REPORTAJE DE CIUDADES

IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO URBANO ENTRE 2003 Y 2013.

EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE TUCUMÁN, ARGENTINA

Claudia Gómez López
Arquitecta (UNT, Argentina), especialista Internacional en Ordenación del territorio (UVP, España- UNT, Argentina), doctora en Urbanismo (UPV, España), profesora asociada en Teoría de la Arquitectura, investigadora categoría II SeCyT, profesora en posgrado en Planeamiento y OT. Secretaria de Posgrado Facultad de Arquitectura y Urbanismo, miembro comité académico Doctorado en Arquitectura, FAU-UNT. Integrante del equipo técnico del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), BID N.º AR-L 1011. claugolo@gmail.com.

Rosa Lina Cuozzo
Arquitecta (UNT, Argentina), magíster en Conservación y Gestión del Medio Natural. Espacios naturales y desarrollo sostenible. Doctoranda avanzada en Ciencias Sociales (orientación Geografía). Docente en la cátedra Urbanística y miembro del Instituto de Planeamiento Urbano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNT. Integrante del equipo técnico del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), BID N.º AR-L 1011. rlcuozzo@gmail.com.

Paula Luciana Boldrini Peralta
Arquitecta (UNT, Argentina), doctora en Ciencias Sociales (orientación Geografía) y magíster en Psicología Social (orientación Grupos e Instituciones) de la UNT. Investigadora asistente del CONICET. Docente en la cátedra Urbanística y miembro del Instituto de Planeamiento Urbano de la de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNT. Investiga sobre la producción del hábitat popular urbano en el Instituto Superior de Estudios Sociales (CONICET-UNT). paula_boldrini@hotmail.com.

ISNN 1666-6186. Volumen 19 N.º 19 (Noviembre de 2015) pp. 153-178 - Recibido: 10-11-14. Aprobado: 01-06-15

Claudia Gómez López, Rosa Lina Cuozzo y Paula Luciana Boldrini Peralta

Resumen
En virtud de las transformaciones socioeconómicas que se producen con posterioridad a la crisis 2001-2002, el Estado argentino implementó nuevas lógicas en materia de política habitacional. La provincia de Tucumán fue una de las principales receptoras de fondos en este sentido, por lo que se propone como ámbito de estudio de esta investigación al área metropolitana de Tucumán, con un crecimiento urbano significativo en la última década. Este trabajo analiza las consecuencias urbanas, en particular, las producidas por el conjunto de programas socio-habitacionales de producción de vivienda, a fin de comprobar las continuidades y rupturas con respecto a planes anteriores. Se analiza el cumplimiento del rol del Estado como promotor del fortalecimiento y la integración comunitaria mediante dos escalas estudio: una metropolitana y otra barrial. En la primera se tuvieron en cuenta principalmente los efectos espaciales en la conformación del aglomerado metropolitano, y en la segunda, aspectos de carácter social.

Palabras clave
Políticas públicas; Área Metropolitana; distribución residencial; división social del espacio.

IMPACT OF HABITAT PUBLIC POLICIES ON THE CONFIGURATION OF URBAN SPACE BETWEEN 2003 AND 2013. THE CASE OF THE METROPOLITAN AREA OF TUCUMÁN, ARGENTINA

Abstract
Under the socio-economic transformations that occured after the 2001-2002 economic crisis, the Argentine government implemented a new housing policy logic. The Province of Tucumán was one of the main recipients of funds in this regard, so the Metropolitan Area of Tucumán was chosen as a field of study for this research into this logic, as significant urban growth occurred during the past decade. This paper analyzes the new logic's urban consequences, in particular those produced by all social housing programs' housing production, in order to verify the continuities and discontinuities with respect to previous plans. Compliance with the State's role as a promoter of building and community integration was considered through a study at two scales: the metropolitan level and a neighborhood were analyzed. In the first, the spatial effects in shaping the configuration of the metropolitan area were considered, in the second. the logics' social consequences were studied.

Keywords
Public Policy - Metropolitan Area - Residential Distribution - Social Division of Space.

IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO URBANO ENTRE 2003 Y 2013.

EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE TUCUMÁN, ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo neoliberal imperante en América Latina a fines del siglo XX produjo una elevada desigualdad socioeconómica. De la mano de grandes cambios sociales y demográficos, las áreas urbanas experimentaron una acelerada expansión, en un contexto de crecimiento socioeconómico desigual, con aumento del desempleo y altos niveles de informalidad urbana.

En estos procesos, entre los principales actores que construyen la ciudad —Estado, Comunidad y Mercado—, el Estado cumple un rol fundamental encauzando o restringiendo el modo de producción de suelo urbano ya sea a través de la acción (implementación de políticas públicas, normativas, etc.) o de la omisión en procesos urbanos dirigidos por otros (principalmente el mercado).

