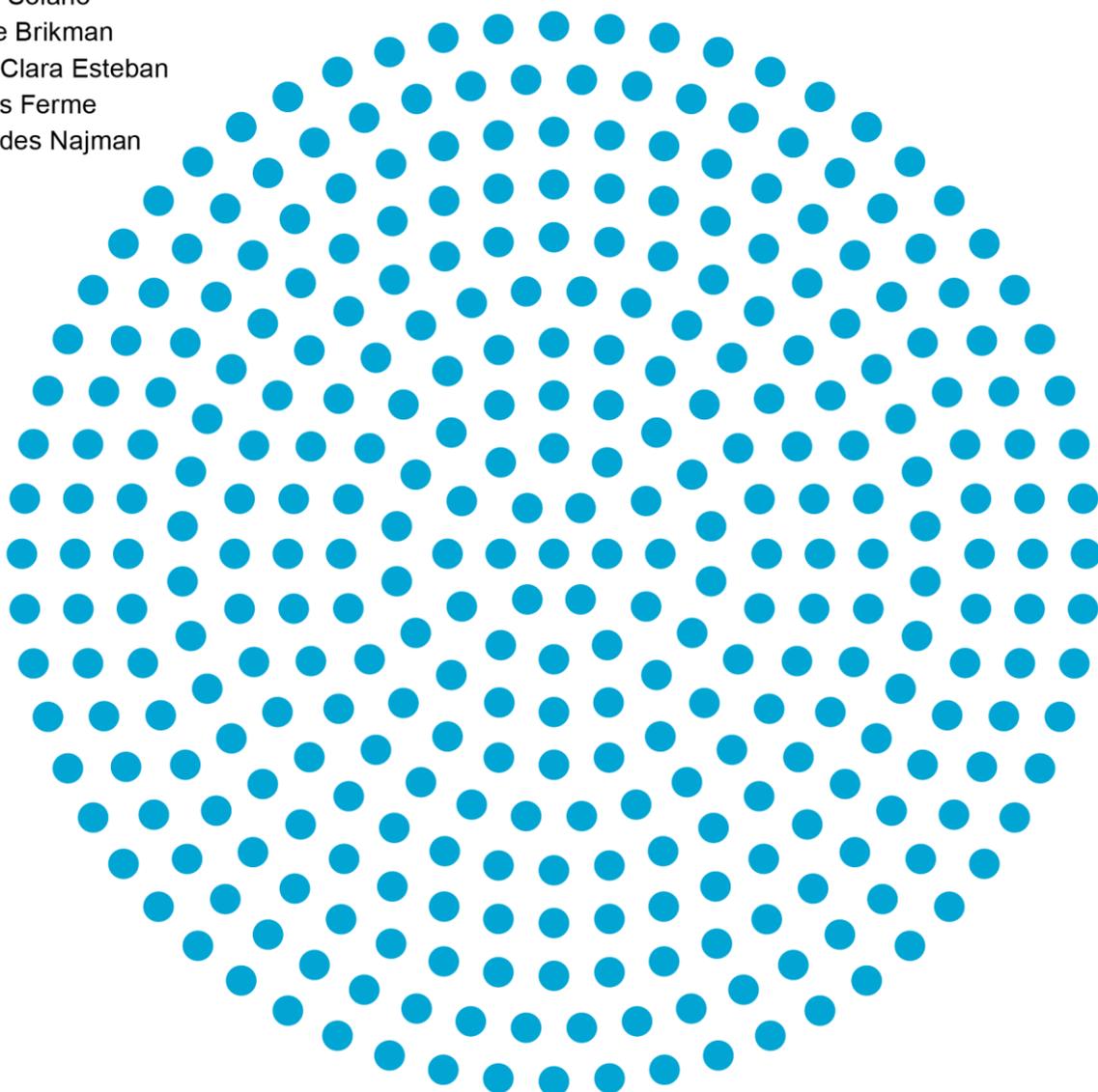


PROGRAMA DE CIUDADES + ESTADO Y GOBIERNO

Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

María Victoria Boix
María Mercedes Di Virgilio
Mauro Solano
Denise Brikman
María Clara Esteban
Nicolás Ferme
Mercedes Najman





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

Actualmente, en Argentina, según datos del Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (ReNaBaP), existen más de 5.000 barrios populares, donde habitan alrededor de 5 millones de personas. El relevamiento de los barrios se enmarca en lo dispuesto por la ley 27.453/18, que declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el ReNaBaP y por el Decreto 358/2017, actualizado en 2022 por la ley 27.694.

La Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS), es una de las autoridades de aplicación de la ley 27.453, según lo dispuesto por el Decreto 819/2019. Es el organismo público encargado de centralizar y llevar adelante una política de integración socio urbana de los barrios populares. Para ello, financia, diseña y ejecuta proyectos, teniendo en cuenta la dimensión social, urbana, ambiental y de seguridad de la tenencia, desde una perspectiva de gestión popular en la que convergen diversas intervenciones según las necesidades del territorio. A partir de una demanda creciente por parte de entidades de la sociedad civil (organizaciones sociales y cooperativas) u organismos gubernamentales (provincias y municipios), estos proyectos deben ser progresivos, integrales, participativos y enmarcados en un enfoque de género y diversidad.

Este documento analiza la oferta programática de la SISU, sus procesos de implementación y su ejecución presupuestaria, para luego resaltar las lecciones aprendidas e identificar buenas prácticas y desafíos en torno a la política de integración social y urbana de barrios populares y a la reducción del déficit habitacional en el país.

El análisis parte de una revisión sistemática de normativa, informes técnicos de gestión semestrales y anuales, de las planillas de obras y de monitoreo suministradas por la SISU y de entrevistas a profesionales del equipo gerencial y técnico. El objetivo último es generar evidencia sobre los procesos y las prácticas en torno a la implementación de sus programas.

La oferta programática de la SISU está orientada por cinco pilares de gestión: gobierno abierto y transparencia, integración urbana, acceso a la vivienda, integración social y productiva y acceso al suelo. Los proyectos, adaptados a la realidad y a las necesidades de los barrios de todo el país –y a las distintas fuentes de financiamiento con las que cuenta el organismo–, se diseñan con y se ejecutan a través de las Unidades Ejecutoras (UE). Con un alcance federal, la cartera supera los 1200 proyectos, con presencia en todas las provincias y mediante intervenciones, de distinta escala y magnitud, en más de 300 municipios del país.

Esta oferta programática, en particular aquellos programas vinculados a los pilares de integración urbana, acceso a la vivienda y acceso al suelo, se despliega en tres niveles de intervención. En primer lugar, a escala barrial, la SISU busca atender en los áreas delimitadas geográficamente por el ReNaBaP las necesidades más urgentes relacionadas a la provisión de servicios básicos y de infraestructura que brinde una mayor integración urbana. En segunda instancia, en el plano de la vivienda individual, cuenta con un programa como Mi Pieza, que ha demostrado una potencia significativa en reducir el déficit habitacional cualitativo. Por último, a una escala territorial mayor, y con carácter de política de suelo que trasciende el ReNaBaP, la SISU crea nuevo suelo

urbano y genera lotes con servicios para los sectores populares a través del programa Lote.ar.

Por otra parte, la estructura funcional de la SISU muestra agilidad en su capacidad de adecuarse a los requerimientos de los proyectos que se implementan. Lejos de poseer una estructura con áreas estancas, su organización responde a una lógica matricial que busca gestionar con transversalidad sus intervenciones. No obstante, si bien se destaca el acompañamiento técnico a las UE en todas las fases de los proyectos –aun con la amplia dotación de recursos humanos del equipo central– no es suficiente para suplir la falta de capacidad de muchas UE para diseñarlos y ejecutarlos en tiempo y forma.

En relación a la lógica de intervención y la oferta programática de la SISU, resulta crucial el fortalecimiento de las capacidades de la UE a lo largo del ciclo de diseño e implementación de la política pública para pensar en su escalabilidad y replicabilidad. Además, a partir del análisis realizado, se detecta la necesidad de potenciar la articulación programática en el territorio para alcanzar mayores impactos en los barrios en los que se interviene, así como también de estandarizar procesos de participación de los actores involucrados. Por último, se considera fundamental lograr mayor articulación y coordinación con otros organismos del Estado, tanto aquellos que intervienen en territorios ReNaBaP, como aquellos que lo hacen en temáticas similares.

A su vez, este informe identifica otra serie de desafíos que, si bien exceden la lógica programática de la SISU, no por eso son menos relevantes. En primer lugar, se requiere robustecer el ReNaBaP como instrumento de gestión. Se presentan recomendaciones en torno a la definición de procedimientos que atiendan a garantizar la comparabilidad de la información futura y la necesidad de establecer una periodicidad clara en torno a su actualización. En segundo lugar, los desafíos que emergen entre los tiempos de la gestión frente a los tiempos que hacen a la regularización dominial. Se estiman que los tiempos de regularización dominial de un barrio no son menores a los 20 años. La temporalidad de la intervención excede a las capacidades los actores gubernamentales. Se vuelve estratégica, entonces, la articulación entre niveles de gobierno y particularmente con el Plan Nacional de Suelo.

El informe que aquí se presenta es parte de una evaluación más amplia que busca comprender el funcionamiento y la efectividad de las acciones implementadas por el organismo. Se propone evaluar los procesos de los programas que hacen a las iniciativas de Acceso al Suelo de la SISU, además de realizar un diagnóstico socio urbano de su implementación en ciudades.

Presentación

Este documento constituye uno de los productos a desarrollarse en el marco del proyecto de cooperación entre la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, CIPPEC y CONICET, cuyo objetivo es contribuir a la generación de información clave para la toma de decisiones basadas en evidencia y la rendición de cuentas de la SISU del MDS de la Nación, a través del análisis de los procesos de implementación de su oferta programática y de la evaluación de procesos del Programa Lote.Ar.

Índice

Introducción	6
Sobre la institucionalidad de la SISU	8
Análisis de la propuesta programática	10
Oferta programática en articulación con otros organismos estatales	18
Análisis de la estructura funcional.....	19
Mapa de procesos de implementación	26
Análisis presupuestario de las intervenciones	40
Mapeo de intervenciones	50
Fortalezas y desafíos en torno a la oferta programática de la SISU	55
Anexo 1. Listado de personas entrevistadas	60
Anexo 2. Normativas y documentos oficiales analizados	60
Acerca de los autores	62

Índice de tablas, gráficos y figuras

FIGURA 1. Hitos en la institucionalización del RENABAP	11
FIGURA 2. Organigrama de la Secretaría de Integración socio-urbana	19
FIGURA 3. Organigrama de la Dirección de Acceso al Suelo	20
FIGURA 4. Organigrama de la Dirección Nacional de Desarrollo Socio-comunitario	24
FIGURA 5. Proceso de implementación de los proyectos de obras financiadas por FISU	27
FIGURA 6. Características y requisitos para la presentación de proyectos en función de la línea de acción propuesta, tipo de UE y localización de las obras	28
FIGURA 7. Circuito de evaluación de los proyectos con financiamiento FISU	29
FIGURA 8. Características generales de los procesos de presentación de proyectos y evaluación inicial en las tres líneas Lote.AR	32
FIGURA 9. Proceso de implementación Línea 1: Lotes con servicios	33
FIGURA 10. Proceso de implementación Línea 2: Adquisición	34
FIGURA 11. Proceso de implementación Línea 3: ARCA	35
FIGURA 12. Proceso de implementación del Programa Mi Pieza	36
GRÁFICO 1. Distribución del presupuesto comprometido total según fuente de financiamiento	41
Gráfico 2. Presupuesto comprometido y ejecutado total según fuente de financiamiento	41
GRÁFICO 3. Presupuesto comprometido y ejecutado según fuente de financiamiento y tipo de Unidad Ejecutora	43
GRÁFICO 4. Presupuesto comprometido y ejecutado según fuente de financiamiento y tipo proyecto	44
GRÁFICO 5. Distribución de proyectos por estado	45
GRÁFICO 6. Estado de avance por tipo de UE	46
GRÁFICO 7. Distribución presupuestaria según provincia.	50
TABLA 1. Evolución de la normativa para el desarrollo de acciones de integración socio urbana	12
Tabla 2. Avance físico y financiero por programa y tipo de unidad ejecutora	48
TABLA 3. Distribución del presupuesto total por provincia y distribución de familias habitantes en barrios RENABAP por provincia (Corte a Mayo 2023).	51
TABLA 4. Presencia de proyectos de tipo PRE-PEG, PEG, Lotes con servicios / ARCA y Adquisición de tierra, por provincia	53
RECUADRO 1	14
RECUADRO 2	18
RECUADRO 3	25
RECUADRO 4	38
RECUADRO 5	38
RECUADRO 6	48
RECUADRO 7	49
RECUADRO 8	54

Introducción

En la Argentina, de acuerdo con los datos actualizados del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RESOL-2022-483-APN-MDS), existen 5.687 barrios populares, donde habitan más de 5 millones de personas. Estos barrios se conformaron a lo largo de décadas, mediante distintas estrategias de ocupación del suelo y presentan altos grados de precariedad y hacinamiento, déficits en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo.

En 2018 se promulgó la Ley 27.453, mediante la cual se declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (ReNaBaP) creado por el Decreto 358/2017. La Ley y sus modificatorias constituyen un avance fundamental en materia de políticas de mejoramiento de barrio en nuestro país, expresando amplios consensos en torno a la necesidad de dar respuesta a la problemática de los barrios populares. La Secretaría de Integración Socio Urbana, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS) es una de las autoridades de aplicación de esta ley según el Decreto 819/2019.

La SISU tiene entre sus objetivos el diseño y la implementación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial e integración socio urbana; la transformación social y urbana de barrios y áreas vulnerables mediante un abordaje integral, participar en el diseño y la ejecución de proyectos de infraestructura urbana y mejoramiento del hábitat tendientes a la integración de barrios populares; la administración y gestión del ReNaBaP y realizar su evaluación y seguimiento, y participar en el diseño e implementación de políticas de acceso al crédito y la vivienda y de estrategias de regularización dominial.

En este sentido, la SISU lleva adelante numerosas iniciativas orientadas a la integración social y urbana de barrios populares de origen informal, con un fuerte eje en la dotación de servicios y equipamientos, entendidos como derechos básicos. Las iniciativas contienen un componente importante de obras destinadas a reducir el déficit cualitativo del entorno barrial y de la vivienda y mejorar las condiciones de vida de las familias. Entre ellos, el programa Lote.Ar busca facilitar el proceso de generación de nuevo suelo urbano por parte del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), destinado a familias habitantes de los Barrios Populares inscriptos en el RENABAP que no cuenten con vivienda propia y que no puedan acceder a un terreno en las condiciones en que funciona el mercado de suelo en la actualidad.

Asimismo, uno de los objetivos de la Secretaría es fomentar la participación de la comunidad organizada en los barrios populares. Para ello se generan distintas herramientas de participación a lo largo de las obras, a la vez que, se busca que los mecanismos de participación trasciendan las intervenciones y se sigan generando espacios de intercambio y resolución de problemas en torno a las necesidades del barrio. A la vez, se desarrollan distintas acciones orientadas a promover socio-comunitario y laboral.

En el documento se analiza la oferta programática del organismo. En ese marco se desarrolla un análisis de la implementación de la agenda programática de la SISU, con especial foco en los procesos de coordinación y ejecución de sus políticas públicas. El análisis se basa, por un lado, en una revisión de la información de la que dispone la SISU sobre cada una de sus intervenciones, a fin de sistematizarla en relación a su oferta programática y, por otro, en entrevistas a profesionales del equipo gerencial y

técnico, aportando evidencia sobre los niveles de ejecución de las iniciativas y el tipo de intervenciones puestas en marcha en los territorios.

Este informe se estructura de la siguiente manera. Se reconstruyen los **cambios en torno a la institucionalidad de la SISU** y recoge los principales hitos en torno a los cambios normativos y los cambios en la inserción de la SISU en la estructura gubernamental de la administración pública nacional.

A continuación, se hace un **análisis de la propuesta programática** a partir de los pilares de gestión de la SISU y sus fuentes de financiamiento. Se analiza la importancia del ReNaBaP como instrumento de gestión y se reconstruye su evolución normativa hasta la actualidad.

El apartado de **análisis de la estructura funcional** tiene el objetivo de comprender las funciones y tareas que llevan adelante cada dependencia de la SISU. Se analiza la estructura desde el rango de subsecretaría hasta el nivel de coordinación y se informa de las entrevistas para identificar mejores prácticas y lecciones aprendidas en torno a la implementación de procesos.

Se **mapean los procesos de implementación** de las principales líneas de acción de la SISU. Específicamente de aquellas que responden a los pilares de integración urbana y acceso al suelo y a la vivienda. A partir de los datos obtenidos, se reconstruye el proceso de implementación para los programas Proyecto Obras Tempranas (POT), Proyecto Ejecutivo General (PEG), Financiamiento para la formulación de Proyectos Ejecutivos Generales (PREPEG) y Lote.Ar. Asimismo, se presenta el mapa de procesos de implementación para el Programa Mi Pieza.

A partir de datos provistos por la SISU se realiza un **análisis presupuestario** de los principales proyectos y obras de integración socio urbana y mejoramiento de vivienda. Allí se propone identificar y caracterizar los niveles de ejecución presupuestaria y avance físico de las distintas iniciativas, así como los principales cuellos de botella en torno a la implementación de las políticas de la SISU.

Seguido a lo anterior, se explotan las mismas fuentes de información y se realiza un **mapeo de las intervenciones** con el objetivo de comprender la asignación presupuestaria y el alcance federal de la oferta programática. A su vez, se analiza la relación entre priorización del presupuesto y la cantidad de familias ReNaBaP por provincia para identificar posibles correlaciones.

Finalmente, se identifican las principales fortalezas y desafíos en torno a la oferta programática de la SISU, atendiendo principalmente a resaltar las mejores prácticas y aprendizajes institucionales de la organización acerca de la implementación de su agenda programática. A su vez, se identifican los principales cuellos de botella y desafíos actuales de la gestión con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las políticas de integración social y urbana que la SISU implementa.

Este informe que aquí se presenta es parte de una evaluación más amplia que busca comprender el funcionamiento y la efectividad de las acciones implementadas por el organismo. En particular provee, por un lado, evidencia sobre la oferta programática de la SISU. Por el otro, evalúa el diseño y la implementación del programa Lote.Ar, con el objetivo de identificar cuellos de botellas, buenas prácticas y oportunidades de mejora que contribuyan a la gestión de políticas públicas complejas en términos territoriales.

Sobre la institucionalidad de la SISU

La Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) es el organismo público encargado de centralizar y llevar adelante una política para dar respuesta al déficit habitacional y las condiciones precarias de los barrios populares¹ en el país. Para ello, se financian, diseñan y ejecutan proyectos de integración socio urbana, teniendo en cuenta la dimensión social, urbana, ambiental y de seguridad de la tenencia, con una perspectiva de gestión popular, donde se integran diversas intervenciones según las necesidades del territorio. Concretamente se realizan acciones de mejora y ampliación del equipamiento comunitario 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. Tales acciones deben ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad. Los proyectos son demandados por entidades de la sociedad civil u organismos gubernamentales (provincias y municipios). Una vez aprobados, las Unidades Ejecutoras (UE) -organizaciones u organismos gubernamentales- gestionan las obras con el asesoramiento técnico y social de la SISU.

Cambios institucionales

En marzo de 2018 se crea en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social la SISU, con el objetivo de diseñar e implementar políticas de rehabilitación, integración socio urbana y desarrollo territorial, así como de administrar el ReNaBaP –originalmente dependiente de la Agencia de Administración de Bienes del Estado- y realizar su evaluación y seguimiento. En diciembre de 2019, con la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, la SISU cambia su dependencia. Sin embargo, al año siguiente vuelve a depender del Ministerio de Desarrollo Social. Los cambios institucionales y, en particular, la salida de la SISU del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, representan un desafío para el organismo, en tanto debe adaptarse a nuevas estructuras y redoblar esfuerzos para coordinar sus acciones. En el año 2021, el Decreto 880 oficializa temporalmente el anexo de 4.561 barrios y otorga 90 días hábiles para hacer una actualización. Transcurrido ese tiempo, mediante Resolución 483, en el marco del mencionado Decreto, se oficializan los 5.687 barrios que se registran actualmente. En ese proceso, se incorporan al registro los barrios creados entre el 1° de enero de 2017 y el 31 de diciembre del 2018 (modificando la antigua fecha de corte del 31 de diciembre de 2016) y aquellos que se ubican en localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes.

En el año 2022 se produce una modificación de la Ley N° 27.453. Dicha reforma se propuso, por un lado, la oficialización del anexo de la Ley según los datos del registro actualizado por Decreto 880/21. Por el otro, la ampliación de los plazos dispuestos en el art. 15 de la Ley 27.453 que establecen la suspensión de desalojos en barrios populares incluidos en el ReNaBaP. Dicho artículo es garantía esencial para el desarrollo de obras y procesos de regularización dominial, ya que aporta seguridad en la tenencia de vecinos y vecinas, evitando desalojos forzosos y garantizando el derecho de las familias a permanecer en la tierra que habitan. Por dichos motivos, se

¹ Se entiende por barrio popular a aquellos territorios integrados con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

propusieron una serie de reformas en el cuerpo normativo, basadas principalmente en la experiencia acumulada a 4 años desde la sanción de la ley.

Los principales cambios fueron: 1) declarar de utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras de los barrios populares incluidos en el Decreto 880/21; 2) prorrogar la suspensión de los desalojos, por el plazo de diez años de manera de asegurar la compatibilidad con el plazo de la declaración de utilidad pública; 3) declarar la emergencia socio urbana, sanitaria y ambiental en los barrios populares identificados en ReNaBaP, por el plazo de dos años, a los fines de agilizar los procesos administrativos; 4) fortalecer las herramientas para el acceso a los servicios públicos garantizando la sostenibilidad a través de una tarifa social adecuada; 5) incorporar la perspectiva de género como criterio de prioridad para la titularidad de las viviendas.

Análisis de la propuesta programática

El objetivo de esta sección es presentar la propuesta programática de la SISU atendiendo a los pilares de gestión que orientan las intervenciones del organismo, el ReNaBaP como instrumento de gestión en el que se apoyan la implementación de las diferentes líneas de acción y la oferta de líneas de acción que definen su oferta programática.

Pilares de gestión

La SISU propone llevar adelante un Plan de Integración Socio Urbana, entendida esta última como un derecho colectivo. La noción de plan concibe la importancia de implementar una política con planificación global y de largo plazo que se oponga a la lógica de la multiplicidad de políticas aisladas. El plan de integración socio urbana tiene por objetivo “mejorar las condiciones de vida en los barrios a través de acciones tendientes a lograr su integración social, económica y urbana” y define cinco pilares de gestión:

El gobierno abierto, la transparencia y la gestión popular: la participación de la comunidad organizada en los barrios populares, su rol activo y protagónico en la ejecución de la integración socio urbana, es un eje fundamental del accionar de la SISU. Se recupera el saber hacer de los barrios y se busca transformar los barrios respetando su cultura y su identidad. Para esto se desarrollan diferentes líneas de acción orientadas al fortalecimiento de las capacidades de gestión y el control territorial y comunitario de las políticas. Asimismo, el accionar de la SISU se orienta hacia las lógicas del gobierno abierto y la transparencia, para lo cual se garantiza la disponibilidad y el acceso público a datos y un sistema de auditoría permanente de las obras desarrolladas.

