



IBDI - Informe #5

Intervenciones de la SISU en la provincia de Buenos Aires (2019-2024). Debates para la recuperación y consolidación de las políticas de integración socio urbana

Diciembre 2024

Agustín Alessio
Leandro Amoretti



Instituto Bonaerense para
el Desarrollo y la Igualdad

Resumen ejecutivo

1. La creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) en 2019 constituyó un avance sustantivo en la política habitacional. Desde sus inicios tiene bajo su responsabilidad la planificación de la política habitacional en los barrios populares.
2. Durante el año 2024 el gobierno de La Libertad Avanza (LLA) deslegitimó y desfinanció la SISU. Lo que significó el freno a una política que presentaba altos niveles de efectividad.
3. Entre 2019 y 2023 se realizaron 1392 proyectos en todo el país. De los 6.467 barrios populares en el territorio nacional la política de la SISU alcanzó al 18%.
4. En la Provincia de Buenos Aires, las obras alcanzaron al 26% de los barrios populares.
5. De haberse sostenido la política de financiamiento y ejecución de obras, se podría haber multiplicado la intervención en Barrios populares de todo el país, generando una respuesta concreta para abordar uno de los problemas estructurales de Argentina, el acceso digno al hábitat.

Introducción

El objetivo de este informe es analizar las iniciativas y medidas adoptadas por la SISU en la provincia de Buenos Aires (PBA) entre 2019 y 2023. En función de esta sistematización se espera fundamentar la importancia de la política pública de integración social y urbana.

En el contexto de la creciente urbanización global las ciudades se convierten en escenarios de desigualdades espaciales cada vez más pronunciadas. Según Lefebvre (1974), el espacio urbano no es neutral, sino un territorio de lucha política, de conflicto por la apropiación diferencial y por las formas legítimas de representarlo¹.

En relación a lo anterior, Organización de las Naciones Unidas (ONU) Hábitat² plantea que para el año 2050 el 65% de la población residirá en contextos urbanos. La mayor parte de este crecimiento poblacional urbano se dará en regiones como Asia Oriental, Asia Meridional, África Subsahariana y América Latina. Se predice que estos procesos se constituirán en situaciones donde la capacidad de acción y recursos para su abordaje serán limitados, profundizando la problemática.

A nivel latinoamericano la situación es particularmente problemática. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), América Latina y el Caribe, son las regiones más urbanizadas del planeta. Entre 1950 y 2014, la región elevó su población urbana de un 50% a un 80%, cifra que se estima aumentará a un 86% para el año 2050³.

¹ El desarrollo de un centro urbano genera una atracción que despierta el interés de diversos actores sociales y económicos. Los espacios más cercanos a estos centros tienden a ofrecer las mejores condiciones para la reproducción de la vida social, lo que convierte al entorno urbano en un campo de disputas por la apropiación del espacio (Lefebvre, 1974).

² Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/>

³ Disponible en: <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/desarrollo-urbano-y-vivienda/iniciativas-de-desarrollo-urbano/programa-de>

En Argentina, el censo del año 2022 registró 46 millones de habitantes, con una población urbana próxima al 92%, muy por encima del promedio mundial (54%), sin embargo, la concentración urbana de la población argentina muestra desigualdades y déficits relevantes. Se estima un faltante de 3,5 millones de viviendas y la existencia de 6.467 barrios populares en el territorio nacional, en los que viven más de 5 millones de personas (Observatorio de Barrios populares, 2023⁴).

La problemática de la informalidad urbana se ve exacerbada en la PBA y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde se encuentran ubicados el 33% de los barrios populares del país, lo que corresponde a un total de 2111 barrios. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), es posible encontrar 1776 barrios, el 27,5% del total a nivel nacional. Por otro lado, es importante destacar que los municipios con mayor cantidad de barrios populares son La Plata con 166 y La Matanza con 163.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, la presente introducción, luego un apartado de antecedentes donde se comenta brevemente la génesis de la SISU y su desarrollo en términos generales. En un tercer apartado se hace foco en las intervenciones de la secretaría en el territorio de la PBA en el periodo 2019-2023. Finalmente se proponen algunas reflexiones en torno a la necesidad de continuar y fortalecer la política de integración sociourbana.

Orígenes y desarrollo de la SISU

La SISU, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación a partir de la asunción del gobierno de LLA, es la encargada de planificar la política habitacional en los barrios populares. Su constitución y trayectoria permitió

⁴ Disponible en: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

generar una de las políticas más influyentes en torno a la transformación de las condiciones de acceso y mejoramiento del hábitat popular.

Su génesis se remonta a diciembre de 2016, momento en el cual se llevó a cabo un relevamiento de todas las villas y asentamientos del país. Este proceso fue impulsado por organizaciones nucleadas en la CTEP, CCC, Barrios de a Pie, TECHO, y Cáritas Argentina, y ejecutado en cogestión con el Estado nacional. En 2017 a partir del Decreto N° 358/17 se creó la mesa nacional de coordinación para barrios populares, donde se gestó la figura de Certificado de Vivienda Familiar (CVF). Ese mismo año el ejecutivo nacional reconoció la existencia 4.416 barrios populares a partir de la elaboración del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Este relevamiento significó un importante impulso que tuvo su réplica en la sanción de la ley nacional 27.453⁵ de regularización dominial de Barrios Populares en 2018.

A finales de 2019 a partir del decreto N° 819/2019 se creó la Secretaría de Integración Socio Urbana. De manera asociada se creó el fideicomiso “Fondo de Integración Socio Urbana” (FISU), que tiene por objetivo aportar el financiamiento necesario para avanzar con el desarrollo de la política de integración urbana.

Otro aporte significativo provino del BID, mediante el préstamo N° 4804/OC-AR. A partir de lo percibido por este crédito se constituyó el Programa de Integración Socio Urbana (PISU), con lo que se implementaron planes de Integración Barrial (PIB) y otros proyectos que se desarrollaron en el marco de la pandemia asociada al COVID-19.

⁵ Algunos de los aspectos más importantes a destacar sobre esta ley son la declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles sobre los que se asientan los barrios populares, la suspensión de desalojos a familias registradas en el RENABAP, (a partir de la modificación de la ley en 2022, los desalojos se suspendieron hasta 2032). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

El Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares aportó financiamiento para la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Socio Urbana y la ejecución de POTs. Las obras realizadas en el marco de este programa debían adjudicarse en un 25% como mínimo a las cooperativas de trabajo y otros sectores organizados dentro de la economía popular. También es importante destacar la adhesión de la secretaría al programa Casa Propia-Construir Futuro del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la nación que funcionó hasta finales de 2019.

En junio de 2020, con la creación y aprobación del Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares, se establecieron diversas líneas de financiamiento que constituyeron las primeras líneas de acción de la SISU: a) POT, destinada a la ejecución de Proyectos de Obras Temporales (POT); b) PRE-PEG, enfocada en servicios vinculados a la formulación y elaboración de un Proyecto Ejecutivo General (PEG); y c) PEG, dirigida a la implementación de un Proyecto Ejecutivo General (PEG) para la Integración Socio Urbana.

En diciembre de ese mismo año, se puso en funcionamiento el FISU y se formalizó su comité ejecutivo que tuvo por principal tarea la aprobación de financiamientos de proyectos. A partir de esto se aprobaron los Instructivos Operativos de las líneas: Línea de Acción A "Integración Socio Urbana de Barrios Populares RENABAP"; Línea de Acción B1 "Lotes con Servicios Proyectos Especiales".

A principios de 2021 se aprobó el Reglamento Operativo para el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marcando un hito en la implementación de la Línea de Acción B2, "adquisición de tierras para la elaboración de proyectos urbanísticos". Más adelante, en agosto, se realizó el primer POT con Fondos Federales y la participación de una Unidad Ejecutora Municipal, en el Barrio Matadero de la localidad de Castelli, provincia de Buenos Aires.

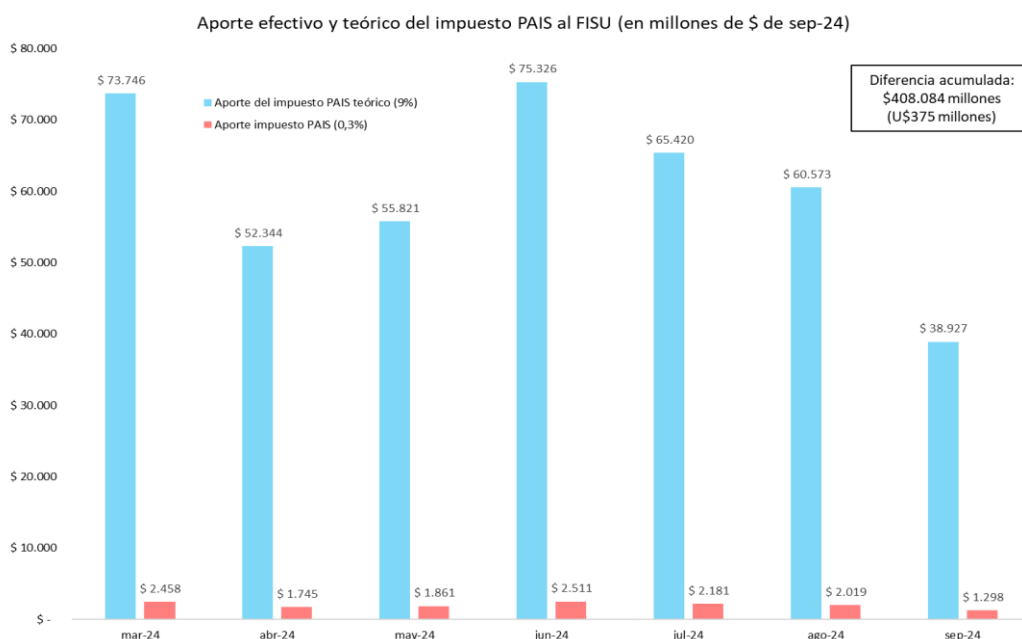
En octubre de 2022, se creó el "Registro Único de Solicitantes (RUS) de Lotes con Servicios para Barrios Populares", a cargo de la Coordinación del RENABAP, y se estableció que la SISU elaboraría un reglamento operativo para identificar la demanda nacional de suelo. En ese mismo mes, se lanzaron los primeros proyectos de mejoramiento financiados por el BID, que incluyeron la mejora de 1.088 viviendas en diversos Barrios Populares del país en el marco del programa "Mi Pieza". En diciembre, se actualizó el Registro Nacional de Barrios Populares mediante el decreto 880/2021, que reconoció a los barrios conformados hasta diciembre de 2018, identificando un total de 5.687 Barrios Populares.

En los primeros meses de 2023, se creó el "Registro Nacional de Organizaciones y Cooperativas para la Integración de los Barrios Populares (ReNOCIBP)", como parte de las iniciativas para fortalecer la participación comunitaria. En mayo, se aprobó la primera versión del Instructivo Operativo para la Línea de Acción B3, "Acciones para el repoblamiento comunitario en Argentina", y también se aprobó el Marco de Reasentamiento, que regula los procedimientos para abordar los procesos de relocalización en Barrios Populares. En noviembre de 2023, se actualizó nuevamente el RENABAP mediante la resolución ministerial 2319/2023, reconociendo un total de 6.467 Barrios Populares conformados hasta diciembre de 2021.

Bajo una estrategia de desarticulación de esta política, a fines de febrero de 2024, el gobierno de LLA, mediante el decreto 193/2024, modificó el uso de los fondos obtenidos por el impuesto PAIS. La ley 27.541, que instauró este impuesto en el año 2021, establecía que el 70% de lo recaudado sería destinado a programas de ANSES y PAMI, mientras que el 30% restante se destinaría a obras públicas, turismo y vivienda. Dentro de ese 30%, el 30% iba directamente al FISU, sin embargo, a partir del mencionado decreto de LLA redujo esta asignación al 1%. De este modo el impuesto PAIS pasó de aportar el 9% al 0,3% de su recaudación en el mes de marzo de 2024. Esta

modificación implicó una pérdida de recursos para el FISU entre los meses de marzo y septiembre de 2024 estimada en \$408.084 millones (a valores de septiembre), aproximadamente U\$375 millones.

Gráfico 1. Aporte efectivo y teórico del impuesto PAIS al FISU, mar-24/ sep-24 (millones de pesos constantes)



Fuente: elaboración propia en base INDEC, BCRA y AFIP.

El impacto de estas medidas se tradujo en la paralización de las obras llevadas a cabo por la SISU, así como en su desmantelamiento. Esto se evidenció en enero de 2024, cuando el gobierno nacional despidió a 153 trabajadores de la secretaría⁶. Asimismo, hubo repercusiones directas en los barrios, donde a lo largo del año 2024 numerosas cooperativas de construcción se desintegraron. En este contexto, es importante destacar que el freno en las obras de la SISU afectó a múltiples economías asociadas, lo que provocó un deterioro significativo en la calidad de vida de las comunidades de los barrios populares.

⁶ Disponible en: <https://appnoticias.com.ar/app/denuncian-desfinanciamiento-y-despidos-en-la-subsecretaria-de-integracion-socio-urbana-sisu/>

A partir del deterioro comentado, comunidades de 37 barrios populares de todo el país iniciaron demandas al Gobierno nacional para que se reactiven las obras de la SISU. A consecuencia de lo anterior a mediados de noviembre de 2024 el Juzgado federal de Pehuajó exigió al Estado Nacional que asegure la continuidad de las obras financiadas por el FISU. De esta manera, se abre un importante nuevo camino en la disputa por la recuperación de esta política, la judicialización colectiva y masiva.

La política de la SISU en la PBA

Entre 2019 y 2023 se desarrollaron un total de 1392 proyectos a nivel nacional. Lo anterior significó la intervención en 1.152 barrios populares, lo que corresponde al 18% del total a nivel nacional. A partir de estas intervenciones se logró mejorar la vida de 512.499 familias.

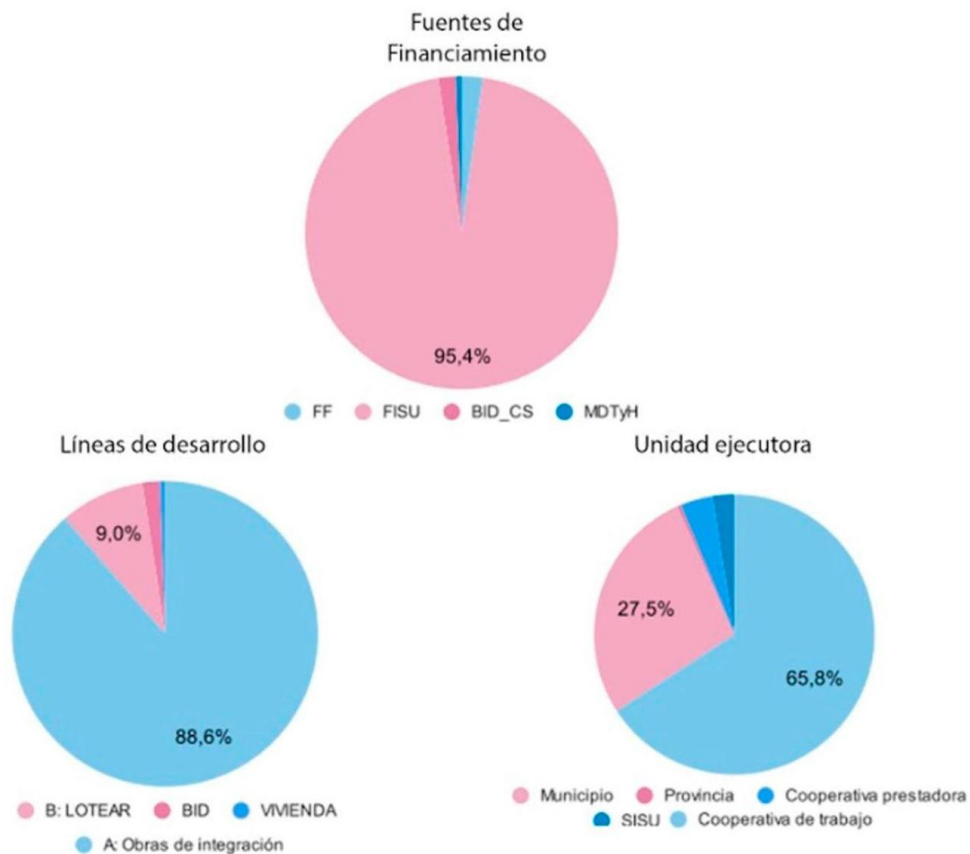
En la Provincia de Buenos Aires, para el periodo de 2019-2023 se llevaron adelante 714 proyectos, alcanzando a intervenir en 539 de los 2065 totales en la provincia. De esta manera, es posible señalar que en solo cuatro años se llegó a colaborar con obras de integración socio urbana en el 26% de los barrios populares de la PBA.

La gran cantidad de proyectos realizados en esta provincia pudo gestionarse gracias a la coordinación con diferentes instituciones del ejecutivo de la PBA que tienen incumbencias y enfoques similares a la SISU como el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano (MHyDU), el Organismo Provincial de Integración Socio Urbana (OPISU) y el Instituto de la Vivienda (IVBA).

Del financiamiento de las obras llevadas adelante por la SISU en el periodo 2019-2023, el 95,4% provino del FISU, mientras que los montos restantes se percibieron desde el BID y diversos organismos de la PBA. En relación a las líneas desarrolladas en esta provincia, el 88,7% de las obras correspondió a la Línea de Acción A "Integración Socio Urbana de Barrios Populares RENABAP",

el 9% a la Línea de Acción B1 "Lotes con Servicios Proyectos Especiales". La mayor parte de estas obras fueron realizadas por cooperativas de trabajo y municipios, siendo el 65,8% y 27% respectivamente.

Gráficos 2, 3 y 4 Fuentes de financiamiento SISU



Fuente: Elaboración propia (2024)

En relación a las obras asociadas a la provisión de servicios puede señalarse que en la PBA en el periodo 2019-2023 se ejecutaron 329.553 metros lineales de redes de agua potable necesarios para los barrios populares de la PBA; para el caso de las redes cloacales la ejecución de obras fue 194.707 metros lineales; para las redes eléctricas 384.884 metros lineales; para las redes

pluviales 350.164 metros lineales; para alumbrado público del 607.071 metros lineales y para las redes de gas del 49.564 metros lineales ⁷.

Cuadro 1. Porcentaje de obras de infraestructura realizadas en el periodo 2019-2023 en la PBA en comparación con la necesidad real según RENABAP (Planteo metodológico)

