



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Análisis del régimen para la integración socio urbana de los barrios populares y el Certificado de Vivienda Familiar

Working Paper WP25CG7

Cynthia Goytia
Universidad Torcuato Di Tella

Guadalupe Dorna
Universidad Torcuato Di Tella

March 2025

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. help@lincolninst.edu

© 2025 Lincoln Institute of Land Policy

Resumen

Este estudio ofrece perspectivas para la formulación de políticas y la elaboración de programas que aborden la compleja cuestión de los asentamientos informales, al tiempo que contribuye al diálogo sobre prácticas de integración y formalización urbana. Describe y analiza el paso innovador de Argentina hacia la regularización y formalización de los asentamientos informales, mediante el establecimiento del programa Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Este esfuerzo pionero en la región proporciona información crucial y detallada que no está disponible en la mayoría de los países, lo que facilita intervenciones políticas específicas, incluida la emisión del Certificado de Vivienda Familiar (CVF), junto con un marco normativo para la integración social-urbana. En conjunto, estas herramientas apuntan a integrar los barrios populares al tejido urbano, asegurando que sus habitantes disfruten de los mismos derechos, obligaciones y servicios que en otras partes de la ciudad formal. El CVF se destaca como una herramienta a través de la cual el Estado verifica la posesión de la vivienda y reconoce a las familias como residentes legítimos, facilitando los procesos de regularización social-urbana y de tierras. Este reconocimiento facilita el acceso de los residentes a servicios esenciales, como conexiones a servicios públicos, números de identificación fiscal y laboral, y servicios públicos. Al centrarse en datos detallados de los barrios, inversiones en infraestructura y equidad de género, estos instrumentos están diseñados para abordar colectivamente los desafíos de integración socio-territorial que están generalizados en Argentina, y reflejan tendencias más amplias en América Latina y otras regiones en desarrollo, donde prevalecen los asentamientos informales. El presente estudio se basa en la información oficial de ambos programas generada entre los años 2018 a 2022.

Keywords: informal settlements, security of tenure, urban upgrading and regularization, household certificates, socio-urban integration, popular neighborhoods, infrastructure

Acerca de los Autores

Cynthia Goytia es profesora y directora de la maestría en Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires, Argentina, donde también fundó y preside desde 2012 el Centro de Investigación en Políticas Urbanas y Vivienda (CIPUV), uno de los centros de investigación urbana más prestigiosos de América Latina. Ha desarrollado un volumen relevante e influyente de investigación académica sobre políticas urbanas, vivienda y mercados de suelo, publicado en revistas de alto rango, publicaciones especializadas y libros, relacionados con desigualdades y crecimiento urbano, gestión del suelo, finanzas municipales, mercados/finanzas y políticas de suelo y vivienda, informalidad urbana, riesgo climático, eficiencia energética en ciudades e impactos urbanos del COVID-19 en la salud fiscal de las ciudades. Tiene una maestría en Economía Urbana y un doctorado de la London School of Economics (LSE) and Political Science en el Reino Unido. Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Harvard y ha dictado conferencias en el Institute of Housing Studies (IHS) en los Países Bajos, la Universidad de Cambridge y la LSE en el Reino Unido. Es consultora urbana senior de los gobiernos de Argentina y América Latina, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo de las Naciones Unidas y de la CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe), de las Naciones Unidas, del Banco Africano de Desarrollo y miembro del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Contacto: cgoytia@utdt.edu

Guadalupe Dorna es profesora y directora de la maestría en Políticas Públicas e investigadora del Centro de Investigación en Políticas Urbanas y Vivienda (CIPUV) de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Su trabajo de investigación se centra en la aplicación de métodos cuantitativos para monitorear y evaluar políticas y programas que buscan generar impactos en la sociedad. Ha participado en el Programa Nacional de Salud *Sumar* y el programa *Primera Casa BA*, entre otros. Tiene una maestría en Administración Pública y Desarrollo Internacional de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, y recibió su licenciatura y posgrado en la Universidad Torcuato Di Tella. Su tesis presentada en Harvard recibió un premio a la excelencia en investigación.

Contacto: gdorna@utdt.edu

Agradecimientos

Agradecemos el apoyo financiero del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y la colaboración de Luis Quintanilla Tamez, a lo largo del proyecto.

Agostina di Leo brindó una excelente asistencia de investigación para el análisis cuantitativo y Mercedes Salas igualmente con la información de la base de datos y el SIG.

Contenido

Resumen ejecutivo	1
1. Origen del RENABAP y del CVF	13
2. Barrios populares relevados por el RENABAP	16
3. Cobertura del Certificado de Vivienda Familiar (CVF)	22
Cobertura del CVF y características del barrio.....	26
Cobertura del CVF y titularidad del suelo	27
4. Demanda del CVF: gestiones de solicitud y actualización	29
Demanda del CVF y características del barrio.....	33
Demanda del CVF y titularidad del suelo.....	36
Demanda del CVF y cobertura del CVF.....	37
5. Obras desarrolladas en barrios populares	40
Inversión de obras y características del barrio.....	45
Inversión de obras y titularidad del suelo	46
Inversión de obras y cobertura/demanda del CVF.....	47
6. El rol de las mujeres en los barrios populares	49
Programa Mi Pieza.....	49
Mi Pieza y características de los barrios	52
Mi Pieza y titularidad del suelo	54
Mi Pieza y cobertura/demanda del CVF	55
Mi Pieza: personas que sumaron fondos propios.....	56
7. Acciones tendientes al desalojo	58
Acciones tendientes al desalojo y características del barrio	61
Acciones tendientes al desalojo y titularidad del suelo	63
Acciones tendientes al desalojo y cobertura/demanda del CVF	63
Conclusiones	65

Gráficos, Tablas, y Figuras

Todos los gráficos, tablas, y figuras en este trabajo son elaboración propia de las autoras (2024), con base en fuentes de datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Argentina)¹, específicamente, del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la Secretaría de Integración Sociourbana.

¹ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (s.f.). Registro Nacional de Barrios Populares. Datos Abiertos. Disponible en: <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/registro-nacional-de-barrios-populares>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría de Integración Sociourbana, Observatorio de Barrios Populares. (2023). Disponible en: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría de Integración Sociourbana. (2022). Certificado de Vivienda Familiar. Usos y Normativa. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/certificado_de_vivienda_familiar_-_uso_y_normativa_desde_su_creacion_4_abr_2022.pdf

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría de Integración Sociourbana. (s.f.). Listado de inscriptas de los sorteos Mi Pieza: Nómina de las personas inscriptas y seleccionadas de la Línea Mi Pieza del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU). Disponible en: <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/listado-de-participantes-de-los-sorteos-mi-pieza>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría de Integración Sociourbana. (s.f.). Proyectos de integración socio urbana. Datos Abiertos. Disponible en: <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/proyectos-de-integracion-socio-urbana>

Análisis del régimen para la integración socio urbana de los barrios populares y el Certificado de Vivienda Familiar

Resumen ejecutivo

Argentina ha dado un paso innovador en la política de formalización de los barrios populares, creando el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el Certificado de Vivienda Familiar (CVF) y dictando el marco normativo del Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, con el objetivo de integrar los barrios populares a la ciudad y que los habitantes de los barrios comiencen a tener los mismos derechos, obligaciones y servicios que el resto de los barrios de la ciudad. El CVF, permite acreditar el domicilio a los efectos de solicitar la conexión de servicios domiciliarios; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; y solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas. El CVF, como herramienta a través de la cual el Estado acredita posesión y reconoce que las familias son legítimas habitantes de la vivienda y del barrio, puede constituirse en un instrumento capaz de propiciar la seguridad en la tenencia y procesos de regularización e integración socio-urbana y de dominio. En conjunto, estas estrategias buscan resolver los desafíos de integración socio-territorial que presentan la escala de los barrios populares en Argentina, de la misma manera que ocurre en todas las ciudades de América Latina y en la mayoría de los países en desarrollo, donde la rápida urbanización y la falta de opciones de acceso al suelo y la vivienda a escala ha obligado a una parte significativa de la población urbana a resolver sus demandas de vivienda en barrios informales (Goytia y Smolka, 2019).

Abordar la integración, formalización y regularización es un complejo desafío de política pública. Uno de los pilares y valor innovador del RENABAP es identificar y relevar los barrios y sus características en todo el territorio del país. Por su carácter informal/irregular, en términos de la formación y desarrollo de los barrios, los gobiernos carecen de un insumo esencial para toda política pública: información sistematizada sobre la localización de los barrios, las características de los hogares que los habitan, las condiciones de déficit en el acceso a los servicios y las infraestructuras, o las condiciones de titularidad del suelo, entre otras. Por ello, uno de los pilares para la formulación de las políticas es conocer en detalle la totalidad de los barrios y sus características y desafíos a resolver, y resulta uno de los valores centrales del RENABAP.

El RENABAP revela la alta concentración geográfica de los barrios en la provincia de Buenos Aires y, en especial, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde se concentran el 34% de los barrios relevados por el RENABAP, y donde vive el 49% de las familias relevadas. También la densidad de familias en barrios populares aumenta con la proximidad a la Ciudad de Buenos Aires, reproduciendo los patrones de densidad poblacional y concentración urbana que se ven en los mercados formales de suelo y de vivienda, explicados en gran parte por la relevancia de Buenos Aires como centro económico y generador de empleo.

La heterogeneidad caracteriza el tamaño (escala) de los barrios en el Registro: el promedio de viviendas aproximadas de cada barrio es de 191 viviendas, aunque se registran barrios con un mínimo de 4 viviendas y un máximo de 14.000 viviendas (el barrio “Padre Rodolfo Ricciardelli (Ex Villa 1-11-14)”, Flores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El promedio de

número de familias por barrio es de 210, con un mínimo de 8 y un máximo de 15.400 familias por barrio (repitiéndose los barrios mencionados anteriormente en términos de mínimos y máximos). [1] La mitad de los barrios en el Registro (50,6%) se crearon en las décadas del 2000 y 2010, considerando los barrios creados hasta el 31 de diciembre de 2018, por lo que estas cifras no incluyen los barrios populares creados con posterioridad a esa fecha.

La información del RENABAP permite identificar el nivel de precariedad de los barrios relevados, según el acceso a los servicios públicos, la infraestructura y la calidad de las viviendas. El 21% de los barrios tiene altos niveles de precariedad, y la amplia mayoría puede considerarse como precarios (63% de los registros) y solo el 16% son levemente precarios. En relación al acceso a servicios básicos, por definición, los barrios ingresados al registro poseen déficit de acceso a dos de tres servicios básicos, entre los que se consideran la electricidad, el agua y la cloaca. No obstante esa situación de irregularidad mayoritaria, se destaca que el servicio formal más extendido es la electricidad, un servicio de carácter universal, donde 1 de cada 3 barrios con conexión formal a la red tiene un medidor domiciliario en las viviendas, con factura que los hogares deben abonar, generalmente en servicio pre pago. Este dato podría ser muy relevante de tener en cuenta en un contexto en el cual se proceda a incrementar las tarifas básicas de los servicios. En el caso del agua, solo 1 de cada 10 barrios tiene conexión formal con medidor y factura, mientras que en el caso de la cloaca sólo el 7% de los barrios tiene una conexión formal. Finalmente, y en relación a la red de gas, la situación es todavía más precaria, con menos de 1.5% de los barrios con acceso a gas de red.

El RENABAP busca resolver un segundo desafío que enfrentan los gobiernos, que es cómo implementar programas que permitan propiciar inversiones y la seguridad de la tenencia de manera extendida y a gran escala. El Registro Nacional de Barrios Populares y el Certificado de Vivienda Familiar (CVF) han viabilizado esta posibilidad. El CVF no solo que permite acreditar el domicilio a los efectos de solicitar la conexión de servicios domiciliarios; sino también acreditar domicilio y solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL); realizar peticiones ante los organismos públicos; y solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas. Recordemos que un pilar esencial en el desarrollo e integración de estos barrios es revertir el déficit en la provisión de servicios de infraestructura y bienes públicos, en tanto los barrios no eran sujeto de intervenciones dadas sus condiciones de informalidad en la tenencia del suelo.

La seguridad de la tenencia es uno de los ejes centrales de toda política de otorgamiento de Certificados de Vivienda Familiar, y ha sido parte de la concepción del RENABAP y del CVF. La amplia cobertura y alcance del Certificado de Vivienda Familiar (CVF), en diferentes áreas del país, indica que el 84% de las viviendas lo tienen a disposición. Esta cobertura no difiere significativamente en relación con el tamaño de la población de los barrios, siendo amplia la cobertura en barrios altamente poblados, pero también en los de menor población. La percepción de seguridad de la tenencia es afectada por diversas dimensiones, y una de ellas, de relevancia central en toda la literatura académica, es la antigüedad del barrio. Los hogares en barrios más nuevos suelen tener menor seguridad, generando mayor riesgo por acciones de desalojos (Lanjouw y Levy, 2002). El 47% de las familias que viven en los barrios con cobertura total del CVF lo hacen en barrios jóvenes (creados en la década de 2000 o 2010). La cobertura del CVF es mayor en barrios altamente precarios y tienden a ser barrios con un mayor porcentaje de suelo privado.

La demanda de CVF y la demanda de actualización del CVF por parte de los habitantes de los barrios populares, que se enfocan en las modificaciones de diferentes datos ya existentes en los CVF, como la composición del grupo familiar, la dirección declarada, la identificación de la persona responsable del hogar, entre otras, dan cuenta del conocimiento del Registro por parte de los habitantes de los barrios populares y de sus demandas de mantener al día su situación registral. La demanda de CVF se distribuye de manera similar entre barrios populares dentro y fuera de aglomerados urbanos, pero existe una mayor demanda de actualización en los barrios populares dentro de los aglomerados urbanos. Más del 50% de los barrios populares que cuentan con una demanda muy alta de CVF son barrios poco poblados (cuentan con 50 familias o menos) y es mayor la demanda de actualización entre las familias que viven en barrios más jóvenes. Así, el 45% de las familias que viven en barrios con alta demanda de actualización del CVF viven en barrios creados en las décadas de 2000 y 2010. Asimismo, a mayor precariedad del barrio, se observa una tendencia a mayor demanda de CVF y mayor demanda de actualización del CVF.

Un tercer pilar central del RENABAP y el CVF es habilitar obras de servicios básicos y de infraestructura o equipamientos, que no podían realizarse antes de la existencia del marco normativo vinculado al programa, dada la imposibilidad de implementar obras de integración socio-urbana en tierras de titularidad privada. La experiencia internacional y la literatura académica reconocen que la mejora de la seguridad de la tenencia no es potestad exclusiva de la titulación formal y el reconocimiento de dominio, sino que, al realizar inversiones públicas y comunitarias, el gobierno legitima y reconoce el barrio. La base de datos del RENABAP cuenta con un listado de 1.246 obras que se adjudicaron en 1.141 barrios. El proyecto de integración socio-urbana que cimentó la Ley 27.453 y que administra la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), propicia que 60% de las obras se estén realizando por organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de fomentar la capacitación y la empleabilidad y el desarrollo local. Más del 90% de las obras se financian a través del Fondo de Integración Socio Urbana, fideicomiso que concentró la recaudación asignada a los barrios populares a través de impuestos específicos. Complementariamente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia el 4% de las obras.

Existe una relación entre el nivel de precariedad y los montos invertidos en obras: aumenta el porcentaje de obras de mayores montos de inversión a medida que aumenta la precariedad de los barrios. Las obras se realizan, en promedio, en barrios con características de propiedad de suelo similares, tanto en suelo de titularidad privada o pública. Esta condición indica que no se encuentran dificultades para realizar inversiones cuando las viviendas se localizan sobre suelo privado, tal como habilita el decreto 358/17 y la ley 27.453. Este cambio es central con respecto a todo lo ocurrido en décadas anteriores, donde sin la regularización de dominio o su factibilidad, no era posible realizar obras en estos barrios. Más de la mitad de las familias que se ven afectadas por obras de inversión alta viven en barrios con una alta demanda de actualización del CVF. Sería interesante analizar si la existencia de obras, revalorización de las propiedades y mayor seguridad, habilitan más procesos de compraventa o transferencias, tal como muestran algunos ejemplos internacionales (Payne, 2022).

En muchos países, tanto los sistemas de tenencia estatutaria como los consuetudinarios discriminan a la mujer. RENABAP identifica que de los 857.673 CVF disponibles, 592.431 cuentan con una mujer como responsable de hogar (es decir, el 69% de los CVF disponibles). En ese sentido, los “Principios rectores sobre la seguridad en la tenencia para los pobres de

las zonas urbanas” de la ONU llaman a los Estados a eliminar los obstáculos a la igualdad de género en las políticas o en los programas que afectan a la tenencia. El reconocimiento legal de los derechos de tenencia de las mujeres mejora su estatus social. Esto tiene impactos potencialmente significativos, especialmente en la generación más joven.

Múltiples estudios demuestran que el déficit cualitativo sigue siendo un tema desatendido en la política urbana (BID, 2012, 2022). La vivienda es un componente crítico de las estrategias de subsistencia de los hogares (Rakodi, 1999; Moser, 1998) y su principal activo que puede otorgar seguridad para revertir la vulnerabilidad (Moser, 1998).

El programa atiende un problema no resuelto desde hace tiempo en los barrios populares de América Latina: la capacidad de los hogares de mejorar y ampliar sus viviendas, independientemente de la titularidad donde se realizan. El 45% de las viviendas que forman parte del RENABAP solicitaron obtener el subsidio de Mi Pieza, y en 1.894 barrios el 80% de las viviendas cuentan con una integrante mujer que se inscribió. La demanda del subsidio existe en todos los barrios, más allá de su antigüedad, lo que señala que la ampliación de la vivienda para ajustarla a las necesidades habitacionales de las familias es un tema generalizado en los barrios del país. Más de la mitad de los barrios de alta demanda del programa Mi Pieza cuentan con al menos 1% de tierra de titularidad privada. Este incentivo para invertir en el mejoramiento de la vivienda, su ampliación y finalizar su construcción en viviendas localizadas sobre suelo privado cobra relevancia como una mayor percepción de seguridad de tenencia a partir del CVF y de la posibilidad de ser sujetos de un subsidio para mejoramiento destinado a familias que antes no podían acceder a estos beneficios, dada la falta de reconocimiento de su condición de tenencia. La demanda de Mi Pieza se da en barrios con diferentes niveles de precariedad; sin embargo, es más alta en los barrios altamente precarios: el 20% de las familias viven en barrios altamente precarios y con una alta demanda de Mi Pieza.

Las beneficiarias del programa Mi Pieza han sumado fondos propios a la obra de mejoramiento, invirtiendo en el mejoramiento de su vivienda. La literatura y experiencia internacional indican que la percepción de inseguridad limita el incentivo de los habitantes para invertir en la mejora de sus unidades de vivienda, dado que los hogares invierten si no perciben riesgos de que serán desalojados de la misma o serán obligados a acciones que hagan perder la inversión realizada. En este caso, 79,5% de las mujeres beneficiarias del programa sumaron fondos para mejorar su vivienda, más allá del subsidio recibido. Entre ellas, más del 80% de las mujeres recurrieron a ingresos propios o pidieron prestado a familiares, conocidos o amigos. En cambio, una minoría de un 4,1% de los casos (aproximadamente 1.400 mujeres) recurrieron a un crédito de un banco o una financiera. Un 17,1% agregó una inversión similar al 50% del monto recibido por el subsidio y más de la mitad de las mujeres sumaron hasta \$50.000 para poder financiar su obra, además del subsidio de Mi Pieza.

Una cuarta cuestión elaborada en este reporte, e importante en la vida cotidiana de los barrios populares, es la posibilidad de experimentar acciones tendientes al desalojo y su efectiva concreción. La ley 27.453, dispone la suspensión de todos los desalojos hasta el año 2032 en todos los barrios populares que forman parte del RENABAP. De acuerdo a los casos analizados, el 92% de las acciones tendientes al desalojo se encuentran suspendidas, de las cuales el 8% cuenta con resolución judicial o sentencia, mientras que el 84% de los casos están suspendidos de hecho, independientemente de que haya o no resolución judicial. Es

importante entender dónde se produjeron estos procesos de desalojo y a quienes afectaron. Un 50% de los barrios donde se procesaron estas acciones pueden ser categorizados como muy o altamente poblados y, en mayor medida, son barrios creados en las últimas dos décadas (2000 y 2010). En cuanto a la propiedad del suelo, se observa que los barrios donde hubo acciones tendientes al desalojo presentan una mayor preponderancia de dominio privado, con un 27,5% en comparación al 22,9% de superficie privada para los barrios sin acciones tendientes al desalojo. En este sentido, se podría hipotetizar que existe cierta sinergia entre una mayor presencia de RENABAP (reflejada en una mayor cobertura de CVF) y un mayor conocimiento de los mecanismos existentes para reportar dichos desalojos. Además, se observan dinámicas diferenciadas con respecto a la demanda de actualización del CVF: en aquellos barrios donde se reportaron acciones tendientes al desalojo, existe una mayor demanda de actualización del CVF. Esto, a su vez, puede relacionarse con lo sugerido: la existencia de un mayor conocimiento de las herramientas provistas por el RENABAP, tanto el CVF ya otorgado como de los canales para reportar acciones tendientes al desalojo.

En conclusión, se ha presentado información que permite indagar en las acciones tendientes a fortalecer la seguridad de la tenencia a partir de identificar cuáles son las características de estos barrios, identificando los beneficios que este instrumento podría estar viabilizando. Este análisis es una fuente relevante para compartir aprendizajes que puedan guiar la toma de decisiones futuras en relación a los programas que propicien la integración e implementen registros y CVF en otros países, ya que estos desafíos aquí enfrentados resultan de amplia extensión a la mayor parte de los países en desarrollo, y los de América Latina y África en especial, en donde el crecimiento urbano informal abarca un porcentaje muy importante del desarrollo total de las ciudades, y donde los gobiernos precisan encontrar alternativas de integración y formalización a escala.

Los programas aquí analizados pueden ser considerados como pasos iniciales hacia un proceso de regularización y formalización de los barrios populares, acreditando domicilio y tenencia de vivienda. Quedan dos importantes consideraciones a señalar. La primera es cómo avanzar hacia las condiciones de formalización más amplia, lo que incluye, además, la incorporación de las viviendas y los barrios en los catastros de las diferentes jurisdicciones, la identificación de las condiciones de propiedad del suelo que aun el RENABAP no ha podido identificar en un porcentaje importante de los barrios, y la consideración de los aspectos ambientales que pueden estar afectando a los barrios. para informar las políticas que podrían continuar la tarea aquí comenzada.

Finalmente, es importante señalar que el segundo gran requerimiento es el de avanzar con políticas preventivas al desarrollo informal. Los esfuerzos de regularizar e integrar son relevantes, pero deben ser complementados con acciones y políticas que promuevan el desarrollo de suelo y vivienda asequible, bien localizado y a escala, que permitan el acceso a los mercados de suelo y de vivienda formales para todo un grupo de hogares que hoy deben resolver sus necesidades de vivienda en los mercados informales de suelo y habitacional. Este tipo de acciones requiere de una institucionalidad que genere los incentivos en los diferentes sectores y actores, para mejorar la oferta de suelo y vivienda en los mercados formales y deben ser complementarias a todos los esfuerzos por regularizar la ocupación e incluso de los procesos de regularización de dominio.

Introducción

En la mayoría de los países en desarrollo, y en los de América Latina en particular, la rápida urbanización y la falta de opciones de acceso al suelo y la vivienda a escala ha obligado a una parte significativa de la población urbana a resolver sus demandas de vivienda en los barrios informales (Goytia y Smolka, 2019). Este fenómeno ha sido usual en áreas donde hay una oferta insuficiente de suelo con servicios y vivienda a escala y a precios asequibles (Goytia, 2017). Si bien la pobreza es a menudo citada como causa del desarrollo de estos barrios informales, las normativas y regulaciones de uso del suelo demasiado restrictivas también juegan un papel central, aumentando los precios del suelo en el sector formal y fomentando que los hogares de bajos ingresos deban resolver sus necesidades de acceso a la vivienda y al suelo en el sector informal (Goytia y Pasquini, 2012; Goytia et al., 2023). en forma de servicios y equipamientos básicos como agua, saneamiento, alcantarillado, electricidad y servicios de vialidad, entre otros. Generalmente, los habitantes no solo carecen de derechos formales de propiedad sobre los espacios que ocupan, sino de reconocimiento de ocupación de su vivienda y de un domicilio formal (BID, 2022). Estas carencias suponen grandes barreras a la hora de acceder a las oportunidades que ofrecen las ciudades, como acceso a trabajos, salud, educación, y la dificultad en la inserción y postulación a empleos en el mercado laboral formal, al no poseer un domicilio registrado.

En América latina, el porcentaje de la población residente en zonas urbanas ha experimentado un aumento sustancial, pasando del 41,3% en 1950 al 81,2% en 2020. Sin embargo, esta rápida urbanización ha traído consigo una serie de desafíos, que se reflejan especialmente en la prevalencia de los asentamientos informales. Dentro de la región, aproximadamente el 24% de la población urbana encuentra residencia en estas áreas, lo que equivale a 106 millones de personas que viven en condiciones de vivienda precaria., con ciudades en las cuales más del 40 % de los hogares tienen tenencia informal (Goytia, 2022). Además, la asombrosa cifra de 120 millones de personas en América Latina y el Caribe se enfrentan a la dura realidad de vivir sin acceso a servicios básicos en las zonas urbanas, lo que subraya la necesidad apremiante de estrategias de desarrollo urbano integrales y sostenibles. Los desafíos que plantea el acceso restringido a una vivienda adecuada y las diversas formas de exclusión asociadas a ella representan algunos de los problemas sociales más apremiantes en toda América Latina. Los asentamientos informales están ubicados en zonas de accesibilidad limitada y condiciones ambientales adversas, lo que tiene importantes consecuencias para la salud. Estos asentamientos a menudo carecen de cobertura, inversión y mantenimiento adecuados de infraestructura, lo que lleva a mayores niveles de riesgo. Además, las familias que residen en estas áreas enfrentan numerosas limitaciones, como el acceso limitado a la educación, las instalaciones de atención médica, los servicios y las oportunidades de empleo. También se enfrentan a violaciones de discriminación (especialmente entre los migrantes pobres), empleo precario e informal, dificultades para acceder a la justicia y violencias.

Abordar la informalidad en la tenencia es un gran desafío para los gobiernos. Es sabida la importancia de la seguridad en la tenencia, para los hogares y para la sociedad en su conjunto. Puede incentivar la inversión, mejorar la equidad y reducir conflictos (Durand-Lasserve y Selod, 2007). La condición de tenencia se refiere a un conjunto de derechos que los individuos y las comunidades tienen con respecto al suelo y su vivienda, incluyendo el derecho a ocupar, usar, desarrollar, heredar y transferir. Se debe considerar principalmente como una relación social que implica un conjunto complejo de reglas que rigen el uso y la propiedad del suelo. En la práctica, se ha observado un continuo en los derechos de tenencia,

variando desde posesiones informales hasta la propiedad plena. Una opción, la formalización incremental de la tenencia, permite a los gobiernos propiciar la seguridad de la tenencia a lo largo del tiempo y dentro de sus propios recursos, garantizando así la institucionalización de nuevos enfoques para consolidar los barrios, con instrumentos como los certificados, que cumplen un rol central para propiciar condiciones de tenencia segura y permitir amplios procesos de regularización. En una etapa posterior se puede avanzar en los derechos personales o derechos reales, como la propiedad absoluta o los arrendamientos a largo plazo, si así se desea (Deininger y Songqing, 2006)².

De acuerdo con este punto de vista, un proxy de seguridad se describe como un conjunto de varios elementos que contemplan la duración y la garantía de los derechos (Place et al., 1994), como la ausencia de interferencias externas, el valor de uso y la aptitud para internalizar los beneficios de la inversión en trabajo y capital que se realiza. Por una parte, se ha documentado que tanto la percepción de seguridad de la tenencia, dada por la acción pública en los barrios (Gilbert, 2002; Payne, 2002), así como la formalización de dicha condición de tenencia con la entrega de títulos de propiedad, son importantes predictores del mejoramiento de la vivienda y de su mantenimiento (Engelhardt et al., 2010) y a la inversión en el barrio (Payne et al., 2008), y en consecuencia del desarrollo de los barrios (Payne, 2002).