La integración urbana: la integración de villas y asentamientos a través de la consolidación de tres líneas de trabajo que, juntas, constituyen una política integral orientada a revertir la exclusión social y urbana que padecen casi 5 millones de personas en nuestro país: urbanización, mejora habitacional y lotes sociales con servicios. El proceso se lleva adelante a través de la realización de obras de infraestructura y servicios, mejora y acondicionamiento de las viviendas -conexiones intradomiciliarias y refacción y ampliación de viviendas-, construcción de viviendas para la relocalización, entre otras acciones.

El acceso a la vivienda: a través de la producción de lotes con servicios para los y las habitantes de los barrios populares, la SISU contribuye a una solución integral y definitiva para garantizar el acceso a una vivienda.

La integración social/productiva: desde una perspectiva ambiental e integral, contempla acciones para promover el acceso a la salud, a la educación, a la cultura, al deporte, así como también a la seguridad alimentaria, entre otros derechos sociales fundamentales. Se tiene como objetivo el fortalecimiento institucional, de las comunidades y de las capacidades de trabajo en los territorios. Asimismo, se propone alcanzar la vinculación de estos barrios con el resto del ejido urbano y con el entramado socio-productivo de las ciudades en donde transcurre la vida económica y social. Para esto se promueven capacitaciones en oficios vinculados a las obras llevadas adelante, equipamiento de los espacios comunitarios con nuevas tecnologías y estrategias para fomentar las dinámicas comerciales.

El acceso al suelo: la Ley Nacional N°27.694/22 establece el régimen de regularización dominial para la integración socio urbana de los barrios populares y suspende los desalojos en barrios populares por un lapso de diez años. Este marco normativo brinda herramientas fundamentales para preservar y dar acceso a las personas a sus derechos básicos e instrumentar políticas orientadas a mitigar la conflictividad asociada al deficitario acceso al suelo para vivir. Asimismo, se busca promover acciones de repoblamiento comunitario de argentina a través de la producción de nuevo suelo urbano que garantice el acceso de las familias que habitan los barrios populares inscriptos en el ReNaBaP a lotes con servicios.

El ReNaBaP como instrumento de gestión

El Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) es el encargado de llevar adelante el relevamiento de villas y asentamiento de la Argentina. La información que provee el registro sobre villas y asentamientos y sobre otras formas del hábitat - comunidades de pueblos originarios, conventillos, etc.- son pilares básicos de las intervenciones de la SISU. Desde su origen, en el marco de la Ley 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana (“Ley de Barrios Populares”), las tareas de relevamiento y actualización se realizan en articulación con organizaciones sociales. Como puede observarse en la **FIGURA 1**, entre 2009 y 2011 se realizaron relevamientos piloto, ampliándose progresivamente su cobertura a partir de 2013. Hasta 2016, TECHO fue la organización que motorizó la iniciativa. En ese año, se estructuró una mesa de negociaciones integrada por movimientos populares (la CTEP, la CCC, Barrios de Pie y TECHO) y el gobierno nacional. En ese espacio se consensuó la propuesta de realizar un primer relevamiento de barrios populares con alcance nacional. La iniciativa se llevó a cabo desde la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Guevara, Marigo y Wallace, 2018). Dichas organizaciones –a las que se sumó Cáritas-, actualmente integran la Mesa Nacional de Barrios Populares.

FIGURA 1. Hitos en la institucionalización del RENABAP



Fuente: Techo (2022)

El Decreto Presidencial N° 358/17 crea formalmente el ReNaBaP (**Tabla 1**), incorporándolo dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). El mismo reconoce todos los barrios populares existentes al 31 de diciembre del 2016. En este marco, tal y como surge de las entrevistas, un aporte significativo del Registro en la construcción de una definición legal y operativa de barrio popular reconociendo como tal “a todo aquel agrupamiento mayor o igual a ocho viviendas contiguas o consecutivas, donde la mitad o más de las familias habitantes no poseen título de propiedad y carecen de al menos dos de los tres servicios considerados básicos” (artículo N°1 del Decreto Presidencial N° 358/17). Asimismo, incorpora una concepción multidimensional de la problemática habitacional, apoyándose en el reconocimiento de derechos en los fundamentos de la norma. Interesa destacar que a partir de esta definición se recortan los polígonos que son objeto de intervención en las operatorias de integración social y urbana llevadas adelante por la SISU. De este modo, los polígonos se consolidan con base en el relevamiento y sus actualizaciones.

TABLA 1. Evolución de la normativa para el desarrollo de acciones de integración socio urbana

Años	Iniciativas
2016/2017	Se lleva a cabo, por organizaciones sociales (CTEP, CCC, Barrios de Pie, Caritas, Techo) en cogestión con el Estado nacional, el primer Relevamiento Nacional de Barrios Populares. En mayo de 2017, se oficializan 4.100 barrios, que se actualizan a 4.228 en septiembre del mismo año. En enero de 2019, se contabilizan finalmente 4.416 barrio populares.
2017	Mediante el Decreto 358, se crea el Registro Nacional de Barrios Populares, conocido como RENABAP, el cual habilita la entrega de un Certificado de Vivienda Familiar ¹ , dando un paso significativo en la garantía de la seguridad de tenencia a las poblaciones que habitan estos barrios. Asimismo, queda plasmado que la seguridad de la tenencia debe ir de la mano de proceso de integración urbana, para lo que se conformará una Mesa Nacional de Barrios Populares. Por otro lado, se decreta que el Estado Nacional debe iniciar un proceso para que provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o terceros transfieran el dominio de la tierra a Nación, para iniciar el proceso de regularización dominial de los barrios populares.
2018	Se sanciona la Ley de Barrios Populares (27.453) la cual regula la implementación de la política de integración socio urbana. Crea el Programa de Integración Socio Urbana para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, un plan de desarrollo integral. Declara de utilidad pública y sujeta a expropiación los barrios populares, suspende los desalojos por cuatro años, declara de interés el Régimen de integración socio urbana y plantea que dicho proceso debe llevarse (al menos en 25%) por cooperativas o trabajadores/as de la economía popular. Asimismo, la ley detalla los mecanismos para proceder en el proceso de expropiación (con los mismos lineamientos que en el decreto de 2017). Por último, crea una herramienta sumamente novedosa para garantizar el financiamiento de las acciones necesarias para garantizar la integración social y urbana de los barrios populares.
2019	Ley 27.541. Se crea el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS), con carácter de emergencia, por el término de cinco períodos fiscales a partir del día de entrada en vigencia de la presente Ley, que se aplicará en todo el territorio de la Nación sobre las operaciones que establece.
2019	En el mes de diciembre, por Decreto 819, se crea el fideicomiso, que tomara el nombre de Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), compuesto por: I) aportes del Tesoro Nacional que le son asignados por la ley de Presupuesto General de la Administración Nacional; II) fondos provistos por organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales; III) ingresos por legados y donaciones e ingresos por cualquier cargo o mecanismo de aporte que sea resuelto. Con la creación del Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (Impuesto PAIS) (Ley 27.541) y se define que el 9% de dichos aportes se destinará al FISU.
2021	El Decreto 880 formaliza la base de datos preliminar del referido REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN URBANA (RENABAP) y establece su actualización dentro del plazo de NOVENTA (90) días hábiles a partir de su entrada en vigor. En este marco define que se podrá actualizar el citado registro con los referidos inmuebles y construcciones existentes aún no relevados, donde existan barrios populares conformados con anterioridad al 31 de diciembre de 2018. Con posterioridad a dicho plazo solo se podrá actualizar el registro de los datos de las personas humanas que habitan y/o jurídicas con asiento en ellas.
2022	Ley 27.694 sustituye los artículos 1, 2, 6, 8, 13, 14 y 15 de la Ley 27.453/18. Incorpora los artículos 10Bis, 14Bis y 18bis de la Ley 27.453/18. Sus aportes principales son declarar de interés público el Régimen de Integración Socio Urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por el decreto 358 del 22 de mayo de 2017. Implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se encuentren los bienes inmuebles sujetos a expropiación y mediante convenios específicos, Proyectos de Integración Socio Urbana. Suspender las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP.
1[1] La Agencia de Administración de Bienes del Estado, será el organismo responsable de emitir un Certificado de Vivienda Familiar, para ser entregado por ANSES.	

Fuente: elaboración propia.

Desde el año 2017 hasta el año 2022, se incorporan formalmente nuevos barrios en el Registro. Entre los años 2020 y 2021, se lleva adelante el proceso de actualización del ReNaBaP que se plasma en el Anexo 6608190 de la Resolución 483/2022 del Boletín Oficial e incorpora los barrios conformados hasta diciembre de 2018 e identificados hasta el momento al Registro oficial. Asimismo, por primera vez, se relevan barrios ubicados en localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes en las 20 provincias donde estaba pendiente, abarcando a la totalidad del territorio urbanizado a nivel nacional. La actualización se realizó con base en el trabajo conjunto de la SISU, provincias, municipios y organizaciones sociales. Asimismo, se nutrió del cruce de datos con otras entidades gubernamentales y la teledetección por imágenes satelitales. Los equipos de relevadores y relevadoras de la SISU fueron los encargados de, una vez recopilados los datos, cotejar la información. A pesar de los logros alcanzados, la actualización del registro continúa planteando desafíos a la SISU. Si bien la actualización del 2022 significó un hito en la gestión operativa del Registro y en la institucionalización del relevamiento, resta aún estandarizar el proceso de actualización protocolizando tiempos, criterios y procedimientos.

Asimismo, si bien la Secretaría se encuentra trabajando en el desarrollo de una herramienta para capturar la problemática del crecimiento de los barrios populares en su dinámica y complejidad -realizando actualizaciones periódicas necesarias para alimentar la instancia de ejecución de obras-, continúa siendo un desafío utilizar una herramienta que brinda una foto de un momento dado en el tiempo (dado su carácter de relevamiento puntual y no continuo) para registrar un fenómeno que es longitudinal y procesual. Las investigaciones sobre barrios populares dan cuenta de que estos se caracterizan por procesos de crecimiento intensivos, que involucran procesos de expansión, densificación y verticalización concomitantemente (véase Di Virgilio, 2021). De este modo, el registro se ve tensionado por una lógica que se organiza en función de un stock -es decir, captura la cantidad de barrios en un momento en el tiempo a través del conteo- vs otra de flujo -la producción de nuevos barrios es un proceso continuo. Cabe resaltar el esfuerzo que se realiza desde el equipo técnico del registro para tipologizar los posibles cambios en la situación de los barrios (véase Manual para la conformación y actualización del ReNaBaP, 2022). A pesar de ello, resulta importante no perder de vista la condición de procesual y dinámica del fenómeno que el registro intenta capturar.

El registro se nutre fundamentalmente de información propia, producida de primera mano. Si bien inicialmente se solicitó colaboración al INDEC para la realización del relevamiento, los tiempos y la operatoria propuesta por el Instituto de Estadística no eran compatibles con los del Registro. Para que la propuesta fuese exitosa se necesitaba tener el diagnóstico barrio por barrio en pocos meses. Por este motivo, el primer relevamiento que acompañó la creación del Registro se apoyó en una encuesta básica de solo siete preguntas y recorrida territorial. Su objetivo principal era tener los polígonos dibujados y el relevamiento realizado. En ese marco, durante los años previos a la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda 2022, la Coordinación del ReNaBaP continuó promoviendo la colaboración intra e intergubernamental para la producción de información -especialmente con INDEC. El supuesto sobre el cual descansaba la iniciativa era que trabajar con base en una definición común de barrios populares permite un mayor y mejor aprovechamiento de los datos producidos a nivel nacional y provincial por las distintas fuentes. Si bien, en el proceso de actualización y, especialmente, en el desarrollo del relevamiento la SISU contó con el apoyo efectivo de otros organismos públicos, la incorporación de la definición legal de barrio popular y los criterios de delimitación propios del ReNaBaP los operativos de producción de datos oficiales y/o procedimientos que aseguran la compatibilización y complementación de los datos, resulta aún una tarea pendiente.

RECUADRO 1

Funciones de la Coordinación del RENABAP

- La Coordinación de ReNaBaP está a cargo del Relevamientos de Barrios populares para actualización del Registro y de Conjuntos Habitacionales, con TECHO como unidad ejecutora (2023). Asimismo, lleva adelante el Relevamiento de Viviendas familiares de barrios populares para garantizar el acceso al Certificado de Viviendas Familiar. Realiza el acompañamiento técnico del proyecto de Precisión Cartográfica impulsado por DASU. Participa del relevamiento de Población en situación de calle (RENACALLE) y del de Áreas productivas de la agricultura familiar (RENAZEPA). Finalmente, participa en la construcción del Registro de cooperativas ReNOCIBP y del Registro Único de Solicitantes de Lotes con Servicios Lote.Ar (RUS).
- En el contexto del Observatorio de barrios populares, la Coordinación apoya la producción de estudios e informes que fortalezcan el diseño y la ejecución de proyectos y políticas públicas en Barrios Populares. Contribuye a la promoción y el fortalecimiento del acceso a derechos a través de los Talleres de caja de herramientas, jornadas y actividades culturales, ReNaBaP Labs, etc.
- Integra el Área IT: equipo transversal a toda la SISU que brinda soporte informático y de sistemas de información geográfica. Durante el año 2022 se abocó al relevamiento de Viviendas colectivas populares del barrio de La Boca en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (conventillos), trabajo conjunto con el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) y organizaciones sociales, y el de Pueblos originarios (como unidad ejecutora del INAI).

Oferta programática y sus fuentes de financiamiento

Para concretar los pilares de gestión y cumplir con las metas que fija la normativa, se desarrollan diferentes líneas de acción y programas que se financian mediante diferentes tipos de fondos.

Desde los equipos territoriales y técnicos de la SISU se construyen modelos de intervención generales dado la magnitud de la política pública. Estos modelos se llevan a cabo a lo largo de todo el territorio nacional, necesariamente se adaptan a los contextos culturales, a los diferentes actores sociales ya sea gubernamentales o no, a las especificidades del territorio en particular y a las necesidades de las personas que habitan los barrios

La implementación de las líneas de acción no sigue un repertorio estandarizado. Antes bien la definición acerca de cuáles son las que efectivamente se implementan en el marco de los distintos proyectos resulta del diálogo y del trabajo con las unidades ejecutoras (UE) y del trabajo interno entre los equipos del organismo. En ese marco, la SISU define qué tipo de financiamiento y qué líneas de acción son más adecuadas para vehicular cada propuesta. Uno de los entrevistados señala que la selección de la fuente de financiamiento responde a criterios de agilidad. El FISU posee fondos de más fácil disponibilidad, de mayor agilidad y menores exigencias frente a las otras fuentes de financiamiento de las que dispone el organismo, como BID o Fondos del Tesoro Nacional.

Oferta programática vinculada al pilar de gestión de Integración socio urbana

1. **Proyecto Obras Tempranas (POT) complementarias y/o de asistencia crítica:** financiamiento de obras específicas que responden a un modelo social, productivo y urbano deseado y cumplen con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes (construcción de espacios comunes, de playones deportivos, conexiones a servicios, mejoramiento de espacio público - veredas, arbolado, etc.-, núcleos húmedos). Estos proyectos pueden ser presentados por UE gubernamentales o no gubernamentales. Las obras tempranas

se proponen etapizadas con el PEG. Es decir, como obras tempranas de rápida ejecución, necesarias para iniciar la etapización del Proyecto General de Urbanización del Barrio.

2. **Proyecto Ejecutivo General (PEG):** se llevan adelante proyectos orientados a la integración socio urbana de barrios populares. Los PEG pueden estar a cargo tanto de UE gubernamentales como no gubernamentales.

Los proyectos deben contener: a) diagnóstico integral participativo para la integración socio urbana, b) propuesta de adecuación y mejoramiento de la infraestructura urbana, el acceso a los servicios públicos y la mitigación de riesgos e integración del barrio al entorno urbano, c) una propuesta de regularización urbana y dominial, d) estudios específicos complementarios (tales como: mensura, planialtimetría, estudio hidrológico, análisis de suelo físico y químico), e) certificado de factibilidad de conexión de servicios públicos, certificado de Aptitud Hidráulica o de No-inundabilidad y certificado de aptitud ambiental y f) legajo técnico o ejecutivo de obra. En todos los casos, los proyectos son elaborados por UE –gubernamentales y no gubernamentales.

Las líneas de acción de POT y PEG son financiadas por (1) fondos nacionales - Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares (PAUIBP)- y (2) fondos del FISU.

3. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia proyectos integrales para barrios populares (PIB) o **Planes barriales de integración**. Estos proyectos persiguen un objetivo de integración socio urbana mediante diferentes componentes (**Figura 1**):
 - Ordenamiento territorial y seguridad en la tenencia: proyectos para financiar la regularización dominial en tierras fiscales.
 - Infraestructura urbana: proyectos de conexión a servicios públicos, mejoramiento y la construcción de equipamientos comunitarios, construcción de vivienda nueva para relocalizaciones, redes de movilidad, espacios verdes y recreativos, y obras de saneamiento y mitigación ambiental.
 - Desarrollo humano y productivo: proyectos de desarrollo socio comunitarios con foco en salud, género y políticas de ciudades, consumo problemático.
 - Fortalecimiento institucional gubernamental y comunitario: proyectos de fortalecimiento comunitario a partir de la participación territorial multifactorial y estrategias de fortalecimiento de las UE a través de asistencia técnica a la gestión.
4. **Integrar Salud -** respuesta integral al COVID 19 en barrios populares: refiere a acciones implementadas en el contexto de COVID 19 acciones de promoción socio comunitaria en materia de acceso a programas de salud, promoción de salud y facilitación de herramientas para fortalecer cooperativas y emprendimientos barriales. (El componente de mejoramiento de vivienda es descrito más adelante).

Los planes son financiados en el marco del préstamo **Programa de integración socio urbana BID 4804-OC/AR**. En los estados de avance de las obras conveniadas, la SISU identifica que bajo el financiamiento del BID se han llevado adelante proyectos tipo POT, PEG y PRE-PEG.

5. **Mejoramiento de espacio público en el marco del mejoramiento de barrios:** adjudicación de mobiliario urbano para espacios públicos a proyectos en ejecución en barrios populares del ReNaBaP. Esta línea está financiada por la FISU bajo un convenio con TANDANOR (astillero que construye el mobiliario urbano).
6. **Financiamiento para la formulación de Proyectos Ejecutivos Generales (PRE-PEG):** Financia acciones sociales y técnicas para el diseño de un Proyecto Ejecutivo General (PEG).
 - Para UEs no gubernamentales el PREPEG financia la totalidad de los recursos necesarios a los fines de la elaboración y formulación del PEG (calculado en función de las obras que se desarrollarán y de la cantidad de familias del Barrio Popular sobre el que se diseñará el proyecto).
 - Para UEs gubernamentales, el PREPEG financia la realización de estudios o tareas específicas tales como mensura, planialtimetría, impacto ambiental, estudio,

hidráulico, análisis de suelo (físico y químico), entre otros, siempre que se justifique la imposibilidad de llevarlas a cabo con recursos propios.

Las líneas de acción 1, 2 y 4 se financian a través de dos fuentes: fondos nacionales - Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares (PAUIBP)- y FISU. La línea de acción 3 fue financiada con fondos del BID. No se registran PRE-PEG financiados por el FISU.

Oferta programática vinculada al pilar de gestión de acceso a la vivienda

7. **Vivienda para relocalización:** en los casos que los proyectos de integración requieren la relocalización de hogares a nuevas viviendas, las UE deben llevar adelante las relocalizaciones construyendo nuevas viviendas. Tal como fue resaltado por los entrevistados, al momento de diseñar el Plan Maestro de Integración socio urbana se definió que la construcción de vivienda nueva sería puesta en un segundo orden de prioridad respecto a la dotación de servicios. Partiendo de esta decisión, la cartera programática de la SISU actualmente incorpora acciones orientadas a la construcción de vivienda nueva únicamente cuando en el marco de un proyecto de integración socio-urbano (POT o PEG) se requiere la relocalización de hogares (que se da únicamente en el caso de que exista riesgo ambiental o se necesite que abrir una nueva vía de circulación). Frente a este requisito, se financia vivienda nueva mediante cualquiera de las tres fuentes de financiamiento disponibles (FISU, FF y BID). Se destaca entonces que este tipo de intervenciones forman parte de planes de mayor escala y quedan subsumidas en **estos proyectos**.

Para dicho proceso se desarrolla un protocolo de mudanza y un marco de reasentamiento que estructuran el proceso. Para cada proyecto en particular se genera un plan de reasentamiento desde el equipo de diseño donde se acuerdan los tiempos y las estrategias de intervención dependiendo las particularidades del territorio, la UE y la cantidad de reasentamientos a realizar.

Muchas veces sucede que los municipios presentan planes que no se ajustan a los criterios o causales de reasentamiento contemplados en el Marco de Reasentamiento. En estos casos, se va trabajando entre el equipo de diseño de proyectos y los responsables de la UE hasta llegar a acuerdos entre las partes. En este sentido, “toda relocalización debe ser excepcional, fundamentada y debe traer aparejada una solución habitacional dentro del polígono o en un sitio muy próximo”.

8. **Programa Mi Pieza:** asistencia económica para que mujeres que viven en barrios populares del ReNaBaP puedan mejorar y/o ampliar sus viviendas. Se trata de una transferencia directa desde el organismo a las destinatarias, en la que no intervienen unidades ejecutoras, para el financiamiento del mejoramiento de paredes, paredes para división interior, mejoramiento de piso y aberturas y refacción menor de plomería y/o electricidad. Asimismo, se financia la ampliación de la vivienda y el mejoramiento de techos. Esta línea es financiada por el Fideicomiso de integración socio urbana (FISU).
9. **Mejoramiento de viviendas:** obras de mejoramiento de las condiciones sanitarias de las viviendas en el marco de la pandemia por COVID-19. Se ejecutó a través de UE no gubernamentales y se priorizaron aquellas viviendas en las cuales, por la situación de hacinamiento, no se podían realizar aislamientos y las personas estaban en situación de riesgo. Este programa presenta dos alternativas: (i) ejecución de obras; (ii) la opción de asistencia técnica y entrega de materiales. Se financia mediante fondos externos (BID) provenientes del Programa de integración socio urbana BID 4804-OC/AR.
10. **Promoción de energía sustentable:** se propone mejorar las condiciones energéticas de las viviendas mediante la entrega de KITs de paneles y calefones solares y electrodomésticos sustentables. Esta línea se implementa a través de convenios con organizaciones, cooperativas y obispado. Las fuentes disponibles no especifican si es una línea que las UE pueden incorporar en sus proyectos o si se trata de una acción directa de la SISU en los territorios. Esta línea se financia con fondos del Tesoro Nacional.

