

IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO. EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE TUCUMÁN, ARGENTINA

Claudia Gomez Lopez

Rosa Lina Cuozzo

Paula Boldrini

Resumen

En América Latina, la implantación del neoliberalismo como sistema económico ha llevado a un modelo de desarrollo con elevada heterogeneidad y desigualdad socioeconómica. De la mano de grandes cambios sociales y demográficos, las áreas urbanas experimentaron un acelerado desarrollo, crecimiento económico desigual en la distribución del ingreso, el aumento del desempleo y altos niveles de informalidad urbana.

Enmarcado en esta realidad la producción del espacio urbano, se llevó adelante a través de la gestión de tres actores sociales: 1. el mercado inmobiliario; 2. el Estado nacional y 3. los asentamientos informales.

De ellos, el estado cumple un rol fundamental en la construcción de la ciudad encauzando o restringiendo el desarrollo de ciertos espacios ya sea a través de la acción (implementación de políticas públicas, normativas, etc.) o de la omisión.

En un contexto en el que persiste la ausencia de planificación, la carencia de un marco que defina el modo de ocupación del territorio, impone la lógica del mercado inmobiliario como criterio urbanístico principal, incluso para las actuaciones de promoción pública de vivienda. Ello impacta de modo negativo en la ciudad en la medida que favorece la especulación en manos del sector privado, produce segregación residencial y desigualdad en el acceso al suelo puesto que amplios sectores quedan fuera del mercado formal. Lo cual se tradujo en la conformación de áreas diferenciadas dentro de la ciudad agudizando la separación entre sectores sociales.

A partir del 2003, en Argentina en virtud al crecimiento económico que se produce con posterioridad a la crisis 2001-2002, el Estado Nacional retomó los planes de vivienda a fin de dar solución al problema habitacional haciendo hincapié en programas de relocalización, radicación y regularización dominial de villas y asentamientos informales, articulando con trabajo cooperativo que implicaba la intervención una medida conjunta con el problema de desocupación.

A las existentes políticas habitacionales de construcción de viviendas ejecutadas por los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), se sumaron un conjunto de políticas sociales que articulan programas de diversos órdenes, nacional, municipal, provincial y del IPV. (Argentina Trabaja, Municipio+Cerca, PROMEVI, PROMEBA, etc) enlazando la problemática habitacional a la social.

Sin embargo estas medidas no revierten el sentido dominante que poseen las políticas públicas en materia de vivienda (del Río y Duarte, 2012) puesto que la construcción de viviendas sin

sustento normativo ni planificación¹³³, o la consolidación y regularización de asentamientos populares en áreas vulnerables, lejos de mitigar las desigualdades existentes, producen efectos negativos en la ciudad.

En este contexto, este trabajo analiza las consecuencias de las nuevas políticas habitacionales en el Área Metropolitana de Tucumán (AmeT), a casi 10 años de implementación de un conjunto de medidas sociales específicas, en teoría tendientes a la equidistribución del acceso al suelo urbano.

Abstract

In Latin America, the implementation of neoliberalism as an economic system has led to a development model with high heterogeneity and socioeconomic inequality.

The adoption of policies of liberalization, deregulation and economic flexibility, along with the withdrawal of the state of urban management, major changes occurred in the cities.

In the hands of great social and demographic change, urban areas experienced rapid development, uneven economic growth in the distribution of income, rising unemployment and high levels of urban informality.

Framed in this reality, the production of urban space, was carried out by the management of three social actors: 1. The real estate market; 2 and 3 the national state informal settlements.

Of these, the state plays a key role in building the city damming or restricting the development of certain areas either through action (implementation of public policies, regulations, etc.) or omission.

Therefore, in a context in which the lack of planning continues, the lack of a framework defining how land occupation imposes the logic of urban real estate market as the main criterion, even for actions of public housing development.

This impacts negatively on the city to the extent that speculation favors the private sector, produce residential segregation and inequality in access to land as large sections remain outside the formal market. Which results in the formation of distinct areas within the city exacerbating the gap between social sectors.

In Argentina, under the economic growth that occurs after the 2001-2002 crisis, the Federal Government returned home plans to solve the housing problem but with a twist to the social, to meet the needs of the most vulnerable sectors of society.

From being solely residential construction (turnkey system) executed by the Provincial Housing Institutes (IPV), policies will be passed to a set of social policies that articulate programs of various orders, domestic, municipal, provincial and IPV. (Argentina Works, Municipality + Close, PROMEVI, PROMEBA Law Pierri implementation of regularization, etc.) that link to social housing problems.

However, this has not had the expected results in relation to urban problems.

While the need for regional planning was promoted through the PET National and Provincial (Regional Strategic Plan), all implemented programs were developed without proper

¹³³ A pesar que se promovió desde el Estado Nacional, la necesidad de planificación del territorio a través del PET (Plan Estratégico Territorial) Nacional y Provincial, todos los programas implementados se desarrollaron sin un marco normativo.

management tools to define the criteria for the consolidation and development from the Federal Government city and thus ended conspiring against it, as a stage of collective life. The lack of training of local technicians, the use of these programs clientelitas purposes by local politicians and rampant corruption, contributed to aggravating the observed trends.

