

## **Arkitekturax Visión FUA**

Revista internacional de arquitectura, urbanismo y políticas de sostenibilidad  
ISSN: 2619-1709 | ISSN-e: 2665-105X

Publicaciones Universidad de América

Volumen 7, Número 7, enero-diciembre 2024, pp. 1-23

<https://doi.org/10.29097/26191709.399>

Web: <https://revistas.uamerica.edu.co/index.php/ark>

---

## **¿Cómo medir la criticidad habitacional en barrios populares de Argentina? Instrumento de diagnóstico para políticas de integración socio urbana en el barrio El Caribe, Mar del Plata, Argentina**

How to estimate housing criticality along slums  
of Argentina? A diagnostic tool for socio-urban  
Integration policies applied to the El Caribe  
neighborhood, Mar del Plata, Argentina

---

### ***Macarena Blanco Pepi***

Becaria doctoral CONICET del Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda (IIDUTyV), Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD), Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP), Mar del Plata, Argentina

Contacto: ✉ [macablancopepi@gmail.com](mailto:macablancopepi@gmail.com)

---

### ***María del Pilar Isla***

Becaria doctoral CONICET del Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda (IIDUTyV), Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD), Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP), Mar del Plata, Argentina

Contacto: ✉ [mariadelpilarisla@gmail.com](mailto:mariadelpilarisla@gmail.com)

---

### Resumen

Este trabajo se enmarca en la participación de las suscritas como becarias de un grupo de investigación que trabaja de forma articulada con una fundación local en proyectos financiados por la Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación en un barrio popular de la ciudad de Mar del Plata, Argentina. En este contexto, resulta necesario definir un criterio de selección para la implementación de un proyecto destinado a la mejora de 20 viviendas. El objetivo de este trabajo es aportar un instrumento metodológico de análisis, que permita relevar, registrar y diagnosticar la situación habitacional de un barrio popular en un contexto de implementación de políticas de integración socio urbana. Para esto, se analizaron los antecedentes de otras organizaciones y se aplicaron métodos cuantitativos para el diseño de un índice que dé cuenta de la criticidad habitacional de los hogares.

**Palabras clave:** Barrios populares; Urbanización popular; Políticas Urbanas; Déficit Habitacional

### Abstract

The present work revolves around the involvement of the undersigned as research fellows in a collaborative research group with a local foundation in projects funded by the National Secretary of Socio-Urban Integration in a popular neighborhood in the city of Mar del Plata, Argentina. In this context, it is imperative to define a selection criterion for the implementation of a project aimed at improving 20 households. The objective of this work is to contribute a methodological tool for analysis that allows for the surveying, recording, and diagnosing of the housing situation in a popular neighborhood within the framework of socio-urban integration policies. To achieve this, precedents from other organizations were surveyed, and quantitative methods were applied to design an index that reflects the housing criticality of households.

**Keywords:** Slums; Popular Urbanization; Urban Policies; Housing Deficit

### Introducción

Este trabajo se enmarca en la participación de las suscritas como becarias en el grupo de investigación Grupo de investigación Ciencia y Tecnología para el Habitar Popular (CyTHAP), perteneciente al Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata que tiene trabajo articulado con la fundación “Yo soy porque nosotros somos” (en adelante la fundación). Esta última, ofició de unidad ejecutora de un proyecto de obras tempranas financiado por la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desarrollado en el barrio El Caribe —un barrio popular de reciente formación de la ciudad de Mar del Plata, Argentina— entre octubre de 2021 y enero de 2022. En dicho

proyecto se realizaron 67 instalaciones intra domiciliarias de agua y 101 instalaciones eléctricas. Por su parte, en el año 2023 la SISU adjudicó un segundo proyecto de obras tempranas que abarcó la ejecución de veredas y un playón deportivo, la colocación de árboles y basureros, así como la construcción de núcleos húmedos (NH), los cuales consisten en unidades habitacionales de baño y cocina en 20 viviendas.

### Políticas públicas en barrios populares

El abordaje teórico se inscribe en el debate sobre las formas de autoproducción y autogestión del espacio urbano, particularmente, desde el enfoque de la llamada urbanización popular. Este pone en evidencia la diversidad de prácticas llevadas adelante por habitantes de territorios empobrecidos ante la necesidad de resolver el acceso a servicios, infraestructura urbana y vivienda. De acuerdo con Pedro Pirez (2019), se produce lo que él denomina como urbanización inversa, un proceso en el cual la población llega antes de que el lugar tenga las condiciones necesarias para la reproducción social. En este sentido, primero se habita el espacio físico y posteriormente se gestionan los bienes urbanos y soportes materiales para la vida social aglomerada; sin embargo, estos procesos no se dan necesariamente en aislamiento, sino que a lo largo de distintos momentos se interactúa de diferentes maneras con el Estado y otros actores relevantes de manera transversal (Caldeira, 2017).

Dentro de las formas de intervención estatal en contextos de urbanización popular en Argentina se pueden identificar tres grandes paradigmas en los últimos 60 años: (a) erradicación, (b) radicación o regularización dominial y (c) mejoramiento de barrios. La promulgación de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat en el año 2012 en la provincia de Buenos Aires, marca un hito significativo como la primera referencia normativa sobre la intervención en *villas* y *asentamientos*.

La ley 14449 en su artículo 27 entiende diferencia qué entiende por villas y asentamientos:

Villas: a las urbanizaciones o auto urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que: producen tramas urbanas irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista.

Asentamientos precarios: a aquellos barrios informales en los que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen

algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos. (Ley 14449, 2012).