Oferta programática vinculada al pilar de gestión de Acceso al suelo

11. Programa lotes con Servicios Proyectos Especiales (Lote.ar): financiamiento de obras a provincias, municipios y organizaciones sociales para generación de lotes con servicios en tierras de su propiedad. Asimismo, financia la adquisición de tierras para la producción de lotes. El programa Lote.Ar engloba las tres líneas:

- (i) Lotes con Servicios Proyectos Especiales: lotes con servicios destinados a los sectores populares para la creación de vivienda única, familiar y de ocupación permanente.
- (ii) Adquisición de Tierras para la Elaboración de Proyectos Urbanísticos: se reciben ofertas de inmuebles para su compra y posterior generación de nuevo suelo urbano destinado a familias de sectores populares.
- (iii) Acciones para el repoblamiento comunitario de la Argentina (ARCA): orientadas a la recuperación de tierras en las que se desarrolle un modelo de ruralidad basado en la agricultura familiar, campesina e indígena. Promueve el desarrollo de pequeñas comunidades en territorios rurales, que por su cercanía a las ciudades cuentan con acceso a los servicios educativos y sanitarios del Estado.

Estas tres líneas de acción son financiadas por el FISU para Lotes con servicios proyectos especiales Lote.ar. Estas líneas de intervención se analizan en profundidad en la última etapa del estudio (Evaluación Lote.Ar y Diagnóstico Urbano Lote.Ar), aún en desarrollo a la presentación del presente documento.

Oferta programática vinculada al pilar de gestión de Integración socio-productiva y de Gestión popular

- 12. Talleres barriales caja de herramientas:** talleres interrelacionados que ponen a disposición todos los insumos, métodos y normativas existentes en materia de integración socio urbana y acceso a derechos.
- 13. Capacitaciones a referentes sociales:** formación en integración socio urbana para referentes y referentes de organizaciones sociales. Las capacitaciones están orientadas a brindar herramientas para la gestión de procesos de integración socio urbana y replicar estos conocimientos en los propios territorios. Las capacitaciones son organizadas de manera centralizada por los equipos de la SISU a las organizaciones que se encuentran ya registradas por el organismo.
- 14. Capacitaciones a cooperativas y entidades de la sociedad civil:** cursos que capacitan a trabajadores y trabajadoras en tareas específicas vinculadas a la construcción, obra pública y otras acciones en el marco de la integración socio urbana de los barrios. Son dictadas por gremios y universidades mediante convenios con la Universidad de Lanús, la Universidad de La Matanza, la Fundación UOCRA y con el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS).
- 15. Programa memoria colectiva:** promueve talleres de reconstrucción de la historia barrial, un mapeo colectivo, y la colocación de carteles en espacios relevantes y calles.
- 16. Proyecto comunidad digital:** equipamiento de centros comunitarios con nuevas tecnologías de información y comunicación.
- 17. Mi comercio:** a través de Unidades Ejecutoras se proporcionan insumos, materiales, herramientas y maquinarias generales, así como kits específicos para cada comercio en función de su actividad. También se contemplan otras provisiones de carácter urbano e integrador para componer y fomentar el carácter identitario de la zona comercial.
- 18. Fortalecimiento socio comunitario:** esta línea financia espacios comunes, como potreros y plazas, para fortalecer las comunidades y capacidades de trabajo de las instituciones barriales.
- 19. Dispositivos para evitar desalojos:** acciones y mecanismos para prevenir y frenar los desalojos forzosos.

La oferta vinculada al pilar de gestión de integración socio-productiva y de gestión popular responde a una estrategia de despliegue territorial que garantiza que este tipo de intervenciones se desarrolle incluso en barrios en los que no necesariamente se desarrollan proyectos de obra.

Oferta programática en articulación con otros organismos estatales

Para dar respuesta a los objetivos y pilares de acción de la SISU, su oferta programática se articula con otras acciones gestionadas por otros organismos estatales.

20. **Construcción de vivienda para la integración socio urbana:** La SISU promueve que las UE que en el marco de sus proyectos de integración o de acceso al suelo requieren la construcción de vivienda, se presenten al Programa Casa Propia – Construir Futuro del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.
21. **Potenciar capacidades para la implementación de proyectos:** El Programa Pre-inversión en Barrios Populares para el desarrollo humano integral, financiada por el Ministerio del Interior, busca potenciar las capacidades territoriales de las Unidades Técnicas de Integración Urbana para el diseño, gestión e implementación de proyectos de integración socio urbana (principalmente para el desarrollo de Proyectos Ejecutivos Generales y de Lotes con Servicio). Al momento de confección de este informe, no se relevaban proyectos activos en el estado de avance de ejercicios de obras.

RECUADRO 2

Mejores prácticas y desafíos en torno a la oferta programática

- El organismo y sus equipos buscan agilizar permanentemente el inicio de las obras. Para ello, echan mano y combinan según los requerimientos del contexto de intervención las herramientas técnicas y financieras de las que dispone en organismo,
- Los proyectos presentados por las UEs que son susceptibles de ser enmarcados en distintas fuentes de financiamiento tienden a ser priorizados dentro del financiamiento de FISU. El FISU posee fondos de más fácil disponibilidad y brinda agilidad en la implementación de proyectos.
- La efectividad de las acciones de SISU se beneficiarían de una mayor articulación entre las líneas POT y PEG.
- El Lote.Ar resulta una estrategia innovadora en su articulación con las otras iniciativas que desarrolla SISU e iniciativa para contener el crecimiento de los barrios populares.
- El Programa Mi Pieza es una acción de rápida implementación con capacidad de intervenir en la reducción del déficit cualitativo.
- Importancia de las iniciativas vinculadas a integración socio productiva y la gestión popular para generar capacidades en territorio para la implementación de programas a través de las UE.

Análisis de la estructura funcional

El objetivo de esta sección es presentar la estructura funcional de la SISU, prestando especial atención a las funciones y tareas que desarrolla cada dependencia. La SISU actualmente es parte del Ministerio de Desarrollo Social y se apoya en una Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales, que a su vez posee dos direcciones Nacionales, la de Desarrollo Urbano y la de Desarrollo socio-comunitario, y una Dirección de Acceso al Suelo Urbano. A continuación, se describen las funciones, las áreas, la dotación de personal y los programas en los que interviene cada organismo (**FIGURA 2**).

FIGURA 2. Organigrama de la Secretaría de Integración socio-urbana



Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales

La Subsecretaría tiene por función principal asistir a la Secretaría en la elaboración de los planes de urbanización de los barrios informales. En ese marco es responsable por implementar los planes de urbanización y rehabilitación de los barrios informales en forma coordinada con las provincias y municipios. Asimismo, trabaja en la articulación de mesas de concertación para la resolución de los problemas de acceso al hábitat con organismos nacionales, provinciales, municipales y de la comunidad, incluyendo a las organizaciones sociales y de la sociedad civil involucradas en la temática. Está a cargo de gestionar un registro de los beneficiarios de los programas, planes y operatorias implementadas y de las organizaciones sociales que se desempeñen como unidades ejecutoras de ellos. También de detectar y proponer a la Secretaría la adquisición de suelo adecuado para la implementación de programas de urbanización, en coordinación con la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) y con los organismos provinciales y municipales correspondientes. Interviene en la provisión de asistencia económica, subsidios y créditos para la infraestructura básica, el equipamiento comunitario y la producción social del hábitat. Está a cargo, también, de monitorear relevamientos de ocupación y condiciones de vida de los pobladores involucrados en los procesos de urbanización y mejoramiento del hábitat. Finalmente, cabe destacar que la gestión administrativa de la SISU recae bajo la órbita de la Subsecretaría, siendo ésta una de las tareas básicas a cargo de la Subsecretaría.

Direcciones nacionales que intervienen en la implementación

A partir de información relevada a través de las entrevistas con los equipos técnicos de la SISU y de los materiales oficiales provistos, este apartado sintetiza las funciones, y estructuras funcionales de las Direcciones que intervienen en la implementación de las acciones de urbanización. Se detallan, además, las iniciativas que desarrollan y las articulaciones que establecen con otros sectores de la SISU.

En términos generales existe una clara distribución de competencias entre diferentes Direcciones: la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano es la encargada de diseñar y llevar a cabo los proyectos de integración socio urbana, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario se encarga del trabajo social y de acompañamiento de las organizaciones y territorios. Y, por último, la Dirección de Acceso al Suelo despliega distintas estrategias para garantizar la seguridad de la tenencia, una de ellas el ReNaBaP.

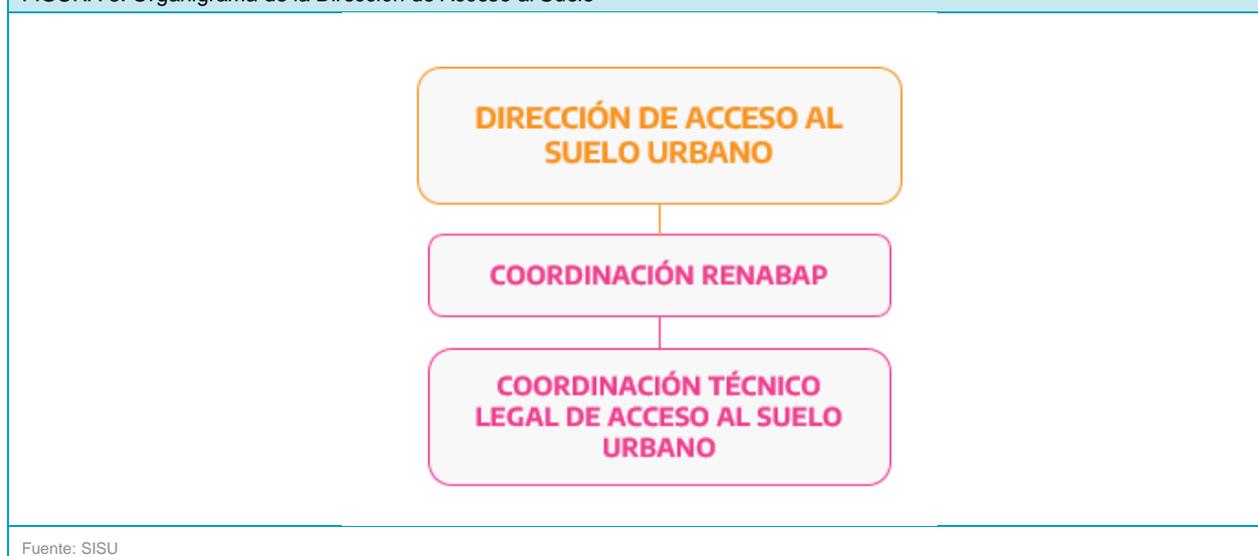
Además, la Subsecretaría es integrada por el Programa Mi Pieza que, operando con una estructura por fuera de estas tres grandes áreas, depende directamente de la Subsecretaría. Cuenta con un equipo territorial que son operadores de las organizaciones, que realizan reuniones informativas, asistencia técnica y acompañamiento.

A continuación se detallan con mayor especificidad las actividades que desarrollan las tres direcciones, sus lógicas de organización en equipos, direcciones y coordinaciones y las articulaciones que establecen hacia su interior y entre las mismas.

Dirección de acceso al suelo urbano

La Dirección de Acceso al Suelo, se orienta a garantizar la seguridad de la tenencia en los barrios populares. Se financia principalmente con el FISU, programas del BID y financiamiento del Tesoro Nacional. Una de sus principales líneas de acción radica en el acompañamiento a los procesos de regularización dominial de los barrios populares (garantizando tarifas de servicios accesibles). Acompañan a las UE gubernamentales en los procesos previos a la regularización y los proyectos que implican incorporación de tierra nueva en el análisis catastral y dominial. Asimismo, trabajan sobre formas de abordaje sobre alquileres de viviendas en barrios populares. Sumado al eje de la seguridad de tenencia, uno de los ejes fundamentales de esta dirección es el ReNaBaP, que por sus tareas y magnitud funciona de manera bastante autónoma (**FIGURA 3**).

FIGURA 3. Organigrama de la Dirección de Acceso al Suelo



Fuente: SISU

La **Coordinación ReNaBaP** está integrado por un Equipo IT (Equipo GIS y Equipo informático), un sector de Relevamiento (relevamiento de familias y equipo telefónico, seguimiento de emisión de certificados), el sector de Registros (lleva adelante el registro de barrios, relevamiento INAI, relevamiento viviendas populares, Registro de Solicitantes de Lotes), Observatorio (generación de datos e informes), Equipo de Proyectos especiales, (Componente V del BID, Proyecto capacitación GIS, etc.) y Seguimiento Territorial (hace la implementación de estas líneas en territorio). Luego, la Dirección Nacional cuenta con personal que se ocupa de la evaluación y diseño de los proyectos. La coordinación tiene a su cargo la delimitación de los barrios populares y la conformación y actualización del registro en articulación con las organizaciones sociales. Realizan los relevamientos barriales mediante una aplicación, chequeando si la vivienda fue relevada, y actualizan la información de las familias. En algunos barrios realizaron relevamiento cartográfico o relevamiento de equipamientos comunitarios. Asimismo, realiza tareas asociadas a la emisión de certificados de vivienda familiar (modificación, mudanzas, entrega, etc.), acompaña tareas territoriales en los barrios que no tienen obras, realiza operativos o acciones con otros organismos (ANSES, Acceso a la Justicia, RENAPER, Estado en tu barrio, Ministerio de Educación, Migraciones, etc.) con el objetivo de acercar derechos y herramientas a los barrios populares, realiza acompañamiento e interviene ante procesos de desalojo. A partir de distintas herramientas busca producir información sobre los barrios populares y sus poblaciones (como por ejemplo el ReNOCIBP - Asimismo, lleva adelante los relevamientos sobre pueblos originarios, situación de calle, hábitat rural popular y viviendas colectivas populares (conventillos).

Hacia el interior de la SISU, el ReNaBaP articula con las diferentes áreas que gestionan los programas de Lotes con servicios ya que tienen a su cargo la generación de mecanismos para las inscripciones, la realización y validación de las solicitudes, y participan de los sorteos, las ponderaciones y la selección de las familias adjudicatarias. En sus orígenes el Registro buscaba armar un listado de solicitantes, sin embargo, terminó operando más bien como un insumo para las UE.

Dirección Nacional de Desarrollo Urbano

La **Dirección Nacional de Desarrollo Urbano (DNDU)** es, en estructura, personal y competencias, la más grande de la Secretaría. Tiene a su cargo todo el ciclo de proyectos de integración socio urbana y lote con servicios: las propuestas de proyectos son evaluadas en la Dirección de Desarrollo de Proyectos y junto con la Coordinación de Asistencia técnica y la de Gestión Territorial se ocupan de acompañar a las UE en la formulación de estos. Para cada proyecto se arma una mesa participativa que funciona de nexo con el barrio, donde se presenta el proyecto y se trabaja sobre el mismo. Luego que los proyectos son aprobados, la Dirección de Ejecución de Obra hace el seguimiento de la ejecución del proyecto y la Dirección de Control Técnico y Certificaciones supervisa y controla las rendiciones de las UE.

La **Coordinación General de la DNDU** ejerce una mirada integral de la Dirección Nacional y procura la articulación con y entre las distintas áreas. Entre sus tareas se encuentran: la consolidación de bases de datos, el procesamiento de datos y la generación de informes, el seguimiento de organización interna, la generación y el seguimiento de circuitos de trabajo, proyecciones presupuestarias y análisis de desvíos.

A continuación, se presentan las coordinaciones y direcciones que integran la DNDU, procurando arrojar mayor detalle sobre los circuitos y articulaciones entre estos equipos.

- La **Dirección de Desarrollo de Proyectos** se encarga de asistir a los entes gubernamentales o no gubernamentales en la formulación, elaboración e implementación de proyectos de integración socio urbana y de lotes con servicios. Posee dos líneas: Integración Urbana de los Barrios del ReNaBaP (con

responsables y equipos específicos para UE correspondientes a organizaciones sociales, UE gubernamentales, proyectos con servicios) y la producción de nuevo suelo urbano mediante el Lote.ar. Posee también una coordinación general (enfocada a las problemáticas de vivienda) y una coordinación de cómputo y presupuesto (tanto para el armado del proyecto o alguna adenda). Los proyectos en general llegan a la Dirección desde otras áreas del equipo de la Secretaría. Una vez que los proyectos ingresan, desde la Dirección se realiza el acompañamiento necesario para ajustarlos y definir sus alcances (geográfico, etapas, etc.). Luego se realiza la formulación técnica.

Según informan las entrevistas, si bien al principio se organizaban distinto, producto de las dificultades que fueron encontrando en las organizaciones para poder presentar proyectos, la Dirección de Desarrollo de Proyectos comenzó a concentrarse en proyectos con UE gubernamentales y la **Coordinación de Asistencia Técnica**, en los proyectos con UE no gubernamentales. Esta Coordinación se integra por 59 empleados/as y se encarga de brindar asistencia técnica a las organizaciones sociales y entes gubernamentales para la formulación, elaboración e implementación de proyectos de integración socio urbana. Inicialmente, el diseño de los proyectos de las organizaciones sociales y de los entes gubernamentales se realizaban de manera centralizada. Sin embargo, al identificarse algunos inconvenientes en las capacidades técnicas de las organizaciones se definió crear una coordinación específica. El trabajo de acompañamiento de esta coordinación llega hasta que los proyectos son aprobados por el Comité. Las principales limitaciones que encuentran residen en las organizaciones que nunca han realizado un proyecto o las que presentan una diversidad de obras.

ARCA, constituye un área que acompaña a las organizaciones sociales para la presentación de inmuebles privados para ser adquiridos y sobre los cuales posteriormente desarrollar el diseño y ejecución de obras de infraestructura, equipamiento de servicios y regularización urbanísticas de lotes. Esta área articula con otras Direcciones y Coordinaciones de la DNDU: para la validación de terrenos se relaciona con la Dirección de Desarrollo de Proyectos), para la validación del listado de familias que presenta cada organización interviene la coordinación de ReNaBaP, para la viabilidad de la inserción territorial del proyecto se articulan con la Coordinación de Gestión Territorial y desde ya, interviene la Dirección de ejecución de Obras al momento de iniciar las obras de equipamiento e infraestructura.

- La **Dirección de Ejecución de Obras (DEO)** es responsable de supervisar y controlar los trabajos realizados por las UE, a fin de certificar los avances físicos y garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad constructiva. Realiza el seguimiento de los procesos de ejecución de obra desde que se firman los convenios (informalmente desde que se aprueba el Fideicomiso) hasta el final de la obra. En algunos casos, realizan un intercambio con el Dirección de proyectos para entender el alcance y planificación de las obras. En su interior funcionan coordinaciones zonales (compuestas por un coordinador y un responsable de obra) que operan como nexo entre los equipos territoriales y la coordinación general. En este marco, la articulación de la DEO con quienes llevan a cabo la auditoría externa resulta un aspecto crítico. Haber sumado a colegios profesionales, universidades, etc. con presencia local, les permitió -una vez que aceptaron los procesos- hacer un seguimiento permanente de una mayor cantidad de obras.

Las acciones involucradas en el acompañamiento del proceso de obra refieren a la firma el convenio donde se detalla el plan de gestión donde se define la contratación de la obra, los pliegos, plazos, etc. La revisión de pliegos por parte de

arquitectos/ingenieros de la Dirección. En tercer lugar, comienza la etapa preobra donde se adecua el convenio a la oferta ganadora y se realiza una reunión en la que interviene el responsable social/territorial, responsable de ejecución de obra y responsable de rendición/certificación, tanto de la UE como de la SISU. Cuando se inicia la obra, el seguimiento se realiza desde la UE, una auditoría externa de obra (universidades, colegios profesionales, etc.), un inspector y las áreas de seguimiento SISU. La auditoría externa y la UE realizan informes mensuales que se complementan con visitas desde la Secretaría. Este seguimiento sirve de base para la certificación de la obra. La Dirección termina articulando con distintas áreas -contable, social, certificaciones, re-determinaciones, etc.- a lo largo de todo el proceso. Una vez finalizada la obra, se solicita la documentación que las acredita. Finalmente, en caso de corresponder, se realiza el proceso de transferencia de esas redes a las prestadoras y alta de servicios públicos.

La **Coordinación de Gestión Territorial** es responsable de acompañar a la UE y supervisar el proceso de participación que desarrolla con las familias y organizaciones del barrio. Para ello la coordinación despliega diversas estrategias transversales que son trabajadas con la Dir. De desarrollo de proyectos y la Dir. De ejecución de obras. Para realizar este trabajo la coordinación cuenta con equipos y referentes territoriales. Los procesos participativos varían según los tipos de obras, pero podrían estandarizarse de la siguiente manera.

En primer lugar, se realiza una verificación técnica para corroborar que las propuestas de obras verifican si las propuestas son viables (por ejemplo, si piden conexiones intradomiciliarias, los equipos zonales verifican que exista red). Asimismo, se realiza una verificación territorial (a partir de entrevistas a referentes, vecinos y organizaciones y una ficha estandarizada de verificación) que evalúa si las intervenciones y si son acordes a las necesidades del barrio (a partir del trabajo con unas fichas de verificación territorial).

Luego trabajan con el barrio las distintas herramientas de las que dispone la SISU y durante el proceso de obra trabajan la planificación a través de materiales de comunicación, protocolo de mudanzas, protocolo de seguridad, diagnósticos para reasentamientos, necesidad de espacios comunes y/o públicos, etc. Una herramienta fundamental son las Mesas de Integración Barrial (MIB) que se crean una vez firmado el convenio con la UE. Las MIB son un espacio que articula los distintos actores involucrados de la comunidad barrial y tiene como objetivo acompañar y fortalecer las instancias de organización vecinal y encuentro comunitario para avanzar en la integración sociourbana de los barrios populares. El rol de los referentes territoriales de la SISU es de acompañamiento y monitoreo y para ellos disponen de diversas herramientas (planificación de talleres, estrategias para fomentar la participación o gestionar reclamos, etc.) que ponen a disposición de la comunidad. Las MIBs son una herramienta pensada en el marco de un proceso participativo más general que incluyen otras intervenciones de fortalecimiento socio-comunitario y laboral que buscan fomentar las capacidades organizativas del barrio, Entre este tipo de acciones se reconocen el apoyo para la construcción/mejoramiento de espacios comunitarios, el desarrollo de prototipos de vivienda que contemplan los trabajos de la economía popular (carreros, cartoneros cría de animales, etc.)

Dentro de la Coordinación articulan con los equipos zonales y equipos territoriales de 40 regionales.

- La **Dirección de Control Técnico y Certificaciones** es la responsable de supervisar y controlar la rendición contable presentada por las UE (**Figura 4**). En lo que refiere a la territorialización de la Dirección en su conjunto, fundamental para el desarrollo y seguimiento de los proyectos, se organiza a través de equipos zonales (8) y regionales. Desde estos equipos se realiza un acompañamiento para

el diseño y desarrollo de las obras. Las regionales tienen equipos de diferentes tamaños según la cantidad de obras, en algunas tienen una regional y una persona técnica o en otras tienen equipos un poco más grandes. Estos equipos trabajan directamente con la Dirección de Ejecución de Obras y la Coordinación de Gestión Territorial. Resta profundizar en cómo articulan con las áreas específicas de armado de proyectos. Sin embargo, del material relevado surge que se articulan con todos los equipos de la SISU. Su función es la de ser nexo entre los equipos centrales y el territorio, garantizando que el desarrollo de la política esté anclado en las necesidades territoriales.

