

Lógicas de producción del hábitat en la ciudad de tandil, 2003-2015.

Alejandro Migueltoarena¹**Introducción**

El presente trabajo pretende dar cuenta de la complejidad que ha adquirido la situación habitacional en la ciudad de Tandil, en el período comprendido entre los años 2003 y 2015. Concretamente, se observa un proceso de incremento sostenido de los precios del suelo urbano y las viviendas, que no ha podido ser contrarrestado con el incremento de recursos destinados a las políticas públicas impulsado por el Estado Nacional. En este sentido, se observa el surgimiento de nuevas modalidades de acceso a la vivienda que no eran usuales en esta ciudad, como la ocupación de terrenos y conjuntos habitacionales sin concluir, como también la formación de asociaciones civiles.

Reese (2014) especifica tres lógicas de producción del hábitat: la de la acción de la política estatal, la rentista del mercado y la de las necesidades sociales, que permitirán abordar el problema. A su vez, para incorporar la dimensión espacial, se considerará la categoría de territorio usado propuesta por Santos (1994a), debido a que la misma permite contemplar la multiplicidad de actores que intervienen en la producción del hábitat y, al mismo tiempo, posibilita comprender la manera en que las acciones presentes resignifican la materialidad heredada y crean, a su vez, nuevos objetos. En lo que se refiere a la metodología, se utilizarán datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Tandil acerca de los conjuntos habitacionales y las políticas de viviendas desarrolladas por el Estado en los sucesivos periodos. Esta información será respaldada con una entrevista a una informante clave del área del Desarrollo Social.

Producción de la vivienda y organización de los espacios residenciales en el contexto de la urbanización capitalista

Para abordar las cuestiones urbanas, Santos (1994b) propone un enfoque de la economía política de la ciudad, que se centre en el estudio de la producción, en sus condiciones de realización y consecuencias, que surgen como resultado de la compleja relación entre el capital y el trabajo. Desde esta perspectiva, se pretende abordar el movimiento de la

¹ IGEHCS (CONICET-UNCPBA)

sociedad como un todo, donde la producción es un dato fundamental de aquellas funciones que se ejercen de manera conjunta por la naturaleza y las personas, en un momento histórico determinado. La ciudad, entonces para este autor, puede ser comprendida como un medio construido, que alberga una multiplicidad de capitales, formas tecnológicas, de organización y trabajo en su proceso productivo. Este análisis no podrá prescindir del par dialéctico Estado-Mercado, que se encuentra presente de diversas formas en todos los procesos de urbanización capitalista.

El espacio puede ser considerado como el resultado de la interacción entre el trabajo acumulado y el trabajo presente, distribuido, este último, sobre las formas heredadas del pasado. Por trabajo acumulado se debe considerar a aquellas infraestructuras y máquinas que se superponen a la naturaleza a lo largo de los distintos momentos históricos, formando así un medio geográfico indisoluble. “O *trabalhomorto*, sobre o qual se exerce o *trabalho vivo*, é a configuração geográfica e os dois, juntos, constituem, exatamente, o espaço geográfico.” (Santos, 1994b, p. 115).

En tanto, Santos (1994a) y Silveira (2011) proponen utilizar como sinónimos a los conceptos de espacio geográfico y territorio usado. Este último incluye a las acciones pasadas, que se materializan en objetos y normas, como también a las acciones presentes. De esta manera, el territorio heredado del pasado se rehace y se redefine de forma permanente por medio de la intervención de un conjunto interdependiente y conflictivo de objetos técnicos, normas y acciones. Este territorio se constituye a partir de los lazos de contigüidad e incluye a todos los actores y a todas dimensiones sociales. Por lo tanto, los elementos materiales e inmateriales del espacio se crean y adquieren diferentes contenidos a través del proceso mediante el cual la sociedad usa el territorio. Si bien, por un lado, las acciones le dan nuevos contenidos a las formas heredadas y crean nuevos objetos, por otro lado, las existencias materiales del pasado condicionan la manera en que las acciones se desarrollan en el presente, por esta razón se considera al territorio como una norma. “En efecto, territorio usado, espacio geográfico y espacio banal obran como sinónimos, se funden y se confunden, pues se refieren al conjunto de todas las empresas, todas las instituciones, todos los individuos, que actúan intrínsecamente asociados a una base material común, a pesar de su fuerza desigual. Es un cuadro de vida que constituye un híbrido de materialidad y de vida social.” (Silveira, 2011, p. 3).

Resulta necesario también, revisar otros aportes teóricos, realizados por los representantes de la Escuela Francesa de Sociología Urbana. Topalov (2007), por

ejemplo, afirma que para el capital la ciudad es una fuerza productiva, ya que concentra las condiciones generales de la producción capitalista. En lo que respecta a la vivienda, entiende que desde el momento en que se conforma como una mercancía posee un valor de uso y un valor de cambio. Es valor de cambio porque es producida por el capital y circula como capital, y también porque a partir de ella es que es posible la valorización de los capitales que se especializan en su producción, es decir, los capitales de la construcción, los inmobiliarios y los bancarios. Pero también se constituye como valor de uso, en tanto es necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, existe una contradicción, ya que la vivienda constituye un valor de cambio que resulta inaccesible para la mayoría de la población, lo cual representa una limitación para la valorización de los capitales del sector inmobiliario. Al mismo tiempo, es indispensable para la producción capitalista que la mano de obra tenga acceso a este bien, lo cual no puede ser asegurado por el capital inmobiliario que no produce la suficiente cantidad del mismo para los trabajadores. Este tipo de contradicción genera crisis y transformaciones en la producción inmobiliaria, al mismo tiempo que también constituye una dificultad para abastecer de mano de obra a las empresas.