Esta ley reconoce y legitima el acceso a la ciudad y a la vivienda como un derecho humano fundamental. Antes de su sanción, la normativa de ordenamiento territorial se caracterizaba por una perspectiva tecnocrática y elitista del urbanismo, orientada exclusivamente a sectores medios y altos (Reese, 2006). Durante el desarrollo del anteproyecto fue debatida en distintos ámbitos e impulsada por sectores académicos y de la sociedad civil, constituyéndose como un instrumento de lucha cuyo objetivo central es ampliar la oferta de suelo formal urbanizado y mejorar las condiciones para lograrlo (Scatolini et al., 2019). Propone un marco jurídico de exigibilidad de ciertos derechos que previamente no estaban expresamente reconocidos, como el derecho a la ciudad, la función social de la propiedad y la gestión horizontal y democrática de la planificación urbana; sin embargo, la agenda del derecho a la ciudad se ha encontrado limitada a ámbitos académicos y activistas-militantes, pero sin una fuerte apropiación por parte de los movimientos populares (Guevara, 2021).

Por otro lado, a partir de la celebración de la conferencia del Hábitat III del año 2016 y la participación de Argentina dentro de los compromisos establecidos para los estados miembros, comienzan a diseñarse una cuarta generación de políticas bajo el paradigma de la integración socio urbana. En este orden de ideas, en el año 2017 se crea el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) bajo el decreto 358 de 2017. Este registro reúne parámetros e indicadores para identificar los denominados asentamientos informales y villas de emergencia, además de reconocerlos como barrios populares<sup>1</sup>, convirtiéndose en el primer registro estadístico público del país.

En el año 2018, se sancionó la Ley 27453, Régimen de Regularización Dominial de Barrios Populares, la cual declara de interés público y sujeto de expropiación a todos los barrios populares incluidos en el RENABAP, sumado a promover acciones orientadas a la mejora de infraestructura, acceso a servicios, espacios públicos, saneamiento y fortalecimiento de las actividades económicas familiares. Con el Decreto 819 de 2019, estas políticas alcanzan un mayor grado de institucionalización a través de la creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana. En este contexto, entre el año 2020 y 2023 se desarrollaron en todo el país una serie de proyectos orientados a la mejora del hábitat y la infraestructura pública cuyas unidades ejecutoras fueron tanto organismos provinciales y municipales, como organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones sociales de la economía popular.

---

<sup>1</sup> Se considera barrio popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). Esta definición es la que rige a nivel nacional en Argentina.

La agenda de la integración socio urbana es consensuada por distintos organismos estatales, así como también por las organizaciones sociales bajo la bandera de las tres “T”, tierra, techo y trabajo. Algunos autores (Guevara et al., 2018) señalan que integrar desde el plano social y urbano implica respetar la diversidad social, cultural, los modos de construir ciudad considerando costumbres, idiosincrasias e historias. A su vez, plantean que existe un andamiaje material de la integración urbana y un componente subjetivo/intersubjetivo/simbólico de la misma, vinculado al sentido de pertenencia y la existencia de lazos sociales que integran a esa comunidad con el resto de la ciudad. La dimensión simbólica que históricamente ha quedado relegada desde las políticas públicas, comienza a incorporarse a través de aquellas políticas de mejoramiento integral, que consideran los procesos históricos de formación de los barrios y la participación popular como elementos constitutivos de la política.

Según el último registro del RENABAP<sup>2</sup>, a nivel nacional existen 6467 barrios conocidos como populares con 1,124,797 viviendas. La provincia de Buenos Aires concentra casi el 40% de los barrios populares del país y la ciudad de Mar del Plata cuenta con 71 donde habitan 13,449 familias, equivalente al 4% de toda la provincia. Se trata de la ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredon, al sur de la provincia de Buenos Aires, es de escala intermedia y tiene una población de 682,605 habitantes (datos preliminares Censo 2022, INDEC), a la vez que se destaca como la segunda urbe turística más significativa del país, debido a su importante zona balnearia y portuaria. Constituye un aglomerado urbano con rasgos sectoriales diferenciales, con el asentamiento de los barrios populares fuera del ejido y alejados de las zonas turísticas, que dan cuenta de la complejidad del proceso de urbanización del Partido.

Según el Monitor de obras de integración socio urbana<sup>3</sup>, cuenta con 37 proyectos de obras tempranas, entre aquellas finalizadas 16, en curso 11, con presupuesto adjudicado, pero sin avance físico 4 y en contratación 6 que han alcanzado a 5843 familias, de los cuales fueron realizados en un 84,3% por organizaciones de la sociedad civil.

### Políticas públicas urbanas y sus criterios de selección

Ahora bien, en el ámbito de los estudios urbanos se ha observado un creciente interés en la investigación centrada en el análisis de las políticas públicas urbanas. Como señala Menazzi (2022), en el contexto latinoamericano el término “políticas urbanas” no delimita un nivel específico de intervención, como suele ocurrir con la noción de *urban policies* en la literatura anglosajona, sino que refiere a un objeto de intervención, el espacio urbano. Se pueden distinguir entre políticas urbanas explícitas, las cuales tienen como objetivo modificar directamente el espacio urbano, e incluyen acciones tanto directas (obras de infraestructura y servicios) como indirectas (normativas y regulaciones), y políticas urbanas implícitas, que, aunque tienen objetivos económicos,

---

<sup>2</sup> Actualizado en julio de 2023.

<sup>3</sup> Datos obtenidos en el Monitor de obras de Integración Socio Urbana (SISU, 2023)

sociales u otros, también inciden en el espacio urbano (Menazzi, 2022). Todas estas conviven en estructuras, procesos y retóricas al interior del Estado que muchas veces son antagónicas entre sí, organizándose en torno a competencias específicas, lo que Gago et al. (2014) definen como una institucionalidad por proyectos.

