

## **La política de integración sociourbana en el Área Metropolitana de Mendoza.**

Recibido: 05/09/2025

Aprobado: 16/12/2025

**Virginia Miranda Gassull - vmiranda@mendoza-conicet.gob.ar**

Instituto de Ambiente, Hábitat, Energía y Ambiente (INAHE) del CONICET Mendoza, Argentina. Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) y Universidad Juan Agustín Maza (UMAZA).

**Florencia Ginestar - fginestar@mendoza-conicet.gob.ar**

Instituto de Ambiente, Hábitat, Energía y Ambiente (INAHE) del CONICET Mendoza, Argentina. Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO).

**Chisaki Melissa Nataly Guibo - arqchisakiguibo@gmail.com**

Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza Argentina.

**Federico Berná Vaccarino - fberna@mendoza-conicet.gob.ar**

Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) - Instituto de Ambiente, Hábitat y Energía (INAHE)

**Resumen** Desde el 2016 se crea en Argentina el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y, a partir de 2018, con la sanción de la Ley N°27453/18 de Integración Socio Urbana de barrios populares; se crea la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) como una política que visibiliza, sistematiza y mejora la calidad sociohabitacional de los barrios populares del país. Se analiza la implementación de la política de integración sociourbana entre 2016 y 2024, en tres etapas correspondientes al período de ejecución de la política en la provincia de Mendoza, desde dos dimensiones: carácter institucional de la política y

urbano-ambiental. Se combinan fuentes oficiales sobre datos sistematizados del RENABAP con el desarrollo de entrevistas semiestructuradas y análisis del discurso de funcionarios públicos, técnicos/as que trabajan en la SISU, empleados municipales, movimientos sociales y organizaciones de base que son parte de la política. Los principales resultados arrojan que la política se ha ejecutado en todo el territorio provincial y que los avances por municipio están asociados a la capacidad de adaptación y reconocimiento de la comuna local. Si bien ha existido una gran cantidad de dificultades, se han desarrollado 36 proyectos de obras tempranas (POT) y 1 proyecto ejecutivo general (PEG) a gran escala.

**Palabras claves** política urbana; procesos históricos; ciudad grande; pobreza; barrios

**Abstract:** The National Registry of Popular Neighborhoods (RENABAP) was established in Argentina in 2016. Since 2018, with the enactment of Law No. 27453/18 on the Socio-Urban Integration of Popular Neighborhoods, the Secretariat for Socio-Urban Integration (SISU) has been established as a policy that makes visible, systematizes, and improves the socio-housing quality of the country's popular neighborhoods. This paper analyzes the implementation of the socio-urban integration policy between 2016 and 2024, in three stages corresponding to the policy's implementation period in the province of Mendoza, from two dimensions: the institutional nature of the policy and the urban-environmental nature. This paper combines official sources on systematized data from RENABAP with semi-structured interviews and discourse analysis of public officials, technicians working in SISU, municipal employees, social movements, and grassroots organizations involved in the policy. The main results show that the policy has been implemented throughout the province, and that progress by municipality is linked to the local community's capacity for adaptation and recognition. Although there have been numerous challenges, 36 early works projects (EWPs) and one large-scale general executive project (GEP) have been developed.

**Keywords:** urban policy; historical processes; large city; poverty; neighborhoods

## Introducción

A finales del siglo XX, la política de urbanización principal en Argentina ha sido mediante los Programas de Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA) que promueven políticas integradas e integrales de mejoramiento de los asentamientos humanos y han ido de la mano de las

operatorias masivas de construcción de vivienda nueva, primando un enfoque facilitador. La política de integración socio urbana, activa desde el 2016 con el RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares), inicia una nueva etapa de las políticas urbano-habitacionales de Argentina. Resulta interesante reconstruir las diferentes etapas de la implantación de la política en vistas a los cambios políticos y los modelos de intervención estatal que establecen la correlación de fuerzas y la configuración de los procesos de urbanización alcanzados. En particular se hace foco en cómo se implementa en la provincia de Mendoza, donde el poder político ha estado fuertemente tensionado con la aceptación e implementación de la política de integración sociourbana, y cómo se ha adecuado en la última etapa desde finales del año 2023.

Sobre los procesos de urbanización es importante remarcar el rol de los servicios urbanos como elemento clave en la distribución y acceso al derecho a habitar (Miranda Gassull, 2022). Desde los organismos internacionales (BID, 2020; ONU HÁBITAT, 2022; BM, 2023) se enfatiza que la inversión en infraestructura de servicios públicos tiene un efecto multiplicador sobre la economía, creando empleo y mejorando la productividad. Sin embargo, también advierten sobre los desafíos de financiamiento y gobernanza, destacando la necesidad de asociaciones público-privadas bien reguladas para cerrar la brecha de infraestructura. En contrasentido, Pradilla Cobos (2010) argumenta que los organismos internacionales a menudo aplican recetas estandarizadas en los países de la región latinoamericana que son ineficientes o no se pueden ejecutar en los territorios. Asimismo, el autor manifiesta que en la región se promueven muchas veces un modelo de urbanización neoliberal aumentando la desigualdad, la reafirmación de procesos históricos de pobreza urbana. Sobre esto, Adelantado (2000) afirma que una de las limitaciones del poder político social (urbano) como transformador de las desigualdades sociales; es la imposibilidad de cristalizar las causas de la desigualdad capitalista en términos de los derechos de la propiedad (específicamente la propiedad privada de la tierra y el suelo urbano).

Para Harvey (2013) la falta, mala calidad y deficiencia de infraestructuras en barrios empobrecidos no es accidental, sino el resultado de políticas de desarrollo geográfico desigual que priorizan las áreas más rentables y de mayor recaudación prestataria. A partir de ello expone que las infraestructuras como bienes comunes de acceso a los servicios básicos, que deben pensarse como políticas urbanas para la redistribución y la inclusión social en las ciudades. Los aportes de Pérez (2016) reconocen a los servicios básicos como bienes comunes

de consumo colectivo, es decir que no pueden ser producidos por los esfuerzos individuales o familiares, sino que se necesitan de las estructuras sociales y de la producción colectiva, en general con intervención del estado, para lograr la materialización de las redes de servicios urbanos. En este sentido, las políticas de urbanización deben entenderse en el contexto de un capitalismo dependiente que excluye a una parte significativa de la población del acceso formal a bienes urbanos, como la vivienda y los servicios. Según el autor, la urbanización en la región es el resultado de la coexistencia de lógicas distintas: la del mercado (para la población con poder adquisitivo), la del Estado (a través de políticas públicas) y la popular (mediante la autoconstrucción y ocupación de suelo informal). Las políticas de urbanización deben, por lo tanto, reconocer y dialogar con estas lógicas heterogéneas en lugar de ignorar la producción popular. Sobre la provisión de servicios urbanos (agua, electricidad, transporte) es un acto profundamente político. Las políticas públicas a menudo son reactivas a esta realidad, en lugar de ser planificadas y equitativas.

Desde el diseño de la política de urbanización de la SISU, la integración sociourbana se entiende como el conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura; el acceso a los servicios; el tratamiento de los espacios libres y públicos; la eliminación de barreras urbanas; la mejora en la accesibilidad y conectividad; el saneamiento y mitigación ambiental; el fortalecimiento de las actividades económicas familiares; el redimensionamiento parcelario; la seguridad en la tenencia y la regularización dominial.

En el informe oficial del gobierno nacional del período 2016-2019 se publica que el término barrios populares (ver fig.1) surge de un relevamiento de la Asociación Civil TECHO (2016). Los barrios populares se distinguen según la clasificación de “asentamiento” (densidad baja y trama regular) que representa el 84% del total del país y las “villas” que representan el 16% restante (consideradas como altamente densificadas y de entramado irregular). Los indicadores para identificar un barrio popular son netamente físicos y urbanos, sólo contemplan el componente social en el relevamiento de los hogares, una vez que ya fueron identificados como hogares ubicados en barrios populares.

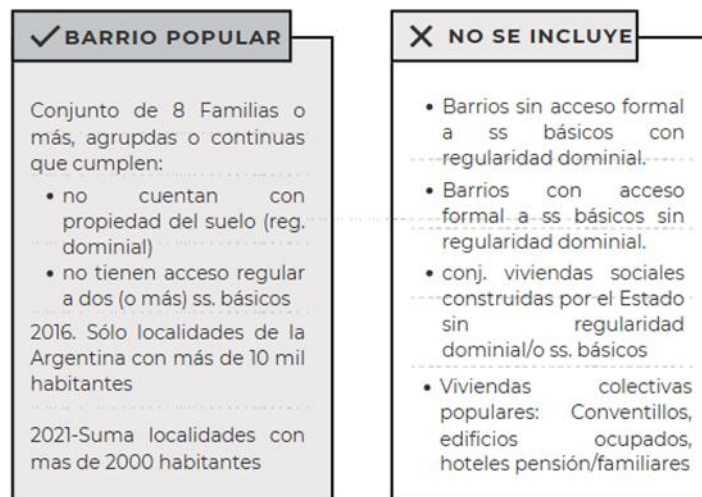


Figura 1: Indicadores para definir un Barrio Popular. Fuente: Elaboración propia en base a manual metodológico en página oficial RENABAP, diciembre 2024.

El objetivo del trabajo es analizar la ejecución de la política de integración sociourbana en el período 2016-2024, desde la interrelación de actores y la implementación territorial en el Área Metropolitana de Mendoza. El diseño metodológico combina fuentes oficiales sobre datos sistematizados del RENABAP con el desarrollo de 12 entrevistas semiestructuradas y análisis del discurso de funcionarios públicos, movimientos sociales y organizaciones de base que son parte de la política. Asimismo, se entrevista a técnicos/as que trabajan en la SISU, entidades públicas municipales y provinciales y a referentes de la Mesa de Barrios Populares, como un órgano consultor externo a la estructura institucional de la SISU y de las organizaciones.