Más allá de las Direcciones y Coordinaciones con las que cuenta, la Dirección Nacional posee equipos encargados de transversalizar ciertas cuestiones. Existe el Área Ambiental que evalúa riesgos ambientales, tecnológicos y antrópicos que impacten en el barrio/lote en cuestión y sus alrededores, con el fin de acompañar propuestas concretas que garanticen la seguridad y el acceso a un ambiente sano para sus habitantes. El Área Administrativa, encargada de acompañar tanto a las distintas direcciones como a las UE en la presentación de factibilidades y documentación para elaborar los expedientes que acompaña a las Organizaciones sociales en la presentación de inmuebles para su adquisición y posterior diseño y ejecución de obras de infraestructura para colocación de servicios y regularización urbanística de lotes. Y el Área de Re-determinación de Precios que busca mantener el equilibrio económico-financiero de los convenios a través del establecimiento de valores compensatorios de las variaciones de los insumos.

FIGURA 4. Organigrama de la Dirección Nacional de Desarrollo Socio-comunitario



Fuente: SISU

Dirección Nacional de Desarrollo Socio-Comunitario

La Dirección Nacional de Desarrollo Socio-comunitario contribuye con los pilares de gestión popular y fortalecimiento comunitario y las líneas de integración socio-productiva. Sus principales líneas de financiamiento responden al tesoro nacional. Por un lado, en articulación con otras instituciones realizan las capacitaciones necesarias para que las UE y las poblaciones posean las capacidades necesarias para que los procesos de integración sean exitosos. En este sentido, realizan capacitaciones en oficios con Sindicatos (UOCRA, Luz y fuerza y otros), capacitaciones con universidades para formar cuadros administrativos de las cooperativas, capacitaciones socio-comunitarias sobre inclusión socio urbana. Por otro lado, desarrolla líneas propias o articula con otros organismos para resolver algunas demandas sociales barriales: por ejemplo, la línea Comunidad digital para garantizar la conectividad, la línea Centros de referencia para personas con discapacidad y para adultos mayores en los barrios populares (con ANDIS), la línea Mi Comercio para mejorar los pequeños centros comerciales, la línea Mejoramiento jardines

comunitarios o centros de primera infancia. El conocimiento y acercamiento a los territorios los coordinan con los referentes territoriales de la Secretaría.

Esta Dirección Nacional se compone de:

1. **Dirección de fortalecimiento barrial y comunitario:** realiza relevamientos barriales y la articulación con los territorios en conjunto con la Coordinación del ReNaBaP. Asimismo, articulan con otros organismos estatales para realizar ciertos operativos o dar respuestas a las problemáticas de los territorios. También trabajan en convenio con las organizaciones.

Coordinación de Desarrollo Productivo: se encarga de organizar y brindar diversos talleres y capacitaciones con un fuerte eje en las capacitaciones en oficios, fundamentales para el desarrollo de los proyectos.

RECUADRO 3

Mejores prácticas y desafíos en torno a la estructura funcional

- Organigrama en construcción y adecuación permanentes según los requerimientos de la implementación.
- La forma de organización de la gestión y distribución de funciones con una lógica matricial asegura la transversalidad de las intervenciones.
- Crecimiento de la oferta programática de la agenda de trabajo y de los requerimientos de la implementación no necesariamente se corresponde con el tamaño de la dotación de personal. Esta cuestión tensiona, por un lado, la sobrecarga de trabajo en los equipos y, por el otro, abre una alerta en relación a la escalabilidad y sostenibilidad de los programas en ejecución.

Mapa de procesos de implementación

El objetivo de este apartado es describir el proceso de implementación de las principales líneas de acción de la SISU. Específicamente de aquellas que responden a los pilares de integración urbana y acceso al suelo y a la vivienda. A partir de los datos obtenidos, se reconstruye el proceso de implementación para los POT, PEG y PREPEG y Lote.Ar. Asimismo, se presenta el mapa de procesos de implementación para el Programa Mi Pieza.

Procesos de implementación de programas para la integración urbana: POT, PEG y PREPEG

En este apartado, además de dar cuenta de los circuitos de la implementación se intenta identificar a los actores intervinientes, así como las articulaciones (internas y externas al organismo) que estos procesos implican en torno al POT, PEG y PREPEG. En la gestión de estos proyectos participan diferentes áreas de la SISU y actores externos² a la Secretaría.

La **Figura 5** sistematiza los actores externos a la SISU e identifican:

1. UEs que formulan e implementan proyectos de distinto tipo y que pueden ser gubernamentales (provincias o municipios) o conformadas por Organizaciones territoriales;
2. Universidades y Sindicatos que participan como facilitadores o talleristas en determinadas líneas de acción que contemplan capacitaciones;
3. Auditores externos del avance de las obras (universidades o colegios profesionales)
4. Mesas de Integración Barrial que procuran habilitar espacios de participación territorial para el consenso y la toma de decisión de los proyectos a implementarse.
5. ENOHSA y AYSA fueron identificados como actores estratégicos en las entrevistas a profesionales del equipo gerencial y técnico. Estos son considerados como indispensables para llevar adelante la mayoría de las obras.
6. Otras áreas de gobierno nacional. Se identifica articulaciones con otras áreas de gobierno por fuera de la SISU en la implementación de los proyectos. (Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat).

La **Figura 6** presenta de manera sintética las etapas que estructuran el proceso de implementación de obras financiadas por el FISU. Si bien todo el fondeo del que dispone la SISU financia acciones vinculadas a la integración socio urbana de los barrios populares, cada fuente cuenta con normativa propia que define los pasos a seguir para poder aplicar al financiamiento. El FISU es la fuente de financiamiento más importante de las acciones de la SISU y la ejecución efectiva de los fondos supone transitar diferentes etapas e involucra numerosos. La ejecución se ajusta a los términos del contrato de fideicomiso vigente con el banco BICE y los diferentes instructivos aprobados en el marco del Fideicomiso regulado por la Ley 27.453 y el Decreto 819/2019.

² En el proceso de implementación, la propia política promueve la organización de nuevos actores en los territorios, como es el caso de las Mesas de Integración Barrial (MIB).

FIGURA 5. Proceso de implementación de los proyectos de obras financiadas por FISU



A continuación, se describe cada una de las etapas.

Primera etapa: contacto y conformación de UE

Los proyectos de **POT**, **PEG** y **PRE-PEG** pueden ser diseñados por dos tipos de UE:

- **UE gubernamentales:** todo gobierno provincial, organismos o ente autárquico provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y cualquier gobierno municipal, siempre y cuando cuenten con capacidad institucional (técnica, administrativa y financiera) para el desarrollo de los proyectos
- **UE no gubernamentales:** organizaciones que tengan por objeto social elementos vinculados a la ejecución de obras y acciones de mejoramiento de la infraestructura social; que presenten capacidad técnica y experiencia. Si bien no es indispensable, se considera si las organizaciones tienen experiencia comunitaria e inserción territorial en el barrio objeto del proyecto, si han participado del ReNaBaP y si tienen habitantes del barrio como asociados.

Existe una articulación activa entre la SISU y las UE no gubernamentales. Las entrevistas realizadas al equipo técnico informan de esfuerzos en materia de convocatorias a organizaciones sociales para integrarse a los registros del organismo (RENOCIBP). Se identifican oportunidades de mejora en relación a la necesidad de establecer la periodicidad en la actualización del registro ya que en la ejecución de obras se priorizan las organizaciones adecuadamente registradas.

En el caso de las UE gubernamentales, la SISU responde a demanda de los gobiernos provinciales y municipales. Parece importante plantear la necesidad de fortalecer las estrategias sistemáticas para promover la conformación de UEs en el ámbito de los gobiernos subnacionales, así como la acción encadenada entre gobiernos provinciales y municipales. Sin dudas, los PRE-PEG son acciones que van en este sentido.

Segunda etapa: diseño de proyectos

Las UE que se conforman como tales, diseñan proyectos (que pueden estar destinados a las diferentes líneas de acción). Dependiendo del tipo de UEs, del tipo de línea y de la localización de las obras, los proyectos tienen diferentes características (**Figura 6**):

FIGURA 6. Características y requisitos para la presentación de proyectos en función de la línea de acción propuesta, tipo de UE y localización de las obras



Si bien los proyectos son diseñados por las UE, la SISU acompaña ese proceso procurando el fortalecimiento técnico de las mismas. Las capacitaciones se adecuan según los avances en los proyectos y no son estandarizadas. Los equipos de la SISU muestran gran capacidad de adaptarse a los requerimientos del territorio. Sin embargo, estructurar un repertorio básico de capacitaciones colaboraría, por un lado, configurando un set de capacidades a desarrollar por las UE. A través de la oferta de capacitaciones se podría definir un piso básico de capacidades de gestión en las cuales las UE deben entrenarse, colaborando en un proceso más amplio de desarrollo de capacidades en el ámbito público. Por el otro, las capacitaciones podrían articularse con las acciones de Pre-PEG operando concomitantemente como espacio de capacitación y de intercambio entre las potenciales UE.

En este proceso se advierten relaciones internas (articulaciones entre diferentes áreas de la Secretaría) y externas (entre las diferentes áreas de la SISU y las UE). Las propuestas de proyecto son evaluadas en la Dirección de Desarrollo de Proyectos y junto con la Coordinación de Asistencia técnica, acompañan y asisten a las UE en su desarrollo, en su reformulación o mejora. Además, se conforman duplas de trabajo entre integrantes de la Coordinación de Asistencia Técnica y de la Coordinación de Gestión Territorial para acompañar la formulación de los proyectos. De este modo, los equipos de la SISU muestran una gran capacidad para adaptarse se a las necesidades de las UE en la etapa del diseño de proyectos.

La presentación de los proyectos se realiza mediante las U.E. en base a la historia y necesidades del barrio. La SISU construye una serie de herramientas que les permite corroborar si el proyecto se alinea con las necesidades barriales -verificación territorial- (recorridas barriales, búsqueda de información sobre las principales luchas vecinales, diálogo con las organizaciones y espacios comunitarios) y si la U.E. está en condiciones técnicas de llevar a delante la obra propuesta -verificación técnica-. Existen dos herramientas que se utilizan en situaciones específicas. Por un lado, en los casos en los que las obras intervengan en el espacio público, se requieren instancias consultivas donde deben existir un 30% de firmas de la población barrial (con CVF) para validar las obras. Por otro, cuando las obras implican relocalizaciones se hace un diagnóstico integral barrial, que es un relevamiento que capta cuestiones sanitarias, edilicias, discapacidad y situaciones de riesgo. Con dicha base, las U.E. deben armar el listado de personas a relocalizar, que sólo podrá ser a familias en condiciones de riesgo ambiental o por el pasaje de una nueva calle.

En la etapa de diseño, gracias al ida y vuelta entre la UE y los referentes de la SISU, se pueden realizar modificaciones al proyecto, que en algunos casos surgen de las propias UE y en otros son levantadas de las MIB.

Además de estos acompañamientos no estandarizados, existen dos líneas de acción con diferente financiamiento que pueden movilizarse desde la SISU en esta etapa: para las UE no gubernamentales, se dispone de uno de los componentes provistos por los programas del BID destinado al fortalecimiento técnico y de equipamiento de estas organizaciones. Asimismo, para las UE gubernamentales se dispone de un fondo del Ministerio del Interior para contratación de personal. Ambas líneas de formalizan a través de convenios.

Tercera etapa: evaluación de proyectos

Los proyectos -luego de atravesar la etapa de acompañamiento en sus diseños- son presentados para su evaluación, la cual atraviesa el siguiente circuito presentado en la **FIGURA 77**.



Durante la tercera etapa de este proceso se registra una instancia de fuerte interacción entre la SISU y las UE que puede ser similar al proceso de acompañamiento detallado en el apartado anterior. En este sentido, el acompañamiento de la SISU para la formulación de los proyectos se identifica tanto en una etapa previa a la presentación,

así como en las adaptaciones que las UE deben realizar a sus proyectos. Asimismo, en esta instancia del proceso de implementación se registra una fuerte articulación entre diferentes áreas de la SISU para garantizar la evaluación y mejora de los proyectos presentados.

Cuarta etapa: firma de convenios

La presidencia del Comité Ejecutivo suscribe un ejemplar del convenio a cada parte y solicita a la Unidad Ejecutora que realice su registro como destinataria de fondos. Asimismo, envía una comunicación al FISU para solicitar el primer desembolso a la UE.

Quinta etapa: transferencia de fondos y ejecución de obras

Luego de la firma del convenio, las UE reciben los fondos transferidos y deben iniciar la ejecución de las obras. Las Unidades ejecutoras son responsables de la contratación de mano de obra, la dirección de obra o inspección y su mantenimiento. De acuerdo con la normativa vigente, para la contratación, las UE gubernamentales deben efectuar al menos el 25% de las obras por cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integrada, preferentemente, por los habitantes de los Barrios Populares. Las UE gubernamentales que lo requieran pueden solicitar a la SISU un listado de aquellas entidades territoriales que tienen capacidad de realizar las obras demandadas por el proyecto.

Antes de iniciar las obras, las UE. deben convocar a Mesas de Integración Barrial (MIB) para consensuar y comunicar estas acciones. La prioridad de la SISU es el desarrollo de las obras de integración y la participación, mediante las MIB, una estrategia para que las mismas estén en sintonía con las necesidades barriales. Se convoca a que participen los vecinos, organizaciones y actores relevantes del barrio, con el fin de problematizar y discutir acerca de las principales necesidades y demandas de la comunidad y delinear las estrategias colectivas necesarias para avanzar hacia ese fin. En caso de existir previamente una mesa de trabajo constituida en el barrio, se propone jerarquizar la misma mediante la adhesión de los actores anteriormente nombrados, el gobierno provincial y/o municipal en cuestión, la SISU, la Unidad Ejecutora (en caso de existir), empresas prestatarias de servicios y sus entes correspondientes y/o aquellas instituciones que puedan aportar al proceso de urbanización del barrio. En relación a los actores participantes desde la Coordinación de Gestión Territorial, y específicamente los trabajadores territoriales, se hace una propuesta de composición de la mesa, pero se prioriza que estén presentes realmente los actores implicados/afectados por el proceso y que la mesa funcione y tenga dinamismo

Si bien las MIB deben ser lideradas y convocadas por las UE, la SISU tiene un rol protagónico en el acompañamiento de dichas instancias. Facilita a las U.E. diversos materiales para llevar a cabo las mesas, promover la participación, generar mejores instancias de debate, etc. También se realiza un seguimiento de las estrategias de difusión que se dará la UE en el barrio: folletería, grupos de difusión, entre otros.

Desde la SISU se promueve que se generen espacios de participación reales, que perduren en el tiempo, donde se trabaje sobre las etapas de la obra, los problemas que pueden surgir, los plazos, etc. Una vez iniciada la obra se estipulan una serie de instancias que las U.E. deben promover: MIB a la mitad de la obra, MIB de finalización y otras reuniones en caso de ser necesario. No se reglamenta MIB periódicas porque se considera que pueden sobrecargar a las UE que están a cargo de las obras en territorio.

En los casos de relocalización, según el Marco de Reasentamiento, se exige, tal como fue mencionado, un diagnóstico integral barrial y la presentación de una propuesta de instancias participativas en el barrio para comunicar y acordar los reasentamientos. Además, informar cuál será la estrategia de comunicación en el barrio. Asimismo, se trabaja en talleres específicos con las familias que se van a relocalizar y se da a conocer el protocolo de mudanzas.

Desde el inicio de las ejecuciones se ponen en marcha las instancias de seguimiento por parte de la SISU. Participan de esta etapa la Dirección de Ejecución de Obra (encargada del seguimiento de la ejecución), la Dirección de Control Técnico y Certificaciones (encargada de supervisar y controlar las rendiciones que realiza periódicamente la UE) y las oficinas de Re-determinación de precios y Auditoría. }

A lo largo de la obra, las UE pueden solicitar un cambio de proyecto, este proceso debe estar correctamente fundamentado y es factible de ser autorizado por la SISU. Asimismo, en ejecución los procesos son acompañados y/o motorizados por regionales que, en su mayoría, viven en las localidades donde son las obras y tienen un profundo conocimiento territorial. Las demandas barriales son canalizadas por estos actores quienes informan al equipo central la necesidad de modificar ítems del proyecto. El equipo central DEO, junto al equipo de ejecución y de regionales evalúan las posibilidades administrativas, contables, técnicas, sociales/territoriales y políticas. Posteriormente, las posibilidades de modificación se informan a la UE y socializan a través de las MIB en el barrio.

Requerimientos básicos de otros fondeos

Como se señalara anteriormente, las acciones de SISU se financian también con fondos del BID y del Tesoro Nacional. Los proyectos financiados con Fondos Nacionales se rigen por la normativa vigente del MDSN y de la propia SISU. En el caso del préstamo del BID se cuenta con un Reglamento Operativo vigente, que se rige por las Políticas de Adquisiciones del BID GN 2349 y GN 2350.

Fondos Nacionales (Fuente 11)

Las acciones financiadas por fondos nacionales se inician con (i) el caratulado el expediente, y reunida la documentación legal y administrativa necesaria para la tramitación de un proyecto según la normativa utilizada, desde la Subsecretaría se solicita la reserva presupuestaria a la Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria del MDSN. (ii) Una vez realizada la reserva presupuestaria, de acuerdo a los fondos disponibles, el expediente es remitido a la Dirección de Asuntos Legales para que expida opinión según sus competencias. (iii) Cuando el expediente obtiene dictamen jurídico, ya puede firmarse el convenio definitivo y su resolución aprobatoria en la Secretaría. Finalmente, (iv) se solicita el devengamiento y la transferencia de fondos hacia la personería con la que se convenía remitiendo, una vez más, el expediente a la Dirección de Programación y Ejecución Presupuestaria. Allí deberán efectivizar e incorporar al expediente la imputación contable (orden de pago) y realizar el desembolso efectivo en la cuenta destino. Los criterios para la emisión de nuevos desembolsos se definen en los Anexos de cada uno de los convenios.

Préstamo BID (Fuente 22)

En este caso, cada proyecto cuenta con (i) un expediente madre con la documentación legal y administrativa para la adhesión al Programa. Esta adhesión se materializa con la firma de un Acta Acuerdo y un Convenio Marco, en los que rigen las características generales de los proyectos a realizar. (ii) Cada proceso de adquisiciones de obras, bienes y servicios se vuelca en un Plan de Adquisiciones (PAC) y un Plan Operativo Anual (POA) que tienen actualización trimestral y reciben la No Objeción (aprobación) por parte del BID. Cada proceso cuenta con un expediente específico en GDE al cual se vincula la documentación respaldatoria y validatoria del mismo. Asimismo, existe un registro virtual de los procesos en el sistema UEPEX y SEPA de BID. (iii) Para la adquisición de bienes y servicios aprobados por BID, las UEs realizan un Plan Financiero para cubrir los gastos de uno a tres meses, que es aprobado por SISU y la Dirección General Proyectos Especiales y Cooperación Internacional (DGEPEyCI). (iv) Una vez aprobado, DGEPEyCI desembolsa los fondos correspondientes en la cuenta de Banco Nación creada a tal fin. Para la solicitud de los sucesivos planes financieros.

Las UEs deben haber rendido al menos un 70% de los fondos del desembolso previo.
(v) En el caso de la adquisición de obras aprobadas por BID, el desembolso se realiza de manera directa al contratista, contra certificación por avance de obra.

Proceso de implementación del Lote.Ar

Como señalamos anteriormente, el Lote.Ar tiene como objetivo la creación de nuevo suelo urbano para la generación de lotes con servicios destinados a los sectores populares, con finalidad de vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Se implementa a través de tres líneas (**Figura 8**):

- (1) Proyectos de lotes con servicios: se financian proyectos de lotes con servicios desarrollados por Unidades Ejecutoras gubernamentales (municipales o provinciales) que aportan tierras fiscales para tales proyectos.
- (2) Adquisición de tierras para loteo en el marco de proyectos urbanísticos: se adquieren o compran tierras aptas para futuros proyectos de lotes con servicios que serán ejecutados por Unidades Ejecutoras gubernamentales o no gubernamentales.
- (3) Acciones para el repoblamiento comunitario de la Argentina (ARCA): se financia la compra de tierra y la ejecución del proyecto de lotes con servicios, que es ejecutado por Organizaciones de la Sociedad Civil o Cooperativas.

FIGURA 8. Características generales de los procesos de presentación de proyectos y evaluación inicial en las tres líneas Lote.AR



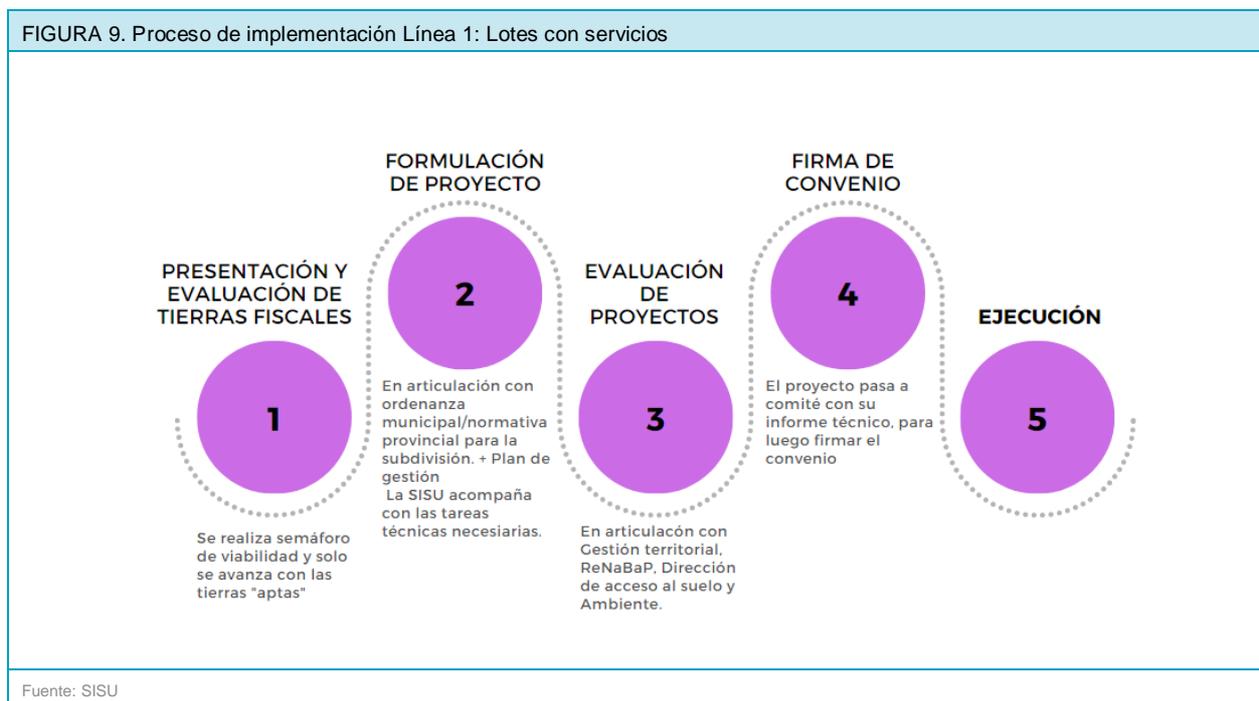
La iniciativa es el resultado de un proceso de consolidación o avance en las posibilidades tanto técnicas como políticas de la Secretaría que progresivamente fue ampliando sus ámbitos de intervención desde la construcción del ReNaBaP hasta la compra de tierras y el desarrollo de proyectos urbanísticos. El proceso de ampliación se plasma en la sanción de la Ley 27.694/22 que incorpora el trabajo con lotes con servicios. Inicialmente, el Programa se orientó al financiamiento de las obras de loteo a cargo de UE. La línea de adquisición de tierras es la más reciente y está a cargo de SISU.