En Argentina y también en Tucumán, la lógica del mercado inmobiliario se impuso como criterio urbanístico principal incluso para las actuaciones de promoción pública de vivienda. Ello impacta de modo negativo en la ciudad en la medida en que favorece la especulación en manos del sector privado, y produce y promueve la desigualdad en el acceso al suelo urbano, puesto que amplios sectores de la población no pueden resolver su necesidad de vivienda mediante el mercado formal. Esto se tradujo en la conformación de áreas diferenciadas dentro de la ciudad, lo que agudizó la separación entre sectores sociales por razones socioeconómicas.

En Argentina, en la última década, en virtud del crecimiento económico que se produjo con posterioridad a la crisis 2001-2002, el Estado Nacional retomó la ejecución de planes de vivienda a fin de dar solución al problema habitacional. A partir de 2003 se implementó una nueva política habitacional que hizo hincapié en programas de mejoras en villas y asentamientos informales. A las políticas habitacionales existentes, ejecutadas por los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV), se sumó un conjunto de políticas sociales que articularon programas de diversos órdenes, que enlazaron la problemática habitacional a la laboral. Con ello se pretendió dar solución simultáneamente a los problemas de vivienda y desocupación mediante la incorporación de trabajo cooperativo integrado por mano de obra desocupada.

Sin embargo, a pesar de los cambios favorables, algunos autores plantean que estas medidas innovadoras no revirtieron el sentido dominante de las políticas públicas (del Río y Duarte, 2012), debido a que la construcción de viviendas sin sustento normativo ni planificación[1],

1. A pesar de 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.

junto a la consolidación o regularización de asentamientos populares en áreas vulnerables, lejos de mitigar las desigualdades existentes, produjo efectos negativos en la ciudad.

En el contexto nacional, la provincia de Tucumán se ha visto favorecida en la distribución de fondos para inversión pública, y es una de las administraciones que mayor cantidad de dinero ha recibido (Informe IERAL, 2011). A pesar de ello, los problemas habitacionales persisten, por lo cual el presente trabajo reflexiona acerca de los resultados y consecuencias urbanas de la implementación, en los últimos diez años, de un conjunto de programas socio-habitacionales en el Área Metropolitana de Tucumán (AmeT).

Los interrogantes planteados son los siguientes: ¿cuál es el impacto de los programas socio-habitacionales desarrollados en los últimos diez años en relación con la producción del espacio urbano?; ¿han cambiado los criterios con los que la obra pública interviene en la ciudad contribuyendo a la conformación de una ciudad más integrada socio-espacialmente, tal como se plantea en los objetivos formales?

El ámbito de estudio de esta investigación es el área metropolitana de Tucumán (en adelante, AmeT). Esta metrópoli, considerada por diversos investigadores una ciudad intermedia (Mertins, 1999), es cabecera de la región del NOA Argentino, y ocupa el sexto lugar a nivel nacional. Alberga una población que alcanza los 832.000 habitantes (Encuesta Permanente de Hogares, primer trimestre de 2013), sobre una superficie aproximada de 18.000 ha. Desde el punto de vista de la gestión territorial, involucra un conjunto de administraciones diversas (en esta área intervienen seis municipios y veinte comunas rurales) caracterizadas por relaciones dispares, 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. El análisis realizado para el período 1972-2013 muestra un gran incremento del suelo urbano, puesto que la ciudad pasó de 6354 ha a 18.257,46 ha en cuarenta años, lo que implica 11.732,65 ha de nuevo suelo, de las cuales casi el 40 % corresponde a los últimos diez años. Este crecimiento se desarrolló sin planificación ni instrumentos normativos apropiados para la gestión del suelo.

Para su análisis, metodológicamente se partió de la sistematización de los antecedentes en políticas habitacionales del AmeT hasta el año 2001. Posteriormente se procesó la cartografía actualizada brindada por el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU), información que se verificó con trabajo de campo.

Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 19 - N.° 19 (Noviembre de 2015)- Pp. 153-178 - ISNN1666-6186

Se seleccionaron como casos particulares de análisis intervenciones representativas de las nuevas políticas habitacionales, tanto por su magnitud como por sus lógicas de implementación innovadoras destinadas a sectores diferentes: por un lado, a los sectores medios y, por otro, a los de menores recursos. En el primer caso se eligió el Programa Federal de Vivienda (PFV), con el que se ejecutó el megaemprendimiento Lomas de Tafí en el AmeT, paradigmático por su magnitud (5500 viviendas). Este ejemplo aplicó un modelo *viviendista*[2], opuesto a un concepto de hábitat integral (Segovia, et ál. 2005) que contemple no solo la solución edilicia, sino además un diseño integral que involucre aspectos referidos a la habitabilidad, tales como la articulación del área con el resto de la ciudad y el equipamiento comunitario, tan necesario para una adecuada calidad de vida de la población que los habita.

