

Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP

Urban Policy in Argentina 2016-2019, Socio-urban Integration Program of
Popular Neighborhoods—RENABAP

Política Urbana na Argentina 2016-2019, Programa de Integração Sócio-
urbana de Bairros Populares—RENABAP

Virginia Miranda Gassull

Doctora en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Instituto de Ambiente, Hábitat y Energía (INAHE). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) CEHA-FCPYS- FI, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. arq.vmiranda@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0001-9382-5906>

Recibido: marzo 12 de 2021

Aceptado: mayo 31 de 2022

Publicado: junio 2 de 2022

RESUMEN

El estudio de la política urbana de Argentina se realiza desde el análisis del diseño e implementación de la Política de Integración Sociourbana en Barrio Populares—PISU, devenida por la creación del Registro Nacional de Barrios Populares—RENABAP. Se toma como periodo de estudio la primera etapa programática, entre los años 2016-2019, en la Argentina. Se analizan los mecanismos de institucionalización de la política de integración socio urbana, así como también la asignación de presupuestos. Se concluye que la política socio urbana busca desmercantilizar los medios urbanos de consumo colectivo, incorporando a los actores sociales de base, y abre una nueva etapa en la historia urbana de la Argentina.

Palabras claves: Desigualdad; urbanización; política; barrios populares; pobreza urbana; integración socio urbana.

ABSTRACT

The study of the urban policy of Argentina is carried out from the analysis of the design and implementation of the Social-Urban Integration Policy in Popular Neighborhoods—PISU, resulting from the creation of the National Registry of Popular Neighborhoods—RENABAP. The first programmatic stage is taken as the study period, between the years 2016-2019, in Argentina. The institutionalization mechanisms of the socio-urban integration policy are analyzed, as well as the allocation of budgets. It is concluded that the socio-urban policy seeks to decommodify the urban means of collective consumption, incorporating the grassroots social actors, and opens a new stage in the urban history of Argentina.

Keywords: Inequality; urbanization; politics; popular neighborhoods; urban poverty; socio-urban integration.

Cómo citar (APA)

Miranda-Gassull, V. Política Urbana en Argentina 2016-2019. Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP. *Procesos Urbanos*. 9(1):e567. <https://doi.org/10.21892/2422085X.567>



©2022 Los Autor(es). Publicado por [CECAR](#)

Revista Procesos Urbanos está distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0](#) Internacional.

RESUMO

O estudo da política urbana da Argentina é realizado a partir da análise do desenho e implementação da Política de Integração Sócio-urbana em Bairros Populares—PISU, resultante da criação do Cadastro Nacional de Bairros Populares—RENABAP. A primeira etapa programática é tomada como período de estudo, entre os anos de 2016-2019, na Argentina. São analisados os mecanismos de institucionalização da política de integração sociourbana, bem como a alocação de orçamentos. Conclui-se que a política sociourbana busca desmercantilizar os meios urbanos de consumo coletivo, incorporando os atores sociais de base, e abre uma nova etapa na história urbana da Argentina.

Palavras-chave: Desigualdade; urbanização; política; bairros populares; pobreza urbana; integração sócio-urbana.

INTRODUCCIÓN

El contexto de pandemia puso en jaque el desarrollo urbano de las metrópolis y conglomerados urbanos, en términos de salubridad y habitabilidad. Latinoamérica es una de las regiones más urbanizadas del mundo, y la concentración urbana en grandes metrópolis se reproduce en la mayoría de los países. Argentina es el segundo país más urbanizado en América Latina, con una población urbana que alcanza el 92 % del total, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL, de la ONU (NU. CEPAL.CELADE, 2017). El problema de las ciudades de nuestro país pone al descubierto una serie de complejidades que atraviesan la dimensión urbana de la desigualdad. Por un lado, existe un incremento de la financiarización inmobiliaria, en la producción de ciudades, que impacta directamente en el acceso justo al Hábitat y la Vivienda de los sectores más pobres del país. Si bien, la producción estatal invierte en la agenda urbano-habitacional, las operatorias de viviendas urbanas no son suficientes y no cubren la heterogeneidad territorial del problema urbano.

Existe una tendencia a invertir en grandes proyectos urbanos, más que a resolver las necesidades locales, y, por otro lado, hay una lógica estatal que promueve grandes masas de viviendas (nuevas) asociadas al fomento del trabajo de la construcción, que moviliza la economía y la oferta de trabajo, pero no necesariamente reduce el déficit habitacional. Por último, hay una propensión a neutralizar el espacio urbano, como así también a las personas que viven y gozan las ciudades, tendencia que se replica en la falta de visibilidad de las agendas políticas, sobre el sentido histórico, geográfico y político de las personas, del espacio social, como de la vida cotidiana.

El estudio de la política urbana de Argentina se realiza desde el análisis del diseño e implementación de la Política de Integración Socio urbana en Barrio Populares—PISU, a partir de los avances alcanzados en el reconocimiento y sistematización de la realidad de los barrios populares del país. Dicho reconocimiento se logra desde la creación del Registro Nacional de Barrios Populares—RENABAP, y es un avance en la garantía de los derechos urbanos de los sectores más pobres del país. Asimismo, se toma como caso de estudio por la importancia que tiene como política de urbanización en el siglo XXI, resultante de la experiencia de los diversos procesos de urbanización y gestión urbana en Latinoamérica.

¿Cómo han sido los procesos de urbanización en Latinoamérica?

Las sociedades capitalistas de nuestra región han transformado la forma de habitar las ciudades, producto del desarrollo del capital, la industrialización y la mundialización. La urbanización de nuestros territorios ha sido un componente clave para la reproducción del capital inmobiliario y financiero, que ha devenido en grandes ciudades y edificios con beneficios restringidos para sectores apoderados económicamente, mientras que gran parte de la población empobrecida vive en la precarización social, económica y urbana.