La primera de estas líneas surge principalmente con el objetivo de dar una solución al problema de crecimiento y hacinamiento de los barrios populares, así como para dar

respuesta a la necesidad de realojamiento de hogares en el marco de obras de urbanización de barrios. Inicialmente, este programa contemplaba la necesidad de producir nuevo suelo urbano a partir de tierra fiscal que los municipios o provincias pudieran aportar. En el marco de la implementación de esta línea, la escasez de suelos aptos fiscales dio impulso a una segunda línea de acción orientada a adquirir o comprar terrenos. Finalmente, la tercera línea se presenta como un híbrido de las dos anteriores (en la medida en que contempla la adquisición/compra de suelo y la elaboración de un proyecto) pero se orienta exclusivamente al desarrollo integral de unidades ejecutoras de organizaciones de la sociedad civil o cooperativas.

Si la línea dos se formula para sortear los obstáculos que enfrentaba la primera línea por la falta de terrenos fiscales disponibles, la tercera línea también surge para garantizar procesos que sean abordables y asumibles por organizaciones sociales **Figura 9**. En este sentido, sus exigencias y demandas se adaptan a las capacidades de gestión y ejecución de este tipo de Unidades Ejecutoras.

FIGURA 9. Proceso de implementación Línea 1: Lotes con servicios



La presentación de proyectos de lotes con servicios por parte de Unidades Ejecutoras gubernamentales suele ser impulsados por la necesidad de nuevos lotes generada por intervenciones en barrios ReNaBaP, por la voluntad de los municipios o provincias de desarrollar este tipo de proyectos en terrenos disponibles, o bien, tal como lo señalan las entrevistas realizadas, por la necesidad de estos gobiernos de dar solución a problemáticas emergentes (principalmente tomas u ocupaciones recientes). A pesar de la difusión que se ha desarrollado en torno a esta línea de acción, los entrevistados registran que al día de hoy muchos municipios y provincias continúan afirmando que desconocen esta línea. La formulación de estos proyectos se realiza con distinto grado de acompañamiento por parte de la Dirección de Proyectos en función de las capacidades técnicas de las UEs. Principalmente se señala una fuerte problemática para la propuesta de tierras con viabilidad debido a la falta de digitalización del catastro que dificulta la corroboración de información brindada. Asimismo, las UE muchas veces tampoco disponen de personal técnico que pueda encargarse de este tipo de tareas. Por otro lado, la obtención de permisos y factibilidades por parte de entes gubernamentales implica una demora en los procesos de implementación muy alta.

Más allá de la aprobación de los terrenos ofrecidos, los proyectos deben incorporar un acuerdo de asignación (formulado en articulación con ReNaBaP y la Coordinación de Gestión Territorial) para establecer procedimientos de adjudicación que garanticen el logro de los objetivos y lineamientos de la SISU. Sobre este punto, las entrevistas señalaron que esta instancia es clave en la medida en que las UE pueden intentar orientar la adjudicación hacia otro tipo de demanda que deje por fuera a la población de barrios populares. Estos criterios de adjudicación son fijados y establecidos en el legajo técnico y luego deben ser garantizados durante la implementación, al igual que las prácticas y estrategias de difusión para la convocatoria de adjudicatarios.

Esta línea de acción tiene como Unidad Ejecutora a la SISU y persigue la adquisición o compra de tierras aptas para la realización posterior de proyectos de lotes con servicios. Si bien se realizó un llamado público para la oferta de tierras, las entrevistas dieron cuenta de que muchas de estas propuestas fueron inviables. En muchos casos, las presentaciones de ofertas no cuentan con los documentos de titulación dominial necesarios, o requieren de procesos de sucesión que suponen grandes demoras temporales.

Por otro lado, si bien se priorizaba la adquisición o compra de tierras adyacentes a los barrios del registro, fue muy difícil acceder a este tipo de tierras. Tal como señalan las entrevistas, generalmente los barrios populares no disponen de tierra vacante o no está en condiciones de ser adquirida (**Figura 10**).

FIGURA 10. Proceso de implementación Línea 2: Adquisición



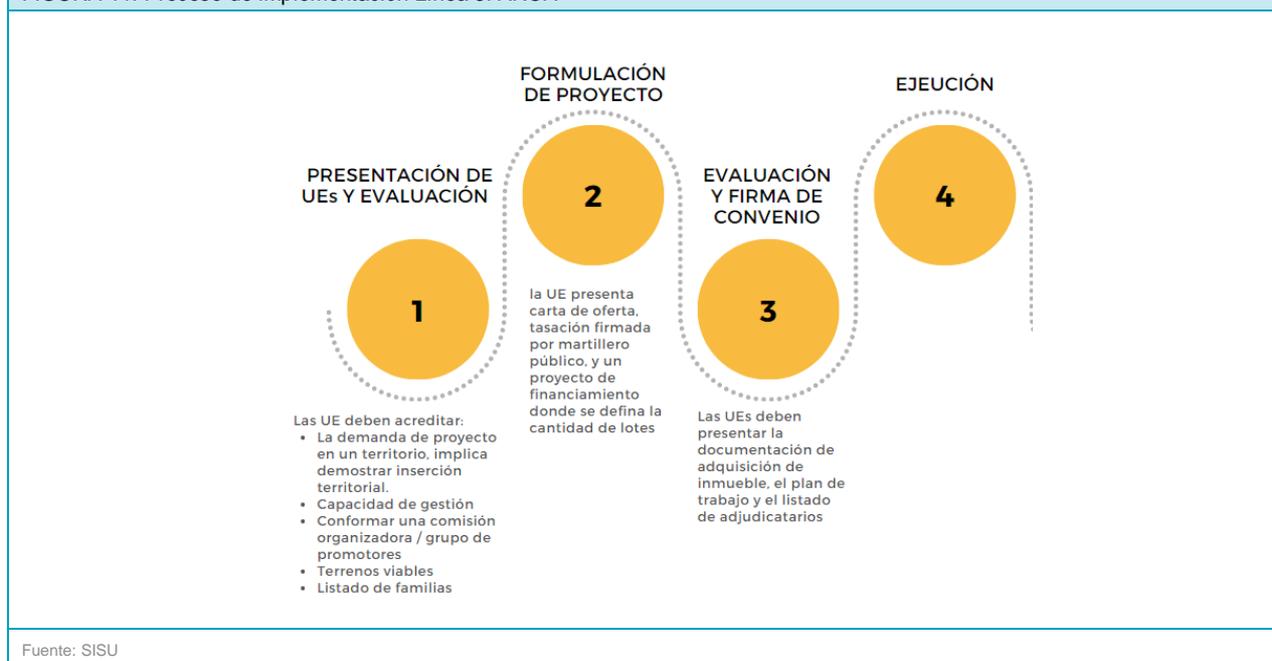
Las organizaciones en esta línea presentan proyectos para la financiación del loteo con servicios y también para la compra o adquisición de las tierras. Inicialmente deben proponer un conjunto de terrenos posibles en una ubicación y demostrar no solo la voluntad de territorio sino también de proyecto. Para esto deben conformar una comisión organizadora a partir de un grupo promotor compuesto por 5 a 10 personas. Este grupo debe proponer una serie de terrenos sobre los cuales se realizan análisis de viabilidad. Las UE deben acreditar su inserción territorial (validada a partir de la Coordinación de Gestión Territorial y ReNaBaP) y su capacidad de gestión.

Luego de que se acepta la viabilidad de un terreno, se avanza en la compra del mismo mediante una tasación firmada por martillero público, la definición de la cantidad de lotes posibles, y una carta de oferta destinada a la SISU. Los integrantes del equipo técnico reconocen que el proceso es mucho más veloz cuando el que compra se realiza a través de organización por los diferentes requisitos, en la medida en que a fin de cuentas se trata de un intercambio entre privados que termina siendo mucho más ágil que cuando interviene cualquier nivel estatal. Sin embargo, también señalan que la compra de tierras en moneda local presenta fuertes obstáculos al proceso, y que los

relevamientos de tierras por parte de las organizaciones, en muchos casos generan oleadas de suba de precios.

Cabe destacar que en las dos líneas (lotes con servicios y ARCA), las UE tienen un fuerte acompañamiento por parte de los diferentes equipos de la SISU durante todo el proceso de diseño y presentación de proyectos, con el propósito de agilizar y vehicular este tipo de acciones (**Figura 11**). Los entrevistados señalan que, a pesar de que la SISU ofrece los fondos para la realización de las obras, las UE no siempre tienen capacidades para llevarlas adelante y es sobre este punto que el acompañamiento en el diseño previo es indispensable.

FIGURA 11. Proceso de implementación Línea 3: ARCA



Respecto a las acciones desarrolladas luego de la ejecución del loteo, las entrevistas han señalado que Los proyectos luego del loteo, en algunos casos y en articulación con el Ministerio de Hábitat, se avanza en la construcción de vivienda, mientras que en otros es SISU quien financia las obras. Esto último sucede principalmente cuando se trata de casos de relocalización de barrios populares con otras intervenciones de integración.

Asimismo, actualmente la SISU trabaja en el desarrollo de instancias de acompañamiento para la formación de los nuevos barrios que son producto del loteo. Se busca seguir el acompañamiento después de la adjudicación: que las familias tengan seguridad dominial, que tengan acompañamiento en la ocupación del lote. Si bien este acompañamiento está contemplado desde el inicio en la línea ARCA, actualmente se proponen expandir este tipo de trabajo hacia la línea Lote con Servicios.

Proceso de implementación del Programa Mi Pieza

El Programa Mi Pieza fue diseñado con el propósito de complementar las obras desarrolladas por la SISU con un mecanismo que, a diferencia de los mencionados previamente, permite generar una respuesta rápida y masiva (**Figura 12**). Esto radica principalmente en la organización del proceso de implementación y en la baja cantidad de actores involucrados en el mismo. Se trata de un programa que asigna un beneficio de asistencia económica (\$150.000 para 1 obra de menor escala y \$360.000 para dos obras menores o una de mayor escala) para la realización de obras de ampliación o de

refacción de las viviendas, que se adjudica a mujeres que residen en barrios del ReNaBaP.

Es un programa centralizado desde el ámbito nacional, con estructura específica dentro de la SISU, al cual las potenciales destinatarias se inscriben de modo individual y remoto, y en caso de ser seleccionadas obtienen el beneficio mediante una transferencia bancaria a sus cuentas personales. En su ejecución, evaluación y selección de beneficiarios no se involucran UE.

A pesar de ello, los municipios acompañan en el momento de la inscripción y refuerzan la ejecución en territorio. Los Centros de Desarrollo Social de todo el país acompañan la iniciativa respondiendo consultas. Asimismo, existen cruces y validaciones de toda la información provista por las mujeres que se inscriben con la información propia del ReNaBaP y con la de otras entidades y organismos públicos como RENAPER, SINTYS, ANSES, etc. La selección si bien es por sorteo, incluye –como está detallado más adelante– un sistema de cupos y ponderaciones para aumentar las probabilidades de ser seleccionada.

- DISEÑO DE LA PROPUESTA Y DIFUSIÓN:** Para el armado de la propuesta (posibles usos de los fondos, establecimiento de los valores de los subsidios, etc.) el área que lleva adelante la gestión del Programa articuló con otras áreas de la SISU, específicamente con la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano para definir montos y tipificar las obras. Posteriormente, se llevó adelante la difusión del Programa. Esta información debe llegar directamente a las mujeres mayores de 18 años que residen en barrios ReNaBaP en viviendas que cuentan con el Certificado de Vivienda Familiar, para esto se llevan adelante campañas de difusión en los barrios diseñadas junto al Equipo de Comunicación e implementadas por las Organizaciones y los equipos territoriales. De las entrevistas se advierte que en esta instancia se identificó la necesidad de clarificar ciertas dudas que emergían en el territorio, principalmente sobre las características del beneficio (si se trataba de un crédito que implicaba su devolución en cuotas con interés o si se trataba de un subsidio), por lo que el trabajo en el territorio fue indispensable para resolver estas incertidumbres y avanzar en la inscripción.

FIGURA 12. Proceso de implementación del Programa Mi Pieza



Fuente: SISU

- **INSCRIPCIÓN:** la inscripción se realiza sin intermediarios y por medios virtuales. Las interesadas deben llenar un formulario disponible en la página web del Programa. Las interesadas completan un formulario disponible en la página web y son seleccionadas por sorteo. Poseen una aplicación para hacer un seguimiento y resolver dudas técnicas sobre la postulación.
- **EVALUACIÓN / SORTEO:** a partir de las inscripciones se realizan dos sorteos por provincia, uno por cada monto, (el número de subsidios a otorgar se define en función del porcentaje de población relevado en el ReNaBaP para cada provincia). Entre las inscriptas se considera la pertinencia a los requisitos establecidos, se ponderan ciertas características sociodemográficas y se desarrolla un sorteo. Con base en el sistema de ponderación se prioriza el grado de hacinamiento, materialidad de la vivienda, cantidad de hijas e hijos, si han sido víctimas de violencia de género, si se trata de hogares monoparentales, etc.
- **VALIDACIÓN DE INFORMACIÓN PERSONAL:** las mujeres beneficiarias deben ingresar a la App Mi Pieza Argentina y validar información personal: aceptar DDJJ, enviar foto del estado inicial de la vivienda, validar tipo de obra a realizar y brindar información sobre su cuenta bancaria. Además, se corrobora que el punto GPS este ubicado dentro de un barrio popular y que la cuenta bancaria sea válida y esté a su nombre.
- Aquellas que logran validar la información, son las seleccionadas efectivamente como destinatarias del subsidio y se procede directamente al desembolso para el inicio de la ejecución. En esta etapa no intervienen otros actores externos ni tampoco internos. En esta etapa se articula con distintos entes y organismos públicos. El cruce de información para la ponderación de las inscripciones se hace a través de RENAPER y SINTYS. El sorteo se hace ante escribano público. Los desembolsos se hacen a través de ANSES.
- **DESEMBOLSO Y EJECUCIÓN:** Se desarrolla el primer desembolso (del 50% del monto total) hacia la cuenta bancaria de cada destinataria. Luego de recibir el dinero cada destinataria puede iniciar la ejecución de las obras. La ejecución de las obras es responsabilidad de las destinatarias, quienes deben usar el dinero para resolver la compra de materiales y en caso de ser necesario, para la contratación de mano de obra. Las entrevistas, a partir de los datos obtenidos mediante la aplicación y otras evaluaciones externas realizadas al Programa, sugieren que mientras la mayoría de las mujeres participaron de la planificación o diseño de las obras, lo hicieron en menor medida como mano de obra para su ejecución. La mano de obra fue delegada principalmente a familiares o conocidos del entorno barrial. Durante la ejecución de las obras surgieron problemas vinculados al aumento del valor de los materiales. Para dar respuesta a esta problemática, en las entrevistas el equipo técnico señala que desde el Programa se encuentran trabajando en el diseño de estrategias alternativas como la compra de materiales colectivos. Si bien el Programa reconoce el saber y la trayectoria en la autoconstrucción de la vivienda de vecinas y vecinos. Y aun cuando en la evaluación que el Observatorio de la Deuda Social realizara de la iniciativa, el 71% de las beneficiarias manifiesta que no cree necesario ningún asesoramiento técnico. Atento a la experiencia acumulada en materia de mejoramiento de viviendas y procesos de autoconstrucción, parece necesario reforzar las instancias de asistencia técnica y acompañamiento de obras. En las entrevistas con el equipo técnico se destaca que se desarrollaron instancias de acompañamiento por parte de los equipos territoriales. Sin embargo, consideran que la ausencia de este tipo de acompañamiento ha generado problemas que buscan ser resueltos mediante la incorporación a futuro de materiales de asesoramiento que están siendo diseñados por el Programa junto al Área de obras. En ese marco, se realizaron 1286 reuniones informativas y 20.577 visitas a beneficiarias.
- Para el segundo desembolso, las destinatarias deben demostrar el avance de obra con tres fotos que den cuenta de esto o de la compra de materiales. La aplicación en la cual se cargan estos datos permite a la SISU contar con información en tiempo real del avance de las obras.
- **FIN DE OBRA:** Una vez finalizada la obra (proceso que puede tener una duración máxima de 8 meses), las destinatarias deben subir una foto del final de obra.

RECUADRO 4**Fortalezas y oportunidades en la implementación del Programa Mi Pieza**

El Programa MI Pieza se focalizó en mujeres con altos niveles de vulnerabilidad social en edades centrales (25 a 45 años). Las participantes mostraron niveles de vulnerabilidad laboral más altos que los de la población femenina en general. Si bien una parte no menor de la población tiene poca antigüedad de residencia en el barrio de referencia (el 46% tiene menos de 10 años), casi toda la población beneficiaria se declara propietaria de la vivienda que habita. Para el caso de Región Gran Buenos Aires la antigüedad en el barrio tiende a ser mayor en términos relativos a la vez que resulta menor el porcentaje de beneficiarias propietarias.

Entre las obras realizadas predominan las de mayor envergadura como ampliaciones de la vivienda y mejoramiento de techos. Registrándose una tendencia consecuente entre el grado de hacinamiento previo a la recepción de la asistencia económica y el tipo de obra que se ha realizado (ampliación). Si bien formalmente el programa establecía la posibilidad de combinar distintas obras, esto constituyó una práctica habitual entre las beneficiarias, quienes tendieron a complementar las obras asignadas con distintas intervenciones sobre sus viviendas. En este sentido, el programa se constituyó como un elemento que permitió movilizar distintos recursos económicos y sociales para el mejoramiento de las viviendas de las beneficiarias.

A partir de los datos relevados se observan resultados favorables en términos de mejoras estructurales de las viviendas que se manifiestan en el incremento de ambientes, mejoramiento del servicio sanitario y del estado general de la vivienda. El incremento en la cantidad de ambientes de las viviendas como producto de las obras realizadas en el programa contribuyó a reducir sensiblemente los niveles de hacinamiento. Estos aspectos tienen un impacto positivo en la calidad de vida de las beneficiarias y sus familias que abarcan distintos aspectos, como la mejora en el descanso, en las relaciones familiares, en la seguridad y en el bienestar general.

En términos cuantitativos, una proporción mayor de los recursos fue destinada a la compra de materiales bajo una importante diversidad de rubros. En gran medida los materiales fueron adquiridos en comercios de proximidad, aunque en algunas regiones la proporción tendió a ser menor. Esto se explica principalmente como una dificultad relativa a la logística y disponibilidad de comercios. La mayor parte de las obras empleó al menos a 2 personas, sin considerar los casos en los que además trabajó la beneficiaria o conocidos, familiares o vecinos de la misma que participaron de manera no remunerada. La gran mayoría contrató a personas del barrio para hacer los trabajos. Se observó que las beneficiarias a las cuáles se les asignó un monto más alto tendieron a emplear a mayor cantidad de personas. Esto significó un impacto positivo en la dinamización de la economía de los barrios populares.

RECUADRO 5**Mejores prácticas y lecciones aprendidas en torno a la implementación de iniciativas**

La SISU muestra capacidad de innovar en su oferta programática en función de las demandas que impone intervenir sobre un problema complejo.

Asimismo, muestra capacidad de articular y complementar diferentes fuentes de financiamiento cada una de las cuales abre operatorias específicas en la gestión de los fondos.

Lote.Ar surge como estrategia para limitar y remediar procesos de expansión y crecimiento de los barrios populares.

En el proceso de implementación del Lote.Ar se suman líneas de intervención que responden a las necesidades que impone dar una respuesta integral a la problemática habitacional.

El equipo de la SISU despliega sus capacidades para adaptarse en tiempo real a los requerimientos de la demanda del Lote.Ar y para adecuar sus herramientas técnicas.

Mi Pieza surge para complementar a partir de un abordaje a nivel domiciliario, líneas más integrales, colectivas y a nivel barrial desarrolladas por otros programas.

Análisis presupuestario de las intervenciones

Esta sección se analizar el presupuesto comprometido y ejecutados de las diferentes fuentes de financiamiento y las líneas de acción de la SISU. Esta información responde a datos suministrados por los dispositivos de insumos de gestión y seguimiento provistos por el organismo (Planilla de Obras y Monitoreo)³.

A partir de los datos provistos por la SISU se trabaja en un mayor nivel de granularidad la información presupuestaria vinculada a obras vinculadas a los siguientes programas: (i) Proyecto Obras Tempranas (POT); (ii) Proyecto Ejecutivo General (PEG); (iii) Pre-PEG; (iv) Mejoramiento de vivienda (BID); (v) Lotes con servicios y ARCA (figuran bajo la etiqueta “Lotes”); (vi) Adquisición de tierras (figuran bajo la etiqueta “Lotes (adq)”); Integrar Salud (BID): mejoramiento de vivienda en el marco Covid 19; y el programa Mi Pieza.

Análisis del presupuesto comprometido y ejecución según fuentes de financiamiento

A partir de la información suministrada por la SISU, se reporta que el presupuesto comprometido plurianual entre junio de 2020 y mayo de 2023 alcanza los 283 mil millones de pesos. Estos se distribuyen en tres fuentes de financiamiento (**GRÁFICO 1**) y presentan los siguientes niveles de ejecución presupuestaria (**GRÁFICO 2**):

- Fondos del Tesoro Nacional (Fuente 11): esta fuente de financiamiento alcanza los 952 millones de pesos y representa el 0,3% del total del financiamiento analizado para el periodo.

Su nivel de ejecución plurianual es del 83% (787 millones de pesos ejecutados).

- Fondos vinculados a la cooperación internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comprometidos en el financiamiento de la SISU alcanza 6,8 mil millones de pesos y representa el 2,1% del total del presupuesto comprometido.

Su ejecución plurianual asciende a 2,7 mil millones, casi 34% del total del presupuesto comprometido para esa fuente de financiamiento.

Su nivel de ejecución plurianual es del 39%, \$2,7 mil millones de pesos ejecutados.

