



Integración socio-urbana,  
una cuenta pendiente

# Integración socio-urbana, una cuenta pendiente



Mesa de  
Hábitat y Desarrollo  
de suelo urbano

## Integración socio-urbana, una cuenta pendiente

El objetivo de este informe es **incorporar en la agenda pública una problemática que persiste: la desintegración social y urbana** que se presenta en los grandes centros urbanos del país. Analizaremos la magnitud de este fenómeno, veremos cómo afectó la pandemia, cuál es la situación de Argentina, cuáles son las políticas que podrían dar una respuesta integral a esta problemática y examinaremos qué se está haciendo en la actualidad al respecto.

### La pandemia reveló la crisis habitacional existente

La pandemia expuso muchas falencias. Uno de los principales problemas, fueron las **desigualdades en las condiciones habitacionales** de la población mundial. En este sentido, la primera medida de prevención que adoptaron los Estados al inicio de la pandemia fue la recomendación de que los ciudadanos se quedaran en sus casas. Aparentemente, esta medida era de fácil implementación, pero presentó grandes complejidades para aplicarse en la región y, particularmente en Argentina. Las mayores dificultades se dieron en los centros urbanos, donde una buena parte de la población vive en villas o asentamientos y donde los niveles de hacinamiento dentro del hogar, las condiciones de habitabilidad de la vivienda y la falta de acceso a servicios básicos produjeron grandes **dificultades para cumplir con las mínimas condiciones sanitarias necesarias**.

Aunque en Argentina no contamos con estadísticas que demuestran la brecha del impacto entre villas o asentamientos y el resto de las ciudades formales, hay investigaciones de otras partes del mundo que sí lo hacen. Un estudio en **Mumbai** reveló que un **57% de las personas que vivían en villas había sido infectado versus un 16% en el resto de la ciudad formal**. Otro ejemplo a examinar se encuentra en San Pablo, donde aquellas **personas con COVID-19** que vivían en **zonas más humildes tenían 10 veces más probabilidades de morir** que las personas infectadas de zonas más privilegiadas<sup>1</sup>. Por estos motivos, las condiciones habitacionales en conjunción con el empleo precario y el acceso desigual al sistema de salud, son los factores que contribuyen a la brecha en el impacto del COVID-19.

Cabe destacar que estas inequidades no quedan plasmadas únicamente en la escena sanitaria, sino que tienen un efecto aún más marcado

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas (2021). UN-Habitat Report on Cities and Pandemics: towards a more just, green and healthy future. Habitat for a Better Urban Future. <https://unhabitat.org/cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future-0>

en otras dimensiones. El impacto de la crisis económica, la discontinuidad educativa y la presión sobre las tareas domésticas, **exacerbaron las inequidades** con mayor impacto en los jóvenes y las mujeres, y con un crecimiento exponencial de la pobreza. Por primera vez desde 1999 **se proyecta un crecimiento de la pobreza; se espera que entre 119 y 124 millones de personas en el mundo caigan en la pobreza extrema**<sup>2</sup>. Como plantea el informe de la ONU: “Sin una acción profunda y marcada, la pobreza puede convertirse en una característica endémica de las zonas urbanas.”<sup>3</sup>

## Diagnóstico de Argentina

Argentina es uno de los países con **mayor proporción de población urbana de la región**. El problema del **crecimiento de villas y asentamientos** es una manifestación que se ha dado de manera sostenida en las últimas décadas. Para dimensionar este problema, en 2016 se realizó el primer relevamiento nacional de barrios populares, impulsado por el Estado y con participación de múltiples actores de la sociedad civil. Según este estudio, a fin de ese año existían **4.416 villas y asentamientos sin acceso a servicios básicos ni titularidad del suelo**. Allí habitaban aproximadamente **4 millones de personas**, es decir, **1 de cada 10 argentinos**<sup>4</sup>. Respecto a sus condiciones habitacionales, el relevamiento arrojó que el 93,81% de los hogares no contaba con acceso formal a la red de agua corriente, el 98,81% con acceso formal a la red cloacal, el 70,69% no tenía acceso a la red formal de electricidad, el 98,49% a la red formal de Gas Natural y casi ninguna familia tenía titularidad de su vivienda<sup>5</sup>.