Sin embargo, para Castells (1986) analizar el problema de la vivienda implica el estudio de su proceso de producción. En este marco, el déficit habitacional no puede considerarse como una consecuencia inevitable del proceso de urbanización, sino que debe entenderse en base a una relación entre oferta y demanda, que está determinada por las relaciones sociales de producción. Según esta perspectiva teórica, la distribución residencial hacia el interior del espacio urbano se define, entre otras cosas, en función de las rentas, del nivel de instrucción, de la pertenencia étnica y de la fase del ciclo de vida de los sujetos. En este sentido, se hablará de segregación urbana cuando la distribución de viviendas entre los grupos sociales posea una fuerte expresión espacial, es decir, que está relacionada con una tendencia a la organización espacial jerarquizada y con zonas de fuerte homogeneidad social interna.

No obstante, es necesario remarcar que si bien esta es una tendencia general, el espacio urbano de cada ciudad es el resultado de procesos históricos y de combinaciones particulares de diferentes estructuras sociales que se suceden a lo largo del tiempo, lo cual redundará en formas específicas de distribución de las actividades económicas y de las clases sociales en el espacio. “La estratificación y la segregación urbanas no son la proyección directa en el espacio del sistema de estratificación social, sino un efecto de la distribución del producto entre los sujetos y del producto-vivienda en el espacio, así

como de la correspondencia entre estos dos sistemas de distribución. Semejante perspectiva exige, pues, deducir la composición del espacio residencial a partir del estudio de su proceso de producción, tanto a nivel de las formas urbanas como la repartición entre ellas de los sujetos”. (Castells, 1986, p. 207). De esta forma, no habría leyes generales que expliquen regularidades geográficas en relación a la distribución residencial en el espacio urbano, más bien se generarían combinaciones específicas entre las relaciones de clases y la distribución de la vivienda. Por lo cual, no siempre se visualizaría una distribución gradual de los grupos sociales en el espacio urbano según su nivel de renta y tampoco existirían lugares privilegiados de antemano, debido a que el espacio se redefine de forma continua según la coyuntura de la dinámica social.

Proceso de urbanización y políticas habitacionales en la Argentina, 2003-2015

En la Argentina luego de la crisis que terminó con el modelo económico de la convertibilidad, entre los años 2001 y 2002, se generaron una serie de condiciones que posibilitarían una recomposición de la gobernabilidad y el desarrollo de una nueva fase de acumulación del capital con características distintivas. Este nuevo período daría lugar a una recuperación económica, especialmente en los primeros años, a partir de la implementación de una serie de medidas destinadas a reconstruir el mercado interno y regenerar el empleo que había sido gravemente afectado en la década anterior.

Específicamente, un tipo de cambio de dólar alto, las bajas tasas de interés y la activa participación del Estado en pos de dinamizar ciertos sectores productivos, se transformaron en aspectos fundamentales del nuevo modelo político y económico. En este contexto, las ciudades desempeñarían un rol fundamental en el nuevo ciclo de acumulación del capital, constituyéndose en lugares privilegiados para la generación y apropiación de rentas. Como lo señala Harvey (2012), existe un estrecho vínculo entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización, ya que este último es uno de los fenómenos que permite la absorción del excedente que los capitalistas producen en su búsqueda del plusvalor.

En este sentido, diferentes trabajos de investigación, como los de Baer (2011), del Río (2012; 2014), Cisterna y Matteucci (2015); dan cuenta del rol que cumplieron los espacios urbanos argentinos en este período, al que denominan de urbanización neodesarrollista. Las ciudades se constituyeron en las receptoras de excedentes que provenían de otras actividades económicas dedicadas a la exportación, los cuales fueron destinados a inversiones inmobiliarias. Al mismo tiempo, la fuerte recuperación de la

actividad de la construcción (del Rio, 2012), resultó uno de los puntales para la generación de empleos, la reactivación económica y la recomposición del mercado interno. Sin embargo, este efecto dinamizador en la economía estuvo acompañado por un proceso de valorización diferencial del suelo hacia el interior de las ciudades, que incrementó las desigualdades en cuanto a las posibilidades de los diferentes sectores sociales para acceder a una vivienda digna. De esta forma, a pesar de los intentos de los gobiernos kirchneristas por regenerar el tejido social y económico mediante la activa intervención del Estado, persistió una fuerte limitación en cuanto al “derecho a la ciudad” (Harvey, 2012), en tanto el suelo urbano fue cada vez más objeto inversiones destinadas a la valorización de capitales y a la apropiación de rentas, en detrimento de su generación como valor de uso.

En lo que se refiere específicamente a la política habitacional, Fernández Wagner (2014) analiza lo acontecido durante el período que comienza en el año 2003. En este contexto, el objetivo central de dichas políticas estaba relacionado con el sostenimiento de la actividad económica y la generación de empleo, mientras que la cuestión urbana y el acceso a la vivienda aparecían en un segundo plano. Si bien es posible reconocer, como aspecto positivo, el retorno a los programas habitacionales y de créditos diseñados desde el gobierno nacional, el dinamismo en la actividad de la construcción se dirigió principalmente a las viviendas de alta gama en barrios cerrados o torres de departamentos, lo cual contribuyó a agudizar la segregación residencial. A su vez, el impulso de la obra pública generó una valorización de los precios del suelo que acrecentó las rentas percibidas por sus propietarios pero restringió las posibilidades de acceso para los sectores populares.