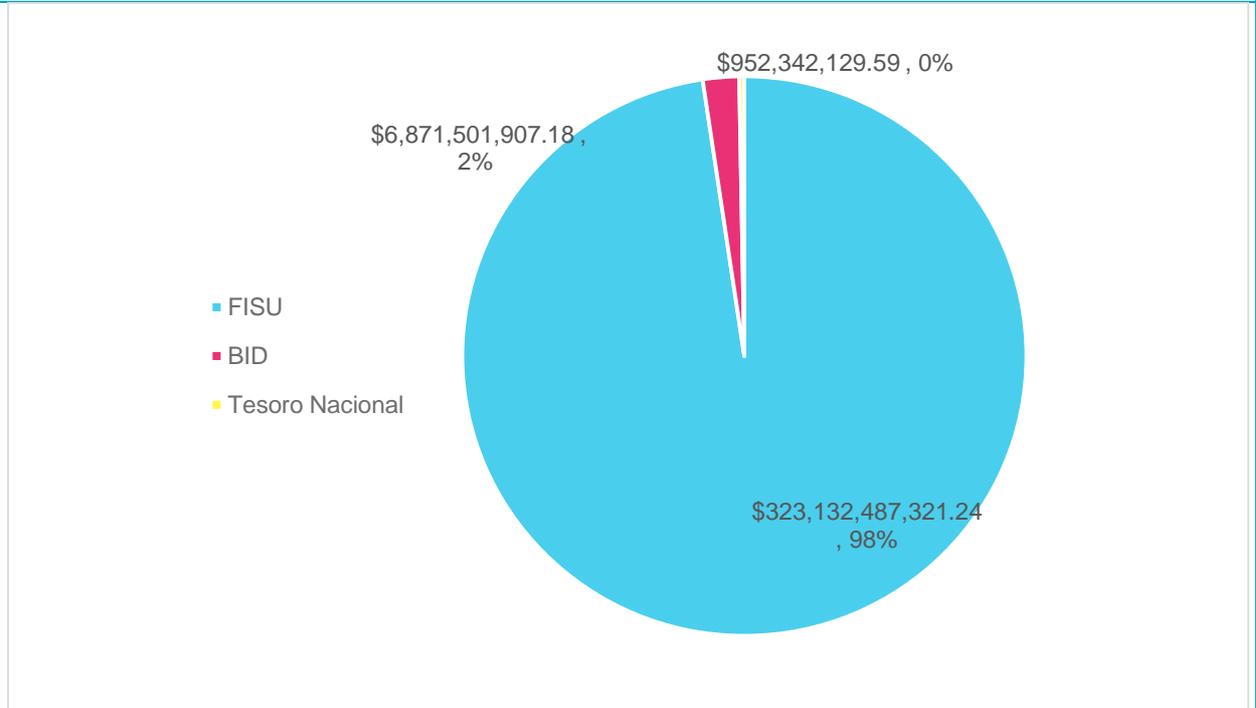
- Fondo de Integración Socio Urbana (FISU): es la principal fuente de financiamiento de la SISU con \$323 mil millones de pesos, alcanzando el 97,6% del total del financiamiento entre junio de 2020 y junio de 2023.

Su ejecución plurianual asciende a \$128 mil millones de pesos, casi un 40% de del total comprometido para el período.

Las entrevistas informan que existe cierta convergencia entre las tres fuentes de financiamiento y habilita que, en la medida en que la normativa lo permita, se utilicen y articulen todas las líneas de financiamiento para todo el arco de intervenciones. A su vez, las entrevistas reportan una priorización política en la utilización de los fondos del FISU ya que reconocen que habilita procesos más dinámicos y ágiles para su ejecución.

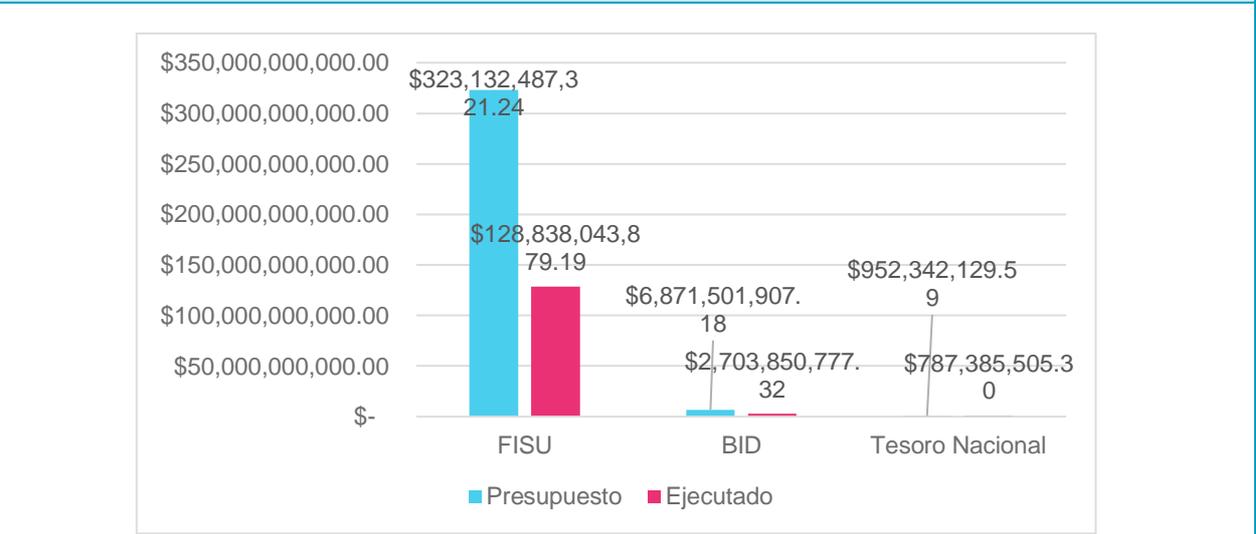
³ En el anexo, se recogen algunos datos de producto y metas físicas provistos por informes de gestión que permiten reconstruir el estado de avance de aquellos programas para los cuales no ha sido provista información a partir de las propias herramientas de seguimiento de la SISU.

GRÁFICO 1. Distribución del presupuesto comprometido total según fuente de financiamiento



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

GRÁFICO 2. Presupuesto comprometido y ejecutado total según fuente de financiamiento



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

Análisis presupuestario comprometido y ejecución según fuente de financiamiento y tipo de UE.

El **GRÁFICO 3** presenta la distribución presupuestaria comprometida y su ejecución total entre junio 2020 y junio 2023 según fuente de financiamiento y tipo de UEs en pesos corrientes.

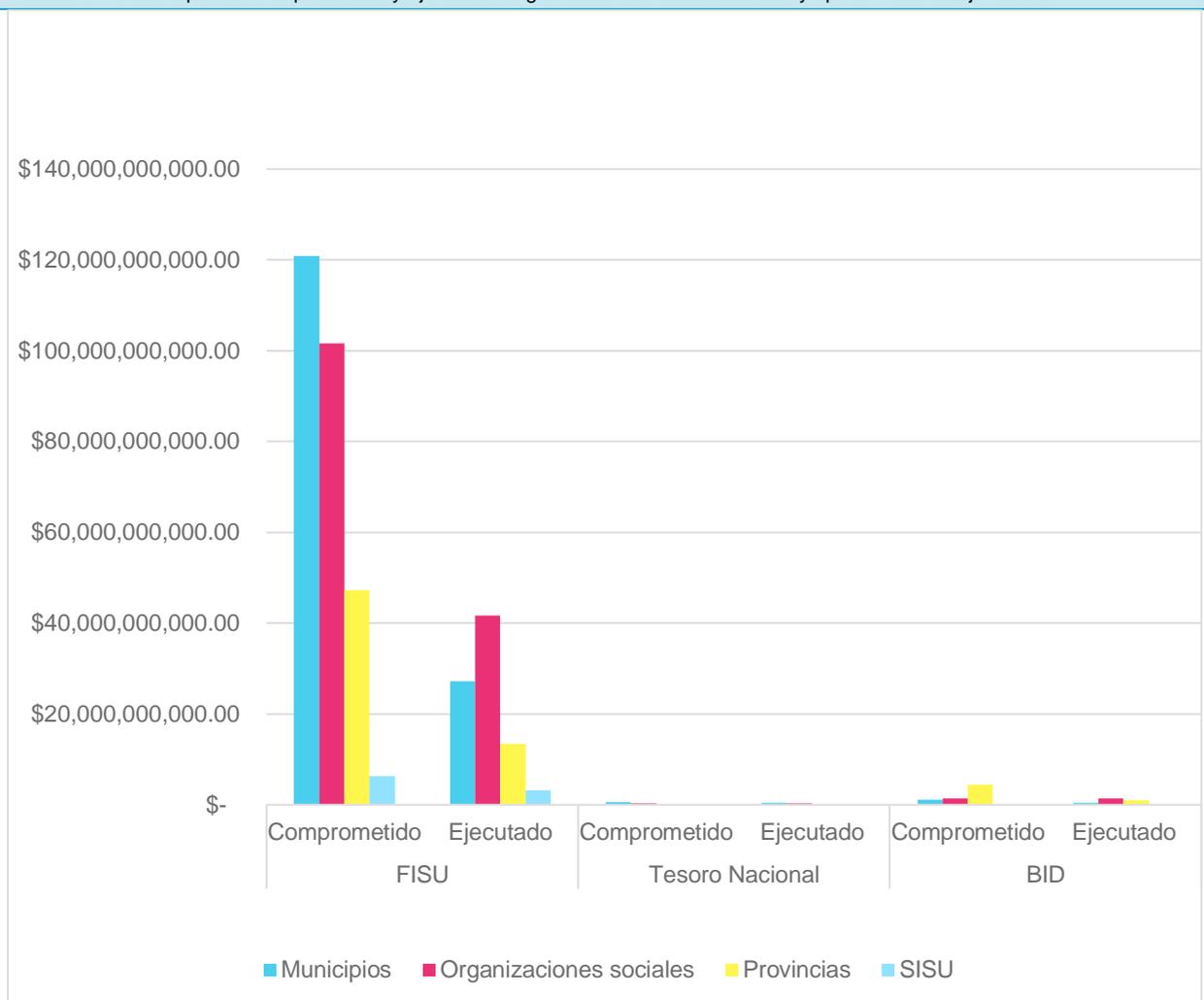
En lo que refiere a la fuente de **financiamiento del FISU**, con casi \$120 mil millones de pesos, las UE Municipales presentan mayor asignación de presupuesto comprometido, seguidas por las UE Organizaciones con \$101 mil millones. En tercer lugar, se encuentran las UE Provincias con \$47 mil millones. Finalmente, se encuentra la SISU como UE con \$ 6 mil millones de pesos.

En lo que refiere a la ejecución del presupuesto comprometido plurianual para el período estudiado, en términos absolutos es liderada por la UEs Organizaciones con casi \$ 41 mil millones de pesos, lo que representa el 41% del total comprometido, seguida de las UE Municipales con \$ 27 mil millones, 22% del total comprometido, la UE Provincias con \$ 47 mil millones (28%) y finalmente se encuentra la SISU con \$ 6 mil millones y 50% del total comprometido ejecutado.

Por su parte, para la fuente de **financiamiento del Tesoro Nacional**, las UE Municipales lideran la asignación de presupuesto comprometido plurianual con casi \$ 533 millones de pesos y presentan una ejecución plurianual de \$ 456 millones de pesos, el 86% del total comprometido. Las UE Organización se encuentran en segundo lugar en lo que refiere a la asignación del presupuesto comprometido, con \$ 326 millones de pesos y presentan una ejecución de \$282 millones de pesos, 87% del total comprometido. Finalmente, las UE Provincias presentan la menor asignación de presupuesto comprometido, con \$ 92 millones y presentan los niveles más bajos de ejecución con \$ 48 millones de pesos, casi 52% del total comprometido.

El presupuesto comprometido plurianual correspondiente a la fuente de **financiamiento del el BID** es liderada por las UE Provincias, con \$ 4,3 mil millones de pesos y presenta una ejecución plurianual de \$ 940 millones, lo que representa el 22% del total asignado. Las UEs Organizaciones presentan \$1,3 mil millones de pesos comprometidos y tienen una ejecución del 100%. Cabe remarcar esta ejecución corresponde a iniciativas ya implementadas y finalizadas en años anteriores. Finalmente, la UE Municipales presentan \$1,1 mil millones de pesos comprometidos en el presupuesto y una ejecución de \$367 millones, casi el 33% del total del presupuesto comprometido para el periodo de referencia.

GRÁFICO 3. Presupuesto comprometido y ejecutado según fuente de financiamiento y tipo de Unidad Ejecutora



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

Análisis del presupuesto comprometido y ejecución según fuente de financiamiento y tipo de proyecto.

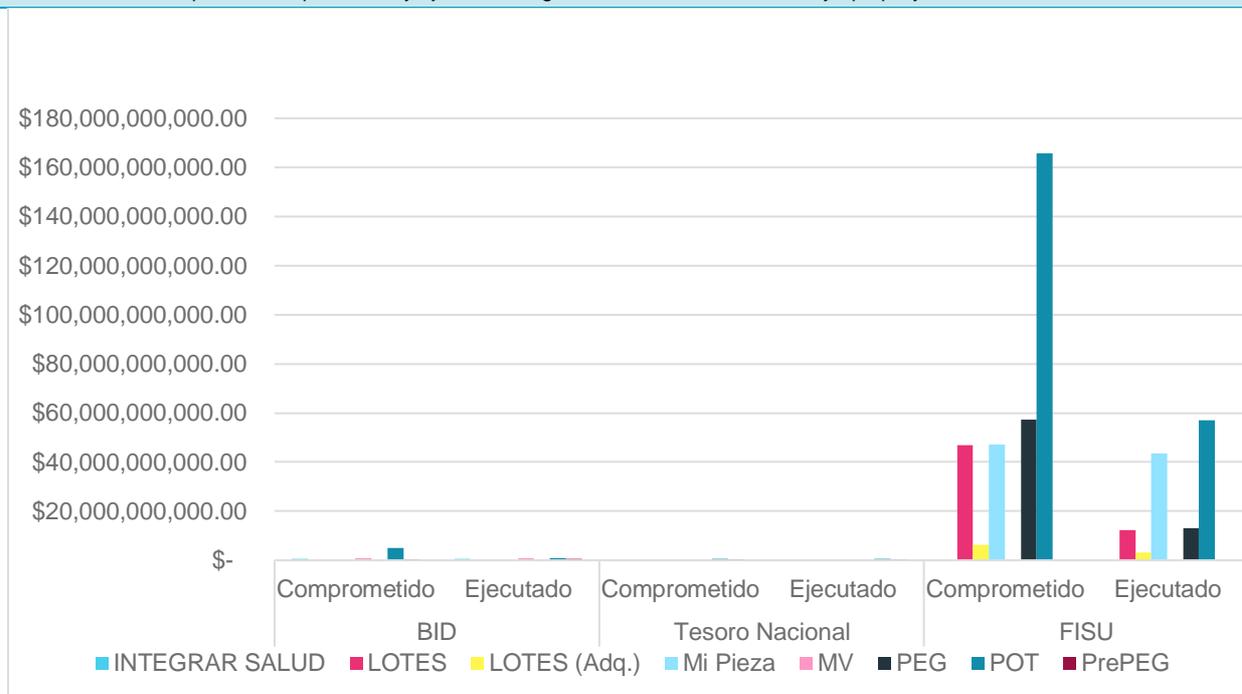
El **GRÁFICO 4** desgrega el presupuesto comprometido y ejecutado para el periodo de referencia por fuente de financiamiento y apertura programática. Al analizar la asignación de prioridades presupuestarias se puede relevar que:

1. El POT es el proyecto con mayor asignación presupuestaria de la SISU: tiene un presupuesto comprometido para el periodo de referencia de \$171 mil millones financiados casi en su totalidad por el FISU y, en menor medida, por el Tesoro Nacional y el BID. Esta iniciativa representa casi el 52% del presupuesto comprometido total de la SISU. A su vez, la ejecución del POT asciende a \$58,4 mil millones de pesos, casi un 34% de su presupuesto ejecutado.
2. El Programa Mi Pieza tiene un presupuesto de \$47 mil millones y es financiado de forma íntegra por el FISU y representa el 14% del presupuesto de la SISU. Por su parte, la ejecución del proyecto asciende a 43,4 mil millones de pesos, un 92% de su presupuesto.
3. Pre PEG es financiado íntegramente por aportes del Tesoro Nacional y su presupuesto comprometido y asciende a \$ 346 millones de pesos y representa el 0,2% del total del presupuesto. Su ejecución alcanza al 100%.

4. El PEG tiene un presupuesto comprometido de 57,2 mil millones de pesos, de los cuales 36 mil millones reponen en FISU. Representa el 17% del total del presupuesto comprometido de la SISU. Este programa tiene una ejecución de 13 mil millones de pesos, casi un 23% de su presupuesto.
5. El LOTE.AR tiene un presupuesto comprometido de 53,1 mil millones de pesos (de los cuales 46,8 mil millones corresponde a Lotes con servicios y 6,3 mil millones a la adquisición de lotes. Representa el 16 % del total del presupuesto comprometido de la SISU. Tiene una ejecución 15,4 mil millones de pesos, una ejecución de 29% (Lotes 26%; Lotes Adq. 50%)
6. Mejoramiento de vivienda es financiado íntegramente por BID con un presupuesto de \$ 782 millones de pesos y representa el 0,2%. Su ejecución alcanza al 100% y es programa finalizado en 2021.
7. Integrar Salud es financiado íntegramente por BID y tiene un presupuesto \$ 609 millones de pesos. Tiene un peso de 0,3% en el total del presupuesto y tienen una ejecución del 100% y es programa finalizado en 2021.

Los niveles altos de ejecución de Mejoramiento de Vivienda e Integrar Salud se explican a que fueron programas implementados en el marco de la pandemia.

GRÁFICO 4. Presupuesto comprometido y ejecutado según fuente de financiamiento y tipo proyecto



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

De los análisis anteriores se desprenden que los mayores niveles de ejecución se centran en el Programa Mi Pieza, POT y LOTE.AR. Los programas financiados por el BID presentan niveles altos de ejecución pero se destaca que son programas finalizados en 2021.

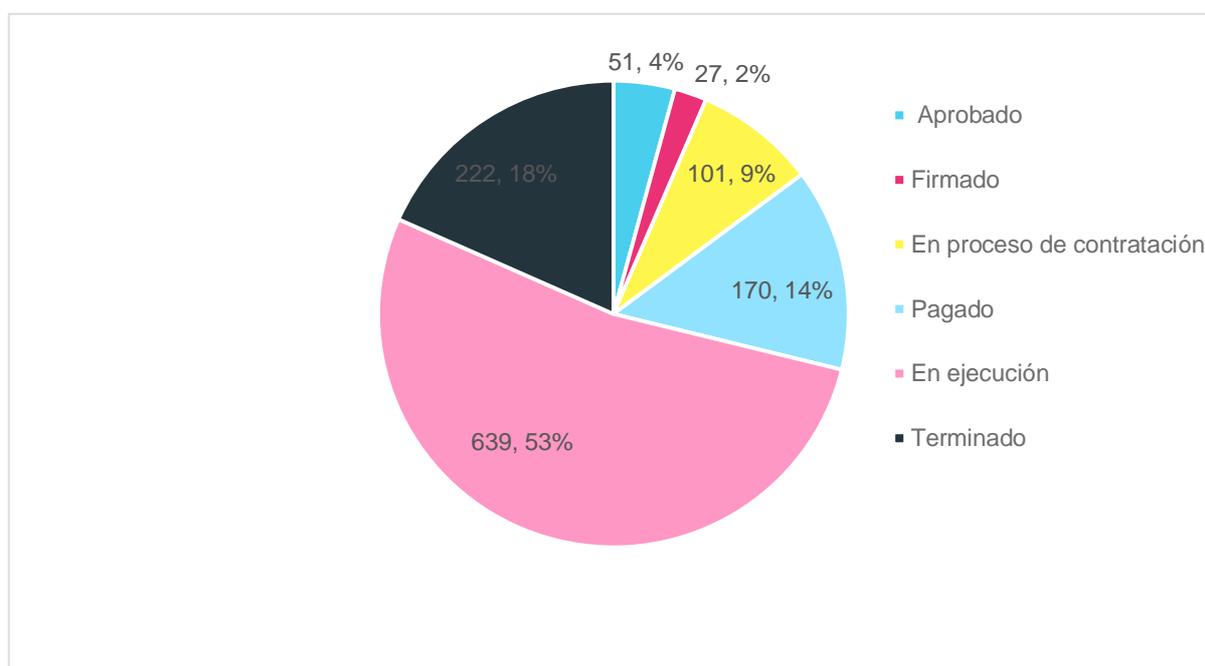
Análisis de la oferta programática y UE por estado de avance

En el siguiente apartado se procede a analizar los proyectos a partir de los hitos de avances que identifican estados de los proyectos (**Gráfico 5**). Estas categorías se desprenden del sistema de monitoreo con el que SISU realiza sus tareas de seguimiento.

Al mayo de 2023 se reportaban una totalidad de 1210 proyectos con distintos niveles de estado de avance desde 2020. Siguiendo los estados de avance (**GRÁFICO 5**), de mayor a menor, se relevan:

- 222 proyectos terminados por UEs (18%)
- 639 proyectos en ejecución a cargo de UEs (54%)
- 113 proyectos UEs Pagados, es decir, con primer desembolso de la SISU a la UE realizado (14%)
- 101 proyectos de UEs en proceso de contratación de empresas para la realización de obras y/o tareas comprometidas (8%)
- 27 proyectos de UEs con Convenio Firmado (2%).
- 51 proyectos de UEs con Aprobados (4%).

GRÁFICO 5. Distribución de proyectos por estado



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

Al analizar el estado de avances por UEs, se puede relevar que de los 1210 proyectos:

- 345 se implementan a través **UE de Municipios** (29%): sus estados de avance se reparten en (i) 1% aprobados; (ii) 1% firmado; (iii) 19% en proceso de contratación; (iv) 11% pagado; (v) 55% en ejecución; (vi) 12% terminados.

El avance financiero promedio para el período de referencia de las UEs de Municipios en todos los proyectos es 56% y el avance físico para el mismo período es de 51%

- 109 se implementan a través de **UE de Provincias** (9%). Sus estados de avance se distribuyen en (i) 4% aprobados; (ii) 3% firmado; (iii) 16% con primer desembolso; (iv) 53% en ejecución; (v) 23% terminado.