América Latina (A.L) es la región más desigual del mundo, y también tiene la tasa de urbanización más rápida del mundo. Según informe de MINURVI, a diferencia de lo que se espera, los países con mayor desarrollo económico no necesariamente son los que se urbanizan con mayor rapidez. Este fenómeno se da en América Latina, donde se reproduce un proceso de urbanización acelerado

hasta la década del 90, inclusive, época en la que se reduce el ritmo de urbanización, pero acompañado de decrecimiento económico. Los informes de Naciones Unidas del 2014 expresan que, entre 1970-2000, se incrementó la población urbana latinoamericana en un 240%.

Los estudios urbanos en Latinoamérica han avanzado sobre diferentes enfoques históricos, culturales, económicos y sociales de las ciudades, que, lejos de diferenciarse, se complementan para analizar y reconstruir la gestación de las ciudades en la región. Las perspectivas que expone el autor Pírez (2013) determinan 3 vertientes principales. En primer lugar, la urbanización como reproductor del capital (reproducción de las formas urbano-industriales capitalistas); además, establece la urbanización mirada en términos de desigualdad social (urbanización informal vs urbanización mercantil). Y, por último, el rol del Estado en términos de gestión urbana. En este sentido, el autor expresa la heterogeneidad de los procesos de urbanización a lo largo del continente y cómo la desigualdad urbana es una relación estructurante que ya tiene un siglo de generación.

A su vez, el autor Pírez (2013) determina dos etapas de urbanización en A.L, dadas por un primer periodo de 1940-1970, que se enmarca en un contexto de industrialización sustitutiva de importaciones y políticas de bienestar; Y una segunda etapa, a partir de la década del 70, en la que se produce una reestructuración internacional neoliberal y una promoción de la financiarización de la economía. En estas dos etapas, se puede observar un proceso de transformación de los servicios urbanos. Pírez (2013) expresa que los servicios urbanos (redes e infraestructuras) son bienes urbanos de consumo colectivo que no pueden reproducirse por intermedio del capital individual. A partir de esta posición, se observa que, en la primera etapa, los servicios urbanos fueron difíciles de "rentabilizar" y, mayoritariamente, se encontraban en manos del Estado. Mientras que, en la segunda fase, los servicios urbanos fueron objeto de la mercantilización, privatización, descentralización estatal y apertura de los mercados para su expansión.

En este sentido, Murillo afirma la transformación de los enfoques para encarar el problema urbano habitacional a lo largo del siglo XX y siglo XXI:

...la preocupación dominante en la segunda

mitad del siglo XX iba desde eliminar el déficit habitacional hacia asegurar Vivienda digna o adecuada para todos (shelter for all) a más recientemente procurar la inclusión socio-urbana de toda la población; puede advertirse ciertamente un continuo cambio de paradigma en cuanto a cómo atender las necesidades básicas de las poblaciones más vulnerables (Murillo et al., 2019, p.522).

En la urbanización —si bien incluye diversos componentes que le constituyen— es importante remarcar el rol de los servicios urbanos, como componentes claves en la distribución y acceso al derecho a habitar. El Estado suele invertir en el componente Vivienda cuando existe regularización del dominio del terreno donde se asienta la Vivienda. Por lo tanto, para poder invertir en Vivienda, se debe primero obtener la "formalidad" o regularización (titularidad, posesión, dominio) del suelo. Para lograr dicha regularización, debo garantizar previamente el acceso al agua potable y la red eléctrica (servicios excluyentes para la titularidad del suelo). Este círculo virtuoso (o no) organiza las prioridades de la urbanización. Primero, invierto en redes, servicios y equipamientos básicos; luego regularizo; y, por último, implemento inversión en Vivienda. Claro que, durante todo este proceso, la población tiene sus viviendas y habita los lugares, pero estas son mayoritariamente autoconstruidas a través de procesos urbanos informales. En el análisis sobre políticas urbanas, en general, son coincidentes las áreas más valorizadas en el mercado de suelo, con la localización de la inversión en infraestructuras, equipamiento, Vivienda, etc. Sobre esto, Adelantado (2000) afirma que una de las limitaciones del poder político social (urbano) —como transformador de las desigualdades sociales— es la imposibilidad de cristalizar las causas de la desigualdad capitalista en términos de los derechos de la propiedad (específicamente la propiedad privada de la tierra y el suelo urbano).

Los Organismos Internacionales como la ONU-HÁBITAT, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo (entre otros) han sido actores claves en torno a los lineamientos sobre políticas urbanas en América Latina. Desde la década del 70, con la primera conferencia de Asentamientos Humanos de la ONU, en Vancouver, Canadá, que luego se denomina ONU-HÁBITAT, se incorpora con mayor visibilidad el problema de las ciudades y la desigualdad urbana de la región. Según la ONU

HÁBITAT, la Política Nacional Urbana es vista tanto como un “conjunto coherente de decisiones”, pero también como un “proceso” conformado, al menos, por las fases de diagnóstico, formulación, implementación y monitoreo/evaluación. Se recalca que este proceso es dirigido por el Gobierno, y que reúne a distintos actores para elaborar una visión común del desarrollo urbano a largo plazo. Según la ONU, cada país ha orientado la política urbana con distintas perspectivas, como, por ejemplo, en Chile está orientada hacia el desarrollo, en Colombia está orientada hacia la planificación territorial y en Brasil se orienta hacia la Vivienda y el Hábitat (ONU-HÁBITAT, 2016).

A finales del siglo XX, la política de urbanización principal en AL han sido los programas de mejoramiento de barrios, que promueven políticas integradas e integrales de mejoramiento de los asentamientos humanos, y que han ido de la mano de las operatorias masivas de construcción de vivienda nueva, primando un enfoque facilitador.