This suggests that the construction of new housing or consolidation or regularization of squatter settlements in vulnerable areas without legal justification and planning, far from mitigating the inequalities, negative effects on the city.

Under this hypothesis, this paper analyzes the impact of new housing policies in the Metropolitan Area of Tucumán (AMET), nearly 10 years of implementing a set of tending to the equal distribution of access to urban land social measures.

It is concluded that the actions taken by the State produced an increase and consolidate the processes of fragmentation and emerging socio-spatial segregation of Tucuman AMET.

Contexto histórico de las políticas habitacionales en Argentina

En Argentina, durante las décadas del 50-60 se impuso un modelo de desarrollo basado en la teoría de la modernización¹³⁴ que tuvo como ejes el desarrollo nacional y la diversificación industrial tendiente a lograr la sustitución de importaciones¹³⁵.

El Estado cumplía el importante rol de velar por los intereses públicos y era quien tenía la capacidad de interpretar las necesidades de la población y plasmarlo con el desarrollo del territorio, comportándose como un actor activo en la redistribución de los bienes sociales, entre ellos la vivienda considerada como un derecho para la población. Bajo este denominado “Estado de Bienestar” el país tuvo un nivel aceptable de desarrollo, el PBI más alto en América Latina y ofrecía a nivel social una buena integración socioeconómica de la población, movilidad social, una clase media muy expandida, y la permanente incorporación de los pobres al mercado de trabajo (Gómez López, 2000).

Como efecto no deseado de este paradigma de desarrollo, este período se caracterizó por grandes migraciones de la población rural hacia las ciudades, a raíz de la disminución de la demanda de mano de obra ocasionada por la alta tecnificación del campo y de la fuerte atracción que ejerció la instalación de industrias en las áreas urbanas.

Ello se tradujo en un acelerado proceso de crecimiento de las ciudades que llevó a una mayor demanda de vivienda y a un consecuente incremento del déficit habitacional, alcanzando a la gran mayoría de la población durante este período. Para hacer frente al déficit habitacional, se crea en 1972 el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) y posteriormente en 1973 el Instituto Nacional de la Vivienda. Esta institución, dependiente del Ministerio de Bienestar Social tuvo como objetivos la formulación y desarrollo de programas de viviendas y el manejo y administración del FONAVI. Con posterioridad, en 1977 se sanciona la Ley FONAVI N° 21.581 planteando la descentralización de estos recursos, que pasaron a ser administrados por los

¹³⁴ Wagner define modernización como “el pasaje de sociedades tradicionales preponderantemente agrarias y rurales a sociedades modernas preponderantemente industrializadas y urbanas” (Fernández Wagner, 1999).

¹³⁵ “En la Argentina se ha aceptado casi unánimemente que la sustitución de importaciones se inicia con posterioridad a la crisis de 1929, debido a las modificaciones en el comercio internacional...El efecto de tal proceso fue el surgimiento de industrias livianas orientadas a sustituir las importaciones que entonces el país no podía costear” (Paolasso, 2004: 80).

Institutos de Viviendas de cada provincia, quienes se encargaron de relevar las necesidades habitacionales en sus distritos y confeccionar los proyectos, licitar, administrar y controlar las obras.

Durante esta período hasta 1989, se aplicó en el país una política habitacional, denominada *convencional* (Barreto, 2012) la cual tuvo el triple objetivo de generar empleo, sostener la industria de la construcción y realizar viviendas de bajo costo para cubrir el déficit existente. Esta política se caracterizó por la construcción de viviendas colectivas en grandes conjuntos habitacionales, con una alta densidad y mediante el sistema denominado “llave en mano”, es decir vivienda terminada. (Wagner, 1999)

La inversión se llevó a cabo mediante dos fuentes de financiación, el Instituto Nacional de Viviendas que administró los Fondos Nacional de Viviendas (FONAVI) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN) creado en 1886 (Gómez López, 2000; Barreto, 2012). Cada uno de ellos destinados a distintos sectores de población: aquellos con capacidad de ahorro pero que requerían financiamiento a largo plazo, serán atendidos por el BHN obrando de esta manera como banca pública con fin social y a los sectores de población con recursos insuficientes para acceder a las operatorias del BHN se les destina el FONAVI.

Esta política dio acceso a la vivienda a los sectores más bajos de la escala de asalariados formales¹³⁶ que no podían acceder por medios propios a una vivienda en el mercado, pero no alcanzó a los más pobres, los que vivían en asentamientos irregulares o en viviendas precarias que fueron los excluidos de las políticas públicas.

Hacia finales de la década de los 1980, se produjo una profunda crisis política que afectó directamente a la construcción de vivienda y produjo la progresiva extinción de los capitales dirigidos a la inversión inmobiliaria con fines habitacionales, hundiendo al sector en una prolongada crisis y paralización. La oferta pública se filtró hacia “arriba” hacia sectores sociales con mejor capacidad adquisitiva mientras que las acciones públicas dirigidas a atender las necesidades habitacionales de la población pobre tuvieron un carácter parcial y coyuntural y no llegaron a proyectarse como políticas oficiales, debido a que estuvieron enfocadas más a estimular la actuación de las empresas contratistas que en ofrecer una respuesta al acceso a la vivienda de los sectores populares. (Yujnovsky, 1984).

