



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

tema 1

Conceptualizaciones en torno a la integración socio urbana de los barrios populares



Secretaría de Integración
Socio Urbana



INTRODUCCIÓN

¿Qué entendemos por integración socio-urbana de los Barrios Populares?

El acceso al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores más postergados de nuestra sociedad, históricamente y por diversos motivos, estuvo relacionado con la ocupación de terrenos en condiciones de extrema precariedad. La falta de políticas adecuadas consolidó esta estrategia como única posibilidad para acceder a un lugar donde vivir para gran cantidad de familias y personas. De esta forma se consolidaron en el país más de 5.600 barrios populares (comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales) que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación irregular en la tenencia del suelo.

Estos barrios, cuyos orígenes pueden encontrarse a partir de la década del 30, son el reflejo de un modelo económico y político profundamente excluyente y desigual. Por un lado, las escasas condiciones materiales de supervivencia y reproducción de la vida en las zonas rurales (principalmente producto de la creciente industrialización) generan su despoblamiento y la migración de sus habitantes hacia las ciudades. Y por otro lado, como un factor importante, entre otros, se encuentra la expansión arbitraria y especulativa del mercado inmobiliario que se desarrolló casi intrínsecamente acompañada al crecimiento de las ciudades .

Nuestra Constitución Nacional y diversos tratados internacionales reconocen el derecho a la vivienda digna para todas las personas (arts. 14 bis y 75, inc. 22, de la CN y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Sin embargo, la vulneración de este derecho constitucional ha sido y es una constante en la historia de nuestro país.

La ausencia de una regulación del mercado inmobiliario que ponga en el centro a las personas tiene como una de las principales consecuencias que hoy en Argentina existan más de 5 millones de personas sin este derecho garantizado.

Las concepciones para “resolver” esta problemática, fueron muchas a lo largo de la historia. Por ejemplo, podemos mencionar cómo la última dictadura cívico-militar de los años '70, buscó la erradicación total de las villas y asentamientos precarios. Esta decisión, más allá del componente ideológico, se sustentaba en el interés económico de desocupar las tierras para la construcción de grandes emprendimientos inmobiliarios sobre esos suelos. Este momento representa un quiebre con las políticas de planes de vivienda planificadas anteriormente; por el contrario, primó el objetivo de explotar al máximo la posibilidad de hacer negocios e instaurar definitivamente el modelo neoliberal en lo económico, social y cultural.

Con la nueva democracia iniciada en 1983 cobró fuerza la idea de la reurbanización o integración socio-urbana. El concepto de reurbanización aparece como reconocimiento de las formas urbanas existentes y a partir de ello, implementar políticas para sus mejoras. Sin embargo, esto no significó abandonar el modelo de especulación y negocio de las tierras por parte de los sectores inmobiliarios. El nuevo paradigma no garantizó políticas que logren la urbanización definitiva, la titularidad de las tierras por parte de sus habitantes, ni una planificación integral, de alcance nacional, que incluya prioritariamente a los sectores más vulnerados, es decir, todas las condiciones necesarias para lograr cambios significativos que den solución a esta problemática estructural en nuestro país. Además, las sucesivas crisis económicas que sobrevinieron tuvieron en general como una de sus principales consecuencias el empobrecimiento de sectores que ya no pudieron seguir pagando los alquileres en las ciudades, motivo por el cual cada vez más personas debieron generar estrategias para tener un lugar donde vivir.

Frente a esta situación, las organizaciones sociales y los propios vecinos y vecinas se dieron distintas estrategias para la implementación de procesos de integración urbana que aspiren a la transformación del espacio urbano y para que sus habitantes puedan ejercer plenamente sus derechos sociales, culturales, económicos y ambientales, tal como lo establece nuestra Carta Magna.

A partir de la movilización popular y la organización de los movimientos sociales, bajo las consignas de “tierra, techo y trabajo” se ha logrado poner en agenda en los últimos años esta política, considerando que debe ser implementada de forma urgente y siendo absolutamente necesaria.

Así es como se desarrolla en nuestro país un trabajo de relevamiento de escala federal, encabezado por las organizaciones sociales: CTEP, CCC, Barrios de Pie, Cáritas y TECHO en gestión con el Estado Nacional.

Trece mil relevadores, vecinos y vecinas de los barrios recorrieron cada barriada humilde con un mapa en sus manos y una aplicación en su celular, y producto de ese enorme trabajo sin precedentes se pudo consolidar la información que luego daría nacimiento e institucionalidad al ReNaBap.

El Registro Nacional de Barrios Populares y la Ley 27.453

Así, luego de un proceso de lucha y trabajo por su reconocimiento, mediante el Decreto 358/2017 se creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), reconociendo la existencia de éstos en todo el país y conformando **por primera vez en la historia argentina** una base de datos oficial con información georreferenciada.

Lo novedoso del decreto es, además, que avanza a nivel normativo en una **definición de barrio popular**: esto incluye a todos aquellos barrios que se encuentren 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).