Los interrogantes del trabajo buscan conocer el estado de situación de la implementación de la política de integración sociourbana en Mendoza, a partir de los actores involucrados y los efectos de la ejecución de la política en el territorio provincial. Se parte del supuesto que la política de integración sociourbana provincial favorece la erradicación de la pobreza urbana a partir de promover procesos de urbanización multiactorales e integrales que impactan en el desarrollo territorial. Si bien se reproduce desde un enfoque distribuidor que comprende a los servicios urbanos como un derecho básico favoreciendo la calidad de vida de los barrios populares, posee núcleos problemáticos mejorables respecto a la adecuación de respuestas a los contextos locales institucionales y territoriales.

Para responder estos supuestos, se emplea un diseño metodológico basado en dos dimensiones de análisis que ordena el trabajo:

1. Carácter institucional de la política (vínculos con empresas prestatarias de servicios, coordinación multinivel -provincial y municipal-, organización y funcionamiento interno de la SISU, principales proyectos en ejecución).
2. Dimensión socio-urbano (relación con los procesos de planificación urbana y territorial existentes en la provincia; cómo se inserta en la producción de nuevos barrios; cómo se integra la perspectiva de género a la política urbana).

### Los barrios populares de Mendoza, concentración en el Área Metropolitana de Mendoza.

Para el procesamiento de datos se toman tres niveles geográficos: nacional, provincial y el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) (como objeto de análisis principal del trabajo). La provincia de Mendoza concentra el 6% del total de Barrios Populares relevados del país, que están concentrados en un 62% en la periferia del Área Metropolitana de Mendoza (Figura 2).

Un dato interesante que recopila el Observatorio de Barrios Populares es el año de creación del barrio, lo que permite inferir las etapas y épocas de expansión de barrios populares. Cabe aclarar que varios barrios tienen más de una época de creación, porque señalan origen, y/o expansión del barrio.

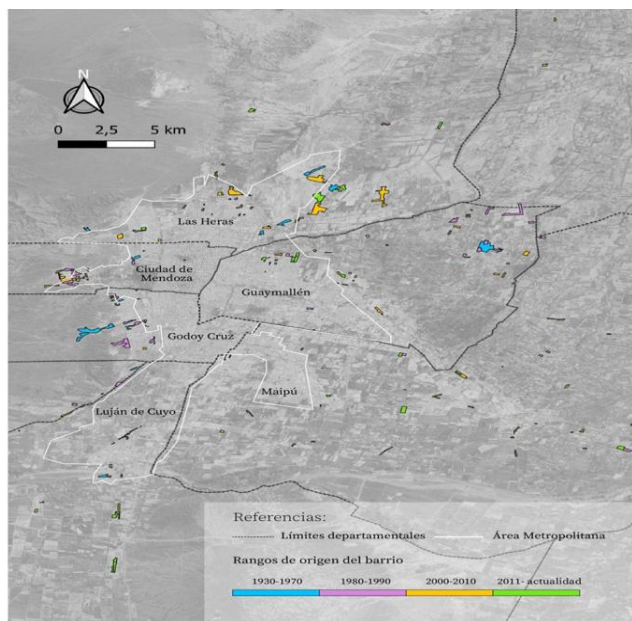


Figura 2: Total de Barrios en AMM según localización y fecha de origen/expansión. Fuente: Elaboración propia, 2025.

En la comparación de los tres niveles, se observa que entre las décadas del '30- '70, Mendoza estuvo por debajo del promedio nacional de origen y expansión de barrios populares (ver figura 3).

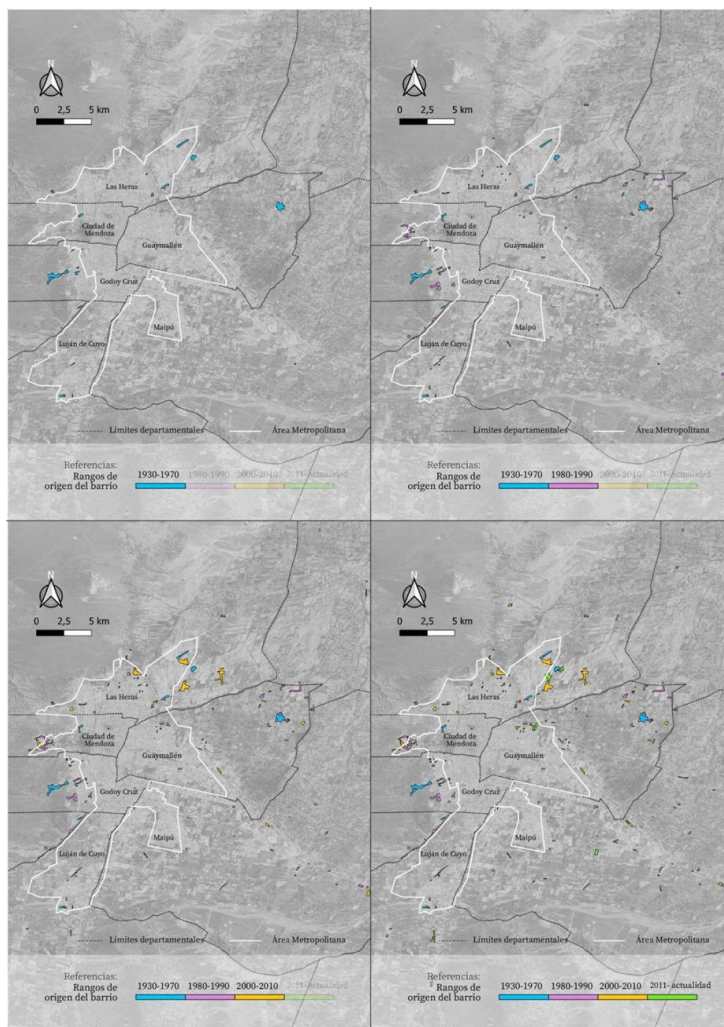


Figura 3: Proceso histórico espacial de localización de Barrios Populares en Mendoza. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Sólo se distinguen barrios característicos en zonas pedemontanas de los departamentos de Ciudad de Mendoza y Godoy Cruz como el Campo Papa, Tres Estrellas, Barrio La Gloria, Urundel, entre otros (Miranda Gassull y Dalla Torre, 2024:3). Los cuales presentan, aún en la actualidad, características de precariedad urbana. Es importante destacar que la Ciudad de Mendoza registra una de las barriadas populares más antiguas y grandes de Mendoza, con un total de población de más de 25.000 habitantes y más de 35 barrios en su interior (Miranda Gassull, 2019). En este periodo también se observan los primeros barrios en los

departamentos de Las Heras (B°Ruta 40 3282, Pascual Segura) y Luján de Cuyo, según los registros relevados del RENABAP.

Hacia la década de los ochenta, con la vuelta de la democracia y el devastador terremoto de 1985, en la provincia se produjeron niveles altos de precarización habitacional; con un aumento significativo de barrios populares y expansión de la población del AMM hacia áreas periféricas, con una modalidad de baja densidad, y dispersión territorial. El departamento de Godoy Cruz fue el que más creció en la década, con un 30% de barrios como Campo Papa, Tres Estrellas, Barrio La Gloria, Urundel entre otros (Miranda Gassull y Dalla Torre, 2024). Luego, la capital de Mendoza con nuevos barrios en la Barriada La Favorita conformada por 8 barrios: Andino, Nueva Esperanza, Cipolletti, Los Paraísos, Nuevo Amanecer, La Favorita Vieja, Favorita Nueva y Los Quince (Miranda Gassull, 2019). Y, por último, Luján de Cuyo creció más de 14%, con barrios como el Valle Encantado.

Hacia la década del 2000 (ver Figura 4) se observó una marcada diferencia en el AMM en relación al promedio nacional. El período presenta un crecimiento exponencial de barrios populares en Mendoza, lo que se explica en relación al crecimiento urbano territorial como ciudad intermedia. En estudios de la extensión territorial del AMM sobre un periodo de 26 años, se expresa que ha aumentado en más de un 200% (Plan de Acción “Área Metropolitana de Mendoza Sostenible, 2017; Miranda Gassull, 2019). En este sentido, se infiere que dicha expansión ha estado asociada también al crecimiento de la pobreza urbana y la informalidad. El 61% del total de barrios relevados del AMM se originaron a partir de la década del 2000, más de 10 puntos por encima de la media nacional. Este contexto de crisis (2001) manifestó la expansión de la ciudad con altos grados de déficit habitacional y dificultades de acceso a una vivienda propia; a la vez que se observa la expansión de barrios existentes del siglo XX.

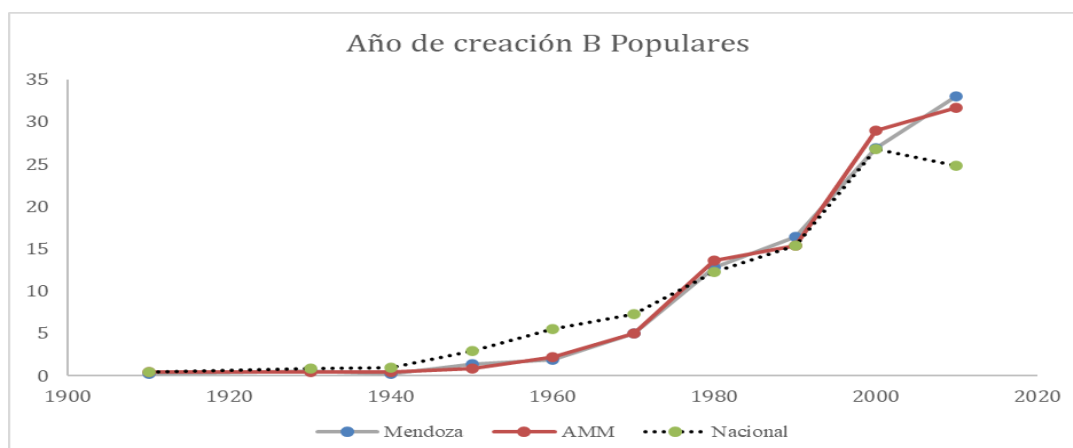


Figura 4: Evolución de Barrios Populares comparado en el promedio nacional, Provincial (Mendoza) y Área Metropolitana de Mendoza. Elaboración propia en base al Observatorio de Barrios Populares, 2025.