En el caso de los sectores de menores recursos, se consideraron aquellas actuaciones que incorporaron criterios participativos en su desarrollo y que ejecutaron las obras a través de cooperativas de trabajadores desocupados, ambos aspectos baluartes de la nueva gestión. Este es el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios[3] (PROMEBA), de relocalización y consolidación de asentamientos informales mediante participación comunitaria, el Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo[4] (PFEHTyT), localizados ambos en el mismo barrio denominado SMATA, y el Programa de Mejoramiento de Vivienda[5] (PROMEVI) para la ejecución de vivienda nueva y mejoramientos de viviendas existentes, que suman un total de 20.000 obras en el total del AmeT.

Los programas se analizaron a partir de su espacialización en la superficie urbanizada del AmeT para el año 2013, mediante el uso de una base de datos GIS actualizada, elaborada a partir de la digitalización de imágenes satelitales Landsat 2013 e información brindada por el IPVyDU, que fue completada mediante relevamientos de campo y entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados, institucionales y comunitarios.[6]

A fin de comprobar las continuidades y rupturas con respecto a planes anteriores y el cumplimiento del rol del Estado como promotor del fortalecimiento y la integración comunitaria, se abordaron dos escalas de estudio, una metropolitana y otra barrial. En la primera se tuvieron en cuenta principalmente los efectos espaciales en la conformación del aglomerado metropolitano, y en la segunda —a partir del estudio de casos—, otros aspectos de carácter social:
A) Escala metropolitana. Se analizó el impacto socio-espacial presentando las condiciones generales de localización y gestión de la obra pública seleccionada —nexo entre el análisis

2 Este modelo fue criticado por organismos de vivienda pública latinoamericana.

3 PROMEBA cuenta con siete casos ejecutados: Alberdi Norte, San Alberto, Justicialista, Dignificar la Vida, San Roque Oeste y Juan Pablo II, El Manantial y Ribera del Salí. Los cinco primeros pertenecen a una primera etapa del programa (PROMEBA I) y los últimos pertenecen al PROMEBA II.

4 El PFEH se ejecuta principalmente en el interior de la provincia, por lo que se identifican solo dos casos en el AmeT, una manzana al norte de Tafí Viejo y un grupo de manzanas en el barrio SMATA.

5 Se encuentra en desarrollo al sur del AmeT el emprendimiento denominado Manantial Sur, con 2500 viviendas construidas mediante el programa Fedevillas (Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios). Este caso no pudo ser considerado, a pesar de su magnitud, debido a que se encuentra en procesos iniciales de ejecución y no es posible hacer un estudio cualitativo del impacto social del caso.

6 El estudio de los casos se lleva a cabo sobre la base del conocimiento e información que poseen

urbano y el barrial— a partir de la sistematización de las características de las intervenciones mediante el estudio de tres aspectos:
- Condiciones de accesibilidad: localización de los emprendimientos, distancias a puntos de centralidad, integración funcional con el entorno tratando de caracterizar y evaluar la integración del barrio al sistema urbano existente.
- Condiciones ambientales del territorio: como soporte para las actividades humanas y la aptitud para la urbanización.
- Uso del suelo y tipología residencial: caracterizando los cambios en los usos del suelo y la distribución socio-habitacional de tipologías residenciales según el poder adquisitivo del destinatario.

Asimismo, dentro de la obra pública se identifican dos grupos según se plantearan requisitos de ingresos desde las diferentes operatorias, considerándolos sectores con poder adquisitivo medio y escaso, respectivamente.

B) Escala barrial. En esta escala se evaluaron las intervenciones desde una perspectiva integral y multidimensional del hábitat. Por ello se consideraron no solo aspectos cuantificables (mensurables, espacializables), sino otros cualitativos de carácter subjetivo, apelando a la perspectiva de los destinatarios de los programas. Se estudiaron las siguientes cuestiones:
- Condiciones de habitabilidad o aspectos espaciales: en tanto acceso a servicios habitacionales, consolidación de estos (espacio público, equipamiento comunitario, jerarquía y estado de la red viaria) y valoración de la resolución arquitectónica (flexibilidad, variedad de soluciones, tecnología y tipologías adoptadas) teniendo en cuenta su localización en relación con la ciudad, accesibilidad, características ecológicas del territorio, tipología arquitectónica, calidad edificatoria. Para este aspecto se remite a criterios técnicos tanto urbanos como arquitectónicos.
- Proceso de implementación del programa o aspectos sociales: tipos de usuarios, participación del usuario en el proceso de diseño y materialización, modalidad de ejecución del proyecto, adecuación de la solución. Se contrastó en este punto el espíritu formal sobre la base de la letra del programa con la manera como fue llevado a cabo, para señalar la coherencia entre ambas y si redunda en el mejoramiento de la situación social en el marco del proceso y en relación con los aspectos innovadores planteados.

las autoras, en tanto han realizado investigaciones doctorales directamente vinculadas con la temática y cuentan además con una base de datos SIG del AmeT de Tucumán. Las investigaciones son las siguientes: 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. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia. Boldrini, P. (2012). Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán (tesis de doctorado inédita). Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Filosofía y Letras, Tucumán y Cuozzo, R. (2014) Transformaciones territoriales. Nuevas dinámicas en la producción del suelo residencial. El caso del Área metropolitana de Tucumán (tesis doctoral en desarrollo). Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Filosofía y Letras, Tucumán.

