



Código ISSN N° 2618-4621

ACTAS Y COMUNICACIONES UNGS

4to Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos

**Transformaciones metropolitanas en América Latina.
La investigación frente a nuevos escenarios**

2 y 3 de octubre de 2019

TOMO III: Ejes 3, 4 y 5

**Alejandra Potocko
(Coordinación Editorial)**

**Secretaría de Investigación
Universidad Nacional de General Sarmiento**

Juan M. Gutiérrez 1150 - B1613GSX
Los Polvorines - Provincia de Buenos Aires
República Argentina

Tel. (54) (11) 4469-7530 – Int. 7530
Correo electrónico: actas@@campus.ungs.edu.ar
<https://www.ungs.edu.ar/>

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESIGUALDADES URBANAS. PRODUCCIÓN DEL SUELO URBANO E INFORMALIDAD EN PUERTO MADRYN-CHUBUT

Roxana Yanina Velasquez¹

Resumen

El presente trabajo pretende realizar una reflexión sobre la producción del suelo urbano en la ciudad de Puerto Madryn-Chubut, describiendo las políticas públicas que atiende la cuestión urbana y las desigualdades que aparecen en la producción de ciudad. Esta ponencia representa un trabajo en proceso que se enmarca en la investigación doctoral que propone dar cuenta de los procesos de expansión en la provincia de Chubut (1970-2018) para demostrar las particularidades que presenta la informalidad urbana en ciudades intermedias y como se desarrollan las diferentes estrategias para acceder al suelo urbano, teniendo presente a los diferentes actores que participan en este escenario complejo. En la revisión bibliográfica se encuentra un desarrollo notable sobre las desigualdades urbanas, la informalidad y producción del suelo en grandes ciudades en Latinoamérica en general, y nuestro país en particular. Nuestra provincia no es ajena a la problemática habitacional y de informalidad urbana, existen asentamientos informales, pero también loteos de sectores medios y altos que no cumplen con la normativa establecida por los municipios. La provincia del Chubut, en los últimos 20 años, mantuvo una estrategia de intervención pública frente a la informalidad a partir de la regularización dominial, siendo la principal fuente de inversión pública el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Desde el inicio del programa, a fines de la década del 90, hasta septiembre 2019 se han ejecutado 29 proyectos en distintas ciudades de la provincia del Chubut por más de 570 millones de pesos. En Puerto Madryn se desarrollaron nueve proyectos con una inversión total de 370 millones de pesos, alcanzando a un 15% de la población total de la ciudad. A partir de documentos oficiales, estadísticas disponibles, material bibliográfico y entrevistas a informantes clave se intenta reconstruir en

¹ roxanavelasquezts@gmail.com, Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas, Centro Nacional Patagónico-CONICET, Laboratorio de Problemáticas socioambientales, FHCS, UNPSJB.

forma exploratoria una de las políticas públicas de mayor impacto en el ordenamiento territorial de la ciudad de Puerto Madryn.

Palabras clave: Informalidad urbana, PROMEBA, Puerto Madryn.

Introducción

Las desigualdades urbanas nos desafían a realizar un análisis transdisciplinar y crítico, entendiendo que se da en un campo de disputas y tensiones permanentes. La informalidad aparece allí como una representación de la lucha persistente de los sectores populares por el acceso a la tierra, a la vivienda y, en un sentido más amplio, al derecho a la ciudad.

En las últimas décadas, el crecimiento de las ciudades han transformado a América Latina en la región más urbanizada del mundo, dado que casi el 80% de su población vive actualmente en zonas urbanas (ONU Hábitat, 2012) ya que las ciudades concentran el poder económico, político y administrativo (Montero y García, 2017).

En el presente trabajo entendemos a la informalidad urbana como característica constitutiva de la expansión de las ciudades de América Latina. Esta se manifiesta predominantemente a través de la proliferación de asentamientos informales. El acceso a la tierra urbana y a la vivienda de los sectores populares se traduce en dos formas de transgresiones a la normatividad de la ciudad formal. Por un lado, las ocupaciones de suelo directas, y por otro lado, en la conformación de un mercado informal primario o secundario, propio del proceso de urbanización (Clichevsky, 2009). Nuestra provincia no ha sido ajena a este proceso, si bien las distintas formas que adopta la informalidad urbana derivan de múltiples factores, las causas locales suelen tener mayor peso que condicionantes estructurales como el crecimiento demográfico, el mercado laboral, la pobreza o la desigualdad (Fernández y Smolka, 2004). De manera tal que surgen en los territorios diversas lógicas de reproducción del suelo impulsadas por parte del estado nacional, provincial y municipal que condiciona a los diferentes sectores a acceder de manera formal al suelo. En este sentido, aparece el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) como una política pública nacional que busca consolidar asentamientos informales a partir de la regularización

dominial, la realización de obras para el acceso a servicios públicos, el mejoramiento general del equipamiento urbano comunitario.