Respecto al acceso a los servicios básicos en forma comparativa (Figura 5) se observa que los barrios del AMM indican un estado crítico y deficitario respecto a la regularización de las conexiones eléctricas y las redes de agua potable, con un total de 20 puntos porcentuales por encima de la media nacional. Asimismo, se observa que en el AMM es donde predomina mayor precariedad urbana en los principales servicios básicos (superando en 10 puntos porcentuales la media provincial). Más de la mitad de los barrios populares realizan el manejo de efluentes cloacales por pozo ciego y/o con cámara séptica (en los tres niveles analizados). En el AMM predomina la cocción a gas en garrafa (93%) y la calefacción en garrafa (20%), por encima de la media nacional. La principal forma de calefacción de los barrios es a través del uso de biomasa (leña) o carbón (58%), valores que también superan la media nacional (38%), nivel donde predomina la calefacción por energía eléctrica.

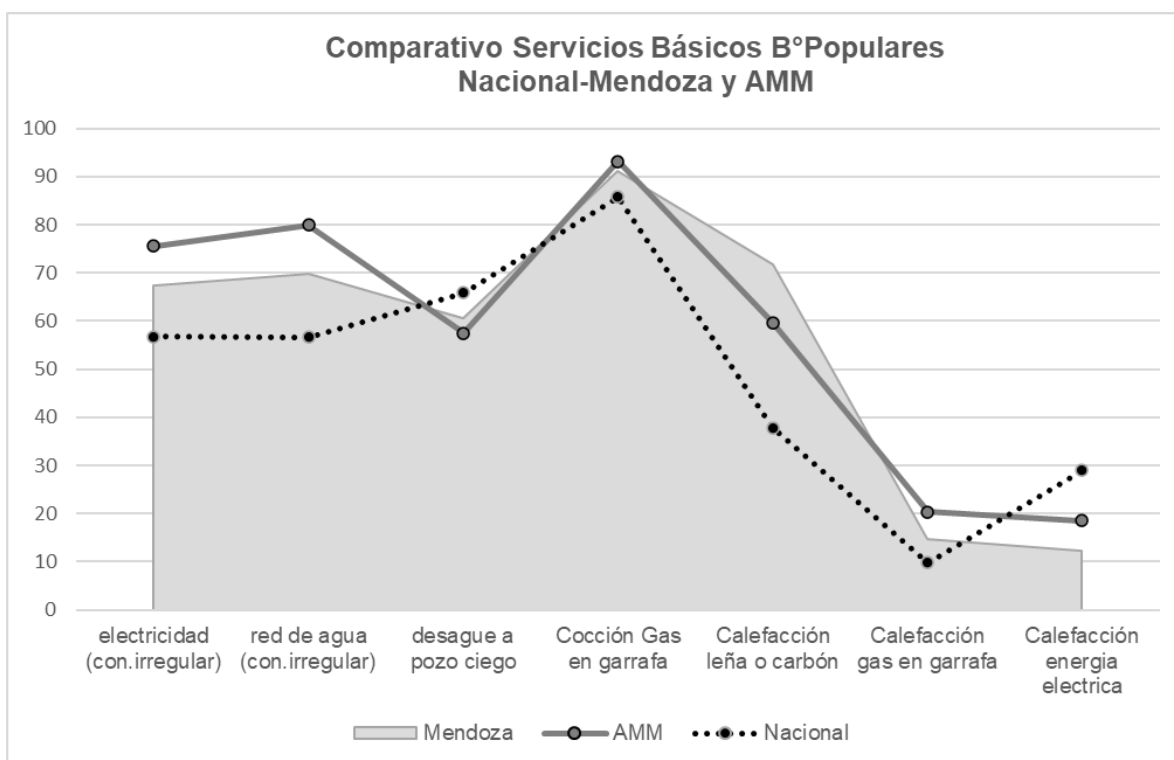


Figura 5: Acceso a los servicios básicos promedio Nacional, Provincial (Mendoza) y Área Metropolitana de Mendoza. Elaboración propia en base al Observatorio de Barrios Populares, 2025.

A partir de los datos expuestos se observa que la metrópolis mendocina tiene condiciones habitacionales precarias (ver Figura 6) y de mala calidad en gran parte de la población urbano-segregada con datos preocupantes en las condiciones de los efluentes cloacales, las formas precarias de calefacción y cocción y la informalidad de las conexiones de los servicios esenciales de luz y agua.

Se observa que los departamentos con mayor nivel de hogares con pobreza urbana son Guaymallén (1) y Las Heras (2). El caso (1) concentra el 18% del total de hogares y viviendas en 47 barrios relevados. El caso (2) es el que presenta mayor extensión territorial (medidas en m<sup>2</sup>) en un 34% de extensión y mayor cantidad de viviendas y hogares en barrios precarios (28%), en los 42 barrios relevados. Sin embargo, cuando se compara la relación entre superficie ocupada y cantidad de viviendas, se observa que el departamento con barrios más compactos es Ciudad, mientras que Godoy Cruz presenta modelos de mayor extensión, junto con Las Heras.

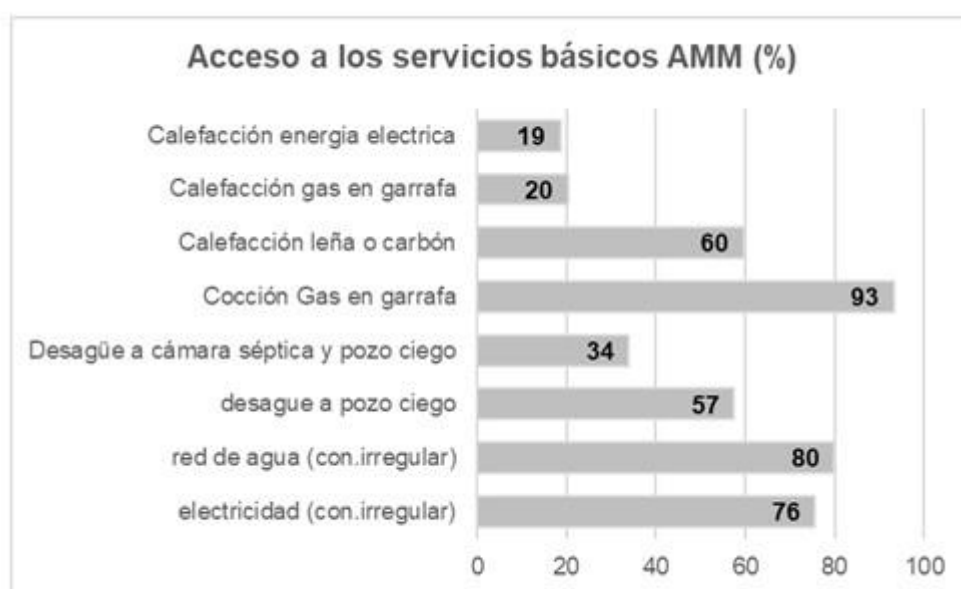


Figura 6: Acceso a los servicios básicos por rubro en el Área Metropolitana de Mendoza.  
Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio de Barrios Populares, 2025.

Sobre los servicios básicos son diversas las demandas que tienen los municipios. La Ciudad de Mendoza presenta niveles altos de irregularidad en el acceso a la red de agua y electricidad, al igual que los desagües por pozo ciego. Asimismo, existen deficiencias de acceso al agua potable transversalmente a la mayoría de los barrios; principalmente en la

barriada La Favorita (que alberga más de 25.000 habitantes), que según la autora Acosta (2023) es independiente a la forma de aprovisionamiento o relacionado con la antigüedad o consolidación del mismo, sino es una variable de la zona. Según Bernabéu (2019) en la zona del piedemonte, donde se ubican los barrios populares, se presentan problemas en el suministro de agua por baja presión, turbidez, cortes recurrentes. Se pudo identificar que el problema de la falta de agua es una realidad de todos los barrios.

El departamento de Luján de Cuyo también presenta los niveles más altos de irregularidad y deficiencias en la conexión a la red de agua potable en el AMM, demanda que viene siendo frecuente entre vecinos/as de los barrios de este departamento (PMOT Luján de Cuyo, 2019). El departamento de Las Heras presenta niveles altos de precariedad en la conexión eléctrica. En Maipú y Luján de Cuyo predomina la cocción a gas en garrafa y calefacción a leña o carbón. En Godoy Cruz es llamativo que gran parte de la población se calefacciona con energía eléctrica (40% del total), lo que aumenta los niveles de pobreza energética, sumado a que el 75% tiene conexión irregular al servicio eléctrico.

### **Radiografía de la implementación de la Política Urbana en Mendoza, Argentina**

La reconstrucción de los procesos políticos en los que se ha gestado la política de integración sociourbana en Mendoza se relaciona con el contexto nacional. Para ello se divide en tres etapas, para organizar el trabajo según los criterios de construcción de rangos: alcance de la política en los niveles territoriales; programación y presupuesto alcanzado; y grado de efectividad de la política.

Como resultado se define una primera etapa entre 2013-2019, con mayor protagonismo en el nivel nacional y con alto grado de participación federal de las provincias en el armado y construcción de las bases del programa urbano. La segunda etapa se define entre el 2017-2023, que es la ejecución de la política en las provincias, haciendo foco en el análisis de la provincia de Mendoza y los procesos sociales que movilizaron la puesta en marcha. Y, por último, la etapa actual que inicia en el 2024 con el cambio de gobierno y la disolución del financiamiento y vaciamiento de la política de integración sociourbana. Para el cumplimiento del objetivo se propone como análisis central del trabajo la segunda etapa de ejecución de la política en el territorio provincial.

### **Primera Etapa: La génesis del RENABAP: De lo nacional a lo federal (2013-2019)**

En el 2013 la organización TECHO realizó un relevamiento en los barrios de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) denominado RAI (Relevamiento de Asentamientos Informales), a partir de la necesidad de producir datos precisos y de calidad sobre las condiciones habitacionales de los sectores populares, que a su vez estuviera georreferenciada. Algunos antecedentes que antecedieron al RAI fueron en el 2006 el relevamiento de Villas y Asentamiento del AMBA (Infohábitat, UNGS, 2006), así como los relevamientos realizados por TECHO en Gran La Plata (2009), Provincia de Córdoba (2011) y Gran Buenos Aires (2011), que tuvieron como objetivo producir datos que impulsen una política pública habitacional y urbana adecuada a la realidad de cada barrio, lo cual se cumplió un par de años después.