Con la llegada de la globalización y la imposición del neoliberalismo en la década del 90 en Argentina, se producen grandes cambios estructurales en estrecha vinculación con las tendencias económicas a nivel mundial. Estas transformaciones iniciaron una nueva lógica de distribución y calificación de los espacios urbanos y del hábitat (Castells, 1996). Desde el punto de vista territorial se agudizaron los desequilibrios regionales y la configuración espacial centralista e inequitativa pues las inversiones en infraestructuras y equipamientos se concentraron en las regiones económicamente competitivas abandonando aquellas consideradas económicamente inviables.

La consolidación de este modelo, se produjo durante la administración de Menem (1983-2001) donde se implementaron la reforma del estado, la desregulación económica, la privatización y concesión de empresas estatales y servicios públicos, y la estabilidad monetaria. Junto con la privatización de los servicios se produjo el debilitamiento de las políticas públicas dominantes en las décadas anteriores. Alejado del Estado de Bienestar, el Estado disminuyó sus acciones directas sobre el territorio y pasó a actuar como promotor del mismo, según las necesidades

¹³⁶ La exigencia de la contribución del 5% de las remuneraciones y del 20% para autónomos, excluye del sistema aquellos que no participan de un empleo formal.

del capital privado que se convirtió en el principal actor del proceso de producción y reorganización del espacio. (Ciccolella, 1999). De esta manera, dejó de ser un *productor de viviendas* y se transformó en *facilitador* de un sistema habitacional donde la vivienda dejó de ser un derecho social y se transformó en un bien de acceso por el mercado. (Barreto, 2012). El concepto de planificación urbana se debilitó, priorizándose la visión económica antes que la función social. El Estado ha dejado de ser el protagonista del hecho urbano y de su relación con los privados aparecen nuevas formas de gestión y producción del suelo urbano, donde el sentido del interés público surge de la concertación de intereses y presiones entre actores públicos y privados.

El accionar público nacional se reinicia, en un marco de privatización de las acciones, de desregulación de la industria de la construcción, de reactivación del crédito hipotecario de largo plazo, apoyado por la estabilidad monetaria y un fuerte incentivo hacia el sector privado que se tradujo en el fortalecimiento de aquellos grupos insertos en el nuevo escenario económico. También se produjo una nueva organización administrativa, donde se descentralizaron las competencias hacia gobiernos provinciales y municipales, creándose el Consejo Nacional de las Viviendas (Ley 24.464/1995) que federalizó la política habitacional.

Asimismo, se reformó el FONAVI en algunos aspectos tales como la tenencia de las viviendas (se estimuló la propiedad privada), las tipologías utilizadas (se dejaron de construir grandes conjuntos de viviendas colectivas, para impulsar pequeños conjuntos de viviendas individuales) y la incorporación del capital privado en la financiación de programas, los cuales pasaron a ser cofinanciados.

Las acciones implementadas llevaron a una disminución del déficit habitacional, pero sin embargo, amplios grupos sociales urbanos y rurales se mantuvieron excluidos del acceso a las facilidades habitacionales tanto del mercado privado como de la oferta pública. En ello, ha influido proceso de empobrecimiento de la clase media, la precarización del empleo, la devaluación de los salarios y el aumento de la marginalidad.

Según Barreto, lo novedoso de las reformas en la política habitacional de los años 90 fue la creación de una serie de programas nuevos fuera de la estructura tradicional del FONAVI con el financiamiento de organismos internacionales de crédito (BID, Banco Mundial, etc). Estos impulsaron acciones no convencionales hasta entonces, tales como regularización dominial de tierras, provisión de infraestructura, urbanización de villas y asentamientos, mejoramientos de viviendas precarias, implementadas en el marco de nuevas políticas sociales destinadas a la creciente pobreza que surgió de los ajustes estructurales.

Esta nueva política operó desde el paradigma del desarrollo social, con una concepción más multidimensional y heterogénea de la pobreza, fomentando la participación de los destinatarios. Algunos gobiernos provinciales, a través de la nueva estructura descentralizada del FONAVI también implementaron programas similares.

Con la crisis 2001-2002, la obra pública se paralizó. Las provincias utilizaron los recursos del FONAVI para pagar los sueldos. Las obras se paralizaron en consonancia con una gran inmovilización financiera.

Fue entonces que...*en un marco de duros indicadores sociales*¹³⁷, *con 54% de la población bajo línea de pobreza, con niveles records de desempleo, y precariedad laboral, el estado*

¹³⁷ Según Censo 2001 (INDEC) de 310.000 hogares en la provincia de Tucumán, 103.000 hogares están categorizados CALMAT III y 28.000 CALMAT IV. Lo que quiere decir que aproximadamente el 40% del parque habitacional es deficitario.

lanza una política de obras públicas tipo neo-keynesiano, la cual incluía un importante programa de construcción de viviendas sociales (Wagner, 2010: 18).

A partir del 2003, el nuevo gobierno decidió dar un giro respecto a las políticas públicas, las cuales se focalizaron a partir de entonces en las franjas sociales más desfavorecidas, propiciando una serie de políticas destinadas a la recualificación de los hábitats.