A pesar del incremento del presupuesto para el financiamiento de los principales programas habitacionales (entre el Programa Federal de Construcción de Viviendas y el FONAVI se construyeron 500 mil viviendas nuevas), los problemas de acceso a la vivienda no lograron resolverse. Concretamente, la causa de esta contradicción radicaría en la formulación de políticas habitacionales aisladas, que no se articularon con otro tipo de medidas destinadas a fortalecer instrumentos de política fiscal y urbana que hubiesen permitido contener la especulación inmobiliaria. De esta forma, se registró una deficiencia en la gestión y generación de suelo urbano, ya que los esfuerzos se dirigieron exclusivamente a buscar lugares dentro de los ejidos urbanos donde ubicar los planes habitacionales formulados (Fernández Wagner, 2014).

En concordancia con este planteo, Reese (2014) menciona que la solución al problema habitacional no radicaría en promover la construcción de un mayor número de viviendas, sino en cambiar la lógica dominante de construcción mercantil del hábitat, lo cual implicaría repensar los complejos mecanismos que intervienen en la producción y reproducción de los espacios urbanos. En estos procesos, según el autor, es posible identificar tres lógicas que intervienen en la generación del hábitat y que a menudo se encuentran en permanente tensión: la lógica de la acción de la política estatal, la lógica rentista del mercado y la lógica de las necesidades sociales. En el caso de las ciudades bonaerenses, a partir de finales de la década de 1970, con la sanción del Decreto ley 8912, que prohibía la urbanización de terrenos que no contasen con los servicios mínimos y necesarios, comienza a predominar una lógica rentista de generación de suelo urbano, que provocó deficiencias en el acceso a la tierra y la vivienda, al mismo tiempo que promovió que el mercado inmobiliario concentrara su oferta en inmuebles destinados a sectores de ingresos medios y altos.

La profundización del modelo económico neoliberal en la década de 1990, implicó un incremento en la segregación urbana como consecuencia de procesos que generaron una valorización del suelo urbano y la aparición de nuevas formas residenciales, como los barrios cerrados. Esta situación se agravó con la crisis del año 2001, que terminó con el modelo de convertibilidad, provocando un incremento de la informalidad urbana, debido a que fue la única estrategia de acceso al hábitat que pudieron adoptar los sectores más desprotegidos de la sociedad. Sin embargo, a partir del año 2003, se registraría una recuperación de las variables macroeconómicas y una importante recuperación de la actividad de la construcción, que generó un aumento de la demanda de suelo para nuevas actividades. Este crecimiento puede ser atribuido, en parte, a las medidas tomadas desde el gobierno nacional de ese entonces, que además impulsó de manera activa la obra pública. “En la práctica, esto significó una fuerte valorización de los suelos y la transferencia de importantes rentas a los propietarios particulares del suelo produciendo adicionalmente un crecimiento de las expectativas especulativas y un alza significativa de los precios” (Reese, 2014, p. 14).

A su vez, otra causa que contribuyó a generar una demanda excesiva de bienes inmuebles y su correspondiente aumento de precios, se relaciona con una percepción muy arraigada en la sociedad argentina y que se reforzó luego de la crisis del año 2001, acerca de que invertir “en ladrillos” constituía la mejor forma de atesorar los ahorros, como consecuencia del descreimiento atribuido a las instituciones bancarias. También,

Reese (2014) argumenta que la concentración de la oferta inmobiliaria que estuvo destinada a los sectores medios-altos y altos se explica por la escasez del crédito hipotecario, que impactó especialmente en los sectores medios y medios-bajos. Este hecho se visualizó de manera más marcada en los primeros años del período, ya que la salida de la convertibilidad en el año 2002, generó la pesificación de los créditos que anteriormente se habían otorgado en dólares y, si bien en los años posteriores se logró cierta recuperación, no se alcanzó los niveles de crecimiento registrados en la década anterior.

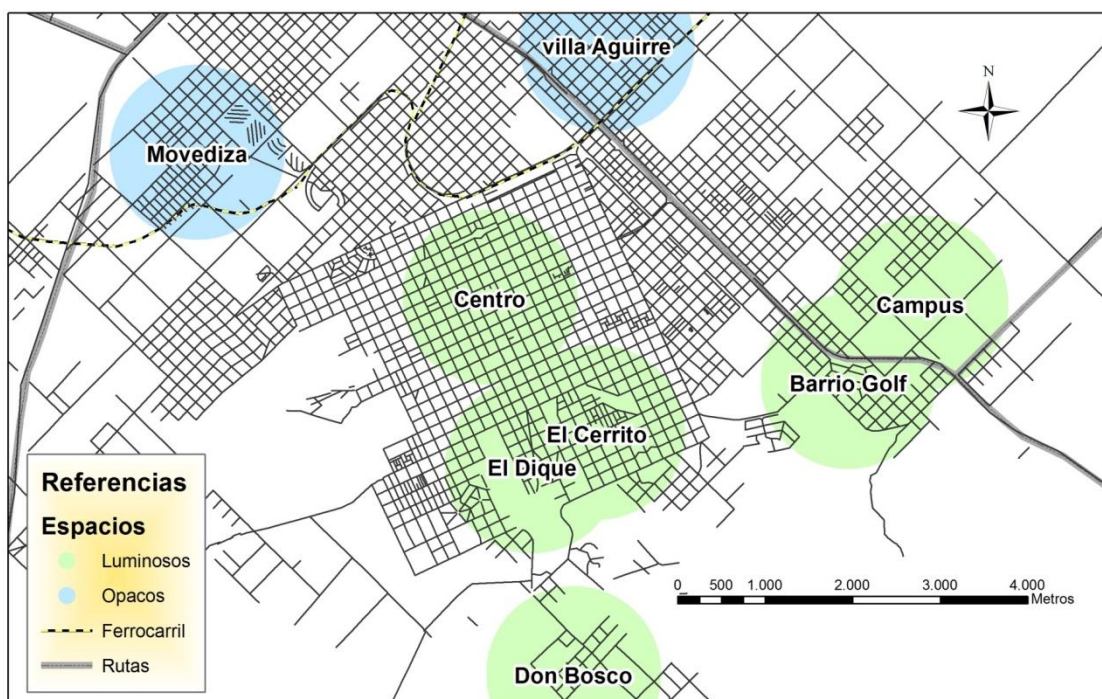
Lógicas de producción del hábitat y uso del territorio en la ciudad de Tandil