En Argentina la agenda urbana habitacional cobra un máximo punto de tensión entre el 2015 y 2016 (nuevamente) producto del ajuste del modelo liberal y devaluatorio, que afectó principalmente a los sectores populares y con ello, a invisibilización del trabajo que vienen haciendo movimientos y organizaciones sociales. En este contexto se produjo un aumento de la pobreza y la desocupación, sumado a la reducción del gasto público y la caída de la actividad en sectores como la construcción y la industria generaron una pérdida de empleos formales, incrementando la presión sobre los sectores más vulnerables. A partir de ello, durante el 2016 se realizaron jornadas consecutivas de trabajo que culminaron en manifestaciones en las calles y, finalmente, en la aprobación de la Ley de Emergencia Social (L.E.S.). Esta ley es impulsada por los sectores populares y “abrazo” a la política habitacional a partir de la ley destinada a barrios populares como parte del paquete de medidas llevadas a cabo en la L.E.S (entrevista a referente de movimiento social, 2022). Si bien la Ley de Emergencia Social se centró en el Salario Social Complementario y en el reconocimiento de los trabajadores de la Economía Popular, su sanción reforzó el reconocimiento político e institucional del sujeto que la política de integración socio urbana estaba reconociendo.

La ley creó el marco de acción para atender la situación de emergencia de los sectores más vulnerables, muchos de los cuales residen en los barrios relevados por el RENABAP. Se consolidó la idea de realizar un diagnóstico territorial-habitacional que pudiera sistematizar la complejidad del problema del hábitat popular en todo el territorio argentino. En este sentido, desde el año 2016 se creó la Unidad Ejecutora de Proyectos Socio Comunitarios, dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de

ministros de la Nación para llevar a cabo el primer relevamiento de barrios populares en todo el país -RENABAP-. Esta iniciativa surgió desde y por incidencia de las organizaciones sociales TECHO-Argentina, Cáritas-Argentina y las organizaciones actualmente nucleadas en UTEP (Movimiento de Trabajadores Excluidos, Movimiento Evita, Movimiento Popular La Dignidad, La Poderosa, Los Pibes, Corriente Clasista Combativa, Barrios de Pie, Frente Popular Darío Santillán, entre otras) de manera conjunta con el Gobierno Nacional (el entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la Administración Nacional de Seguridad Social y la Agencia de Administración de Bienes del Estado).

Este registro surgió como necesidad de sistematizar la heterogeneidad existente en los barrios populares, como así también construir un registro institucional de información urbana de villas y asentamientos. Cabe destacar que los registros previos con los que se contaba, que arrojaban información parcial, son los relevamientos de asentamientos informales de TECHO; las investigaciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica (UCA); investigaciones científicas públicas y privadas y datos censales, como el Censo Nacional del año 2010.

En este período se registraron 5.687 barrios populares en la Argentina, de los cuales el 6% son de la provincia de Mendoza (317) y representan un total 1,2 millones de hogares. Según Elorza, Alvarado y Monyar:

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

La Ley N° 27.453 “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio-Urbana” –conocida como “Ley de Barrios Populares” (BPs)- sancionada en 2018, es un marco legal producto de las movilizaciones y lucha de organizaciones sociales, que busca promover derechos humanos al conjunto de la población de los barrios populares y prevalecer el derecho a un hábitat adecuado como componente central de la norma; basado en los derechos humanos (incorporados con la reforma constitucional de 1994) y lograr garantías para aquellos que no están en la formalidad habitacional. La Ley sentó los pilares para la consolidación de la integración socio-urbana como política de Estado en Argentina, en sus incisos i) reconociendo el registro de BPs - RENABAP; ii) declara de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles incluidos en el RENABAP, iii) establece la creación del Programa

de Integración Socio-Urbana (PISU), y iv) instruyendo a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

La política de la SISU avanzó sobre la incorporación de la pobreza urbana como una cuestión socialmente problematizada en la agenda gubernamental, que cobró estado parlamentario recién a partir del 2018. A su vez, logró diseñar el paquete de instrumentos y dispositivos necesarios para la implementación de dicha política:

1. Marco regulatorio: Decreto 358/17 y Ley 27.453/18: “Régimen de Integración Sociourbana y Regularización Dominial”
2. Certificado Único de Vivienda Familiar (CVF),
3. Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP),
4. Secretaría de Integración Sociourbana (SISU),
5. Programa de Integración Sociourbana (PISU),
6. Fideicomiso de Integración Sociourbana (FISU)

El Certificado de Vivienda Familiar (CVF) es otorgado por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP por Decreto 358/2017) en el ámbito de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). El CVF no sólo acredita domicilio (como sucedía en un principio del RENABAP), sino que acredita posesión y habilita a los hogares a demandar proyectos que contemplen las mejoras y conexiones a redes de servicios públicos, equipamientos básicos, infraestructuras viales, etc., como así también, la prevención de los desalojos. En la provincia de Mendoza, la Ley 4416/1980 establece en su artículo 4 que cuando la obra pública se efectúe en un inmueble, éste deberá ser de administración del Estado o estar sujeto a régimen público, tal como expresa y efectiviza el certificado de vivienda.

La política de integración sociourbana (PISU) significa, tal como afirma su denominación, una política urbana y social en simultáneo; es decir, no se puede escindir la esfera social de la materialización de la intervención urbana en el territorio. Las políticas urbanas del programa de integración sociourbana son políticas sociales redistributivas (Lowi, 1996) que tienen como uno de los principales objetivos la mejora en la calidad de conexión y acceso a los servicios urbanos energéticos. Asimismo, busca la integración de los barrios al entramado social y urbano de los territorios nacionales y, con ello, busca establecer el cumplimiento de la justicia socio-espacial, a fin de reducir las desigualdades estructurantes entre sectores urbanos de la población argentina (Miranda Gassull, 2022).

Recién a finales del 2019, con la culminación del gobierno del PRO, se incorporó en el presupuesto 2020 la primera partida para la implementación del PISU. (ver figura 7). En este mismo período en Mendoza se inició el relevamiento a finales del 2016 (coordinadora nacional convocó a personas en el resto del país) con cinco trabajadores que realizaron el rastillaje. La metodología se realizó con un mapa base dividido en cuadrantes con el uso de *tracker (rastreador)* para ubicar las viviendas urbanas y los barrios detectados.

Los criterios eran no alejarse de la mancha urbana (10 km) y cumplir las condiciones establecidas de precariedad en los servicios y en la tenencia (según entrevista realizada a relevador, 2025). Este primer relevamiento sólo incorporó aquellos barrios en localidades con más de 10.000 mil habitantes; identificando ubicación, departamento, localidad, fecha estimada de conformación del barrio, cantidad aproximada de familias que lo constituyen, situación dominial y servicios públicos urbanos a los que accedían. Luego, en 2021 se amplió el relevamiento incorporando a los barrios populares ubicados en localidades entre 10 mil y 2 mil habitantes, completando así la totalidad del territorio urbano del país y la provincia.

Cabe destacar que en esta etapa surgieron algunas estrategias provinciales que se efectivizaron en los territorios, como la creación de una Mesa Provincial de Barrios Populares, en la que confluyen diferentes organizaciones de base, profesionales ligados a los procesos habitacionales (arquitectos, abogadas, etc), movimientos sociales. Asimismo, fue un espacio de contención y resistencia frente a la avanzada de desalojos en barrios que ya fueran registrados por el RENABAP.

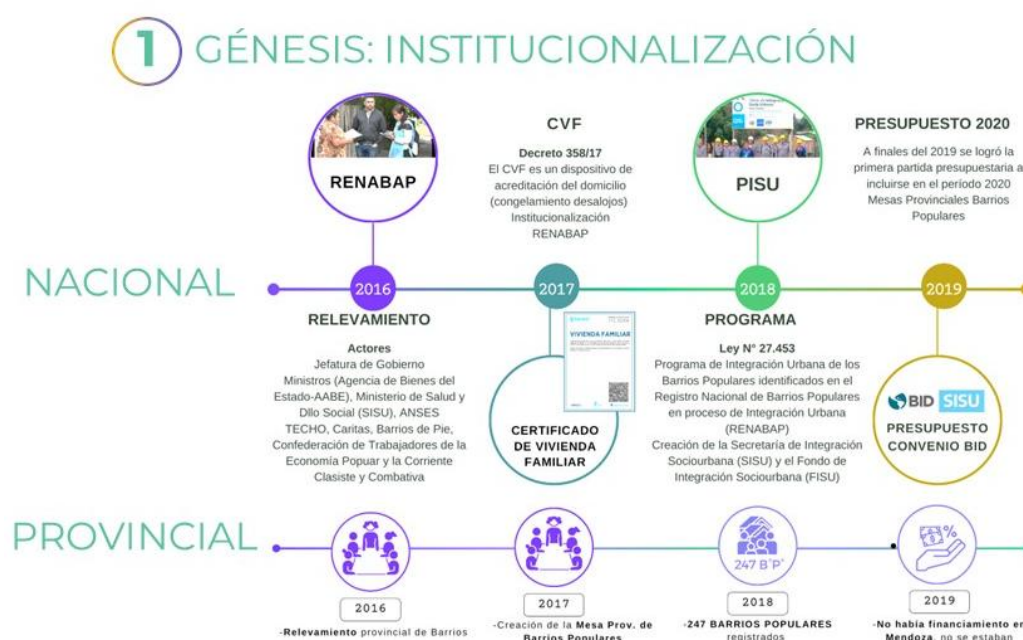


Figura 7: Relación de la implementación de la política a nivel nacional y provincial. Fuente: Elaboración propia, 2025.

### **Segunda Etapa: La Territorialización de la Política Urbana en Área Metropolitana de Mendoza (2017-2023)**

La segunda etapa analiza con mayor profundidad la ejecución de la política desde las dos dimensiones de análisis mencionadas anteriormente (institucional-actores y socio-urbana) en el Área Metropolitana de Mendoza.

