SENADO DE LA NACION
DIRECCION DE MESA DE ENTRADAS
22 JUL 2024
EXP. S Nº 1263/24 Hora 13 20

Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Agencia Federal de Integración Socio Urbana

Artículo 1º.- Objeto. La presente ley tiene por objeto generar los órganos, mecanismos y procedimientos necesarios para ejecutar políticas, programas y proyectos integrales destinados al desarrollo sostenible y equitativo de territorios socioeconómicos complejos en todo el territorio nacional.

Artículo 2º.- Creación. Créase la Agencia Federal de Integración Socio Urbana (AFISU), como entidad autárquica en el orden financiero y administrativo, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento. Actuará bajo la órbita y control de legalidad de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Artículo 3°.- Dirección. La Agencia estará dirigida por un Director General designado por el Presidente de la Nación. El Director General tendrá a su cargo la representación legal de la Agencia, velar por el cumplimiento de sus fines, organizar y reglamentar el funcionamiento interno de la misma, sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal, pudiendo dictar a tal efecto los reglamentos e instrucciones necesarias.

Artículo 4º.- Objetivos: La Agencia tendrá los siguientes objetivos:

a) Mejorar la calidad de vida de la población residente en territorios socioeconómicos complejos donde interviene, promoviendo su desarrollo sostenible y equitativo;

b) Colaborar en la reducción de los índices de criminalidad y circulación de la violencia en los territorios socioeconómicos complejos;

c) Favorecer el acceso a los servicios e infraestructura sanitaria y social básica en los territorios socioeconómicos complejos;

d) Colaborar en la implementación en forma conjunta con las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de políticas, programas y proyectos

H. SENADO DE LA NACION
2
MESA DE ENTRADAS

integrales destinados al desarrollo sostenible y equitativo de territorios socioeconómicos complejos en todo el territorio nacional;

e) Articular acciones con los demás ministerios, agencias y programas del estado nacional para dar cumplimiento a los objetivos de la presente norma;

f) Generar acciones que contribuyan y colaboren a los fines del cumplimiento del Programa de Integración Socio Urbana, creado por Ley N° 27.453;

g) Crear una herramienta metodológica para la selección de los territorios a intervenir, basada en indicadores sociales, económicos y ambientales;

h) Promover la participación de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en la planificación, ejecución y evaluación de las intervenciones; y

i) Monitorear y evaluar el impacto y el desarrollo de las intervenciones.

Artículo 5°.- Funciones. La Agencia tendrá las siguientes funciones:

a) Determinar y clasificar aquellos territorios socioeconómicos complejos de acuerdo a los parámetros establecidos en la presente ley;

b) Diagnosticar y evaluar las condiciones y estado general de los territorios socioeconómicos complejos;

c) Generar un listado de los territorios socioeconómicos complejos a intervenir.

d) Diseñar y coordinar la implementación de planes, programas y proyectos para el desarrollo de los territorios socioeconómicos complejos vinculados a:

i) la mejora y construcción de infraestructuras básicas como agua potable, electricidad, alcantarillado, acceso a servicios de salud y/o educación;

ii) la construcción y renovación de viviendas, así como facilitar el acceso a créditos y subsidios para las personas que necesiten mejorar sus hogares;

iii) apertura de calles, pavimentación, creación de parques y áreas verdes;

iv) fomentar el desarrollo económico local a través del apoyo a emprendimientos locales y la promoción del comercio justo;

H. SENADO DE LA NACION 3 MESA DE ENTRADAS

v) facilitar financiamiento a través de la banca solidaria y educación financiera a los microempresarios en apoyo al desarrollo de emprendimientos y a la inclusión financiera;

vi) fortalecer las organizaciones de la comunidad: escuelas, clubes, vecinales, bibliotecas populares, asociaciones civiles sin fines de lucro, para promover el desarrollo educativo, cultural, deportivo y participativo de la comunidad; y

vii) acompañar a grupos vulnerables como niños, adolescentes, ancianos, personas con discapacidad y personas con consumos problemáticos.

e) Colaborar en la planificación del despliegue de fuerzas de seguridad, provinciales y nacionales, en los territorios socioeconómicos complejos; y

f) Gestionar y asignar recursos financieros y técnicos necesarios para las intervenciones.

