

Estimación de viviendas y población en áreas urbanas deficitarias críticas en el Gran Resistencia.

Miguel Ángel Barreto, Laura Alcalá, Andrea Benítez,
Noel Depettris, María José Kiszka,*

Resumen

El presente trabajo, realizado en el marco del PICTO UNNE 2007 - 00100: Instrumentos para la gestión local de una política habitacional integral adecuada a las condiciones de la población en situación de pobreza en el gran Resistencia, en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (FAU, UNNE), expone la construcción de un método de relevamiento indirecto para la estimación cuantitativa de viviendas y población que habita en áreas urbanas deficitarias críticas del Área Metropolitana del Gran Resistencia (Chaco, Argentina). A partir de una primera categorización en función del dominio del suelo ocupado, la metodología avanza en la identificación de otras variables que permiten caracterizar de manera más integral las áreas urbanas deficitarias críticas.

El estudio consiste en la estimación cuantitativa de viviendas y población sobre la base de informaciones obtenidas a través de imágenes satelitales, con el doble propósito de construir información inexistente sobre las villas y asentamientos de esta área me-

* Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda - Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Nacional del Nordeste mabarreto@arnet.com.ar

tropolitana, y de definir, mediante el cruce con otras variables, tipologías de déficit, con la finalidad de diseñar políticas habitacionales más integrales.

El problema de medición de las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas

Quienes trabajan en el campo de las necesidades habitacionales críticas de los hogares en situación de pobreza, perciben que la problemática de los hogares que habitan áreas urbanas deficitarias críticas, cuyas expresiones más palpables son las llamadas “villas” y “asentamientos”, ha venido agudizándose en las últimas décadas en los principales centros urbanos de la región, como así también en todo el país y en gran parte del mundo.¹ Sin embargo, en Argentina no existen mediciones oficiales que abarquen la generalidad del problema, con la finalidad de dimensionar su magnitud y de elaborar políticas más adecuadas al problema.

Aunque los indicadores de población y vivienda que provee el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), a partir de los Censo Nacional de Población y Vivienda, solo ayudan parcialmente a esta cuestión, no permiten realizar una estimación directa de la cantidad de hogares que habitan estas áreas, ni tampoco de las áreas mismas y menos aún de caracterizarlas a efectos de diseñar abordajes más adecuados desde las políticas habitacionales, urbanas y sociales.²

Para realizar estas mediciones y caracterizaciones es necesario integrar indicadores sociales y de conformación de los territorios urbanos en los mapas de cada uno de los aglomerados urbanos, por ejemplo, mediante Sistemas de Información Geográficos (SIG). Sin embargo, esta tarea en algunos casos no es de fácil realización, porque los planos de radios y fracciones censales

¹ En Barreto (2010) se justifica y analiza esta afirmación.

² Respecto a la forma de medición del problema habitacional por parte del INDEC, ver Barreto (2008).

a partir del cual el INDEC releva la población, no tienen una ajustada correspondencia con las bases catastrales y planos urbanísticos que disponen los gobiernos municipales y organismos de servicios públicos, como sucede en el caso del Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y complementariamente también por el grado de verosimilitud de la información secundaria y de su actualización. Pero esta dificultad se deriva principalmente de un problema más teórico que operativo, asociado a la complejidad de lo que se desea dimensionar y caracterizar.

Como ya se señaló en otro trabajo:

generalmente se denominan **villas** y **asentamientos** a aquellas áreas fuertemente deficitarias, existentes dentro y en las periferias de las ciudades, que por diferentes circunstancias, fueron alguna vez ocupadas bajo formas jurídicas ilegales por hogares de bajos recursos, con la finalidad de satisfacer sus necesidades habitacionales básicas, mediante la construcción o autoconstrucción de viviendas precarias, que, con el transcurrir del tiempo, por efectos de su forma de producción y de las situaciones de exclusión de sus habitantes, conformaron barrios con formas de enclaves, por diferencias físicas, sociales o culturales, del resto de la ciudad (Barreto, 2010, p 166).

Estas áreas son una de las expresiones más palpables de la exclusión y segregación de la pobreza urbana.

En ese mismo trabajo además de señalar los aportes que realizaron autores como Benítez (2000) o Cravino (2006) para establecer distinciones entre ambas denominaciones, se señaló que desde una perspectiva que pretende definir intervenciones integrales sobre el problema:

resulta más conveniente hablar de **áreas urbanas deficitarias críticas** (AUDC), que de **villas** y **asentamientos**, como unidad de estudio para posibles intervenciones, porque si bien es cierto que las "villas" y los "asentamientos" son configuraciones socio-espaciales

generalmente bien definidas, por los límites de los terrenos y porque en ellos convergen los peores indicadores de exclusión social, se ha podido observar que en muchos casos —como los del Gran Resistencia— no existen límites contundentes entre estos enclaves marginados y las condiciones de vida de los hogares que viven en el entorno circundante de estas áreas, en la medida en que ellos también en muchos casos son afectados por procesos de desinversión pública y privada, de desvalorización y de exclusión económica, social y cultural, que dan como resultado la conformación de áreas urbanas más amplias, que presentan grados variables de precariedad del hábitat y de condiciones de vida, que requieren ser observadas con detenimiento a la hora de definir una intervención integral y no focalizada” (Barreto, 2010, p. 168).