El contexto urbano de Mendoza, no escapa a los procesos de urbanización, suburbanización y metropolización que se han dado en Latinoamérica desde mediados del siglo XX. El AMM ha experimentado procesos de especulación inmobiliaria ligados a la alta rentabilidad de los centros comerciales, centro histórico y el boom inmobiliario de edificios en altura. Esta situación ha aumentado el valor del suelo urbano, sumado a la escasez de suelo disponible, han promovido los procesos de crecimiento en la periferia desde mitad de siglo.

En la Provincia de Mendoza hay 360 barrios populares relevados a diciembre del 2023, que surgen de dos relevamientos realizados. El primero fue en 2017 donde se relevan 317 barrios, y luego se realiza una actualización en el año 2021, donde la cifra asciende a 360 barrios. Esta suma se debe a nuevos barrios originados en esta etapa pandémica, pero también integra barrios que no fueron incorporados en el primer relevamiento.

Los 360 barrios relevados significan unas 24.000 viviendas donde habitan 26.500 hogares (5% del total provincial) que representan más de 100.000 personas que habitan en condiciones de precariedad. Se observa que el 60% de los barrios están en el Área Metropolitana de Mendoza, principalmente en las periferias, y la mayoría de los barrios se originó en el siglo XXI.



Figura 8: Segunda etapa: La Territorialización de la Política Urbana en Mendoza. Fuente: Elaboración propia, 2025.

*Mesa Provincial de Barrios Populares: dimensión político-institucional*

La territorialización de la PISU se da en una arena de disputa entre la esfera mercantil de las prestatarias, la esfera estatal, la subesfera asociativa (Adelantado, 2000), dada por los movimientos sociales que encabezan la pulsión de dicha política, y la subesfera comunitaria (uniones vecinales o barriales que son parte de la gestión).

Esta mesa de gestión surge a partir de los intentos de desalojo del Barrio Valle Encantado, en Luján de Cuyo en el año 2017, (estaba registrado por el RENABAP) cuando aún no estaba vigente la Ley N° 27.453/2018 en la provincia de Mendoza. Esta práctica colectiva viene de la experiencia de las mesas de gestión promovidas por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) y actores socio- comunitarios en el marco de la implementación del PRO.ME.BA., denominado Red SUM (Salones de Usos Múltiples).

El objetivo era gestionar los programas y lograr la escrituración bajo el Proceso de Escrituración Participativa (PEP) promovido por el IPV por Res. N° 26/14. Este proceso se desarrolló entre el 2005 y el 2015 (se suspendió por el cambio de gestión) y logró más de 1500 escrituras cogestionadas y entregadas. Es entonces, a partir del inicio de esta mesa de gestión articulada con diversos actores como el Colegio de Trabajo Social, el Colegio de Psicólogos, organizaciones sociales y partidarias, funcionarios, que se logra detener el desalojo en el Barrio Valle Encantado. Desde ese momento, se inició un proceso de conformación y consolidación de la mesa, como espacio articulador de iniciativas, mediaciones, etc.

La mesa tomó mayor protagonismo luego de una actividad en la Legislatura de la Provincia de Mendoza, en la que se presentó el RENABAP y se reunieron diversas organizaciones barriales de la provincia. Hacia fines del 2018 con la sanción de la Ley N°27.453/18 se designa a un coordinador provincial de la SISU en Mendoza; sin embargo, durante un año y medio no hubo financiamiento ejecutado en la provincia de Mendoza (en Buenos Aires ya funcionaba el PISU).

A partir del 2020 se implementó el impuesto PAIS y el impuesto extraordinario a las grandes fortunas (en contexto de pandemia), que funcionan como instrumentos fiscales redistributivos para financiar a la SISU. Es a partir de este año también que la mesa de barrios populares empieza a funcionar con mayor sistematicidad y periodicidad, en función de la demanda propia de la crisis habitacional en pandemia.

La mesa está integrada por asociaciones vecinales, organizaciones sociales y políticas, UTEP, profesionales independientes y algunos/as vecinos/as interesados/as. La mesa considera que el marco normativo es un primer paso para una Política Nacional del Hábitat que, a diferencia de otros programas, habilita que haya diversidad de actores que funcionen como las unidades ejecutoras del PISU. A la vez, visibiliza el problema de conexión de servicios urbanos a escala domiciliaria y comunitaria. Funciona también como un espacio colectivo que mejora las relaciones de fuerza a la hora de disputar a municipios, prestatarias, agentes judiciales ante posibles desalojos (en base a entrevistas a funcionarios de la Mesa, 2023).

Los integrantes de movimientos sociales, organizaciones sociales, vecinos/as de los barrios presentaron en 2019 un proyecto de adhesión a la Ley 27.453/18, sin éxito en la Legislatura. Desde el 2020 se realizaron diversas manifestaciones en la Legislatura, en reclamo y visibilización de la necesidad de contar con el apoyo institucional y jurídico en la provincia de Mendoza para la ejecución del Programa de Integración Sociourbana. Si bien no se logró la adhesión, se consiguió el compromiso de conformar un Comité de trabajo interactoral e interinstitucional con las organizaciones. El comité se institucionalizó por resolución N° 4614032/2023.

#### *Coordinación multinivel con municipios, provincia y organizaciones sociales.*

Al ser la política de integración sociourbana una legislación nacional, inevitablemente la dimensión institucional se torna la más necesaria de analizar. Es que el programa de integración sociourbana no sólo tiene impacto territorial, sino que surge y se gestiona desde los mismos territorios, con la diversidad que eso implica en un país federal, con constituciones

provinciales y autonomías municipales; sumadas a las diferentes geografías y culturas de cada lugar.

Los datos que surgen de las entrevistas realizadas muestran a las claras las dificultades que han tenido los procesos de integración sociourbana en la provincia de Mendoza. Las UE (Unidades Ejecutoras) locales, que pueden ser organizaciones sociales, municipios o IPV, en general presentan Proyectos de Obras Tempranas (POT). En Mendoza, desde el ámbito público, tanto el IPV como las municipalidades, son las principales unidades ejecutoras de las políticas de integración sociourbana. El IPV lo hace desde las áreas técnicas, y los municipios desde las Áreas de Vivienda/Hábitat y Desarrollo Social, teniendo en las conexiones intradomiciliarias de los servicios la mayoría de sus actuaciones.

Las organizaciones sociales también son ejecutoras de obras de integración sociourbana, en vínculo directo con el gobierno central de la nación. Esto no sólo se debe tanto a un compromiso de dichas organizaciones que buscan mejorar las condiciones habitacionales, a la vez que generan empleos desde la economía popular, sino también a un desconocimiento o negación de la Ley 27.453/18; basado en un rechazo político-partidario que se disimula en diferencias conceptuales, técnicas y procedimentales (Berná, Miranda y Ginestar, 2024).

En este sentido, es más fácil articular con municipios cuya visión político-ideológica da lugar e importancia al hábitat popular. De allí que muchos gobiernos locales tengan resistencia a la política de integración socio-urbana. Referentes vecinales comentan sobre el proceso de vinculación con los entes municipales: *“La mayoría que va a tramitar en los municipios somos mujeres y hemos sido maltratadas y ninguneadas... () Necesitamos trabajar en conjunto, el municipio debe trabajar a la par con el pueblo, no puede ser que los barrios no estemos contemplados en ningún proyecto”* (vecina Barrio Popular El Cristo, 2023).

En el contexto de lo expresado hasta aquí es que se da la necesaria coordinación multinivel. La SISU (perteneciente al ejecutivo nacional) posee Unidades Técnicas Descentralizadas (UTD) en cada región del país, compuestas de tres áreas principales: técnica, social y administrativa. Estas tres áreas se materializan con responsables encargados de ellas en cada una de las obras que se realizan en los barrios, los cuales deben articular con las unidades ejecutoras (IPV, municipios, OOSS) u otros sectores del Estado, la sociedad civil o el sector privado. La modalidad de trabajo es a través de personal especializado para desempeñarse como un técnico dedicado a la obra (habilitaciones, expedientes, legajo técnico, supervisión, control, etc), un administrativo encargado de la rendición (manejo de fondos, facturas, compras,

papelería, etc), y un responsable social que representa a los vecinos del barrio (necesidades, intereses, trabajo colectivo, mediación, articulación institucional, etc.).

Para poder comenzar un proceso de integración socio-urbana se presenta un proyecto de obras tempranas (POT) en la SISU. Dicha presentación la deben hacer entidades con personería jurídica vigente (ONGs, organizaciones sociales, uniones vecinales, cooperativas, fundaciones, municipios o IPV). Primero se realiza una serie de reuniones informativas y asambleas coordinadas por la parte social, para posteriormente trabajar sobre la viabilidad técnica y preparar un plan de obras y un plan de tareas, según los requerimientos técnicos y administrativos específicos.

La priorización de las obras se logra luego de atravesar un recorrido burocrático. Se presentan los proyectos a la sede central (nacional) de la SISU, que analiza los requerimientos necesarios para dar viabilidad y allí es cuando “vuelve” a Mendoza, “bajando” a las áreas técnicas y sociales para su verificación. Estas recorren el territorio y dialogan con los vecinos, a fin de evitar incompatibilidades y conocer el involucramiento de las distintas instituciones y el municipio. Esto “sube” nuevamente a las áreas social y técnica de Elaboración de Proyectos de SISU Central, para dar el visto bueno definitivo. Todo este trayecto administrativo demora alrededor de tres meses.

La SISU destina partidas presupuestarias para que las organizaciones sociales contraten personal, pero no así para los municipios que como unidades ejecutoras pueden disponer de su propio personal o destinar de sus recursos para contratar mano de obra. Al menos un 25% de los contratados deben ser residentes de los mismos barrios donde se hacen las obras.

No es menor recalcar que más allá de que la priorización de obras se da desde las áreas sociales –principalmente- y técnicas, la selección final depende de estrategias políticas. En este sentido juegan un rol importante la incidencia de las organizaciones sociales y políticas en los funcionarios que se desempeñan en la SISU. Al finalizar los proyectos se realizan procesos de evaluación participativos, además de evaluaciones internas locales y desde el organismo a nivel nacional. Las organizaciones sociales suelen encarar una revisión de lo recorrido al finalizar los proyectos, lo que recupera el proceso histórico y queda sistematizado en lo que denominan Memorias Colectivas.