Artículo 6°.- Territorio socioeconómico complejo: A los efectos de la presente Ley, se denominará como Territorio socioeconómico complejo a aquellas unidades geoestadísticas definidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) como radios censales, cuya especificidad se explica por la interacción dinámica y multifacética de factores sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales en sus territorios, en los que priman condiciones de desigualdad y exclusión, escasa disponibilidad de infraestructura de servicios básicos, como transporte, salud, educación, falta de oportunidades laborales, y altos índices de violencia y consumos problemáticos, donde además los mercados ilegales y el crimen organizado tienen presencia y ejercen su influencia y presión sobre la comunidad. -

Artículo 7°.- Delimitación. La Agencia determinará, en función de la definición establecida en el artículo sexto aquellos territorios socioeconómicos complejos en función de los siguientes parámetros:

a) Cantidad de habitantes;
b) Nivel de accesibilidad y disponibilidad de servicios públicos básicos como: agua potable, electricidad, gas, red cloacal, alumbrado y pavimentación;
c) Tasa de analfabetismo;

Senado de la Nación

H. SENADO DE LA NACION
4
MESA DE ENTRADAS

d) Tasa de deserción escolar;
e) Niveles de violencia y criminalidad; e
f) Inclusión del territorio en el Registro Nacional de Barrios Populares.

Artículo 8°.- Convenios de acción. La Agencia firmará convenios de acción y financiamiento con los gobiernos municipales, provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de realizar intervenciones territoriales específicas y en conjuntas para el cumplimiento de sus fines.-

Artículo 9°.- Financiamiento. La Agencia contará con los recursos asignados por el Poder Ejecutivo en el presupuesto nacional para el cumplimiento de sus fines. Podrán adicionarse, de forma complementaria, el financiamiento proveniente de programas de organismos multilaterales, organismos financieros, locales, regionales o internacionales, así como también de aquellos bienes provenientes de delitos federales, de organizaciones criminales, recuperados por la extinción de dominio.

El Poder ejecutivo financiará la presente ley para el ejercicio fiscal 2025 con monto equivalente al promedio de los ejercicios 2021, 2022 y 2023 del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), Ley N° 27.453 y Decreto N° 819/19, el cual se ajustará trimestralmente por índice de precios al consumidor.

Artículo 10°.- Control externo. La Agencia estará sujeta al control de una Comisión Bicameral a crearse en el ámbito del Poder Legislativo, integrada por tres diputados y tres senadores, respetando de forma proporcional las representaciones parlamentarias. La Agencia informará semestralmente a la misma el avance en el cumplimiento de sus objetivos.-

Artículo 11°.- Disposiciones transitorias. El Poder Ejecutivo dispondrá las previsiones presupuestarias correspondientes para atender los gastos que demande el cumplimiento de la presente Ley en el ejercicio presupuestario vigente.

Artículo 12°.- Reglamentación. La presente Ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo dentro de los 180 días de su entrada en vigencia.

Artículo 13°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

MARCELO LEWANDOWSKI
SENADOR NACIONAL

H. SENADO DE LA NACION
5
MESA DE E.N.T.RADAS

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Argentina es uno de los países más urbanizados del mundo, siendo el segundo más urbanizado de América Latina con el 92% de su población viviendo en zonas urbanas. Este fenómeno es el resultado de un intenso proceso de migración campo-ciudad que se intensificó entre las décadas del 60' al 80' y que, aunque disminuyó, continuó creciendo de manera sostenida en las últimas tres décadas.

Sin embargo, este fuerte proceso de urbanización no fue acompañado por políticas de Estado en materia de vivienda y garantías de acceso al hábitat. Una de las consecuencias de esta combinación se refleja en la creciente deuda social acumulada. Según el relevamiento nacional de barrios populares realizado en 2016, existían 4.116 barrios populares. Hoy, en base a datos del Observatorio de Barrios Populares, esa cifra ha aumentado a 6.467 barrios, albergando a una población estimada de 1.237.795 familias y 5.280.000 personas, que equivalen al 11,52% de la población del país.