En la Argentina, se han evidenciado las etapas desarrolladas por Pírez (2013), destacando que, desde la década del 70, las formas de intervención urbano habitacional, que se empiezan a desarrollar, son la relocalización de barrios con riesgos ambientales, la urbanización en barrios existentes, el desalojo de familias en situaciones de precariedad habitacional y las operatorias de vivienda nueva (loteo, urbanización y vivienda).

En sintonía con la región, desde mediados de los 90, se llevan a cabo las políticas del PRO.ME.BA en la Argentina, investigadas por la autora M. Di Virgilio, quien expresa: “Las intervenciones del Programa se orientan a transformar el Hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria” (2012:28). En esta línea, la autora afirma que diversas organizaciones sociales se involucraron en la gestión habitacional, en el marco de este Programa. Las políticas de PRO.ME.BA siguen vigentes y en ejecución en diferentes municipios del país. De la experiencia desarrollada, se pueden extraer algunos aspectos centrales que caracterizan a esta política. Los PRO.ME.BA no actúan sobre suelos informales y/o ilegales, lo que reduce las áreas y sectores a intervenir, o en su defecto, para poder intervenir se deben realizar una serie de tramitaciones jurídicas que conllevan un tiempo importante en el proceso administrativo. Los PRO.

ME.BA surgen como respuesta al crecimiento de la ciudad informal y la creciente necesidad de sanear los componentes básicos que implica un Hábitat digno. Es decir, como correctora o compensadora de la desigualdad que produce el mercado urbano en la distribución. Otro elemento resultante de la experiencia de implementación de esta política es la necesidad de contar con datos sistematizados y fiables sobre villas y asentamientos a intervenir para orientar con mayor precisión la inversión del Estado.

La Medición de la Pobreza con Rostro Urbano

Resulta importante destacar, entonces, que un problema transversal sobre cómo dirigir los procesos de urbanización ha estado asociado a la deficiente información que ha existido sobre la realidad particularizada de cada uno de los asentamientos devenidos en barrios populares, afectando directamente la toma de decisiones del Ejecutivo. En este sentido, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), realizado entre el 2016-2018, deriva en un punto central para avanzar en materia de derechos urbanos en los sectores más pobres del país.

Para ello, hay que recuperar algunos aspectos importantes en el cálculo de la pobreza, la cual tiene cada vez mayor acento en la expresión urbana y de género. Existen diferentes conceptos y metodologías para medir la pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza, Encuesta Permanente de Hogares, etc.). Si la pobreza la medimos solo en términos monetarios, se imprime una monetización de los derechos básicos como la Salud, la Educación, la Vivienda, etc. Es decir, no existe una forma única de medir la pobreza, como afirma Bonfiglio: “Hay quienes entienden la pobreza como insatisfacción de necesidades de subsistencia, mientras que otros la definen como la privación de un estándar de vida socialmente aceptado, o la pobreza es la falta de capacidades para alcanzar funcionamientos sociales básicos” (Bonfiglio, Salvia, 2019, p. 4). En este sentido, las Políticas de Vivienda estatales han tenido diversos matices desde mediados del siglo XX, según los modelos de gobierno que han imperado. Sin embargo, hay una constante que se repite con mayor o menor incidencia: las Políticas de Vivienda estatales siempre han sido complementarias al Mercado de la Vivienda. Esto quiere decir que los sectores privado y financiero definen las

pautas y el valor de mercado, tanto de la oferta de financiamiento como la libre regulación del suelo urbano, los índices del valor de la edificación, provisión de infraestructuras y materiales de construcción.

Por ello, se considera que la medición de la pobreza con rostro urbano ocupa un lugar cada vez más importante en la agenda política. En este sentido, el Registro Nacional de Barrios Populares, denominado RENABAP en adelante, es un relevamiento que problematiza en primer lugar la construcción de datos de los barrios populares del país, en comparación con las fuentes estadísticas tradicionales. A su vez, pone en agenda el problema urbano y quiénes son los principales afectados por la dimensión urbana de la desigualdad, desde la perspectiva de los movimientos sociales de base.

Origen del RENABAP, la Sistematización de Datos en Barrios Populares

Desde los 90, en la Argentina, la forma de urbanizar los barrios populares ha sido la implementación de los Programas de Mejoramiento Barriales denominado PRO.ME.BA (Programa que sigue vigente), mayoritariamente financiados por entidades internacionales. A su vez, también se han implementado otros programas con menor nivel de alcance, como, así también, con limitada capacidad de continuidad en la implementación y en nivel de alcance geográfico logrado (como el Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Programa de regularización dominial enmarcado en la Ley Pierri 24.374/94, entre otros).

Paralelamente, desde 2016, el problema urbano de los sectores más pobres del país cobra un giro institucional a partir de la iniciativa promovida por diversas organizaciones sociales/barriales en conjunto con la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación para el relevamiento de barrios populares a nivel nacional (RENABAP, Decreto 358/17), promoviendo el Programa de Integración Sociourbana (PISU en adelante), por Ley 27.453/18 y modificaciones. Y, actualmente denominada "Programa Argentina Unida -PAU, por la integración de los barrios populares". En el relevamiento del 2016, los datos oficiales arrojan la existencia de 4.416 villas y asentamientos en el país, donde 935.000 familias (unos 4 millones de personas) viven sin acceso a servicios básicos ni titularidad del suelo que habitan. Según la estimación del Censo 2010 (INDEC) y el informe

presentado "Argentina Urbana" (PET, 2018), las problemáticas principales del país se estiman en que el 41,9 % de los hogares no tiene servicio de cloacas (4,8 millones de hogares) y el 12,9 % de los hogares no tiene acceso a la red de agua potable (1,5 millones de hogares). En términos de déficit habitacional, este es de 1,2 millones de viviendas, mientras que el déficit habitacional cualitativo alcanza a 2,2 millones de hogares.