#### *Relación con prestatarias y prestadores*

Según lo relevado en las distintas entrevistas, son las empresas prestatarias de servicios el mayor escollo para avanzar con los procesos de integración sociourbana: se observa que se

desconoce la ley, en la mayoría de los casos no se respeta ni se cumple. Asimismo, es importante recalcar que la Ley 27.453/18, se actualizó en el año 2022 (Ley N° 27.694) y agregó el artículo 10 bis, estableciendo el derecho a los habitantes de barrios populares a acceder a los servicios públicos con calidad, continuidad y cantidad suficientes, sin discriminación. En este sentido, obliga a los organismos (prestatarias) e instituciones gubernamentales a incorporar como usuarios formales a los habitantes de barrios populares de forma gradual y continua, tal que permita su inclusión y asequibilidad como sujetos de derecho a los servicios públicos. Esta incorporación indica la necesidad de contar con un marco legal que siga resguardando el incumplimiento y negación de algunas instituciones en el cumplimiento de los derechos ya establecidos por la ley.

Según los resultados obtenidos sobre la dimensión referida a la experiencia de estos años entre la SISU, UE y prestatarias, la mayor de las resistencias proviene de las empresas privadas; las cuales argumentan que no pueden avanzar hasta tanto no finalicen los procesos de regularización dominial de cada una de las viviendas que se encuentran en etapa de integración social y urbana. En el caso de la empresa de electricidad, la prestataria que porta quizás el mayor peso de tensión con los barrios populares de nuestra provincia, argumenta que acciona según los fallos de magistrados ante las situaciones de judicialización<sup>1</sup>

Las prestatarias eléctricas suelen desconectar las conexiones informales (clandestinas), además de ser poco flexibles en ofrecer otra solución, sin contemplar aspectos específicos según la particularidad de cada obra. Una vecina expresa al respecto:

Antes los vecinos del barrio al principio se conectaban de la luz clandestinamente, se conectaban al cableado más cercano del barrio que estaba aproximadamente a 200 metros era peligroso era riesgoso porque todos los vecinos empalmaban cables, hacían como podían juntaban dinero, en mi barrio se han quemado más de ocho casas por conexiones eléctricas mal hechas (entrevista 2023).

En general los vecinos/as, cuando se organizan, logran avanzar en conjunto con el Municipio en mejoras sobre las condiciones del cableado; en Las Heras, por ejemplo, existe “Luz en casa” para barrios populares (tablero con cajas térmicas y cableado en condiciones). Una de las estrategias que se usa en los barrios es conectarse a través de un medidor comunitario, como el caso del Barrio Sueños de María (Las Heras) que llega a nombre de la Asociación, entre otros. En el caso de agua o cloaca, quienes están a cargo de las obras suelen articular con las

---

<sup>1</sup> En casos de estar judicializado el terreno, la SISU acompaña junto a la Mesa Provincial de Barrios Populares, ya sea para comprar el terreno o lograr la expropiación.

empresas para mejorar la precariedad de las redes. Las obras de gas son casi nulas en la provincia.

Para regularizar los pagos a los prestadores, se suele apelar a la tarifa social mediante gestión en ANSES<sup>2</sup> (trámite aparte del Certificado de Vivienda Familiar). Así como los medidores comunitarios con el que dividen una boleta común entre pares, están los medidores prepagos de electricidad. El tema eléctrico se suele acompañar con talleres de uso responsable, más seguridad y menor consumo.

#### *Dimensiones socio-urbanas con perspectiva de género*

Si hay algo que destacar en la forma de trabajo que se promueve desde la SISU es que primero se analiza el nivel de participación y organización de los vecinos del barrio, sus organizaciones y su demanda, para recién comenzar los estudios de factibilidades técnicas. Es decir, las urbanizaciones son pensadas desde lo que manifiestan los mismos pobladores, a fin de fortalecer la apropiación del lugar por parte de las familias.

Generalmente las estrategias de acompañamiento comienzan con asesoramiento legal para evitar desalojos, y continúan con distintas articulaciones y presentaciones hasta comenzar alguna obra.

En cuanto al enfoque de género, la respuesta unánime es el Programa Mi Pieza, el cual está dirigido principalmente a mujeres que residen en barrios populares. La SISU trabaja sistematizando la demanda por municipios a fin de saber dónde hay más necesidad o dónde puede haber fallado la difusión del programa, y también para ubicar las obras adjudicadas.

Por otro lado, en la mayoría de los barrios los procesos son liderados por mujeres referentes, por lo que se les reconoce su trayectoria y sus espacios de intervención comunitaria, a fin de fortalecerlos en el mismo proceso de integración sociourbana. Muchas mujeres forman parte de las cuadrillas de albañilería que realizan las obras.

Respecto al relevamiento sobre condiciones socioeconómicas y uso del tiempo de las mujeres y personas travestis-trans en Barrios Populares (Informe 2023) se observa que del total de respuestas obtenidas (2085) el 20% corresponde a mujeres y trans localizadas en Mendoza. Los datos relevados se presentan por el total nacional e indican valores críticos respecto a la realidad de los hogares de este universo. Algunos resultados indican que el 75% de los hogares unipersonales no alcanzan a cubrir las necesidades cotidianas, los hogares

---

<sup>2</sup> Los certificados de ANSES también sirven para proteger todo el polígono de intentos de desalojos y solicitar las redes de los distintos servicios.

monomarentales representan el 23,8% de los casos de la muestra y solo el 5% registran ingresos que superan los \$65.000 (140 US\$ junio 2023). El 54,4% de los hogares registran ingresos por debajo del monto mínimo necesario para que una sola persona pueda cubrir sus necesidades básicas. El 53% de las mujeres declaró que realiza trabajo remunerado en el marco de la economía popular. Solo el 6,7% trabaja en el sector asalariado registrado. Sobre la participación social, cerca del 23% de las encuestadas participa de espacios sociocomunitarios en sus barrios, encabezando y sosteniendo las tareas de cuidado de la comunidad.

En los barrios populares, las estrategias participativas más utilizadas son las asambleas entre todas las familias del barrio y las reuniones de la organización intermedia en la que se nuclean los vecinos. También se observan otras estrategias como el cobro de cuota societaria, la colaboración en tareas de mantenimiento o alguna obra, apoyo para festejos o conmemoraciones particulares, entre otros. Las estrategias participativas para los espacios comunes del barrio son difíciles de llevar a cabo, por el mismo hecho –según algunas entrevistadas- de vivir en un barrio sin urbanizar.

En lo que respecta al diseño de su propio hábitat, la principal estrategia relevada es la asamblea, en la cual el conjunto de vecinos elige o decide por mayoría. Coinciden en esto los integrantes de la Mesa Provincial de Barrios Populares que fueron entrevistados, la metodología de tipo asamblearia es la más acorde y la más utilizada para organizar la participación de las comunidades y definir tareas y objetivos. No se encontraron técnicas o herramientas concretas de participación con las que las comunidades pudieran tomar decisiones, evaluar alternativas o dotar de mayor legitimidad lo elegido.

En la siguiente tabla se expresa el resumen de las dos dimensiones analizadas en la segunda etapa de análisis de la implementación de la política de integración sociourbana en Mendoza. Ver Tabla N°1.

Dimensiones de analisis		SISU	Orgas-Mov. Sociales	Gobierno Local
Institucional	vínculo con empresas prestatarias de servicios	Resistencia de prestatarias, principalmente las de adm privada.	Las prestatarias no reconocen los certificados de vivienda. Judicializan los barrios	Dificultad de comprender la realidad de los barrios populares- Hay instancia sde dialogo y hay antecedentes de obras en BP
	regularización de pago a prestadores	Articulan la Tarifa Social de ANSES	lxs vecinx desarrollan estrategias para pagar los servicios (1 solo medidor, division entre pares de la boleta comun)	En algunos barrios se instalan medidores prepagos de electricidad
	relación con instituciones municipales y provinciales	Se crean instancias de dialogo con los municipio s e IPV (tb pueden ser U.E) hay receptividad para el trabajo articulado	Es posible articular con algunos municipios, pesa mucho lo partidario-territorial. En AMM difiere cada municipio la aceptación de RENABAP	Hay municipios que tienen áreas designadas para trabajar en BarriosPopulares articuladamente con SISU como "Aires del Oeste"
Socio-urbana	expansión y crecimiento de barrios	las etapas sobre lo existente son proceso de urbanización+escrituración-renabap existe el programa lote+servicio para nuevos barrios asequibles	Los barrios siguen creciendo por intra migración o por movilidad de zonas aledañas	es un aspecto limitado de los municipios por falat de lotes fiscales que cumplan con requisitos técnicos, legales y socio ambientales para determinar la factibilidad sobre todo del terreno
	perspectiva de género	Mi pieza fue la inicitiva principal destinadas a mujeres en los barrios	Se articula con las mujeres referentas de la ONG y se priorizan sus espacios socio comunitarios o sus espacios de producción para nuevos proyectos.Se incorporan las mujeres a las cuadrillas de trabajo en cosntrucción	

Tabla N°1: Resultados dimensiones de análisis. Fuente: elaboración propia, 2025.

### *Proyectos en ejecución*

Durante el periodo 2022-2024 se implementó una serie de programas urbano-habitacionales con diferentes objetivos. Los más ejecutados son los Proyectos de Obras Tempranas (POT), que financian obras específicas que responden a un modelo social, productivo y urbano. Se trata de veredas, arbolado, acequias, conexiones intradomiciliarias de servicios, playones deportivos, salones comunitarios, mobiliario urbano y núcleos húmedos, entre otros. Tal como lo prevé la Ley, el objetivo es consolidar los barrios donde las familias ya se encuentran residiendo. Otro de los programas implementados es “Mi Pieza” para mujeres mayores de 18 años en situación de vulnerabilidad social.

Existen también escalas de mayor intervención como son los Proyectos Ejecutivos Generales (PEG), que refieren a proyectos integrales desde el punto de vista urbano, social,

ambiental y de seguridad en la tenencia. Contemplan la totalidad de las obras de infraestructura y servicios básicos que hacen a la integración socio urbana de los barrios populares. Incluye el trabajo sobre la regularización dominial de las tierras sobre las que se asienta el barrio. Este tipo de intervención sólo se dirige a gobiernos provinciales y municipales.