ANTECEDENTES Y ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA EN EL AMET 2003-2013

La actuación del Estado, focalizada en la producción del IPV, alcanza 2405 ha de suelo urbano desde su creación en 1977 hasta la actualidad. En una primera etapa (1977-2001), las políticas habitacionales en el área metropolitana de Tucumán (AmeT) ocupaban 937,75 ha y tuvieron las siguientes características:
- se concretaron siguiendo lineamientos "*convencionales"* (Barreto, 2011), mediante el sistema llave en mano (vivienda terminada), usando la tipología de conjuntos habitacionales (Gómez López, 2002), cuyos tamaños variaron desde grandes polígonos de viviendas colectivas a pequeños conjuntos de viviendas individuales;
- se utilizaron dos modalidades de la operatoria pública: 1) de expansión, en la cual las intervenciones se localizaron en áreas periféricas para promover el crecimiento de la mancha urbana a través de un uso extensivo con bajas densidades de urbanización y 2) de densificación, para consolidar áreas ya urbanizadas[7];
- estuvieron destinadas a dos sectores sociales claramente diferenciados: 1) clase media y media alta, que podían acceder a un crédito, demanda cubierta en principio por el BHN, CPA (la Caja Popular de Ahorro de la Provincia) y por los bancos privados, sobre todo a partir de las medidas de liberalización del mercado hipotecario; 2) sectores de menores recursos que no acceden a créditos privados, fundamentalmente a través del Instituto Provincial de la Vivienda.

Esta diferenciación social desde los organismos ejecutores se reflejó espacialmente en la ciudad en una segregación espacial que fue observada por Gómez López (2002), en la que se destaca la fuerte concentración de vivienda nueva en el sector oeste de la ciudad y la consolidación de asentamientos sobre las riberas del río Salí y al sur de aquella.

Durante el período 2001-2013, la obra pública alcanzó las 1468,16 ha[8] (figura y cuadro 1). Ello significa que en doce años se construyó el 60 % del total de superficie de obra pública desde la creación del IPV hasta la actualidad (1977-2013). Esto implica que en los últimos doce años se construyó más que en la historia completa de la institución.

7 Gómez López (2002). Según el estudio realizado por la autora, de las 266 actuaciones de promoción pública realizadas en el período, 163 se encuentran en el suelo urbanizado en 1980. De ellas, el 51 % corresponde a urbanización por densificación en cualquiera de sus tipos: en altura, en bloques o en dúplex. Un 31 % de las actuaciones corresponde a polígonos pequeños y un 21 % al tipo de urbanización marginal de mejora.

8 Este valor considera la superficie ocupada por los módulos habitacionales PROMEVI, así como el proyecto en ejecución El Manantial, mediante Fedevillas, contemplando la totalidad de operatorias. Sin embargo, en otros ítems del artículo se omite la superficie PROMEVI, en tanto se analiza el impacto urbano, y en ese caso se trata de obras sin la misma repercusión que aquella que genera nuevo suelo urbano.

Cuadro 1. Superficie de políticas habitacionales. Períodos 1977-2001 y 2001-2013

Período	Superficie (ha)	Cantidad de actuaciones	Porcentaje del total de obra pública	TOTAL (ha)
1977-2001	937,75	22654	61%	2405,91
2001-2013	1468,16	40490	39%	