A su vez, a partir de una proyección del censo 2010, se estima que existían a 2016 un total de **3,8 millones de hogares con déficit habitacional**. De ellos, el 56% correspondía a un déficit cualitativo (2,1 millones de hogares) y el 44% a uno cuantitativo (1,7 millones de hogares). Cabe destacar que alrededor del 38% de los habitantes de los barrios era menor a 15 años de edad, y casi 7 de cada 10 personas era menor de 29 años, marcando un impacto directo en las futuras generaciones.

Más del 50% de las familias que viven en barrios populares están en la provincia de Buenos Aires. Si se suman a este porcentaje, la ciudad de Buenos Aires y Santa Fe, se llega al 67% del total. Hoy se proyecta un aproximado de 5.300 barrios, con más de 5 millones de habitantes.

---

2- *Íbid*

3- *Íbid*

4- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Proyecciones de población.

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-84>. El total proyectado a 2016 es de 43.590.368 personas.

5- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (2019). Integración Socio Urbana de Barrios Populares. Informe final de gestión. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion\\_socio\\_urbana\\_de\\_barrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/integracion_socio_urbana_de_barrios_populares.pdf)

## Avances para solucionar el problema habitacional

A partir de la identificación de esta problemática y entendiendo su multidimensionalidad se creó en **2018 la Secretaría de Integración Social y Urbana**, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El fin último era el de **definir una respuesta estructural y de escala a esta problemática**. Evolucionando el enfoque tradicional, esta Secretaría se propuso ampliar las intervenciones exclusivamente urbanas, incluyendo los componentes sociales y económicos. Además, se planteó un polígono más flexible, sin definir límites geográficos rígidos e interviniendo en los alrededores para lograr una integración real. Para alcanzar la integralidad y la articulación intergubernamental, invitó a participar a los distintos organismos competentes y definió roles claros de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Asimismo, consideró como eje central la participación de sus habitantes como actores de decisión y validación durante todo el proceso.

Para resolver la magnitud del problema, se puso en marcha un **esquema de financiamiento de escala**, a través de un fideicomiso financiero que permitiera apalancar recursos adicionales (multilaterales y del mercado de capitales) sin necesariamente subsidiar por completo a las provincias y municipios a cargo de la ejecución de proyectos. Estos son quienes tienen la capacidad para generar recursos destinados al repago, incluyendo la valorización urbana derivada de la propia ejecución de los proyectos<sup>6</sup>.

Estas ideas se materializaron con la **sanción de la Ley 27.453 en octubre de 2018**, que tuvo apoyo unánime en ambas cámaras del Congreso Nacional.

Con la ley y su reglamentación, en **diciembre de 2019**, se sentaron las bases para la formalización del programa (**PISU, Programa de Integración Socio Urbana**) y el lanzamiento de un fideicomiso para su financiamiento (**FISU, Fondo para la Integración Socio Urbana**). Con lo cual, para fines de 2019, se estableció una **política de Estado para poder abordar la pobreza multidimensional en los centros urbanos**, con un enfoque de transformación y escala.

## Trabas en el avance

El Gobierno Nacional actual, bajo la presidencia de Alberto Fernández, decidió la creación de un ministerio enfocado a esta problemática, llama-

---

<sup>6</sup>- Welisiesko, Sebastian (2021). Barrios populares, la hora de concretar las obras. El DiarioAR. [https://www.eldiarioar.com/opinion/tribuna/barrios-populares-hora-concretar-obras\\_129\\_8156427.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/tribuna/barrios-populares-hora-concretar-obras_129_8156427.html)

do Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Sin embargo, **durante el 2020 los avances fueron escasos y hasta en algunas cuestiones nulos.**

En septiembre de ese mismo año la Secretaría de Integración Social y Urbana pasó de la órbita de Hábitat a la cartera de Desarrollo Social. Con **casi un año de inacción**, se firmó el contrato de administración del fideicomiso once meses más tarde que lo estipulado (60 días después de la reglamentación de la ley en diciembre de 2019).