Por este motivo, un importante número de los programas que se aplicaron estuvieron destinados al mejoramiento habitacional de los sectores excluidos del mercado inmobiliario, mediante acciones destinadas a la dotación de infraestructura, las urbanizaciones de las villas, la recuperación, rehabilitación o completamiento de las instalaciones, y la regularización de las condiciones dominiales de terrenos.

Otro giro consistió en la incorporación para la ejecución de obras, a los sectores no formales de la construcción tales como las cooperativas formadas por beneficiarios de Planes Sociales, cuya formación se alienta.

Estas políticas se llevan a cabo comandadas desde la Secretaria de Obras Publicas de la Nación bajo un sistema descentralizado en el que las provincias a través de sus institutos son las que brindan asesoramiento y articulan los programas con las cooperativas brindando apoyo técnico.

De este modo, el gobierno nacional vuelve a adquirir un rol activo a través de la implementación de los Programas Federales de Vivienda (PFV) implementados a partir del 2004, los cuales tuvieron la triple finalidad de movilizar la economía, el mercado de construcción y la capacidad de generar empleo genuino (Wagner, 2012), e incorporaron un rol asociativo entre el sector público junto al comunitario en la gestión y ejecución de proyectos o programas habitacionales.

Cambios y continuidades en la política habitacional a partir del 2003

Como se mencionara anteriormente, a partir del 2003, se produjo un cambio en las políticas habitacionales. El programa FONAVI, iniciado en el año 1977, continuó implementándose aunque con menor importancia, debido a la ejecución de nuevos programas con un enfoque más social.

Estos programas¹³⁸ están explicitados en el cuadro N° 1

¹³⁸ FUENTE: www.viviendas.gob.ar

Cuadro N°1. Síntesis de los planes implementados a partir de 2003.

PROMHIB		Grupos vulnerables		Mejorar las condiciones del hábitat
PROGRAMA	AÑO INICIO	DESTINATARIOS	REQUISITOS	OBJETIVOS
FONAVI	1977	marginalidad de Población de sin viviendas pequeñas poblaciones, áreas rurales. Sin acceso al crédito	Vivienda única. Nivel ingreso mínimo	Facilitar el acceso a las viviendas básicas o el completamiento de viviendas recuperables
REACTIVACION I Y II	2003/2004	Comunidades aborígenes		Reactivación de los planes financiados por FONAVI que están paralizados.
PROMEBA	1997	Segmentos más pobres de la población: villas Hogares de bajos ingresos, asentamientos, barrios precarios.	Estar en tierras con factibilidad de Nivel Ingreso regularización. Tener NBI y bajo líneas de pobreza.	Mejorar la calidad de vida de obra construida. la inclusión urbana y social de los hogares pobres. Reactivación del sector habitacional de la población que reside en villas. Disminuir el déficit habitacional. General empleo. Consolidar a la población en el lugar que habitan Disminuir los niveles de pobreza, hacinamiento y Satisfacer las necesidades ambientales. Mejorar las condiciones sanitarias habitacionales de los sectores más pobres del país.
FED SOLIDARIDAD	2004/2005	Regiones más castigadas del país. Provincias más afectadas por la desocupación.	Carecer de vivienda Ingresos mínimos.	Generar empleo para superar la crisis laboral y social
PROPASA	1999	Pequeñas municipalidades y comunas rurales y mayores niveles de pobreza y mayor NBI.		Provisión de agua potable, construcción de plantas de tratamientos, desagües cloacales, planta de efluentes cloacales y realización de equipamientos de mitigación.
PROMEVI PROSOFA	2003	Sectores de Población que requieren de terminación o mejoramiento de vivienda	Ingresos con NBI 40%	Cubrir las necesidades de las viviendas localizadas en terrenos siguientes categorías: no inundables que requieren: saneamiento básico; agua potable; terminación, ampliación o salud, educación y uso comunitario.
EMERGENCIA PROCREAR HABITACIONAL	2003	Hogares con Población de clase media. nivel de Ingreso mínimo familiar. Grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad.	Ser beneficiarios en blanco del Plan Jefes/Jefas hogar o desocupados. Integrar una cooperativa de trabajo.	Contribuir al desarrollo y atender las necesidades mejoramiento de las condiciones habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional. vivienda e infraestructura básica. Impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas y su programa Jefes/jefas hogar efecto dinamizador. mediante la formación de cooperativas. Generar empleo en todo el país mediante mano de obra directa e indirecta. Mejorar simultáneamente el problema habitacional y brindar una salida laboral.

EL CASO DE TUCUMAN

Características del área de estudio

El área metropolitana de Tucumán (AmeT), considerada por diversos investigadores una *ciudad intermedia* de Argentina (Mansilla, 1997; Mertins, 2000; Paolasso, 2011), es la cabecera de la región del NOA Argentino, ocupando el sexto lugar a nivel nacional y es la ciudad de mayor jerarquía del territorio provincial. Contiene una población que ya alcanza el millón de habitantes (INDEC, 2010) sobre una superficie aproximada de 18.000 ha y presenta una elevada densidad de población (50Hab/km²). Se encuentra en un proceso de metropolización, involucrando desde el punto de vista de la gestión territorial un conjunto de administraciones diversas (en este área intervienen seis municipios y veinte Comunas Rurales) caracterizadas por disparidades, superposición de responsabilidades y competitividad entre ellas.