¿Qué es la tenencia segura y porque nos interesa para este estudio? La tenencia segura es el derecho de todos los individuos y grupos a tener la protección efectiva del Estado contra desalojos forzosos. Esta condición de seguridad depende de varios factores interrelacionados, incluyendo el estatus de la tenencia, los derechos primarios del suelo, el estatus de ocupación de la vivienda y el contexto político y legal. La formalización es un proceso por el cual se busca proporcionar condiciones de seguridad y diferentes grados de legalidad en las condiciones de tenencia del suelo y de la vivienda. Así, en este proceso se busca la integración en un sistema reconocido por las autoridades públicas y que contempla un marco normativo que la garantiza. Este proceso puede lograrse a través del reconocimiento administrativo de los derechos de ocupación o la constitución o transmisión de derechos reales o personales. La formalización puede incluir la entrega de permisos administrativos, certificados o títulos de derechos reales como los títulos de propiedad, individuales o colectivos.

Este documento presenta evidencia cuantitativa sobre el proceso reciente de formalización de la tenencia en Argentina. La inclusión de los barrios populares del país en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el otorgamiento del Certificado de Vivienda Familiar (CVF). El certificado brinda un reconocimiento de la vivienda, otorgando la posibilidad de acreditar domicilio y solicitar servicios públicos, y puede complementarse con otra documentación respaldatoria para demostrar ocupación previa al relevamiento del RENABAP y adherir a otros procesos de regularización de dominio. A través del CVF, el Estado acredita posesión y reconoce que las familias viven en un barrio popular relevado por

² Los estudios sobre el desarrollo hacen hincapié en que la seguridad de la tenencia es central para impulsar las transformaciones (Doebele, 1987; Razzaz, 1993), constituyendo una condición previa para la inversión, pero que esta no tiene que interpretarse como un título de propiedad exclusivamente (Payne, 2000).

el RENABAP son legítimas habitantes de esa vivienda y de ese barrio³. De este modo, ofrece una oportunidad para identificar, usando la información del programa, de qué modo esta política pública puede incidir en la seguridad de la tenencia en los barrios populares, explorando vínculos entre los derechos que este documento y el Registro confieren y la efectividad de estos programas en formalizar condiciones de seguridad.

La relevancia de este estudio está dada en poder indagar acerca de la efectividad de este instrumento, como una alternativa de gran utilidad para formalizar las condiciones de tenencia en los barrios populares, no solo en Argentina, sino en otros contextos que presentan los mismos desafíos iniciales a los que se enfrentó el gobierno nacional a la hora de concebir este programa, es decir, desconocimiento acerca de la localización y características de miles de barrios populares existentes en el país, ya sean villas o asentamientos, sin servicios básicos de infraestructura y con nula capacidad de inversión por parte del Estado o las empresas de servicios, además de sometidos, en muchos casos, a riesgos de desalojos, que reducen los incentivos a mejorar e invertir de los hogares en sus viviendas. Dado que el CVF permite acreditar el domicilio a los efectos de solicitar la conexión de servicios domiciliarios pero también solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL); realizar peticiones ante los organismos públicos; y solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas, puede favorecer la inclusión socioeconómica de las personas que habitan en los barrios populares.

La falta de seguridad en la tenencia (y por lo tanto la constante exposición a desalojos forzosos) deja a las familias vulnerables al riesgo (ej. de padecer violaciones a los derechos humanos) y las inhibe de encarar procesos de mejoras del barrio en general y de su vivienda en particular, contribuyendo a los altos índices de déficit cualitativo de vivienda. La falta de seguridad de tenencia se suma a condiciones de acceso a las infraestructuras deficientes. A estas condiciones se suman carencias de equipamiento comunitario, plazas o parques dentro de los barrios, lo que no solo afecta la calidad de vida, sino que dificulta la formación de capital social y la convivencia entre vecinos, resultando en situaciones de baja cohesión social.

Una preocupación recurrente en todos los países ha sido si la "legalidad", ejemplificada por los derechos de propiedad plasmados en un título de propiedad, son la única y exclusiva manera de proporcionar la seguridad de la tenencia y cuán importante es para determinar los comportamientos individuales hacia la inversión. En ese contexto, la evidencia demuestra que la provisión de infraestructura y servicios puede proporcionar una percepción suficiente de seguridad de la tenencia para permitir a los residentes invertir y adquirir otros servicios, y puede impulsar la transformación de la vivienda y la mejora progresiva (Hirschman, 1984), así como mejorar la calidad de vida de las personas (Amis, 2001).

La provisión de infraestructura se ha visto obstaculizada en todos estos barrios por los requisitos de legalidad en la condición de tenencia, que condicionan la provisión de los servicios. Incluso cuando las empresas de servicios públicos se han visto obligadas contractualmente o en los marcos regulatorios (por ejemplo, en la concesión de la empresa de aguas, en los 90's), a una extensión progresiva de la cobertura de sus servicios, las áreas

³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/certificado_de_vivienda_familiar_-_uso_y_normativa_desde_su_creacion_4_abr_2022.pdf

urbanizadas informalmente no han sido objeto de provisión. Estas deficiencias han impulsado medidas alternativas para la prestación de servicios, promoviendo la innovación institucional para resolver las restricciones legales a la extensión de la red de los servicios y los esquemas de coproducción con otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil y comunitarias (Goytia et al., 2011), para apoyar la coordinación permitiendo resolver las limitaciones logísticas.

Si bien en el país las intervenciones de programas integrales de hábitat como el Programa de Mejoramiento de Barrios -PROMEBA- han tenido el objetivo de alcanzar una mejora en las condiciones de habitabilidad y bienestar de las poblaciones beneficiarias, contribuyendo a la inclusión urbana y social de los beneficiarios, estos programas estaban siempre limitados por la factibilidad de regularización de dominio en cada barrio (Goytia y Dorna, 2019). Así, en el marco del PROMEBA, solo se había podido trabajar en proveer infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, así como regularización de dominio, fortalecimiento del capital humano y social en los barrios en los cuales la titularidad pública del suelo y la factibilidad de regularización permitían implementar las intervenciones. La regularización de la tenencia se considera una condición previa para las inversiones privadas, y fuera de estos barrios, el 75% de los barrios populares restantes en el país, no habían podido ser nunca sujetos de ninguna intervención, ni pública ni privada, por esta condición.

Todo proceso de regularización de barrios informales requiere identificar la existencia y localización de la totalidad de los barrios, además de relevar y medir sus características. Esta información es de vital importancia para contribuir a la toma de decisiones de políticas públicas en los barrios; sin embargo, la experiencia de la mayor parte de los países en los cuales existen barrios informales indica aún que se posee un escaso conocimiento de su localización y características. Las lecciones extraídas de la experiencia (Durand-Lasserve & Selod, 2007) sugieren que la formalización de la tenencia debe considerarse como un proceso gradual, empezando por la protección contra los desalojos forzosos y el reconocimiento de los barrios informales. Esto se puede lograr a través de procedimientos legales y administrativos, pero requieren aún un proceso previo, como lo es identificar la existencia y localización, además de relevar y medir las características de todos los barrios existentes.

En 2016, con el objetivo de identificar los asentamientos informales, el estado nacional en conjunto con organizaciones de la sociedad civil⁴ llevaron adelante un relevamiento de lo que llamaron “barrios populares” denominado Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Este relevamiento tuvo por objetivo proveer una descripción territorial y socio-demográfica de los barrios populares. La difusión de esta información constituyó una etapa inicial para la agenda pública para la integración socio urbana de los barrios vulnerables de Argentina. Así, en el año 2017, se constituye el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), como instrumentos que se proponen visibilizar y formular acciones para abordar la problemática de los barrios relevados por el RENABAP. La aprobación de la Ley 27.453 en 2018, junto con la creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), dan impulso a los procesos de integración de estos barrios, y se declara de interés público su regularización. Para este proceso de integración y regularización, la Ley prevé la realización de acciones para mejorar

⁴ TECHO, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular -CTEP-, la Corriente Clasista y Combativa -CCC- Barrios de Pie y CARITAS

las infraestructuras, dotar de servicios a los barrios, proveer saneamiento y regularizar la situación de dominio y el acceso al suelo. A la vez, se crea un fondo fiduciario con aportes del estado nacional, a lo que se suma el aporte de organismos internacionales para llevar adelante estos proyectos. A la fecha, el RENABAP cuenta con información de 6.467 barrios populares distribuidos en toda la Argentina, en los que viven aproximadamente 5 millones de personas.

El CVF ha sido adoptado como el instrumento que permite acreditar la existencia y veracidad del domicilio de los hogares, solicitar la conexión de servicios, y realizar tramitaciones y peticiones ante los organismos públicos, reconociendo la posesión y antigüedad de los hogares que habitan en cada uno de los barrios incluidos en el RENABAP. El CVF, como herramienta a través de la cual el Estado reconoce que las familias son legítimas habitantes de la vivienda y del barrio, puede constituirse en un instrumento capaz de propiciar la seguridad en la tenencia y procesos de regularización e integración socio-urbana y de dominio. Sin embargo, la eficacia de estas políticas puede variar según las especificidades locales, de los barrios y sus hogares, y la participación de las comunidades. Por ejemplo, Lanjouw y Levy (2002) proveen evidencia empírica que la valoración de la seguridad de la tenencia (en Guayaquil, Ecuador) es mayor en los barrios más jóvenes o recién formados, mientras que los de mayor antigüedad ya se consideran con seguridad otorgada “de facto”, por su permanencia en el lugar a través de los años.

La inclusión de los barrios populares en el RENABAP y la creación del CVF ofrecen una gran oportunidad para analizar los efectos de estos instrumentos de política pública en la ampliación de derechos y seguridad de la tenencia de los residentes de barrios populares. Sin embargo, este estudio sólo propone un análisis inicial, limitado al uso de las fuentes de datos existentes, para describir la asociación entre el alcance del Registro y del CVF, en función de la distribución geográfica de los barrios, su tamaño, su antigüedad, la propiedad del suelo, el nivel de cobertura de servicios básicos existentes y el nivel de precariedad habitacional. Hemos señalado en la descripción inicial cómo la literatura académica provee evidencia del modo en que las inversiones públicas y el reconocimiento de derechos, entre otras acciones, mejoran la seguridad de la tenencia, en especial en barrios de menor antigüedad o más vulnerables.

En ese caso, se busca comenzar a identificar esta asociación hasta contar, en un futuro, con la posibilidad de realizar una evaluación causal⁵ y estimar, de modo riguroso, los impactos del programa y el CVF en diferentes dimensiones, desde la seguridad de la tenencia al acceso a oportunidades y participación laboral. Con estas limitaciones aclaradas, el estudio se concentra específicamente en proveer respuestas a una serie de preguntas de interés: ¿Hay algunas características de los barrios en los que es mayor la demanda por acreditar domicilio?; ¿Cómo se asocia la cobertura y demanda del CVF con la ejecución de proyectos de obras de integración socio urbana en barrios registrados en el RENABAP?; ¿En qué medida el CVF ha facilitado la gestión de solicitudes de servicios básicos a nivel de barrio?; ¿Ha movilizado la inversión de las familias en su vivienda, por ejemplo, en el caso de las mujeres que recibieron el programa Mi Pieza?; ¿Qué ha ocurrido con la gestión de los

⁵ En una etapa posterior, se sugiere avanzar en la recolección de datos que permita realizar una evaluación cuasiexperimental.

procesos de desalojos y cómo se asocian estos con otras características de los barrios y su localización?

En base a la evidencia encontrada en la literatura académica, es posible formular cuatro hipótesis iniciales de trabajo:

- Hipótesis 1: El cambio normativo que generó RENABAP logró implementarse a través de la realización de obras de servicios básicos, infraestructura y equipamiento en los barrios populares, independientemente de la condición inicial de la titularidad del suelo, lo que podría contribuir a la seguridad en la tenencia.
- Hipótesis 2: La creación del CVF y el RENABAP impulsó la generación de otros instrumentos, programas y políticas para las familias de los barrios populares, que pueden contribuir a apoyar la seguridad en la tenencia en particular.
- Hipótesis 3: El marco normativo del RENABAP y el Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana y el CVF, que facilita la acreditación de domicilio en los barrios populares que forman parte del registro, son instrumentos que podrían contribuir a evitar la suspensión de desalojos.

El estudio se estructura de la siguiente forma. La primera sección introduce el origen del RENABAP y del CVF, las leyes que dan sustento a su accionar y el alcance del programa a la fecha. Por medio del Decreto N.º 573/23 de noviembre de 2023, el RENABAP se amplió para incluir a los barrios conformados hasta 2021 y a aquellos ubicados en las localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes, totalizando 6.467 barrios donde viven aproximadamente 5 millones de personas. Sin embargo, para el presente trabajo se analizarán los 5687 barrios creados con anterioridad al 31 de diciembre de 2018 e incluidos por el RENABAP en su actualización del 2022, dado que se cuenta con la información completa que permite su evaluación.

La segunda sección caracteriza a estos 5.687 barrios y describe las variables que se utilizarán, siendo estas las que se describen a continuación:

- Ubicación respecto a los aglomerados urbanos: distinguiendo a los barrios que se encuentran dentro y fuera de los mismos.
- Tamaño del barrio: distribuidos entre barrios poco poblados (con 50 familias o menos), barrios medianamente poblados (barrios desde 51 familias hasta 150 familias), barrios muy poblados (entre 151 y 500 familias) y, por último, barrios altamente poblados (con más de 500 familias).
- Década de creación: distribuidos entre barrios creados previa a o durante la década de 1960, entre la década de 1970 y 1990 inclusive y aquellos creados entre las décadas de 2000 y 2010.
- Precariedad de barrio (variable construida por RENABAP) en la que se clasifica a los barrios en altamente precarios, precarios y poco precarios según su nivel de acceso a servicios públicos, infraestructura y calidad de las viviendas.
- Propiedad del suelo, distribuido según el porcentaje de suelo privado, público o que no cuenta con información.

La tercera sección describe la cobertura de los CVF, entendiendo por cobertura a la cantidad de CVF puesta a disposición de la población de barrios relevados por el RENABAP a partir del proceso de encuesta que permite habilitar dicho certificado. En este apartado se analiza

cómo esta cobertura se distribuye heterogéneamente según las características de los barrios antes mencionadas.

La cuarta sección considera la demanda de CVF por parte de las familias. Esta demanda se compone a su vez de dos dimensiones: por un lado, se analizan los pedidos explícitos de las familias de acceder al certificado a partir de la solicitud de encuesta que habilita el proceso de la obtención del mismo; y por el otro, se analiza la solicitud de actualización de datos de CVF ya otorgados que solicitan las familias. Estos dos indicadores de demanda del CVF atienden dos dimensiones distintas pero complementarias que hacen a la demanda por el CVF: por un lado, se analiza quiénes desean ser participantes y por el otro, se analiza la caracterización de aquellas familias que, teniendo el CVF, buscan la actualización del mismo, dejando en claro la relevancia que para ellos tiene el documento expedido. Este capítulo también se propone entender cómo se distribuye la demanda del CVF (tanto solicitudes de encuesta como de actualización) en los distintos barrios relevados, según las características distintivas de los mismos.

La quinta sección analiza la distribución de obras de integración urbana registradas en los barrios relevados por el RENABAP. El Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares tiene como objetivo principal el financiamiento de proyectos para la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Socio Urbana para los barrios inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la ejecución de proyectos de obras tempranas. Las obras por realizarse en los barrios populares deben adjudicarse, en un 25% como mínimo, a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos. También se incluyen los proyectos ejecutivos generales que pueden presentar las provincias y municipios para su financiamiento. Se trata de proyectos integrales desde el punto de vista urbano, social, ambiental y de seguridad en la tenencia de los barrios populares. Estas iniciativas se financian a través de un fondo fiduciario que recibe aportes del impuesto PAÍS pero también puede recibir fondos presupuestarios (FISU). Se categorizan las inversiones realizadas según estas resulten muy altas, altas, medias o bajas y se dimensiona cómo se distribuyen de forma heterogénea en función de las características distintivas de los barrios. Se da cuenta también en este capítulo de cómo se distribuyen las obras de infraestructura en relación a la cobertura y demanda de CVF.

La sexta sección analiza el rol de las mujeres en los barrios populares y su reflejo en el programa de mejoramiento de viviendas Mi Pieza. Este programa se ofrece a mujeres referentes de hogar que cuentan con CVF. Es interesante ver cómo es la demanda por este programa: su alcance geográfico, las diferencias en función de las características del barrio y cómo se relaciona con la cobertura del CVF.

La séptima y última sección analiza la situación de desalojos, entendiendo cuántos de los mismos fueron efectivamente desarticulados y cuáles son los barrios en los que se registraron más pedidos.

1. Origen del RENABAP y del CVF

En 2016, organizaciones de la sociedad civil iniciaron un relevamiento de gran relevancia para el país que permitió comenzar a identificar y contar con información específica sobre la cantidad de barrios, su ubicación y superficie, la antigüedad, cantidad de familias y condiciones de acceso a los servicios básicos de los barrios populares de Argentina. Este relevamiento, luego llamado Relevamiento Nacional de Barrios Populares, constó de 3 etapas: identificación mediante imágenes satelitales y datos gubernamentales; relevamiento territorial por equipos coordinados; control de calidad y procesamiento de los datos e información obtenida.

A partir de este diagnóstico, sin precedentes en la región, el relevamiento puso en agenda la problemática en los barrios populares y la necesidad de establecer políticas públicas específicas para esta población que habilitaran un proceso amplio de formalización e integración. En consecuencia, en el año 2017 se crea mediante el Decreto 358/17 el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y el Certificado de Vivienda Familiar (CVF) para que los habitantes acrediten domicilio.

El RENABAP tiene entre sus competencias la de registrar los bienes inmuebles, ya sean de propiedad fiscal o de particulares, donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que habitan en ellas. Dicho registro está compuesto por aquellos barrios populares que se encuentren integrados con un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuente con título de propiedad del suelo ni con acceso regular a al menos dos de los servicios básicos. La característica distintiva y principal aporte del RENABAP es constituir una fuente de información a nivel nacional con datos unificados sobre la cantidad de barrios populares, su localización, sus características principales, la cantidad de familias que allí habitan y algunas de sus características demográficas. El aporte es clave para visibilizar y reconocer el problema y su magnitud, a los fines de diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a los barrios populares, principalmente de integración social y urbana.

Por su parte, el CVF es un instrumento mediante el cual los residentes de barrios populares (registrados en el RENABAP) pueden acreditar posesión del suelo y de la vivienda en la que habitan. Este certificado permite acreditar ante diversas autoridades el domicilio legal/fiscal, lo que amplía los derechos de los residentes de los barrios populares al permitirles solicitar servicios básicos y generar el CUIL/CUIT para acceder a prestaciones de salud, educación y previsionales que antes no podían gestionarse por no poder acreditar un domicilio. A partir del año 2023, se implementa la transferencia del CVF, que habilita la cesión de la posesión de un grupo familiar a otro por la compra, venta o intercambio de la vivienda. Este instrumento resulta innovador ya que implica un cambio en el paradigma de las políticas de regularización, ampliando la seguridad en la tenencia en forma inmediata y universal a todas las personas habitantes de los barrios populares, no requiriendo procesos más complejos para la adquisición del título de propiedad.

En 2018 se crea la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) con el objetivo de diseñar e implementar políticas de integración socio urbana y desarrollo territorial, así como de administrar el RENABAP –originalmente dependiente de la Agencia de Administración de Bienes del Estado- y realizar su evaluación y seguimiento.

En este año, además, se aprueba por amplia mayoría parlamentaria la Ley 27.453 que declara de interés público el régimen de integración socio urbana de los barrios populares identificados en el RENABAP. En particular, la Ley define a la integración socio urbana 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 adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.”*

Con el objetivo de facilitar la integración socio urbana, la Ley declara de utilidad pública y sujeta a expropiación todos los bienes inmuebles donde están asentados los barrios del RENABAP y determina la suspensión de desalojos en dichos territorios por 4 años, que en 2022 se ampliaría a 10 años (cubriendo así los 6.467 barrios relevados por el RENABAP). Por otro lado se incluyen acciones coordinadas para facilitar el acceso a servicios públicos, se crean proyectos de infraestructura, saneamiento, regularización de dominio, generación de nuevo suelo urbano y mejoramiento de viviendas, y se conforma un Fondo Fiduciario para financiar estas actividades con aportes estatales a lo que se suman los aportes de organismos internacionales.

El primer relevamiento nacional de barrios populares se realizó entre agosto de 2016 y mayo de 2017. En esa oportunidad, se registraron 4.416 barrios populares y más de 4 millones de personas que habitaban en ellos. Por primera vez, el estado argentino recopiló información sobre territorios que, hasta entonces, no formaban parte de los catastros y mapas oficiales, dadas sus condiciones de irregularidad de la tenencia. Ese registro fue el primer paso para abordar la situación con información confiable y se implementó en 3 etapas: la identificación y mapeo de los barrios a partir del cruce de datos con otras entidades gubernamentales y la teledetección por imágenes satelitales; el relevamiento territorial con equipos de relevadores coordinados e integrados por organizaciones territoriales; y un proceso de consolidación y procesamiento de los datos. Hoy el registro alcanza a 6.467 barrios y más de 5 millones de personas.

El origen del Registro se fundamenta en proponer la integración socio-urbana como un nuevo paradigma, basado en el reconocimiento de los barrios populares, la valorización de sus habitantes y la planificación a mediano y largo plazo para garantizar la igualdad en el acceso a los servicios urbanos de manera progresiva, integral, participativa y con perspectiva de género. Las leyes aprobadas permitieron que se erigiera como política de Estado, generando una normativa que avalara su sostenibilidad. Es así que el Decreto N.º 358 es sancionado en mayo de 2017, creando normativamente el Registro Nacional de Barrios Populares y el Certificado de Vivienda Familiar; en 2018 se sanciona la Ley N.º 27.453 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, aprobada por amplia mayoría en el congreso nacional; y en 2022 se reformó incorporando nuevos barrios y nuevas herramientas jurídicas y financieras para impulsar su objetivo⁶. El consenso para el

⁶ En 2018, se forma la Mesa Nacional de Barrios Populares, conformada por representantes barriales para el mejoramiento de sus territorios y calidad de vida, en la integración socio-urbana.

desarrollo del proyecto, la aprobación de la ley y su reforma, implican cierto acuerdo sobre su relevancia, inédito en estos temas. La normativa ha continuado en constante actualización y profundización. En el año 2022, se dictó la Ley N.º 27.694 que reforma y actualiza la Ley N.º 27.453 y, entre las modificaciones más salientes, incorpora nuevos barrios al Registro, y otorga prioridad al momento de la regularización a las personas a cargo de las tareas de cuidado. Finalmente, en noviembre de 2023 se dicta el Decreto N.º 573/23 por el que se amplía la fecha de corte para la inclusión de barrios populares al RENABAP incluyéndose a todos aquellos que se hayan conformado hasta el 31 de diciembre de 2021, ampliando la cantidad de barrios del Registro. Así, a través de dicho decreto, el RENABAP se amplió para incluir no solo a los barrios conformados hasta 2021 sino también a aquellos ubicados en las localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes, totalizando 6.467 barrios donde el registro determina que aproximadamente 5 millones de personas allí se localizan.

2. Barrios populares relevados por el RENABAP

En este apartado se caracteriza a los 5.687 barrios creados con anterioridad al 31 de diciembre de 2018 e incluidos en el RENABAP en su actualización del año 2022. No se avanza con el análisis de la totalidad de los 6.467 barrios incluidos a la fecha en el Registro dado que la última actualización es muy reciente y no se cuenta aún con toda la información disponible.

En términos de ubicación geográfica, la provincia de Buenos Aires reúne el 34% de los barrios relevados por el RENABAP, donde vive el 49% de las familias relevadas por el mismo Registro. En términos de cantidad de barrios y de familias, le sigue la provincia de Santa Fe, con 7,2% de los barrios y el 7,5% de las familias relevadas. En cuanto al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), existe una mayor densidad de familias con una mayor aproximación a la Ciudad de Buenos Aires (ver figuras 1 y 2). Para entender estos datos vale recordar que prácticamente la mitad de la población y los hogares del país habitan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires (PBA). Los partidos (municipios) de PBA que constituyen el área circundante de CABA representan un cuarto de la población del país. Asimismo, el déficit cuantitativo de CABA+PBA equivale al 46,7% del déficit nacional (585331 hogares) y el déficit cualitativo representa el 40% del problema nacional (Goytia y Cristini, 2023).

A su vez, teniendo en cuenta los 31 (grandes) aglomerados urbanos definidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 57,4% de los barrios se ubican geográficamente dentro de ellos y el 42,6% restante por fuera de los mismos.

Contabilizando todos los barrios, el promedio de viviendas aproximadas de cada barrio es de 191 viviendas, aunque se registran barrios con un mínimo de 8 viviendas (el barrio “San Martín” en la provincia de Santa Cruz) y un máximo de 14.000 viviendas (el barrio “Padre Rodolfo Ricciardelli (Ex Villa 1-11-14)”, Flores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Esta medición se efectúa mediante el conteo de viviendas a partir de imágenes digitales satelitales y se complementa con información disponible de otros organismos.

De la misma manera, el promedio de número de familias por barrio es de 210, con un mínimo de 8 y un máximo de 15.400 familias por barrio (repitiéndose los barrios mencionados anteriormente en términos de mínimos y máximos). Es importante resaltar que la cantidad de familias es un estimado al momento en que se identificó el barrio y se incluyó en el Registro. Dicho estimado surge de un conjunto de fuentes de información: la información brindada por referentes barriales, el conteo a partir de las visitas territoriales y la eventual consideración de relevamientos realizados por otros organismos.

En este sentido y con fines analíticos, se dividirán los barrios en función de la cantidad de familias que vivan en ellos.