Por último, hay una línea de trabajo que refiere a la urbanización de futuros barrios, en tanto la provisión de suelos asequibles y adecuados con acceso digno a las infraestructuras. Hay dos modalidades que se implementaron en Mendoza: “lotes con servicios” que, en articulación con las entidades municipales o provinciales, se adjudican a vecinos/as que deban ser relocalizados de algún barrio registrado (no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad). En Mendoza hay al menos cinco casos con relocalización y reubicación de hogares. El otro programa es el ARCA, que son las acciones para el repoblamiento comunitario argentino, que refiere a la provisión de lotes con servicios a poblaciones específicas con prioridad en la participación social. El ARCA se basa en dos dimensiones de trabajo: a) fortalecimiento de la comisión organizadora (mantener un vínculo constante con sus integrantes, conocer sus dinámicas, promover espacios de participación y motivar su consolidación) y b) la consolidación de la comunidad organizada (fomentar la participación activa de las familias destinatarias a través de instancias participativas que fortalezcan su compromiso e integración en el proceso).

Los desembolsos se realizan según avance de obra en 4 desembolsos previstos en: el 1° desembolso con la firma del convenio e inicio de obra; el 2° desembolso se realiza con el 20% de avance (visado por auditoría) y el 3° con el 60% de avance certificado bajo inspección; y por último el 4° desembolso se realiza con el final de obra.

Al momento de las entrevistas, la SISU se encontraba realizando en Mendoza 37 obras de integración sociourbana, que representan el 3% del total realizado a nivel nacional. Lo interesante es que el total invertido en la provincia significa un 18% del total financiado en el país por la FISU.

Casi el total de los proyectos ejecutados en Mendoza son POT, la mayoría de ellos son encarados como UE por los municipios (40%), y otro tanto por las organizaciones sociales (40%). El IPV apenas se encuentra ejecutando un par de intervenciones (20% provincial). El 70% del destino del financiamiento y ejecución de obras es en departamentos del AMM. Las obras se realizan en once de los dieciocho departamentos, dejando por el momento sin

procesos de integración sociourbana a: La Paz, Junín, Rivadavia, General Alvear, Tupungato, Tunuyán y Santa Rosa.

Muchos de los barrios registrados no poseen los Certificados de Vivienda Familiar que expide la ANSES, lo cual les impide presentarse a convocatorias como el Programa Nacional “Mi Pieza”. Este programa ha tenido un amplio alcance, llegando a cientos de familias de la mayoría de los barrios. En Mendoza se otorgaron 4.437 cupos.

Se analizan tres casos de estudio: La Olla, Luz de Vida y Aires del Oeste (PEG). El primer caso, POT de obras de equipamiento comunitario, espacio recreativo y deportivo “La Olla”, en el Barrio La Favorita se ejecutó mediante el nexo con la Asociación de Fútbol del barrio. La obra se asocia al Barrio Cipolletti ID 3475 (346 familias y 285 lotes); aunque, por su ubicación y por su uso es aprovechado por el total de los 35 barrios que componen la barriada La Favorita. La duración es de 10 meses, con un monto total de 90 38 millones de pesos (a febrero del 2022). La modalidad de ejecución es por cooperativa de trabajo bajo la modalidad de administración. El proyecto es un SUM (vestuarios, baños, cocina, radio comunitaria, espacio de trabajo, galería, salón, todo equipado), gradas (terreno con mucho desnivel), iluminación, plaza con juegos y cancha de fútbol.

La obra se realizó entre la cooperativa de trabajo, la asociación de Fútbol y la SISU, sin contar con apoyo del Municipio ni la provincia. Algunas dificultades técnicas que se tuvieron al iniciar la obra fueron, por ejemplo, que algunos estudios preliminares que son pagos (factibilidad y estudio del suelo), se realiza cuando se obtiene el primer desembolso; lo que demoró los plazos previstos de obra, ya que el suelo era de relleno e implicó gastos no previstos y, así como rediseñar la estructura.

La participación de la comunidad fue difícil en un comienzo, en primer lugar, porque se desconocía a la SISU y los procesos que se estaban llevando a cabo de la política de integración sociourbana. Una vez que se comprendió el procedimiento fue posible contar con asambleas participativas para la toma de decisiones, así como también el total de la mano de obra fue local del Barrio La Favorita. En este proceso fue fundamental la referencia con el líder local y comunitario de la asociación de fútbol, que obligó a que sea siempre el deporte el eje transversal del proceso de producción del equipamiento.

El segundo caso es el POT Luz de Vida. El Barrio Luz de Vida está ubicado en el departamento de Guaymallén. El proyecto ejecutado en su totalidad es un “Playón deportivo

Estrella Roja y Equipamiento Comunitario". Este proceso fue realizado en coordinación con la organización barrial y sus referentes, una organización social y un partido político.

La situación del barrio Luz de Vida no dista de muchos otros barrios a lo largo y ancho de la Argentina, pero tiene además un conflicto desde hace muchos años con la gestión municipal actual; que ha intentado desalojarlos en reiteradas ocasiones, y hasta ha dispuesto un móvil policial las 24 hs en la entrada y salida del barrio. Lo que vulnera los derechos de sus habitantes, que no sólo tienen falencias económicas y edilicias, sino, además, son excluidos y discriminados por el resto de la comunidad. Se los trata de ocupas, de delincuentes. Se los busca desplazar, silenciar e invisibilizar.

El barrio se encuentra establecido desde hace más de 15 años y lo constituyen aproximadamente 170 familias. Se presentó, a través de la Asociación Civil Generando Puentes, un Proyecto de Obras Tempranas, que dio origen al Centro Comunitario Estrella Roja, con el objetivo de poder ejecutar obras dentro del barrio para dar garantía del acceso a los servicios, mejoramiento del barrio a través de acondicionar espacios verdes.

El Equipamiento Comunitario Estrella Roja se desarrolla en un espacio cubierto de 182 m<sup>2</sup> con sectores semicubiertos de 125 m<sup>2</sup>, integrado por: Salón de usos múltiples, parrillero, depósito, sanitarios, vestidores, espacio de plaza y juegos, playón deportivo.

Un diagnóstico actual del barrio permite reconocer su situación en términos de infraestructura y acceso a los servicios públicos. Si bien no cuenta con el servicio de agua potable, la red termina justo en el límite del polígono del barrio. Tampoco cuenta con calles, ni con veredas pavimentadas, ni con infraestructura pluvial adecuada, lo que trae como consecuencia inundaciones dentro del barrio. La conexión a la red eléctrica es de manera informal.

El no reconocimiento por parte del Municipio de la existencia del Barrio Luz de Vida hace que ningún servicio público pueda ser gestionado, porque las empresas piden antes que nada el visado del Municipio. Una situación que es común a los otros barrios dentro del departamento de Guaymallén.

El trabajo realizado en Luz de Vida, muestra que la organización social logró implementar obras en el territorio, obras que el Municipio de Guaymallén no se encontraba realizando. De esta forma se pudo constatar en esta experiencia la importancia de que los municipios se constituyan en actores clave del proceso de implementación; no sólo porque son los que

tienen bajo su órbita el gobierno urbano, sino también porque en ellos descansa la capacidad de articular las acciones implementadas en el territorio.

Por último, se analiza el caso PEG “Aires del Oeste”. El mismo está enmarcado en el programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares, y constituye una intervención integral en los barrios populares La Quebrada, Razquin, Los Cerrillos y Barrancos I, con un alcance estimado de 450 familias beneficiarias. La propuesta incluye obras de urbanización, infraestructura, equipamiento comunitario y deportivo, espacios verdes y la construcción de 66 viviendas unifamiliares en dos nuevos barrios. El desarrollo de estas acciones es acompañado por un equipo interdisciplinario del municipio, que articula y da seguimiento a los distintos frentes de intervención.

Al final del período analizado, la Secretaría también trabaja fuertemente en el registro (RENABAP), con la intención de incorporar más de 150 nuevos barrios, la mayoría de los cuales se encuentran alejados del Área Metropolitana de Mendoza. Al mismo tiempo, trabajan corrigiendo los polígonos con los que están demarcados los barrios en el registro.

### **Tercera Etapa: Etapa actual-desfinanciamiento (2024-actualidad)**

La etapa actual se da a partir de finales de 2023 e inicios de 2024, con el cambio del modelo económico implementado, enfocado en un fuerte ajuste fiscal, la reducción del gasto público y la búsqueda de la estabilización macroeconómica a través de medidas de desregulación. La reducción de la Inversión Pública (caída drástica en la obra pública y la desinversión en áreas clave como infraestructura, vivienda y obras urbanas, priorizando el equilibrio fiscal), sumado al desplazamiento hacia la búsqueda de financiamiento privado e internacional, las políticas urbanas dejan de ser un motor clave de la política económica y social. Este contexto impacta fuertemente en los logros alcanzados de la SISU, en entrevistas realizadas a funcionarios (en mayo 2025) se afirma que “no hay movimiento en gran parte de las obras pendientes”.

Los otros proyectos que están intentando avanzar son Valle Hermoso de San Carlos y el Barrio Valle Encantado de Luján de Cuyo con los certificados de vivienda familiar. Se observa también un recrudecimiento de los desalojos a los hogares registrados en barrios populares, principalmente con amenazas y cortes de servicios públicos por prestatarias. El 25% de las obras está detenida por falta de fondos y no se han asignado nuevos proyectos; el 57% de las obras incluidas en la agenda de la SISU de Mendoza fueron finalizadas.

Los únicos proyectos que siguen vigentes por el impulso de la coordinación entre la SISU, el gobierno de la Provincia de Mendoza y el Municipio de Godoy Cruz son el PEG “Aires del

Oeste” y “Carbometal” en el departamento de Malargüe. Cuando se planteó el proyecto PEG se había presupuestado 80% a nivel nacional y 20% a nivel provincial. Con el cambio de gobierno, que redujo significativamente el financiamiento nacional, el programa sigue ejecutándose con un aporte provincial creciente que no llega a la mitad de lo presupuestado al inicio de obra, pero que ha cubierto una proporción importante de los recursos necesarios para asegurar las redes y servicios básicos en los barrios del pedemonte mendocino. Es importante destacar que existe incertidumbre de los próximos pagos y la continuidad de las obras iniciadas, tanto desde Nación como la sostenibilidad desde la Provincia.