Considerando los aportes de Reese (2014) acerca de las tres lógicas que intervienen en la producción del hábitat y del espacio urbano (la acción de la política estatal, la rentista del mercado y la de las necesidades sociales) es posible realizar un análisis de lo acontecido en la ciudad de Tandil en el último período, intentando incorporar la dimensión espacial por medio de la categoría de territorio usado. La identificación de las tres lógicas en la ciudad y las tensiones que le son inherentes, permite incluir a todos los actores sociales involucrados en la producción de la vivienda (tal como lo requiere esta categoría), también la incorporación de la variable tiempo da cuenta de la existencia de una materialidad previamente construida en la ciudad de Tandil, que junto al medio natural, actúa como norma en el momento en que los diversos actores intentan desplegar sus estrategias, ya sea de acceso al hábitat, de valorización de sus capitales o de obtención de rentas. Al mismo tiempo, las acciones actuales dan nuevos contenidos a las formas, rehaciendo y resignificando de forma permanente el espacio urbano tandilense inserto en el proceso de la totalidad social.

En cuanto a la lógica rentista del mercado, es posible visualizar importantes cambios en los últimos quince años, en consonancia con lo acontecido a escala nacional. Los promotores inmobiliarios han comenzado a tener una fuerte impronta en los cambios que se generan en el ejido urbano, promoviendo la extensión del mismo sobre los faldeos serranos, generando nuevas modalidades de residencia, como los barrios cerrados y densificando la zona céntrica. Según Lan, Di Nucci, Linares, López Ponsn (2010) en el período comprendido entre los años 2005-2009, en esta ciudad se registró un incremento de precios de los lotes y propiedades de un 176% en promedio. También destacan que el tipo de edificaciones predominantes en ese mismo período fueron principalmente cuatro: conjuntos habitacionales de propiedad horizontal,

emprendimientos de alojamiento y servicios turísticos, edificaciones en altura y barrios cerrados. Los destinatarios fueron básicamente los sectores medios y altos, en tanto que eran los únicos que tienen la posibilidad de adquirir estos productos que en el mercado se cotizan a precio dólar. En trabajos anteriores (Migueltoarena, 2011; Migueltoarena, Franzzo y Lan, 2016), también se ha demostrado que los promotores inmobiliarios y los empresarios de la construcción realizan una utilización diferencial del suelo urbano tandilense para sus inversiones. A través de entrevistas a diversos actores relacionados a la actividad inmobiliaria, fue posible identificar que los espacios más rentables para las inversiones relacionadas con este rubro eran el eje de la Avenida Don Bosco, el Barrio Golf, el Barrio Cerrito, el Dique, la zona del Campus Universitario (que corresponden al eje Sur de la ciudad) y el centro del ejido urbano. Como contrapartida, los barrios Movediza y Villa Aguirre (Noroeste y Norte del ejido urbano, respectivamente), fueron los lugares de menor interés para estos empresarios, presentando menores niveles de inversiones. Utilizando la metáfora del Santos (1996) de espacios luminosos y opacos, para identificar aquellos lugares donde se concentra el capital y aquellos otros que carecen de atractivo para las inversiones, en el Mapa 1 se presentan los barrios de la ciudad que, según los promotores inmobiliarios, poseen mayor interés y los que no ofrecen mayores atractivos.

Mapa 1: Espacio “luminosos” y “opacos” para el capital inmobiliario. Ciudad de Tandil



Fuente: Migueltoarena, 2011.

La materialidad previamente existente condicionó la forma en que se dieron las inversiones inmobiliarias en los distintos lugares del ejido urbano. En el eje de expansión Sur de la ciudad, la valorización del suelo se encontró íntimamente relacionada a los atractivos naturales que ofrecen las sierras, los cuales adquirieron un interés que en momentos históricos anteriores no habían despertado, siendo el emplazamiento de los nuevos proyectos residenciales. Sin embargo, en el centro de la ciudad el medio construido en períodos anteriores fue el que posibilitó el desarrollo de edificios en altura, conjuntos habitacionales de propiedad horizontal y locales destinados al comercio. Pero también estas acciones posibilitaron tanto el surgimiento de nuevos contenidos en esas formas heredadas del pasado como la creación de nuevos objetos. De esta forma, en el eje en el que se ubican los faldeos serranos, se construyeron barrios residenciales para sectores de altos ingresos, cabañas y hoteles, lo cual posibilitó el surgimiento de contenidos residenciales, turísticos, de ocio y esparcimiento. En el centro de la ciudad, en tanto, se consolidó el uso residencial y comercial.