El decreto 358 de 2017 reconoció la existencia de los barrios populares en todo el país, permitiendo la conformación de una base de datos oficial con información georreferenciada por primera vez en la historia argentina.

En 2018, se sancionó la Ley 27.453 de Barrios Populares o "Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana", estableciendo una política pública de orden federal destinada a atender los problemas de hábitat, requiriendo la concurrencia de acciones públicas a nivel provincial y municipal para su implementación.

El inicio de este proceso surgió de la iniciativa de varias organizaciones sociales y no gubernamentales: Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), TECHO, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa (CCC) y Cáritas, con el apoyo del gobierno nacional. Estas organizaciones participaron en el proceso de relevamiento y sistematización de datos, involucrando a líderes comunitarios y vecinos.

H. SENADO DE LA NACIÓN 6 MESA DE ENTRADAS

El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) permitió identificar que las provincias con la mayor cantidad de barrios populares son: Buenos Aires (34%), Santa Fe (7%), Misiones (7%) y Chaco (7%). Las provincias con el mayor porcentaje de población viviendo en barrios populares, según el censo de 2022, son: Misiones (11%), Chaco (12%) y Formosa (11%).

Este relevamiento también permitió analizar un fenómeno muy extendido: la feminización e infantilización de la pobreza. En los barrios populares, los cuidados y responsabilidades sociales recaen predominantemente en las mujeres. Un 73% de ellas son responsables del hogar y el 92% de los hogares monoparentales están a cargo de mujeres. Además, solo el 40% de las mujeres perciben remuneración por su trabajo y solo el 10% lo hace en blanco. Por otro lado, la pobreza entre niños, niñas y adolescentes es un 15% mayor que la media nacional. Mientras que la pobreza de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 24 años es del 41% en Argentina, en villas y asentamientos alcanza el 56% (García Moticelli, 2023).

La Ley 27.453 declaró de utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras de los barrios populares, suspendió los desalojos por cuatro años, declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de los barrios populares identificados en el RENABAP, y estableció que el 25% de la obra pública en barrios populares debía ser adjudicada a cooperativas y trabajadores de la economía popular.

En 2022, ambas cámaras del Congreso aprobaron la actualización de la ley, garantizando un marco normativo favorable para que los hogares pudieran soportar la tarifa de servicios básicos, prorrogando la suspensión de desalojos por 10 años, declarando la emergencia socio urbana, sanitaria y ambiental en los barrios populares del RENABAP por dos años e incorporando la perspectiva de género como criterio de prioridad en la titularidad de las viviendas.

La ley también estableció en su artículo 6 la autoridad de aplicación y su alcance: "Implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", señalando así el carácter federal de la ley. Además, la ley determina la creación de un fideicomiso (Fideicomiso para la Integración Socio Urbana-FISU) con el objeto de financiar todas las acciones previstas en la ley.

H. SENADO DE LA NACION • MESA DE ENTRADAS • 7

Desde 2018 la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) fue la encargada de financiar la elaboración y ejecución de proyectos de integración socio urbana para los barrios del RENABAP contemplando la participación de las organizaciones comunitarias y de trabajadores y trabajadoras de la economía popular, estando habilitados para presentar proyectos tanto organizaciones de la sociedad civil, como las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos municipales.

En diciembre de 2019 se sancionó la ley de emergencia económica, que estableció la creación del impuesto PAIS (por un lapso de 5 años), que gravaba la compra de dólares o los gastos con tarjeta realizados en el exterior y determinaba que el 9% de lo recaudado por este impuesto se destinaba a fondear el Fideicomiso para la Integración Socio Urbana (FISU). A fines del 2020, el Congreso sancionó la ley 27.605 que establecía un aporte solidario y extraordinario (de las grandes fortunas) para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia. En la reglamentación de esta ley se determinó que el 15% del total recaudado iría a fondear el FISU.

Para alcanzar la completa integración socio urbana de los barrios es indispensable continuar y profundizar las acciones de esta política pública en el largo plazo. Según estimaciones realizadas por la SISU en conjunto con diversas instituciones y organizaciones se requieren al menos 15 años de implementación de esta política pública con una inversión de por lo menos 25.000 millones de dólares.