Fuente: elaboración propia

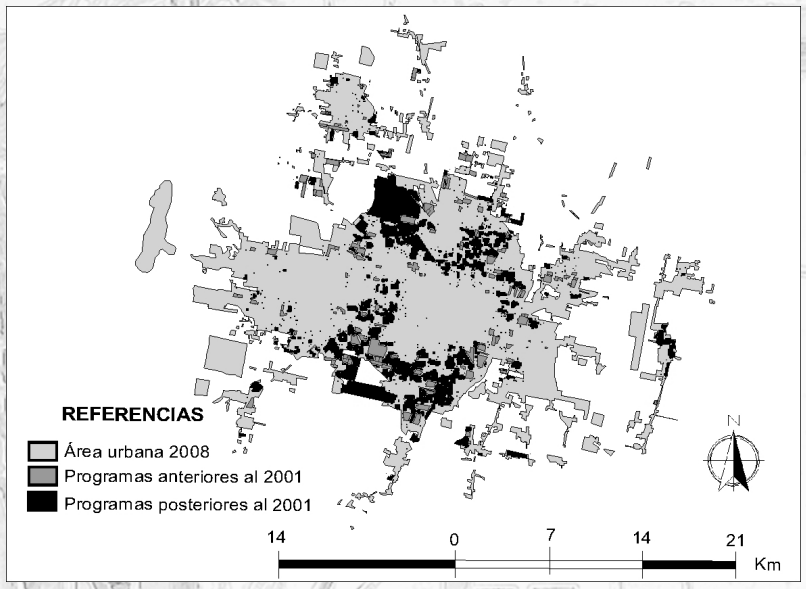


Figura 1. Ejecutorias anteriores y posteriores a 2001
Fuente: elaboración propia sobre la base de Imagen Landsat 2013, y datos georreferenciados IPVyDU (2013)

La figura 1 muestra dos grandes núcleos de obra de vivienda pública en forma de grandes polígonos, al norte y al sur del aglomerado. Asimismo, de manera diseminada conformando un arco, aparece una secuencia de pequeñas intervenciones desde el sur hacia el este y norte de la mancha urbana anterior al área de expansión. Sobre el análisis general de las nuevas operatorias se observa lo siguiente:
- en todos los casos los programas son realizados a través del IPV, único órgano gestor de las políticas habitacionales, el cual los lleva adelante mediante empresas constructoras privadas o a través de cooperativas de trabajadores de desocupados en asociación con el IPVyDU y municipios;
- tuvieron dos modalidades: por un lado, programas destinados a la construcción de viviendas nuevas, dirigidos a sectores con poder adquisitivo medio y bajo mediante diferentes operatorias; por otro, orientados además de a la vivienda nueva, al mejoramiento del hábitat mediante provisión de infraestructura, equipamiento y servicios, junto con la realización y completamiento de viviendas para destinatarios de menores recursos.

ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES A ESCALA METROPOLITANA

La observación de las actuaciones a nivel urbano permite distinguir condiciones de accesibilidad, condiciones ambientales del territorio y uso del suelo según la tipología residencial implementada.

Condiciones de accesibilidad[9]

La accesibilidad metropolitana se midió físicamente en cinco rangos (muy bueno, bueno, aceptable, regular y malo) en relación con el sistema viario y la disponibilidad y frecuencia del transporte público. Los resultados se expresan en la figura 2, donde puede observarse claramente cómo los rangos de mayor accesibilidad definen un trazado este-oeste siguiendo un esquema tentacular que acompaña los principales ejes viarios. También se observan áreas urbanizadas fundamentalmente por promoción pública, que se incorporan al aglomerado metropolitano con rangos de accesibilidad apenas aceptables.

9. Con motivo de la participación en la consultoría "Estudio de Diagnóstico del Área Metropolitana de Tucumán (EDAMET) en el marco del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI 2013-14)", las autoras realizaron una modelización del crecimiento metropolitano en términos de accesibilidad al suelo urbano.

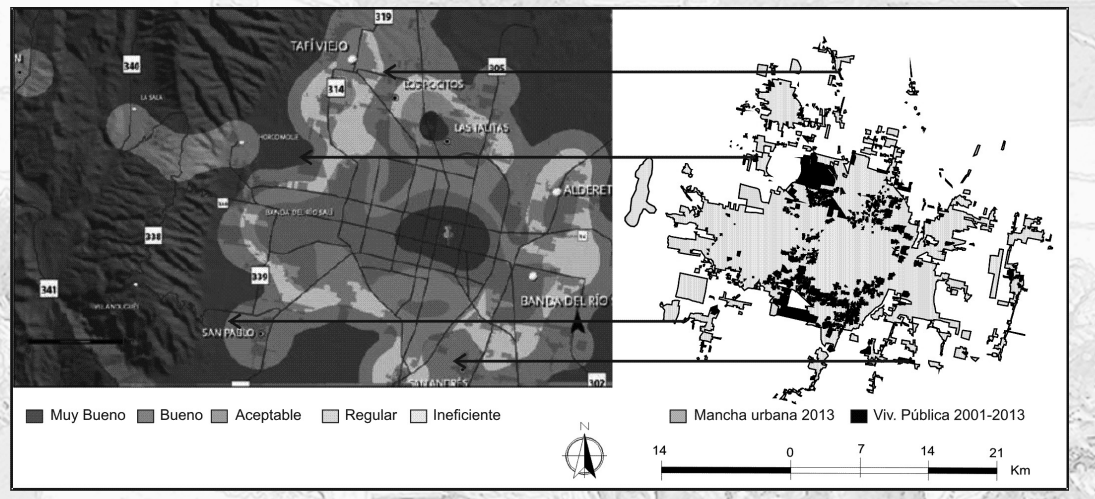


Figura 2. Niveles de accesibilidad en el AmeT
Fuente: Estudio de Diagnóstico del Área Metropolitana de Tucumán (EDAMET) en el marco del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI 2013-14)

La localización de las distintas intervenciones hace observables problemas de accesibilidad y conexión de estas con respecto al resto del tejido urbano, que se *espacializan* en la figura 2, en la medida en que ciertas intervenciones públicas se encuentran alejadas del continuo urbano con una débil o nula articulación con la ciudad existente, tanto desde el punto de vista infraestructural como del vial. Ello redunda en un costo mayor en la realización de redes de infraestructura y estimula la especulación del suelo rural intersticial "urbanizado", cuyos beneficios directos son apropiados por agentes privados.