Por otro lado, de acuerdo al modelo de desarrollo dominante las políticas urbanas con tendencia a mejorar el hábitat de los sectores empobrecidos, pertenecen a la órbita de desarrollo social y son, en muchos casos, incongruentes con acciones directas o indirectas llevadas adelante por otros organismos y niveles estatales. Sumado a esto, existen numerosos ejemplos de ineficaces políticas de reurbanización o mejora de barrios que dan cuenta de un profundo desconocimiento de los territorios de intervención, diseñados desde modelos tecnocráticos y de arriba hacia abajo. Clemente (2017) argumenta que, durante períodos de crisis y emergencia social, el Estado logra una mayor eficacia en su inserción en los territorios mediante la colaboración de las organizaciones sociales, formando lo que denomina “redes territoriales de asistencia”. Estas redes actúan como facilitadores de acceso a políticas públicas frente a la tendencia selectiva inherente al Estado como síntesis de pugnas socio políticas (Elinbaum, 2022). Brodersohn (1999) plantea la focalización como camino a combinar e integrar un enfoque que construya una agenda territorializada de las políticas públicas que combinen respuesta de carácter universal como microsocio. Los criterios de focalización son instrumentos que permiten identificar y localizar los grupos sociales, a modo de orientar el diseño, la adaptación e implementación de programas y acciones que tengan como fin satisfacer necesidades básicas de salud, educación, vivienda y acceso a la ciudad, para establecer soluciones diferentes y establecer prioridades de acuerdo al destinatario.

En las políticas que propone la SISU, la focalización territorial está dada por los barrios populares y su delimitación ejidal que pertenecen al RENABAP; sin embargo, en un barrio en particular, establecer criterios de adjudicación de un programa, resulta la etapa más conflictiva ya que se juega el carácter de justicia e injusticia (Cravino y Gonzalez Carvajal, 2012). Se entiende el criterio de selectividad como precepto de una criteriosa asignación de recursos a la implementación de políticas públicas de desarrollo del hábitat.

Contrario al enfoque de selección adoptado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para asignar las viviendas de la Villa Olímpica a residentes de la Villa 20, que se basó en la evaluación de ingresos y ahorros<sup>4</sup>, la inclusión de organizaciones sociales en la ejecución de políticas de integración socio-urbana a nivel nacional sugiere la posibilidad de considerar criterios alternativos que tengan en cuenta el grado de emergencia habitacional de las familias.

---

<sup>4</sup> Para más información sobre el caso ver Diaz y L'Huillier (2023).

## Déficit o criticidad habitacional

Según ONU-Habitat (2015), el déficit habitacional es un término recurrente a la hora de discutir sobre la situación actual de las políticas habitacionales de un país. Alude a un indicador o a un conjunto de indicadores que forma parte de las estadísticas oficiales, incluyendo diversos componentes que son descritos a partir de fuentes tales como los censos y las encuestas de hogares. Entendido no como la falta de vivienda-objeto, sino como la insuficiencia y carencia de condiciones físicas, materiales, estructurales, sociales y de composición y capacidades familiares, que imposibilitan un acceso adecuado y digno a habitar una vivienda (Degano, 2010). Da cuenta de una situación de saldo negativo entre el conjunto de viviendas adecuadas<sup>5</sup> y las necesidades habitacionales de la población, principalmente de aquellos sectores más postergados. En definitiva, es un indicador que trasciende la falta de vivienda y promueve una mirada de déficit en cuanto a una perspectiva intersectorial de la problemática socio habitacional.

La complejidad del problema de la pobreza habitacional se manifiesta en la diversidad de definiciones y enfoques utilizados para medirla. En la región se emplean dos tipos de mediciones principales para evaluar los requerimientos habitacionales. Por un lado, se considera el déficit cuantitativo, que analiza la cantidad de viviendas adecuadas necesarias para cubrir la demanda de la población. Por otro lado, se evalúa el déficit cualitativo, que examina el estado socio habitacional y propone mejoras para adecuar las viviendas a las necesidades de la población. Estos enfoques son fundamentales para comprender la complejidad y la magnitud del problema, así como para diseñar políticas efectivas de vivienda y desarrollo urbano (Marcos et al., 2018).

Ahora bien, a nivel nacional existe un consenso dentro de la literatura seleccionada sobre la utilización de datos provenientes de los censos de población (realizados cada 10 años) como fuente principal para determinar el déficit habitacional. Los estudios de Marcos et al. (2018) proponen una metodología que considera cuatro variables: allegamiento, dependencia económica de los hogares, hacinamiento y calidad de la vivienda. La metodología establece que, según los valores que tomen las variables, los hogares serán clasificados como sin déficit, con déficit cuantitativo o cualitativo. Esta metodología, según las autoras, permite una medición integral del déficit y una mensura particularizada de cada dimensión. Ahora bien, realizar una medición integral del déficit habitacional contempla el acceso y disponibilidad de servicios, estado y calidad de la construcción de la vivienda (indicadores materiales), así como aspectos sociales de composición del hogar, que permitan el diseño de líneas políticas de intervención según necesidad y prioridad.

---

<sup>5</sup> La ONU-Habitat (2015) define las siguientes características de vivienda adecuada: (a) seguridad en la tenencia, (b) disponibilidad de servicios, (c) asequibilidad, (d) habitabilidad, (e) ubicación y (f) adecuación cultural.

Este aporte marca el inicio de la propuesta de un índice de criticidad habitacional territorializado. Se utiliza el término “criticidad” para reflejar la gravedad de la situación habitacional en los barrios populares, considerando múltiples dimensiones. La territorialización implica la necesidad de ordenar las prioridades de intervención de acuerdo con el proyecto específico al que se destine este índice. Para el análisis de la criticidad habitacional, es necesario tener en cuenta la dimensión de hogar; por ejemplo, si es un hogar hacinado o la cantidad de infancias que allí residen. Por otro lado, la dimensión de la salud también es importante, en tanto ser portador de algún tipo de enfermedad o discapacidad potencia una situación de vulnerabilidad de la vivienda.