Para llevar adelante la presente ponencia se toman estadísticas y censos oficiales, revisión bibliográfica local y regional, y entrevistas a actores clave, para desarrollar de forma exploratoria-descriptiva las particularidades de la informalidad urbana y las políticas públicas que la atienden, principalmente el Programa de Mejoramiento de Barrios en Puerto Madryn, Chubut.

Revisión de la cuestión urbana y políticas públicas. El contexto nacional y su influencia en lo local

El aporte del Estado a la cuestión urbana ha sido marcado por los cambios socio-económicos y políticos que han atravesado nuestro país y la región; y que actualmente se encuentra en una profunda transformación. Este apartado pretende pensar el contexto nacional y local respecto al crecimiento de Puerto Madryn en relación con la política pública habitacional y de atención a la informalidad luego del retorno de la democracia. Por un lado se describe la historia reciente de la intervención del estado y la acción pública respecto a la producción del hábitat. Y, por otro lado, se mencionan las particularidades de nuestra ciudad a partir de la recuperación de trabajos académicos propios y de colegas.

Los diferentes enfoques de las políticas públicas vinculadas a la producción del hábitat urbano implementadas en los últimos 40 años pueden diferenciarse claramente en los estudios realizados por Barreto (2018), Fernández Wagner (2008) y Cravino (2012), que son de referencia para el análisis general del presente trabajo.

Hasta los años 80 se puede decir que ha predominado un enfoque desarrollista, donde se creía que el crecimiento económico sostenido y la producción industrial masiva y subsidiada de viviendas sociales erradicarían definitivamente el problema. Los países Latinoamericanos han sido influenciados en sus economías por los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), abriendo camino al endeudamiento externo. Esto se da en el marco del Hábitat I (Vancouver, 1976) que tuvo como principio la radicación de los asentamientos informales o villas; con reconocimiento en

los movimientos y referentes sociales locales para el mejoramiento de barrios y pensando al hábitat como integral. Es importante mencionar que en el retorno a la democracia se mantuvo la actividad del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y sostuvo la producción y entrega de entre “25.000 y 35.000 viviendas anuales en promedio durante la década del 80” (Cravino, 2012, p. 18). Resulta relevante la intervención estatal ya que en zonas del interior del país impactó de manera positiva, teniendo en cuenta el gran volumen financiero que aportó a las provincias.

En Puerto Madryn la toma de tierras ha sido constitutiva de la expansión de la ciudad, instituyéndose como una de las formas de acceso al suelo, tal es que existe información que confirma que la población asentada en forma irregular en Loma Blanca,² zona centro, y en el oeste de la ciudad en donde hoy se encuentra el barrio San Miguel, datan de décadas anteriores al 70 (Kaminker, 2016). Desde esta época el proceso de crecimiento demográfico se impulsó, en primer lugar, por la instalación de la planta de aluminio Aluar S. A. En segundo lugar, la actividad económica del puerto local, y en consecuencia; la migración nacional.

Es notable la acción pública³ que se desarrolló en el espacio local, como menciona Kaminker (2016) en la ciudad se dio una correlación entre el desarrollo económico regional y la planificación del estado municipal en respuesta al crecimiento urbano, dotando de infraestructura comunitaria a los diferentes barrios que se fueron instalando en la ciudad. Para esta década, la firma San Miguel S. A. que cuenta con la mayor parte de tierra en la ciudad, vendió aproximadamente 2.500 parcelas. Para los 80 el municipio habilita al sector privado decidir cuándo avanzar con la expansión hacia las tierras contiguas a la trama urbana que estaban hacia el sur de la ciudad. “San Miguel S. A. desarrollaría y vendería más de 2.400 parcelas en el sur de la ciudad para sectores medios y altos y se empezaría a perfilar una segmentación específica de la ciudad” (Kaminker, 2016, p. 108). De acuerdo con la construcción del espacio residencial local, se construyeron complejos habitacionales con fondos públicos y también privados, destinados a los sectores de ingresos medios o bajos y nuevos trabajadores. Además, la empresa Aluar construyó viviendas para sus empleados,

² Ocupación céntrica, de las más antiguas de la ciudad. Se encuentra en una zona estratégica, con un suelo altamente valorizado, que ha sido históricamente intervenida para desalojar a sus habitantes.