Asimismo, la presencia de barreras físicas naturales o artificiales, tal como expresa la figura 3, el río Salí, los canales de desagüe urbano norte y sur y la autopista de circunvalación constituyen barreras que rompen la estructura de la ciudad debido a la falta de conectividad de las áreas. Ello redunda en problemas de comunicación peatonal y vehicular, peligrosidad y la existencia de áreas desarticuladas, problema recurrente en las intervenciones públicas.

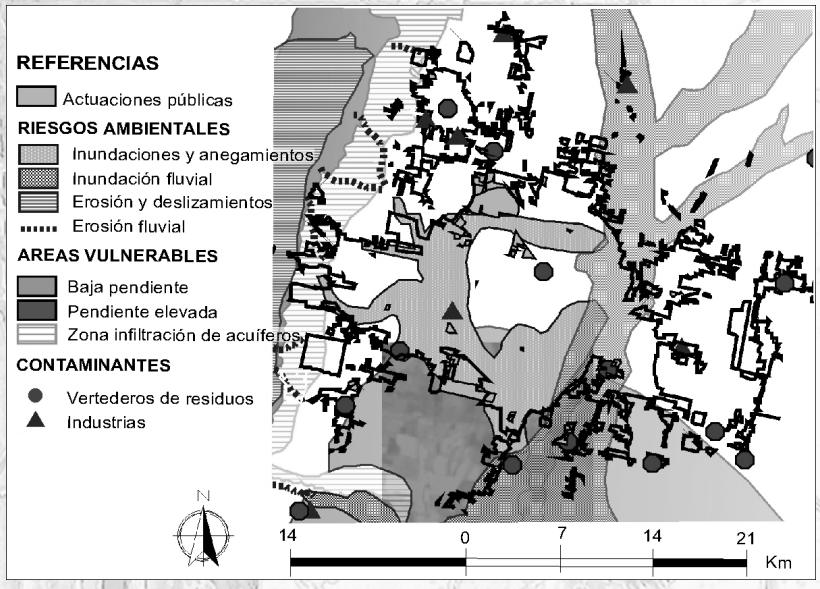


Figura 4. Obra pública y conflictos ambientales en el AmeT
Fuente: elaboración propia sobre la base de Imagen Landsat 2013 y datos georreferenciados IPVyDU

Caracterización ambiental

A partir de las características ambientales[10] que presenta el área de estudio, se analiza el territorio sobre el cual se asientan las distintas intervenciones realizadas por el Estado. Surge así que más del 56 % de los barrios de vivienda pública realizados entre 2001 y 2013 se localizan en suelo no apto para la urbanización, por presentar algún tipo de conflicto ambiental, como riesgo de inundación, desborde de canales pluviales urbanos y ríos, terrenos con problemas de erosión y deslizamientos o cercanía a basurales o industrias contaminantes. Tal como puede observarse en la figura 4 y el cuadro 2, las intervenciones más afectadas son aquellas localizadas en el sur del área

10. Por información detallada recurrir al "Estudio de Diagnóstico del Área Metropolitana de Tucumán (EDAMET). Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI). Informe sectorial, 2014". Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.

metropolitana. Estas actuaciones se ubican en el sureste del municipio de San Miguel de Tucumán y en las comunas rurales de San Felipe-Santa Bárbara y San Andrés.

Cuadro 2. Problemas ambientales de la vivienda pública según localidades

LOCALIDAD	Problema ambiental	Superficie (ha)	Porcentaje de obra publica	Sup./Región ha
San Miguel de Tucumán	Baja pendiente Inundación /anegamientos	510,60	34,78	Centro 510,60
San Felipe Santa Bárbara	Baja pendiente Inundación fluvial	179,84	12,25	Sur 228,1
San Andrés	Baja pendiente Inundación fluvial	48,26	3,29	
Las Talitas	Inundación fluvial Inundación /anegamientos	29,98	2,04	Norte 29,98
Banda del río Salí	Baja pendiente Inundación fluvial	29,69	2,02	Este 36,16
Alderetes	Inundación fluvial	6,47	0,44	
Yerba Buena	Inundación /anegamientos	9,94	0,68	Oeste 6,7
Tafí Viejo	Inundación /anegamientos	2,36	0,16	
San Pablo V Nougués	Baja pendiente	3,51	0,24	
El Manantial	Baja pendiente Inundación /anegamientos	0,97	0,07	
Cevil Redondo	Inundación /anegamientos	0,83	0,06	
TOTAL		822,43	56,02	

Fuente: elaboración propia

Al analizar por programa los conflictos ambientales (cuadro 3), podemos observar que del total de superficie de actuación pública, el 84 % de los planes destinados a personas con escasos recursos presentan problemas ambientales. A ello se agregan 33,1 ha de estas actuaciones próximas a basurales localizados en los municipios de Tafí Viejo, Banda del Río Salí y San Andrés.