### **Conclusiones**

La falta, mala calidad y deficiencia de servicios urbanos (agua, luz, cloacas) en los barrios populares no es accidental, sino un resultado de un desarrollo geográfico desigual, reafirmando que la provisión de servicios es un acto profundamente político y clave para la redistribución y la inclusión social. Los barrios populares del AMM presentan un estado crítico y deficitario en el acceso a servicios básicos (se supera la media nacional en la irregularidad de las conexiones eléctricas y de agua potable). Además, predominan las formas precarias de cocción y calefacción (garrafa, leña/carbón) y el uso de pozo ciego para efluentes cloacales, lo que evidencia una mala calidad habitacional y precariedad urbana. Persiste la tensión entre la desmercantilización que ha predominado en el acceso a los servicios energéticos de los barrios, en relación a la lógica mercantilista de la provisión de servicios. Esto se agudiza con mayor relevancia en el servicio eléctrico y se observa que no está prevista la conexión a gas, lo que no permite modificar la predominancia de calefacción a leña que predomina en Mendoza (49% hogares del total provincial).

Frente a los desafíos que presentan el estado actual de los barrios de la provincia de Mendoza, la implementación de la política de integración sociourbana se alinea con una perspectiva redistributiva, considerando los servicios urbanos como un derecho básico y un componente central para la justicia socio-espacial y la reducción de las desigualdades. Sin embargo, se puede concluir que en la ejecución de la política existen grandes tensiones aún entre las lógicas de intervención, modalidades, procedimientos y acompañamiento en el territorio desde los diferentes actores que ejecutan la política urbana; como son los estados locales, las organizaciones y la estructura en paralelo de la SISU.

Se puede concluir que la ejecución de la la PISU en la segunda etapa de análisis (2017-2023) presenta dos núcleos problemáticos. En primer lugar, a pesar de que la SISU es percibida como una política favorable y distribuidora, necesita revisar la adecuación de las respuestas a los contextos locales institucionales y territoriales de Mendoza. La implementación desde la SISU en Mendoza se caracterizó por una fuerte tensión con el poder político local respecto a su aceptación e implementación, sumado a reiterados intentos de desalojos de barrios ya registrados. La SISU requiere la intervención de entidades provinciales y municipales (planificación urbana, IPV, empresas de servicios) para implementar obras. La tensión surge porque la política centralizada (SISU) debe dialogar con "contextos locales institucionales" que han sido reactivos, y han ralentizado la ejecución y la adecuación de los proyectos a las prioridades locales. Se destaca el rol de la Mesa Provincial de Barrios Populares (integrada por organizaciones sociales, profesionales y vecinos) se consolidó como un espacio multiactoral clave de resistencia, visibilización del conflicto sociourbano, de articulación y cogestión, mejorando las relaciones de fuerza para disputar la política a nivel municipal y judicial.

En segundo lugar, existe otro nudo problemático relacionado a la formalización de los servicios energéticos con las prestatarias provinciales. La tensión radica en que la materialización de la SISU depende de que el Estado logre subordinar la lógica mercantil de las prestatarias a la lógica de derecho social. La integración sociourbana es imposible sin la regularización y provisión de servicios, lo que convierte a la negociación con las empresas de servicios energéticos en un núcleo problemático constante y vital para el éxito de la política.

Por último, la experiencia alcanzada en los barrios intervenidos en el AMM, se observan algunas particularidades que pueden ser mejoradas, en principio en muy pocos casos las obras de urbanización incluyen aspectos ambientales como la incorporación de la energía solar fotovoltaica, o tratamientos específicos por estar en cauces aluvionales o zonas de piedemonte, basurales, canteras, etc. Por lo general son talleres o capacitaciones sobre el manejo del agua, el tratamiento de efluentes, autoconstrucción, estrategias bioclimáticas de diseño, entre otros. Asimismo, predominan las estrategias comunitarias para garantizar el derecho a la energía (Tarifa social mediante Certificado de Vivienda Familiar de ANSES, medidor comunitario) mientras se resuelven las tensiones y se formalizan los servicios energéticos en los barrios intervenidos.

## Bibliografía

- Acosta, A. 2023. Problemática de acceso al agua en el barrio La Favorita (Mendoza, Argentina): Sus actores y formas de aprovisionamiento. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (30), 117–142. <https://doi.org/10.48162/rev.48.068>
- Adelantado, J. 2000. *Cambios en el Estado de bienestar*. Capítulo 1: El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. Icaria Editores.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. *De estructuras a servicios: La ruta a mejores infraestructuras en América Latina y el Caribe*. <http://dx.doi.org/10.18235/0002505>
- Banco Mundial. 2023. Participación privada en infraestructura (PPI): Informe anual 2023. World Bank Group. <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>
- Berná Vaccarino, F.; Miranda Gassull, V., Ginestar, F. (2024) “Criterios y procedimientos para medir el déficit habitacional en aglomerados intermedios. El caso de la provincia de Mendoza, Argentina” *Cuadernos Urbanos*, Chaco, Argentina. <https://doi.org/10.30972/crn.37377519>
- Bernabeu, M.M. 2019. La urbanización del agua en el Área Metropolitana de Mendoza. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (21), 176–197. Recuperado a partir de <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/estudiosocontemp/article/view/2648>
- Elorza, A.L; ,Monayar, V. Avila, M. 2025. Política de integración sociourbana de barrios populares: avances y desafíos en el abordaje del hábitat informal en la ciudad de Córdoba. *Cuadernos Urbanos*, Chaco, Argentina. <https://doi.org/10.30972/crn.41418542>
- Guibo, M, Tello, E., Miranda Gassull, V. 2025. Programa de Emergencia Habitacional: experiencia de autoconstrucción asistida en el barrio popular La Quebrada del

- departamento de Godoy Cruz, Mendoza en Encuentro Nacional de Arquitectura Comunitaria, ENAC, 2025 La Rioja.
- Harvey D. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madariaga, Juanmari. Madrid: Akal, 2013. 238p.
- Infohábitat. 2006. *Análisis georreferenciado para el seguimiento de las nuevas intervenciones públicas en hábitat, en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Informe Final*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. UNGS),
- Lowi, T 1996. "Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política", en Aguilar Villanueva, Luis (1996): *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 89-117 /Versión Original: Lowi, Theodore 1964: "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, XV 1964, pp. 677-715.
- Miranda Gassull, V. y Dalla Torre, M. 2024 "De la periferia a la integración urbana en ciudades intermedias. Procesos urbanos del hábitat popular en Godoy Cruz, Mendoza" *QUID 16*, 22. Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina. [https://doi.org/10.62174/quid16.i22\\_a407](https://doi.org/10.62174/quid16.i22_a407)
- Miranda Gassull, V. 2022. La Política urbana en Argentina 2016-2019: El Programa de Integración Sociourbana de Barrios Populares RENABAP. *Procesos Urbanos*, Universidad de Lanús. <https://doi.org/10.21892/2422085X.567>
- Miranda Gassull, V.; Ginestar, F.; Perales, J. 2022. Transformaciones de las barriadas populares en la ciudad intermedia. Historia y estado actual de las políticas urbano- habitacionales entre el siglo XX y el XXI, Mendoza, Argentina. *Revista De La Red Intercátedras De Historia De América Latina Contemporánea*, (17), 332–353. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/39589>
- Manual para el relevamiento de viviendas familiares en barrios populares. 2022. Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Integración SocioUrbana, Registro Nacional de Barrios Populares-RENABAP. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual\\_para\\_el\\_relevamiento\\_de\\_viviendas\\_familiares\\_en\\_barrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_para_el_relevamiento_de_viviendas_familiares_en_barrios_populares.pdf).

Manual para la conformación y actualización del Registro Nacional de Barrios Populares Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Integración SocioUrbana, Registro Nacional de Barrios Populares-RENABAP (diciembre 2024). Disponible: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual\\_para\\_la\\_conformacion\\_y\\_actualizacion\\_del\\_renabap.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_para_la_conformacion_y_actualizacion_del_renabap.pdf)

Observatorio de Barrios Populares- Ministerio de Economía Obras Públicas Integración Socio Urbana. En: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap/observatorio-de-barrios-populares>

ONU-Hábitat. 2022. *Informe Mundial de las Ciudades 2022: Envisaging the Future of Cities*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. <https://unhabitat.org/wcr/>

Pradilla Cobos, E. 2010. Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 12(24), 507-533. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837809009>

Relevamiento sobre condiciones socioeconómicas y uso del tiempo de las mujeres y personas travestis-trans en Barrios Populares (Informe 2023).

RENABAP. Ministerio de Economía Obras Públicas Integración Socio Urbana. En: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap>

TECHO. 2016. *Relevamiento de Asentamientos Barrios Populares 2016*. Buenos Aires: Centro de Investigación Social de TECHO. Recuperado (<https://storage.googleapis.com/techo-org-p-argentina/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Resultados-Relevamiento-de-Asentamientos-Informales-2016.pdf>).

### **Glosario de acrónimos**

AMM Área Metropolitana de Mendoza

ARCA Acción para el Repoblamiento Comunitario de la Argentina

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BM Banco Mundial

BPs Barrios Populares

CABA Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CVF Certificado Único de Vivienda Familiar

FISU Fideicomiso de Integración Sociourbana

IPV Instituto Provincial de la Vivienda

L.E.S. Ley de Emergencia Social

PEG Proyectos Ejecutivos Generales

PEP Proceso de Escrituración Participativa

PISU Programa de Integración Socio-Urbana

PMOT Plan Municipal de Ordenamiento Territorial

POT Proyectos de Obras Tempranas

ONU HÁBITAT Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

RAI Relevamiento de Asentamientos Informales

SISU Secretaria de Integración SocioUrbana

SUM Salones de Usos Múltiples

UE Unidades Ejecutoras

UTD Unidades Técnicas Descentralizadas