³ De acuerdo a Thoening (1997), la acción pública puede ser entendida como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (1997, p. 28).

diferenciando un complejo de 750 viviendas para los trabajadores operarios; y unas 20 viviendas individuales que fueron destinadas al personal jerárquico de la empresa. También el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) entre 1979 y 1983 se construye el barrio Ruca Hue que constaba de 105 monoblocks concentrando 630 viviendas en la zona norte de la ciudad “un solo complejo habitacional concentró el 70% de la vivienda social producida por el IPVyDU de Chubut en Puerto Madryn.” (2016, p. 120) y “si se suman todas las viviendas construidas por el IPVyDU en la ciudad desde 1974 hasta 1990, se han completado 1.592 viviendas” (Kaminker, 2016, p. 121).

Para la década del 90 el enfoque se transforma, ya iniciada la transición del capitalismo mundial, “reforma del Estado, del ajuste estructural y de las políticas sociales de “contención” de la crisis por el incremento estructural de la pobreza y la desocupación, este enfoque cambió drásticamente y comenzaron a aplicarse políticas específicas de aceptación e integración de estas áreas a las ciudades” (Barreto, 2010, p. 169). El debate mayor de este momento, en términos teóricos, se dio en el marco de la denominada tesis de Hernando de Soto (1986) “acerca de que la solución a la pobreza pasa por la integración económica de los más pobres mediante el acceso a los títulos de propiedad del suelo que habitan” (Fernández Wagner, 2008, p. 14). La perspectiva de Soto (1986) que caracteriza el mercado informal de los países en desarrollo como capital muerto, propone la propiedad privada de la vivienda como el eje del desarrollo y única garantía de erradicación de la pobreza. Se puede observar que el Banco Mundial se influencia de esta perspectiva en la década del 90, y posteriormente se refleja en Hábitat II en Estambul 1996. En este nuevo escenario, de profundización de las desigualdades sociales con un claro retroceso de injerencia del estado en cuestiones sociales y un acelerado proceso de distribución regresiva del ingreso, aparecen las políticas de regularización dominial, el mercado visto como la solución, permitiendo la titularización masiva de lotes como posibilidad de captación de impuestos. “En 1995, mediante la sanción de la Ley 24.464 se construyó el Sistema Federal de la vivienda que organizaba los institutos provinciales y orientaba la reestructuración del FONAVI” (Cravino, 2012, p. 19) lo que habilitaba una nueva administración provincial con mayor autonomía. Para el año 1997 ingresa el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) que contaba con inversión del Banco Interamericano de Desarrollo y con una contraparte de inversión nacional, “tiene por objetivo principal intervenir con obras de infraestructura y capital humano en asentamientos informales para formalizar la relación con la ciudad, mejorar las condiciones de vida de su

población y, en consecuencia, modificar la situación de pobreza en la que viven” (Kaminker y Velasquez, 2015, p. 95). El PROMEBA tuvo gran impacto en la provincia del Chubut y, específicamente en mayor medida, en la ciudad de Puerto Madryn.

Hacia finales de los 90, la cuestión política, social y urbana se presenta compleja. En el marco de un contexto político y social que se encontraba en decadencia, teniendo por un lado el colapso del paradigma del Consenso de Washington en general, y con el agónico programa económico de Menem en nuestro país en particular; una clase media empobrecida y el endeudamiento externo crítico una vez en gestión De la Rúa desencadenó en el estallido social hacia fines del 2001 que dejó como consecuencia un debacle general en la economía del país. En 2003, con la asunción a la presidencia de N. Kirchner, el gobierno decide distanciarse de la dependencia de los organismos internacionales de crédito (Barreto, 2018). Se activa la creación de nuevos ministerios que tienen por objetivo la construcción masiva de viviendas sociales, a cargo del Ministerio de Planificación que implementó la Política Federal de Vivienda (PFV). A tal fin, se subsidió en forma adicional al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) para ejecutar el plan de construcción de conjuntos de viviendas y de mejoramientos de barrios para los sectores de bajos ingresos (Barreto, 2018).

