbana \(2021-2023\)](#).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2012). [Población, Territorio y Desarrollo Sostenible](#).
- Congreso de la Nación Argentina (2018). [Ley 27.453 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Sociourbana](#).
- Congreso de la Nación Argentina (2022). [Ley 27.694 de Régimen de Regulación Dominial para la Integración Sociourbana](#). (2022).
- Congreso de la Nación Argentina (1991). [Ley 23.967 de Tierras Fiscales](#).
- Goytia, C. y Smolka, M. (2019). [Land Market](#). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2023). [Informe de gestión Secretaría de Integración Sociourbana 2020-2023](#).
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2019). [Integración Socio urbana, Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de estado en la Argentina](#).
- Motta, M. (2017). Procesos de participación de la población en situación de pobreza en el mejoramiento del hábitat y la vivienda. Evaluación del programa federal de mejoramiento de vivienda "Mejor Vivir" en Chaco y Tucumán (2003-2011) (Tesis doctoral, FADU).
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). [Nueva Agenda Urbana](#).
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). [World Urbanization Prospects: The World's Cities in 2018](#).
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). [World Cities Report 2020](#).
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). [Acabar con la Pobreza](#).
- Poder Ejecutivo Nacional [Argentina]. (2017). [Decreto 358](#).
- Poder Ejecutivo Nacional [Argentina]. (2023). [Decreto 573](#). Modificación decreto 2670/2015.
- Poder Ejecutivo Nacional [Argentina]. (1991). [Decreto 846](#). Creación de la Comisión Tierras Fiscales Nacionales - Programa 'Arraigo'.
- Rondinelli, D. (1990). [Housing the Urban Poor in Developing Countries: The Magnitude of Housing Deficiencies and the Failure of Conventional Strategies Are World-Wide Problems](#). *The American Journal of Economics and Sociology*, 49(2), pp. 153-166.
- Rodolfo, M. B. y Boselli, T. (2022). [Dos décadas de política habitacional argentina. Neo desarrollismo fáctico y marcos institucionales de concertación](#). *AREA*, 28(2), pp. 1-18.
- Snitcofsky, V. L. (2017). [La erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires: características específicas y contexto general \(1976-1983\)](#). *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 5(10), pp. 54-75.
- Welisiejko, S. (2022). [¿Cómo financiar a escala la integración sociourbana de los barrios populares? Café de las Ciudades](#).

Acerca del equipo autoral

María Luz Benítez

Investigadora de Integración socioproductiva de Fundar

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina. Obtuvo el posgrado en Liderazgo y Análisis Político por el CIAS y es maestranda en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por la Universidad Nacional de San Martín. Trabajó en el diseño e implementación de políticas de integración sociourbana y habitacional en CABA desde el Instituto de Vivienda de la Ciudad. Posteriormente fue asesora en la Unidad Ministro, dentro de la cartera de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA.

María Migliore

Directora de Integración socioproductiva de Fundar

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina y egresada del Programa de Liderazgo y Análisis Político de CIAS. Fue ministra de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires y Gerenta General del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

Martín Trombetta

Investigador de Integración socioproductiva de Fundar

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Economía por la Universidad Torcuato Di Tella y doctor en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Es investigador asistente del CONICET y dicta cursos de posgrado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de San Martín.

Equipo Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyecto: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juan Martín Ianni

Corrección: Karen Grinfeld

Diseño: Micaela Nanni

Edición de gráficos: Maia Persico

Benítez, María Luz
Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana / María Luz Benítez ; Migliore María ; Martín Trombetta. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-07-2

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo Urbano. 3. Integración Social. I. María, Migliore II. Trombetta, Martín III. Título
CDD 307.1416

ISBN 978-631-6610-07-2