Los avances realizados desde 2018 se han discontinuado a partir de la gestión iniciada el 10 de diciembre de 2023. El gobierno nacional decidió desfinanciar esta política pública: el decreto 193 de febrero del 2024 eliminó virtualmente el financiamiento del FISU a través del impuesto PAÍS, su principal fuente de recursos, siendo reducido del 30% al 1%.

Las intervenciones urbanas integrales propuestas en la Ley Nacional de Barrios Populares provienen de numerosas experiencias de origen latinoamericano ya validadas a escala global. Las intervenciones del Programa Favela Bairro en Brasil y su perfeccionamiento en los Proyectos Urbanos Integrales de Medellín, que sustentaron la praxis del llamado Urbanismo Social, vienen siendo replicados con éxito adecuándolos a las características propias de los nuevos entornos físicos, sociales, culturales y normativos de los territorios en los que se aplican. Estas

H. SENADO DE LA NACION • 8 • MESA DE ENTRADAS

políticas han ampliado el acceso a múltiples derechos cobijados por las obras físicas que construyen de forma material el derecho a la ciudad.

Poder implementar más eficazmente la virtuosa política que emana de la ley 27.453 para este tipo de territorios complejos implica, tal como expresa el concepto de urbanismo social, "llegar con todos los elementos del desarrollo de forma planeada y simultánea en un territorio definido. Se hacen con la activa participación de la comunidad, localizando la inversión en barrios de origen marginal con problemas profundos de desigualdad y violencia" (Echeverri Restrepo y Orsini, 2010).

El concepto de Urbanismo Social surge en Medellín, en el año 2004 cuando "la ciudad decide apostar por una política pública enfocada a reducir las profundas deudas sociales acumuladas durante décadas, así como los problemas de violencia. De esta manera se implementaron, de forma decidida, transformaciones estructurales que combinaron integralmente programas de educación, cultura y emprendimiento con el "cambio de piel" de algunos de los barrios localizados en las zonas más críticas".

Los sectores de la ciudad que fueron intervenidos bajo este concepto se corresponden con aquellos en los que los indicadores de calidad de vida (ICV) y de desarrollo humano (IDH) eran más bajos y donde los índices de población y de homicidios eran los más altos, es decir los barrios más vulnerables y estigmatizados.

Las acciones se estructuraron fundamentadas en el acompañamiento de las comunidades como promotores y actores principales de los proyectos de mejoramiento urbano, para compensar las inequidades territoriales por medio de cuatro componentes centrales, acompañados por el trabajo conjunto de las fuerzas y organizaciones responsables de la seguridad:

- La creación de espacios públicos de calidad arquitectónica y urbanística que faciliten la interacción social local;
- La creación y mejoramiento de los equipamientos urbanos;
- El desarrollo de programas habitacionales para comunidades de alto riesgo social asentadas en zonas de riesgo ambiental, es decir, para la población más vulnerable de la ciudad; y
- La incorporación de los barrios informales al tejido urbano de la ciudad a partir de la generación de corredores de movilidad, centralidades barriales y

SENADO DE LA NACION • H • MESA JE • 9 • FOJAS

la conexión mediante puentes, viaductos y redes peatonales entre micro territorios.

Por ello, proponemos la creación de una Agencia Federal de Integración Socio Urbana (AFISU), cuyo objetivo principal será generar, desde el Estado y en colaboración con las organizaciones comunitarias, políticas públicas, programas y proyectos integrales destinados al desarrollo de los territorios más vulnerables de la nación.

Nuestra iniciativa busca identificar aquellos barrios que requieren una atención prioritaria del Estado, partiendo de la idea de que la cohesión social y la organización comunitaria son fundamentales para fortalecer la tranquilidad pública y la calidad de vida en los barrios.

Este proyecto se nutre de experiencias exitosas a nivel internacional, como el Índice de Vulnerabilidad Barrial (IVB) y el Índice de Localidades Vulnerables (VLI).

El Índice de Vulnerabilidad Barrial (IVB) es una iniciativa conjunta del Ministerio de Seguridad y la Superintendencia de Análisis Criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, creada para comprender y abordar las complejidades de los barrios más críticos de esta provincia argentina. El índice integra datos sobre delitos, conflictividades y violencias presentes en cada barrio, permitiendo identificar áreas prioritarias para su intervención.