Se lanzan los programas Techo y Trabajo –que luego cambia a Programa Federal de Emergencia Habitacional– con el fin de fomentar las cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas que beneficiaran aquellas personas que también percibían el Plan jefes y jefas de Hogar (Cravino, 2012). Nuestro país experimenta cierto crecimiento económico, hacia finales de 2007, en el medio de un proceso de transformación que se da a partir de la reactivación productiva. En este período, la cuestión urbana, se ve afectada por las urbanizaciones privadas, donde los desarrolladores inmobiliarios capturan un sector de alto ingresos económicos, “generando ganancias extraordinarias en base a la renta de segregación” (Fernández Wargner, 2008, p. 87).

La ciudad de Puerto Madryn, no tuvo grandes intervenciones en el plano de la planificación en la década del 90. Como menciona Kaminker (2016), “tan sólo hubo modificaciones puntuales o reordenamientos parciales del texto del Código de Planeamiento, en particular en relación a la edificación, pero sobre todo a los usos del suelo en distintos espacios” (2006, p. 135). Hubo intentos de cambiar la normativa urbanística con algunos espacios participativos, pensando en una planificación integral, pero no lograron aprobarse.

Esta etapa se caracteriza por un proceso de segregación marcada entre los sectores populares y los medios/altos, y una avanzada del mercado inmobiliario en la distribución del espacio; junto a una “política urbana aparentemente errante pero efectiva para consolidar espacios socialmente diferenciados, generarían un proceso de segregación más exacerbado” (Kaminker, 2016, p. 140). Durante las décadas de 1990 y 2000 las negociaciones entre el municipio y la empresa San Miguel S. A. en relación al intercambio de tierras para loteos residenciales, resultando estructurante para la construcción de la ciudad actual. La declaración de área protegida el Doradillo en el 2001 marcó nuevos límites y, configura un nuevo escenario de suspensión de loteos y construcciones en el área. Con la llegada del Procrear en 2012, accedieron aquellas familias de clase media a la compra de lotes y/o construcción de sus viviendas, alcanzando hasta principios del 2016 aproximadamente unas 600 familias. Se puede afirmar que en este período el 85% de los loteos residenciales han sido planificados por el sector privado, convirtiéndose en el actor principal en la cuestión de mercado de tierra y vivienda (Kaminker, 2016). A esta altura, en la construcción de viviendas en la ciudad significó que, desde los 90 y hasta 2015, se construyeran más de 3.000 viviendas de diversos programas nacionales.

Dentro de este marco, es necesario describir la importancia que tuvo el PROMEBA en nuestra provincia en general, y Puerto Madryn en particular que en el siguiente apartado se desarrollará con mayores datos.

En los últimos años, posteriores a 2015, se observa un giro en la perspectiva de la implementación de la política pública urbana en nuestro país. Los actuales programas que se desarrollan en el país se acercan a un enfoque participativo, aunque en la práctica se ha demostrado que este objetivo es muy complejo de lograr. La informalidad urbana es una problemática estructural que no puede ser intervenida desde una lógica focalizada y poco flexible. En relación a las diferentes experiencias latinoamericanas, diversos estudios acuerdan que la efectividad de los programas de regularización ha tenido un alcance limitado y focalizado, desestimando una perspectiva integral sobre las causas del origen de la informalidad urbana.

La incorporación de PROMEBA en Argentina

El PROMEBA fue incorporado en nuestro país en el año 1997, cuando organismos internacionales de crédito como el BID y el BM inician el financiamiento de políticas de mejoramiento del Hábitat en asentamientos irregulares. Este programa sostiene como objetivo principal la reducción de la pobreza y la exclusión social, como mencionan Marengo y Elorza (2009), el PROMEBA “interviene en la informalidad desde una concepción del hábitat integral y como proceso, y busca regularizar en términos urbanos y dominiales los asentamientos informales de la ciudad” (p. 20). El programa se presenta en nuestro país como una política de nivel nacional que tiene por objetivo intervenir con obras de infraestructura y capital humano en asentamientos informales o villas. Los fondos que envía el BID a la Argentina se transfieren a las provincias y municipios que fueron asignados y beneficiados de obras solicitadas mediante la presentación de proyectos.