Cabe mencionar que la necesidad de modificar la unidad o escala de consideración tuvo un antecedente importante de verificación concreta en el territorio en ocasión de un diagnóstico exhaustivo llevado adelante en el área sur de Resistencia en el que se demostró la necesidad de superar la identificación inicial de los polígonos correspondientes a los asentamientos dado que más allá de algunas características específicas de éstos se trataba de un área mucho mayor que compartía de manera homogénea rasgos de criticidad que para su superación exigían la consideración en conjunto (Alcalá, Apendino, Repetto, Romagnoli y Sánchez, 2009).

La complejidad del problema socio-espacial de las AUDC, radica en la multiplicidad de factores relacionados que lo conforman, el mismo no puede reducirse a un mero problema habitacional, como muchas veces hacen las políticas sectoriales, sino que es necesario considerarlo como un problema de exclusión multidimensional, en el que la vivienda es sólo un factor más entre otros tantos sociales y territoriales, íntimamente relacionados entre sí. Pero no es objetivo de este trabajo extenderse acá sobre los múltiples factores relacionados que definen esta complejidad,

ya analizados en otros trabajos,³ sino avanzar en el dimensionamiento que tiene este problema en el AMGR y en lograr una tipificación de dichas áreas, que sirvan para diseñar políticas más adecuadas al problema.

Uno de los objetivos del Proyecto de Investigación PICTO UNNE 2007-0100 en el que se enmarca este trabajo, es construir un SIG que permita integrar indicadores censales de los hogares del AMGR, relacionados a las dimensiones económica, social, cultural, habitacional, jurídica, etc. del problema, con aquellos referidos a la conformación del territorio, que definen las características físicas del territorio respecto a las condiciones de vida de los hogares (infraestructuras y servicios de agua potable, luz eléctrica, desagües cloacales y pluviales, recolección de residuos, vías de comunicación, equipamientos sociales, etc.) con la finalidad de identificar las AUDC, a partir de la convergencia de carencias, grado de provisión y potencialidades en los distintos indicadores y luego tipificarlas, según los mismos, con la finalidad de diseñar políticas más adecuadas.

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta una política habitacional que tiende a alcanzar umbrales a partir de los cuales todos los hogares tengan acceso a condiciones urbano habitacionales dignas y posibilidades de integración social progresiva, es propiciar soluciones que además de ser universales en sus alcances, den respuesta lo más acertadamente posible a las especificidades de cada situación deficitaria, priorizando al inicio la atención de las situaciones más críticas.

Para esto, la construcción de *tipologías de problemas* o de *situaciones críticas* constituye un instrumento metodológico necesario para *mediar* entre los dos extremos de un mismo objetivo: por un lado, alcanzar metas universales, logrando soluciones para todo el universo de situaciones deficitarias y críticas, y por el otro, adecuar las soluciones a la especificidad de los satisfactores re-

³ Al respecto consultar Barreto (2008).

queridos por cada caso en particular.⁴ La imposibilidad de las políticas de diseñar de antemano soluciones masivas personalizables, conlleva implícita la necesidad de **tipificar** de manera previa situaciones de necesidades semejantes para definir acciones programáticas, que en su implementación mediante proyectos específicos alcancen mejor este objetivo.

Una tipología es una abstracción teórica que intenta agrupar situaciones o casos que comparten identidades comunes para poder explicarlas, pero también para poder operar de manera sistémica sobre ellas. Su construcción persigue tanto el objetivo de facilitar la interpretación de un problema como el de transformarse en una herramienta de diseño orientada a racionalizar las acciones tendientes a la superación de dicho problema. Naturalmente, los niveles de ajuste o de mayor a menor abstracción de estas tipologías, están vinculados al nivel de formulación de la política, sea éste nacional, provincial, local. En general, por el tamaño del universo a considerar y por la proximidad al territorio de actuación es en el nivel local donde pueden llegar a propiciarse los mayores acercamientos entre las soluciones y las demandas o, planteado en términos metodológicos, pueden llegar a construirse las tipologías más ajustadas a las situaciones reales de necesidad.

El problema de la ausencia de información de base

Mientras se encuentra en proceso la conceptualización y operatividad de la georreferenciación de las AUDC, se trabaja en la construcción de información de base inexistente.