Figura 1. Porcentaje de familias en barrios RENABAP por provincia

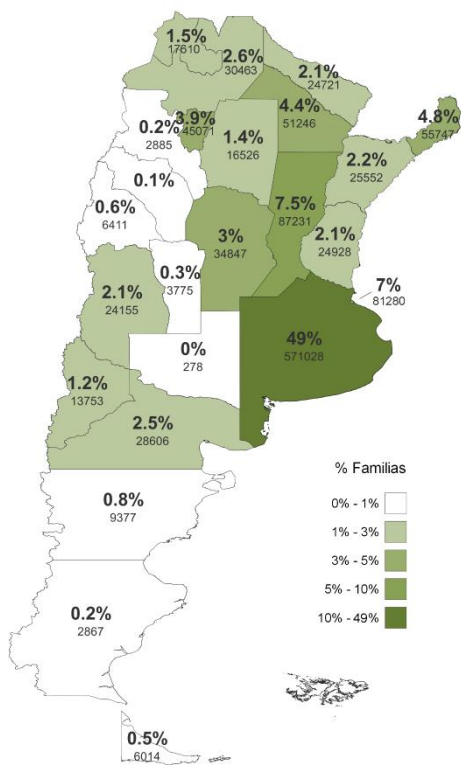
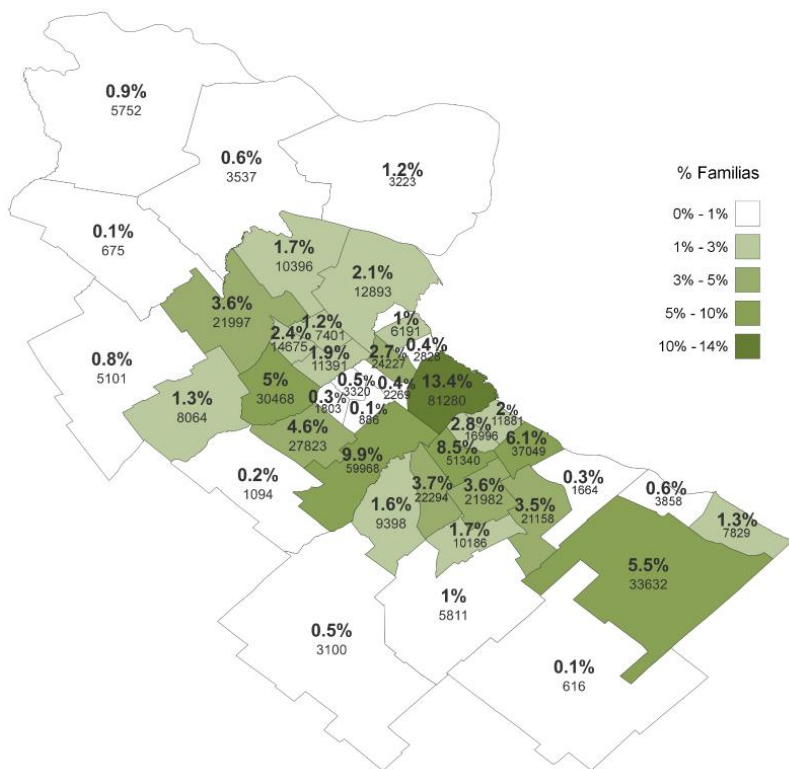


Figura 2. Porcentaje de familias en barrios RENABAP por partido en AMBA



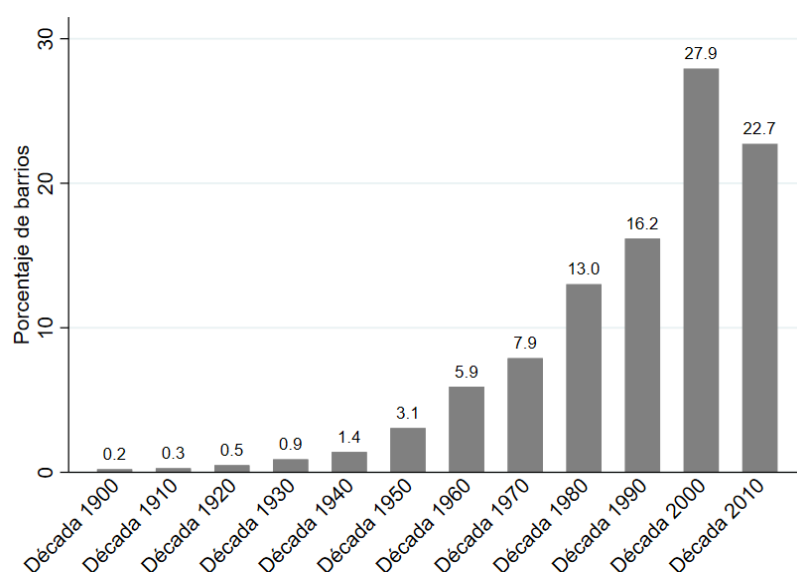
Así, podemos categorizar a los barrios en los siguientes cuatro grupos:

- Barrios poco poblados: incluye a los barrios que cuentan con hasta 50 familias. Estos 1.886 barrios representan el 33,2% de los barrios populares relevados por el RENABAP.
- Barrios medianamente poblados: desde los barrios con 51 familias a 150 familias. Este grupo se compone del 32,9% de los barrios populares (1.871 barrios).
- Barrios muy poblados: barrios con 151 a 500 familias. Estos son 1.435 barrios, que representan el 25,2% de la totalidad.
- Barrios altamente poblados: incluye los barrios con más de 500 familias. Esto es, el 8,7% de los barrios (495 barrios).

La base registra la década de creación de los barrios relevados, lo que permite observar el proceso acelerado de creación de los mismos a través del tiempo, donde en más de la mitad de los barrios en el Registro (el 50,6%) los habitantes han identificado su fecha de creación en las décadas del 2000 y 2010 (Ver gráfico 1). Es importante aclarar que los barrios incluidos en la muestra bajo estudio son los existentes hasta el 31 de diciembre de 2018, por

lo que estas cifras no incluyen los barrios populares creados con posterioridad a esa fecha pudiendo modificar los porcentajes aquí mostrados.

Gráfico 1. Porcentaje de barrios según década de creación



A lo largo del informe, se caracterizará a los barrios en función del momento de su creación considerando las siguientes categorías: barrios relevados que fueron creados previo a o durante la década de 1960 (12,3% de los barrios), entre la década de 1970 y 1990 inclusive (un 37%) y, por último, la categoría de los barrios más jóvenes que incluye los barrios relevados que fueron creados entre las décadas de 2000 y 2010 (un 50,7%).

Por otro lado, la base de datos del RENABAP registra el nivel de precariedad de los barrios relevados, distinguiéndolos en altamente precarios (21% de los barrios se encuentran en esta categoría), precarios (63% de los registros) o levemente precarios (16%). El nivel de precariedad está dado por el acceso a los servicios públicos, la infraestructura y la calidad de las viviendas.

En relación al acceso a servicios básicos, el servicio formal más extendido es la electricidad, con 1 de cada 3 barrios con conexión formal a la red, que tiene un medidor domiciliario y recibe una factura de pago del servicio. Este dato podría ser muy relevante de tener en cuenta en un contexto en el cual se proceda a incrementar las tarifas básicas de los servicios. En el caso del agua, solo 1 de cada 10 barrios tiene conexión formal con medidor y factura, mientras que en el caso de la cloaca solo el 7% de los barrios tiene una conexión formal. Finalmente, y en relación a la red de gas, la situación es todavía más precaria, con menos de 1.5% de los barrios con acceso a gas de red (Ver tabla 1).

En relación con la seguridad de tenencia, hay dos variables que se registran en la base que resulta relevante analizar. Por un lado, se registra la situación de dominio de los hogares más prevalente en cada uno de los barrios y por el otro la distribución porcentual de la propiedad del suelo de los inmuebles sobre los que se asienta cada barrio, según sea pública, privada o no se cuente con esa información.

Tabla 1. Barrios por tipo de servicio

Tipo de conexión a la red de servicios	Porcentaje de barrios por tipo de servicio			
	Electricidad	Agua	Cloaca	Gas
Conexión formal	33,85%	9,21%	2,78%	1,49%
Regular inadecuada	3,53%	4,52%	0%	0%
Conexión irregular	60,92%	56,78%	4,17%	0,11%
Sin conexión	1,7%	29,48%	93,05%	98,4%
Total	100%	100%	100%	100%

Notas: Electricidad: Se considera formal cuando es acceso con medidor domiciliario con factura mensual. Se usa el concepto de conexión regular inadecuada para aquellas situaciones en las que el acceso al servicio podría considerarse formal pero que, por algún factor en particular, para RENABAP, su conexión no es adecuada u óptima. Aplica para medidor domiciliario pero sin factura, medidor domiciliario con consumo limitado, medidor compartido y medidor prepago. Se considera irregular la situación de conexión irregular y de medidor comunitario (es una conexión irregular con la diferencia de que la empresa prestataria le cobra el servicio al estado). Las categorías que integran los barrios clasificados como sin conexión son aquellos que tienen generador eléctrico a combustión y energía solar.

Agua: Se considera formal cuando es acceso con conexión domiciliaria con factura mensual. Se usa el concepto de conexión regular inadecuada para aquellas situaciones en las que el acceso al servicio podría considerarse formal pero que, por algún factor en particular, para RENABAP, su conexión no es adecuada u óptima. Aplica para conexión regular sin factura. Las categorías que integran los barrios clasificados como sin conexión son aquellos que tienen: bomba de agua de pozo domiciliaria, bomba de agua de pozo comunitaria, camión cisterna, acarreo de baldes/recipientes desde fuera del barrio, vertiente, arroyo, río o canal, canilla comunitaria dentro del barrio, cosecha/recolección de agua de lluvia

Cloaca: Entre quienes se conectan en forma irregular a la red se encuentran aquellos que así lo indican y los que dicen conectar la red cloacal a la red pluvial. Finalmente, entre los barrios sin conexión están aquellos que cuentan con desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo, desagüe a cámara séptica y pozo ciego, desagüe a intemperie o cuerpo de agua o baño seco

Gas: Se consideran las respuestas relativas a la fuente de energía para cocinar. Entre las categorías del conjunto de barrios sin conexión se encuentran: gas en garrafa (bombona), leña o carbón y energía eléctrica.

Con relación a la situación de dominio, la experiencia de 3 de cada 4 barrios es que la mayoría de los habitantes reportan que no han tenido ningún tipo de documento que acredite la tenencia, anterior al RENABAP y el CVF. En 24% de los barrios, las familias declaran tener boleto de compra venta u algún otro tipo de documentación, aunque no poseen el título de propiedad y tampoco han contado con algún documento expedido por el Estado que dé cuenta de su condición de tenencia. Asimismo, para poder medir la capacidad de este tipo de instrumentos para efectivamente acreditar la tenencia, posesión o dominio de los inmuebles es necesario estudiar si cumplen con los requisitos formales, si lo emitieron los titulares con capacidad de transmitir derechos, si están a nombre de los actuales ocupantes, su alcance, etc. Caso contrario, esos documentos no son suficientes para garantizar la seguridad en la tenencia, no son oponibles a terceros ni serán reconocidos por el Estado.

El segundo componente relevante en relación a la seguridad de tenencia, y en particular al mayor riesgo de desalojo, se relaciona con las características de la titularidad del suelo (público o privado) donde se localizan los barrios populares. Se cuenta con información de la distribución según la titularidad o dominio del suelo donde se localizan los barrios, para

5.018 de los 5.687 barrios del Registro para este análisis. Para los barrios de los cuales se posee información que permite identificar la titularidad del suelo en el cual se localizan, en ellos prevalece el dominio privado: un cuarto de los barrios (25,7%) están en suelo mayoritariamente privado (Ver tabla 2). Luego, casi 10% de los barrios se encuentran localizados en suelo mayoritariamente público, ya sean de dominio nacional, provincial o municipal (siendo de ellos el mayor porcentaje de carácter municipal). El restante 66% de los barrios cuentan mayoritariamente con suelo cuya titularidad es aún desconocida/indeterminada (es decir, no puede precisarse la situación de titularidad de la mayoría de la superficie de tales barrios).

Tabla 2. Titularidad del suelo

Titularidad del suelo	Porcentaje de barrios
Mayoritariamente sin información de dominio	66,6%
Mayoritariamente privada	25,7%
Mayoritariamente pública nacional	1,4%
Mayoritariamente pública provincial	2,8%
Mayoritariamente pública municipal	3,5%
Total	100%

Habiendo caracterizado a los barrios relevados por RENABAP, se tomarán las siguientes características que resultan distintivas para entender la heterogeneidad de cobertura y demanda de los CVF, de la distribución de las obras de infraestructura y de integración urbana registradas, del acceso al programa de mejoramiento habitacional de Mi Pieza y de la situación de pedidos de desalojo:

- Ubicación respecto a los aglomerados urbanos: se identifica a los barrios que se encuentran dentro y fuera de los grandes aglomerados urbanos, en base a la definición del INDEC.
- Tamaño del barrio: se identifica a los barrios en cuatro categorías, según la cantidad de familias que los conforman: poco poblados (50 familias o menos), barrios medianamente poblados (51 familias a 150 familias), barrios muy poblados (entre 151 y 500 familias) y barrios altamente poblados (más de 500 familias).
- Década de creación: se identifica a los barrios según su momento de creación, en tres categorías: barrios creados previo o durante a la década de 1960, entre la década de 1970 y 1990 inclusive y aquellos creados entre las décadas de 2000 y 2010.
- Precariedad de barrio (variable construida por RENABAP) en la que se clasifica a los barrios en tres categorías de precariedad, incluyendo los barrios altamente precarios, precarios y poco precarios según su nivel de acceso a servicios públicos, infraestructura y calidad de la vivienda.

- Titularidad del suelo. Por un lado, se identifica a los barrios en tres categorías de propiedad, según el porcentaje de suelo privado, público o que no cuenta con información. Por otro lado, se comparan los barrios que cuentan con algún porcentaje de suelo de titularidad privada y los barrios que no se encuentran sobre suelo privado⁷.

El objetivo de este cruce entre dimensiones y características de los barrios busca extraer aprendizajes que puedan guiar la toma de decisiones futuras en relación a los programas que propicien la seguridad de tenencia. En todos los casos, antes de realizar los cruces indicados, se dará cuenta de la situación general del capítulo en términos de su dispersión geográfica y alcance.

⁷ Se toman los barrios que tienen un porcentaje mayor a cero en la categoría de suelo de titularidad privada, y se dejan en la categoría sin suelo privado a los que no tienen esta categoría o para los que no hay información disponible.

3. Cobertura del Certificado de Vivienda Familiar (CVF)

El Certificado de Vivienda Familiar (CVF) es un documento expedido por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), que permite a los habitantes de barrios populares que han sido previamente encuestados, acreditar su domicilio ante cualquier autoridad pública (nacional, provincial o municipal) o entidad privada. Este documento es suficiente para solicitar conexión a los servicios de agua corriente, cloacas, energía eléctrica y gas natural, obtener el CUIT o CUIL y acceder a prestaciones de salud, educativas y previsionales, además de poder realizar pedidos ante organismos públicos, entre otros⁸⁹.

La obtención del CVF es un pilar central para propiciar condiciones de tenencia más segura en los barrios alcanzados por el RENABAP, dado que el certificado brinda un reconocimiento de la vivienda, permitiendo así un mayor grado de protección en términos de la permanencia en su localización. Otorgando la posibilidad de acreditar domicilio y solicitar servicios públicos, el Certificado además acredita posesión y puede complementarse con otra documentación respaldatoria para demostrar ocupación previa al relevamiento del RENABAP y adherir a otros procesos de regularización de dominio. A través del CVF, el Estado reconoce que las familias viven en un barrio popular relevado por el RENABAP y que son legítimas habitantes de esa vivienda y de ese barrio¹⁰. Por ende, es importante comprender el alcance y cobertura geográfica de esta política.

Para poder evaluar la cobertura y demanda del CVF, es necesario entender la metodología del relevamiento a nivel barrial y de vivienda, y las formas de hacer disponible y/o solicitar el Certificado. Los barrios populares se encuentran identificados y demarcados de acuerdo a un polígono, siendo la superficie delimitada a partir de los criterios operativos establecidos por el Decreto 358/17. A su vez, cada polígono está subdividido en manzanas, terrenos y edificaciones para poder ubicar cada una de ellas con mayor precisión.

Una vez identificados los barrios populares del país oficializados en el RENABAP, y a los fines de emitir un instrumento en favor del grupo familiar para garantizar la seguridad en la tenencia, se avanzó progresivamente con el relevamiento de cada una de las viviendas. El relevamiento de viviendas familiares se basa en una encuesta domiciliaria, permanente y no obligatoria de edificaciones de uso residencial y de habitantes de los barrios populares registrados. Se la define como permanente porque los relevamientos se realizan de manera constante y simultánea desde el año 2016, sin que se establezcan períodos de apertura y cierre en el desarrollo de las encuestas. Asimismo, la misma es de carácter opcional en tanto el grupo familiar puede optar por no responder el cuestionario, registrando solamente la existencia de la edificación de la vivienda.

⁸ <https://www.argentina.gob.ar/servicio/solicitar-el-certificado-de-vivienda-familiar>

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/barrios-populares#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Registro%20Nacional,existentes%20en%20los%20barrios%20populares.>

¹⁰ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/certificado_de_vivienda_familiar_-_uso_y_normativa_desde_su_creacion_4_abr_2022.pdf

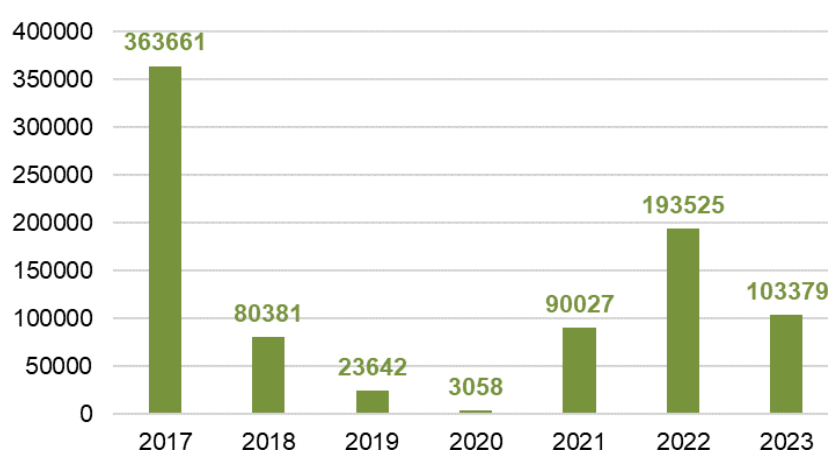
La unidad de análisis es la unidad de edificación de uso de vivienda, lo que se denomina vivienda familiar¹¹. El objetivo del relevamiento es poder identificar y encuestar todas las viviendas habitadas que se encuentran dentro del polígono, registrando los datos de cada uno de los miembros que residan en ellas. Cada encuesta domiciliaria corresponde a una única vivienda familiar, independientemente de cuántos grupos familiares compartan la vivienda. De esta encuesta se ofrece el CVF como instrumento a otorgar a las familias.

En conclusión, el relevamiento es gradual, progresivo y opcional, alcanza a unos barrios antes que a otros de acuerdo a distintos criterios metodológicos y de implementación, y además es permanente y recepta las dinámicas barriales. Esto significa que puede existir demanda individual de CVF en aquellos barrios o viviendas que ya fueron relevadas pero tuvieron algún cambio de ocupación o no fueron relevadas por estar ausentes al momento de realizada la encuesta.

Si bien se implementaron estrategias de verificación y control de la información, una de las limitaciones de la metodología inicialmente implementada se identifica en la posible multiplicidad de certificados emitidos para una misma vivienda. Dado que en un principio no había forma de transferir el CVF entre grupos familiares ante casos de compraventas, mudanzas, fallecimientos, etc., se emitía uno nuevo por cada cambio de ocupación. Actualmente, a partir del dictado de la Resolución N.º 105/2023 de la SISU, se genera un sistema vía ANSES que habilita el trámite de transferencia del CVF para evitar duplicidad y mejorar la trazabilidad.

Una vez analizada la metodología de relevamiento y emisión de los CVF, se avanza a continuación con el análisis de su cobertura y la demanda. Aunque los relevamientos de los barrios populares y las familias que allí habitan comenzaron en 2016, el Certificado de Vivienda Familiar se creó legalmente y empezó a otorgarse en 2017. El año en que se otorgó la mayor cantidad de certificados fue el año 2017, mientras que el mínimo se dio en el año 2020, asociado a la pandemia de COVID-19 (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Cantidad de CVF disponibles por año



¹¹ Se define esta unidad como las edificaciones donde viven personas, separadas por paredes u otros elementos, cubiertas por un techo, y sus ocupantes pueden entrar o salir sin pasar por el interior de otras viviendas, es decir, que tiene autonomía funcional.

Para comprender el alcance del CVF, no es recomendable trabajar solo con la cantidad de CVF disponibles en cada barrio en términos absolutos, ya que esto dificultaría su comparación, dadas las diferentes dimensiones y número de habitantes y viviendas de cada barrio. En consecuencia, se define el indicador **“CVF/viviendas por barrio”**, que mide la cantidad de CVF disponibles en términos relativos a la cantidad de viviendas en cada barrio¹². Esta medida ayuda a visualizar la cobertura de la política de los CVF en los barrios registrados: un mayor valor en CVF/viviendas por barrio indica que la cobertura del CVF fue mayor en ese barrio.

Si consideramos a todos los barrios registrados en el RENABAP, en promedio, el 84% de las viviendas en estos barrios tienen disponible su CVF. No obstante, esta cobertura no es homogénea a lo largo del país. Por ejemplo, las provincias cuyos barrios populares cuentan, en promedio, con mayor cobertura son las provincias de San Luis y Mendoza. En cambio, los distritos con una menor cobertura (esto es, valores más bajos del indicador CVF disponibles/viviendas) son Santa Cruz y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por último, si se observa el AMBA, la evidencia indica que existe una cobertura relativamente homogénea en los diferentes cordones del AMBA (Ver figuras 3 y 4).

Figura 3. Porcentaje de cobertura de CVF por provincia

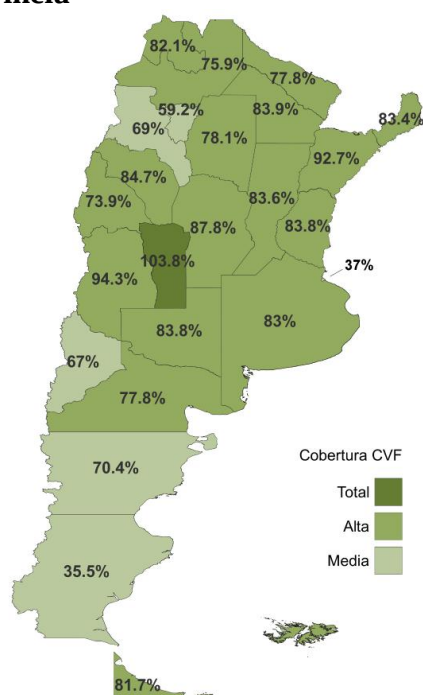
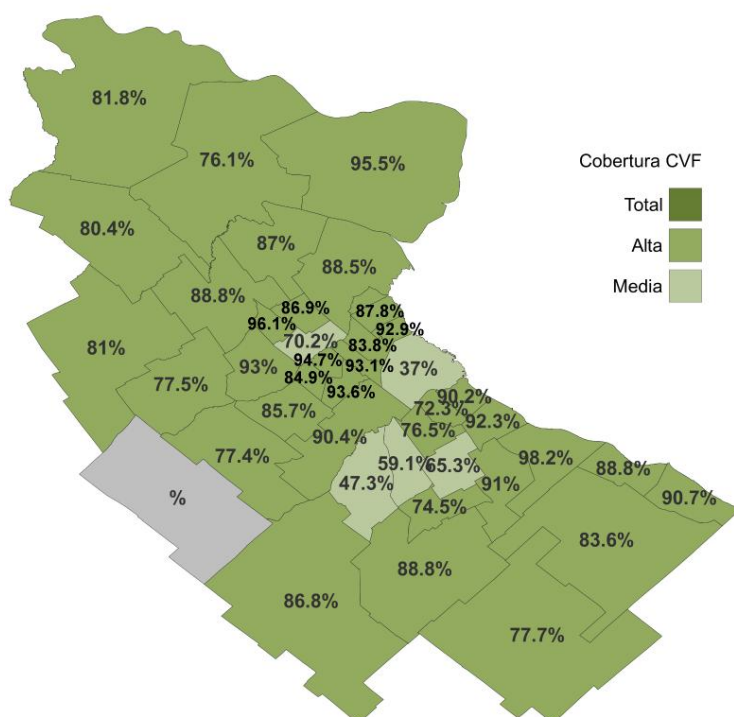


Figura 4. Porcentaje de cobertura CVF por partido en AMBA



¹² Es importante resaltar que tanto la cantidad de viviendas como la cantidad de familias es un estimado al momento en que se identificó el barrio y se incluyó en el Registro. Surge de un conjunto de fuentes de información: la información brindada por referentes barriales, conteo a partir de las visitas territoriales y/o de revisión por imágenes digitales.

Para profundizar el análisis, se definen tres categorías en base a la cobertura del CVF: barrios con cobertura media, alta y total del CVF. A continuación, en la tabla 3 se exponen una serie de estadísticas descriptivas básicas de los barrios que se encuentran dentro de cada una de estas tres categorías.

Tabla 3. Categorías de cobertura del CVF

Categoría	Cantidad de barrios en la categoría	Media de cobertura (%)		Desvío estándar	Mínimo de cobertura (%)	Máximo de cobertura (%)
Cobertura media	1.831	0.51		0.17	0.01	0.72
Cobertura alta	2.254	0.89		0.09	0.721	1
Cobertura total	1.407	1.22		0.24	1.01	3.85
Total	5.492*	0.84		0.32	0.01	3.85

**Se tomaron como base 5.492 barrios populares de los 5.687 registrados ya que son los que cuentan con Certificados de Vivienda Familiar disponibles y vigentes.*

El primer grupo de barrios, con cobertura media del CVF, está conformado por barrios que obtienen un valor de 0.01 a 0.72 en el indicador de CVF/vivienda por barrio. Es decir, son barrios populares donde hasta el 72% de las viviendas cuentan con un CVF disponible. Si solo se considera este primer grupo de barrios, en promedio, el 51% de las viviendas cuentan con CVF y, por ello, se la denomina a esta categoría cobertura media.

Luego, el segundo conjunto de barrios cuenta con una cobertura alta del CVF, dado que entre el 72% y 100% de las viviendas de dichos barrios tienen a disposición el certificado. Si solo se consideran a estos 2.254 barrios, en promedio el 89% de las viviendas tienen a disposición el mismo. A su vez, es importante considerar que es el grupo internamente más homogéneo con respecto a la cobertura del CVF (con sólo un desvío estándar de 0.09 puntos de nuestro indicador).

En tercer lugar, el conjunto de barrios con cobertura total de CVF son aquellos donde, siguiendo el indicador, existen más CVF que viviendas relevadas en el barrio. Este 25,6% de los barrios hace recordar que la medición de la cantidad de viviendas es aproximada, según lo indicado en la nota al pie de página anterior y podría explicarse también por la movilidad residencial de las familias que ingresan a una vivienda nueva y solicitan su CVF.

Es importante identificar cómo se ha distribuido esta cobertura del CVF en los barrios populares registrados y cuáles son las características de estos barrios para entender los beneficios y derechos que este instrumento viabiliza. Entre dichas características previas de los barrios, se puede mencionar la antigüedad, la titularidad del suelo, el tamaño y tipo del barrio, y su ubicación con respecto a aglomerados urbanos, entre otros.

En este sentido, analizamos cómo se distribuye la cobertura según las características del barrio (ubicación en aglomerado urbano, antigüedad, tamaño medido en función de la población residente y nivel de precariedad). Para ello, se ponderarán los indicadores teniendo

en cuenta la cantidad de familias que viven en cada barrio. Esto permite tener una noción más precisa, no sólo del porcentaje de barrios que cuentan con cierta característica (como puede ser, por ejemplo, la cantidad de barrios que tienen conexión regular a cierto servicio) sino de las familias que se encuentran en dicha condición. Es decir, la gran mayoría de los gráficos y cruces de datos a continuación están expresados en porcentaje de familias que viven en barrios de cierta antigüedad, que cuentan o no con ciertos servicios y que, por ejemplo, se ven afectados por una obra (en vez de sólo referirnos a la cantidad de barrios *per se*).

Cobertura del CVF y características del barrio

Teniendo en cuenta la cobertura de la política de CVF y las tres categorías propuestas (cobertura media, alta y total, según el porcentaje de viviendas por barrio que tienen CVF disponibles), interesa conocer su distribución geográfica en términos de su ubicación respecto a si forman parte de los 31 grandes aglomerados urbanos, definidos por el INDEC. La gran mayoría de familias (alrededor del 80%) dentro de cada grupo de cobertura del CVF, vive en aglomerados urbanos (es decir, 80% de las familias viven en barrios dentro de los aglomerados y 20% se localizan fuera de ellos). Aunque se observa una leve diferencia entre estas proporciones en los tres grupos de barrios (donde a mayor cobertura se observa una mayor preponderancia de familias que viven en barrios dentro de aglomerados urbanos), dicha diferencia no logra significancia estadística (Ver gráfico 3).

La cobertura del CVF no difiere significativamente en relación al tamaño de la población de los barrios, según si son barrios altamente poblados, muy poblados, medianamente poblados o poco poblados en los cuales el CVF tuvo alcance (Ver gráfico 4). Existe sólo una pequeña tendencia: se observa una mayor proporción de barrios poco poblados entre los barrios con cobertura media del CVF (36%).

La percepción de seguridad de la tenencia es afectada por diversas dimensiones, y una de ellas, de relevancia central, es la antigüedad del barrio. A continuación, la antigüedad del barrio es considerada de acuerdo a la década de creación de los mismos, según la información reportada en el relevamiento RENABAP. Tal como se observa en la tabla siguiente, la evidencia reafirma esta noción. Esta diferencia logra una significancia estadística del 95% de confianza (valor- $p < 0.05$).