Su avance financiero promedio es 49% y su avance físico de los proyectos en ejecución es 56%

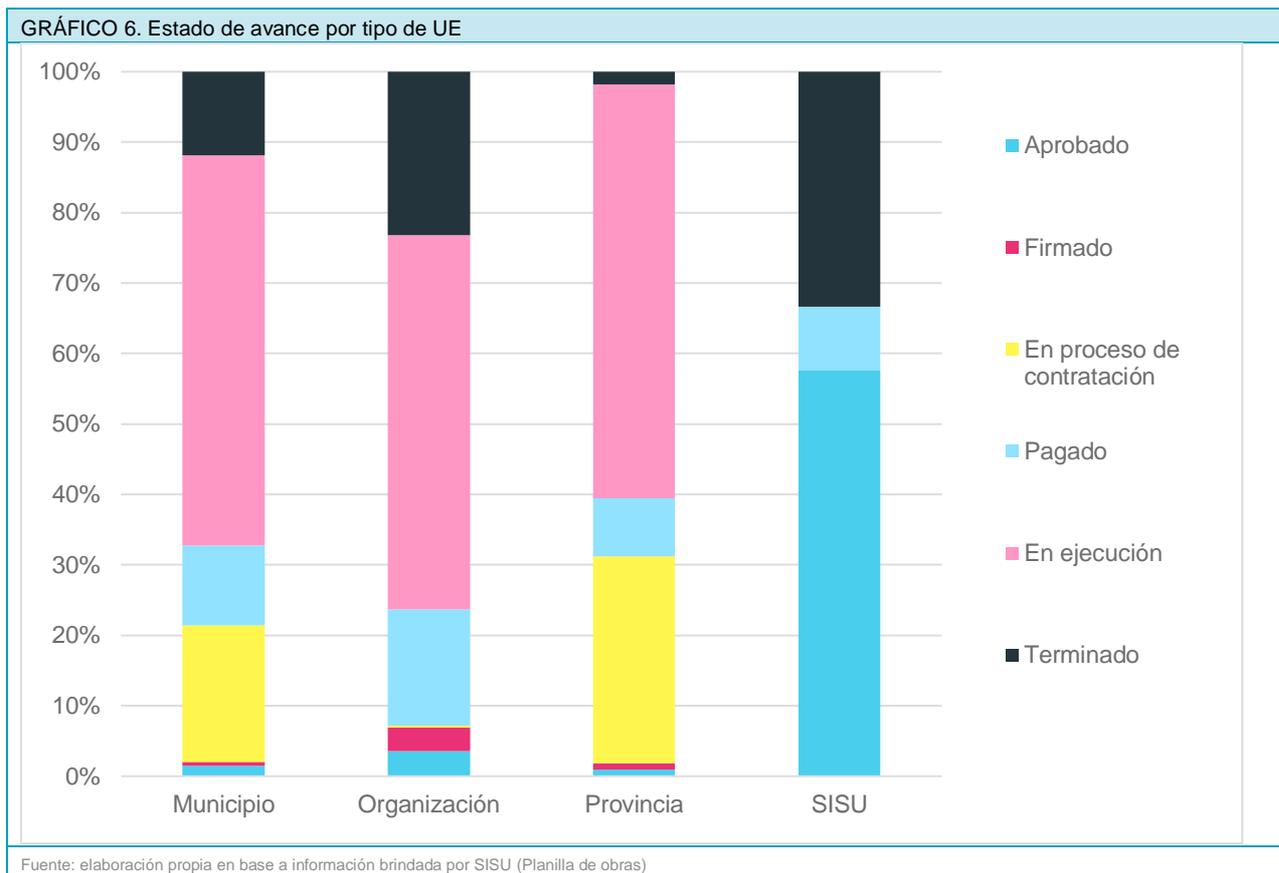
- 723 se implementa a través de UE de Organizaciones Sociales (60%). Sus etapas de avance son las siguientes: (i) 1% aprobados; (ii) 1% con convenio firmado; (iii) 29% en proceso de contratación; (iv) 16% con primer desembolso; (v) 53% en

ejecución; (v) 2% terminado. Su avance financiero promedio es 62 % y su avance físico es 65%.

- Finalmente, la SISU tiene 19 proyectos que implementa de forma directa (3%): (i) 58% se encuentra aprobado, (ii) 9% con convenio firmado; (iii) 33% con primer desembolso. Su avance financiero es de 63 % y se centran en la adquisición de lotes.

A su vez, se remarca que el Programa Mi Pieza, por la naturaleza intrínseca de su gestión (transferencias a beneficiarios y no a través de Unidades Ejecutoras) no es analizado aquí junto al resto de los proyectos de obra.

El GRÁFICO 6 sintetiza el estado de avance por tipo de UEs



El avance físico y financiero de las UE presentan niveles óptimos de avance función del corte de información disponible. Se destaca las UE de Organizaciones por presentar mejores condiciones de ejecución financiera, seguido de las UE Municipales y, finalmente las UE Provinciales. Las entrevistas refrendan que esos niveles más bajos de avance físico y financiero por parte de la UE Gubernamentales se deben proceso burocráticos más complejos particularmente en torno a los llamados a licitación. Esto arrastra demoras en todo el proceso de ejecución de proyectos.

A continuación, se presenta los programas y su distribución de los estados de avance por tipo de proyecto, avance físico y financiero (véase tabla 5):

Pre PEG tiene 25 proyectos (2% de todos los proyectos de SISU) que se encuentran en ejecución. Su avance financiero en promedio para el período analizado es del 89%. La UE Provinciales lideran el avance financiero con 96% de ejecución, seguido de la UE Municipales (90%). La UE se encuentran en tercer lugar con el 82%. Se evidencia altos niveles de ejecución financiera.

El PEG tiene 57 proyectos (5% del total SISU) y sus estados de avance son los siguientes: (i) 2 en estado aprobación de proyecto; (ii) 2 con firma de convenio; (iii) 17 en proceso de contratación; (iv) 4 con un primer desembolso (pagado); (v) 31 en ejecución; (vi) 170 terminados. El avance financiero asciende a 45%, mientras que el avance físico de los proyectos en etapa de ejecución o superior es de 36%. Las UE Provinciales lideran el avance financiero (49%); seguidas de UE Municipales (46%). La UE Municipales alcanzan 39% de avance financiero.

El POT cuenta con 955 proyectos y sus estados se distribuyen de la siguiente forma: (i) 28 proyectos en estado de aprobación; (ii) 24 con convenio firmado; (iii) 81 en proceso de contratación; (iv) 93 con primer desembolso, (v) 559 en ejecución; (vi) 170 terminados. El avance financiero es 58 % mientras que el avance físico es del 54% para el periodo de junio de 2021 y mayo de 2023. El avance financiero es liderado por las UE Municipales con 65%. Seguido de la UE de Organizaciones (57%). Las UE Provinciales alcance un 51% de avance financiero promedio.

Las entrevistas informan que las diferencias de avance de ejecución entre POT y PEG también puede atribuirse a las complejidades de cada línea de proyecto, El PEG reúnen una multiplicidad de acciones que se orientan a resolver más del 60% o 70% de las necesidades de un barrio, mientras que los POT despliegan algunas de estas acciones sin contemplar la integralidad. En este sentido, los requerimientos para la formulación de los PEG son mayores, impactando en una menor cantidad de proyectos presentados. Y desde ya, para su ejecución, se requieren de mayores aptitudes y disponibilidad técnica.

El LOTE.AR tiene 132 proyectos (11% del total SISU). Los estados de avance de Lotes (99 proyectos) se distribuyen de la siguiente forma: (i) 2 aprobado; (ii) 1 firmado; (iii) 3 en proceso de contratación, (iv) 70 con primer desembolso; (v) 21 en ejecución, (vi) 2 terminado. El avance financiero alcanza el 43% mientras que el avance físico de los proyectos es de 48% para el periodo analizado. Las UE Provinciales lideran el avance financiero (77%), seguido de las UE Organizaciones (38%). Las UE Municipales presentan los desempeños más pobres (23%).

Por su parte, Lotes (adq.) tiene 33 proyectos. Su avance en etapas se distribuye en: (i) 19 aprobados; (ii) 3 pagados y (iv) 11 terminados.

Estos proyectos son implementados directamente por la SISU y presentan un 62% de avance financiero.

Las entrevistas informan que las líneas de acceso al suelo tienden a demorarse más en los pasos previos al inicio de las obras. Respecto a la línea de Lotes con servicios, se afirma una alta demora por parte de los entes en el otorgamiento de permisos o factibilidad para avanzar. Estas informan demoras que van desde dos a seis meses para conseguir permisos que repercuten en el inicio de las obras. A su vez, se apunta a que estos tiempos responden, en grande medida, a la falta de digitalización del catastro a nivel nacional, dificultando el proceso de corroboración de información necesaria al momento de avanzar con los proyectos.

La línea Lotes (adq.) o ARCA concibe el financiamiento de la compra de la tierra, pero el proyecto y la ejecución queda a cargo de organizaciones o cooperativas. Para esta línea, las demandas administrativas y técnicas son diferentes en función de las capacidades y exigencias de este tipo de unidad ejecutora. Tal como mencionan los entrevistados, el acompañamiento de la SISU en esta línea es mucho mayor y se evidencia una mayor agilidad en su gestión. La agilidad no solo es atribuida a la facilidad del proceso sino también a la mayor disponibilidad y predisposición que presentan las organizaciones en comparación con las unidades ejecutoras gubernamentales. Mejoramiento de vivienda tiene 20 proyectos (2% del total). Sus estados son los siguientes (i) 12 en ejecución; (ii) 8 terminados.

Integrar Salud tiene 20 proyectos terminados, un 2% del total de proyectos de SISU. Estos tienen un avance financiero del 100% de ejecución y fueron implementados a través de UE de Organizaciones sociales.

Mejoramiento de vivienda tiene 8 proyectos terminados y 12 ejecución, (2%) del total de proyectos de SISU. Estos tienen un avance financiero del 100%.

Tanto Integrar Salud como Mejoramiento de Viviendas son proyectos implementados en el marco de la emergencia COVID-19 y terminaron de implementarse en 2021.

TABLA 2. Avance físico y financiero por programa y tipo de unidad ejecutora

Tipo de Proyecto	Tipo UE	% avance financiero	% avance físico
PrePEG	Organización	82%	n/c
	Municipio	90%	n/c
	Provincia	96%	n/c
	Promedio	89%	n/c
PEG	Municipio	46%	41%
	Organización	39%	29%
	Provincia	49%	39%
	Promedio	45%	36%
POT	Organización	57%	54%
	Municipio	65%	60%
	Provincia	51%	49%
	Promedio	58%	54%
LOTES	Municipio	23%	15%
	Organización	38%	32%
	Provincia	77%	67%
	Promedio	46%	38%
LOTES (Adq.)	SISU	100%	n/c
MV	Organización	100%	99%
INTEGRAR SALUD	Organización	100%	100%
Mi Pieza	n/c	87%	n/c

Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU

RECUADRO 6

Análisis presupuestario de Mi Pieza

Mi Pieza es una intervención a nivel domiciliario que complementa líneas más integrales, colectivas y a nivel barrial desarrolladas por otros programas. Presenta 87% de avance financiero, casi 43,4 mil millones de pesos ejecutados y 684 de intervenciones hasta mayo 2023.

Esta iniciativa de mejoramiento de viviendas es una pieza fundamental de un proyecto de integración general y, si bien Mi Pieza, se vincula a una demanda individual, en los hechos

concretos surge para complementar el trabajo que se venía haciendo en los barrios populares. Entre las características que pueden facilitar la ejecución presupuestaria de programas como Mi Pieza destacamos su mayor simplicidad en su proceso de ejecución.

Se trata de una transferencia económica directa (sin intermediación de Unidades Ejecutoras) e individual (a nombre de la titular del certificado de vivienda familiar), lo cual acelera el proceso en comparación con otros programas que involucran diferentes actores e instancias de aprobación.

Las entrevistas informan que el programa no se encontró con problemas a la hora de abrir su convocatoria (que se realizó territorialmente en mayor medida) y que recibieron una alta tasa de inscriptas.

RECUADRO 7

Mejores prácticas y lecciones aprendidas en torno a la ejecución de iniciativas

La oferta programática y la distribución del presupuesto asignado por tipo de proyecto responde a los objetivos prioritarios de la gestión: la mayoría de los proyectos responden a programas de integración urbana y acceso al suelo (POT, Lotes con servicios y PEG).

La mayor celeridad en los proyectos de vivienda (principalmente en Mi Pieza) puede explicarse por su estructura de funcionamiento directo (sin Unidades Ejecutoras) y desde ya, por la escala de sus intervenciones.

La SISU ha desplegado mecanismos institucionales de acompañamiento a las UE para saldar las demoras en los procesos producto del déficit de capacidades técnicas.

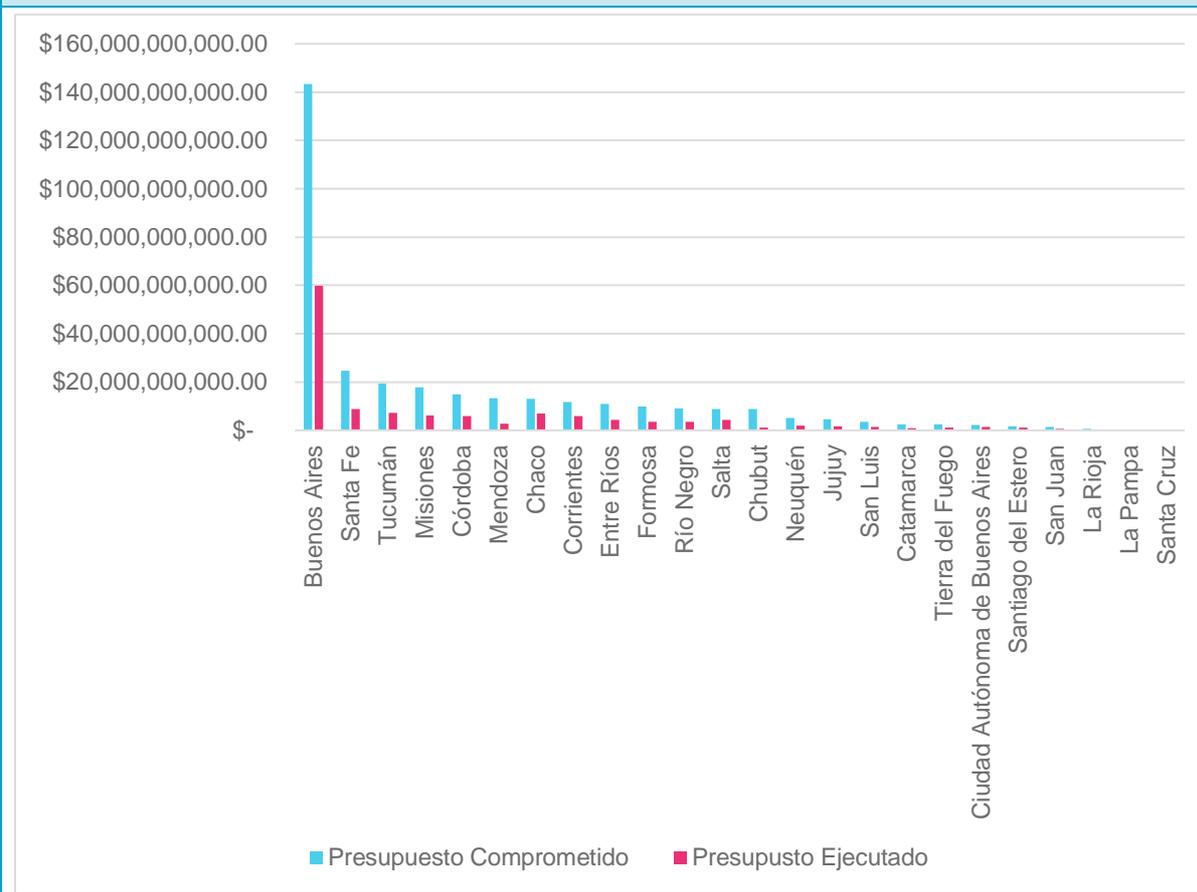
Mapeo de intervenciones

En esta sección se explotan los datos de seguimiento y monitoreo de obras identificar el alcance de las políticas de la SISU. Se analiza, en primer lugar, la distribución presupuestaria y ejecución del gasto a nivel provincial. A su vez, se analiza la priorización del presupuesto en función de universo de familias ReNaBaP para comprender si hay una relación entre la criticidad habitacional y la asignación presupuestaria. Finalmente, se analiza la oferta programática provincia por provincia y se identifican hallazgos en torno a las distintas iniciativas que implementa la SISU.

Presencia federal de las intervenciones de la SISU

La presencia de la SISU mediante sus diferentes líneas de trabajo presenta una escala nacional. Tal como se advierte en la siguiente tabla, mediante diferentes programas, la ejecución del presupuesto se despliega en todas las provincias del país, con mayor presencia en la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 7. Distribución presupuestaria según provincia.



Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

Alcance de las intervenciones y priorización del gasto provincial en función del universo de familias RENABAP

Siguiendo **TABLA 3** se releva que la distribución presupuestaria en la Provincia de Buenos Aires pareciera corresponderse con la mayor concentración de Barrios Populares en esta jurisdicción, y de familias que allí residen.

TABLA 3. Distribución del presupuesto total por provincia y distribución de familias habitantes en barrios RENABAP por provincia (Corte a Mayo 2023).

Provincia	% Familias en barrios RENABAP	Presupuesto asignado en Pre-PEG, POT, PEG, MV, Lotes con servicios, ARCA, Adquisición de tierras e Integrar Salud	% del presupuesto total	Presupuesto asignado Mi Pieza	% del presupuesto total
Buenos Aires	49.2	\$118,944,507,845.94	42.05%	\$22,790,815,000.00	52.40%
Santa Fe	7.5	\$20,742,038,364.64	7.33%	\$3,541,270,000.00	8.10%
CABA	7	\$1,012,285,750.53	0.36%	\$1,092,855,000.00	2.50%
Misiones	4.8	\$15,476,380,580.67	5.47%	\$2,051,375,000.00	4.70%
Chaco	4.4	\$10,878,248,833.47	3.85%	\$1,964,180,000.00	4.50%
Tucumán	3.9	\$18,185,988,407.81	6.43%	\$1,102,040,000.00	2.50%
Córdoba	2.9	\$13,083,060,097.71	4.62%	\$1,631,640,000.00	3.80%
Salta	2.7	\$7,353,310,129.24	2.60%	\$1,406,920,000.00	3.20%
Río Negro	2.3	\$8,056,867,712.48	2.85%	\$1,019,000,000.00	2.30%
Corrientes	2.2	\$10,054,191,926.71	3.55%	\$1,625,200,000.00	3.70%
Entre Ríos	2.2	\$9,633,937,000.49	3.41%	\$1,094,030,000.00	2.50%
Mendoza	2.1	\$8,863,099,594.09	3.13%	\$855,635,000.00	2.00%
Formosa	2.1	\$12,073,995,390.07	4.27%	\$1,027,635,000.00	2.40%
Jujuy	1.5	\$3,855,283,111.03	1.36%	\$633,110,000.00	1.50%
Santiago del Estero	1.4	\$1,250,807,195.64	0.44%	\$473,100,000.00	1.10%
Neuquén	1.1	\$4,735,563,977.43	1.67%	\$243,585,000.00	0.60%
Chubut	0.8	\$8,490,213,257.60	3.00%	\$228,740,000.00	0.50%
San Juan	0.6	\$1,354,844,966.93	0.48%	\$102,045,000.00	0.20%
Tierra del Fuego	0.5	\$2,226,570,287.54	0.79%	\$276,085,000.00	0.60%
San Luis	0.3	\$3,346,405,478.41	1.18%	\$156,665,000.00	0.40%
Catamarca	0.2	\$2,447,489,771.93	0.87%	\$99,480,000.00	0.20%
Santa Cruz	0.2	\$46,231,523.75	0.02%	\$36,720,000.00	0.10%
La Rioja	0.1	\$695,529,816.87	0.25%	\$28,960,000.00	0.10%
La Pampa	0	\$90,121,408.82	0.03%	\$6,920,000.00	0.00%

Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

De hecho, en términos generales, la distribución presupuestaria de todos los programas de la cartera de la SISU guarda cierta relación con la cantidad de barrios populares y familias residentes en barrios populares, aun cuando por el momento, tal como fue declarado en entrevistas, la SISU no ejerce ningún tipo de priorización geográfica a priori, sino que responde a la demanda de los proyectos en la medida en que son presentados.

No obstante, siguiendo la criticidad de las familias en ReNaBaP, se puede relevar cómo CABA no tiene prioridad en la distribución presupuestaria. Según informa el ReNaBaP, CABA reúne el 7% de familias residen en barrios populares en todo el territorio

nacional, representando la tercera jurisdicción en términos de concentración de familias residentes en barrios populares (luego de la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe). Sin embargo, si bien Santa Fe, que concentra el 7,5% de estas familias, recibe el 7,33% del presupuesto total asignado por la SISU para diferentes proyectos (PrePEG, PEG, POT, MV, las líneas de acceso al suelo e Integrar Salud) a ejecutarse en estos barrios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe solo el 0,36% del mismo.

Otro caso llamativo dentro de la distribución presupuestaria por provincias es el de Misiones: tiene el 4,8% de familias y recibe el 5,47% del presupuesto; mientras que Chaco (que reúne al 4,4% de estas familias) recibe solo el 3,85% del presupuesto. Desde ya, independientemente de la magnitud de las poblaciones residentes en barrios populares, todas las provincias que reciben fondos para la ejecución de proyectos se encuentran en situaciones prioritarias de atención. Sin embargo, con miras al futuro, interesa conocer si existen ciertos factores que inciden en que algunas provincias con gran concentración de población en barrios populares no logren presentar proyectos viables.

Análisis de la distribución presupuestaria y alcance según la oferta programática.

Respecto a la distribución del presupuesto asignado al programa Mi Pieza por provincia, los entrevistados han destacado que se establecieron a priori cupos por provincia en función del porcentaje de población relevada y que afortunadamente, la cantidad de inscriptas por provincia tendía a acomodarse a los cupos establecidos. Esto se refleja en gran medida en la relación entre la distribución del presupuesto asignado a este programa por provincia y las prioridades de estos territorios (nuevamente, en función del porcentaje de hogares residentes en barrios ReNaBaP). Sin embargo, como excepciones, se observa que el programa se ha ejecutado en menor medida en ciertos territorios con urgencias como CABA y Tucumán, mientras que otras provincias como Corrientes reciben un mayor porcentaje de presupuesto que otros territorios que concentran iguales o mayores poblaciones en barrios populares.

Por otro lado, no todos los tipos de proyectos se ejecutan en todo el territorio nacional. Únicamente el POT y Mi Pieza se han desarrollado en las 24 provincias del país. En sintonía con los datos que arrojaba la distribución total del presupuesto, el destinado a estos dos proyectos se asignó principalmente en la Provincia de Buenos Aires y en ambos casos Santa Fe y Misiones (dos de las provincias con mayor concentración de familias residentes en Barrios Populares) se ubica entre los territorios con mayor presupuesto. Sin embargo, en la Ciudad de Buenos Aires (que como mencionamos previamente, es el tercer territorio en el que residen mayor cantidad de familias en barrios populares), en la asignación de presupuesto ocupa el puesto número 10 en el caso de Mi Pieza, y el número 18 en el POT. Asimismo, Chaco (otra de las provincias con gran cantidad de familias residentes en barrios populares), ocupa el puesto 4 de la distribución presupuestaria de Mi Pieza, y el 8 en POT.