La estructura de funcionamiento se despliega desde una Unidad de Coordinación Nacional (UCN) dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal. La UCN es el organismo ejecutor, quien recibe y aprueba los proyectos y entre otras cosas autoriza los contratos de asistencia técnica solicitados por las provincias. La UCN se descentraliza en las unidades ejecutoras provinciales (UEP). Estas unidades son quienes orientan a los municipios, supervisan las obras y realizan el acompañamiento social y a su vez, son los responsables de promocionar el programa y de otorgar asistencia técnica a las comunidades.

El programa se conforma por cuatro componentes que estructuran todo el proyecto de ejecución de obra, basado en el análisis de las necesidades de la comunidad y los actores.

Los proyectos se elaboran a partir de la conformación de grupos interdisciplinarios que desarrollan el proyecto analizando cada uno de los componentes donde se fundamenta la demanda y solicitan, de acuerdo a las necesidades de la población beneficiaria, las obras que se encuentren dentro del alcance del programa.

Componente I se focaliza en la legalización de la tenencia de la tierra. Las familias que son atendidas por el programa habitan en tierras fiscales o privadas de manera informal, por lo que se facilita el acceso a la tenencia del lote convirtiéndolos en propietarios del

terreno. El componente II se ocupa de la provisión de infraestructura, equipamiento y saneamiento ambiental. Las obras que financia el programa son las construcciones de obras de mitigación ambiental en el espacio público y privado, de nexos de infraestructura como pueden ser red vial, agua, alcantarillado, energía eléctrica y gas; construcciones de vialidad interna, incluyendo red peatonal. Construcción de sistemas de infraestructura; agua potable, desagües de alcantarillado (o solución alternativa), energía eléctrica y gas; provisión de alumbrado público, drenajes pluviales. Está dentro de los parámetros del financiamiento la construcción o mejoramiento de equipamiento urbano, comunitario y social; construcción de parques y desarrollo de espacios verdes y recreativos. El componente III sostiene el incremento del Capital Social y Humano. Incluye a la formación de equipos interdisciplinarios que acompañen el proyecto en el campo. Refiere a aquellas actividades planificadas por el equipo, ya sean asambleas, talleres participativos, capacitación en administración y gestión de recursos de las comunidades. Aquí el programa estipula que el equipo de campo intervenga mediante el diseño del modelo de gerenciamiento, esta propuesta estipula la conformación de los equipos de campo pautada a partir de la cantidad de familias incluidas en el proyecto de obra. Por último, el componente IV que busca el fortalecimiento de la capacidad de gestión. Aquí se deja la responsabilidad al equipo que trabaja en el campo y a la parte ejecutora, de generar reuniones y capacitación para la gestión y mejora organizacional, donde todas aquellas cuestiones administrativas y de recursos materiales y humanos puedan llevar adelante el proyecto, esto incluye también la organización y gestión de los actores sociales involucrados en los proyectos del programa. Propone generar acciones para la implementación de seguridad social, así mismo, el desarrollo e instalación y operación de soportes informáticos, generar estudios, planes y operatorias que permiten encuadrar las decisiones de manera estratégica de las unidades ejecutoras respecto del programa y el proyecto.

En resumen, PROMEBA aparece como una alternativa de resolución de los problemas habitacionales introduciéndose como una política pública que apuntó en su momento a la reducción de la pobreza centradas en el hábitat. Como objetivos se propone proveer de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria. Refiriendo a que la provisión de estas herramientas que otorga el Programa logre la mejora de la calidad de vida de los sujetos que acceden a las obras. La población que busca favorecer el programa está enfocada en aquellas

familias que se encuentren bajo los niveles de indigencia y necesidades básicas insatisfechas, que habiten con una antigüedad mínima de 2 años de manera irregular.

Los datos de desarrollo de PROMEBA en Argentina

Según datos tomados de la página oficial de PROMEBA, la tercera etapa de este programa fue financiada por una línea de crédito del BID alcanzando los 1.500 millones de pesos a un plazo de 25 años, poniendo como meta principal llegar con las obras a 250.000 hogares. A esta etapa (PROMEBA III) el Estado nacional decide financiar mediante un contrato de préstamo el importe de 45.000.000.