Al igual que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la expansión urbana del AmeT se ha desarrollado de modo acelerado, sin planificación ni instrumentos normativos en la gestión del suelo. El análisis de la expansión del área Metropolitana de San Miguel de Tucumán entre los años 1972 y 2010 muestra un gran incremento del suelo urbano, donde la ciudad, paso de 6349 ha de suelo urbano a 18150,77 has en 38 años lo que supone un área de incremento metropolitano de 11.801,77 ha (Gómez López et al, 2010).

Las políticas habitacionales implementadas en el área de estudio

En Tucumán, el organismo estatal promotor de políticas y programas habitacionales es el Instituto Provincial de Vivienda - IPV, que fue creado en 1969 a partir de la Ley Provincial N°3.619, como entidad autárquica dependiendo del Poder Ejecutivo Provincial a través del Ministerio de Bienestar Social.

Del total de suelo urbanizado en el AmeT, se puede observar que el suelo producido por promociones públicas de vivienda alcanza, desde 1972 a 2010, las 1024,94¹³⁹ has.

En el accionar del estado existen distintas etapas a partir de la creación del IPV. En una primera etapa las políticas habitacionales se llevaron a cabo mediante conjuntos habitacionales de tamaño diverso¹⁴⁰, donde se pueden distinguir desde grandes polígonos de viviendas colectivas hasta pequeños conjuntos de viviendas individuales, concretadas mediante el sistema denominado "llave en mano" es decir vivienda terminada.

En cuanto la elección de las localizaciones, las actuaciones públicas promovieron la urbanización de áreas y sectores periféricos, generalmente con problemas ambientales y de accesibilidad. Ello incidió en el crecimiento de la mancha urbana imponiendo un uso muy extensivo de la misma, desarrollando una periferia con densidades bajas.

En esta etapa, las actuaciones públicas estuvieron destinadas a dos sectores sociales claramente diferenciados: 1. Clase media y media alta, que pueden acceder a un crédito, demanda cubierta en principio por el BHN y por los bancos privados sobre todo a partir de las medidas de liberalización del mercado hipotecario. 2. Sectores de menores recursos que no puede acceden a créditos privados fundamentalmente a través del Instituto Provincial de la Vivienda.

¹³⁹ Gómez López et al. 2010

¹⁴⁰ Gómez López. 2000

A partir del 2003 se produjo el cambio en el rumbo de las políticas públicas, con lo cual los nuevos planes que se implementaron se focalizaron en los sectores más desfavorecidos, con la finalidad principal de la recualificación de los hábitats. Los programas en su mayoría estuvieron destinados a la dotación de infraestructura y a las urbanizaciones de las villas, buscando la recuperación, rehabilitación y mejoramiento de las viviendas y sitios de emplazamiento de las mismas. Otro aspecto importante fue la regularización de las condiciones dominiales de terrenos. Para ello se utilizó como mano de obra a los beneficiarios de Planes organizados mediante cooperativas.

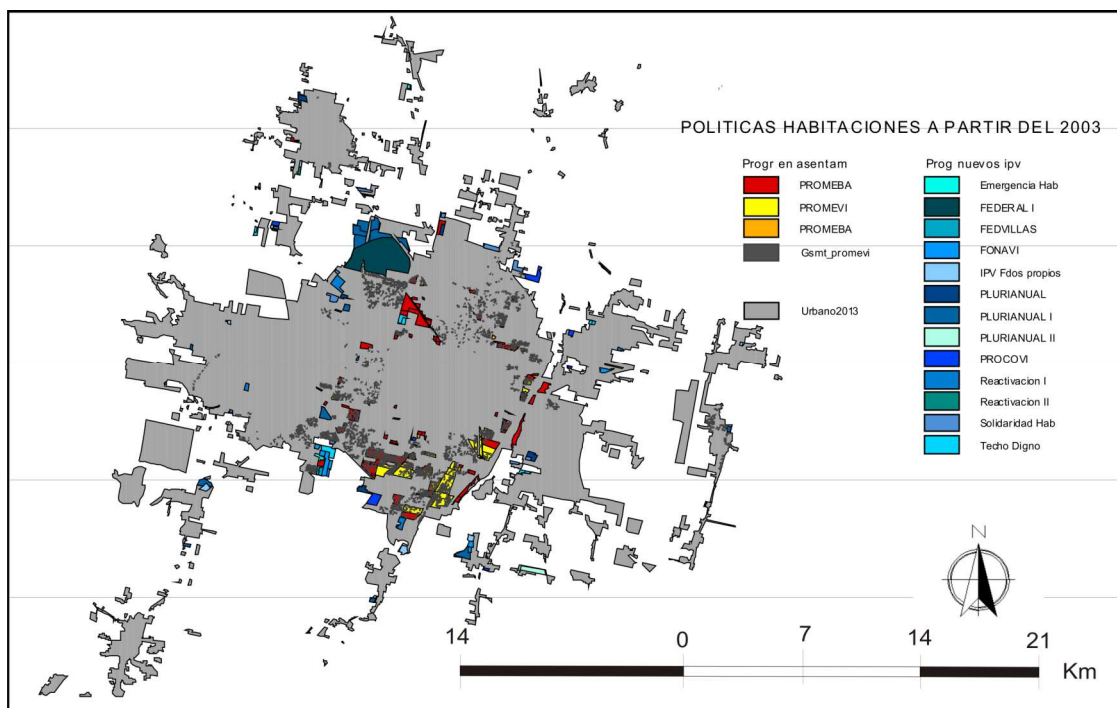
De los nuevos planes nacionales que ya fueron mencionados anteriormente, en la provincia de Tucumán se aplicaron los siguientes:

- PROGRAMA FEDERAL
- PROGRAMA DE REACTIVACIÓN FONAVI I Y II
- EMERGENCIA HABITACIONAL:
- SOLIDARIDAD HABITACIONAL:
- PROMEVI
- PROMEBA y complemento PROMEBA.

También se implementaron los siguientes planes:

- PROGRAMA DE RECURSOS PROPIOS.
- PROGRAMA ARRAIGO.
- PROCOVI. Programa Federal de Construcción de Viviendas.
- PROGRAMA FEDERAL PLURIANUAL

Figura 1. Localización de obra de vivienda pública



Fuente: Datos del Instituto Provincial de Vivienda de Tucumán, año 2013

Análisis crítico de las actuaciones desarrolladas y sus consecuencias en la ciudad

De trabajos anteriores realizados por las autoras¹⁴¹, donde se analizan la relación entre la localización de los diferentes modos con que se produce la expansión de la ciudad y los principales problemas ambientales del área urbana, se puede observar que un importante número de barrios de vivienda pública (30%) se localizan en suelo no apto para urbanización porque presentan algún conflicto ambiental.

Particularmente se pueden reconocer problemas de accesibilidad y desarticulación con respecto al resto de la ciudad y problemas derivados de la localización en áreas no aptas para la urbanización.

En relación al primer aspecto, los criterios locacionales seguidos por los emprendimientos públicos de vivienda al igual que etapas anteriores, mantuvieron una ubicación en áreas periféricas generalmente carente de infraestructura, de servicios y equipamientos y próximas a barreras urbanas. Ello ha contribuido a reforzar el problema de fragmentación socio-espacial y la falta de integración. Ejemplo de ello son las actuaciones ubicadas hacia ambos lados de los canales de desagüe Norte y Sur, sobre las márgenes del Río Salí y autopista de circunvalación. Lo mismo sucede con las intervenciones que se realizaron en el Municipio Las Talitas divididas del espacio urbano por la presencia del Canal Norte y de la autopista.

En relación a la capacidad de soporte y habitabilidad de los terrenos elegidos para ejecutar obra pública, el estado ha consolidado mediante los nuevos Planes numerosas urbanizaciones populares localizadas en áreas no aptas para la urbanización entre los que se pueden mencionar los asentamientos ubicados en el sector norte de la ciudad hacia ambos lados del Canal de desagüe Norte que al igual que las ribera oriental y occidental del río Salí, constituyen zonas altamente degradadas ambientalmente, con basurales y vertidos domiciliarios e industriales. El 64% del área total de esta tipología¹⁴², se localiza en áreas de riesgo. De esta manera, la intervención del estado mediante los nuevos planes habitacionales, y a través de la regularización y consolidación de asentamientos ha contribuido a perpetuar áreas de marginalidad en los espacios más degradados de la ciudad.

Asimismo, se analiza la localización de la obra pública ejecutada entre 2003 y 2013, en función de las áreas de mayor o menor categoría residencial. Se considera que las áreas ocupadas principalmente por asentamientos informales corresponden a sectores de escaso valor inmobiliario (y elevados problemas ambientales), y las áreas ocupadas por urbanizaciones cerradas -por el contrario- corresponden a sectores de elevado valor inmobiliario, ecológico (lindero a la Sierra de San Javier), y consolidado desde el punto de vista urbano.

De esta forma la lectura paralela permite reconocer que las nuevas obras de vivienda profundizan las condiciones de fragmentación, en tanto los sectores populares no solo se consolidan en áreas de baja calidad ambiental, y los sectores acomodados se mantienen sin otras intervenciones significativas en el área de alto valor inmobiliario que ya ocupaban, tal como se expresa en la figura 2. Asimismo las clases medias ocupan masivamente áreas que perjudican el sistema pluvial urbano integral, en tanto se localizan sobre el pedemonte considerado terrenos valiosos para la absorción de agua de lluvia.