Asimismo, los barrios populares registrados en el RENABAP obtienen un Certificado de Vivienda Familiar que funciona como un marco intermedio sobre la seguridad de la tenencia, es decir, el congelamiento de los desalojos y la protección del suelo donde se ubican los barrios. Esto resulta fundamental, dado que la distribución del suelo urbano en Argentina (y en la región A.L.) es uno de los temas claves en la dimensión urbana de la desigualdad. A su vez, ponen en relieve a los actores sociales de los barrios populares como integrantes de los procesos de urbanización, como así también ponen el foco en los "barrios" como unidad de intervención, es decir, una escala de proximidad urbana.

Sin embargo, la pandemia mundial por el Covid-19, cristalizó el problema urbano-habitacional del país, incrementando la ola de desalojos y ocupaciones en todo el territorio. Este fenómeno incorporó también a barrios registrados por el RENABAP, lo que visibiliza que los avances en materia de PISU-RENABAP han sido más bien institucionales y simbólicos, que transformadores de la realidad.

Diseño Metodológico

En este documento se realizó un análisis del periodo 2016-2019 de las políticas de integración de barrio populares (PISU), a partir de los avances realizados en el diseño y ejecución del RENABAP. Se analizan los mecanismos de institucionalización de la política de integración socio urbana como también la asignación de presupuesto. Para el desarrollo del trabajo, resulta importante determinar qué se entiende por urbanización, objeto principal de los programas urbanos, y componente central que vehiculiza las Políticas de Vivienda.

Se combina el análisis documental obtenido de las fuentes oficiales de gobierno en el periodo de estudio, como son el Plan Estratégico Territorial "Argentina Urbana" (2018), el informe oficial de la Integración Socio Urbana de Barrios Populares.

Genesis, recorrido y futura de una nueva política de Estado en la Argentina y el Documento de Trabajo de Pobreza Multidimensional fundada en Derechos Económicos y Sociales. También, se consultaron la nueva Agenda Urbana y los ODS 2030. Para el análisis presupuestario se consultaron los datos devengados en el periodo 2016-2020, publicados en la página oficial del ex Ministerio de Hacienda. Se tomaron como base los datos del Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares del 2010.

Se aborda el caso de la política de Integración socio urbana desde el enfoque de análisis de la política social en torno a los debates de desigualdad. Para ello, se toma la clasificación de políticas públicas por Lowi (1964, 1996), que se basa en torno a los impactos esperados por la sociedad, definidas por tres tipologías de políticas (distributivas, regulatorias y redistributivas).

Se analiza la función distributiva del Estado en torno a los instrumentos y modos de intervención de la política de integración socio urbana: centralización/descentralización, universalidad/selectividad, corresponsabilidad o no, e instrumentos y/o medios (redistributivos y/o regulatorias) (Mazzola, 2015).

Análisis de la Política de Integración Socio Urbana y RENABAP

Argentina, Periodo 2016-2019. El gobierno argentino durante 2016-2019 dio un giro neoliberal y conservador de la política pública, marcado por el ajuste económico y mercantilización de los derechos sociales. Paradójicamente, este periodo puso en agenda la política social urbana impulsada por movimientos y organizaciones sociales de base (OSB) para el reconocimiento, registro e implementación de programas urbanos en las villas y asentamientos de ciudades de +10.000 habitantes (ciudades que representan el 70% del total de ciudades, según informe de Argentina Urbana, 2018). Si bien el PISU- RENABAP es un Programa que no alcanza a implementarse completamente en dicho periodo, en este documento se realiza un análisis crítico de la génesis del Programa y del relevamiento. Hay que destacar que la política de integración de barrios populares sigue vigente, la cual ha cobrado mayor impulso y presupuesto para su ejecución.

Los resultados del Documento de Trabajo de Pobreza Multidimensional fundada en Derechos Económicos y Sociales (MPHD en adelante)

de la Argentina Urbana del periodo 2010-2018 arrojan como resultado que la "privación de la dimensión "acceso a la Vivienda digna", afectaba en 2018 cerca de 1 de cada 3 personas (21% de los hogares)" (Bonfiglio y Salvia, 2019:8). Se observa, a su vez, una mejora en la conexión de servicios básicos en dos periodos: en primer lugar, entre los años 2010 al 2014, y posteriormente entre 2016 y 2018. Sin embargo, el documento concluye que el incremento de la pobreza impactó en mayor medida en los hogares que presentaban mayores vulnerabilidades en términos de derechos sociales. Siguiendo los datos obtenidos del documento de MPDH de los autores Bonfiglio y Salvia:

En 2016 se incrementan los hogares con ingresos de pobreza, alcanzando el valor más alto en 2018 llegando a afectar al 38% de los hogares. A partir del año 2016 tiende a incrementarse la correlación entre pobreza por ingresos y la dimensión empleo y seguridad social, como así también entre pobreza por ingresos y Vivienda. Lo mismo sucedió en relación con la Vivienda, el incremento de la pobreza afectó en mayor medida a los que presentaban déficit en esta dimensión (Bonfiglio y Salvia, 2019, p.10)

Un hecho importante del periodo es que, en el año 2016, se realizó la tercera conferencia de las Naciones Unidas denominada HÁBITAT III, en la cual se obtuvo como resultado la Nueva Agenda Urbana (NAU), compuesta por 175 puntos, que constituyen compromisos adoptados por los países miembros. Entre los puntos destacados, se remarca la necesidad e importancia de implementar políticas de suelo y urbanas en todos los niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos nacionales. La Nueva Agenda Urbana promueve la elaboración e implementación de políticas urbanas, mediante la promoción de la cooperación entre todos los niveles de gobierno, para poder lograr un desarrollo urbano sostenible e integrado. Este documento sumado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), marcaron la agenda de las políticas urbano-habitacionales de la región. Argentina fue parte de este proceso y, durante el periodo de análisis, se desarrolló la Política Nacional Urbana (PNU), redactada en un informe de 2018.