Estado	cantidad de proyectos	familias/lotés	monto ejecutado/de contrato
Terminados	561	189.604	\$ 7.193.937.015,67
En Ejecución	64	23.574	\$ 4.368.455.830,14
En Proceso Licitatorio	4	0	\$ 124.649.427,82
TOTAL	629	213.178	\$ 11.687.042.273,63

Cuadro 1: Estado del PROMEBA (última revisión al 30/08/2019). Fuente: www.promeba.com.ar

El Cuadro 1 muestra la sistematización del estado actual de obras finalizadas, en ejecución y en proceso licitatorio en nuestro país del programa.

A modo general se puede describir que el PROMEBA ha intervenido en casi la totalidad de las provincias. San Luis es la única provincia que no ha participado de las intervenciones de esta política pública.

La intervención del PROMEBA en Chubut. Puerto Madryn

La provincia del Chubut cuenta con una población total de 509.108 habitantes, según el último censo de 2010, distribuidas mayoritariamente en las principales ciudades como

Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn, Rawson y Esquel. La provincia se caracteriza por tener gran movimiento de la industria del petróleo en la zona sur este, esto genera demanda de mano de obra y un gran movimiento migratorio nacional y de países vecinos. También, tiene una fuerte producción metalúrgica en la zona noreste, sumado a un tercer espacio de producción como la actividad portuaria y turística.

En la provincia del Chubut, desde el inicio del programa a fines de la década del 90, hasta septiembre 2019 se han ejecutado 29 proyectos en distintas ciudades de la provincia con una inversión de más de 570 millones de pesos. La provincia, fue una de las jurisdicciones que más proyectos recibió y donde el impacto sobre las ciudades fue mayor en términos de construcción de su espacio residencial y en cuanto a población beneficiada. A pesar de las restricciones de origen y elegibilidad para seleccionar espacios geográficos para la intervención, este programa resolvió demandas importantes de los sectores populares de distintas ciudades, impactando en forma directa sobre la experiencia de vida de los beneficiarios y en la reducción de la pobreza. Entre sus beneficios más visibles se encuentran el acceso a servicios básicos como la electricidad y el agua en forma digna, la conexión al gas en una ciudad de temperaturas extremas, obras de saneamiento y pluviales en espacios vulnerables desde un punto de vista ambiental, incluso relocalizaciones de áreas inhabitables previamente tomadas (Kaminker y Velásquez, 2015).

A continuación, el Cuadro 2 refleja la cantidad de proyectos, en cada ciudad que tuvo intervención del programa, y su inversión en pesos.

Localidad	Cantidad de proyectos	Total inversión en pesos
Puerto Madryn	9	367.837.316,50
Comodoro Rivadavia	6	84.381.761,28
Esquel	4	39.198.936,21
Trevelin	1	3.424.279,00
Rawson	3	17.857.929,46
Trelew	5	51.434.249,98
Sarmiento	1	6.515.322,92
Total	29	570.649.795,35

Cuadro 2: PROMEBA en Chubut (última revisión 02/09/2019). Fuente: Elaboración propia a partir de www.promeba.com.ar

Puerto Madryn resulta un caso de especial interés para analizar los objetivos, funcionamiento y consecuencias del PROMEBA porque ha sido una de las ciudades de mayor crecimiento demográfico de Argentina en la última década (tomando el último Censo) y uno de los espacios geográficos donde el programa tuvo mayor receptividad y efectos. En esta ciudad se desarrollaron 9 proyectos con una inversión total de 370 millones de pesos, alcanzando aproximadamente a un 15% de la población total de la ciudad.

El Cuadro 3, detalla los proyectos finalizados y en ejecución que se desarrollaron en Puerto Madryn hasta la última revisión el 30/08/2019.