Para comprender la lógica de la acción estatal, es conveniente establecer una periodización, que permita dar cuenta de las fluctuaciones por las que fue atravesando la política habitacional desde la década de 1960, cuando se generaron los primeros barrios financiados con fondos públicos en la ciudad de Tandil. De esta forma, es posible identificar un primer momento, caracterizado por una concepción de la política habitacional de tipo “llave en mano” (Catenazzi y Fernández Wagner, 2001), donde los Estados nacional y provinciales financiaban grandes conjuntos habitacionales, planificados de forma centralizada y construidos por empresas que accedían a las obras por medio de licitaciones. Desde esta concepción, que se proponía generar soluciones a gran escala, el lugar de emplazamiento no poseía demasiada importancia, ya que los grandes proyectos ideados desde los gobiernos nacionales eran llevados a cabo sin contemplar las particularidades de cada contexto. En 1972, en la Argentina, se conforma el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que centralizó la administración de los fondos para la generación de vivienda social en la Secretaría de Vivienda de la Nación. Se crearon, además, Institutos provinciales de Viviendas que gestionaron los recursos en cada provincia. Cabe mencionar que mediante el FONAVI se construyeron hasta 1992 un promedio de 32.000 viviendas por año. En la ciudad de Tandil, esto se tradujo en un total de 18 conjuntos habitacionales, de entre 6 y 136 viviendas. Todos ellos

correspondientes a operatorias nacionales o provinciales, entre los más importantes se pueden destacar: FONAVI, FOPROVI, Solidaridad y Pro-casa. En lo que respecta a la ubicación dentro del ejido urbano, fueron emplazados en lugares que en su momento eran periféricos dentro de la ciudad, pero que en la actualidad se encuentran plenamente integrados a la malla urbana (ver mapa 2).

Estas políticas sufren fuertes modificaciones a partir de la década de 1990, en donde se realizan serios cuestionamientos a nivel mundial en relación a la forma centralizada de ejecución que tenían los programas de viviendas, poniendo en tela de juicio la intervención estatal. Según Cuenya (2000), en esta década se establecería una preferencia hacia los actores privados para la construcción de viviendas, dejando liberada la cuestión habitacional al mercado, y relegando al Estado a la elaboración de un marco legal que regule la actividad. Al mismo tiempo, surgen formas de gestión de las viviendas que articulan a gobiernos municipales, empresas y organizaciones civiles. En Tandil este proceso se visualiza mediante el progresivo abandono de la modalidad de conjuntos habitacionales “llave en mano” y la aparición de operatorias de autoconstrucción, algunas de ellas financiadas por el municipio, como FOMUVI, Fondo de Emergencia Habitacional Municipal, Autogestión constructiva, entre otros. El emplazamiento de los mismos, predominantemente, se concreta en la periferia Noroeste de la ciudad, pudiendo visualizarse el carácter focalizado de muchos programas, que ya no constituyen extensas áreas sino apenas algunas parcelas aisladas (a excepción del Barrio Arco Iris y el Barrio Universitario). También se percibe que el Barrio Movediza (Noroeste) comienza a convertirse en un importante destinatario de estos programas habitacionales.

También, en el año 1994, se inicia el programa “Plan Familia Propietaria”, que tenía como objetivo facilitar el acceso al suelo urbano a las familias con escasos recursos. Los terrenos serían abonados a un precio simbólico, en numerosas cuotas y como contrapartida se les exigía a las familias construir en un plazo de dos años. La entrevistada mencionó que lo acontecido con este programa puede constituirse en un indicador de la crisis habitacional que atravesó la ciudad durante el período de los años 2001 y 2002, ya que la mayoría de las familias no lograron cumplir con el requisito de los metros cuadrados construidos en el plazo indicado que exigía el programa:

“Lo que pudimos ir notando en ese período, era la no edificación en los lotes del Plan Familias. Familias que tenían su boleto compra-venta, en algunos casos hasta se escrituraron, tenían la escritura pero no tenían ninguna edificación, se notó en eso, en la

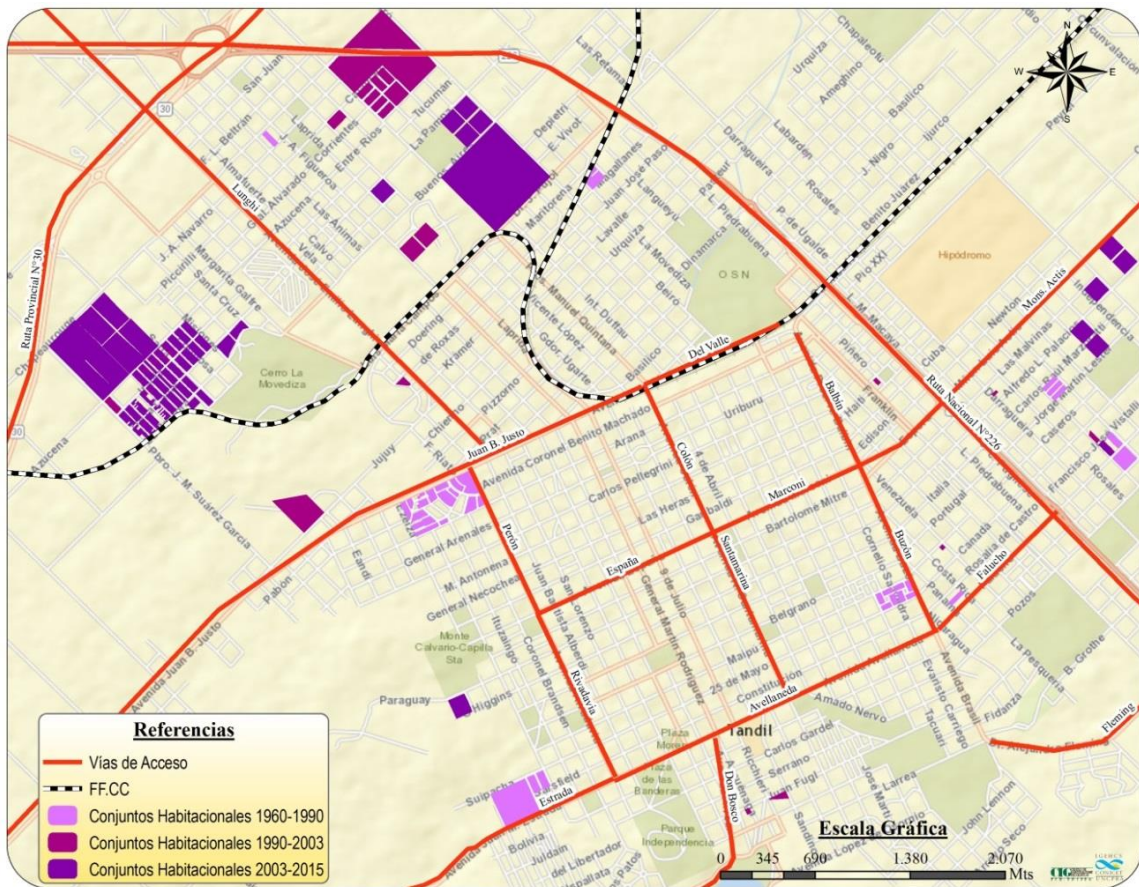
escasa edificación en las parcelas. Pese a que el programa pretendía brindar una solución al problema habitacional dándole a las personas la posibilidad del acceso a la tierra, no lo fue, porque del 95 hasta el 2004 que relevamos, recorriendo lote por lote y viendo cuáles estaban edificados y cuáles no, en Movediza la mayoría no había podido construir.”

La entrevistada también explica que otro aspecto en que la crisis económica influyó sobre la situación habitacional de la ciudad, es en el retraso de los fondos que debían llegar para los escasos programas de viviendas que se estaban ejecutando en ese entonces:

“También se notó el parate de los programas de viviendas. En ese período no hubo, hasta el 2003, que empezó a hablarse de los planes federales y 2004 que empezaron a concretarse. No hubo puntualmente programas de viviendas importantes, lo único que teníamos eran programas de autoconstrucción, que se pudieron ir terminando algunos, y otros construyendo con fondos municipales, otros con fondos de Provincia, pero estamos hablando de grupos de veinte viviendas que no es un impacto importante para la cantidad de demanda que existía.”

En el año 2003, comenzó el tercer momento, en el cual se produjo una vuelta a la centralización de la política habitacional, que se encuadró dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y más específicamente en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Si bien se desarrollaron una importante cantidad de programas destinados a la creación de conjuntos habitacionales, la urbanización de villas y la regularización de barrios informales, las medidas más destacadas fueron, en la primera etapa, el lanzamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas, y posteriormente, el programa de créditos para la vivienda PRO.CRE.AR. En Tandil, estas acciones estatales tuvieron su materialización en conjuntos habitacionales que se ubicaron, en gran medida, en el barrio Movediza y, en menor medida, en otros barrios periféricos de la ciudad. En 2015, también se comenzó a construir el complejo urbanístico PRO.CRE.AR Tandil, que contará con 629 viviendas cuando esté finalizado. Su emplazamiento, en este caso, aparece integrado al resto del ejido urbano, en el barrio Villa Italia. En el mapa N°2 puede visualizarse el resultado de la implementación de las políticas habitacionales en la trama urbana, a lo largo de los tres períodos establecidos.

Mapa 2: Políticas habitacionales generadas en la ciudad de Tandil desde 1960 hasta 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

Sin embargo, como consecuencia de la valorización del suelo urbano que se generó progresivamente en la ciudad a lo largo de este último período, las políticas habitacionales no sólo no lograron mitigar el problema de acceso a la vivienda, sino que, por el contrario, comenzaron a registrarse situaciones no usuales para la ciudad de Tandil hasta ese momento, como la toma y usurpación masiva de terrenos y barrios que aún no estaban concluidos. En este sentido, se puede dar cuenta de la lógica de las necesidades sociales, que se hace patente en estos años en la ciudad de Tandil a través de diferentes modalidades de intentos de acceso a la vivienda que están por fuera de la lógica del mercado y que tampoco surgen como iniciativas de la acción de las políticas pública.

En primer lugar, la ocupación de terrenos fiscales y conjuntos habitacionales sin finalizar, que se produjeron en los barrios más postergados de la ciudad. Estos hechos

están relacionados con la paralización de las obras de algunos programas habitacionales, los del Plan Federal entre ellos, y la incertidumbre generada con respecto a sus posibilidades de finalización. La ocupación de terrenos fiscales en diferentes barrios, principalmente en Moveriza, constituyó otra alternativa por la cual un número importante de personas trataron de acceder al suelo urbano ante la imposibilidad de afrontar los crecientes costos de los alquileres. Frente a esta situación, las respuestas del gobierno municipal fueron dispares, aunque finalmente en algunos casos se alcanzó un acuerdo en pos de la regularización de las situaciones de informalidad. Con respecto a la ocupación de las viviendas del programa Plan Federal, la entrevistada explicaba que:

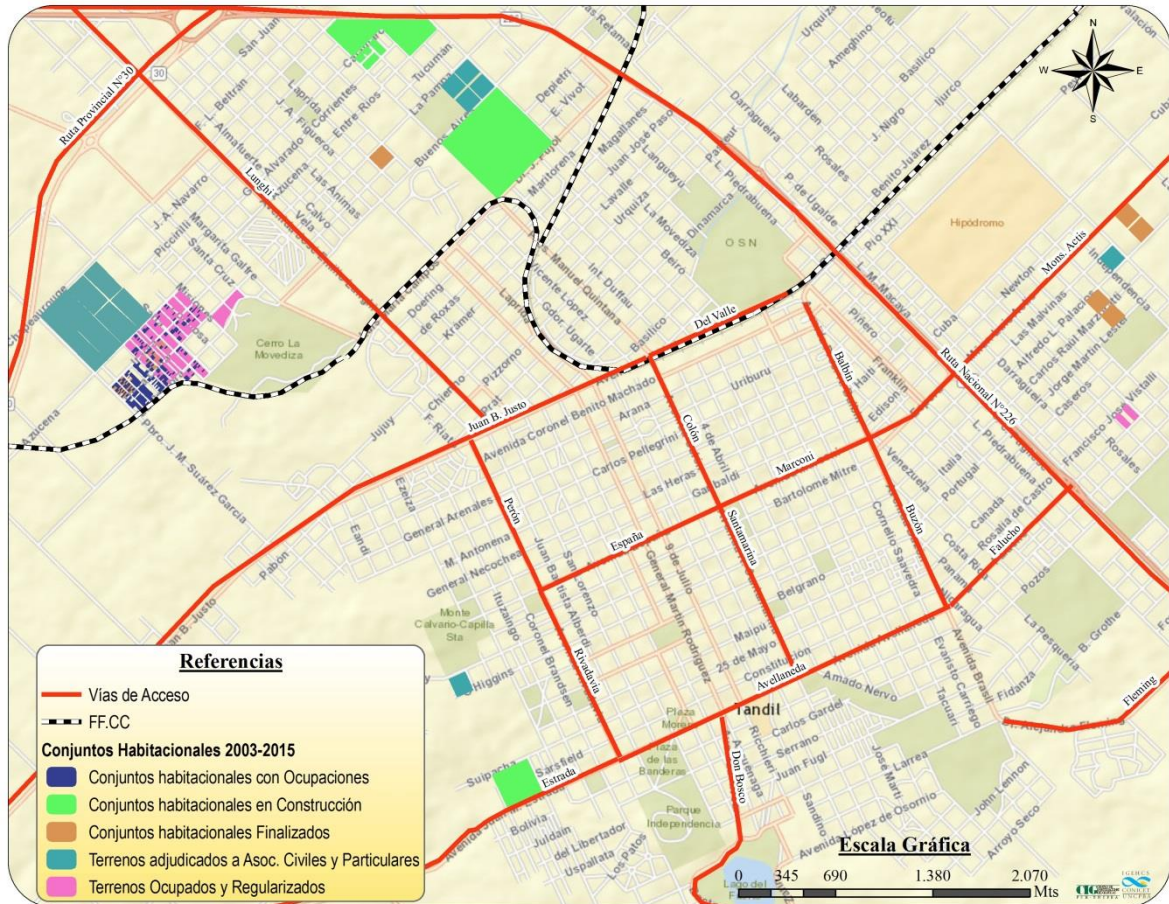
“En Moveriza las ocupaciones se han producido, a mí parecer, por la gran necesidad que había de vivienda y por las escasas respuestas que se brindaba por parte del Estado ante esa problemática. Otra cuestión fue el tema de los barrios que habían comenzado a construirse y se detuvo la obra, entonces eran terrenos que la gente vio que como eran municipales, no había un adjudicatario detrás y vieron una posibilidad para acceder a la tierra”

En segundo lugar, se puede identificar otra estrategia relacionada al surgimiento de asociaciones civiles con el objetivo de comprar suelo que aún no estaba dentro del ejido urbano, a un costo menor que el del mercado, para luego urbanizarlo. Para este objetivo, fue necesario el trabajo conjunto con el Municipio, a fin de encontrar los medios legales que permitiesen esta operación. A diferencia del caso anterior, si bien las organizaciones están constituidas por personas que no pueden acceder al suelo urbano por medio del mercado formal, poseen otras condiciones materiales y de trabajo. Una de estas organizaciones, por ejemplo, se encuentra integrada por docentes de diversos niveles educativos.

Una tercera estrategia, la constituyen los acreedores del crédito PRO.CRE.AR para la compra de terrenos, que ante las dificultades para acceder al suelo urbano por medio del mercado formal, debieron acudir al Estado para obtener parcelas de tierra a precio menor. De esta forma, es posible percibir que la lógica del accionar público se encuentra en permanente tensión con la lógica de las necesidades sociales de producción de la vivienda, debido a que, en el último período, el incremento del precio del suelo urbano ha generado conflictos que se han manifestado de diferentes formas, diversificando las

estrategias mediante las cuales las personas intentan acceder a la vivienda. En el mapa N°3 es posible distinguir esta multiplicidad de situaciones.