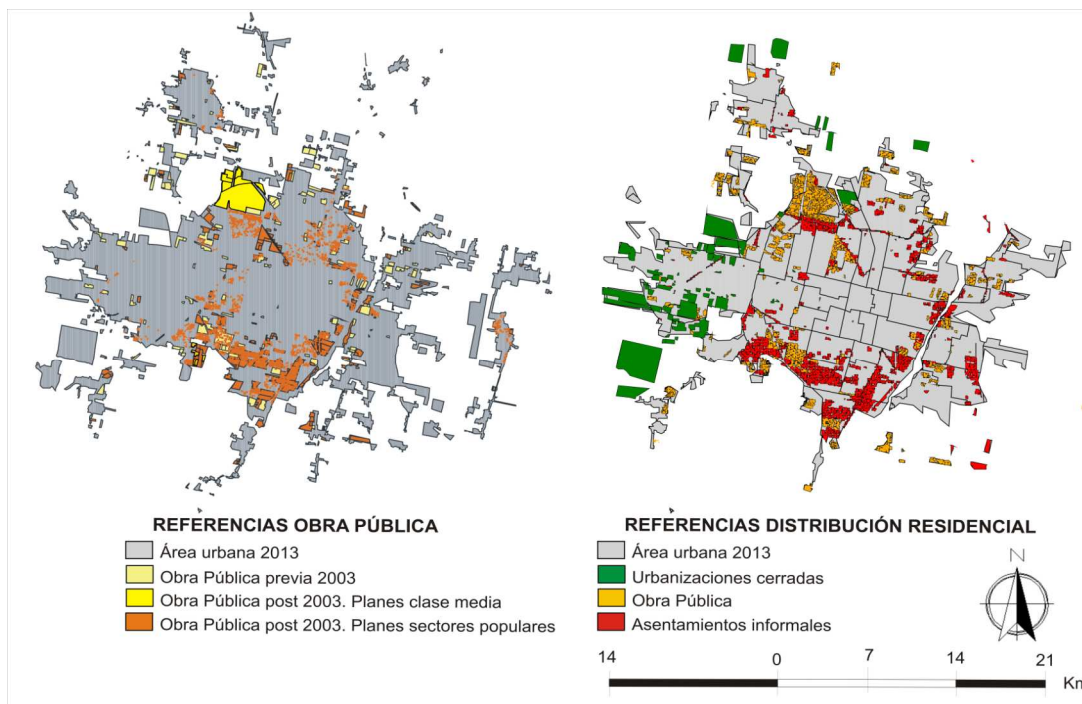
¹⁴¹ El trabajo “Cambios y tendencias en los usos de suelo urbano del Área Metropolitana de San Miguel De Tucumán” realizado por GÓMEZ LÓPEZ C, CUOZZO RL, BOLDRINI P.(2010) analiza estos aspectos.

¹⁴² Gómez López op cit.

En general, la concentración de las obras de vivienda pública permite identificar un criterio orientado a la diferenciación de áreas dentro del mismo aglomerado, en lugar de contribuir a una mixtura que permita bajar el precio del suelo de los sectores de mayor valor inmobiliario y al mismo tiempo configurar una ciudad menos fragmentada.

Figura 2. Localización de obra de vivienda pública 2003-2013

Localización de sectores sociales según tipologías residenciales



Fuente: producción propia en base a imágenes satelitales Landsat 2013

Y datos del Instituto Provincial de Vivienda de Tucumán, año 2013.

Por lo cual podemos observar que la obra pública ejecutada en la última década, promueve la consolidación de áreas desiguales en la configuración del espacio urbano del AmeT.

CONCLUSIONES

La promoción pública de vivienda ha pasado por diversas etapas. Hasta los 80 predominan políticas de construcción de vivienda llave en mano con baja producción (escaso número para cubrir el gran déficit existente) pero que tuvieron un fuerte impacto en el crecimiento de la ciudad. Su localización en la periferia, en terrenos alejados del continuo espacial, direccionó e influyó en el crecimiento de la ciudad, favoreciendo un desarrollo expansivo del área urbana, generalmente desarrolladas mediante grandes conjuntos de viviendas colectivas y de elevada densidad.

A partir del 83, con el advenimiento de la democracia, comienzan a desarrollarse políticas alternativas buscando la densificación de las áreas consolidadas. Las actuaciones

desarrolladas por el Banco Hipotecario Nacional por ejemplo, promovieron el completamiento de la trama urbana financiando conjuntos de hasta 50 unidades que buscaron necesariamente, localizaciones más centrales y con provisión de infraestructuras-

Durante este período se agudizó un problema que ya se vislumbraba en etapas anteriores, el creciente número de asentamientos marginales que surgen como expresión del gran déficit habitacional existente. Para atender a esta situación, comenzaron a desarrollarse emprendimientos alternativos implementados en cooperación con ONGs y otras organizaciones sociales que buscan alternativas más masivo.

Con la crisis económica de los 90 y la implementación del ajuste económico estructural de las políticas neoliberales se produce el fin del intervencionismo estatal, con la drástica reducción de los programas de vivienda. El abandono del Estado de su rol de gestor de la ciudad y el libre juego de mercado, redundó en el crecimiento exponencial de los asentamientos populares en las ciudades, debido a la gran masa de población que quedó excluida del sistema formal de acceso a la vivienda.

A partir del año 2003-4, se produce un giro en las políticas habitacionales, las cuales se desarrollaron a partir de la implementación de planes de mejora y recualificación del hábitat mediante sistemas cooperativos.