A su vez, la norma crea el Certificado de Vivienda Familiar (que más adelante detallaremos), instrumento que se otorga a los o las responsables de las viviendas.

El relevamiento permitió también construir un diagnóstico de la situación. Hasta el año 2016 en nuestro país se contaban 4.416 barrios populares donde vivían alrededor de 5 millones de personas. Pero también se conocieron otros datos escalofriantes: en el siglo XXI el 69% de sus habitantes no tiene acceso formal a la electricidad, el 89% no tiene acceso formal al agua potable, el 98% no tiene acceso formal a la red cloacal y el 99% no tiene acceso formal a la red de gas natural y la mayoría de las familias no es la titular dominial de su vivienda.

En 2018 llegó la Ley 27.453, el marco normativo que permitió avanzar en una política pública para dar respuesta a las problemáticas visibilizadas en el ReNaBaP. La ley fue aprobada por unanimidad. Además de establecer 4416 barrios populares, la misma **declara de utilidad pública y sujeta a expropiación la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los barrios populares relevados y suspende los desalojos en estos barrios por 4 años.**

La Ley 27.453 ha recogido una **definición amplia de Integración Socio Urbana**, ya que en su art. 1º establece que se entiende por ésta *“al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.”*

En el año 2021, El decreto 880/2021 amplía el RENABAP a los barrios creados hasta el 31 de diciembre de 2018 y faculta al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a actualizar el registro dentro de los siguientes 90 días hábiles. De esta forma, muy recientemente, la Resolución 483/2022 actualiza el RENABAP a **5.687** barrios populares conformados hasta el 31 de diciembre de 2018.

Esta ampliación también permitió hacer nuevas lecturas en torno al acceso a los servicios y otras problemáticas que abordaremos más adelante.

La Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) es el organismo creado para llevar adelante las acciones vinculadas al cumplimiento de la ley 27.453, que establece que deben desarrollarse procesos de integración socio urbana y regularización dominial en los 5.687 barrios que se encuentran en el Registro Nacional de Barrios Populares.

Bajo este marco normativo, y a la luz de los desafíos de la nueva gestión para saldar una deuda histórica con los sectores más postergados de nuestro pueblo, este curso se propone brindar las herramientas para que aquellos/as agentes de la Administración Pública Nacional con competencias en la temática puedan recurrir a las herramientas jurídicas y de políticas públicas para la intervención social en barrios populares de la Argentina. También deseamos generar un suelo que permita la integración de diferentes políticas, convocando a todos los y las trabajadores del Ministerio a apropiarse de los contenidos que compartimos y utilizarlos también en el diseño, acompañamiento e implementación de las políticas que estén desarrollando en sus áreas de trabajo.

Como cuestión previa vamos a situar el marco general de derechos humanos, para poder comprender en profundidad desde dónde enfocamos la pertinencia del Registro Nacional de Barrios Populares, la política objeto de la integración sociourbana, y que iremos desarrollando a lo largo de la presente capacitación.

Antecedentes normativos

Existe un vasto marco normativo, a nivel nacional e internacional, que establecen el derecho a la vivienda, el acceso a los servicios básicos y a un hábitat digno, como derechos fundamentales de todos los habitantes de nuestro país.

1.1. Derecho a una Vivienda Digna y a un Hábitat Adecuado

El derecho humano a una vivienda digna está reconocido en nuestra Constitución Nacional y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos, con raigambre constitucional por imperio del Artículo 75° inciso 22° de nuestra Carta Magna.

A continuación, haremos un breve repaso por estos instrumentos a fin de comprender su relevancia:

- El derecho a una vivienda digna encuentra su reconocimiento en el Artículo 14° Bis de nuestra Constitución Nacional : (...) “ El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.
- El acceso a la vivienda es un derecho humano universal consagrado por la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS en el año 1948, mediante el artículo 25 de la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS

HUMANOS.

- La ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, mediante la Resolución denominada “DECLARACIÓN DEL MILENIO”, de fecha 8 de septiembre de 2000, identificó a la pobreza urbana como una de las metas a superar, comprometiéndose sus Estados Miembros a mejorar la vida de al menos CIEN MILLONES (100.000.000) de habitantes de barrios marginales para el año 2020.
- En la Nueva Agenda Urbana adoptada en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE (Hábitat III – Quito, 2016), los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a incrementar la seguridad de la tenencia para todos, reconociendo la pluralidad de tipos de tenencia, y a promover la implementación de programas de desarrollo urbano sostenible con estrategias centradas en las necesidades de vivienda y de las personas.
- El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en su Artículo 11 establece que - 1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
- El derecho a la vivienda digna o adecuada significa “disponer de un lugar donde poder aislarse si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” . Es decir, se trata de un derecho que no puede ser interpretado en forma estricta o restrictiva, y no puede ser equiparado “con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza”(Comité DESC, OG N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, [link](#)).

1.2. Servicios Públicos, Servicios Básicos, Derechos Humanos

Se considera servicio público al que es declarado como tal por ley, que cumple una función esencial de interés general y es de titularidad del Estado (aun cuando exista delegación de su gestión en privados). La prestación debe ser regular y continua.