Localidad	Barrio	Estado	Monto
Puerto Madryn	Nueva Chubut E1	TERMINADO	\$ 67.876.513,06
Puerto Madryn	Nueva Chubut E2	EN EJECUCION	\$ 149.096.120,51
Puerto Madryn	Pujol I Consolidación Pulmón Verde	TERMINADO	\$ 3.855.255,87
Puerto Madryn	Pujol I	TERMINADO	\$ 22.085.722,73
Puerto Madryn	Pujol II	TERMINADO	\$ 15.325.828,99
Puerto Madryn	Roque González	TERMINADO	\$ 12.701.394,58
Puerto Madryn	Roque González, San Miguel y Presidente Perón E1	TERMINADO	\$ 41.528.073,69
Puerto Madryn	Roque González, San Miguel y Presidente Perón E2 - Red Eléctrica y Equipamiento	TERMINADO	\$ 44.192.136,07
Puerto Madryn	San Miguel	TERMINADO	\$ 11.176.271,00

Cuadro 3: Promebea en Puerto Madryn. Fuente: Elaboración propia a partir de www.promebea.com.ar

Algo a remarcar es que en 1970 la ciudad de Puerto Madryn contaba con 6.183 habitantes para pasar a 81.995 en el último censo de 2010. Entre el período 2001 y 2010 la población de la ciudad creció más del 40%. Dato que demuestra la gran intervención del programa es aclarar que la población chubutense representaba al 2010 apenas el 1,26% de la población nacional, siendo la quinta provincia en cantidad de proyectos y dejando expuesta la cantidad de población que se encuentra residiendo en condiciones de informalidad. En relación a esto, Kaminker (2016) menciona que

el municipio diseñó loteos sociales y entregó parcelas sin servicios. Así, planificó la informalidad urbana para hacer que distintos sectores de la ciudad se adecuaran a las pautas de elegibilidad de los programas nacionales de regularización con los que se financiaban las obras, que de un modo u otro modificarían la calidad de vida de miles de familias de la ciudad (2016, p. 196-197).

Puerto Madryn se expandió hacia el sur, el oeste y el noroeste, hacia espacios diferenciados socialmente entre un sur-este turístico y rentable para el mercado de suelo urbano y un oeste y noroeste populares, social y ambientalmente vulnerables donde los distintos PROMEBA han tenido lugar. La ciudad de Puerto Madryn sufrió la mayor transformación demográfica entre 1970 y 2010. Este proceso, sumado a la transformación

demográfica, económica y social crea un nuevo escenario que pone en tensión las necesidades y los medios para satisfacerlas, se desencadenan diferentes problemáticas que van desde el empleo formal e informal, la distribución del ingreso y el acceso a la tierra y a la vivienda. Asimismo, se observa en este proceso de transformación y crecimiento una nueva relación entre el Estado y el mercado que impacta directamente sobre la población más vulnerable.

Lo que se intenta dejar expuesto sobre la problemática de la informalidad urbana es la brecha social que se amplía cada vez más respecto a la distribución del espacio en la ciudad. Los sectores populares son empujados hacia sectores con riesgo ambiental, alejados del centro urbano y con dificultosa movilidad urbana, incrementando en una escala mayor la reproducción de desigualdades.

Reflexiones finales

A modo de dejar algunas reflexiones finales pero abiertas, se quiere remarcar que la problemática de la distribución de la tierra viene ligado a las respuestas tardías del Estado, no solo en el sentido de la falta de planificación que mire a la ciudad de manera integral, sino que se observa que se ha ido repitiendo la forma de urbanizar la ciudad. Así mismo el ejecutivo local ha tomado decisiones respecto de la entrega de tierras que han desfavorecido al propio municipio, esto no solo por la falta de planificación, sino pensando en favorecer al mercado inmobiliario y el negocio privado. Como se menciona en algunas de las entrevistas realizadas para un trabajo anterior, un actor clave (vecino de un barrio intervenido por PROMEBA) menciona que el inicio del barrio no fue por una toma o asentamiento informal, sino que el propio municipio local hizo entrega de lotes sin servicios con la promesa de que llegarían obras de infraestructura comunitaria con PROMEBA. En una lectura más detallada se puede observar la utilización del programa como herramienta fundamental de urbanización de barrios populares, y como el Municipio local responde a las necesidades habitacionales de estos sectores a partir de la lógica del mercado. Es decir, los sectores populares son relocalizados en zonas desfavorecidas por no contar con servicios básicos, y menos aún con infraestructura comunitaria y de movilidad urbana con las que deben contar.