Tomando la variable de nivel de precariedad de los barrios llevada adelante por el RENABAP, existe una diferencia interesante. La evidencia indica una mayor proporción de familias que viven en barrios altamente precarios (un 21,4%) dentro de los barrios con total cobertura del CVF, a diferencia de las familias que viven en barrios altamente precarios con media (9,7%) y alta (16,1%) cobertura del CVF.

Gráfico 3. Cobertura del CVF y ubicación respecto a aglomerados urbanos

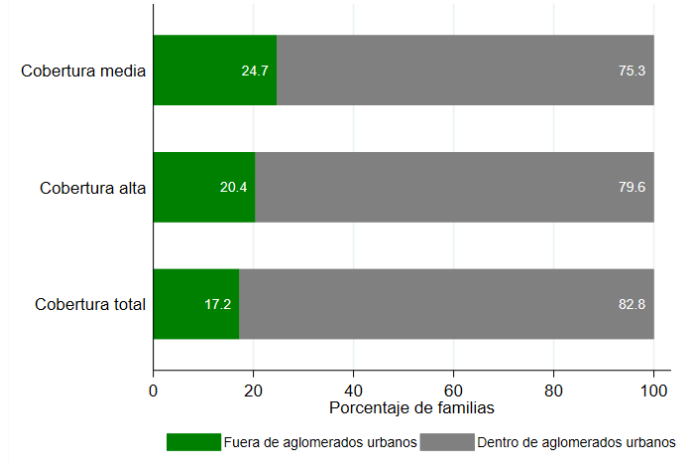


Gráfico 4. Cobertura del CVF y población

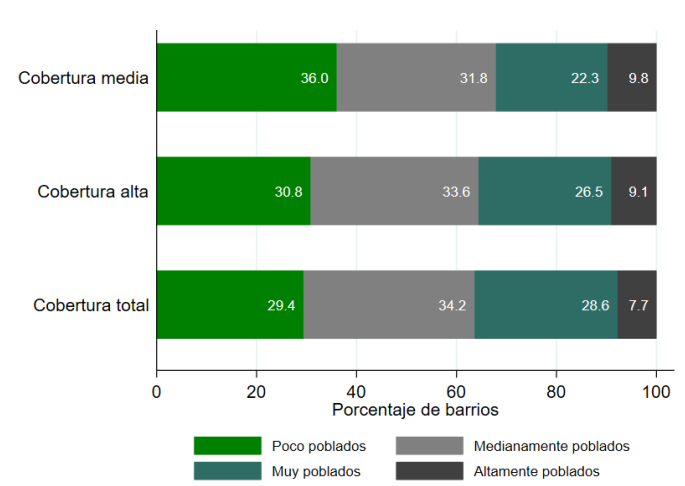


Gráfico 5. Cobertura del CVF y década de creación

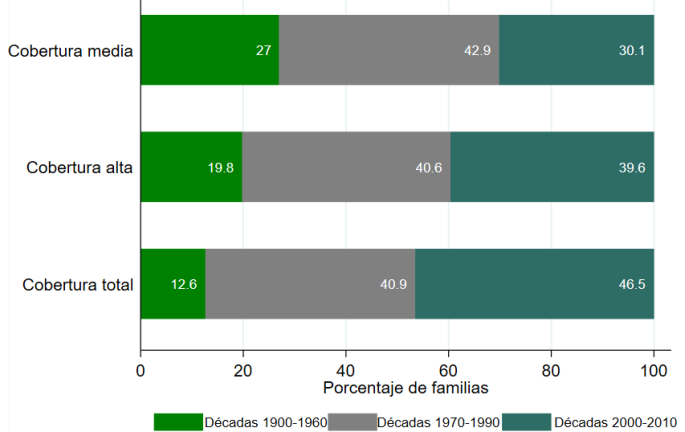
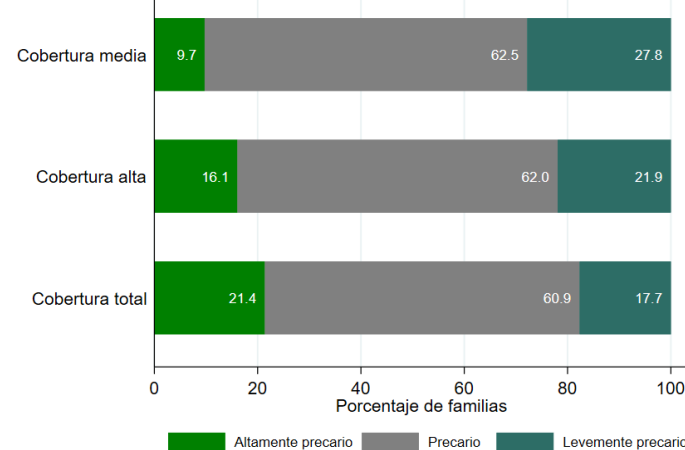


Gráfico 6. Cobertura del CVF y nivel de precariedad



Cobertura del CVF y titularidad del suelo

En cuanto a la titularidad del suelo, la evidencia indica una cuestión sumamente interesante. Se observa que donde la cobertura del CVF es alta o total, hay un porcentaje promedio más alto (25% y 28%, respectivamente) de superficie promedio de los barrios en los que el suelo es privado, versus, en promedio, un 18% de la superficie de los barrios bajo la categoría de cobertura media del CVF que es suelo privado. Es decir, se observa mayor cobertura del CVF en los barrios con mayor superficie privada, en promedio.

Gráfico 7. Cobertura del CVF y titularidad del suelo (medido por el porcentaje promedio de superficie)

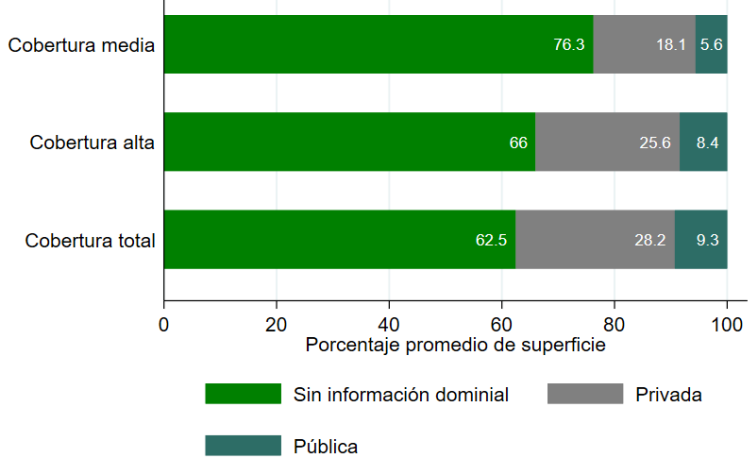
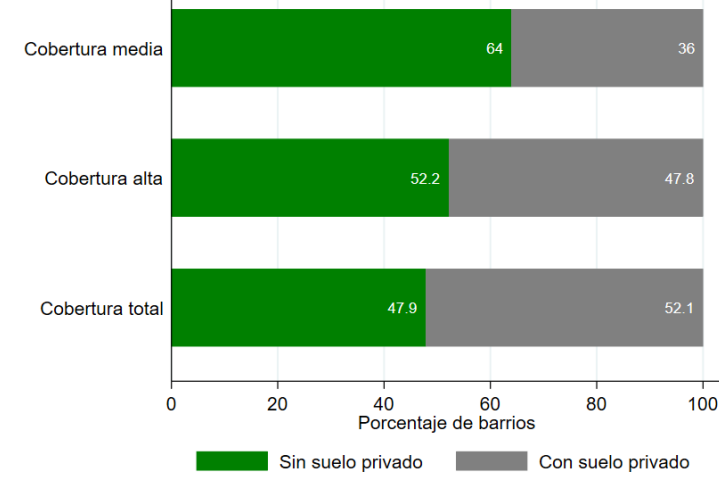


Gráfico 8. Cobertura del CVF y titularidad privada (medido por el porcentaje de barrios)

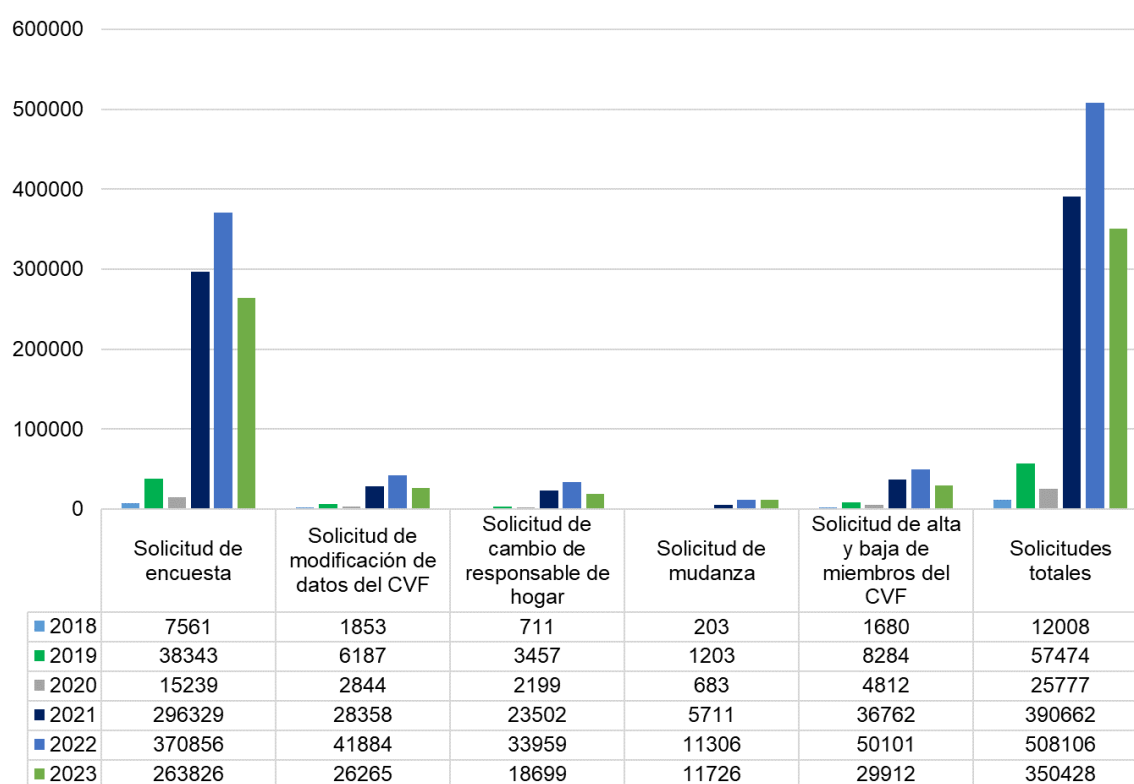


4. Demanda del CVF: gestiones de solicitud y actualización

Hasta aquí se analizó la cobertura del CVF según diferentes indicadores y escenarios. En paralelo, es sumamente importante considerar no solo la cobertura, sino la demanda del CVF por parte de habitantes de los barrios populares incluidos en el RENABAP. Para ello, el Registro cuenta con seis tipos diferentes de solicitudes: la solicitud de encuesta, de modificación de datos del CVF, de cambio de responsable de hogar, mudanza, modificación de convivientes del CVF y, a partir de agosto de 2023, se implementó la solicitud de transferencia del CVF¹³.

Desde 2018 hasta 2023, el RENABAP recibió más de 1.300.000 solicitudes. A continuación, el gráfico 9 detalla la cantidad de solicitudes de cada tipo que se realizaron por año, junto a la cantidad total de solicitudes realizadas en cada año. Como se puede apreciar, las solicitudes más realizadas son las solicitudes de encuesta, a través de la cual cualquier ciudadano/a que habite en una vivienda en un barrio popular incluido en el RENABAP puede solicitar ser relevado/a y luego obtener su CVF.

Gráfico 9. Cantidad de solicitudes por tipo y año



¹³ Para el presente informe, no se han incorporado datos sobre la solicitud de transferencia por su reciente implementación.

Es interesante brindar una breve descripción de cada una de estas solicitudes. Tal como se indicó previamente, una primera solicitud es la solicitud de encuesta. Por medio de esta solicitud, cualquier ciudadano/a puede solicitar ser relevado/a, para luego obtener su CVF. Es importante tener en cuenta que, por un lado, dada la normativa vigente solo se puede relevar (y entregar CVF) dentro de los barrios populares incluidos en el Registro y, por otro lado, esta solicitud no es obligatoria para que una persona pueda ser relevada y obtener su CVF, dado que muchas veces se realiza por iniciativa propia de la SISU.

Luego, existen cuatro tipos de solicitudes asociadas a ya contar con un CVF, mucho menos frecuentes que la solicitud de encuesta. En primer lugar, se puede analizar la solicitud de modificación de datos del CVF. A través de esta solicitud, se pueden modificar los datos asociados al domicilio declarado, el barrio, la localidad, el departamento o provincia y la pertenencia de la vivienda.

Otra solicitud de modificación posible una vez que ya se cuenta con el CVF es la solicitud de cambio de responsable de hogar. Se puede indicar como la persona responsable de hogar a cualquier persona mayor de edad, esté o no en el CVF. En caso que la persona no sea parte del CVF, antes del cambio de responsable de hogar se la debe dar de alta en el Certificado.

Luego, existe la posibilidad de llevar adelante una solicitud de mudanza. En este caso, quienes ya tengan un CVF disponible y se hayan mudado a otra vivienda pueden solicitar una nueva encuesta para obtener su nuevo Certificado actualizado. Cabe destacar que, en caso de que se realice una nueva encuesta porque la totalidad del grupo familiar se muda a una nueva dirección, se procede a la baja del CVF anterior. A comparación de las demás solicitudes cuantificadas por el RENABAP, ésta resulta ser la menos utilizada por los habitantes.

Por último, otro tipo de solicitud es la solicitud de altas y bajas de miembros del CVF. Quienes ya tengan un CVF disponible, pero el Certificado no refleja la realidad de la composición del grupo familiar, pueden solicitar dar de alta y/o baja a personas del CVF. Toda modificación de CVF existentes es llevada a cabo por un equipo encargado de control de calidad de la información, quien analiza cada solicitud y procede con el fin de que la información con la que cuente el Certificado sea precisa y confiable. El uso de todos estos mecanismos da cuenta del conocimiento del Registro por parte de los habitantes de los barrios populares y de sus demandas de mantener al día su situación registral.

Para replicar el análisis realizado sobre la cobertura del CVF, se tomarán dos variables que resumen información sobre las solicitudes descritas: por un lado, las solicitudes de encuesta, y, por otro lado, el resto de las solicitudes asociadas a modificaciones del CVF. La primera, solicitudes de encuesta, es una variable proxy que mide la demanda de CVF por parte de los habitantes de los barrios populares.

Teniendo en cuenta estos dos tipos de solicitudes, se las divide por la cantidad de viviendas en cada barrio. Así, el primer indicador, Solicitudes de encuesta/vivienda por barrio, mide la demanda de CVF por barrio, ponderándola por la cantidad de viviendas existentes en cada barrio popular. Una vez generado dicho indicador, se dividen a los barrios según la existencia de una demanda media, alta o muy alta de CVF. La tabla 4 a continuación resume las estadísticas descriptivas centrales asociadas a cada grupo de barrios.

Tabla 4. Categorías de demanda de CVF

Categoría	Cantidad de barrios	Porcentaje de barrios	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Demanda media	1.896	33,3%	0.26	0.14	0	0.507
Demanda alta	1.897	33,3%	0.89	0.26	0.508	1.46
Demanda muy alta	1.894	33,3%	5.88	8.40	1.47	102
Total	5.687	100%	2.34	5.46	0	102

El primer grupo de barrios con demanda media de CVF tiene un promedio de 0.26. Esto indica que, en promedio, el 26% de las viviendas de dichos barrios solicitaron ser encuestadas. No obstante, hay barrios dentro de dicho grupo donde no se solicitó encuestar y en el barrio con más solicitudes dentro de este grupo el 50% de las viviendas del barrio solicitaron la encuesta. En cuanto al segundo grupo con demanda alta de CVF, el 33,3% de los barrios relevados cuenta con un promedio de 0.89 en nuestro indicador, lo que manifiesta que en promedio el 89% de las viviendas de estos barrios solicitaron ser encuestadas. Por último, el grupo de barrios con demanda muy alta de CVF tienen en promedio un valor de 5.88 en el indicador. Esto significa que, en promedio, por cada vivienda de estos barrios hay 5 solicitudes de encuestas, lo cual podría explicarse por la movilidad residencial de las familias que ingresan a una vivienda nueva y solicitan su CVF. No obstante, como se puede observar en el último histograma, existe más de un 60% de estos barrios con demanda muy alta que toman valores en el indicador menores a 5 solicitudes de encuesta por vivienda.

Tal como se puede observar a continuación, la demanda de CVF es creciente hacia el norte del país, mientras que los valores más bajos se encuentran al sur. En cuanto al AMBA, la demanda es más baja en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con tendencia a aumentar a través de los distintos cordones urbanos (Ver figuras 5 y 6).

Figura 5. Porcentaje de demanda de CVF por provincia

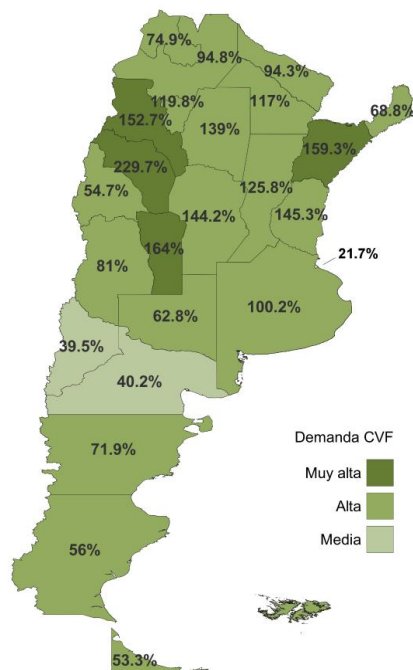
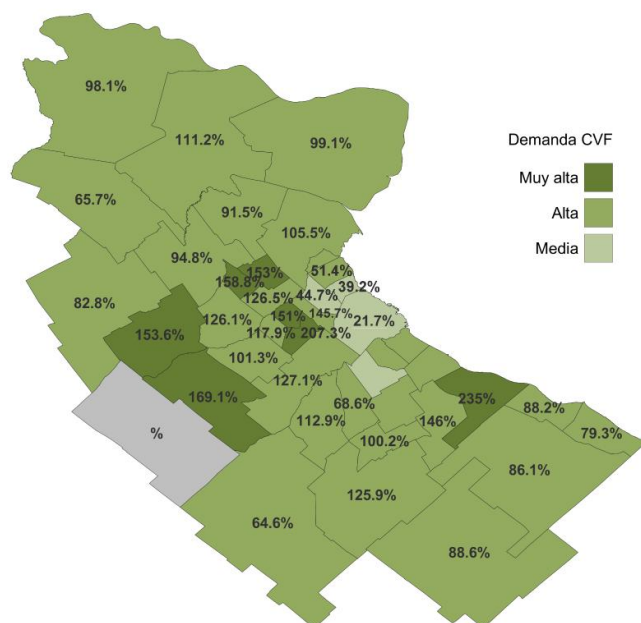


Figura 6. Porcentaje de demanda de CVF por partido en AMBA



Por otro lado, el segundo indicador busca medir otra cuestión diferente, asociada a la demanda de actualización del CVF. Para ello, se toman las demás solicitudes (de modificación de datos, de cambio de responsable de hogar, de mudanza y de alta o baja de convivientes) e igualmente se las divide por la cantidad de viviendas en cada barrio. Este segundo indicador, Otras solicitudes/viviendas por barrio, provee una medición de la demanda de actualización del CVF. La tabla 5 a continuación resume las estadísticas descriptivas centrales asociadas a cada grupo de barrios.

Tabla 5. Categorías de actualización de CVF

Categoría	Cantidad de barrios	Porcentaje de barrios	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Actualización baja	1.942	34,1%	0.08	0.07	0	0.2
Actualización media	1.850	32,5%	0.33	0.07	0.201	0.46
Actualización alta	1.895	33,4%	0.77	0.41	0.47	4.97
Total	5.687	100%	0.39	0.38	0	4.97

Se pueden describir brevemente estos otros tres grupos de barrios, según su nivel de demanda de actualización de CVF. En primer lugar, el grupo de barrios con una demanda de actualización baja cuenta con una media de 0.08 puntos en el indicador. Esto indica que, en promedio, sólo el 8% de las viviendas de dichos barrios realizaron algunas de estas solicitudes, manifestando cierta necesidad de actualizar los datos del CVF. Luego, los grupos con una demanda de actualización media se caracterizan por contar, en promedio, con el 33% de sus viviendas que solicitaron algún tipo de modificación de los datos disponibles en el CVF. Como se puede observar en el histograma de este grupo, existe cierta homogeneidad en la dispersión de los barrios con respecto a los valores del indicador, desde 0.2 a 0.46 puntos, lo cual se traduce en un grupo relativamente homogéneo en términos de sus

solicitudes de actualización de datos del CVF. Por último, el grupo con una demanda de actualización alta son aquellos que en promedio el 77% de sus viviendas solicitaron algún tipo de actualización de los datos del CVF.

La actualización presenta una lógica similar a la demanda de CVF, con menor porcentaje en el sur del país, con la excepción de Tierra del Fuego. Por otro lado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el municipio del AMBA con menor demanda de actualización, mientras que los municipios del segundo y tercer cordón son los de mayor recurrencia en la actualización (ver figuras 7 y 8).

Figura 7. Porcentaje de actualización (otras solicitudes) del CVF por provincia

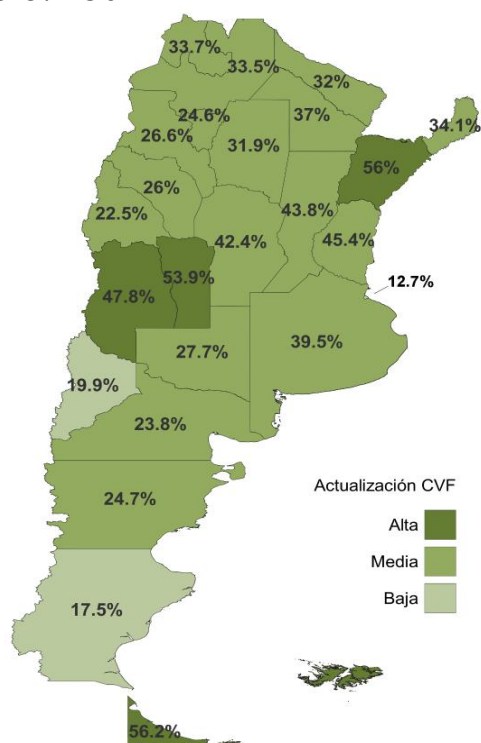
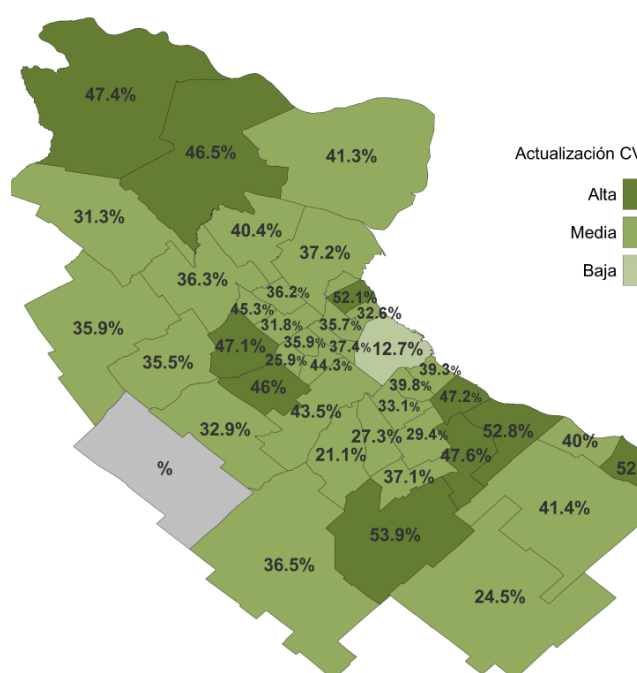


Figura 8. Porcentaje de actualización (otras solicitudes) del CVF por partido en AMBA



Demanda del CVF y características del barrio

Al contraponer ambos indicadores sobre demandas asociadas al CVF y variables propias de los barrios populares, se observan ciertas características interesantes.

Por un lado, considerando la ubicación de los barrios dentro o fuera de los 31 aglomerados urbanos delimitados por el INDEC, se observa que la demanda del CVF se distribuye de manera similar entre barrios populares localizados dentro o fuera de estos aglomerados (ver gráfico 10). No obstante, se observa una diferencia significativa de confianza cuando se presta atención a las demandas de actualización del CVF: la evidencia indica que existe una mayor demanda de actualización en los barrios populares dentro de los aglomerados urbanos (ver gráfico 11).

Una tercera variable de interés asociada a características del barrio es la población de los barrios populares y cómo se asocia con la demanda de encuesta y demanda de actualización del CVF. En este sentido, se observa que más del 50% de los barrios populares que cuentan con una demanda muy alta del CVF son barrios poco poblados (cuentan con 50 familias o menos), mientras que sólo un 21,6% son poco poblados entre los que tienen demanda media y 26,7% entre los que tienen demanda alta. En cambio, el 14% de los barrios con una demanda media de encuesta para el CVF son barrios altamente poblados (con más de 500 familias), porcentaje que es menor dentro de los grupos de barrios con demanda alta y muy alta (Ver gráfico 12). En cambio, no se observa una tendencia tan clara cuando se analizan las demandas de actualizaciones del CVF y su correlato con la variable poblacional (ver gráfico 13).

Por último, no se observan diferencias sustantivas en términos de la antigüedad del barrio popular y su demanda por CVF. En los tres grupos de barrios, alrededor de un 20% de las familias viven en barrios populares creados entre las décadas del 1900-1960, un 40% en barrios de mediana antigüedad y el restante 40% de las familias viven en barrios jóvenes (ver gráfico 14). No obstante, sí se encuentra una diferencia significativa e interesante al analizar la demanda de actualización del CVF: existe una tendencia que indica una mayor demanda de actualización entre las familias que viven en barrios más jóvenes. Esto se observa en que el 45% de las familias que viven en barrios con alta demanda de actualización del CVF viven en barrios creados en las décadas de 2000 y 2010 (ver gráfico 15).

Por último, si se observa la medición de nivel de precariedad del RENABAP, la evidencia echa luz sobre dos tendencias asociadas a mayor precariedad: a mayor precariedad del barrio, se observa una tendencia a mayor demanda del CVF y mayor demanda de actualización del CVF (ver gráficos 16 y 17). Esto podría estar firmemente demostrando cómo el CVF es considerado un instrumento de seguridad de tenencia y acceso a los servicios básicos en barrios con mayor nivel de precariedad. Por ejemplo, al observar únicamente la demanda del CVF, mientras que el 11% de las familias viven en barrios altamente precarios y con una demanda media del CVF, el porcentaje de familias que viven en barrios altamente precarios pero con una demanda muy alta de CVF asciende al 20%. En paralelo, esta tendencia se repite con similares porcentajes si se analiza la demanda de actualización del CVF.