La observación de una imagen satelital y la simple observación in situ de las AUDC, arroja en entornos administrativos como el nuestro, notables diferencias con la información oficial, ello

⁴ Respuesta a las necesidades básicas que se ajustan a las condiciones culturales de cada sociedad en un momento y en un contexto geográfico y socio cultural determinado, desarrollado en el libro *Desarrollo a escala humana* (Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1993)

obedece a distintas causas entre las que pueden citarse como principales:

- el Catastro no registra ningún tipo de subdivisión de suelo que no haya seguido los pasos legales normados, con lo cual las subdivisiones espontáneas o los barrios construidos por el Estado que no tuvieron aprobación Municipal no aparecen en los planos

- la información disponible relativa a distintas dimensiones de análisis presentan entre sí importantes desfases temporales como por ejemplo: imágenes satelitales 2010 / censo 2001

- la información disponible es parcial y no está integrada dado que fue producida sin instancias suficientes de integración por diferentes organismos de los distintos niveles gubernamentales, y los municipios que integran el sector.

- parte de la información es desactualizada y fue generada en diferentes períodos políticos, con criterios que no tuvieron continuidad en el tiempo.

A partir de ello, se propuso en este trabajo reunir información de diversa índole, actualizada y actualizable, a través de un método de aproximación indirecta.

Particularidades sobre el método empleado

El trabajo se inicia con una primera fase de integración de información correspondiente al Catastro, a la localización e identificación de los asentamientos según tipo de dominio de la parcela ocupada (municipal, provincial o privado), a planos relativos a infraestructuras, equipamientos y servicios construidos a partir de fuentes originadas en distintos organismos provinciales y municipios y a su vez con observaciones de segundo orden, como resul-

ta la interpretación de imágenes satelitales visualizadas a través del programa informático Google Earth de obtención gratuita.

Mediante la interpretación de la imagen satelital se realiza una cuantificación estimada de las viviendas incluidas en estas áreas. Además de la cuantificación de las viviendas el potencial de este método es que permite estimar con mayor grado de aproximación la cantidad de población residente en estas áreas, superficies y densidades. Esto se podría realizar multiplicando el número de viviendas contadas por la cantidad de personas que integran en promedio los hogares del AMGR de acuerdo a los datos censales del año 2001.⁵ Para la ejecución de este proceso se ha dividido el AMGR en cuadrantes y se ha ido relevando la situación por chacras, dentro de las cuales a su vez se han identificado los distintos asentamientos. Mediante la construcción de una planilla se fueron cargando los datos correspondientes a la cantidad de viviendas identificadas dentro de cada polígono.

Esta aproximación es fundamental para predimensionar los recursos necesarios para intervenir en este tipo de áreas y para construir un diagnóstico preliminar. Sin embargo, se trata de estimaciones globales que habrán de ser verificadas en cada caso frente a las etapas de formulación de proyectos de intervención.

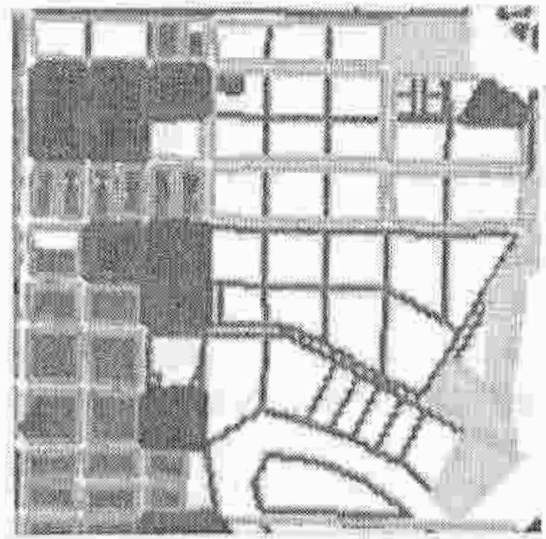
Este estudio encuentra su referente en trabajos similares realizados en otros países, como insumos para la elaboración de diagnósticos urbanos.⁶

⁵ En este caso se consideró 4 personas por hogar, considerando la relación entre cantidad de población de AMGR (datos censo 2001) y la cantidad de hogares AMGR (datos censo 2001).

⁶ Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários — Edição Bilingue, Brasília/São Paulo.