Una de las principales fortalezas del IVB es su enfoque multiagencial e inteligente en la gestión de la seguridad y el desarrollo comunitario, promoviendo una colaboración efectiva entre diferentes actores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Además, ofrece un marco para el diseño e implementación de estrategias adaptadas a las necesidades locales, incluyendo acciones para fortalecer la infraestructura social, mejorar el acceso a servicios básicos y fomentar la participación comunitaria.

En Inglaterra y Gales, por ejemplo, el Estado ha implementado una estrategia eficaz para abordar las necesidades de seguridad y bienestar en comunidades vulnerables a través del Índice de Localidades Vulnerables (VLI). Esta técnica integra datos socio-demográficos, delitos y privación social para evaluar la

H. SENADO DE LA NACION • 10 • MESA DE ENTRADAS

vulnerabilidad y necesidades de cada barrio, permitiendo una intervención efectiva y coordinada.

Volviendo a nuestro país, en los últimos meses, la tensión social y económica ha aumentado, registrándose un incremento del delito y la violencia en diversas áreas del país, exigiendo la implementación de políticas públicas multiagenciales, con un abordaje coordinado entre los distintos niveles de gobierno y la comunidad, junto con las organizaciones de la sociedad civil.

Según datos de la UCA y Cáritas de mayo de este año, la pobreza alcanza al 55% y la indigencia al 17.5%, afectando a más de 25 millones de personas en todo el país. Asimismo, según datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de la Procuración de la Provincia de Buenos Aires, el delito, especialmente el predatorio, ha aumentado recientemente y según declaraciones públicas de distintos funcionarios provinciales, esta situación se estaría replicando en otras provincias, como por ejemplo Mendoza y Córdoba.

Ahora bien, este proyecto que crea la AFISU propone identificar esos territorios donde se expresan con mayor fuerza las situaciones de ruptura y desorganización comunitaria causadas por la pauperización de las condiciones socioeconómicas y el aumento de las desigualdades, las violencias y el delito.

A los fines de realizar una detección rigurosa de los territorios más vulnerables -denominados complejos en este proyecto- de la nación, basada en la evidencia científica, se deberá desarrollar, en el marco de la AFISU, un instrumento para poder identificarlos y definirlos como tales. Para eso, se deberá crear una herramienta metodológica a partir del análisis y ponderación de distintos indicadores sociales, económicos y ambientales, para luego clasificar y catalogar estos territorios según los parámetros de la ley.

Una vez identificados estos territorios, la intervención multiagencial propuesta tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de la población en estos territorios vulnerables y socioeconómicos complejos, promoviendo un desarrollo sostenible y equitativo.

Se trata así de intervenir de manera integral e integrada en los lugares con altos niveles de delito, conflictividad y violencia, así como en aquellos con mayor desorganización social y desventajas.

SENADO DE LA NACION 11 FOLIOS

Específicamente, la creación de la AFISU busca reducir de forma sostenida la violencia y las conflictividades, garantizando el acceso a servicios e infraestructura sanitaria y social básica. Para ello, se propone implementar políticas, programas y proyectos integrales en colaboración con provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, el proyecto estipula que se articularan acciones con otros ministerios y programas nacionales para cumplir los objetivos establecidos. La normativa propuesta colaborará con el Programa de Integración Socio Urbana creado por la Ley N° 27.453.

Es importante señalar que el presente proyecto se enmarca en las atribuciones constitucionales, prescriptas en el artículo 75, inciso 19, al encomendar al Congreso de la Nación "proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores". En este sentido, la Carta Magna establece al Senado como Cámara de origen de las iniciativas vinculadas al "crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones". La creación de la AFISU tiene por finalidad mejorar y desandar los desequilibrios, desigualdades y asimetrías que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional, mejorando la calidad de vida de quienes habitan en él.

Entendiendo que este proyecto es un aporte importante para los tiempos actuales y futuros, que además recoge buenas prácticas en materia de intervención socio-urbana a nivel internacional, es que solicitamos a este cuerpo que acompañe su tratamiento.

MARCELO LEWANDOWSKI
SENADOR NACIONAL