Sin embargo no se alcanza a resolver el problema habitacional. Entre las razones que explican la falta de éxito de las políticas aplicadas es la ausencia de instrumentos adecuados de gestión que establezcan criterios para la consolidación y desarrollo de la ciudad. Esto se evidencia a gran escala con la carencia de un plan general que revierta la primacía del actor inmobiliario en relación al Estado o los intereses comunitarios. La utilización de estos programas con fines clientelitas por los políticos locales y la corrupción imperante, contribuyeron a agravar las tendencias observadas.

Por otro lado se hace evidente en la ciudad una fragmentación y división socio- espacial. Ello se observa en la localización de las intervenciones en zonas periféricas de la ciudad o en la consolidación mediante los nuevos planes “bien intencionados” de regularización y consolidación de viviendas en los espacios más degradados de la ciudad, contribuyendo a perpetuar áreas de marginalidad. En contraposición los espacios de calidad ecológica, que son ocupados por los sectores sociales con mayores recursos, sin ocupación de suelo significativo para la ejecución de vivienda pública.

Con ello se comprueba que el mercado de suelo continúa produciendo de manera preponderante la configuración de la ciudad. Esto se debe a que el accionar estatal no se realiza en un marco de planeamiento territorial que oriente el crecimiento urbano a fin de lograr un desarrollo armónico y sustentable de la ciudad, alentando la utilización del territorio en función de su capacidad de acogida y asegurando un acceso igualitario de los distintos sectores sociales al suelo urbano.

Bibliografía

BARRETO MIGUEL ÁNGEL. 2011. Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). Universidad del Nordeste. Argentina.

BOLDRINI PAULA. 2011. Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y letras UNT.

CLICHEVSKY NORA. 2003. *Territorios en transición. Políticas públicas y transformaciones metropolitanas*. Editores: Queiroz Ribeiro, L. Bragos, O. UNR. Rosario. 2003. Argentina. ISBN- 950-673-360-0.

FERNÁNDEZ WAGNER RAÚL, 1999. "Políticas de desarrollo y políticas de vivienda en América Latina". En *Formación y evaluación de políticas y programas socio habitacionales*. Material de apoyo del curso de posgrado Formulación y Evaluación de políticas y Programas Socio habitacionales. FAU. UNT. Tucumán, Argentina.

FERNÁNDEZ WAGNER RAÚL. 2010. *Transformaciones recientes del espacio residencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Políticas públicas y mercados*. 8° Bienal del Coloquio de transformaciones territoriales "Territorio y territorialidades en movimiento". Buenos Aires, 25 al 27 de Agosto. Comité de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM)

FERNÁNDEZ WAGNER RAÚL. 1999. "Políticas de vivienda en Argentina. Deuda social y urbana en la transición de los 90". En *Formulación y evaluación de políticas y programas socio-habitacionales*. FAU. UNT. Tucumán, Argentina.

GÓMEZ LÓPEZ C, CUOZZO RL, BOLDRINI P. 2010. *Cambios y tendencias en los usos de suelo urbano del Area Metropolitana de San Miguel De Tucumán*. En "Ecología de una interfase natural-urbana. La Sierra de San Javier y el Gran San Miguel de Tucumán". Capítulo 10. Editorial de la Universidad Nacional de Tucumán. Argentina.

GÓMEZ LÓPEZ C. 2002. *Influencia de la Promoción pública de vivienda en el desarrollo de la mancha urbana de la ciudad de San Miguel de Tucumán. Elementos para la comprensión de su estructura urbana.*, Serie Tesis doctorales, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.

INDEC 2001. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, Resultados provisionales total del país. Dirección Provincial de Estadística.

INDEC 2010. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. www.indec.gov.ar

MANSILLA S. 1992. "La ciudad de San Miguel de Tucumán. Etapas en su crecimiento". Boletín de Estudios Geográficos, vol. XXV – 89. VII Jornadas Cuyanas de Geografía. Mendoza,

MANSILLA, S. 1997. Crecimiento urbano y marginalización. El caso de San Miguel de Tucumán. Serie Urbana: Ciudades Intermedias, pp. 61-72.

MERTINS, G. 2000. Ciudades medianas en América Latina: criterios, indicadores y el intento de un modelo de su diferenciación socio-espacial y funcional. *Espacio y Desarrollo*, 12: 123-140.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. 2010. *Umbral de un siglo. Una historia de la vivienda social en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. 2008. *Plan Estratégico Territorial. 1816- 2016. Argentina del Bicentenario. Avance 2008*. Buenos Aires, Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. 2010. *Secretaría de Obras Públicas. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*. www.viviendas.gob.ar

PABLO CICCOLELLA. 1999. Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Revista EURE* V.25 n.76. Santiago De Chile. Chile. ISSN 0250-7161

PAOLASSO, P., MALIZIA, M., LONGHI, F. 2011. Vulnerabilidad y segregación socio-espacial en el Gran San Miguel de Tucumán. Tucumán, en prensa.

PAOLASSO, PABLO. 2004. *Los cambios en la distribución espacial de la población en la provincia de Tucumán durante el siglo XX*. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán.

YUJNOSVKY OSCAR. 1974. *Revisión histórica de la política de vivienda en la argentina desde 1880*. En revista Summa N°72. pp13/18, Buenos Aires, Argentina.

YUJNOSVKY OSCAR. 1984. "Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-81". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.