El informe del PNU es una herramienta con datos y líneas programáticas bien elaboradas. Define el problema urbano y construye una posible agenda política en torno a este tema. El

alcance de este involucra tanto grandes obras — como la planificación y gestión del ordenamiento territorial, de manera integrada y sostenible—, que, si bien discursivamente apunta a una “buena” urbanización, el periodo se destacó por grandes obras públicas y de renovación urbana (embellecimientos urbanos) al servicio del capital financiero. En contrasentido a la movilización del capital financiero, se desarrolló la génesis de la política de integración socio urbana, diseñado en gran parte por actores sociales de base.

El ciclo de la política (Oszlak, O’Donnell,1995) del PISU-RENABAP, durante el periodo 2016-2019, avanzó sobre dos etapas importantes. Por un lado, estableció que la pobreza urbana sea una cuestión socialmente problematizada en la agenda gubernamental, que cobró estado parlamentario recién a partir del 2018. A su vez, logró diseñar el paquete de instrumentos y dispositivos necesarios para la implementación de dicha política (Figura 1):

Marco regulatorio: Decreto 358/17 y Ley 27.453/18.
Certificado único de Vivienda.

Registro Nacional de Barrios Populares: RENABAP,
Secretaría de Integración Socio Urbana: SISU
(Decreto No. 819/2019 y Resolución 925/2020)
Programa de Integración Socio Urbana: PISU,
Fideicomiso de Integración Socio Urbana FISU
(Decreto No. 819/2019)

Es importante destacar que este periodo está condicionado por la acción estatal en materia de regulación del problema urbano, como así también en la organización de las bases sociales en los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, las organizaciones barriales y de base —que son parte del RENABAP— implementaron una serie de estrategias durante este periodo, a fin de sostener el proceso colectivo y organizado desarrollado durante el registro de barrios, organizar las demandas propias de los barrios, articular mesas de gestión barriales, regionales, provinciales y municipales. Estas mesas tienen como eje común iniciar los primeros pasos que se necesita para la ejecución de la política, como es la adhesión de los gobiernos subnacionales a la ley, dichos procesos logrados con mayor o menor eficacia según sea la región.



Figura 1. Ciclo de la Política del RENABAP.
Fuente: Elaboración propia, 2021.

El RENABAP se efectuó a partir de la creación de la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios, dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación para llevar a cabo el primer

relevamiento de barrios populares en todo el país (Guevara et al, 2018). Esta iniciativa surge desde y por incidencia de las organizaciones sociales (Techo, Caritas, Barrios de Pie, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y la Corriente

Clasista y Combativa), de manera conjunta con el Gobierno Nacional (el entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la Administración Nacional de Seguridad Social y la Agencia de Administración de Bienes del Estado). Este registro surgió como necesidad de sistematizar la heterogeneidad existente en los barrios populares, así como también construir un registro sistematizado e institucional de información urbana de villas y asentamientos. Cabe destacar que los registros previos, con los que se contaba información parcial, son los relevamientos de asentamientos informales de Techo, las investigaciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA, investigaciones científicas públicas y privadas, y los datos censales. Según Elorza, Alvarado y Monyar:

la promulgación del decreto y la creación del RENABAP como política social para el abordaje de las problemáticas de los barrios populares resultan de un proceso de demanda-lucha-negociación y resolución temporal de la cuestión. Tanto el Estado como las organizaciones sociales destacan el registro como una herramienta de reconocimiento de demandas, problemas y reivindicaciones (Elorza et al, 2019, p.56).

Se puede identificar que los actores sociales, que participaron en la creación y ejecución del RENABAP, responden a un esquema pluralista de diferentes tipos de organización barrial, social, eclesial, que responden a su vez a diferentes posiciones políticas partidarias. El determinante común entre los diferentes actores es el trabajo en los barrios en diferentes zonas del país, la trayectoria histórica de trabajo comunitario relacionado a temas habitacionales (entre otros) y la capacidad de agencia y política de construcción de una agenda urbana integral.

Según el informe oficial del Gobierno nacional, en el periodo 2016-2019, el término "barrios populares" surge de un relevamiento de la Asociación Civil Techo, y es conceptualizado a fines del RENABAP como aquel que reúne al menos a 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a (por lo menos dos de los tres) servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). Los barrios populares se distinguen según dos categorías: por "asentamiento" (densidad baja y trama regular), que representa el 84% del total; y por las "villas", que representan el 16% restante

(consideradas como altamente densificadas e de entramado irregular), según el Informe publicado por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019.

El relevamiento consistió en un registro que en primera instancia identificó y georreferenció los barrios y luego las viviendas. Según el informe oficial (2019), se realizaron aproximadamente 550.000 encuestas en todo el país a través de una aplicación móvil que registraba las referencias geográficas, información del terreno/Vivienda, datos familiares e información laboral. El informe expresa el origen temporal de los barrios, indicando que la mayoría (69%) se constituyó antes del 2000, el 21% durante la década del 2000 y el 11% entre el 2010 y 2016 (Informe del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019).

El RENABAP promovió como resultado un dispositivo fundamental denominado Certificado de Vivienda Familiar (CVF), mediante el Decreto 358/2017, que habilita a acreditar domicilio legal o fiscal, solicitar acceso a servicios públicos (agua corriente, cloaca, energía eléctrica y red de gas natural) y gestionar el CUIT-CUIL. A su vez, el RENABAP fue el eje central para construir el Programa de Integración Socio Urbana que contó con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la preparación de una operación de crédito para la implementación del Programa.