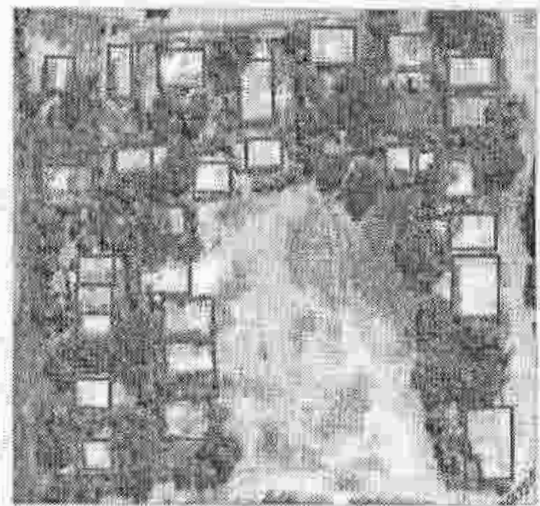
1. Identificación del Sector en el A.M.G.R.



2. Identificación del Área



3. Identificación del Sector en el A.M.G.R.



4. Identificación de las viviendas en la manzana

Ejemplificación de escalas y etapas del método empleado.

Fuente: elaboración propia

Las particularidades derivan de los objetivos de la investigación mayor en la cual se inscribe y de los recursos de información disponible para su realización.

En el caso de este estudio, la información de partida fue un registro de asentamientos realizado en base a una de las dimen-

siones del problema habitacional crítico: la jurídica, es decir según la condición de dominio del suelo.⁷ Esta información, fue obtenida del programa estatal, Territorio Urbano (TU) dependiente del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV) del Chaco, el que a su vez la construyó unificando información proveniente de:

- el registro de asentamientos elaborado a partir de relevamiento de campo realizado por técnicos de la Unidad Ejecutora de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de Resistencia:

- el registro de asentamientos que ya contaban con Ley de Expropiación, para el traspaso a sus actuales ocupantes de hecho, llevado adelante por el IPDUV.

Esta compilación iniciada en el año 2008, conforma un registro que sigue completándose en el tiempo.

Reflexiones finales

La construcción de políticas habitacionales integrales orientadas a la resolución de las situaciones de extrema pobreza exige enfrentar en primer término la ausencia de información básica y actualizada de partida. El método seguido y aplicado hasta ahora si bien supone un avance en la construcción de información hasta ahora inexistente como la cantidad de viviendas y la estimación realizada de hogares que viven en los asentamientos, aún es parcial frente a los objetivos de la cuantificación y tipificación integral de las AUDC dado que falta identificar la cantidad de viviendas con hacinamiento por hogar (es decir, viviendas donde vive más de un hogar) y porque además la unidad de observación y análisis debe extenderse a los límites físicos y socio-económicos

⁷ Este registro distingue asentamientos informales localizados en tierras de Dominio: Provincial, Municipal y Privado, y la superficie de tierra ocupada por los mismos, pero nada dice de las condiciones de densidad de habitación, ni de vulnerabilidad ambiental, etc.

difusos de las AUDC. En esta tarea se sigue trabajando en la actualidad.

Bibliografía

Alcalá, L., Apendino, V., Repetto, J., Romagnoli, V. & Sánchez, L. (2009). *Adecuaciones locales de un programa de mejoramiento barrial a la problemática de un área marginal de la ciudad de Resistencia a partir de un abordaje integral*. PIC 002-2008- Observatorios Urbanos para las nuevas Políticas Urbanas Sustentables y Proyecto "Taller de Estudios Metropolitanos del Programa Fortalecimiento Redes Interuniversitarias III (Ed), *3er Seminario Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local*". Resistencia, Argentina: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste

Barreto, M. (2008). *Un marco epistémico posible para la formulación de una política integral del hábitat para los afectados por situaciones de pobreza crítica en el AMGR* En [CD] Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET (Ed) *XXVIII Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia, Chaco, Argentina: Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET.

Barreto, M. (2010). El *Hábitat Digno* como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos. *Revista INVI*, 25 (69), 161-187.

Benítez, A. (2000). *De la villa al barrio. Hipótesis sobre la construcción de la identidad de los ocupantes de tierra urbana en Resistencia, Chaco*. En [CD]. IV Congreso Argentino de Antropología Social. Colegio de Graduados de Antropología y la Facultad de Ciencias Sociales (Ed) *IV Congreso Argentino de Antropología Social*. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Cravino, M. C. (2006). *Las Villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Livert Aquino, F. (2006). *Universidad de Viña del Mar Diagnóstico socio-espacial de los asentamientos ilegales en la Comuna de Viña del Mar*. Recuperado el 20 de febrero de 2011 de

<http://www.gsdidocs.org/gsdiconf/GSDI-9/slides/TS52.3.pdf>

Max Neef, M. Elizalde, A. & Hopenhayn, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo, Uruguay: NORDAN Comunidad.

Ministerio das Cidades / Aliança de cidades (2010). *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. Brasília/São Paulo, Brasil: Edição Bilingue Secretaria Nacional de Habitação, Ministerio das Cidades