El objetivo de este trabajo es aportar un instrumento metodológico de análisis que permita relevar, registrar y diagnosticar la situación habitacional de un barrio popular en contexto de implementación de políticas de integración socio urbana. Los interrogantes que nos proponemos responder en este artículo son: en una primera etapa, ¿cuáles son los criterios de selección y diagnóstico implementados por las organizaciones sociales/municipios/ONG que ejecutan proyectos de mejoramiento habitacional en el marco de las políticas de integración socio urbana? y, en una segunda etapa, ¿cuáles son y cómo se ponderan las dimensiones de análisis para la elaboración de un instrumento de selección en la implementación de estas políticas? y ¿cuáles son las virtudes y limitaciones de un instrumento de medición cuantitativo en el marco de los conflictos y tensiones propios de un territorio específico?

### Metodología

La estrategia metodológica consiste en un análisis cualitativo y cuantitativo por etapas. En una primera etapa se identifican los Proyectos de Obras Tempranas específicos de construcción de núcleos húmedos (NH) ejecutados a nivel nacional a través de fuentes de datos abiertos (SISU, 2023). A partir de allí, se tomó contacto con dos organizaciones que ejecutaron este tipo de proyectos en el conurbano bonaerense, los casos del barrio Bicentenario en La Matanza y barrio Cárcova en San Martín, ambos desarrollados por cooperativas del Movimiento de Trabajadores Excluidos<sup>6</sup> (MTE). Se realizaron entrevistas a dos responsables técnicos, un referente cooperativo y a capataces de obra — en el caso barrio Bicentenario—; y a una responsable social — en el caso barrio La Cárcova—.

Por otro lado, en una segunda etapa, el diseño de una encuesta con indicadores que dieran cuenta de la situación habitacional desde dimensiones del hogar, salud, vivienda e infraestructura de servicios. Esta fue implementada en el barrio El Caribe de la ciudad de Mar del Plata en el contexto de la ejecución de 20 NH por la SISU y ejecutados por la Fundación “Yo soy porque nosotros somos”. El objetivo fue contar con una base de información que permita, a lo largo del tiempo de ejecución del

---

<sup>6</sup> Movimiento social surgido en el marco de ausencia y falta de trabajo en Argentina.

proyecto, determinar los casos de las familias en mayor situación de criticidad habitacional para la implementación de los 20 NH estipulados en el presupuesto. Para esto se diseñó un sistema de ponderación de indicadores de acuerdo a las características específicas del programa que se iba a implementar. Por último, se trabajó con datos georreferenciados para establecer un criterio de ejecución de obra por etapas según la proximidad geográfica.

Es importante destacar que la elección de la unidad de análisis, barrio El Caribe, deriva de la participación de quienes escriben en un grupo de investigación con una amplia experiencia territorial en dicho barrio. Además, este grupo trabaja de manera articulada con la fundación local, unidad ejecutora de proyectos de obra temprana financiados por el estado.

## Resultados

### Estrategias de selección de organizaciones sociales

Los resultados presentados en este apartado son fruto de una visita a la sede del MTE en el barrio Bicentenario en La Matanza (Figura 1), en diciembre de 2022 donde se entrevistó a su referente, dos responsables técnicos y tres capataces de obra. En un barrio de 270 familias, fue otorgado un subsidio para la construcción de 20 NH. La organización contaba con un censo previo que había realizado la SISU y la selección se dio a partir de datos georeferenciados de las variables habitacionales, socioeconómicas y características de los hogares a intervenir (cantidad de ambientes, estado de la vivienda, provisión de agua y acceso a electricidad). Asimismo, en mesas de trabajo de integración barrial, se tuvo en cuenta el grado de involucramiento de las familias en el proceso colectivo del mejoramiento barrial (Alvarez do Bomfim et al., 2022). Del registro previo con el que contaban, se advierte que un porcentaje alto de las viviendas eran de material y se encontraban revocadas y pintadas, mientras que un bajo porcentaje de ellas tipo casilla de chapa y madera. Si bien tuvieron en cuenta el registro de situación habitacional de todas las familias del barrio, priorizaron en la selección a integrantes de una cooperativa que posteriormente realizó las obras, y a militantes del movimiento social. Por otro lado, el proyecto, además de los NH, alcanzaba a 100 familias con instalaciones intradomiciliarias de electricidad.

Figura 1. Barrio popular Bicentenario, municipio de La Matanza



Fuente: elaboración propia en base a RENABAP, ARBA y WMS Google Earth.

La segunda entrevista se realizó en abril de 2023 a través de una reunión virtual con la referente del área social del MTE a nivel nacional y responsable de los proyectos en barrio La Cárcova, municipalidad de San Martín (Figura 2). El barrio cuenta con 4.400 familias y recibieron un subsidio para instalaciones intradomiciliarias de electricidad, equipamiento comunitario y la construcción de 30 NH. La organización decidió intervenir en un sector del barrio y priorizar las viviendas donde residen mujeres solas y personas con discapacidad, y también presencia de adultos mayores, particularmente en hogares unipersonales. Son “casos inmediatos que conoces o que trae una compa” expresó la referente, haciendo alusión al conocimiento previo de los habitantes y al trabajo territorial de la organización. La comunicación de los proyectos se limita a los canales habituales de interacción con los vecinos y no se lleva a cabo una divulgación activa del proyecto ni una evaluación de posibles nuevos casos.

**Figura 2.** Barrio popular La Cárcova, municipio de General San Martín



Fuente: elaboración propia en base a RENABAP, ARBA y WMS Google Earth.

### **Instrumento de selección: registro de criticidad habitacional**

El instrumento para el relevamiento denominado *Planilla de ponderación de criticidad habitacional*, parte de una tabla de datos de recolección cuantitativa y cualitativa de cada familia perteneciente al barrio El Caribe. La relación de los resultados obtenidos de los distintos indicadores pertenecientes a las dimensiones seleccionadas, permiten construir el índice de criticidad habitacional.