Gráfico 10. Demanda del CVF y ubicación respecto a aglomerados urbanos

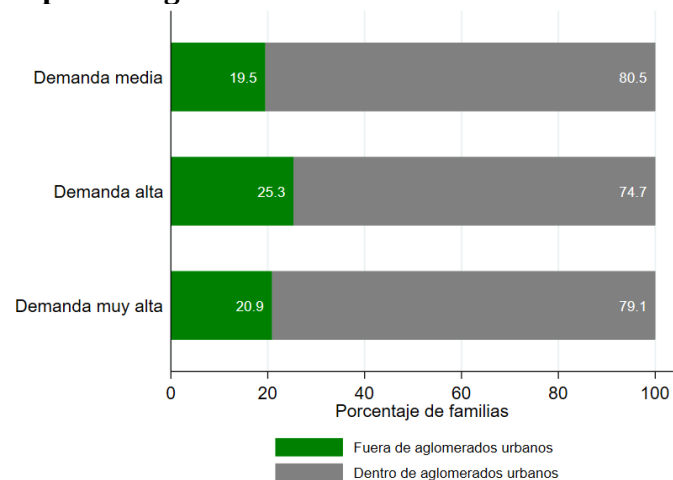


Gráfico 11. Actualización del CVF y ubicación respecto a aglomerados urbanos

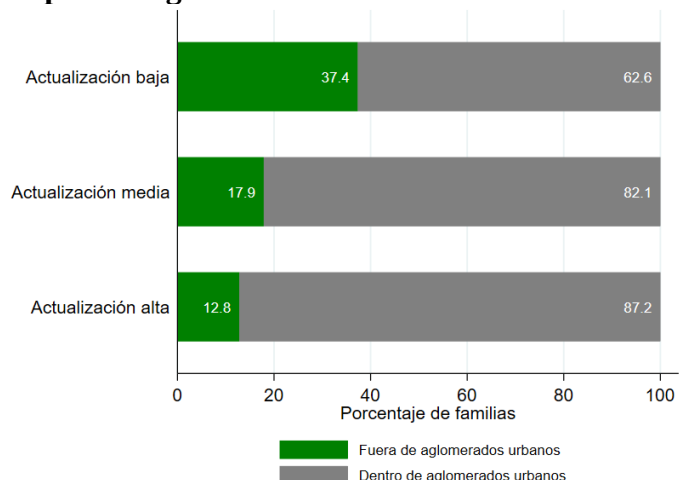


Gráfico 12. Demanda del CVF y población

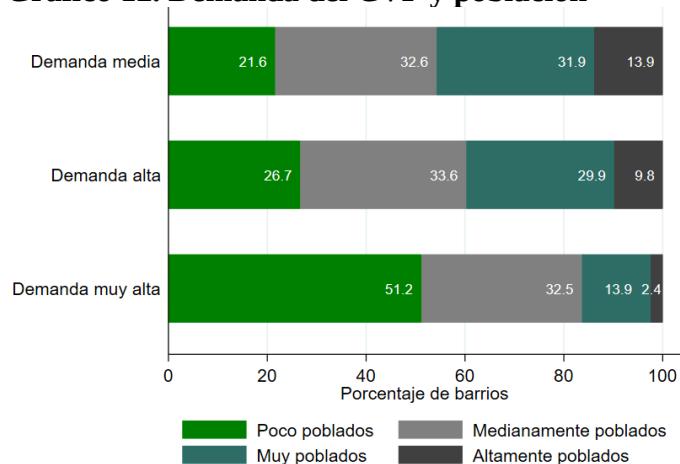


Gráfico 13. Actualización de CVF y población

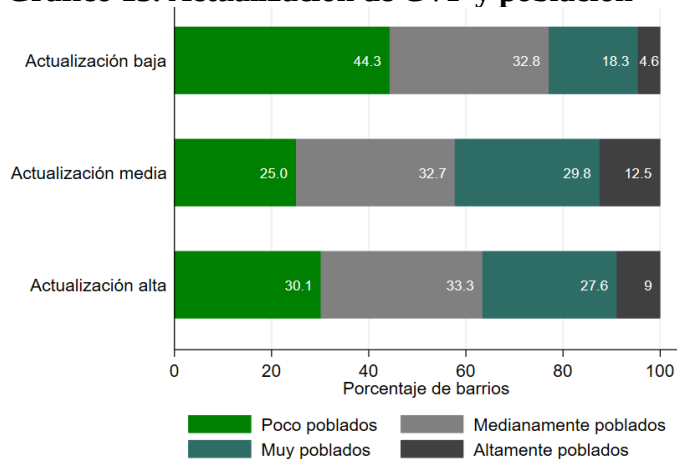


Gráfico 14. Demanda de CVF y década de creación

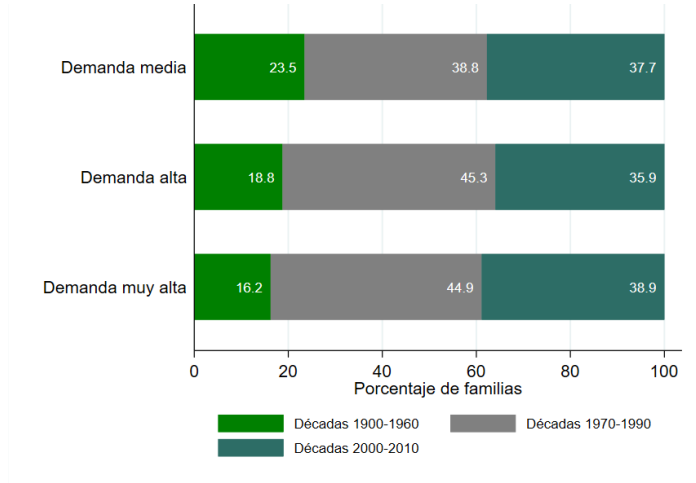


Gráfico 15. Actualización de CVF y década de creación

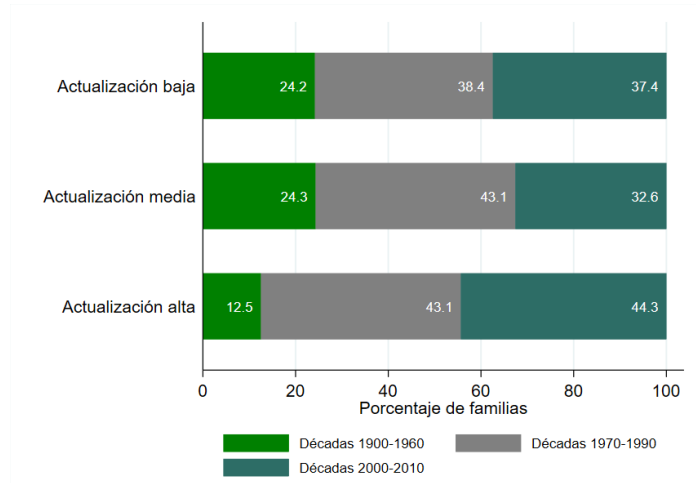


Gráfico 16. Demanda de CVF y nivel de precariedad

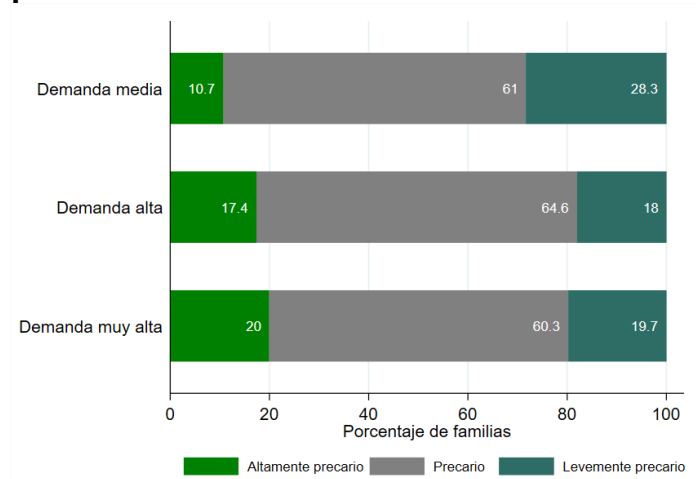
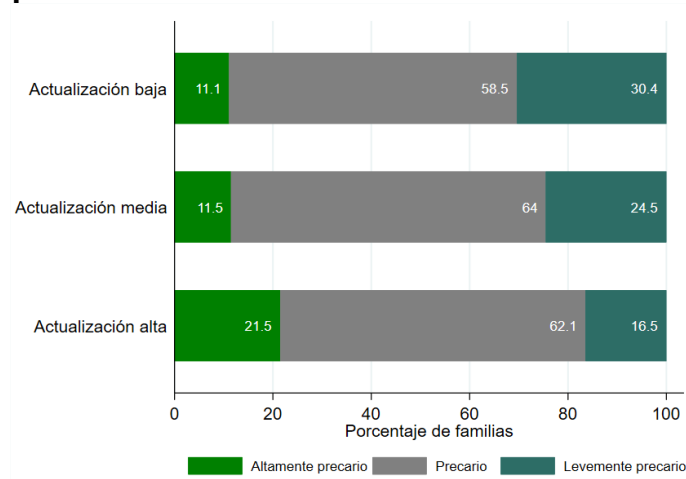


Gráfico 17. Actualización de CVF y nivel de precariedad



Demanda del CVF y titularidad del suelo

Los barrios con una demanda media, alta y muy alta de CVF cuentan, en promedio, con las mismas características en términos de la propiedad del suelo: alrededor de un 23% del suelo de los barrios populares es suelo privado, un 7% es suelo público (ya sea nacional, provincial o municipal) y del restante 70% de la superficie, en promedio, no se tiene certeza en términos de información de dominio. De manera paralela, alrededor de la mitad de los barrios cuentan con algún porcentaje de suelo privado, ya sea si estos barrios cuentan con una demanda media, alta o muy alta de CVF (Ver gráfico 20).

Gráfico 18. Demanda de CVF y titularidad del suelo

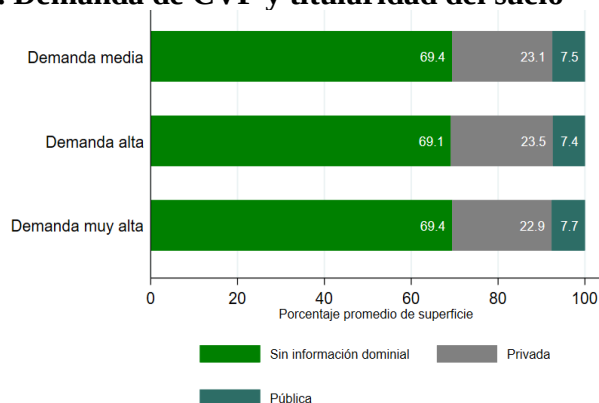


Gráfico 19. Actualización de CVF y titularidad del suelo

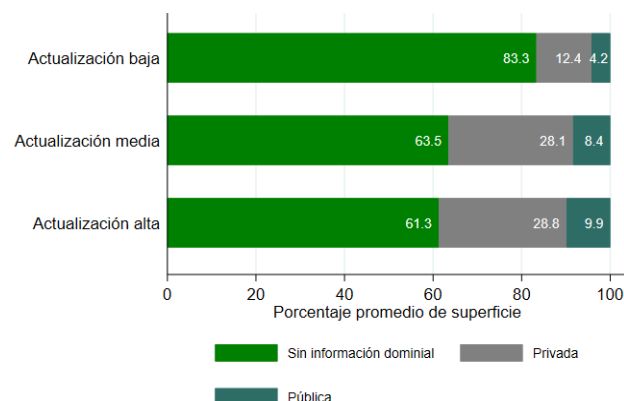


Gráfico 20. Demanda de CVF y titularidad privada

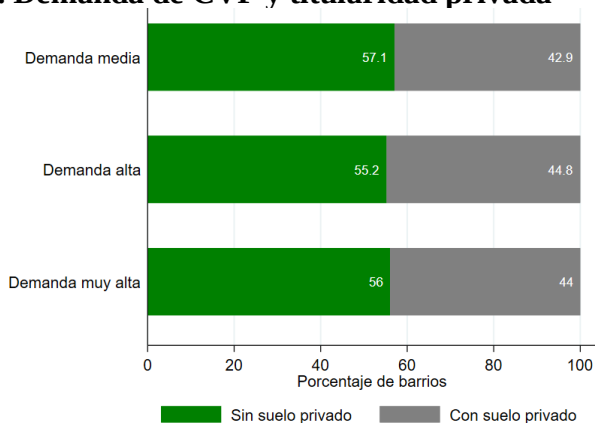
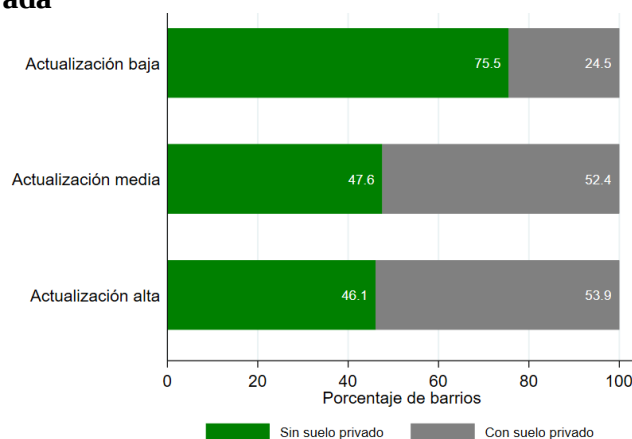


Gráfico 21. Actualización de CVF y titularidad privada



Demanda del CVF y cobertura del CVF

Por último, es interesante cruzar las variables de demanda del CVF y la cobertura del mismo. En primer lugar, se observa una tendencia positiva entre mayor cobertura de CVF y una mayor demanda de CVF (ver gráfico 22). Esto podría explicarse por dos razones: por un lado, una mayor demanda de CVF allí donde existe una cobertura mayor del CVF implica que existe cierto conocimiento de la existencia del CVF y de su utilidad, por ello solicitan ser encuestados/as. Por otro lado, una mayor demanda allí donde hay más cobertura del Certificado podría reflejar que las personas solicitantes observan los beneficios que obtienen las personas que ya cuentan con el Certificado.

En segundo lugar, algo similar ocurre con respecto a la demanda de actualización. Al observar los barrios con una demanda alta de actualización de datos del CVF, más del 50% de las familias viven en barrios con cobertura total del CVF (ver gráfico 23).

Gráfico 22. Demanda y cobertura de CVF

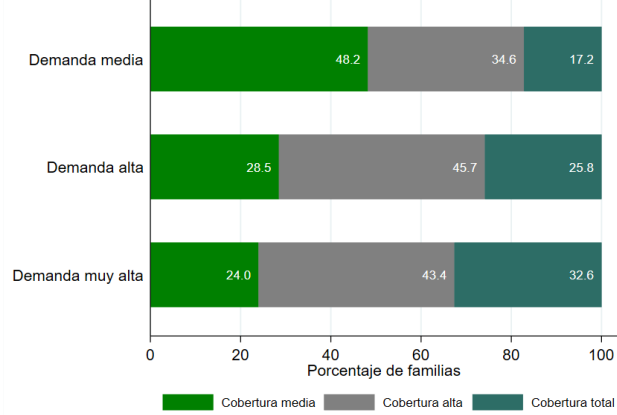
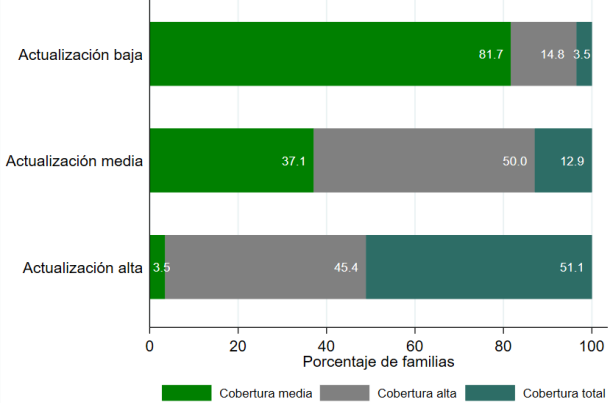


Gráfico 23. Actualización y cobertura del CVF



Se propone en este estudio analizar la demanda de encuesta y de actualización del CVF con el acceso a servicios básicos relevados en los barrios RENABAP. Al realizar este análisis resalta la relación positiva entre los pedidos de actualización del CVF y la conexión a la red eléctrica: la demanda de actualización del CVF se concentra en aquellos barrios con más conexiones informales a la red eléctrica (ver gráfico 25). Esto puede resaltar un primer patrón para ayudar a interpretar estas actualizaciones como un esfuerzo por parte de las familias que ven el beneficio asociado de acceder a estos servicios públicos. Para el resto de los servicios básicos no se observa esta tendencia (ver gráficos 24, 26, 27, 28 y 29).

Gráfico 24. Demanda y servicio de electricidad

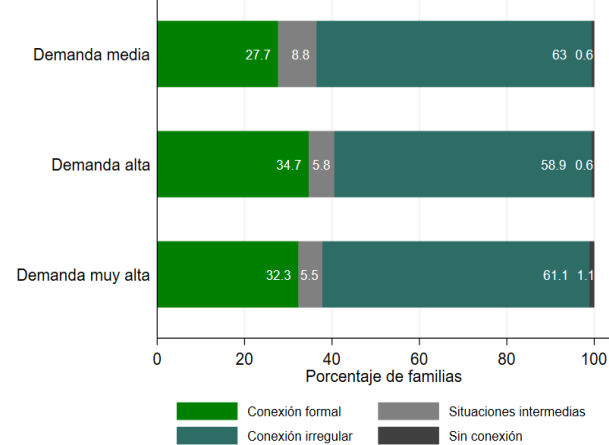


Gráfico 25. Actualización y servicio de electricidad

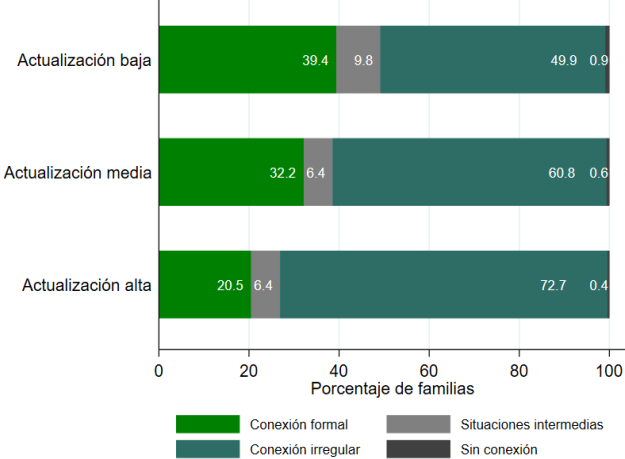


Gráfico 26. Demanda y servicio de cloacas

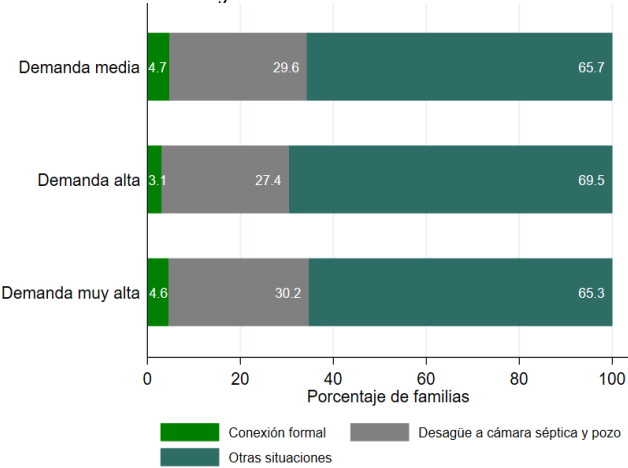


Gráfico 28. Actualización y servicio de cloacas

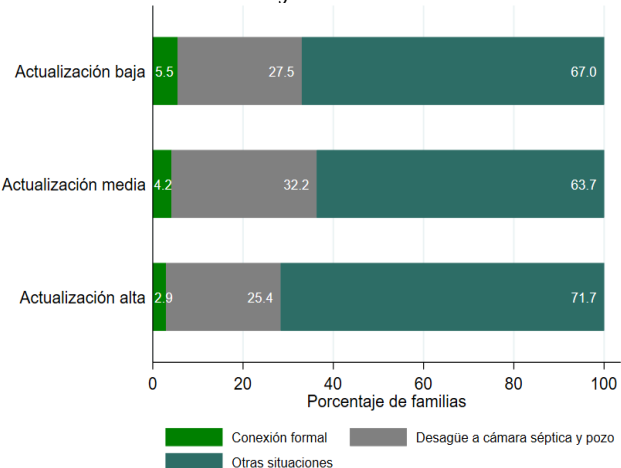


Gráfico 27. Demanda y servicio de agua

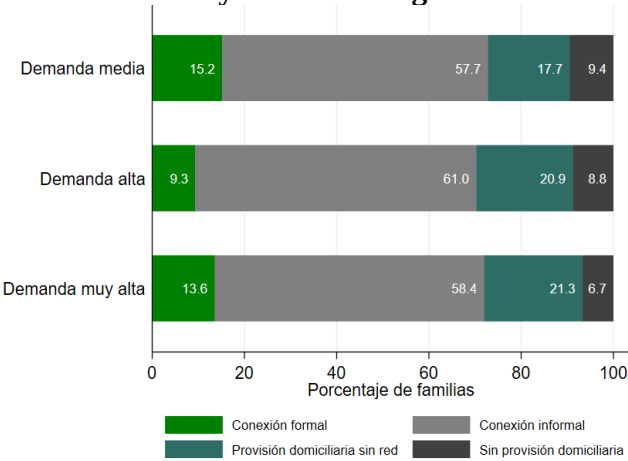
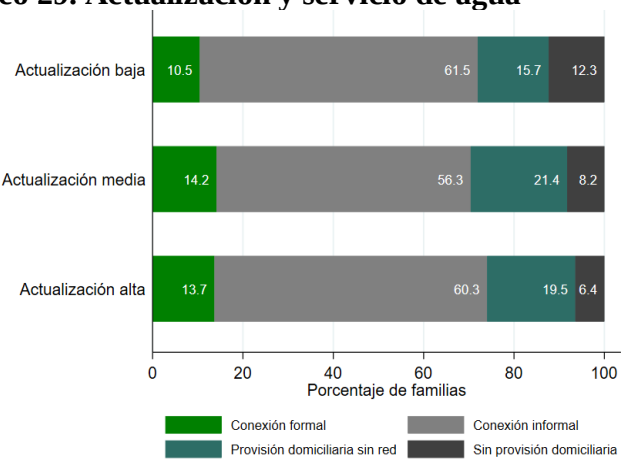


Gráfico 29. Actualización y servicio de agua



5. Obras desarrolladas en barrios populares

Un componente de gran relevancia para la política pública bajo análisis ha sido la asignación de financiamiento para la formulación, elaboración e implementación de proyectos de integración socio urbana en los barrios inscritos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la ejecución de obras.

Este conjunto de acciones tiene como objetivo central facilitar el acceso a los servicios básicos, la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acondicionamiento de los espacios públicos, la eliminación de las barreras urbanas (cuando ellas existan), la mejora en la accesibilidad a los barrios, la conectividad, el saneamiento y la generación de nuevo suelo urbano. Con este objetivo, se implementaron distintas líneas de acción, a saber:

A.1. Proyectos de Integración Socio Urbana:

a) Proyectos de obras tempranas, complementarias y/o de asistencia crítica: obras específicas que apuntan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes, tales como el mejoramiento de la accesibilidad y conectividad al tejido urbano, la construcción de infraestructura o equipamiento urbano, el acceso a los servicios básicos, entre otras.

b) Servicios vinculados a la formulación y elaboración de un proyecto ejecutivo general: financiación para el desarrollo de acciones sociales y técnicas para el diseño de un proyecto que puede incluir: diagnóstico integral participativo, propuesta de adecuación y mejoramiento de infraestructura urbana, estudios específicos de mensura, análisis de suelo y factibilidades, entre muchas otras.

c) Implementación de un proyecto ejecutivo general para la integración socio urbana: comprende el financiamiento de las obras de gran escala para la integración del barrio popular.

B.1. Lotes con Servicios:

El objetivo es promover el acceso a lotes con servicios e infraestructura aptos para la residencia de familias que habitan en los barrios populares, a través de la producción de nuevo suelo urbano.

Se prevé la financiación de nuevas urbanizaciones planificadas a ejecutarse por organizaciones o estados locales que ya sean dueños de la tierra donde se desarrollará el proyecto.

B.2. Adquisición de suelo para Proyectos Urbanísticos:

A diferencia de la línea anterior, en este caso se financia la adquisición de inmuebles ofrecidos por privados para desarrollar nuevo suelo urbano. También prevé la transferencia gratuita de inmuebles fiscales.

Mejoramiento de vivienda: componente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgando fondos a cooperativas para el mejoramiento de viviendas familiares.

Vivienda: en el marco de convenios suscriptos con organizaciones de la sociedad civil y cooperativas y en conjunto con el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial, se financió la construcción de viviendas de emergencia en loteos con servicios.

Integrar Salud: mediante convenios con cooperativas se financiaron acciones de asistencia sociosanitaria y fortalecimiento de espacios comunitarios en el marco de la emergencia COVID 19.

Los programas de mejoramiento de vivienda a través de subsidios individuales a las familias como el programa “Mi Pieza” se desarrollarán en un apartado específico.

El criterio de selección de los proyectos a financiar y la designación de las Unidades Ejecutoras a cargo de cada uno de ellos fue definido caso por caso, en función del tipo y las características particulares de cada proyecto, las prioridades del barrio (según el diagnóstico participativo inicial), la capacidad técnica instalada de las entidades locales, las etapas de la intervención, y la proximidad a los nexos de servicios básicos, entre muchas otras condiciones que resultan relevantes para la identificación y formulación de las obras. En algunos proyectos la intervención fue integral y alcanzó a todas las familias del barrio mientras que en otros se focalizó en algunos sectores y/o viviendas determinadas.

La base de datos del RENABAP cuenta con un listado de 1.416 obras. Los tipos de obras que se llevan a cabo en los barrios populares abarcan principalmente la infraestructura de redes y conexiones, incluyendo las intradomiciliarias de red eléctrica, de red de agua, y la red de cloacas y red de gas. Además, en lo que es espacio público se realizan mejoras en las veredas y arbolado, mejoras de calle e iluminación pública. También se implementan proyectos relacionados con equipamiento comunitario, como salones de usos múltiples, playones deportivos y espacios recreativos, como polideportivos techados. Cabe destacar que se ejecutan obras en el ámbito de la vivienda y específicamente construcción de baños húmedos, como también obras vinculadas a la mensura para la regularización de dominio. Es importante aclarar que no todas ellas se ejecutan en barrios populares, dado que los programas de lotes con servicios se implementan en nuevo suelo, previamente desocupado o con alguna preexistencia menor. Del total de los proyectos de obras, 141 proyectos (el 10% de las obras) son de lotes con servicios que se desarrollan por fuera de los polígonos de RENABAP. Por otro lado, existen 29 proyectos (el 2% del total) que involucran a más de dos provincias. En este sentido, las restantes 1.246 obras se realizaron en 1.141 barrios, por un monto total de \$781.108.971.549.- (a valores actualizados por el Índice de Precios al Consumidor [IPC] a octubre 2023) y se distribuyen de la siguiente manera entre las provincias argentinas (ver figuras 9 y 10):

Figura 10. Porcentaje de obras por partido en AMBA

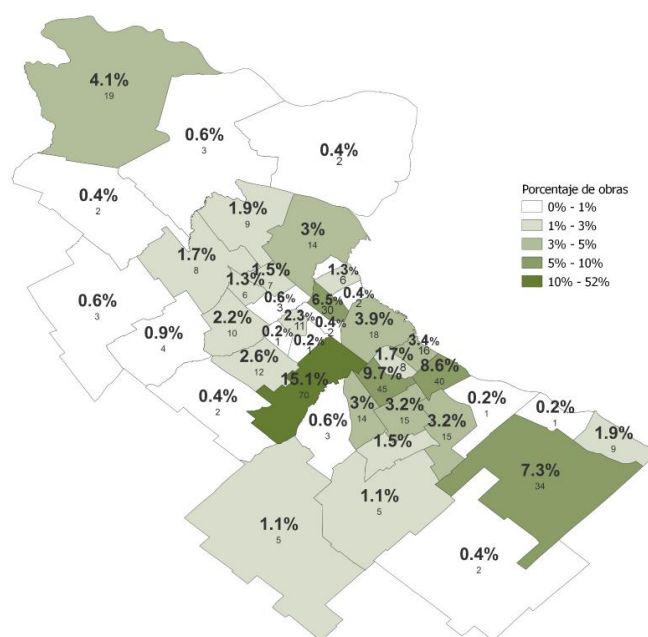
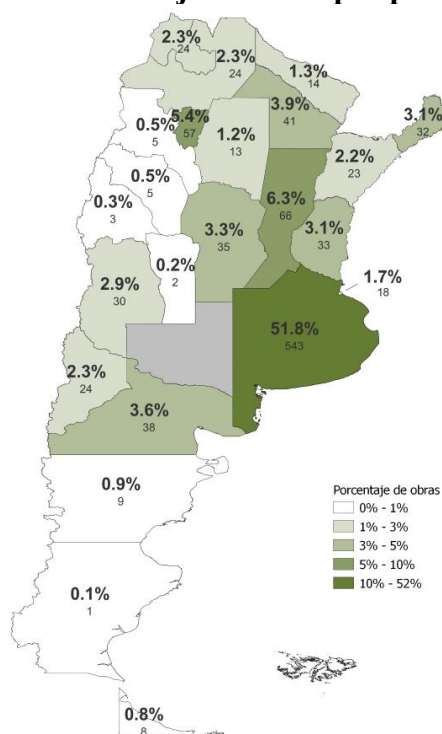


Tabla 6. Estado de avance de obras

Estado	Porcentaje de obras
En proceso de contratación	8%
En ejecución	66,7%
Terminado	25,3%
Total	100%

42

Tabla 7. Obras llevadas a cabo por entidad

Entidad	Porcentaje de obras
Organización	60,1%
Municipio	26,9%
Provincia	8,3%
Coop. de servicios	2,7%
FISU	2%
Total	100%

El financiamiento de las obras es otra variable de interés: más del 90% de las obras se financian a través del Fondo de Integración Socio Urbana. Luego, muy por debajo, se encuentra el BID que financia el 4% de las obras (Ver tabla 8).

Tabla 8. Obras según tipo de financiamiento

Financiamiento	Porcentaje de obras
Fondo de Integración Socio Urbana (FISU)	92,3%
Banco Interamericano de Desarrollo	4%
Fondos Federales del Ministerio de Desarrollo Social	3,4%
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	0,3%
Total	100%

Por último, la gran mayoría de las obras no implican el reasentamiento de familias: solo el 3,5% de las obras implican algún tipo de reasentamiento de las familias¹⁴, según el diseño de la obra (Ver tabla 9).

Tabla 9. Obras que implican reasentamiento

Reasentamiento de familias	Porcentaje de obras
Si	3,5%
No	96,5%
Total	100%

¹⁴ Para esta variable puntual, no se tiene información para el total de 1.416 obras, sino que se tiene datos sobre 1.384 obras.

Hasta aquí se realizó una descripción de las obras tomando todas las obras como iguales, sea que conlleven una inversión alta, media o baja. En este sentido, para lograr una caracterización más precisa y ante la complejidad de caracterizarlas por tipología por la enorme variedad de proyectos, las obras se considerarán según su nivel de inversión. Para ello, se tendrá en cuenta el monto total en pesos (actualizado por IPC a valores de octubre del año 2023) destinado para cada una, generando el indicador Inversión de obra. El valor promedio de este indicador es de \$507 millones de pesos por obra.

A su vez, de manera similar a lo ya realizado en el análisis de la cobertura y demanda del CVF, es interesante dividir las obras en cuatro categorías, según el nivel de inversión que impliquen. Para un análisis comparado en términos de otras variables del barrio popular, se dividirá a las obras en cuatro categorías: obras de inversión baja, media, alta y muy alta. Realizada tal aclaración, la tabla 10 resume las estadísticas descriptivas de cada uno de los cuatro grupos de obras¹⁵.

Tabla 10. Categorías de inversión de obras

Categoría	Cantidad de barrios	Cantidad de obras	Porcentaje de obras	Media (millones de pesos)	Desvío estándar (millones de pesos)	Mínimo (millones de pesos)	Máximo (millones de pesos)
Obras de inversión baja	529	618	58,7%	168	72,6	210	300
Obras de inversión media	187	199	18,9%	380	58,5	300,1	494,8
Obras de inversión alta	106	108	10,3%	727,0	148,0	500,2	993,3
Obras de inversión muy alta	117	127	12,1%	2.170,0	1.790,0	1.001,3	12.841,7
Total	939	1.052	100%	507,0	894,0	2,1	12.841,7

El primer grupo de obras son las de inversión baja, que implican hasta un máximo de \$300 millones de pesos. Al considerar estas 618 obras, el promedio de la inversión es de \$168 millones. Luego, el grupo intermedio, de inversión media, cuenta con un promedio de inversión de \$380 millones. Dentro de este grupo de 199 obras, el mínimo de inversión considerado es \$300,1 millones y el máximo es \$494,8 millones

La tercera categoría de obras de inversión alta reúne 108 obras cuyo promedio de inversión es \$727 millones. Por último, la cuarta categoría de obras de inversión muy alta cuenta con un promedio de inversión de \$2.170 millones proveniente de las 127 obras de mayor inversión.

El mapa a continuación da cuenta del promedio del gasto en obras en cada una de las jurisdicciones del país (figuras 11 y 12).

¹⁵ Para este análisis se descartan las 141 obras de lotes de servicios que se desarrollan por fuera de los polígonos del ReNaBaP, las 29 obras que se realizan en más de dos provincias y las 194 obras que se realizan en más de un barrio. En consecuencia, el análisis se realizó para 1052 obras contenidas en las bases de datos provistas por la SISU.

Inversión en obras

Nivel de Inversión	Provincia	Valor
Baja	Chubut	279.8
Baja	Formosa	343.4
Baja	La Pampa	299.5
Baja	San Juan	326
Baja	San Luis	341.8
Baja	Tierra del Fuego	316.8
Baja	Zacarias	286.6
Media	Catamarca	387.8
Media	Cordoba	377.8
Media	Entre Rios	405.3
Media	La Rioja	370.3
Media	Mendoza	478.3
Media	Misiones	712.3
Media	Neuquen	672.1
Media	Parana	6264.9
Media	Salta	706
Alta	Buenos Aires	848.9
Alta	Capitan de Sarmiento	819.7
Alta	Corrientes	655.7
Alta	San Carlos de Bariloche	200.8
Muy alta	Chaco	1106.7
Muy alta	Rio Negro	785.3
Muy alta	Santa Fe	1190.2

Inversión en obras

- Baja
- Media
- Alta
- Muy alta

Municipio	Inversión (Millones de pesos)
Amatitlán	447.1
Arandero	537
Arizpe	224.4
Benito Juárez	471.8
Bosque de San Mateo	400.4
Chapala	315.4
Chilpancingo	807.2
Chilpancingo de los Bríos	661.1
Chilpancingo de los Bríos	415
Chilpancingo de los Bríos	134.4
Chilpancingo de los Bríos	322.8
Chilpancingo de los Bríos	290
Chilpancingo de los Bríos	548.4
Chilpancingo de los Bríos	325.2
Chilpancingo de los Bríos	214.7
Chilpancingo de los Bríos	200.8
Chilpancingo de los Bríos	347.6
Chilpancingo de los Bríos	255.7
Chilpancingo de los Bríos	352.6
Chilpancingo de los Bríos	291.9
Chilpancingo de los Bríos	310.5
Chilpancingo de los Bríos	745.3
Chilpancingo de los Bríos	291
Chilpancingo de los Bríos	345.2
Chilpancingo de los Bríos	230.8
Chilpancingo de los Bríos	790
Chilpancingo de los Bríos	384.7
Chilpancingo de los Bríos	769.4
Chilpancingo de los Bríos	302.7
Chilpancingo de los Bríos	364.3
Chilpancingo de los Bríos	288.1
Chilpancingo de los Bríos	301.1
Chilpancingo de los Bríos	371.2
Chilpancingo de los Bríos	432.3
Chilpancingo de los Bríos	260
Chilpancingo de los Bríos	1511.9
Chilpancingo de los Bríos	680.8
Chilpancingo de los Bríos	304.5

Observando las obras localizadas dentro y fuera de los principales aglomerados urbanos del país (siguiendo la definición del INDEC), la tendencia indica que las obras de inversión baja están casi en su totalidad localizadas dentro y sólo un 7% de las mismas se realizaron en barrios de fuera de los aglomerados. Sin embargo, puede observarse un mayor porcentaje de obras de inversión alta y muy alta en barrios que están fuera de los grandes aglomerados urbanos. En esta línea, el 21,2% de las obras de inversión alta y el 17,6% de las de inversión muy alta se ubican fuera de los aglomerados urbanos (ver gráfico 30).

45

Gráfico 30. Inversión y ubicación respecto a aglomerados urbanos

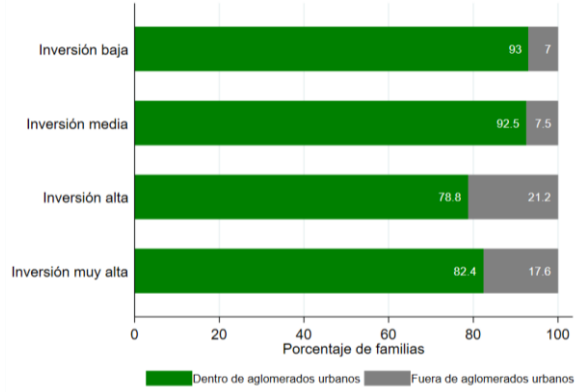


Gráfico 31. Inversión y población

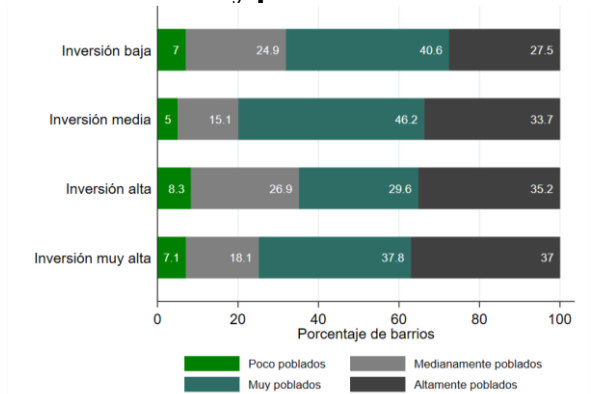


Gráfico 32. Inversión y década de creación

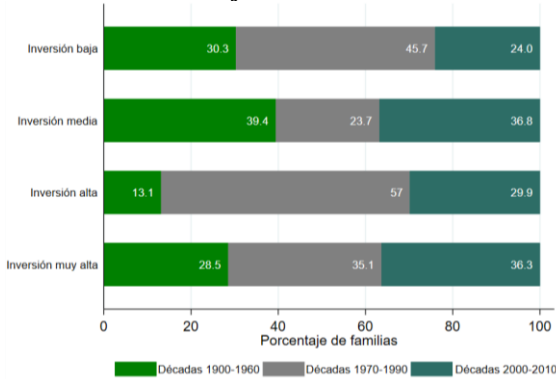
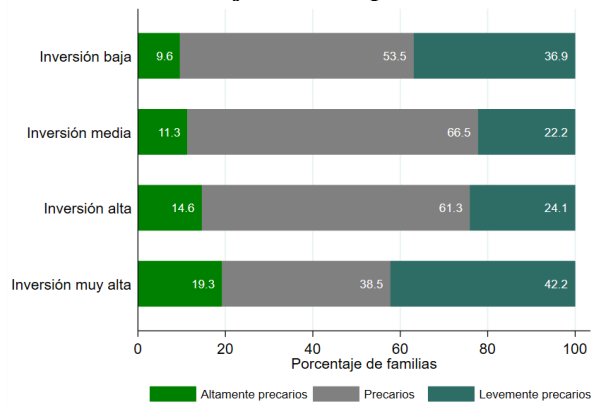


Gráfico 33. Inversión y nivel de precariedad



Inversión de obras y titularidad del suelo

Un factor relevante asociado a los barrios donde se realizan obras es conocer las características de la titularidad del suelo y cómo ésta se distribuye entre tierra pública, privada o que no se cuenta con la información de dominio. A diferencia de lo que ocurre con respecto al CVF, la evidencia indica que las obras de diferente nivel de inversión se realizan, en promedio, en barrios con características de propiedad de suelo similares, ya sea si cuentan con tierra de titularidad privada o no (ver gráficos 34 y 35).

Esta condición es relevante, ya que indica que no se encuentran dificultades para realizar inversiones cuando las viviendas se localizan sobre suelo privado, tal como habilita la Ley del RENABAP y los CVF. Ese es un cambio central con respecto a todo lo ocurrido en décadas anteriores, donde sin la regularización de dominio o su factibilidad, no era posible realizar obras en esos barrios.

Gráfico 34. Inversión y titularidad del suelo

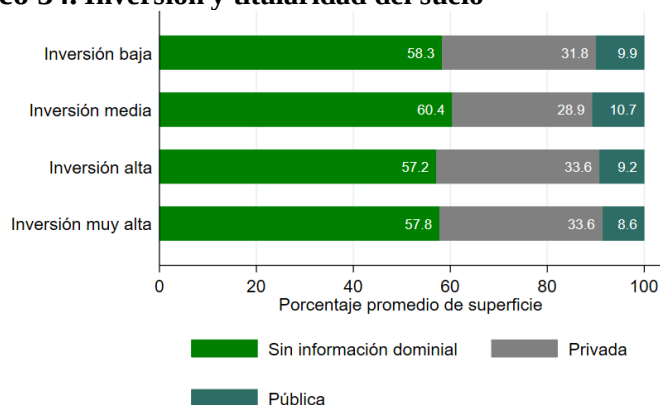
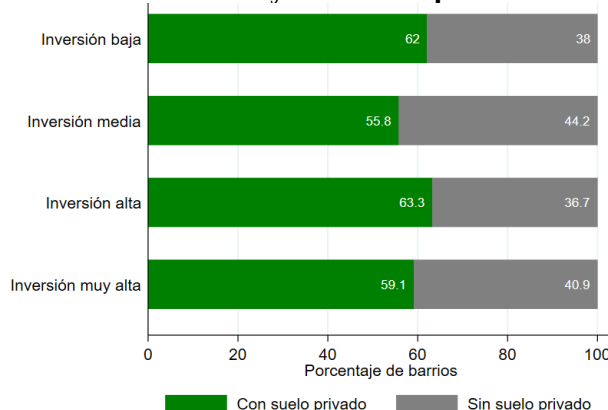


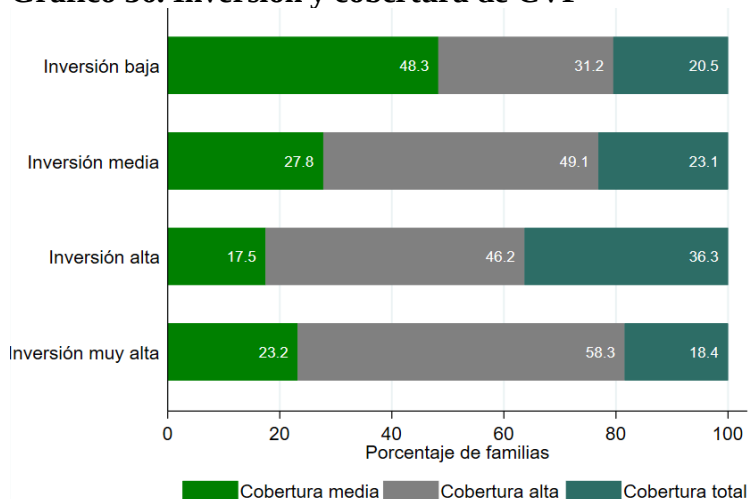
Gráfico 35. Inversión y titularidad privada



Inversión de obras y cobertura/demanda del CVF

Teniendo en cuenta el nivel de inversión de las obras y la cobertura del CVF como política, se observa que el 48,3% de familias que fueron alcanzadas por obras de inversión baja viven, a su vez, en barrios con una cobertura media del CVF (ver gráfico 36). Existe una situación inversa si se analizan las obras de inversión media, alta y muy alta: el porcentaje mayoritario en estos casos es el de familias alcanzadas por dichas obras que viven en barrios con una cobertura alta del CVF (49,1% de familias alcanzadas por obras de inversión media en barrios de cobertura alta del CVF, 46,2% para obras de inversión alta y 58,3% para obras de inversión muy alta).

Gráfico 36. Inversión y cobertura de CVF



Un patrón similar se observa con respecto a la demanda de CVF por parte de los habitantes de los barrios populares, donde las obras de mayor inversión parecen asociarse a barrios con una mayor presencia del CVF. Por un lado, mientras que el 64% de las familias que viven en barrios donde se realizan obras de inversión baja son barrios con una demanda media de CVF, en las obras de mayor inversión aumenta la proporción de familias que viven en barrios con una demanda alta de CVF.

Las obras de inversión alta no solo presentan una tendencia a realizarse en barrios con una mayor demanda de CVF sino que también parecen realizarse donde existe una mayor

demanda de actualización de CVF (ver gráficos 37 y 38). Más de la mitad de las familias que se ven afectadas por obras de inversión alta viven en barrios con una alta demanda de actualización del CVF. El panorama es diferente cuando se observan las obras de inversión baja: sólo el 26% de las familias afectadas por obras de inversión baja se encuentran en barrios con una alta demanda de actualización. No obstante, dicho patrón no se mantiene tan claramente al analizar las obras de inversión muy alta: solo 1 de cada 4 familias que se ven beneficiadas por obras de inversión muy alta viven en barrios con una alta demanda de actualización del CVF.

Gráfico 37. Inversión y demanda de CVF

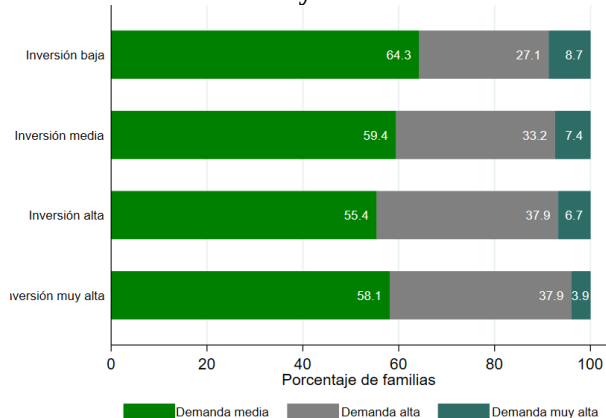
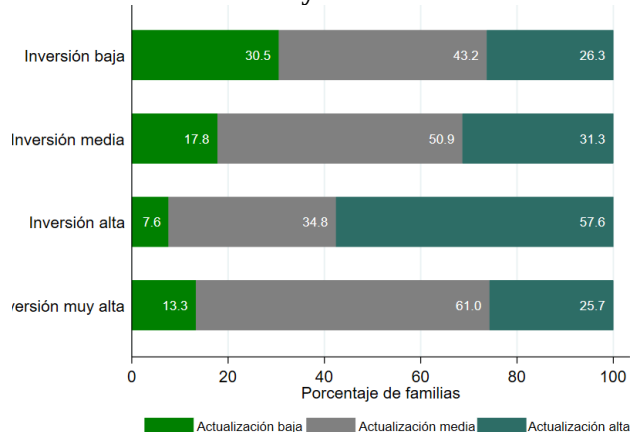


Gráfico 38. Inversión y actualización de CVF



6. El rol de las mujeres en los barrios populares

Una cuestión que resulta transversal a todas las temáticas abordadas al momento y que resulta de importancia central es el rol de las mujeres dentro de la vida cotidiana de los barrios populares analizados, y los efectos diferenciados asociados al género. Desde el inicio de los relevamientos, y luego con el marco normativo, en la implementación de la política pública, se priorizó a las mujeres como Responsables de Hogar para que figuren en el Certificado de Vivienda Familiar y puedan tomar a su cargo las gestiones administrativas correspondientes. Este tema ha sido señalado como fundamental en los estudios previos realizados en otras partes del mundo, sobre los programas de regularización de dominio, señalando la profundización de asimetrías que se producían al no ser reconocidos los derechos de las mujeres en estos procesos de formalización de la titularidad (Durand-Lasserve & Selod, 2007; Payne, 2002)¹⁶¹⁷. Por otro lado, el reglamento de los certificados de vivienda familiar y de organización comunitaria en el marco del RENABAP aprobado por Resolución N.º 105/23 de la SISU dispone que “El CVF deberá contener a todos los integrantes de la vivienda”. Esa disposición, que coincide con la práctica de los encuestadores en el territorio, es especialmente relevante pues dificulta la exclusión formal de las mujeres del documento y fortalece su reconocimiento en tanto poseedoras de la vivienda y del terreno.

Para ello, RENABAP recopila la cantidad de mujeres que actúan como responsables de hogares en los CVF de cada barrio: de los 857.673 CVF disponibles, 592.431 cuentan con una mujer como responsable de hogar (es decir, el 69% de los CVF disponibles). Asimismo, otra manera de ver reflejado el rol de las mujeres en los barrios es analizar el alcance del programa Mi Pieza, al cual pueden inscribirse mujeres que cuenten con un CVF. El apartado que sigue analiza las principales características de este programa.

Programa Mi Pieza

La creación del RENABAP pudo impulsar la generación de otras políticas para las familias de los barrios populares, que contribuyen a la seguridad en la tenencia en particular y al acceso a una vivienda adecuada. Entre dichos programas, se encuentra Mi Pieza, un subsidio

¹⁶ El proceso en Argentina implicó la capacitación a los relevadores/as y referentes barriales para que en los relevamientos identifiquen a la mujer adulta a cargo del grupo familiar y se las informe de los alcances, usos y derechos garantizados por el instrumento. Posteriormente, se reflejó esta modalidad de implementación en la normativa donde se dispuso en el artículo 6 inciso 4) de la Ley N° 27.453 que: “El marco regulatorio deberá garantizar la seguridad en la tenencia de las personas a cargo de las tareas de cuidado”. Asimismo, en el marco regulatorio aprobado por Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 2042/2023 establece como regla general para la regularización de dominio en favor del/ de la ocupante que “El instrumento empleado a los fines de la regularización se otorgará preferentemente en beneficio de mujeres y personas con identidad no binaria/ indeterminada/ no consignada (según Decreto 476/2021) que, bajo ninguna circunstancia, pueden quedar excluidas del instrumento de regularización”. Por otro lado, dispone por “en casos de matrimonio, unión convivencial o unión de hecho, se podrá otorgar el instrumento de regularización en favor de las dos personas que la conforman, si hubiera mutuo consentimiento informado de ambas”.

¹⁷ Además, se contempla que en casos en que existan situaciones de violencia de género, según la Ley N.º 26.485, se tendrá en cuenta siempre la voluntad de la mujer o persona víctima de violencia de género, de acuerdo a los siguientes criterios: evitar la revictimización, confidencialidad, consentimiento informado, no exigencia de denuncia, articulación con recursos locales e internos.

destinado al mejoramiento de la vivienda. Los requisitos para inscribirse al programa son ser mujer, persona trans o de identidad no binaria, de más de 18 años, ser argentina o tener residencia permanente, ser residente de un barrio popular de RENABAP y contar con CVF.

La implementación de esta política se estructura en diferentes etapas. En primer lugar, se pueden inscribir las personas que cumplan con los requisitos exigidos. Desde el inicio del programa, se inscribieron 489.425 mujeres a Mi Pieza. Luego, a partir del listado de personas inscriptas, se realiza una asignación directa a grupos de mayor vulnerabilidad de acuerdo a las características sociodemográficas de las inscriptas, y luego se realiza un sorteo. Reciben el subsidio aquellas personas que resultan elegidas en el sorteo.

Del total de las personas inscriptas, 254.884 mujeres salieron sorteadas para ser beneficiarias del programa (el 52% del total de las inscriptas). Una vez elegidas, el desembolso de los fondos se efectúa en dos etapas: un 50% para el inicio de la obra en su vivienda y el 50% restante luego de validar el avance de la obra a través de una aplicación de celular diseñada específicamente a tal efecto. Del total de las mujeres beneficiarias, más del 70% de las mujeres sorteadas ya han cumplido con los requisitos de seguimiento y, por lo tanto, finalizado el programa. Así, desde el inicio del programa, 188.055 mujeres fueron beneficiarias de Mi Pieza, recibieron ambos desembolsos y finalizaron la obra (128.980 mujeres finalizaron la obra con certificado de fin de obra y las restantes 59.075 mujeres finalizaron la obra pero sin certificado de fin de obra). Se considera la finalización del programa tanto para quienes validaron el fin de obra y obtuvieron el certificado como para quienes recibieron el segundo desembolso y se encuentran dentro del período de ejecución del programa (8 meses). El programa, en sus bases y condiciones, establece un plazo máximo de ejecución de 8 meses desde la percepción del primer desembolso del 50%. El promedio de la duración de la ejecución de los mejoramientos fue de 7 meses entre el primer desembolso y la declaración del fin de obra en la App.

Por otro lado, según las bases y condiciones del programa, existen requisitos de cumplimiento en distintos momentos del proceso; en el caso de que alguna beneficiaria incumple con alguno de estos requisitos, se procede a su baja del programa. Por último, la tercera categoría sobre el estado del programa son las beneficiarias que se encuentran en ejecución de las obras, que son aquellas que tienen pendiente 1 o los 2 desembolsos, debido a que se encuentran dentro del período estipulado.

Múltiples estudios demuestran que el déficit cualitativo sigue siendo un tema desatendido en la política urbana (BID, 2012; 2022). La vivienda es un componente crítico de las estrategias de subsistencia de los hogares (Rakodi, 1999; Moser, 1998) y su principal activo que puede otorgar seguridad para revertir la vulnerabilidad (Moser, 1998).

Los sorteos para obtener el subsidio del programa Mi Pieza comenzaron en el año 2021 y, al momento, se realizaron ocho sorteos: dos en el año 2021, cuatro en el año 2022 y dos en el año 2023. A continuación, en la tabla 11 se detallan la cantidad de personas sorteadas en cada año, las personas que finalizaron la obra (ya sea con o sin certificado de fin de obra), quienes se encuentran en ejecución y, por último, las bajas del programa Mi Pieza en cada año.

Tabla 11. Resumen de sorteos Mi Pieza

Año	Cantidad de sorteos	Total beneficiarias	Finalizadas con certificado de fin de obra	Finalizadas sin certificado de fin de obra	Porcentaje de finalizadas sobre total de sorteadas	En ejecución	Bajas
2021	2	105.652	78.986	23.143	96,7%	4	3.519
2022	4	82.166	44.377	27.563	87,6%	207	10.019
2023	2	67.066	5.617	8.369	20,9%*	51.445	1.635
Total	8	254.884	128.980	59.075	73,8%*	51.656	15.173

* Es importante saber que las personas sorteadas en el último sorteo (realizado el 21 de septiembre de 2023) se encuentran en plazo para la realización y finalización de la obra. Por ello, se estima que la proporción de finalización sobre el total de personas sorteadas sea similar a lo ocurrido en años anteriores, alrededor del 90%.

Para el análisis de la demanda del programa Mi Pieza, se genera un indicador que considera la cantidad de mujeres inscriptas en un barrio y la divide por la cantidad de viviendas del mismo. Así, se cuenta con el indicador Inscriptas/vivienda por barrio, que expresa el grado de demanda de Mi Pieza existente en dicho barrio. Con el objetivo de cruzarlo con los demás indicadores de los barrios, se dividen a los barrios en tres grupos: barrios con demanda baja, demanda media y demanda alta de Mi Pieza. A continuación, en la tabla 12 se presentan las estadísticas descriptivas básicas de cada grupo de barrios.

Tabla 12. Categorías de demanda de Mi Pieza

Barrios Categoría	Cantidad de barrios	Porcentaje de barrios	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Demanda baja de Mi Pieza	1.957	34,4%	0.14	0.10	0	0.30
Demanda media de Mi Pieza	1.836	32,3%	0.43	0.07	0.301	0.552
Demanda alta de Mi Pieza	1.894	33,3%	0.80	0.29	0.553	5.86
Total	5.687	100%	0.45	0.33	0	5.86

La provincia de Buenos Aires concentra el mayor porcentaje de demanda del programa con un 51.4%, seguido de lejos por la provincia de Santa Fe con el 8.8% (ver figura 13). En cuanto al AMBA, el municipio de La Matanza encabeza la demanda, seguido por los municipios de La Plata, Moreno, Quilmes y Lomas de Zamora (ver figura 14).

Figura 13. Porcentaje de demanda de Mi Pieza por provincia

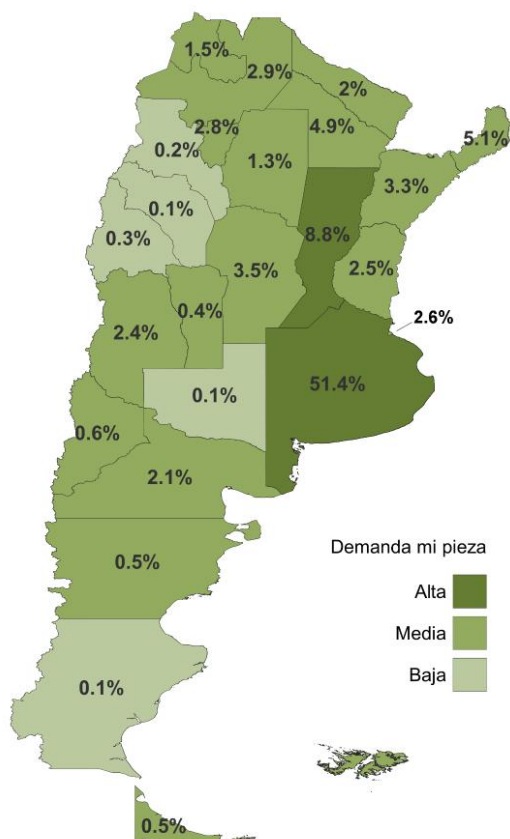
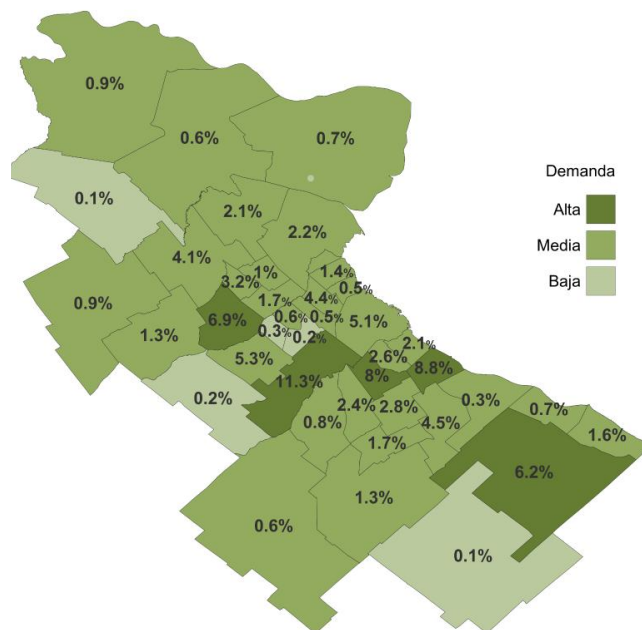


Figura 14. Porcentaje de demanda de Mi Pieza por partido en AMBA



En pocas palabras, el grupo de barrios con demanda baja de Mi Pieza cuenta con una media de 0.14: esto indica que, en promedio, el 14% de las mujeres en viviendas de estos barrios solicitaron Mi Pieza. No obstante, existen barrios donde no solicitaron Mi Pieza que se encuentran incluidos en este grupo y, por ello, se lo denomina grupo de barrios con demanda baja de Mi Pieza. En segundo lugar, la categoría de barrios con demanda media reúne a los barrios donde entre un 30% y 55,2% de las mujeres en esas viviendas solicitaron el subsidio. Estos barrios son muy similares entre sí en términos de la demanda de Mi Pieza, lo cual se ve reflejado en un desvío estándar del 7% de viviendas. En tercer lugar, el grupo de demanda alta toma en consideración 1.894 barrios y cuenta con una media de 0.80: en promedio, el 80% de las viviendas de estos barrios cuentan con una integrante mujer que se inscribió a Mi Pieza. Por último, si se toman en cuenta todos los barrios populares relevados por el RENABAP por igual, el 45% de las viviendas solicitaron Mi Pieza (es decir, aproximadamente 489.950 viviendas).

Mi Pieza y características de los barrios

Existen ciertas diferencias interesantes entre los grupos de diferente nivel de demanda de Mi Pieza, en términos de las características básicas del barrio.

En primer lugar, existe una tendencia que indica la existencia de una mayor demanda del subsidio para mejoramiento de la vivienda en barrios que se encuentran en los grandes

aglomerados urbanos (INDEC), que incluye a las áreas metropolitanas de las provincias del país. En este sentido, dentro del grupo de barrios con un nivel alto de demanda del programa Mi Pieza, más del 80% de las familias viven en barrios ubicados dentro de los aglomerados urbanos del país (ver gráfico 39). Esto tiene su reflejo en la población de los barrios populares: se observa un patrón de mayor demanda del programa Mi Pieza a medida que se trata de barrios con más población (ver gráfico 40). Sería interesante entender si el hecho de ubicarse en áreas urbanas y barrios con mayor cantidad de población ayuda o facilita la obtención de materiales y mano de obra, debido a una mayor oferta y variedad ofrecida en esas localizaciones, a diferencia de áreas más remotas o ciudades menores. A su vez, otra posible hipótesis es que allí donde existe mayor población se genere una red más amplia de beneficiarias y donde al existir una mujer beneficiaria el resto tome fácilmente conocimiento de la existencia del programa. A lo largo de la implementación del programa, se ha tomado conocimiento de la existencia de redes de beneficiarias dentro de los barrios populares: la creación de grupos en redes sociales y colaboración mutua entre beneficiarias para la finalización de la obra. Estas acciones brindan evidencia a una posible hipótesis de difusión del programa en áreas más pobladas.

Sin embargo, no se observan tendencias claras al analizar la antigüedad del barrio en consideración (ver gráfico 41). La demanda del subsidio existe en todos los barrios, más allá de su antigüedad, lo que señala que la ampliación de la vivienda para ajustarla a las necesidades habitacionales de las familias es un tema generalizado en los barrios del país. Igualmente, al estudiar el nivel de precariedad tampoco se observan patrones claramente definidos (ver gráfico 42). Sin embargo, se puede decir que en términos de demanda de Mi Pieza, la evidencia sugiere la existencia de altos niveles de demanda del programa en los barrios altamente precarios: mientras que el 20% de las familias viven en barrios altamente precarios y con una alta demanda de Mi Pieza, sólo alrededor del 10% de las familias viven en barrios altamente precarios y con una baja o media demanda del programa.

Gráfico 39. Demanda de Mi Pieza y ubicación respecto a aglomerados urbanos

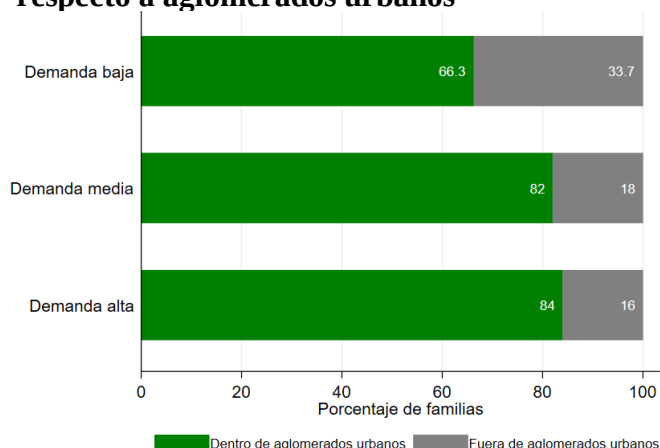


Gráfico 40. Demanda de Mi Pieza y población

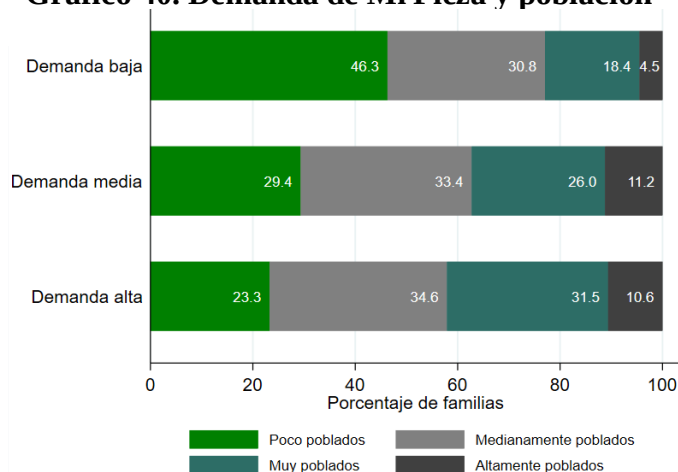


Gráfico 41. Demanda de Mi Pieza y década de creación

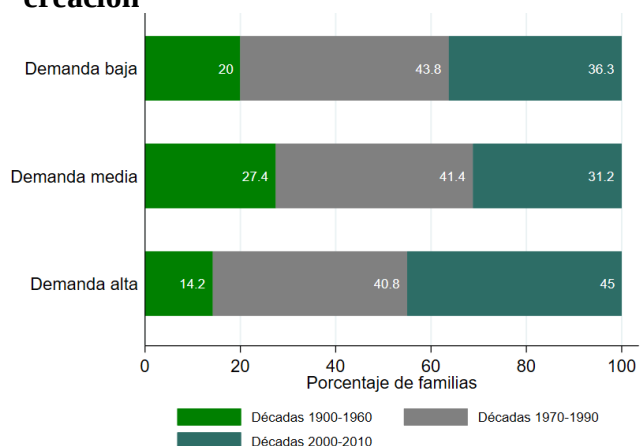
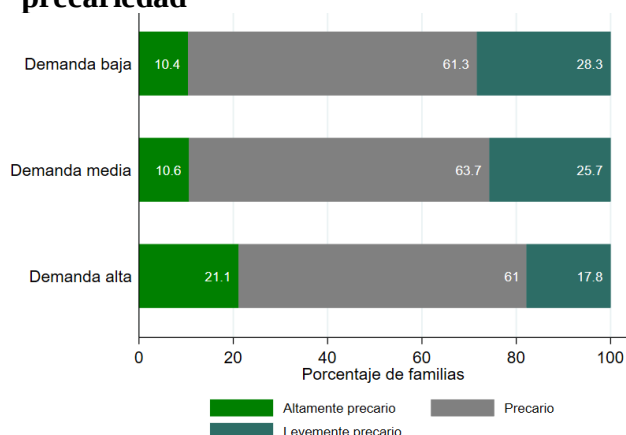


Gráfico 42. Demanda de Mi Pieza y nivel de precariedad



Mi Pieza y titularidad del suelo

Una última diferencia y de las más interesantes, es que los barrios con mayor demanda del subsidio Mi Pieza se localizan con mayor prevalencia promedio sobre suelo privado (ver gráfico 43). En cuanto a propiedad del suelo, parece existir mayor presencia activa del programa Mi Pieza y una voluntad más presente por mejorar la vivienda y obtener cierta seguridad de la tenencia en suelos, en promedio, con mayor dominio privado (ver gráfico 44). Por ejemplo, más de la mitad de los barrios que cuentan con una demanda alta del programa Mi Pieza cuentan con al menos 1% de tierra de titularidad privada, mientras que solo ocurre en el 30% de los barrios con una demanda baja de Mi Pieza. Este incentivo para invertir en el mejoramiento de la vivienda, su ampliación y finalizar su construcción en viviendas localizadas sobre suelo privado cobra relevancia como una mayor percepción de seguridad de tenencia a partir del CVF y de la posibilidad de ser sujetos de un subsidio para mejoramiento para familias que antes no podían acceder a estos beneficios, dada la falta de reconocimiento de su condición de tenencia.

Gráfico 43. Demanda de Mi Pieza y titularidad del suelo

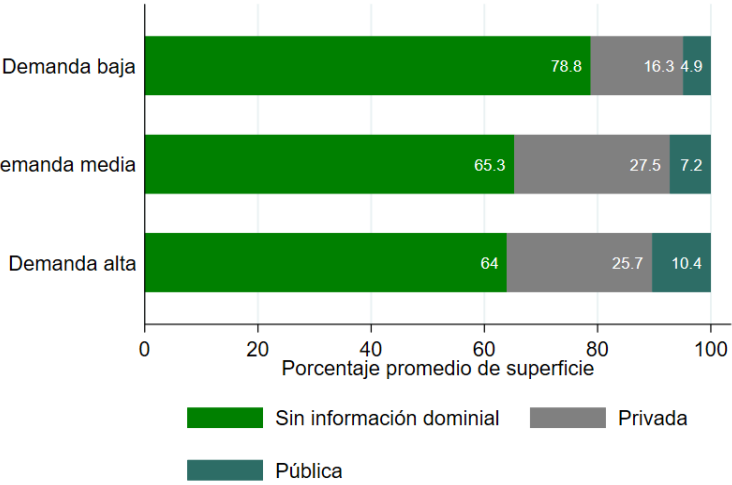
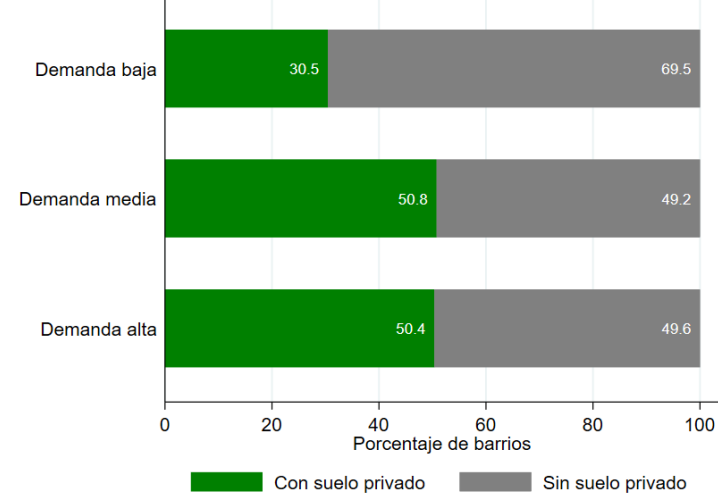


Gráfico 44. Demanda de Mi Pieza y titularidad privada



Mi Pieza y cobertura/demanda del CVF

Se observan claras tendencias de asociación entre prevalencia de Mi Pieza y cobertura y demanda de CVF. En primer lugar, la evidencia indica que en los barrios donde existe una mayor cobertura del CVF, existe una mayor utilización activa del CVF en el programa Mi Pieza (ver gráfico 45). De todas maneras, esto resulta esperable, dado que la tenencia del CVF es un requisito para poder inscribirse y ser beneficiaria del programa Mi Pieza.

Gráfico 45. Demanda de Mi Pieza y cobertura de CVF

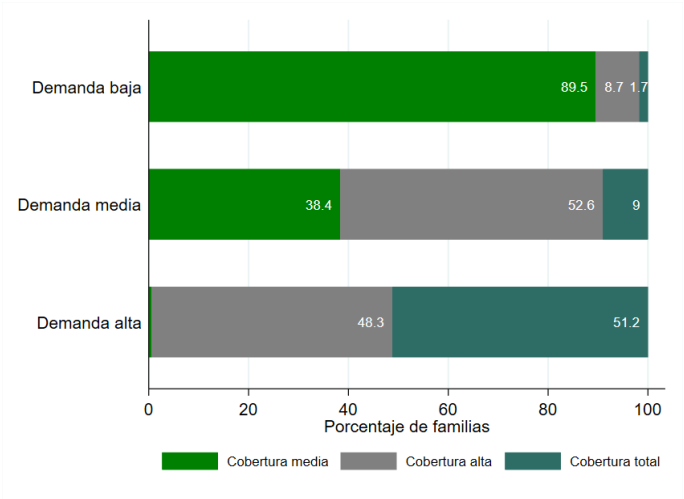


Gráfico 46. Demanda de Mi Pieza y demanda de CVF

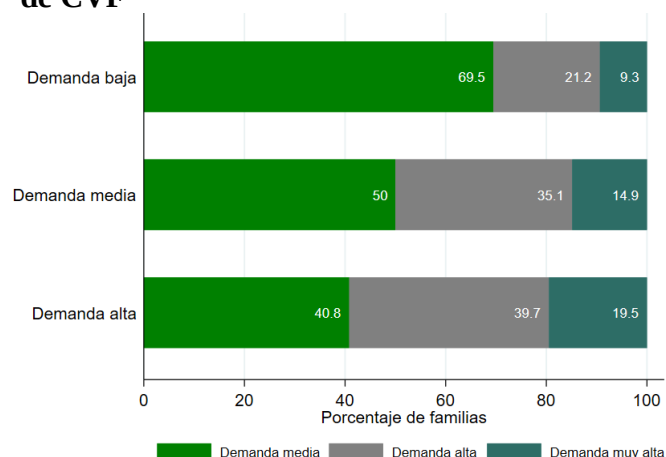
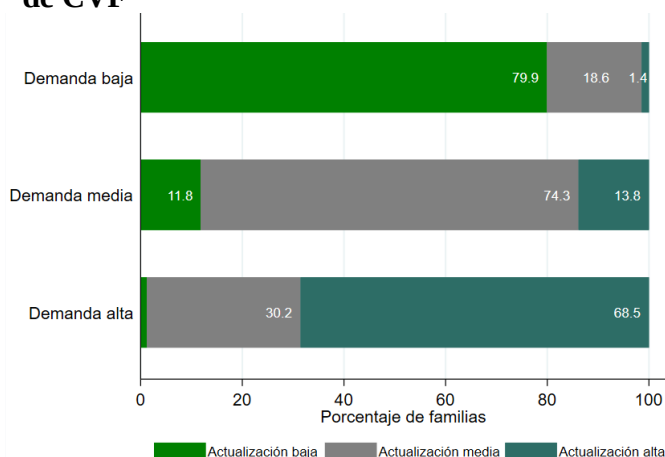


Gráfico 47. Demanda de Mi Pieza y actualización de CVF



Mi Pieza: personas que sumaron fondos propios

El RENABAP cuenta con una base más pequeña de personas que recibieron el subsidio y finalizaron la obra que, al completar la encuesta de finalización de obra a través de la App, también indicaron si debieron sumar dinero extra para poder finalizar la obra. Esta base cuenta con 43.431 registros, tomados a partir de julio de 2022.

En este sentido, la acción de sumar fondos propios a la obra es un claro reflejo de mayor seguridad en la tenencia, dado que los hogares invierten en el mejoramiento de su vivienda si no perciben riesgos de que serán desalojados de la misma o serán obligados a acciones que hagan perder la inversión realizada. Por ello, es interesante comparar estos registros de mujeres que sumaron fondos propios (el 79,5% de los registros disponibles en esta nueva base de datos) contra aquellas mujeres que indicaron no sumar mayor dinero a la obra, es decir el restante 20,5% de los casos (ver tabla 13). Si bien no contamos con otros indicadores de capacidad de pago que permitan explicar estas diferencias, analizar esta información es relevante para entender cómo podrían formularse otros programas que pudieran involucrar diferentes montos de subsidio e incluir, por ejemplo, un componente de crédito.

Tabla 13. Mujeres que realizaron inversiones adicionales al subsidio recibido

¿Tuvo que poner dinero extra para lograr el fin de la obra?	Porcentaje de mujeres
Si	79,5% (34.531 mujeres)
No	20,5% (8.900 mujeres)
Total	100% (43.431 mujeres)

Dentro de las mujeres que indicaron que complementaron la inversión para la finalización de la obra, la fuente de dicho dinero varía entre los casos relevados. Más del 80% de las mujeres recurrieron a ingresos propios o pidieron prestado a familiares, conocidos o

amigos. En cambio, una minoría de un 4,1% de los casos (aproximadamente 1.400 mujeres) recurrieron a un crédito de un banco o una financiera (ver tabla 15).

Tabla 14. Fuente del dinero extra invertido

¿De dónde proviene ese dinero extra?	Porcentaje de mujeres
Ahorro o ingresos propios	45,8%
Prestado (de familiares, conocidos, amigos)	40,8%
Crédito de un banco o financiera	4,1%
Otro	9,3%
Total	100% (34.531 mujeres)

En segundo lugar, entre las personas que reportaron haber complementado el financiamiento para la finalización de la obra, más de la mitad de las mujeres sumaron hasta \$50.000 para realizar su obra (una inversión aproximada de hasta el 20% del monto recibido por el subsidio de Mi Pieza) y un 17,1% agregó una inversión similar a más del 50% del monto recibido por el subsidio (ver tabla 15).

Tabla 15. Dinero extra invertido

¿Cuánto dinero extra tuviste que sumar?	Porcentaje de mujeres
Menos de \$10.000	7,4%
Entre \$10.000 y \$50.000	47,7%
Entre \$50.000 y \$100.000	27,8%
Más de \$100.000	17,1%
Total	100% (34.531 mujeres)

7. Acciones tendientes al desalojo

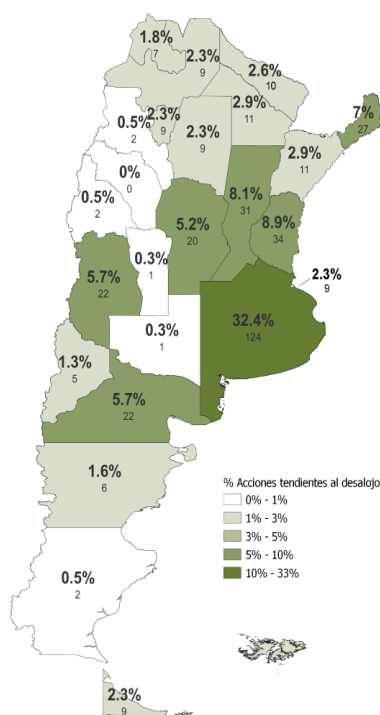
Una cuestión importante en la vida cotidiana de los barrios populares es la posibilidad de experimentar acciones tendientes al desalojo y, en muchos casos, su efectiva concreción. La ley 27.453, dispone la suspensión de todos los desalojos hasta el año 2032 en todos los barrios populares relevados por el RENABAP ¹⁸¹⁹.

Se cuenta con una base de 383 situaciones relevadas desde marzo del año 2017 en 350 barrios populares, que presentan acciones tendientes al desalojo. Es decir, en 6,2% de los barrios relevados por RENABAP se detectaron desde el año 2017 alguna acción tendiente al desalojo. Como se verá en la tabla siguiente, la gran mayoría de los distritos cuentan con pocas acciones reportadas tendientes al desalojo, pero estas se concentran en la Provincia de Buenos Aires, ya que reúne un tercio de dichas acciones informadas (reportadas únicamente en el 5,9% de los barrios populares existentes en la provincia).

Figura 15. Porcentaje de acciones tendientes al desalojo por provincia

Tabla 16. Distribución de desalojos según provincia

Distrito	Cantidad de barrios con acciones	Porcentaje de barrios con acciones tendientes al	Cantidad acciones tendientes al	Porcentaje acciones tendientes al
----------	----------------------------------	--	---------------------------------	-----------------------------------



	tendientes al desalojo	desalojo (sobre el total de barrios del distrito)	desalojo	desalojo
Buenos Aires	114	5,9%	124	32,4%
Catamarca	2	4,9%	2	0,5%
Chaco	11	2,7%	11	2,9%
Chubut	5	7,1%	6	1,6%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	6	12%	9	2,3%
Corrientes	10	5%	11	2,9%
Córdoba	16	5,7%	20	5,2%
Entre Ríos	30	14,2%	34	8,9%
Formosa	6	5,4%	10	2,6%
Jujuy	7	5%	7	1,8%
La Pampa	1	20%	1	0,3%
La Rioja	0	0%	0	0,0%
Mendoza	22	6,9%	22	5,7%
Misiones	25	6,7%	27	7,0%
Neuquén	4	3,9%	5	1,3%
Rio Negro	21	10,1%	22	5,7%
Salta	9	3,9%	9	2,3%
San Juan	2	2,4%	2	0,5%
San Luis	1	3,3%	1	0,3%
Santa Cruz	2	9,1%	2	0,5%
Santa Fe	30	7,4%	31	8,1%

Santiago del Estero	8	8,6%	9	2,3%
Tierra del Fuego	9	19,1%	9	2,3%
Tucumán	9	3%	9	2,3%
Total	350	6,2%	383	100%

Considerando la totalidad de 383 casos donde se reportaron acciones tendientes al desalojo, hay un 22% de los casos donde no se conoce la cantidad de familias afectadas por dichas acciones. Luego, 1 de cada 4 casos afectaba sólo a una familia del barrio. Así, casi el 40% de las acciones tendientes al desalojo influyeron sobre la vida de hasta 10 familias, en promedio (ver tabla 17).

Tabla 17. Acciones de desalojo según cantidad de miembros en el grupo familiar

¿Cuántas familias fueron afectadas por estas acciones?	Porcentaje de casos
1 familia	25,1%
2 a 5 familias	8,6%
6 a 10 familias	6%
11 a 50 familias	23%
51 a 100 familias	7,3%
Más de 100 familias	8,1%
Sin identificar	21,9%
Total	100% (383 casos)

En cuanto a la fecha donde el RENABAP toma conocimiento, es interesante observar que el reporte de acciones tendientes al desalojo ha crecido a lo largo de los años (ver tabla 18). Este aumento puede deberse a una mejor red de difusión e identificación de casos dado el mayor alcance del RENABAP en los barrios relevados y debido a una mayor difusión de la prohibición legal. Estos mecanismos conllevan un mayor reporte de dichas acciones a través de la encuesta de diagnóstico urbano (que se realiza a referentes barriales), del formulario web o por parte de organizaciones sociales.

Tabla 18. Reporte de acciones tendientes al desalojo por año

Año	Porcentaje de casos
2017	10,8%
2018	11,6%
2019	10,5%
2020	6,1%
2021	9,7%
2022	28,9%
2023	22,4%
Total	100% (380 casos)

En cuanto al estado del desalojo, más del 90% de los casos se encuentran suspendidos (ver tabla 19). El 84% de los casos están suspendidos de hecho: es decir, es una acción tendiente al desalojo que no continuó, independientemente de que haya o no resolución judicial. Luego, casi un 8% de los casos se encuentra suspendido con resolución judicial o sentencia. Por último, el restante 8% se encuentra pendiente de resolución: son situaciones iniciadas a fines del año 2023 donde no se concretó el desalojo pero continúan en curso y/o con intervención desde la SISU. La gran mayoría de estos casos pendientes de resolución son casos nuevos.

Tabla 19. Estado del desalojo

Estado de desalojo	Porcentaje de casos
Suspendido con resolución judicial/sentencia	7,9%
Suspendido de hecho	84%
Pendientes de resolución	8,1%
Total	100% (383 casos)

Para comprender en mayor detalle la lógica detrás de las acciones tendientes al desalojo, es interesante contraponer los 350 barrios que experimentaron dichas acciones y los restantes barrios relevados por el RENABAP, en términos de características del barrio, la propiedad del suelo, acceso a servicios públicos y cobertura del CVF.

Acciones tendientes al desalojo y características del barrio

Analizando las relaciones entre las características de los barrios y la existencia o no de acciones tendientes al desalojo, puede observarse en primer lugar que aquellos barrios donde sí hubo dichas acciones tienen una mayor preponderancia de ubicaciones en aglomerados urbanos, con un 69,1% de ellos ubicados en dichas zonas, versus un 56,6% de los barrios

donde no hubo acciones de desalojo (lo cual representa una diferencia estadísticamente significativa al 99% de confianza) (ver gráfico 48).

Por otro lado, se observa que las acciones tendientes a desalojos tienden a darse mayormente en barrios altamente poblados. En este sentido, un 50% de los barrios donde se dieron dichas acciones pueden ser categorizados como muy o altamente poblados, mientras que esto solo se da para 32% de los barrios sin acciones de desalojo (ver gráfico 49).

Por su parte, puede verse que es levemente mayor el porcentaje de barrios creados en las últimas dos décadas donde se dieron acciones tendientes al desalojo, con un 56% de los mismos creados en las décadas del 2000 y 2010 (ver gráfico 50). El mismo porcentaje para los barrios donde no hubo acciones tendientes al desalojo es de 50,3%, lo cual refleja una diferencia estadísticamente significativa al 90% de confianza.

Por último, analizando la precariedad de los barrios, se ve un mayor porcentaje de barrios en situaciones de alta precariedad para el grupo donde sí hubo acciones tendientes al desalojo en comparación al grupo de barrios donde no las hubo (ver gráfico 51). Esto representa un 24,2% versus un 20,8%. En la misma línea, hay un 12,8% de barrios levemente precarios con acciones de desalojo versus un 15,9% de barrios en esa condición sin dichas acciones.

Gráfico 48. Desalojo y ubicación respecto a aglomerados urbanos

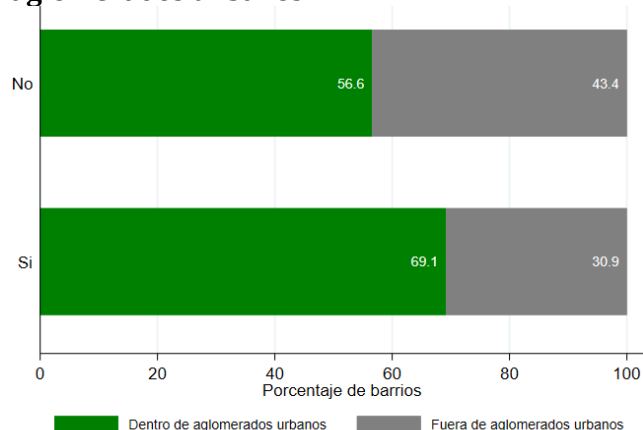


Gráfico 49. Desalojo y población

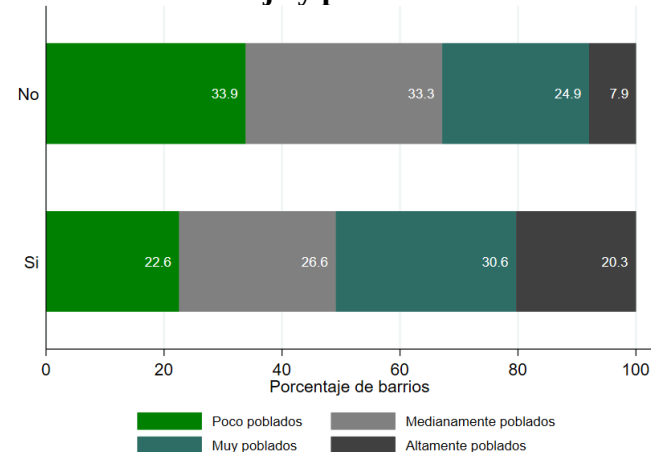


Gráfico 50. Desalojo y década de creación

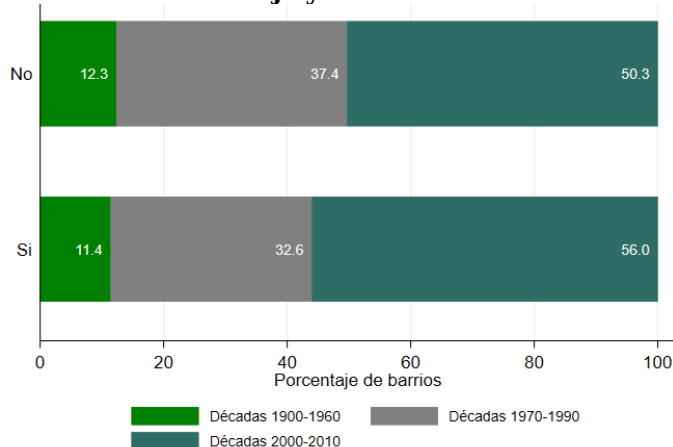
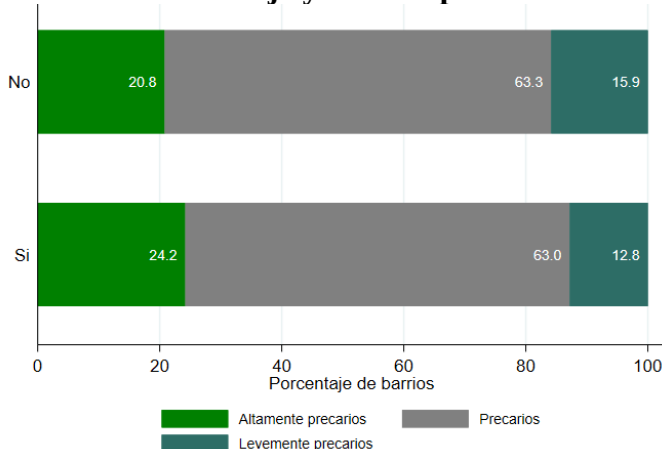


Gráfico 51. Desalojo y nivel de precariedad



Acciones tendientes al desalojo y titularidad del suelo

En cuanto a la propiedad del suelo, se observa que los barrios donde hubo acciones tendientes al desalojo presentan una mayor preponderancia de dominio privado, con un 27,5% en comparación al 22,9% de superficie privada para los barrios sin acciones tendientes al desalojo (ver gráfico 52). En el mismo sentido, más de la mitad de los barrios donde sí hubo acciones tendientes al desalojo cuentan con al menos 1% de suelo de titularidad privada (el 53,6%), mientras que sólo ocurre en el 43,3% de los barrios que no contaron con dicho tipo de acciones (ver gráfico 53). Esta última diferencia es estadísticamente significativa al 99% de confianza ($p < 0.01$). De manera paralela, el porcentaje de superficie de dominio público es menor en los barrios con acciones de desalojo versus aquellos donde no las hubo.

Gráfico 52. Desalojo y titularidad del suelo

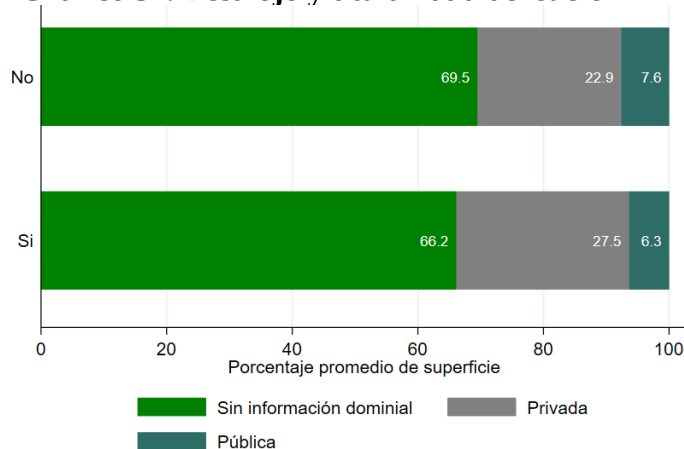
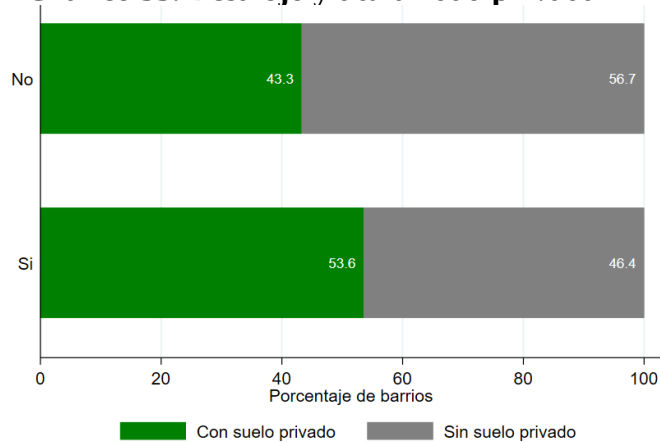


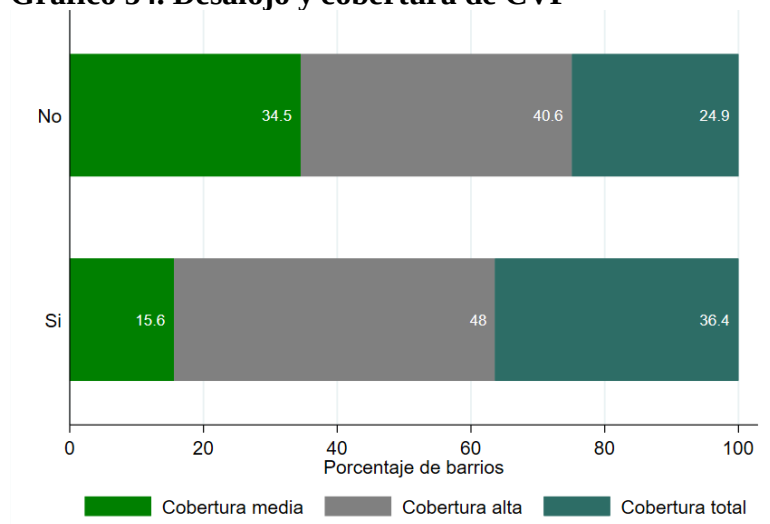
Gráfico 53. Desalojo y titularidad privada



Acciones tendientes al desalojo y cobertura/demanda del CVF

Al contraponer los barrios que no reportaron acciones tendientes al desalojo y aquellos que sí en términos de cobertura y demanda de CVF, encontramos algunas diferencias interesantes. En primer lugar, aquellos barrios que sí reportaron acciones de desalojo tienden a tener una mayor cobertura de CVF (ver gráfico 54). En este sentido, se podría hipotetizar que existe cierta sinergia entre una mayor presencia de RENABAP (reflejada en una mayor cobertura de CVF) y un mayor conocimiento de los mecanismos existentes para reportar dichos desalojos.

Gráfico 54. Desalojo y cobertura de CVF



En cambio, no se observan diferencias en términos de demanda de CVF: los barrios que sufrieron desalojo cuentan con similares niveles de demanda de encuesta para el relevamiento y posterior disponibilidad del CVF que los barrios que no sufrieron acciones tendientes al desalojo (ver gráfico 55). Por último, sí se observan dinámicas diferenciadas con respecto a la demanda de actualización de CVF: en aquellos barrios donde se reportaron acciones tendientes al desalojo, existe una mayor demanda de actualización de CVF (ver gráfico 56). Por ejemplo, mientras que el 32% de los barrios que no sufrieron acciones tendientes al desalojo cuentan con una demanda alta de actualización del CVF, esto ocurre en casi el 50% de los barrios que sí sufrieron algún tipo de acción tendiente al desalojo (y esto refleja una diferencia estadísticamente significativa al 99% de confianza, $p < 0.01$). Esto, a su vez, puede relacionarse con lo sugerido a la existencia de un mayor conocimiento de las herramientas provistas por el RENABAP, tanto el CVF ya otorgado como de los canales para reportar acciones tendientes al desalojo.

Gráfico 55. Desalojo y demanda de CVF

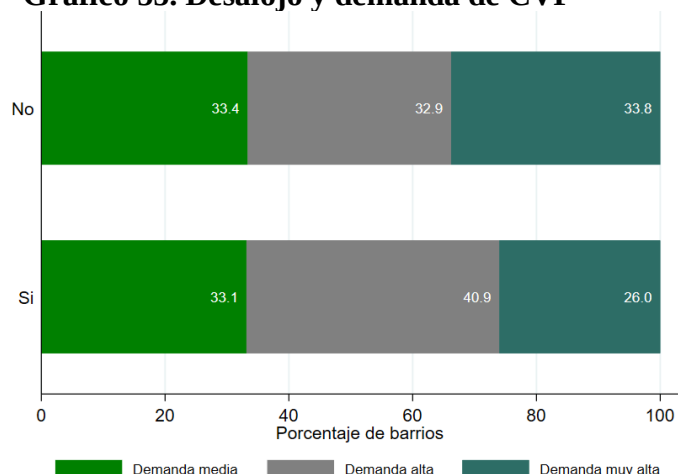
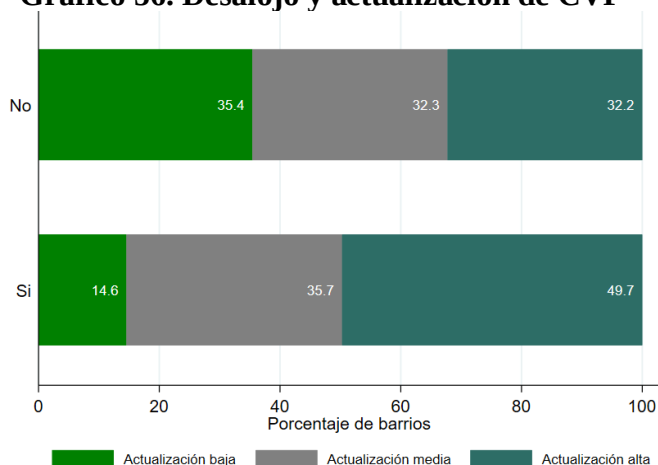


Gráfico 56. Desalojo y actualización de CVF



Conclusiones

Este estudio, constituye una primera aproximación empírica a la comprensión de los alcances del RENABAP y el CVF, dos intervenciones innovadoras en el contexto regional desarrolladas en los barrios populares de Argentina. El análisis de la información oficial de estas intervenciones, permite describir un conjunto de resultados y lecciones aprendidas a partir de su implementación y comenzar a analizar en qué medida este tipo de intervenciones han provisto beneficios, y cómo se distribuyen y caracterizan en relación a los barrios, las viviendas y los hogares. La escala del análisis provee un panorama completo de la intervención y su escala a nivel nacional. El análisis de los programas RENABAP y CVF en barrios populares revela algunas asociaciones con la tenencia de vivienda segura, aunque no necesariamente establece relaciones causales. Los enfoques experimentales o cuasiexperimentales son los más precisos para abordar estos desafíos, pero no siempre son factibles de implementar debido a la necesidad de contar con información sistematizada y comparable de todos los barrios, incluyendo aquellos que no han recibido el programa y que podrían servir como grupo de control. Atendiendo estas limitaciones, aquí se provee un análisis pormenorizado sobre las acciones facilitadas por este tipo de intervenciones y cómo se distribuyen y caracterizan en relación a las características de los barrios, las viviendas y los hogares.

El análisis desarrollado en este estudio se inicia con una descripción detallada de los barrios en base a los datos del RENABAP, describiendo su ubicación geográfica y aportando información sobre la diversidad que estos presentan a lo largo del país, y sus condiciones particulares y características. Debemos tener en cuenta que la mayor parte de los países no cuentan con esta información detallada que les permita accionar e intervenir en las diferentes dimensiones de políticas, entre ellas, el otorgamiento del CVF y todas las intervenciones de mejoramiento que el mismo facilita. Por lo tanto, esta experiencia en sí misma es pionera en la región y resulta en un valioso aporte a la definición de políticas respecto a los barrios informales y populares.

Una segunda etapa de este estudio busca indagar en las acciones tendientes a fortalecer la seguridad de la tenencia en los barrios, identificando cómo se ha distribuido la cobertura y pedidos del CVF en los barrios populares registrados por el RENABAP y cuáles son las características de estos barrios, para identificar los beneficios y derechos que este instrumento podría estar viabilizando en los diferentes barrios y sus familias, al permitir acreditar el domicilio y demostrar posesión. El CVF tiene una amplia cobertura, abarca a 84% de las familias en barrios RENABAP. La evidencia indica que existe una mayor demanda de actualización en los barrios populares dentro de los aglomerados urbanos y que más del 50% de los barrios populares que cuentan con una demanda muy alta de CVF son barrios poco poblados (cuentan con 50 familias o menos); existe además una tendencia que indica una mayor demanda de actualización entre las familias que viven en barrios más jóvenes. Así, el 45% de las familias que viven en barrios con alta demanda de actualización del CVF viven en barrios creados en las décadas de 2000 y 2010. Por último, a mayor precariedad del barrio, se observa una tendencia a mayor demanda de CVF y mayor demanda de actualización del CVF. La demanda de actualizaciones de CVF es mayor donde existe una mayor superficie de suelo privado. Dado que el CVF permite además acreditar el domicilio a los efectos de solicitar la conexión de servicios domiciliarios; solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), realizar peticiones ante los organismos públicos; y solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas, es en

estos barrios que se busca tener CVF más actualizados (en términos de cantidad de convivientes, mudanza, responsable de hogar, etc.) que en barrios con menor proporción, en promedio, de superficie privada.

La condición de propiedad del suelo no condiciona la demanda general de CVF pero sí la de actualizaciones; es mayor donde existe una mayor superficie de suelo privado. Esto puede ser considerado como un elemento que apoya la seguridad de la tenencia para los hogares cuyas viviendas se encuentran en barrios edificados sobre suelo privado. En ellos, se busca tener CVF más actualizados (en términos de cantidad de convivientes, mudanza, responsable de hogar, etc.) que en barrios con menor proporción, en promedio, de superficie privada.

En cuanto a la hipótesis, que sugiere que RENABAP facilita la realización de obras de servicios básicos y equipamiento independientemente de la titularidad del suelo, la evidencia indica una asociación entre la implementación del programa y la realización de estas obras. Las obras se realizan, en promedio, en barrios con características de propiedad de suelo similares, ya sea si cuentan con suelo de titularidad privada o no. Existe una relación entre el nivel de precariedad de los barrios y los montos invertidos en obras, y aumenta el porcentaje de obras de mayores montos de inversión a medida que aumenta la precariedad de los barrios. Este es un cambio central con respecto a décadas anteriores, donde sin la regularización de dominio o su factibilidad, no había sido nunca posible realizar obras en esos barrios. La experiencia internacional indica que, al realizar inversiones públicas y comunitarias, el gobierno legitima y reconoce el asentamiento, dando así una percepción de seguridad a los habitantes de los barrios.

El análisis aborda el rol de las mujeres, dado que el reconocimiento legal de los derechos de tenencia de las mujeres mejora su estatus social, dándoles un mayor papel en la toma de decisiones. RENABAP identifica la cantidad de mujeres responsables de hogar: el 69% de los CVF disponibles son jefas mujeres. La creación del CVF y RENABAP, impulsó nuevas iniciativas como el programa Mi Pieza, un programa de mejoramiento o ampliación autoadministrada de la vivienda, al cual pueden inscribirse mujeres que cuenten con un CVF. El programa atiende un problema no resuelto desde hace tiempo en los barrios populares de América Latina: la capacidad de los hogares de participar en programas públicos para mejorar y ampliar sus viviendas, independientemente de la titularidad del suelo donde se localiza la vivienda. La escala ha sido muy grande ya que, en 1.894 barrios, el 80% de las viviendas del barrio cuentan con una integrante mujer que se inscribió en Mi Pieza. La demanda del subsidio existe en todos los barrios, más allá de su antigüedad. Sin embargo, más de la mitad de los barrios que cuentan con una demanda alta del programa Mi Pieza cuentan con al menos 1% de tierra de titularidad privada. Si bien es demandada en barrios con diferentes niveles de precariedad, es aún más alta en los barrios altamente precarios, lo que señala que la ampliación de la vivienda para ajustarla a las necesidades habitacionales de las familias es un tema generalizado en los barrios del país.

Es sabido que la sensación de inseguridad en la tenencia, a su vez, limita el incentivo de los habitantes para invertir en la mejora de sus unidades de vivienda, dado que los hogares invierten si no perciben riesgos de que serán desalojados de la misma o serán obligados a acciones que hagan perder la inversión realizada. Aquí, 79,5% de las mujeres beneficiarias del programa sumaron fondos para mejorar su vivienda, más allá del subsidio recibido. Entre ellas, más del 80% de las mujeres recurrieron a ingresos propios o pidieron prestado a familiares, conocidos o amigos. En cambio, una minoría de un 4,1% de los casos

(aproximadamente 1.400 mujeres) recurrieron a un crédito de un banco o una financiera. Más de la mitad de las mujeres sumaron hasta \$50.000 para poder financiar su obra, además del subsidio de Mi Pieza. Esta inversión puede asociarse con una percepción de tenencia segura.

En relación a la ley 27.453, dispone la suspensión de todos los desalojos hasta el año 2032 en todos los barrios populares que forman parte del RENABAP; la información indica que el 90% de los casos se encuentran suspendidos: 8% de los casos con resolución judicial o sentencia y el 84% de los casos están suspendidos de hecho, independientemente de que haya o no resolución judicial. Un 50% de los barrios donde se dieron dichas acciones pueden ser categorizados como muy o altamente poblados, en barrios creados en las últimas dos décadas (2000 y 2010 y abarcan barrios en situaciones de alta precariedad y con una mayor preponderancia de domino privado, con un 27,5% en comparación al 22,9% de superficie privada para los barrios sin acciones tendientes al desalojo. Los barrios que sí reportaron acciones de desalojo tienden a tener una mayor cobertura de CVF. En este sentido, se podría hipotetizar que existe cierta sinergia entre una mayor presencia de RENABAP (reflejada en una mayor cobertura de CVF) y un mayor conocimiento de los mecanismos existentes para reportar dichos desalojos. Además, la demanda de actualización de CVF es mayor en aquellos barrios donde se reportaron acciones tendientes al desalojo. Esto, a su vez, puede relacionarse con lo sugerido: la existencia de un mayor conocimiento de las herramientas provistas por el RENABAP, tanto el CVF ya otorgado como de los canales para reportar acciones tendientes al desalojo.

Los programas aquí analizados, pueden ser considerados como pasos iniciales hacia un proceso de regularización y formalización de los barrios populares, acreditando domicilio y avanzando hacia la integración de los barrios y la tenencia. Hay aun un amplio espacio para calibrar la información y ajustar la precisión de los relevamientos, en especial, numero de barrios, habitantes y condiciones, en consonancia con otras fuentes de datos existentes a nivel nacional, provincial y municipal. Quedan dos importantes consideraciones a señalar. La primera es cómo avanzar hacia las condiciones de formalización más amplia, lo que incluye, además, la incorporación de las viviendas y los barrios en los catastros de las diferentes jurisdicciones, la identificación de las condiciones de propiedad del suelo que aún el RENABAP no ha podido identificar, y la consideración de los aspectos ambientales que pueden estar afectando a los barrios, para informar las políticas que podrían continuar la tarea de regularización aquí comenzada.

Finalmente, es importante señalar que el segundo gran requerimiento es el de avanzar con políticas preventivas al desarrollo informal. Los esfuerzos de regularizar e integrar son relevantes, pero deben ser complementados con acciones y políticas que promuevan el desarrollo de suelo y vivienda asequible, bien localizado y a escala, que permitan el acceso a los mercados de suelo y de vivienda formales para todo un grupo de hogares que hoy deben resolver sus necesidades de vivienda en los mercados informales de suelo y habitacional. Este tipo de acciones, requiere de una institucionalidad que genere los incentivos en los diferentes sectores y actores, para mejorar la oferta de suelo y vivienda en los mercados formales, y deben ser complementarias a todos los esfuerzos por regularizar la ocupación e incluso de los procesos de regularización de dominio.

Referencias

- Amis, P. (2001). Rethinking UK Aid in Urban India: Reflections on an Impact Assessment Study of Slum Improvement Projects. *Environment and Urbanization*, 13(1), 101-114.
- BID. (2012). Un espacio para el desarrollo: Los mercados de la vivienda en América Latina y el Caribe. Resumen. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2022). Foro de Vivienda 2022: soluciones resilientes para la reducción del déficit habitacional en América Latina y el Caribe.
- Deininger, K., & Songqing, J. (2006). Tenure Security and Land-Related Investment: Evidence from Ethiopia. *European Economic Review*, 50(5), 1245-77.
- Doebele, W. (1987). The Evolution of concepts of urban land tenure in developing countries. *Habitat International*, 11(1), 7-22.
- Durand-Lasserve, A., & Selod, H. (2007). The Formalization of Urban Land Tenure in Developing Countries. In *Urban Land Markets*. Springer.
- Engelhardt, G., Eriksen, M., Gale, W., & Mills, G. (2010). What Are the Social Benefits of Homeownership? Experimental Evidence for Low-Income Households. *Journal of Urban Economics*, 67(3), 249-58.
- Gilbert, A. (2002). On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto. *International Development Planning Review*, 24(1), 1-19.
- Goytia, C. (2017). Nivelar el acceso a oportunidades: una perspectiva integral para revertir el problema de la desigualdad. Argentina 2030.
- Goytia, C., & Cristini, M. (2023). Situación de la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. CIPUV, UTDT.
- Goytia, C., & Dorna, G. (2019). Doing Bad by Doing Good? An Empirical Analysis of the Incentives from Informal Settlements' Upgrading Programs on Urban Informality. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.
- Goytia, C., Heikkilä, E., & Pasquini, R. (2023). Do land use regulations help give rise to informal settlements? Evidence from Buenos Aires. *Land Use Policy*, 125.
- Goytia, C., & Pasquini, R. (2012). Regulación del suelo en aglomerados urbanos de Argentina y su relación con la condición de tenencia residencial de los hogares. CIPUV and Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Goytia, C., Pasquini, R., & Sanguinetti, P. (2011). Public-Private Co-operation for Gas Provision in Poor Neighbourhoods of Buenos Aires: Impact on Housing Improvements and Health. WIDER Working Paper Series wp-2011-023, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Goytia, C., & Smolka, M. (2019). Urban Land Markets. In Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. Wiley Enciclopedia.

Hirschman, A. (1984). Inverted Sequences: Is Security of Title a Precondition for Housing Improvements? In *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (pp. 1-6). Pergamon Press.

Lanjouw, J., & Levy, P. (2002). Untitled: A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador. *The Economical Journal*, 112, 986-1019.

Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Integración Sociourbana, Observatorio de Barrios Populares. (2023). Disponible en:
<https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Integración Sociourbana. (s.f.). Listado de inscriptas de los sorteos Mi Pieza: Nómina de las personas inscriptas y seleccionadas de la Línea Mi Pieza del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU). Disponible en:
<https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/listado-de-participantes-de-los-sorteos-mi-pieza>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (s.f.). Registro Nacional de Barrios Populares. Datos Abiertos. Disponible en: <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/registro-nacional-de-barrios-populares>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría de Integración Sociourbana. (s.f.). Proyectos de integración socio urbana. Datos Abiertos. Disponible en:
<https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/proyectos-de-integracion-socio-urbana>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría de Integración Sociourbana. (2022). Certificado de Vivienda Familiar. Usos y Normativa. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/certificado_de_vivienda_familiar_-_uso_y_normativa_desde_su_creacion_4_abr_2022.pdf

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (n.d.). Solicitar el Certificado de Vivienda Familiar. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/servicio/solicitar-el-certificado-de-vivienda-familiar>

Ministerio de Justicia. (2015). Ley simple: Barrios populares. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/barrios-populares>

Moser, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*, 26(1), 1-19.

Payne, G. (2000). Urban land tenure policy options: titles or rights? Paper presented at the World Bank Urban Forum, Westfields Marriott, Virginia.

Payne, G. (2002). Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Poor. ITDG Publishing.

Payne, G., Durand-Lasserve, A., Rakodi, C., Marx, C., Rubin, M., & Ndiaye, S. (2008). Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: International experience and case studies of Senegal and South Africa. Oslo and Stockholm: SIDA and Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Place, F., Roth, M., & Hazell, P. (1994). Land tenure security and agricultural performance in Africa: Overview of research methodology. In Searching for Land Tenure Security in Africa (pp. 15-39). The World Bank.

Rakodi, C. (1999). Transition in Buenos Aires. Environment and Urbanization, 12(1).

Razzaz, O. (1993). Examining Property Rights and Investment in Informal Settlements: The Case of Jordan. Land Economics, 69, 341-355.

RENABAP. (n.d.). Guía de prevención de desalojos. Argentina.gob.ar.
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/RENABAP/desalojos/guia>

RENABAP. (n.d.). Recomendaciones para barrios RENABAP. Argentina.gob.ar.
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/RENABAP/desalojos/recomendaciones>

RENABAP. (2022). Certificado de Vivienda Familiar - Uso y normativa desde su creación. Argentina.gob.ar.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/certificado_de_vivienda_familiar_-_uso_y_normativa_desde_su_creacion_4_abr_2022.pdf

Secretaría de Integración Socio Urbana. (n.d.). RENABAP. Argentina.gob.ar.
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/RENABAP>

Secretaría de Integración Socio Urbana. (n.d.). Suspensión de desalojos de Barrios Populares. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/RENABAP/desalojos>

Secretaría de Integración Socio Urbana. (2023). Informe de gestión. Argentina.gob.ar.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_sisu_2023_digital.pdf

Van Gelder, J.-L. (2010). What tenure security? The case for a tripartite view. Land use policy, 27, 449-56.