Como en el caso de la vivienda digna, distintas normas nacionales e internacionales establecen o regulan que los servicios públicos son esenciales para el desarrollo y el bienestar pleno de los seres humanos. Veamos algunas:

- La Asamblea General de las Naciones Unidas estableció, el 28 de Julio de 2010, mediante su Resolución A/RES/64/292, que el acceso seguro a agua potable salubre y al saneamiento son un derecho humano fundamental para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos.
- Además de esto, el acceso seguro al agua, el saneamiento y la energía forman parte de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible aprobados por la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas del año 2015.
- También, en las sucesivas Declaraciones y Resoluciones adoptadas en las distintas Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat), nuestro país ha reconocido que el acceso a una vivienda segura y salubre y a los servicios básicos es indispensable para el bienestar físico, psicológico, social y económico del ser humano.
- En ese mismo sentido, la Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 15 sobre el derecho al agua en su introducción dice: “El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos” y en su punto 2: “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.”
- Respecto a las obligaciones de los Estados, habla en el punto 26: “La obligación de cumplir exige que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas”.
- Las leyes 15.336 y 24.065, ambas regulatorias del Régimen de la Energía Eléctrica, establecen que la distribución de electricidad es un servicio público.
- El Decreto 516/2015 crea el Programa de Inclusión Eléctrica Nacional (PROINEN). En sus considerandos expresa: “la energía eléctrica es entendida como un bien esencial para el desarrollo social y regional, por lo que resulta necesario asegurar el acceso al suministro en condiciones de seguridad adecuadas para todos los usuarios.”
- En el Decreto 303/2006 de Rescisión del Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A., en sus considerandos declara al agua como Derecho Humano: “Que, a la luz de lo señalado, mientras que AASA concibe al agua potable exclusivamente desde una perspectiva de economía de mercado, el Estado pretende que, sin perjuicio de constituir un bien

económico, sea valorado y gestionado como lo que es: un bien social y cultural, que en clave jurídica se traduce como Derecho Humano”.

- El máximo Tribunal Provincial de Buenos Aires tiene dicho que “el derecho humano al agua es un derecho de todos a disponer de una cantidad suficiente de agua salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico” (párr. 2 de la O.G. nro. 15)” (SCBA LP A 69021 S 08/07/2008 Juez NEGRI SD).
- El Consejo de Derechos Humanos de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) adoptó mediante la Resolución A/HRC/20/L13 del 29 de junio de 2012, referida a la Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, en el punto referido a la Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet el reconocimiento a “la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas”, exhortando “...a los Estados a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países.”
- La Ley N° 27.078 declaró “de interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, estableciendo y garantizando la completa neutralidad de las redes”; ello con el objetivo de posibilitar el acceso de la totalidad de los y las habitantes de la REPÚBLICA ARGENTINA a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad y por el artículo N° 15 de la citada norma se reconoció “el carácter de servicio público esencial y estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en competencia al uso y acceso a las redes de telecomunicaciones, para y entre licenciatarios de Servicios de TIC”.

La numerosa normativa internacional y local exhorta a los Estados a cumplir con el derecho a una vivienda digna, acceso a los servicios básicos para todos sus habitantes y establecer los mecanismos pertinentes para concretarlo.

Sin embargo, los servicios continúan sin llegar a la mayoría de los barrios populares y las familias continúan habitando en condiciones de precariedad. Así se concluye en el Informe de RENABAP de 2021, donde surge que el 66% de los barrios no cuenta con acceso formal a la energía eléctrica; el 90% no accede formalmente a una red de agua potable; el 97% no posee sus viviendas conectadas a una red cloacal; y prácticamente ningún barrio (98%) tiene construida la red de gas natural. El 30,8% se calefacciona con energía eléctrica.

Además, son muchos otros los derechos que se ven limitados por la falta de acceso a estos que venimos mencionando. La multiplicación de vulneraciones es grande, y va desde la dificultad de poder acceder a ir a la escuela los días de lluvia a las múltiples enfermedades que se desprenden por el hacinamiento y la precariedad.

Por lo tanto, entendiendo el acceso a la vivienda digna y a los servicios públicos como un derecho humano básico y pensando los barrios populares en su entramado urbano, consideramos que el concepto de Integración Socio Urbana propuesto ofrece la posibilidad de abordar integralmente la problemática para dar una solución a los más de cinco mil seiscientos barrios que hoy integran el Registro del RENABAP.

Toda esta primera aproximación cobra especial relevancia para lo que pretendemos abordar en las próximas unidades, y además, para fundamentar sobre qué antecedentes se pensó la confección del Registro Nacional de Barrios Populares, la importancia del Certificado de Vivienda Familiar para las familias que allí habitan, las políticas públicas que se diseñan de manera integral desde la SISU y por qué la política de Integración Socio Urbana ofrece una respuesta ante una problemática histórica de exclusión y marginalidad.



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