En el contexto de este trabajo se entiende por criticidad habitacional, a la situación en que se encuentran las viviendas de barrios populares, de acuerdo a la calidad constructiva y estructural, cantidad de espacios por habitante, estado y situación de los ambientes baño y cocina, acceso a servicios básicos de agua, cloaca y electricidad. Entonces, la criticidad habitacional se entiende como una variable compleja (Sautu et al., 2005) comprendida por 4 dimensiones cuyos indicadores constituyen

## ¿Cómo medir la criticidad habitacional en barrios populares de Argentina?

un índice. Este último, a modo de valor resumen, depende de criterios de ponderación teórico-metodológicos (Tabla 1).

**Tabla 1.** Sistema de variables, dimensiones, indicadores y categorías con ponderación.

Variable compleja	Dimensión	Subdimensión	Indicadores	Sistema de Categorías	% Ponderación
Criticidad habitacional	Hogar		Tipo	Si es una familia nuclear no suma criticidad Si tiene hasta 3 hijos suma 1, más de 3 suma 2 Si tiene hasta 3 hijos suma 1, más de 3 suma 2 Si es una familia Unipersonal no suma criticidad	10
			Hacinamiento	0: <= 3 personas por dormi 1: > 3 personas por dormi 2: > 5 personas por dormi	20
	Salud		Integrante con discapacidad	0: No hay integrantes con discapacidad 1: requiere algún tipo de cuidado especial 2: requiere de algún tipo de tratamiento 3: tiene dificultades motrices	5
	Vivienda	Características de la Vivienda	Materialidad	0: todo de mampostería 1: predominantemente mampostería 2: predominantemente casilla 3: todo casilla	10
			Estado	0: Bueno 1: Regular o Malo 2: Riesgo	15
			Cant. de hogares	Si son 2 hogares suma 1, si son mas de 2 hogares suma 2	5
		Usos de la Vivienda	Tipo de baño	0: al interior de la vivienda (cerrado) 1: afuera de la vivienda 2: no tiene	9
			Estado del Baño	0: bueno 1: malo	9
			Estado de la Cocina	0: tiene un espacio definido 1: no tiene espacio definido 2: no tiene	8
	Acceso a Infraestructura de servicios		Agua	0: tanque y distribución de agua fría y caliente 1: tanque y distribución agua fría 2: distribución de agua fría (boca/s adentro de la casa) 3. sin distribución (boca afuera de la casa, puede o no tener tanque)	3
			Cloaca	0. cámara séptica y pozo negro con losa 1. pozo negro con losa 2. pozo negro cubierto por chapas u otros 3. pozo negro descubierto 4. sin pozo negro, desagües a la intemperie	3
			Electricidad	Se trata de un sistema de categorías compuesto por acceso a red de servicio y estado de instalación intradomicilia: 0. tiene pilar e instalación completa con termica y disyuntor 1. tiene pilar e instalación completa sin termica y disyuntor o no tiene pilar y tiene instalación completa con termina y disyuntor 2. tiene pilar con instalación precaria o no tiene pilar y tiene instalación completa sin termina y disyuntor 3. no tiene pilar y tiene instalación precaria	3

Fuente: elaboración propia

La dimensión hogar incluye dos características: tipo de familia (nuclear, mono-parental o monoparental y hogar unipersonal) y hacinamiento (medido en personas por espacio para dormir). La criticidad tiene mayor valor cuando se trata de un hogar con un solo progenitor y determinada cantidad de hijos a cargo y/o cuando hay una mayor cantidad de personas compartiendo el mismo espacio para dormir. Se ponderó la relación de tipo de hogar con cantidad de infancias, además de la ocupación de espacio con cantidad de personas. Se considera que aquellos hogares donde la relación en las infancias y los adultos es mayor, revisten una situación de mayor vulnerabilidad social en tanto hay menos personas en edad económicamente activa.

La dimensión salud se mide a través de un único indicador: integrante con discapacidad o enfermedad. Se considera que hay mayor criticidad habitacional si algún integrante del hogar presenta una enfermedad o discapacidad que requiere de cuidados especiales, tratamiento o tiene dificultades motrices.

La dimensión vivienda se divide en dos subdimensiones: características de la vivienda y usos. Los indicadores relevantes son: materialidad (según tipo de construcción casilla o de mampostería de ladrillo o bloques), estado de la construcción (bueno, regular o en riesgo), cantidad de hogares en la vivienda, tipo de baño (interior, exterior o inexistente), estado del baño (bueno o malo) y estado de la cocina (con o sin espacio definido). La criticidad se suma cuando las características de la vivienda indican una mayor precariedad en su construcción, no estando sujeto al tipo de material utilizado ya que puede ser una vivienda de ladrillos en situación de riesgo de derrumbe, asimismo cuando son críticas las condiciones de higiene y salubridad.