Desde el diseño del PISU RENABAP, la integración socio urbana es el 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 (Informe del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019).

En este sentido, el Programa es concebido desde un abordaje integral y multidimensional de la pobreza urbana, a partir de 5 líneas estratégicas. La primera es la de "Ordenamiento Territorial y Seguridad" de la tenencia, que busca adaptar la regularización de los barrios populares, según sean las normas y códigos de los municipios. Se busca disminuir las relocalizaciones al mínimo y garantizar una permanencia de vecinos en el barrio. La segunda línea es "Desarrollo Humano", que busca promover

la garantía de servicios sociales (en sintonía con la mirada multidimensional), enmarcada en cinco áreas (salud y ambiente; primera infancia; consumo problemático; género y socioeducativo). La tercera, el “Desarrollo Económico”, línea que busca promover y/o potenciar proyectos socio productivos en los barrios. La cuarta línea es la de “Infraestructura Urbana” (quizás la más conocida de la integración sociourbana), que aporta diseño y construcción de las infraestructuras básicas (servicios públicos y conexiones intradomiciliarias, ejes viales y peatonales, espacios recreativos, socio comunitarios y espacios verdes). Las tareas de conexión y obras que implique la conexión de los servicios públicos —como son la electricidad, gas, sanitarios (cloaca y agua potable)— expresan que serán transferidos a las empresas prestatarias. En esta línea, el informe expresa que “la infraestructura se transforma en un vector de integración al vincular a los Barrios Populares con las ventajas de las economías de aglomeración y urbanización” (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019:37). Por último, está la línea de “Fortalecimiento Comunitario y Participación”, que se implementa a partir de dispositivos que fomenten la participación ciudadana, así como también la gestión de los planes barriales.

DISCUSIÓN

Se analiza la partida presupuestaria nacional, a partir de los datos publicados en la Oficina Virtual de Presupuesto del Congreso (creada en 2016 por la ley 27.343). Se observa que, recién en el año 2019, figura la Secretaría de Integración Socio Urbana en la órbita del Programa 53, en el ex Ministerio de Desarrollo Social y Salud. Según lo expuesto por el Informe de Gestión, entre el 2016-2018, el relevamiento se financia desde la Jefatura de Gobierno, desde el área de proyectos socio comunitarios. En la Tabla 1 se observa que la creación de la SISU, en el 2019, significa un cambio en torno a los presupuestos devengados y ejecutados los años anteriores. Desde su creación, se observa un incremento del monto del 17% interanual. Sin embargo, se observa que los montos no son coherentes con los objetivos que se propone la SISU, de urbanizar los 4400 barrios registrados, de los cuales se promete urbanizar aproximadamente 400 barrios por año. Es importante destacar que —durante la gestión 2016-2019— se produjeron reformas en la financiación de la Vivienda, como la flexibilización que priorizaba a los bancos y generó deudas contraídas por los hogares beneficiarios. En este contexto, la política de integración de barrios populares es una propuesta superadora, en torno a la distribución de oportunidades del acceso a un habitar justo hacia los sectores populares.

Tabla 1. Presupuestos por Programas Devengados desde el 2016-2020.

Jurisdicción		2020	2019	2018	2017	2016
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	Vivienda y Urbanismo	28.771.152.186	28.800.851.662	34.639.750.53	19.546.101.769	21.751.385.327
	Agua Potable y Alcantarillado	24.814.210.611	17.826.953.313	10.129.904.177	6.483.537.634	8.455.770.842
Jefatura de Gabinete de Ministros	Coordinación de Proyectos Sociocomunitarios Secretaría Coordinación Interministerial -	64.546.039	126.000.000	110.000.000	200.000.000	
	Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social					696.718.462
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Secretaría de Integración Socio Urbana	310256513	264011654			

Fuente: Oficina de Presupuesto consultada en marzo 2022.

Desde el análisis intra programático del PISU, se puede observar la inversión a realizar en el cuadro de la Tabla 2, donde se analizan las líneas programáticas establecidas para abordar la “multidimensionalidad” del problema urbano de los barrios populares, y determinar el orden de prioridades y alcances de intervención.

Este análisis surge como resultado del informe oficial presentado por el gobierno de la Alianza Cambiemos, que si bien no presenta resultados concretos (implementación), se puede observar en torno al discurso del Programa, la centralidad de las obras de infraestructura de servicios públicos, equipamientos y otros componentes de

la urbanización, sobre el abordaje del desarrollo humano y económico que pretende el mismo. En el desarrollo presupuestario del PISU, se focaliza en las líneas programáticas en torno a la materialidad de la urbanización y la regularización dominial,

mientras que la interrelación con abordajes integrales (servicios sociales y movilización económica) queda en el tono de la capacitación y/o diagnóstico de situación. A su vez, no explicita la vinculación con otros programas existentes.

Tabla 2. Líneas Programáticas según Inversión a Realizar

Líneas Programáticas estratégicas		Contenido	Inversión Considerada	observaciones
1	Ordenamiento Territorial y Seguridad de la tenencia	Busca adaptar la regularización de los barrios populares según sean las normas y códigos de los municipios. Se busca disminuir las relocalizaciones al mínimo y garantizar una permanencia de vecinos/as en el barrio	Estudios urbanos, anteproyectos, planes, planos, gastos operativos, contratación personal	hay vinculación
2	Desarrollo Humano	Busca promover la garantía de servicios sociales (en sintonía con la mirada multidimensional) enmarcada en cinco áreas (salud y ambiente; primera infancia; consumo problemático; género y socioeducativo)	estudios de diagnósticos, protocolos e implementación de programas prioritarios, capacitaciones, cursos, insumos, materiales p/act de dh	muy general, no específica como será la vinculación con otros programas existentes para garantizar servicios sociales. No se vincula con presupuesto acorde
3	Desarrollo Económico	busca promover y/o potenciar proyectos socioproductivos en los barrios	estudio de diagnóstico, planes de intervención, consultoría para asistencia técnica-financiera y capacitaciones	no es vinculante con emprendimientos productivos. El presupuesto es de carácter educativo, no fomenta directamente la economía del sector, ni vincula a otros programas
4	Infraestructura Urbana	Aporta diseño y construcción de las infraestructuras básicas (servicios públicos y conexiones intradomiciliarias, ejes viales y peatonales, espacios recreativos, socio comunitarios y espacios verdes).	estudios de proyectos ejecutivos. Gastos de obra para construcción de redes de agua potable, cloacas, drenaje pluvial, electricidad, alumbrado público, ss de telecomunicaciones, redes viales, construcción de espacios públicos. Equipamiento urbano y comunitario	Mayor desarrollo e inversión presupuestaria. Especifica orden de prioridad y asignación de montos por desglose
5	Fortalecimiento Comunitario y Participación	Implementa a partir de dispositivos que fomenten la participación ciudadana, como así también la gestión de los planes barriales	gastos asociados a mesas sociales, capacitación a referentes comunitarios, OSC y actores gubernamentales, eventos de fortalecimiento y campañas de comunicación	Hay vinculación media, no es claro como financiará sostenido en el tiempo los procesos organizativos

Fuente: Elaboración propia (2021) en base al informe oficial de SISU-IF del 2019.

En vistas de lo logrado por el PISU-RENABAP durante la etapa de análisis, se puede extraer que la política de integración de barrios apela una justicia distributiva mixta. Por un lado, se construye a partir de una visión con criterios igualitarios, ya que busca beneficiar a los sectores urbanos más pobres de las grandes ciudades del país (selectividad en el registro). Sin embargo, también puede observarse que apela también a criterios basados en la dotación del mercado. En este sentido, se refiere a la "integración" como componente tendiente a igualar los beneficios de la ciudad formal, como expresa en el informe oficial: "Las obras de infraestructura de los servicios básicos sanitarios y de electricidad y gas, serán transferidos a las empresas prestatarias para su operación y mantenimiento de la misma manera que ocurre en la ciudad formal" (Informe Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019, p.37).

Siguiendo a Lowi (1996), se entiende a la política de integración urbana como redistributiva en torno a la propiedad del suelo, y distributivo entorno a la provisión de servicios públicos y equipamiento urbanos. Sin embargo, tiene un rol pasivo en torno a redistribuir y regular las dinámicas que promueven la pobreza urbana en las barriadas populares en la Argentina. Es decir, que la especulación inmobiliaria, las ventajas impositivas de los grandes proyectos inmobiliarios y la escasez de oferta de suelo asequible son componentes que no se interrelacionan con la PISU, lo que la convierte en una política remediadora del problema urbano (como los PROMEBAs). La disponibilidad de suelo urbano es un componente clave para pensar la redistribución de la renta urbana, de forma progresiva para aquellos sectores que se benefician con la plusvalía urbana de los suelos bien

localizados y servidos de las ciudades. Sin embargo, este tipo de instrumentos redistributivos de la renta son competencia de los gobiernos subnacionales. Lo mismo ocurre con la regularización del suelo urbano y las obras de urbanización donde las competencias son principalmente potestad de los Municipios y la Provincia. Por lo tanto, el sistema de provisión del PISU es concebido como política descentralizada: si bien el gobierno central determina los ejes comunes del desarrollo de la “integración urbana”, son los gobiernos subnacionales y locales (que tengan barrios populares registrados) los encargados de llevar a cabo la implementación del Programa.

El instrumento para la función distributiva del Programa es la focalización dada por la selectividad a priori (RENABAP) de los barrios populares, que son beneficiarios de las obras que se realicen por intermedio del PISU. De todas formas, hay que destacar, como vimos al inicio, que los servicios públicos urbanos son medios de consumo colectivo urbano que impactan a la sociedad de un determinado lugar y no solo el grupo focalizado. A su vez, la focalización tiene dos planos de desarrollo. Por un lado, es una focalización categórica dada por la ubicación de los barrios seleccionados, y, por otra, una focalización individual/familiar dada por los grupos familiares beneficiarias habitantes en cada barrio que obtienen el Certificado de Vivienda Familiar. El PISU no especifica corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, de forma directa, mientras se ejecute el Programa. Sin embargo, se puede observar que —una vez desarrollada la regularización dominial— las familias beneficiarias aumentan la carga impositiva propia del sector inmobiliario (impuestos municipales, provinciales, etc.), que en muchos casos provoca resistencia por parte de algunos sectores, sumado al canon de los servicios públicos formalizados.

Siguiendo a Oszlack y O’Donnell (1984), podemos definir que el impulso del Programa puede encuadrarse en un enfoque relacional del Estado, donde se promueve la función distributiva (secundaria) respecto al problema urbano. El carácter principal redistributivo del PISU-RENABAP se da en la aplicación del instrumento de regulación de suelo urbano, denominado expropiación (según la Ley N° 21.499/77). Si bien no es necesario en todos los casos expropiar la cosa inmueble, en todos los barrios inscriptos hay que regularizar el dominio del suelo, que pueden encuadrarse en una tipología distributiva cuando sea provisión de

servicios públicos sociales por falta de servicios, equipamientos conectividad o por ocupación en propiedad de terceros (Lowi, 1996).