Respecto al resto de los programas que no se ejecutan en todas las provincias, se observa que, el PEG tiende a estar presente en aquellas provincias con mayor concentración de barrios y familias residiendo en barrios populares. Otro punto a resaltar es que, en muchos de estos casos, también se implementan en aquellas provincias, proyectos tipo PRE-PEG orientados a capacitar y acompañar equipos para la formulación de proyectos PEG. Señalamos, no obstante, que la Provincia de Tucumán, a pesar de contar con la ejecución de un Pre-PEG, no ha logrado trasladar aún esa experiencia a la elaboración de un proyecto PEG. Por otro lado, es preciso llamar la atención sobre aquellas provincias que actualmente no presentan activos proyectos de tipo PEG ni PRE-PEG (pero sí de otros tipos), y que concentran un gran porcentaje de familias residiendo en barrios populares: Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca y San Juan. Por último, las provincias de La Rioja, Santa Cruz y La Pampa (que concentran un menor porcentaje de familias residentes en barrios ReNaBaP) no

tienen actualmente activos proyectos de tipo PEG o PREPEG, ni tampoco de acceso al suelo.

La distribución de los programas Lotes con servicios, ARCA y Adquisición de tierras por provincia (aspecto que se indaga en mayor profundidad en los siguientes informes), demuestra que estas líneas están presentes en todas las provincias que presentan más de un punto porcentual de la distribución de familias censadas en ReNaBaP. Incluso, estos tipos de proyectos (que se encuentran en expansión), también se encuentran activos en provincias con menores porcentajes de población en barrios populares como lo son San Juan y Catamarca.

TABLA 4. Presencia de proyectos de tipo PRE-PEG, PEG, Lotes con servicios / ARCA y Adquisición de tierra, por provincia

PROVINCIA	PrePEG	PEG	POT	LOTES	LOTES (Adq.)
Buenos Aires					
Catamarca					
Chaco					
Chubut					
Ciudad Autónoma de Buenos Aires					
Córdoba					
Corrientes					
Entre Ríos					
Formosa					
Jujuy					
La Pampa					
La Rioja					
Mendoza					
Misiones					
Neuquén					
Río Negro					
Salta					
San Juan					
San Luis					
Santa Cruz					
Santa Fe					
Santiago del Estero					
Tierra del Fuego					
Tucumán					

Fuente: elaboración propia en base a información brindada por SISU (Planilla de obras)

RECUADRO 8

Mejores prácticas y lecciones aprendidas en torno al mapeo de intervenciones

- La cobertura territorial de las acciones de la SISU es nacional, interviene en todas las provincias, aunque no con todos los programas: únicamente el POT y Mi Pieza se han desarrollado en las 24 provincias del país.
- A pesar de que no exista una prioridad en el direccionamiento de las políticas en función de la magnitud del déficit habitacional se advierte cierta correlación entre la distribución presupuestaria y el número familias residentes en barrios populares a nivel provincial.
- Se sugiere la necesidad de desarrollar mecanismos de difusión que tengan alcance territorial a aquellas provincias o municipios que aún no han presentado proyectos.

Fortalezas y desafíos en torno a la oferta programática de la SISU

La integración socio urbana de barrios populares es la política de Estado más potente que implementa la Argentina para superar la pobreza estructural, destacándose por el grado de consenso que alcanzó con base en la ratificación de la Ley y de las acciones implementadas en ese marco en el mes de octubre del año en curso. La SISU es el organismo a cargo de ejecutar esta iniciativa. En ese marco, la implementación de los proyectos enfrenta numerosos desafíos en su ejecución. A continuación, presentamos dichos desafíos recuperando insumos de la sistematización que aquí se presenta.

El ReNaBaP como instrumento de gestión

La SISU y las iniciativas de integración socio urbana que se desarrollan en ese marco se apoyan en un instrumento estratégico como es el ReNaBaP. Las fortalezas del ReNaBaP son muchas. Quizá la más importante es ser el primer registro de barrios populares del país luego de casi un siglo de convivencia con la problemática de la informalidad urbana. Además, constituye un instrumento de gestión clave para el monitoreo de las acciones de la propia Secretaría, ya que la amplia mayoría de las intervenciones dependen del registro para su implementación. Sin dudas se trata de un instrumento imprescindible.

- A pesar de sus fortalezas, la gestión del ReNaBaP abre a algunos desafíos. El primero se relaciona con su actualización. Parece necesario establecer la periodicidad de ese proceso y los procedimientos para llevarlo a cabo, asegurando la comparabilidad de los datos. Si bien, tal y como se establece en el informe resultante de la actualización 2022, es esperable que en el marco de dichos procesos se realicen modificaciones técnicas relativas a los criterios según los cuales se definen qué es y qué no es un barrio popular y en qué condiciones se debe incorporar o no al registro, es deseable que las mismas no atenten contra la comparabilidad de las mediciones. O sea, es esperable que las modificaciones permitan -a través de filtros y criterios explícitos- reconstruir registros comparables.
- Otra de las cuestiones a las que el ReNaBaP debe atender es el carácter temporalmente dinámico del fenómeno de los barrios populares y la dimensión asincrónica del proceso de registro. Vale destacar que la Secretaría se encuentra trabajando en el desarrollo de una herramienta para capturar el fenómeno en su dinámica y complejidad, realizando actualizaciones periódicas necesarias para alimentar la instancia de ejecución de obras.
- El registro se ve tensionado por una lógica que se organiza en función de un stock -es decir, captura la cantidad de barrios en un momento en el tiempo a través del conteo- vs otra de flujo -la producción de nuevos barrios, que es un proceso continuo. Cabe resaltar el esfuerzo que se realiza desde el equipo técnico del registro para tipologizar los posibles cambios en la situación de los barrios (véase Manual para la conformación y actualización del ReNaBaP, 2022). A pesar de ello, resulta importante no perder de vista la condición procesual y dinámica del fenómeno que el registro intenta capturar.
- La articulación con la información producida por el sistema de estadísticas nacionales es otro de los desafíos que debe enfrentar. Desde hace ya varios años, el equipo a cargo trabaja en la incorporación de la definición de barrio popular al sistema, en general, y a los relevamientos a cargo del INDEC, en particular. Sin embargo, esa articulación continúa siendo dificultosa.
- A las dificultades asociadas a la naturaleza del registro se suman aquellas propias del proceso de implementación de los proyectos. Los tiempos de ejecución, atento a las capacidades institucionales existentes en las Unidades Ejecutoras

(gubernamentales y no gubernamentales) y al desafío de la ejecución de un esquema de fondeo híbrido impone a los proyectos la necesidad de transitar por diferentes instancias hasta ser finalmente aprobados e implementados.

- Finalmente, parece necesario prestar especial atención a la relación que existe entre las obras que se realizan en los polígonos definidos en el relevamiento de los barrios y la necesidad de intervenir por fuera de ellos en orden a asegurar la integración socio urbana de los barrios en las diferentes escalas: la escala del contexto, del barrio y de cada uno de los lotes y las viviendas. La intervención a escala barrio limita fuertemente la posibilidad de integración efectiva de los barrios populares a la ciudad.
- El Programa Mi Pieza es una iniciativa de mejoramiento de la vivienda individual que ha devenido en un instrumento potente. El Observatorio de la Deuda Social en su evaluación del programa concluye que se observan resultados favorables en términos de mejoras estructurales de las viviendas, especialmente vinculadas con el acceso a servicios y la reducción de los niveles de hacinamiento. A pesar de ello, en el marco del desarrollo de proyectos integrales, el Programa enfrenta el desafío de reforzar la fragmentación del territorio y de la intervención atento a que se trata de una transferencia monetaria directa desde el gobierno nacional a mujeres residentes en barrios ReNaBaP. La implementación de los POT también parece enfrentar esta tensión para no convertirse en intervenciones puntuales desarticuladas de propuestas más integrales.

La gestión de los proyectos

- A fin de promover la integración social y urbana de los barrios populares, se despliegan una multiplicidad de programas que se dan de manera combinada en los territorios. Los casos más interesantes, se dan en aquellos barrios donde es posible desplegar los distintos programas abordando cuestiones relativas a servicios, equipamientos, vivienda y la integración socio-productiva.
- Se destaca como positivo la estandarización de los procedimientos a partir de manuales y protocolos, que a su vez sirven de acompañamiento para las UE.
- Se destaca el peso que tienen en la ejecución de los POT las organizaciones sociales. Las UE no gubernamentales parecen haber desarrollado importantes capacidades para la gestión de proyectos con un fuerte anclaje territorial.
- Sin dudas, las herramientas que se pusieron en marcha para mejorar sus capacidades y acompañar los procesos han favorecido su desarrollo. Cabe destacar que las dificultades se asocian a la gestión administrativa y contable. También, las organizaciones parecen requerir de equipos técnicos estables que colaboren con ellas en el diseño de propuestas. Sin embargo, no siempre disponen de recursos para dichos fines.
- El programa con mayor presupuesto asignado es el POT, le sigue Mi Pieza y luego los PEG. Si bien todas las líneas dan respuestas a problemáticas urgentes de los barrios, resaltamos la importancia de promover y priorizar los PEG por su perspectiva integral y por su alcance (capacidad de resolver entre el 60 y 70% de las problemáticas de un territorio.)
- El desafío de los POTs parece ser el articularse más y mejor con los PET. Este desafío se expresa en diferentes escalas. En primer lugar, a nivel del territorio en donde los proyectos deberían generar más y mejores sinergias -retomaremos este aspecto en el último tramo de la asistencia técnica. Asimismo, a nivel institucional, promoviendo la articulación de UE gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, a nivel urbano asegurando su contribución a procesos más amplios de mejora.
- Se señala como una limitación para los posibles alcances de las líneas de acción y principalmente para la cobertura de las intervenciones la modalidad “a demanda” entre las UE y la SISU. Se sugiere el desarrollo de estrategias planificadas de difusión entre las potenciales UE, así como en territorios críticos, para promover el desarrollo de proyectos.
- Si bien entre los equipos de la SISU se evidencian importantes capacidades de articulación y coordinación, se produce cierto desfase entre la etapa de diseño y

el inicio de las obras, que parece responder a demoras en los permisos o licitaciones.

- Las UE gubernamentales muestran déficits en sus capacidades institucionales, desde la perspectiva de los equipos técnicos de la SISU. Las dificultades se incrementan cuando deben ejecutar más de un proyecto de forma simultánea. En particular, se refieren deficiencias en las capacidades técnicas (falta de personal capacitado, disponibilidad, etc.) y cierta falta de prioridad de la problemática en la agenda de los municipios. La iniciativa del Pre-PEG sin dudas puede colaborar en el desarrollo de capacidades.
- Las UE muestran limitaciones en el diseño de los proyectos. Trabajar con prototipos, si bien puede simplificar y agilizar el diseño de los proyectos, no parece suplir la necesidad de los equipos técnicos, ya que debe (y se trabaja) con las particularidades y necesidades de los barrios. Parece necesario fortalecer las instancias de capacitación técnica y la dotación de los equipos.
- Se identifican desvíos importantes en lo que refiere a las etapas de avance de los distintos proyectos ejecutados por las UE Gubernamentales. Estas tienden a presentar los mayores desvíos. Dichos desvíos se explican en parte por la envergadura de las obras, y que las UE Gubernamentales presentan cuellos de botella en los procesos licitatorios y en los procesos de contratación en general. Por su parte, las UE de Organizaciones Sociales reconocen dificultades técnicas y administrativas para certificar avances de obra.
- Los obstáculos en la implementación de los proyectos por parte de las UE Gubernamentales y No Gubernamentales, no solo retrasan los tiempos de la gestión de las obras, sino que redundan en altos niveles de subejecución de las fuentes de financiamiento disponibles de la SISU.
- Durante la etapa de obras, los equipos técnicos de seguimiento de los proyectos se ven sobrepasados. La capacidad del equipo central parece ser mucho más importante que sus contrapartes en el territorio, asumiendo funciones en las UE que no siempre están disponibles.
- La incorporación de universidades y colegios profesionales, en tanto organizaciones auditoras externas de las obras, reporta ser una gran innovación en el seguimiento y cierre de proyectos. Esto facilita una cercanía territorial, que puede colaborar a la resolución más ágil de inconvenientes, a la identificación temprana de alarmas y de necesidades de modificación de los proyectos, y brindar cierto alivio en estructuras funcionales ya exigidas del equipo central.
- Se destaca la flexibilidad de la SISU para adaptar sus procedimientos (e incluso modificar programas) en función de las trabas administrativas que se dan hacia adentro del organismo, así como en los problemas que surgen en el contacto con los territorios. Asimismo, si bien existen marcos de acción generales, las intervenciones son evaluadas y re-evaluadas en función de las realidades y necesidades territoriales. De la misma manera, la SISU ha trabajado en casos particulares en instancias pos-obra, como ser el seguimiento de procesos de transferencia de redes a las prestadoras de servicios o el alta para los y las vecinas, pero es necesario hacerlo de forma más generalizada en la generación y formalización de acuerdos para la sostenibilidad de las intervenciones una vez finalizadas.
- Se resalta el FISU como un mecanismo de financiamiento novedoso. El FISU constituye una metodología diferente de financiar la política pública a través de un fideicomiso establecido por ley. Particularmente este fideicomiso recibe fondos del Tesoro Nacional, de la asignación de impuestos (impuesto país y el impuesto a las grandes fortunas) y puede recibir de préstamos internacionales

Regularización dominial

- Si bien esta dimensión constituye un objetivo central del proceso de integración social y urbana, la regularización dominial se plantea como una meta difícilmente alcanzable en el marco de la normativa vigente. La problemática recrudece cuando se advierte que las obras se realizan en su mayoría sobre tierra privada cuya expropiación se encuentra en proceso. En ese marco, la nueva Ley habilita la intervención en los barrios populares que están asentados sobre tierras privadas - aun cuando el dominio no está en proceso de ser saneado- y promueve la seguridad

en la tenencia, apoyándose en los certificados de vivienda familiar y en la suspensión de desalojos. A pesar de ello, la SISU debe afrontar el desafío para el logro efectivo de la regularización dominial en tiempos razonables – la bibliografía plantea que, en Argentina, en promedio el saneamiento del dominio de los barrios toma entre 20 y 30 años.

- En este sentido, si bien la Dirección de Acceso al Suelo busca garantizar la regularización dominial en los proyectos que incorporan nuevas tierras, en los casos de loteos con servicios consideran que los plazos del proyecto (12 meses) no siempre son suficientes para alcanzar la meta. En especial, cuando el proceso de regularización implica a diversos organismos y niveles del gobierno las dificultades aumentan.

En la sistematización que aquí se presenta se identifican los siguientes obstáculos en relación con los procesos de regularización dominial:

- Tiempos. Se estima que, con la normativa vigente, en Argentina el tiempo promedio de regularización total un barrio es de 20 años.
- Participación de distintos organismos y niveles de gobierno de distinta escala (municipio, provincia, nación).
- Falta de capacidades técnicas en los diferentes niveles del gobierno para abordar estos temas.

Los procesos de regularización involucran a más de 500.000 inmuebles en el país, donde la mayoría son de propiedad privada. La escala de la intervención presenta un gran desafío y costos muy importantes. Al momento, se vuelve inaccesible para los municipios que, a la vez, no suelen explorar herramientas alternativas para asegurar la seguridad de la tenencia.

En este marco, resulta un desafío pensar mecanismos para garantizar la sustentabilidad a los procesos. Es decir, qué intervenciones es necesario impulsar para que dichos inmuebles o tierras sigan cumpliendo su función social, sin entrar en la dinámica de mercado ni caer en nuevos tipos de informalidad. En este contexto, resulta clave la articulación efectiva con el Plan Nacional de Suelo dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Una fortaleza que se destaca en el accionar de la SISU, es la suspensión de desalojos (200 aproximadamente) y las posibilidades –simbólicas y materiales– que brinda para las poblaciones de los barrios populares el acceso al Certificado de Vivienda Unifamiliar.

Con relación a la participación

- Se posee una noción de participación amplia que incluye la generación de espacios de participación vecinal, así como la promoción de programas e intervenciones que atiendan las necesidades barriales y promuevan el desarrollo comunitario y socio-productivo. En ese marco, la SISU cumple un rol de acompañamiento de las UE, a partir de un seguimiento constante y el acercamiento de distintas herramientas para desarrollar esta dimensión en los barrios populares (manuales, protocolos, diseños de talleres, relevamientos)
- Se solicita la creación de MIB en todos los territorios donde se desarrollan obras. La creación de estas instancias está bajo responsabilidad de las UE, pero desde los referentes territoriales de la SISU se hace un seguimiento para que ello suceda. En dichas instancias se trabaja sobre las problemáticas del barrio, las obras a realizar, los problemas emergentes, se planifican intervenciones futuras, etc.
- Desde la SISU se desarrollan una serie de herramientas para corroborar que los proyectos sean acordes a las necesidades barriales, entre las que destacamos entrevistas a organizaciones territoriales y charlas con vecinos (verificaciones territoriales). Existe un balance constante para seguir conociendo el impacto subjetivo y material de las intervenciones y que las mismas se guíen en pos de lo que los vecinos plantean.

- En aquellos proyectos donde hay relocalizaciones, se implementa además una herramienta llamada Diagnóstico Integral Barrial (DIB). Este también se utiliza cuando resulta necesario para fortalecer la información que se tiene acerca del barrio y su composición.
- Se parte desde la perspectiva de que la SISU garantiza derechos negados y, como las obras están principalmente dirigidas a la dotación de servicios, no se les pregunta a las familias si están de acuerdo o no con esta intervención. Pero si se trabaja en las instancias participativas para que las obras sean apropiadas por el barrio, se realicen modificaciones acordes a las necesidades locales, etc.
- Las dificultades parecen acentuarse en aquellas jurisdicciones en las que la UE no cuenta con equipo social. En los casos en las que las UE tengan muchas dificultades para acompañar el proceso, los equipos regionales intentan responder a la falta de equipo social, generando las instancias participativas.

Anexo 1. Listado de personas entrevistadas

Entre los meses de diciembre de 2022 y abril de 2021 e llevaron a cabo 13 entrevistas a referentes técnico-políticas y especialistas en la temática. A continuación, se presenta el listado de personas entrevistadas.

Listado de personas entrevistadas	
Nombre	Cargo
Agustín Algorta	Director de Acceso al Suelo Urbano
Álvaro Llambi	Director Nacional de Desarrollo Socio-Comunitario
Carolina Ubalde	Coordinadora Técnica
Esteban Vallone	Director Nacional de Desarrollo Urbano
María del Mar Murga	Coordinadora de Gestión Territorial
Mariana Aranovich	Coordinadora ReNaBaP
Tobías Giménez Hutton	Director Desarrollo de Proyectos
Horacio Errubidarte	Referente Zonal NEA (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones)
Morena Patrizio	Referente Zonal de las Regiones Bs. As. Interior y Costa (zona sur) y Patagonia (Río Negro, Neuquén y Chubut)
Santiago Chudnovsky	Director de Ejecución de Obras
Florencia Yaccarino	Coordinadora de Ejecución de Mi Pieza
Guillermina Storch	Referente de CTEP - Mesa Nacional de Barrios Populares
Giselle Aguirre	Jefa de Gabinete de la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano

Anexo 2. Normativas y documentos oficiales analizados

- Ley N° 27.453
- Informe Semestral (2021), Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social
- Informe de gestión anual (2021), Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social
- Informe Semestral (2022), Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social
- Informe final “integrar es salud”, Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social
- Instructivo Operativo Línea de Acción A “Integración Socio Urbana de Barrios Populares ReNaBaP”: Obras en B. Populares
- Instructivo operativo para la tramitación de expedientes y rendición de cuentas documentada de convenios para la implementación de proyectos de integración socio urbana

- Marco de reasentamiento, Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social
- Guía para el abordaje social de proyectos FISU – Municipios y Provincias, Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social
- Decreto 358/2017 - Incorporación. Decreto N° 2670/2017.
- Decreto N° 819/2019
- Resolución: RESOL-2020-52-APN-MDTYH
- Organigramas de la SISU y particularmente de la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, provistos por la SISU
- Listado de proyectos ejecutados, provistos por la SISU
- Presentación titulada “Líneas programáticas”, provista por la SISU
- Detalle de obras de integración socio urbana, página web: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/proyectos/detalle-de-obras>
- Detalle de obras en barrios populares: página web: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/obras/obras-en-barrios-populares>
- Fondo para la integración socio urbana, página web: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/obras/obras-en-barrios-populares>
- Líneas de financiamiento internacional, página web: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/proyectos/fuentes-de-financiamiento/financiamiento>
- Argentina Unida por los Barrios Populares, página web: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/obras/fuentes-de-financiamiento/programa-argentina-unida-por>
- Programas, líneas de trabajo y presentaciones de proyectos, página web: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana/programas-lineas-de-trabajo-y-presentacion-de-proyectos>

Acerca de los autores y las autoras



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

María Victoria Boix

– [Directora del Programa de Ciudades de CIPPEC](#)

Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella y candidata a Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés.

Mauro Solano

– [Director de Estado y Gobierno en CIPPEC](#)

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), con posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Cursó el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM).

María Mercedes Di Virgilio

– [Investigadora asociada del Programa de Ciudades](#)

Doctora en Ciencias Sociales (UBA) e Investigadora Principal del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Denise Brikman

– [Consultora Especialista](#)

Lic. en Sociología (UBA), Magister en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (FADU/UBA), Doctora en Ciencias Sociales (FSOC/UBA). Investigadora asistente en CONICET. Investigadora del Área de Estudios Urbanos de IIGG/FSOC-UBA.

María Clara Esteban

– [Coordinadora del Programa Ciudades de CIPPEC](#)

Lic. Ciencia Política (UBA). Diplomatura Superior en Organizaciones de la Sociedad Civil (FLACSO). Candidata a magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM - Georgetown y Universidad de Georgetown). Diplomatura en Ciudades y Políticas Urbanas (UTDT).

Nicolás Dino Ferme

– [Coordinador del Programa Ciudades de CIPPEC](#)

Lic. Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Maestrando en Antropología Social (UNSAM/IDES). Maestrando en Economía Urbana (UTDT).

Mercedes Najman

– [Consultora Especialista](#)

Lic. en Sociología (UBA), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, Doctora en Ciencias Sociales (FSOC/UBA). Investigadora asistente en CONICET. Investigadora del Área de Estudios Urbanos de IIGG/FSOC-UBA.

Los autores y autoras agradecen la colaboración en este proyecto a Emiliano Arena, Manuel Vilardo y María Victoria Marco del equipo de CIPPEC. Se agradecen las contribuciones y el diálogo permanente del equipo de SISU: Fernanda García Monticelli, Paula Ramírez, Giselle Aguirre, Julia Mondini, Sebastián Rohr, Agustín Territorial y Felipe Mesel.

Para citar este documento:

Boix, M., Brikman, D., Di Virgilio, M., Esteban, C., Ferme, N., Najman, M., Solano, M. *Análisis de la oferta programática de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Documento de Trabajo N°224. Buenos Aires: CIPPEC.



Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec