



Ministerio de  
Desarrollo Social  
Argentina

## tema 2

# Herramientas para la construcción del diagnóstico: el Registro Nacional de Barrios Populares



Secretaría de Integración  
Socio Urbana

Argentina unida



## Introducción

Vivimos en un sistema que concentra la tierra, el techo y el trabajo para unos pocos. Esta premisa es la síntesis de un análisis más complejo e histórico que sirve para visibilizar un "estado de las cosas", un punto del cual debemos partir para pensar las políticas necesarias. Observamos que las desigualdades sociales también se expresan en la conformación de las ciudades: un amplio porcentaje de la población no tiene posibilidad de acceder a la tierra y la vivienda, ni al espacio público, ni a los servicios básicos o al transporte producto de la histórica falta de políticas de suelo y vivienda que respondan de manera eficaz a las necesidades y posibilidades de acceso justo al suelo de los sectores populares. Como estrategia frente a ello, han sido los propios sectores populares quienes construyeron y aún construyen sus propias casas, calles y formas de suplir las faltas de servicios, en condiciones de precariedad y con graves problemas de infraestructura y de habitabilidad.

Creemos que es una responsabilidad del Estado y de la democracia construir nuevos paradigmas donde la ciudad sea un territorio en el que se garanticen los derechos de todos y todas.

Argentina es uno de los países más urbanizados de América Latina. Estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) indican que en 2014 más del 92% de los 40 millones de argentinos y argentinas residían en localidades de más de 2 mil habitantes. El patrón de ocupación territorial del país ha favorecido la concentración de habitantes en grandes aglomerados urbanos, entre los que se destaca la Región Metropolitana de Buenos Aires con más de 14,8 millones de habitantes, y otras ciudades como Córdoba, Mendoza, Rosario y Tucumán. Estas aglomeraciones concentran cerca del 50% de la población urbana del país. La forma de habitar y vivir de una población está íntimamente relacionada con el sistema productivo que en ella impere. Los barrios populares no nacieron "porque sí", más bien son producto de un sistema que, como dijimos, es completamente desigual.

Proponemos ahondar en estas reflexiones para comprender desde una mirada integral el surgimiento de lo que hoy llamamos "barrios populares". Para situar el surgimiento de las primeras villas o asentamientos, tenemos que remontarnos a la década de 1930 y 1940, con el cambio de un modelo económico-productivo y social basado casi exclusivamente en la agro-exportación por un modelo híbrido que fomentó la sustitución de importaciones dirigida al consumo del mercado interno. La creación de fábricas en las grandes ciudades produjo una migración del campo a la ciudad, y así se fueron creando los primeros asentamientos informales. Debemos destacar que estas ciudades no presentaban estructuras y espacios para alojar a los y las migrantes internos que se re ubicaban en espacios urbanos en busca de empleo en las nacientes fábricas. Las familias trabajadoras así, debieron generar estrategias de ocupación del suelo y construcción de viviendas.

Esta breve reseña solamente intenta aportar una aproximación que permita visualizar qué fue lo que motivó la formación de los barrios por parte de familias trabajadoras y como producto de la reorganización del sistema productivo argentino.

A pesar de que hace décadas las familias construyen, viven y habitan en los barrios populares, hasta el año 2017 no existía en Argentina información oficial sobre la cantidad de barrios populares existentes, las condiciones de vida de sus habitantes y la situación en relación al acceso a los servicios básicos. Recién en el año 2016, por primera vez se comenzó con una tarea de registro y diagnóstico de estos barrios a lo largo y ancho del país.

## Importancia de la creación del REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES (RENABAP)

En el año 2016 se llevó a cabo un relevamiento de escala nacional impulsado por las organizaciones sociales nucleadas en la UTEP, TECHO y CÁRITAS ARGENTINA, en cogestión con el Estado Nacional. Del mismo participaron no sólo los movimientos populares y la iglesia sino que también los propios vecinos y vecinas de los barrios populares.

El Registro Nacional de Barrios Populares, se constituye, por un lado, en un registro oficial que reconoce la existencia de los barrios populares y, por otro, en la clave para un diagnóstico exhaustivo de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables de nuestra sociedad. De esta forma, contribuye a ser una herramienta fundamental para la intervención por parte del Estado. La información que brinda es el insumo necesario para poder planificar y aplicar políticas públicas acordes a un enfoque integral de derechos humanos, garantizando la integración socio urbana de los barrios populares.

El relevamiento implicó georreferenciar y caracterizar los barrios populares de todo el país, considerando como ejes principales en su definición la falta de titularidad de los terrenos y la ausencia de acceso a los servicios básicos.

## ¿De qué hablamos cuando hablamos de Barrio Popular?

En tanto respuesta generada por los propios habitantes de los barrios como única opción ante el predominio del mercado sobre la tierra, se considera que los barrios populares son una de las manifestaciones más extremas de la desigualdad.

Se entiende como **barrio popular** a aquellos que se constituyeron mediante diversas estrategias de ocupación del suelo, presentan diferentes grados de precariedad<sup>1</sup> y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo.

---

<sup>1</sup> En Anexo I encontrarán mayores precisiones sobre el criterio de precariedad.

Esta definición fue receptada por las normas nacionales mediante los Decretos 358 del 2017 y 789 del 2019, los que establecen que:

**Dicho registro estará compuesto por aquellos barrios populares que se encuentren integrados con un mínimo de OCHO (8) 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 (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).**

## Etapas del Relevamiento 2016

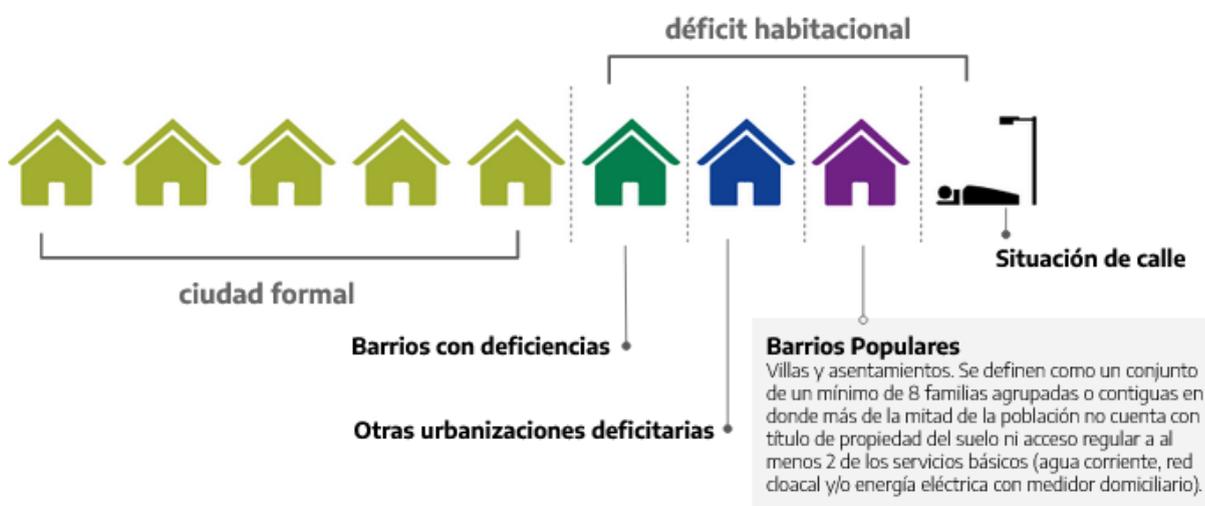
Para poder conformar el Registro, se realizó un trabajo de campo y de laboratorio, lo que sucedió en tres etapas bien diferenciadas:

1. Mapeo de barrios populares.
2. Mapeo de manzanas y terrenos.
3. Relevamiento de viviendas y organizaciones comunitarias.

Como cuestión previa, y antes de avanzar en el desarrollo de las tres etapas, detallaremos brevemente algunas consideraciones respecto del trabajo realizado.

## Alcances y limitaciones:

1. Hábitat no adecuado: el ReNaBaP registra únicamente aquellos Barrios Populares que encuadran en la definición legal. Si bien existen otras formas de habitar no adecuadas y que forman parte de la llamada emergencia habitacional, tales como conventillos, edificios ocupados, hoteles pensión, conjuntos habitacionales irregulares construidos por planes estatales, estos no se encuentran incluidos en el registro.



2. Límite temporal: El Decreto 358/17 establece que el ReNaBaP incluye todos aquellos barrios populares conformados con anterioridad al 31 de diciembre del año 2016.

3. Alcance territorial del trabajo de campo: por una cuestión de alcance territorial y una limitante en el trabajo de campo realizado, durante el primer relevamiento, se recorrieron y relevaron los barrios populares de las ciudades argentinas con más de 10.000 habitantes, con excepción de la Provincia de Córdoba, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se relevaron en todo su alcance geográfico. Por ello es posible que existan barrios populares que cumplan con la definición legal para ser incorporados dentro del registro, pero que no lo fueron por la limitante mencionada<sup>2</sup>.

4. Enfoque transversal e integral de género: La responsable de la vivienda debe ser la mujer mayor del hogar, y es a nombre de quien estará emitido el Certificado de Vivienda Familiar (CVF) - más adelante profundizaremos en este instrumento-. En forma posterior al relevamiento, el enfoque fue receptado por la Ley 27.453, la que estipula que todas las acciones desarrolladas para la Integración Socio urbana "deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad".

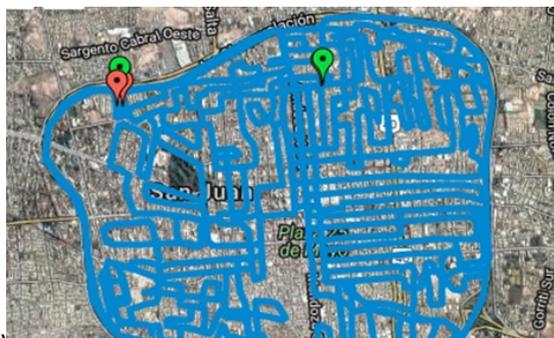
## Desarrollo de las 3 etapas del relevamiento

### 1. Mapeo de barrios populares

El mapeo se llevó a cabo teniendo en cuenta la definición de barrios populares (conjunto de un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos dos de los servicios básicos, considerando agua, cloacas y energía eléctrica).

El primer objetivo fue identificar todos los barrios populares del territorio nacional y obtener el perímetro de cada uno para cargarlo en un sistema de información geográfica (SIG). Para ello, se llevaron adelante las siguientes acciones:

- ✓ Se utilizó una encuesta estructurada para la recolección de los datos en territorio, que permitió registrar los datos generales de los barrios: ubicación, situación de acceso a los servicios básicos, cantidad de familias estimadas que habitan el barrio, año de conformación del barrio, tipología del barrio, entre otros. Se adjunta en el Anexo del Tema 2, el detalle de la encuesta con todos los datos que se relevan.
- ✓ El registro de los datos se realizó a través de una aplicación para teléfonos celulares que facilitó su posterior sistematización. La tecnología utilizada consistió en una aplicación de celular que permitió



<sup>2</sup> Durante el año 2021 se llevó a cabo un relevamiento para incluir los barrios populares conformados al 31 de diciembre del 2018 y se recorrieron todas aquellas ciudades que cuentan con una población de más de 2.000 habitantes. Ver el apartado de Actualización para más información.

registrar las respuestas de los referentes a la par que señalaba, en el mismo momento, la delimitación del barrio (georeferenciación) a través de un mapa sin necesidad de utilizar conexión a internet.

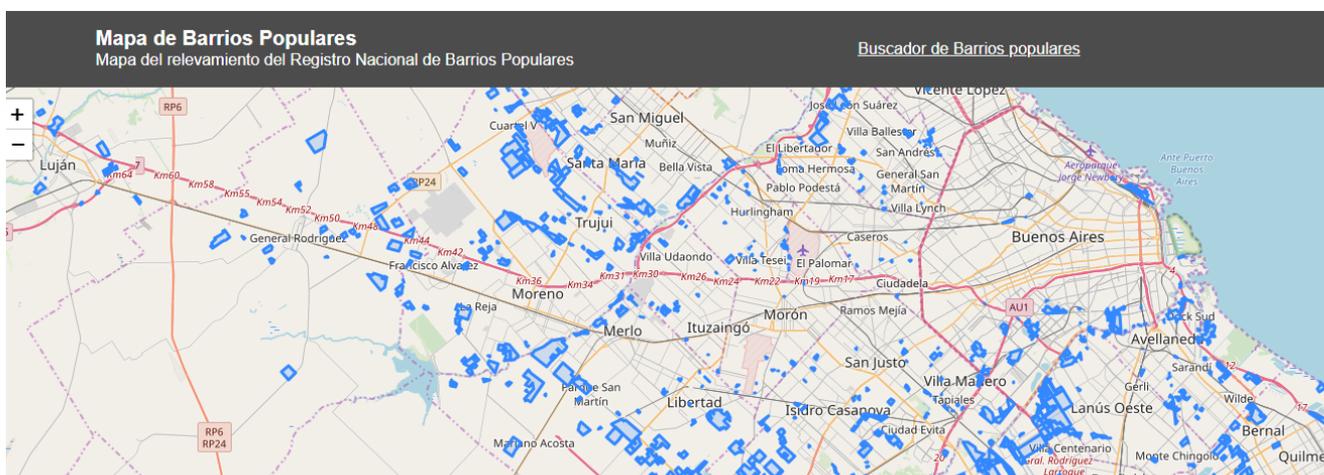
- ✓ Se recopiló en forma previa información de los gobiernos locales a través de los Municipios y provincias, solicitando información oficial georeferenciada sobre barrios populares, villas y asentamientos emplazados en su jurisdicción.
- ✓ Se conformaron equipos territoriales para recorrer toda la superficie a relevar y así identificar los potenciales barrios populares, mediante la verificación en terreno del déficit en el acceso formal a los servicios básicos y la situación dominial de la tierra. La información fue suministrada por referentes barriales y contrastada con los datos obtenidos a través de los gobiernos locales.
- ✓ La encuesta se realizó barrio por barrio junto con referentes comunitarios de cada uno de los barrios. Dichos referentes fueron seleccionados por su reconocimiento dentro del barrio, su trayectoria, su confiabilidad y/o su antigüedad.

El resultado del relevamiento de barrios populares es de acceso público. A partir de un mapa alojado en la web <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa> se pueden visualizar los polígonos que componen todos los barrios del país.

También, en la [página](#) del ministerio, se encuentra publicada información estadística producto del relevamiento e informes sobre la situación de los barrios populares y sus habitantes.

Además, en la página de [datos abiertos](#) se pueden descargar información desagregada a nivel barrio por cada indicador del relevamiento.

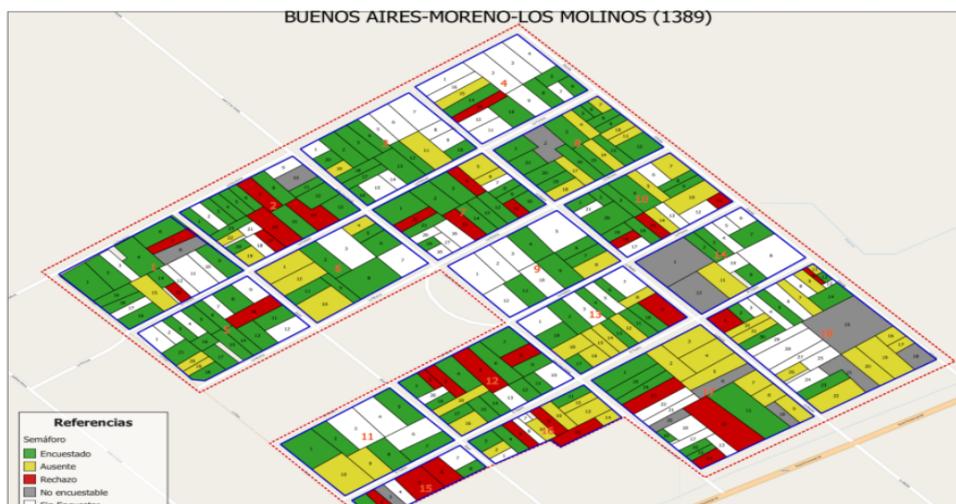
A continuación, estas imágenes muestran cómo se visualiza la información contenida en el RENABAP a través de la web:





profesionales de la geografía. Se mapearon un total de 877.255 terrenos en 8 meses.

Estas imágenes ilustran la tarea realizada por el equipo SIG.



### 3. Relevamiento de viviendas y organizaciones comunitarias.

Luego de identificar los barrios y sus polígonos, dibujar las manzanas y terrenos al interior de cada uno se procedió a relevar las viviendas al interior de los barrios.

El **relevamiento de viviendas** lo llevaron a cabo relevadores y relevadoras de las organizaciones sociales y la iglesia en articulación con trabajadores y trabajadoras del Estado Nacional y mediante la utilización de una aplicación que funciona en teléfonos celulares inteligentes.

Se realizó una encuesta por cada una de las viviendas, que incluyó preguntas del grupo familiar conviviente y sus datos personales. En el momento se generó la ubicación exacta mediante GPS (*Global Positioning System*), incorporando dicho dato en el registro.

Cada una de las encuestas ingresó a una base de datos, fue validada y generó la posibilidad de poder tramitar el Certificado de Vivienda Familiar. Toda esta información se refleja en una plataforma georreferenciada similar a las plataformas catastrales.

Durante la encuesta, cada familia tiene que definir un/a responsable de la vivienda, a nombre de quien estará luego el Certificado de Vivienda Familiar.

El RENABAP indica que –en caso de existir– sea la mujer mayor del hogar la responsable de la vivienda, en vista a revertir la existente desigualdad de género y a la desprotección de la mujer con respecto a la seguridad en la tenencia y el acceso a los servicios.

Diversas investigaciones muestran que la mayor parte de las actividades vinculadas al sostenimiento del hogar y la comunidad son desarrolladas por mujeres. Las dificultades

en las condiciones de vivienda y hábitat presentes en los barrios populares, afecta en mayor medida a las mujeres y a las personas que tienen a cargo.

En otras palabras, podemos concluir que son las mujeres las que sostienen la base social de estos barrios. Por eso, desde la definición de "integración socio urbana" , se contempla el enfoque de género y diversidades para pensar la cuestión de integrar los barrios bajo esta perspectiva.

También se procedió a relevar los espacios comunitarios a fin de que puedan obtener el Certificado de **Organizaciones Comunitarias**. Son destinatarias del Certificado aquellas entidades tales como Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Organizaciones Religiosas, Comedores, entre otras, sin fines de lucro, que cuentan con un espacio físico y desarrollan actividades en Barrios Populares. Al igual que el relevamiento de viviendas, se realiza con una aplicación de celular, donde se georreferencia la ubicación del espacio y se registran las actividades que desarrolla la entidad, el tipo de formalidad jurídica, en caso que cuente, y los/as responsables de la misma.

Por ser una base de datos en constante dinamismo y actualización, el Registro permite que las familias y organizaciones comunitarias que habitan y desarrollan actividades dentro de los barrios populares puedan actualizar sus datos sin límite temporal. También se prevé la actualización de la información por mudanzas, modificación del responsable de vivienda y organización, cambios en los integrantes, entre otras.

Atento ello, se realizan relevamientos en forma permanente.

El sistema no tiene previsto la transmisión del certificado entre responsables por ningún motivo; en caso de mudanza, compraventa de la vivienda, será necesaria la baja del instrumento emitido con anterioridad y la generación de uno nuevo.