CONCLUSIONES

El PISU y RENABAP son líneas programáticas que buscan reducir la brecha urbana en los principales aglomerados del país. Resulta, desde la experiencia de movimientos sociales y de la gestión urbana, dada por antecedentes como los PRO.ME.BA. Se reconoce, como principal avance, la sistematización e integralidad de datos e información de los hogares que viven en barrios populares a nivel federal, desde la creación del Registro Nacional de Barrios Populares. La incorporación de los actores sociales, en el diseño y ejecución de la política, es una mirada superadora de otras líneas programáticas implementadas. En este sentido, se entiende que la PISU, desde su concepción política, aborda la multidimensionalidad de la pobreza, y tiene como fin la redistribución de los servicios urbanos de consumo colectivo (Pírez, 2013). En un contexto donde existe la privatización y exclusión del acceso a los servicios urbanos desde hace más de 30 años, esta política tiene un discurso basado en la justicia distributiva de los servicios urbanos, y abre una nueva etapa en la historia urbana de la Argentina.

La implementación del Programa busca saldar una deuda histórica con los sectores populares respecto al acceso de servicios públicos, equipamientos de proximidad, infraestructuras e integración al entramado urbano. En este sentido, lo que se busca es transformar la redistribución de recursos y bienes urbanos, mediante la desmercantilización de los medios de consumo colectivo urbanos, como el acceso a la infraestructura urbana y la regularización dominial.

La sanción de la norma marco del PISU y el relevamiento han sido dispositivos importantes para lograr institucionalizar el problema urbano de los sectores populares. La (no) implementación ha sido en cambio una deuda del gobierno de Juntos por el Cambio, que no logró avanzar en la ejecución de la política. Se destaca que el interés y la disputa por su aplicación han estado en manos de las organizaciones y movimientos de base social. La temporalidad de la política de urbanización de barrios populares tiene un carácter mixto, porque por un lado prevé una ejecución de obras en un plazo mínimo de 10 años para el total de

los barrios relevados, en el corto plazo establece dispositivos que promueven un apalancamiento de la vulnerabilidad socio urbana de los barrios, esto es, por ejemplo, el Certificado Único de Vivienda. En este punto, se abren dos aspectos importantes a considerar. Por un lado, la inclusión (o no) como barrio seleccionado en el RENABAP y la temporalidad de ejecución. Sumado, claro, que en el medio de la pandemia el tema urbano habitacional recrudesció y aceleró los procesos de ocupación informal del suelo. Entonces, a los 4.416 relevados, se le suman los nuevos asentamientos y villas no consignados en el RENABAP. Por lo tanto, los 10 años previstos para la implementación del Programa implica que se piensen estrategias al corto plazo, que busquen desmercantilizar el

acceso suelo urbano y la Vivienda.

Si bien el PISU-RENABAP y PROMEBAP comparten el espíritu remediador del problema urbano, se puede valorar que la nueva política de urbanización busca incorporar la realidad de las personas, contextualizar al espacio sociopolítico, cultural y económico de cada barrio. Es decir, que el PISU-RENABAP busca integrar a un sector de la población que no accede a créditos hipotecarios, ni subsidios del Estado, por lo que resuelve su situación de manera autogestiva e informal. Durante la nueva gestión 2019-2022, las expectativas (y presupuestos) apuntan a fortalecer esta política como una bandera de la integración socio urbana.

REFERENCIAS

- Adelantado, José (2000). *Cambios en el Estado de bienestar*, Capítulo 1: El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. Icaria Editores.
- Bonfiglio, Juan Ignacio y Salvia, Agustín. (2019) Documento de Trabajo de Pobreza Multidimensional fundada en Derechos Económicos y Sociales de la Argentina Urbana en el periodo 2010-2018, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, Argentina.
- Elorza, A.L., Alvarado, M., Monayar, V. (2019) ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Revista Cuaderno Urbano* Vol. 26 num. 26, UNNE: Chaco
- Di Virgilio, María Mercedes (2012) Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del Hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Revista SAAP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, vol. 6, núm. 1, mayo, 2012, pp. 11-35 Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina
- Guevara, Tomás Alejandro; Marigo, Pablo; Wallace, Julieta (2018) Integración urbana y políticas públicas: el caso del registro nacional de barrios populares de Argentina: decreto n° 358/2017; Pontificia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo; *Oculum Ensaíos*; 15; 3; 28-12-2018; 455-473
- Lowi, Theodore (1996). "Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política", en Aguilar Villanueva, Luis (1996): *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 89-117 /Versión Original: Lowi, Theodore 1964: "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, XV 1964, pp. 677-715.
- Mazzola, Roxana (2015). "Capítulo V. Elementos conceptuales y de gestión. Aportes para el debate" en *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. (3ra edición). Buenos Aires: Editorial Prometeo.

- Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019. Integración socio urbana por los barrios populares. Génesis, recorrido y futuro de una nueva política de Estado en la Argentina. Publicado en web oficial: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2019) Argentina Urbana. Plan Estratégico Territorial (avance 2018).
- Murillo Fernando, Gabriel Artese y Andrés Mage (2019) Programas de Inclusión Socio-Urbana: ¿Producto de última generación de la Nueva Agenda Urbana? Encuentro de la Red de asentamientos populares. ISBN 978-987-4415-60-8
- NU.CEPAL.CELADE (2017). Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe. Tablas de mortalidad. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42361/1/S1700661_mu.pdf
- Oficina de Presupuesto (2022). Presupuestos de la Administración Pública Nacional. Consultada en marzo 2022. Disponible en <https://www.economia.gob.ar/onp/>
- ONU HÁBITAT- CEPAL MINURIVI (2016) América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. Foro de ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), 2016
- Oszlak, Oscar, & O'Donnell, Guillermo (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. ISSN: 0328-3186. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=907/90711285004>
- Pírez, Pedro (2013). Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad* - Vol. 14 - No. 14 (Junio de 2013)- Pp. 173-192 - ISSN1666-6186