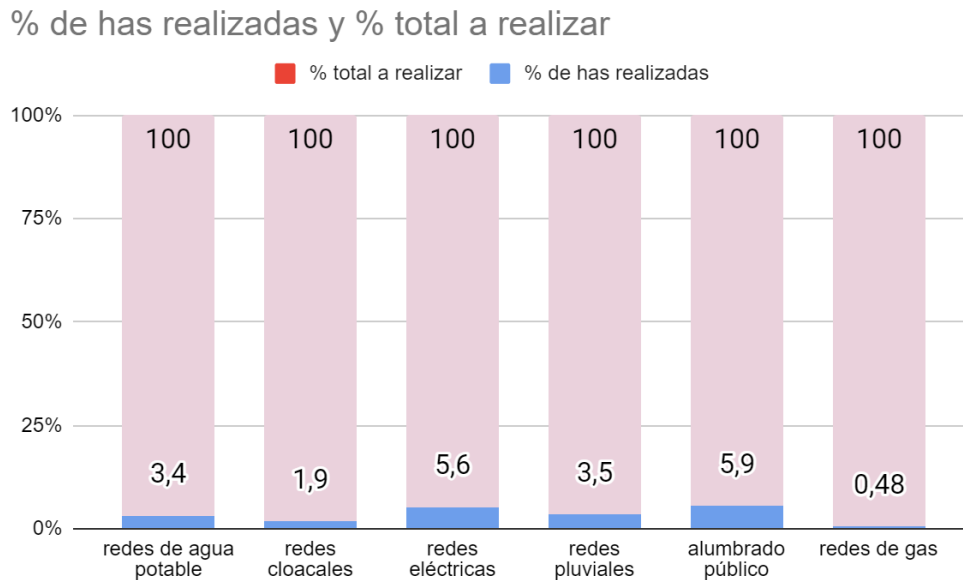
	Hectáreas totales BP PBA	Hectáreas deficitarias PBA ⁸	ml realizados (2019-2023)	has realizadas (2019-2023)	% de has realizadas	% total a realizar
Redes de agua potable	25.719	23.661	329.553	823	3,5	100
Redes cloacales	25.719	24.947	194.707	486	2,0	100
Redes eléctricas	25.719	16.974	384.884	962	5,7	100
Redes pluviales	25.719	24.947	350.164	875	3,5	100
Alumbrado público	25.719	25.719	607.071	1.517	5,9	100
Redes de gas	25.719	25.462	49.564	123	0,5	100

Fuente: Elaboración propia (2024)

⁷ Para el desarrollo de estos cálculos se tuvieron en cuenta los datos arrojados por la última actualización del RENABAP en el año 2023. Se consideró que por cada hectárea son necesarios cuatrocientos (400) metros lineales de redes por cada servicio de infraestructura.

⁸ Según la última actualización del RENABAP, En el 99% de de los barrios populares no accede a la red de gas natural, el 92 % no accede formalmente a la red de agua, el 66% no accede a la red de energía eléctrica, el 97% de los barrios carece de un saneamiento adecuado y un servicio formal de red cloacal.

Gráfico 5. Porcentaje de obras de infraestructura realizadas en el periodo 2019-2023 en comparación con la necesidad real según RENABAP



Fuente elaboración propia (2024)

A partir de los datos arrojados por el cuadro 1 y el gráfico 5, es posible observar avance en la cobertura a demanda de servicios e infraestructura en los barrios populares de la PBA en sólo cuatro años. Se destaca la cobertura de servicios asociados a fuentes de energía eléctrica como las redes eléctricas con avances de un 5,6% de la demanda total y el alumbrado público con una cobertura que alcanzó el 5,9% de la demanda. En relación a la provisión de servicios de agua (3,4%), cloaca (1,9%), pluvial (3,5%) y gas (0,49%), puede registrarse un atraso en la cobertura de la demanda asociado a factores como sus costos de ejecución y dificultades técnico-administrativas para la ejecución en sectores que presentan irregularidad en la tenencia de la tierra.

Es importante remarcar que el 65,8% de las obras comentadas fueron ejecutadas por cooperativas de construcción compuestas por integrantes de las comunidades locales. Con lo anterior puede observarse de manera clara el desarrollo de una política integral que resuelve problemas de diversas esferas como pueden ser el trabajo, la vivienda y la infraestructura comunitaria.