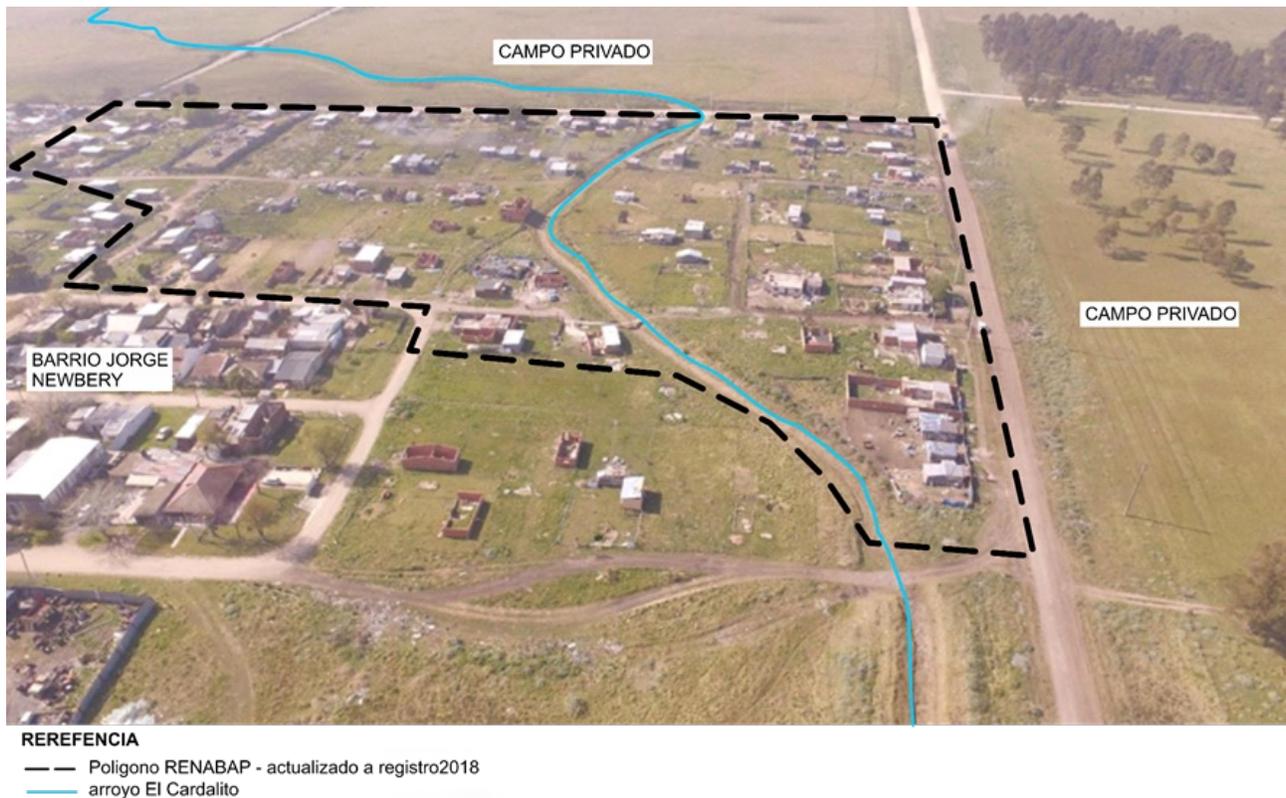
La cuarta dimensión, acceso a infraestructura de servicios, se mide a través de tres indicadores: agua, cloaca y electricidad. En este caso se considera la situación al momento de la encuesta de las instalaciones intradomiciliarias de agua (con tanque y distribución de agua fría y caliente; con tanque y distribución de agua fría; sin tanque y con distribución de agua fría; y sin tanque y sin distribución), electricidad (presencia o no de pilar de luz y tipo de instalación eléctrica) y cloaca (en este caso se pondera el estado del pozo negro y la seguridad del mismo, dado que el barrio no cuenta con red servida).

Cabe mencionar que no se tiene en cuenta la situación de tenencia de la vivienda como indicador de criticidad ya que, al ser un instrumento diseñado para su implementación en el contexto de obras de integración socio urbana de la SISU, las personas encuestadas están amparadas por el Régimen Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana (2022).

### **Implementación en el barrio El Caribe, Mar del Plata**

El barrio popular El Caribe (ID RENABAP 4249) se encuentra situado en la zona noroeste de la ciudad de Mar del Plata, limitando al norte con el barrio Jorge Newbery y al sur y al este con un campo privado (Figura 3). Comprende un poco más de 10 Ha, cuenta con 138 familias y 125 viviendas.

Figura 3. Barrio Popular El Caribe



Fuente: Elaboración propia

El barrio nació en el año 2015 siendo uno de los más jóvenes del ejido, por lo que se encuentra en un proceso de continuo crecimiento. Ha atravesado distintos procesos de urbanización popular y posterior implementación de políticas públicas de la participación de la comunidad organizada.

La organización del tejido responde a la lógica organizativa de los barrios y limitaciones contiguas. Se da la continuidad de calles y conformación de manzana tipo damero, con la particularidad que el barrio está atravesado por un brazo del arroyo El Cardalito. Este fenómeno natural le da un carácter singular al barrio, más allá de la característica geográfica, lo divide socialmente en dos sectores, zona norte y sur.

En el año 2020, a partir de una crecida del arroyo que dejó sin agua al sector sur, la Fundación, en articulación con el grupo de investigación CyTHAP, dio lugar a un proceso de negociación y lucha con la empresa municipal de servicio de agua, para acceder a los materiales y lograr extender la red de servicio para abastecer 39 familias (Cacopardo et al., 2021). Esta conquista fue posible por la implementación de un modelo de gestión interactoral, donde los vecinos y vecinas, ante la demanda

sostenida en las dependencias institucionales, lograron un paso más en el proceso de urbanización popular.

Tanto la Fundación como el grupo de investigación tenían previo trabajo con anclaje territorial en el barrio, en el seguimiento de distintos desarrollos de menor escala de mejoramiento de viviendas y espacios comunitarios, en el marco de un programa por autoconstrucción asistida.

Este antecedente, y el acompañamiento de la conquista del agua, permitió a la Fundación la presentación y ejecución de un proyecto de obras tempranas financiado por la SISU, desarrollado entre septiembre de 2021 y marzo de 2022, para la construcción de instalaciones intradomiciliarias de agua y electricidad, demanda y necesidad consensuada con los vecinos y vecinas. Por otro lado, la creación de mesas de integración barrial durante el desarrollo del proyecto de obras tempranas, dieron lugar a mapear distintos problemas urbano-ambientales como la inseguridad, la inexistencia de espacios públicos de recreación y las dificultades de tránsito peatonal por las veredas por anegación; esto incentivó la demanda de mejoras habitacionales.