Cuadro 3. Conflictos ambientales según operatoria pública

PROGRAMA	PROBLEMA AMBIENTAL	SUPERFICIE Ha[11]	PORCENTAJE TOTAL IPV CONFLICTOS
CON INGRESO FORMAL (RECURSOS MEDIOS)			
PLURIANUAL	Baja pendiente Inundación fluvial Inundación /anegamientos	92,99	
FEDERAL I	Inundación /anegamientos	2,36	
Reactivación I	Baja pendiente Inundación/anegamientos	34,74	
TOTAL PARCIAL		130,09	16,05
SIN INGRESO FORMAL (ESCASOS RECURSOS)			
FEDVILLAS	Baja pendiente Inundación /anegamientos	**155,04**	
PROCOVI	Baja pendiente Inundación fluvial Inundación /anegamientos	47,60	
Emergencia Habitacional		33,01	
Solidaridad Habitacional		25,42	
IPV Fondos propios		18,88	
Techo Digno		22,55	
PROMEVI	Baja pendiente Inundación fluvial Inundación /anegamientos	**309,03**[11]	
PROMEBA	Baja pendiente Inundación /anegamientos	68,74	
TOTAL PARCIAL		680,28	83,95
TOTAL		810,37	100

Resulta significativo el contraste entre los terrenos destinados a conjuntos pertenecientes a sectores medios y bajos, observable entre el megaemprendimiento Lomas de Tafí, localizado en el pedemonte con alta calidad ambiental y visuales privilegiadas al cerro San Javier, y las actuaciones del PROMEBA sobre el río Salí contaminado o el PROMEVI y Fedevillas en el sur inundable del AmeT, respectivamente. Este último grupo no es acompañado por infraestructura de contención adecuada, y coincide con el impacto —y lo refuerza— de los sectores ocupados por asentamientos informales.

11. Se considera la sumatoria de superficie neta ocupada por el módulo habitacional construido. Este conteo se plantea solo para análisis acotados como este caso, en los que se busca detectar cuál es el grado de afección interna de la obra de vivienda pública, y se descarta para situaciones en las que se discute el impacto urbano ya que no puede considerarse del mismo modo la ejecución de un módulo habitacional (aunque la magnitud del número de obras le otorga impacto urbano al conjunto) con la vivienda con infraestructura, o la infraestructura y equipamiento comunitario construida por el resto de las operatorias.

Distribución socio-habitacional diferenciada en el espacio urbano

En lo referente a la localización residencial en el AmeT, se puede observar una distribución sectorizada por grupos sociales con diferente poder adquisitivo (figura 5). Se caracteriza tipológicamente el crecimiento urbano de la ciudad en tres tipos: residencia de elevado poder adquisitivo (urbanizaciones cerradas), poder adquisitivo medio y bajo (obra pública) y bajo (asentamientos informales).[12]

La distribución de los diferentes tipos residenciales profundiza la tendencia de ciertas áreas y administraciones a la concentración de tipologías de vivienda de sectores sociales de un mismo estatus adquisitivo, como el caso de los barrios cerrados en el Municipio Yerba Buena (Malizia, 2011; Gómez López, Cuozzo, Boldrini, 2012). Por el contrario, las viviendas destinadas a sectores con menores ingresos se concentran en el sector sur (inundable) en la comuna de El Manantial[13], al sur de la capital y de Banda del Río Salí[14] (figura 4), donde se encuentran la mayor cantidad de villas y asentamientos informales.