Mapa 3: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 2003-2015



Fuente: elaboración propia en base a datos otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

En este caso, también la categoría territorio usado permite comprender de qué forma estas estrategias desarrolladas por los distintos actores sociales adquieren su dimensión espacial, debido a que las acciones realizadas por aquellos grupos sociales excluidos de la posibilidad de acceder al suelo urbano por medio del mercado formal, están condicionadas por la estructura urbana que se generó en períodos anteriores. La ubicación de los programas del Plan Federal, que fueron objeto de disputa por las ocupaciones sufridas, se situaron en el barrio Movediza debido a que en este lugar se concentraba una buena parte de las tierras fiscales que posee el Municipio. Asimismo, la entrevistada manifestó que las personas que participaron de las ocupaciones de terrenos optaron preferentemente por aquellos de origen fiscal, porque de esta manera se

ampliaban sus posibilidades de no ser desalojados. Al mismo tiempo, las asociaciones civiles que intervinieron en la compra y urbanización de lotes, debieron buscar alternativas que se encuentren por fuera del ejido urbano para reducir costos. Una gran parte de ellas, también se ubicó en el barrio Movediza, evidenciándose una concentración espacial de la residencia de aquellos actores que quedan por fuera del mercado formal de tierras. A su vez, es posible visualizar que la acción de la política pública refuerza esta segregación residencial, debido a que sus instrumentos de planificación urbana (Plan de Desarrollo Territorial y Plan Especial de Manejo Ambiental) no establecen restricciones importantes a la especulación inmobiliaria, por lo tanto, la lógica rentista del mercado se impone por sobre el resto en la gestión del espacio urbano.

Consideraciones finales

En el período estudiado el problema del acceso a la vivienda ha cobrado cada vez más relevancia en la ciudad de Tandil, al igual que en el resto del contexto nacional. Se observa una intensificación de la producción del espacio urbano por medio de la lógica rentista del mercado, que repercute en un aumento de la conflictividad social, traducido en ocupaciones de terrenos y de conjuntos habitacionales sin concluir. A este panorama se le agrega la aparición de nuevas estrategias de acceso al hábitat, como la conformación de asociaciones civiles. De esta forma, se evidencia que en los períodos en que el valor de cambio del suelo adquiere mayor primacía, también se diversifican las estrategias de los sectores populares para acceder a la tierra, debido a que las acciones estatales son insuficientes para contrarrestar las dificultades generadas por la especulación inmobiliaria.

El problema analizado se comprende a través del territorio usado que resulta de la producción del hábitat, donde la materialidad previamente construida condiciona la forma en que se desarrollan las estrategias y, al mismo tiempo, estas acciones del presente otorgan nuevos contenidos a viejos objetos, generando también otros nuevos. En este caso particular, las estrategias de la lógica de las necesidades sociales adquieren su materialidad principalmente en determinados lugares de la periferia urbana, en especial en el barrio Movediza, produciendo una concentración residencial cada vez más marcada de los sectores populares en los márgenes de la ciudad.

Bibliografía

- Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. (Tesis doctoral), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Catenazzi, A.; Fernández Wagner, R. (2001). *Gestión local del Hábitat*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de:
<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/84-gestionlocal.pdf>
- Castells, M. (1986). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Cisterna, C.; Matteucci, L. (2015). La urbanización en Argentina durante el Neodesarrollismo. Una lectura desde las rupturas y continuidades con el período Neoliberal. *Revista de Dereito da Cidade* 7 (4), 1573-1599. DOI: 10.12957
- Cuenya, B. (2000). *Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX*. Seminario Internacional Gestión Local y Políticas Habitacionales. Recuperado de
<http://www.urbared.unqs.edu.ar/download/documentos/Politica%20de%20Vivienda%20-%20Cuenya.pdf>
- Del Río, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes* (Tesis doctoral, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata). Recuperada de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>
- Del Río, J. P. (2014): Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10 (2), 33 p.
- Fernández Wagner, R. (2014). Los límites de las políticas neo keinesianas en el desarrollo urbano y vivienda. En D. Gargantini (comp.) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional* (pp: 29-38). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Harvey, D. (2013): *Ciudades rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Lan, D.; Linares, S.; Di Nucci, J.; López Pons, M. L. (2010). La lógica de la organización espacial en la ciudad de Tandil. En D. Elias et. al. (org.) *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Uberlândia e Tandil*. São Paulo: Editora Expressão Popular.

- Migueltoarena, A. (2011). *Proceso de urbanización y vivienda en la configuración territorial de la ciudad de Tandil* (Tesis Licenciatura). Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina.
- Migueltoarena, A.; Franzzo, L.; Lan, D. (2016). Actores del mercado inmobiliario, precio del suelo y producción de la vivienda en la ciudad de Tandil, en la última década. En D. Lan (ed) *Geografías en diálogo, aportes para la reflexión*(pp. 213-223). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de:<https://es.scribd.com/document/334628472/Geografias-en-dialogo-Aportes-para-la-reflexion-Tomo-I>
- Reese, E. (2014). Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. En D. Gargantini (comp.) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional* (pp: 13-17). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Santos, M. (1994a). O Retorno do Território. En M. Santos, M. A. A. Souza y M. L. Silveira (Org.) *Território. Globalização e Fragmentação*(pp: 15-20).São Paulo:Hucitec-ANPUR.
- Santos, M. (1994b). *Por uma economia política da cidade*. Sao Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (1996).*La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.
- Silveira, M. L. (2011): Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización.*Revista Uni-Pluri/Versidad*, 11 (3), 15-34.
- Topalov, C. (2007).*La urbanización capitalista*. Ed. Edicol, edición corregida por Federico Robert.