Este marco dio lugar a la presentación de un nuevo proyecto, el cual fue desarrollado entre febrero y octubre de 2022, siendo aprobado en enero de 2023 e iniciada su implementación en marzo de 2023. El proyecto consta de la construcción de red peatonal, arbolado, equipamiento y playón deportivo, en todo el espacio público del barrio, y la construcción de 20 NH.

En enero de 2023 se ajustó el sistema de categorías y de ponderación de cada dimensión para componer el 100% del índice. Una vez realizada una verificación, con la primera aproximación del relevamiento en 5 familias, se planificaron de 3 a 4 visitas semanales en dos equipos de dos personas, para la realización del relevamiento, registro métrico y fotográfico de las viviendas.

El tiempo estimado por encuesta y registro métrico y fotográfico es de 20 a 30 minutos; al momento se lograron registrar 114 familias. El conocimiento previo de las familias por el antecedente de trabajo del grupo CyTHAP y de la Fundación, permitió agilizar el registro, y contar con una base de datos inicial.

Una vez realizada la encuesta, se elaboró un mapa con los polígonos de los lotes de cada familia relevada y se vincularon a la base de datos obtenidos. Esto permitió espacializar los indicadores en un mapa interactivo que tiene en cuenta los sistemas de categorías y determina criterios de color para cada caso. Por último, se establecieron criterios de ponderación para la configuración de un índice a través de los indicadores seleccionados.

Entre los indicadores con mayor ponderación (Tabla 1.), además del tipo de baño, que tal vez resulta explícito para el proyecto a ejecutar, encontramos el de hacinamiento (Figura 4.), antes mencionado. Este indicador da cuenta de una relación inadecuada entre el tamaño del hogar y tamaño de la vivienda, siendo pertinente una respuesta de ampliación de vivienda (Marcos et al., 2018) como es el caso del proyecto de NH

## ¿Cómo medir la criticidad habitacional en barrios populares de Argentina?

que se quería implementar. Los casos más extremos corresponden a hogares de 7-8 personas con un sólo ambiente para dormir en la vivienda.

**Figura 4.** Mapa de indicador de hacinamiento del barrio El Caribe



Fuente: elaboración propia en base a WMS Tiles © Esri

Adicionalmente, respecto a la dimensión del hogar fueron ponderados como ya se mencionó, los hogares monoparentales y monomarentales —estos últimos más frecuentes que los primeros— considerando que esta situación expone una doble carga donde un progenitor es responsable de todos los gastos y responsabilidades (Figura 5).

**Figura 5.** Mapa de indicador de tipo de hogar del barrio El Caribe



*Fuente:* elaboración propia en base a WMS Tiles © Esri

Otros indicadores ponderados fueron los correspondientes a las características de la vivienda: tipo de vivienda y estado (Figura 6). En este aspecto, nos encontramos con viviendas cuya situación constructiva es altamente deficitaria —en general casillas de madera, nylon y/o chapas reutilizadas— y para la cual el proyecto puede significar el núcleo base para el inicio de un proceso de vivienda progresiva.

Figura 6. Mapa de indicador tipo de vivienda del barrio El Caribe



Fuente: elaboración propia en base a WMS Tiles © Esri

En la figura 7 se muestra el mapa resultado del índice ilustrado en un gradiente de color. A partir de esto, se planificaron las primeras tres etapas de obra de tres NH y teniendo en cuenta distancias para cuestiones operativas de ejecución. Además del índice, el barrio cuenta con tres espacios comunitarios que también son tenidos en cuenta como prioridad.

El instrumento de la encuesta fue fundamental para tener un conocimiento acabado y en profundidad de la situación habitacional del barrio. La construcción del índice funcionó a modo de establecer prioridades, sin embargo, no da cuenta de situaciones dinámicas que pueden variar en un período muy corto de tiempo.

Figura 7. Mapa del índice de criticidad diseñado en el barrio El Caribe



Fuente: elaboración propia en base a WMS Tiles © Esri

## Conclusiones

Aquí se retoma el tema inicial sobre la incorporación de organizaciones sociales de base territorial como unidades ejecutoras de proyectos para la mejora de barrios populares y el aporte de una herramienta metodológica que ayude a diseñar un criterio de selección. Se intenta dar respuesta a los dos órdenes de interrogantes planteados y abordados en el cuerpo de resultados, y una reflexión sobre la contribución del índice de criticidad habitacional.

En primer lugar, en relación a los criterios de selección, se pone de manifiesto el papel preponderante que el Estado les otorga a las organizaciones sociales en el proceso de adjudicación de proyectos. En este sentido, el diseño de la política pública adopta una orientación delegativa, que confía en la capacidad y criterios de las

unidades ejecutoras, sin establecer parámetros comunes de guía para la selección. Resulta fundamental desarrollar un marco de trabajo que permita establecer criterios o parámetros comunes e incorporar aquellos emergentes de cada territorio particular.

En segundo lugar, sobre la valoración de las dimensiones para la definición de un índice, la construcción del instrumento y la elaboración de cada dimensión y sus correspondientes indicadores, implicó una reflexión acerca de qué datos resultan necesarios para conformar un índice de criticidad habitacional específico a la política a implementar.

Se realizó una primera aproximación a una ponderación de acuerdo a criterios teórico-metodológicos y al conocimiento previo del territorio. Poner a prueba este instrumento en otros barrios puede contribuir a enriquecer tanto los indicadores como el sistema de categorías planteado.