## Actualización del RENABAP

Con el objetivo de actualizar el Registro e incorporar a aquellos barrios que se han conformado y consolidado de forma posterior a la conformación inicial de ReNaBaP, el Ministerio de Desarrollo Social amplió, mediante la resolución 483/2022, el Registro Nacional de Barrios Populares, oficializando el ingreso de todos los barrios conformados hasta el 31 de diciembre de 2018.

La actualización del Registro Nacional de Barrios Populares permitió relevar:

\* localidades de entre 2.000 y 10.000 habitantes, inclusive las que no se relevaron en la etapa inicial por cuestiones operativas.

\* barrios o ampliaciones de barrios conformados previamente al 2016 y que no fueron identificadas o relevadas en la etapa inicial.

Para lograr la actualización del registro se trabajó a partir de la revisión de imágenes satelitales, el trabajo con las Provincias, Municipios, Comunas, y otros organismos del Poder Ejecutivo Nacional dando cuenta de la situación; visitas en territorio y visualización directa de los barrios populares; organizaciones comunitarias, sociales o territoriales.

A partir de tomar conocimiento y a fin de ser incorporado al Registro, la Coordinación del RENABAP realizó una validación y certificación que incluye:

- a) precisar y definir los límites del polígono a incorporar o a modificar;
- b) certificar que cumpla con los criterios de “barrio popular” según Decreto 358/17 y 789/2019;
- c) identificar las características del barrio y de la población que lo habita, a los fines de recopilar datos que sean de utilidad para políticas públicas de integración social y urbana integral.

Para conocer en mayor detalle la metodología de trabajo utilizada para la actualización del Registro, ver [Manual para la conformación y actualización del RENABAP](#).

En total se incluyeron 1.126 barrios populares al Registro, lo que representa una superficie de 141 km<sup>2</sup> habitadas por 68.810 familias.

## Datos obtenidos del RENABAP

Se relevaron y georeferenciaron **5.687 barrios populares en todo el territorio nacional** al 31 de diciembre de 2018.

El relevamiento alcanza a 949 localidades en todo el país.

Se estima que más de **5.000.000 de personas** habitan en Barrios Populares, más del 10% de la población del país.

Los barrios populares representan una superficie de 590,27 km<sup>2</sup> y se estima que habitan un total de 1.250.000 familias.

**En cuanto al acceso a los servicios básicos, el 66% de los barrios no cuenta con acceso formal a la energía eléctrica; el 89% no accede formalmente a una red de agua potable; el 97% no posee sus viviendas conectadas a una red cloacal; y prácticamente ningún barrio (98%) tiene construida la red de gas natural.**

En cuanto a la titularidad de los inmuebles, los datos informados por el RENABAP en 2016 indican que, por un lado, los actuales poseedores de los barrios no cuentan con título de propiedad o contrato de locación sobre el inmueble que habitan.

Por otro lado, los inmuebles donde se asientan son propiedad de terceros: sector privado en un 77%, Estados municipales en un 10%, Estados provinciales en un 7% y del Estado nacional un 6%.

Otra característica que predomina en la mayoría de los barrios está vinculada al ordenamiento territorial: las calles del barrio no están reconocidas como dominio público y cedidas al municipio, no cuentan con nombres oficiales y muchas veces no cuentan con el ancho reglamentario.

El promedio de antigüedad de los barrios es de 28 años. El 21,7% existe desde hace más de 43 años mientras que el 28,5%, entre 43 y 24 años. Es decir, más de la mitad de los barrios (50,2%) llevan un cuarto de siglo viviendo en situación de informalidad.

Esta última información que compartimos confirma lo que mencionamos en la unidad 1: Este sector social de nuestro país se encuentra en una enorme situación de exclusión social y de vulneración de sus derechos humanos elementales para desarrollar una vida con dignidad. La integración social y urbana es una deuda de y con nuestra democracia y que podemos contribuir a saldar con planificación de políticas públicas y un rol activo por parte del Estado.



Ministerio de  
Desarrollo Social  
**Argentina**