El **fideicomiso se financia** en parte con un 9% de lo recaudado en el impuesto PAIS<sup>7</sup> y un 15% de lo recaudado por el controversial impuesto a las riquezas<sup>8</sup>. Esto llevado a números significa unos **15 mil millones por el impuesto PAÍS y algo más de 30 mil millones por el aporte solidario**, que a mayo pasado había recaudado unos 230 mil millones<sup>9</sup>. Entre ambos recursos, el FISU hoy tiene algo más de 45 mil millones de pesos disponibles para invertir en el Programa de Integración Socio Urbana (PISU). Cabe destacar que estos aportes son de afectación específica, es decir, que estos fondos no pueden ser utilizados para otros fines.

Según el “Mapa de integración socio-urbana”, en la actualidad el FISU tiene **obras conveniadas**, - teniendo en cuenta que un convenio puede estar lejos de la ejecución real - por \$12,6 mil millones. En otras palabras, un **28% de lo recaudado por estos dos impuestos**. Por otra parte, según el presupuesto abierto para 2021, el FISU tenía por parte de la Administración Pública Nacional 3 mil millones, de los cuales tenía comprometidos 1,3 mil millones y pagados mil millones, es decir, **un tercio de lo asignado**.

## Conclusiones

Más allá de los números y el tecnicismo, lo que queremos plantear es que **hay una evidente subejecución de lo recaudado por los impuestos PAÍS y de la riqueza**. Ese dinero está esperando ser ejecutado y que se transforme en obras e intervenciones sociales que busquen la integración de los barrios más vulnerables. **Su congelamiento desenmascara una falta de capacidad de gestión y priorización de esta política pública.**

---

<sup>7</sup>- Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, sancionada a fines diciembre de 2019

<sup>8</sup>- Ley N° 27.605 de Aporte Solidario y Extraordinario, sancionada en diciembre 2020 y reglamentada en 2021.

<sup>9</sup>- Welisiesko, Sebastian (2021). Barrios populares, la hora de concretar las obras. El DiarioAR.

[https://www.eldiarioar.com/opinion/tribuna/barrios-populares-hora-concretar-obras\\_129\\_8156427.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/tribuna/barrios-populares-hora-concretar-obras_129_8156427.html)

Por un lado, la falta de capacidad de gestión se manifiesta en que la problemática de integración socio - urbana cuenta con un presupuesto asignado, una estructura orgánica dedicada específicamente a ella y un marco legal concreto, pero, el **72% de estos recursos siguen esperando ser ejecutados**. Por otro lado, la falta de prioridad de esta política pública se observa en el bajo porcentaje de asignación de recursos públicos. **El programa de integración socio-urbana solo representa un 0,03% del total** de la Administración Pública Nacional en particular, el 0,9% del total del Ministerio de Desarrollo Social y un 1,7% de lo destinado a políticas alimentarias<sup>10</sup>.

Esto demuestra la visión del oficialismo, que es más eficaz en la contención social y la distribución de asistencia, que en la administración de las condiciones necesarias para la transformación social. **Este enfoque, como sabemos, es cortoplacista y no resuelve ningún problema de raíz**. La toma de tierras en Guernica, que ocurrió en plena pandemia, es un claro ejemplo de que **si no damos una respuesta real al problema habitacional, la situación se agrava día a día, mes a mes, año tras año**.

Tal como se logró con la sanción de la ley de Barrios Populares, con su respectivo programa e instrumento financiero, **Argentina necesita definir políticas de Estado profundas y de escala; que busquen transformar la sociedad y abordar la pobreza desde su multidimensionalidad y complejidad**.

No necesitamos más políticas que respondan a coyunturas específicas o que pongan un parche a los problemas estructurales que se vienen transmitiendo de generación en generación. Interpelamos a la sociedad en su conjunto para que **internalice ésta problemática como propia, exigiendo la ejecución de esta política y colaborando para su éxito**.

---

<sup>10</sup>- En agosto de 2021, el presupuesto vigente en Potenciar Trabajo era de 144 mil millones de pesos y el de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación era de 181,3 mil millones de pesos, *versus* los 3 mil millones de pesos destinados a Integración socio-urbana.



**Mesa de  
Hábitat y Desarrollo  
de suelo urbano**