El índice de criticidad habitacional presenta algunas potencialidades que permitieron no solo medir datos micro espaciales con una perspectiva territorializada para la adjudicación del proyecto específico, sino es de gran valor para la gestión de otras políticas de intervención dirigidas a mejoramientos puntuales. Sin embargo, es preciso destacar que esta aproximación implica una tarea compleja y desafiante, que requiere de la revisión y la consideración de múltiples variables y factores contextuales, tanto políticos como sociales y culturales. En este orden de ideas, resulta fundamental una perspectiva crítica y reflexiva que permita la identificación de las dinámicas subyacentes y la formulación de propuestas concretas que se ajusten a las particularidades del territorio. De esta forma, se contribuirá a fortalecer las capacidades tanto del Estado como de las organizaciones ejecutoras, para el abordaje de problemáticas socio urbanas de manera eficaz y sostenible, en beneficio de la comunidad en su conjunto.

Para finalizar, en relación a las virtudes y limitaciones del instrumento empleado, conviene señalar que la implementación del registro ha contribuido significativamente a la obtención de información detallada acerca de la situación habitacional de los habitantes de un barrio popular en un momento determinado. Es importante destacar que la selección de este momento temporal específico ha permitido una comprensión más completa del territorio, lo que no implica considerar su trayectoria y dinamismo histórico. Es necesario tener en cuenta que el índice de selección no refleja otras complejidades que han emergido recientemente en el barrio, como son el accionar de grupos dedicados al narcomenudeo o los hechos de violencia vinculados a la vivienda, los cuales presentan diferentes grados de conflictividad y requieren un abordaje específico. De esta forma, ha sido posible identificar las particularidades y similitudes de las demandas, y su implementación a determinada periodicidad permitiría reconocer la dinámica territorial en el tiempo, así como es necesario atender a la multiplicidad de conflictos, tensiones e intereses.

A modo de propuesta y desafío, resulta imperativo abordar la interpretación del papel del Estado en lo que respecta a la implementación de políticas de integración sociourbana mediante el trabajo conjunto con organizaciones sociales u ONG. En

este sentido, es fundamental considerar la necesidad de desarrollar herramientas e instrumentos de selección de políticas públicas que se ajusten a las necesidades específicas del territorio en cuestión, desde una perspectiva territorial y de los actores sociales a través de una metodología común, pero con las particularidades que resulten pertinentes.

## Bibliografía

- Alvarez do Bomfim, F; Otero, M. & Zuñiga, C. (2022) Infraestructura y modos de habitar periurbanos. El caso del proceso de Integración Socio Urbana en el barrio Bicentenario. La Matanza, Buenos Aires (2020-2022) en I Encuentro virtual Territorios en Disputa.
- Brodersohn, V. (1999). Focalización de programas de superación de la pobreza. Derecho a tener derecho: infancia, derecho y política social en América Latina, 22.
- Cacopardo, F.A; Cusán, M.I; Blanco Pepi, M.; Mitidieri, L.A; Mumare, R. (2021) Estrategia de gestión para el acceso al agua: aportes al problema de la urbanización popular a partir experiencia en barrio caribe, Mar del Plata, Argentina. II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares, Universidad Nacional de Nordeste.
- Caldeira, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Society and Space*, vol. 35(1) 3–20.
- Clemente, A. (2017). La Participación social en las políticas sociales. Una necesaria revisión. *Medio Ambiente y Urbanización*, 86(1), 191-204.
- Cravino, M.C. y Gonzalez Carvajal, M.L. (2012) Criterios de asignación de viviendas y construcción de legitimidades en la implementación de programas de urbanización de asentamientos informales en el Gran Buenos Aires. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (2), 141-160.
- Degano, D. C. (2010). Del déficit habitacional a la vivienda pública, ¿o al déficit nuevamente, *Arquisur Revista*, ediciones UNL.
- Diaz y L'Huillier (2023). Un estudio sobre la política de reurbanización de villas en la ciudad de Buenos Aires: la integración sociourbana bajo reflexión. *Pilquen Vol. 26 N°1*, pp 89-115.
- Elinbaum, P. (2022). Heterotopías urbanas. Modalidades e innovaciones en la producción del espacio estatal porteño. *EURE vol.48 no. 144*.
- Gago, M. V., Mezzadra, S., Scolnik, S., Sztulwark, D. (2014). ¿Hay una nueva forma-Estado?: Apuntes latinoamericanos. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19 (66), 177-183 pp.
- Guevara, T.; Marigo, P. & Wallace, J. (2018). Integración urbana y políticas públicas: el caso del Registro Nacional de barrios populares de Argentina: Decreto N° 358/2017. *Oculm Ensaio*, *Revista de Arquitectura e Urbanismo*. Extraído de <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4183>

## ¿Cómo medir la criticidad habitacional en barrios populares de Argentina?

- Guevara, T. (2021). Movimientos populares y la Nueva Agenda Urbana. En Di Virgilio y Perelman (coords.). Desigualdades urbanas en tiempos de crisis. Santa Fé: Ediciones UNL; CABA: FLACSO; ISBN 978-987-749-282-8.
- Marcos, M.; Di Virgilio, M. M. y Mera, G. (2018). El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y áreas prioritarias de intervención intra-urbana. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, Vol .8 (1).
- Menazzi, L. (2022). Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 11(22), 479-501 pp.
- ONU-Habitat (2015). Déficit habitacional en américa latina y el caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Nairobi: ONU Habitat.
- Pirez, P. (2019). Hacia una perspectiva estructural de la urbanización popular en América Latina. *Revista Pensum*.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Enfoques Urbanos*, 1-21 pp.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología, Clacso, Buenos Aires.
- Scatolini, J. L., Duarte, J. I., & Giménez Hutton, T. (2019). Hábitat, un desafío de todos. Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral / Adriana Rofman ... [et al.] ; compilado por Adriana Rofman.-1a ed.-Los Polvorines Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016. 190 p. ; 21 x 15 cm.-(Cuestiones Metropolitanas ; 21
- Secretaria de Integración Socio Urbana (2023). Monitor de obras de Integración Socio Urbana. Consultado el 22 de noviembre de 2023. Recuperado de <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/3b5376df-428e-4cb6-bdf7-a20026dfa23a/page/muTcD>