Conclusión

En el año 2016, los barrios populares en Argentina eran 4416; para el año 2018, aumentaron a 5687, y para 2021 se registraron 6467. Actualmente, más de cinco millones de personas viven en estos barrios. Los servicios básicos del Estado, como seguridad, educación, transporte o salud, llegan de manera deficiente o no llegan, muchas viviendas carecen de agua potable, cloacas o electricidad. Las personas viven en hacinamiento, sin seguridad en la tenencia de sus casas, y la mayoría está excluida de la trama urbana.

Las condiciones descritas fomentan el deterioro de la vida de las comunidades, mientras que, en ausencia de la intervención estatal, el narcotráfico surge como sector alternativo que comienza a dar respuesta a las problemáticas de las poblaciones a partir de lógicas clientelares y mafiosas. En resumen, los barrios populares son espacios donde las condiciones básicas para el desarrollo no están garantizadas. Es por lo anterior que se entiende necesario hacer más para transformar las circunstancias de exclusión en estos sectores.

La política de integración sociourbana es clave para enfrentar las problemáticas estructurales del hábitat popular en Argentina, su enfoque multidimensional ha mejorado las condiciones de vida en barrios tanto en el país como en la PBA. Aunque ha habido avances, persisten desafíos, especialmente en la regularización dominial y la búsqueda de financiamiento sostenible a largo plazo.

A finales de 2023, previo al cambio de autoridades en el ejecutivo nacional, las obras llevadas adelante por la SISU habían alcanzado a 1152 barrios populares. Según los equipos de técnicos de la secretaría⁹, en un lapso de 8 años podría

⁹ Estas estimaciones se realizaron considerando un crecimiento poblacional anual del 2%. Las proyecciones de inversión para la planificación de obras en barrios populares incluyeron un incremento

alcanzarse con obras a la totalidad de los barrios registrados en el RENABAP, asegurando acceso a servicios básicos, relocalización de viviendas por factores de riesgo, seguridad en la tenencia y acceso al suelo. Sin embargo el nuevo gobierno ha desfinanciado y paralizado el trabajo de la SISU.

Por lo expuesto, resulta fundamental recuperar y consolidar de manera progresiva la política de integración socio-urbana, ya que se trata de una herramienta clave para enfrentar una problemática que afecta a amplios sectores del país. Esta política no solo mejora las condiciones de vida en los barrios populares, sino que también promueve la cohesión social, la equidad y la justicia territorial.

La política de la SISU ha brindado a las familias de los barrios populares lotes con servicios, obras de infraestructura y viviendas, además de generar empleo en el ámbito de la construcción para las comunidades locales. Esto la convierte en un ejemplo concreto de promoción de “Tierra, Techo y Trabajo” para los sectores excluidos. La implementación continua de esta política es esencial para alcanzar una Argentina más integrada, donde las oportunidades y los servicios básicos estén garantizados para todos, y se fomente un desarrollo urbano sustentable y equilibrado a largo plazo.

Bibliografía

ONU Hábitat (2018). Plan estratégico 2020-2023. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/12/strategic_plan_esp_web.pdf

CELADE - División de Población de la CEPAL. (2009). Banco de datos de encuestas de hogares (DEPUALC). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://celade.cepal.org/bdcelade/depualc/>

promedio anual del 168% en un periodo de 8 años, según lo percibido por la secretaría. Esto permitiría aumentar la inversión de 1.659,5 millones a 33.930,7 millones en dicho lapso.

INDEC. (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisorios*. Disponible en: <https://censo.gob.ar/>

Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. *Papers: revista de sociología*, 219-229.

Ministerio de Desarrollo Social. Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) (2023). *Construyendo una política de integración para los barrios populares 2019-2023*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1ez14zrmb93kEUMudl3eHGF7P0Qio2d0N/view>

Monticelli, F. (2023). *La experiencia de las políticas de integración socio-urbana en Argentina (II)*. Café de las Ciudades. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-experiencia-de-las-politicas-de-integracion-socio-urbana-en-argentina-ii/>

Decreto 358/2017. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275037>

Ley 27.453/2018 y sus modificatorias. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>