Este crecimiento de la informalidad trae aparejado diferentes problemáticas urbanas, manifestaciones de la cuestión social, que se ven reflejadas en la segmentación de los espacios urbanos, segregación, crecimiento de la brecha entre los ingresos de las personas y el acceso al suelo, desigualdad urbana, entre otras. La cuestión socio urbana y habitacional en nuestro país se ha encontrado como tema prioritario en la agenda pública, pero aún se pueden señalar indicadores que hacen evidente la permanencia de la problemática, manifestándose en demandas sociales en torno a la accesibilidad de los alquileres urbanos, multiplicación de desalojos forzosos, inaccesibilidad de los créditos hipotecarios, desinterés político de generar suelo urbanizable, entrega de lotes sin condiciones de habitabilidad, incremento poblacional de las villas, constantes tomas de viviendas y terrenos.

En relación a este crecimiento de la informalidad, nuestro país ha respondido con diferentes políticas públicas. Se puede decir que a partir de 1997, el PROMEBA se convierte en una de las principales políticas públicas, teniendo por objetivo intervenir con obras de infraestructura y capital humano en asentamientos informales o villas.

Puerto Madryn resulta un caso de especial interés para analizar los objetivos, funcionamiento y consecuencias del PROMEBA porque ha sido una de las ciudades de mayor crecimiento demográfico de Argentina en la última década y uno de los espacios geográficos donde el programa tuvo mayor receptividad y efectos. En este sentido, cabe señalar que entre 2005 y 2019 más del 20% de la población de la ciudad fue beneficiaria del PROMEBA.

Como se deja expuesto con los datos aportados en la presente ponencia, el PROMEBA es una de las políticas públicas con mayor inversión en la ciudad de Puerto Madryn, podemos decir que su intervención mejora las condiciones de calidad de vida de los vecinos, más allá de tener un esquema contradictorio de intervención. Es decir, es un programa que en su esencia fomenta la participación de los vecinos, pero la realidad es que no toman decisión ni elección de obras necesarias para el barrio.

En este contexto podemos decir que PROMEBA es sólo un paliativo de asistencia a la problemática habitacional, ya que no produce una intervención integral a la problemática estructural. El programa se distribuye como un paquete cerrado, donde los criterios de

elegibilidad y las obras a realizar resultan ser una respuesta lineal para las demandas de las provincias.

Las obras que ofrece el programa implican una misma mirada para las diferentes problemáticas que aparecen en el territorio, sin tener en cuenta lo ambiental, cultural, socioeconómico y geográfico que cada ciudad presenta. Pese al discurso de integralidad que fomenta el programa, resulta una contradicción pensar una ciudad posible y democrática cuando el Estado responde a las demandas con paquetes de intervenciones cerradas, dirigidas, intencionales y fragmentadas.

Una ciudad posible, democrática y participativa resulta a partir de procesos colectivos que sus habitantes generen, pensándose como actores protagonistas de la trama social.

En relación a la distribución de la tierra en la ciudad de Puerto Madryn, queda visible que el municipio local decide bajo la lógica mercantil, favoreciendo al mercado inmobiliario y generando cada vez más desigualdad urbana entre sectores populares y sectores medios y altos de Puerto Madryn. Se observa que el acceso al suelo está ligado directamente al poder adquisitivo de las familias, por lo que en mayor medida se va visibilizando la brecha urbana y dejando expuesta de manera notoria a división de la ciudad.

Bibliografía

Barreto, M. A. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33, 2 (98), 401-436. doi: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i2.1733>

Barreto, M. A. (2018). El futuro (deseado) de los asentamientos precarios en América Latina. *Revista OCULUM*, 353-375. <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/issue/view/367>

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, (14), 63-88.

Cravino, M. C. (2012). *Construyendo Barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. UNGS, Fundación CICCUS.

De Soto, H. (1986). *El otro Sendero*. Ediciones Barranco.

Fernández, E. y Smolka, M. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. *Land Lines*, 16(3).

Fernandez Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades Argentinas (1983-2008)*. UNGS.

Kaminker, S. y Velasquez, R. (2015). Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 18(18).

Kaminker, S. A. (2016). Segregación Residencial en Puerto Madryn, Chubut (1991- 2010) Formas y efectos de una urbanización acelerada en una ciudad intermedia de la Patagonia Central (Tesis doctoral, Instituto de Altos Estudios Sociales Universidad Nacional de General San Martín).

Marengo, C. y Elorza, A. L. (2009). Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 8(8).

Montero, L. y Garcia, J. (2017). *Ed. Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Cepal, Naciones Unidas.

ONU Hábitat (2012). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

PROMEBA. www.PROMEBA.gob.ar

Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Revista Gestión y Política pública*, VI(1), 19-37.