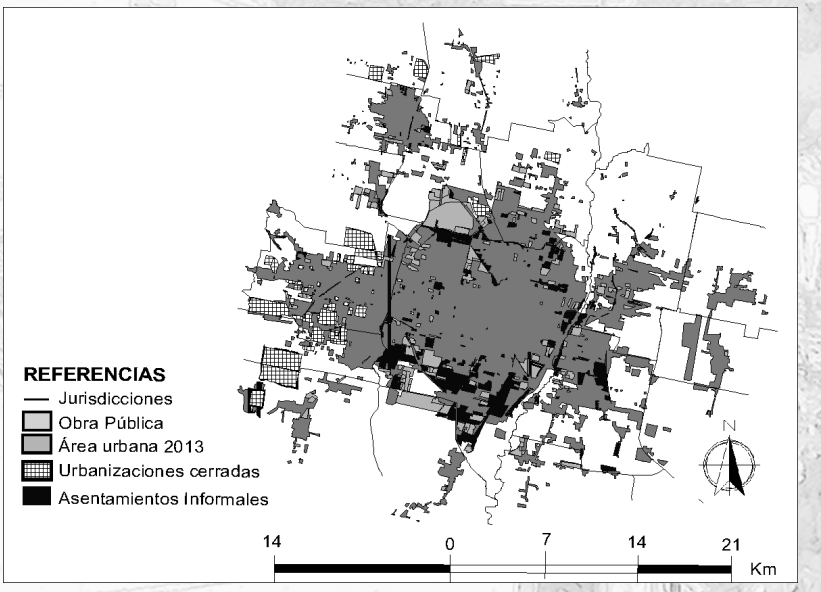


Figura 5. Localización de tipologías residenciales y división jurídica
Fuente: elaboración propia sobre la base de Imagen Landsat 2013, datos georreferenciados IPVyDU y trabajo de campo

12 Por datos más detallados de esta clasificación con fines metodológicos, ver Boldrini (2012).

13 Existe un sector de El Manantial en el pedemonte al oeste, ocupado por urbanizaciones cerradas donde la cota de nivel está por encima del área inundable.

14 Existen antecedentes de estudios que profundizan desde diferentes aspectos los análisis de esta diferenciación. Para mayor información, ver Gómez López, Cuozzo, Boldrini (2012); Boldrini (2012), Malizia, Boldrini (2012).

En relación con la vivienda pública, los programas implementados en el AmeT expresan un cambio respecto de las políticas habitacionales tradicionales, en tanto se implementa una gama de operatorias destinadas al mejoramiento del hábitat. Del total de doce programas realizados, nueve tienen como objetivo el desarrollo de procesos de urbanización con la integración y articulación urbana que mejore las condiciones de vida de la población. Este cambio en las políticas habitacionales se manifiesta —al menos en las letras de los programas— en el reconocimiento del problema de fragmentación y vulnerabilidad, ya que se consideran diferentes situaciones socio-habitacionales. Se cuestiona la construcción de vivienda como asistencia estereotipada para considerar situaciones intermedias, como el mejoramiento y completamiento de viviendas existentes y la consolidación e integración urbana.

Cuadro 4. Actuaciones 2001-2013

Programa	Cant Act	Sup ha	Porcentaje de obra pública	Intervención
PROMEVI	20000	-	26,16	Módulos vivienda
FEDERAL I y II	2730	284,88	19,40	Viviendas nuevas
PLURIANUAL I y II	3783	237,43	16,17	Viviendas nuevas
FEDVILLAS	2898	181,77	12,38	Viv. e infraestructura
PROMEBA y comp. PMBA	-	135,76	9,25	mejoramiento
Solidaridad Habitacional	1042	60,28	4,11	Viviendas nuevas
PROCOVI	618	54,77	3,73	Viviendas nuevas
Reactivación I y II	854	43,29	2,95	Viv. e infraestructura
Techo Digno	716	37,32	2,54	Viv. e infraestructura
IPV Fondos propios	813	33,11	2,26	Viv. e infraestructura
Emergencia Habitacional	126	8,16	0,56	Viv. e infraestructura
Sin datos programa[15]	87	10,05	0,50	Viv. e infraestructura
TOTAL	33667	1084,1	100,00	

Fuente: elaboración propia

Cuadro 5. Programa según destinatario

PROGRAMA	Actuaciones	Sup. (ha)
CON INGRESO FORMAL		
FEDERAL I y II	2730	284,88
PLURIANUAL I y II	3783	237,43
Reactivación I y II	854	43,29
TOTAL parcial	7367	565,59
SIN INGRESO FORMAL		
PROMEBA y comp. PROMEBA	-2	135,76
Emergencia Habitacional	126	8,16
FEDVILLAS	2898	181,77
IPV Fondos propios	813	33,11
Techo Digno	716	37,32
PROCOVI	618	54,77
Solidaridad Habitacional	1042	57,55
PROMEVI	13400	-
TOTAL parcial	19613	508,44
sin datos programa	87	10,05
TOTAL	**19700**	**518,49**

Fuente: elaboración propia

15. Las actuaciones incluidas en PROMEBA no forman parte de este programa, por lo que se suman mediante la operatoria de construcción de vivienda en cada caso (a veces FEDERAL, a veces PFEHTyT, entre otros).

Respecto de las superficies de obra pública en el AmeT, los programas de vivienda y mejoramiento destinados a sectores sociales sin ingreso formal (menor poder adquisitivo) alcanzan un total de 508,45 ha, lo que representa el 46,8 % del total de obra pública; los planes de construcción de vivienda nueva destinada a grupos con ingresos formales (clase media y clase media baja) alcanzan las 665,56 ha, es decir, un 52,1 % del total producido. Si se consideran los dos programas de mayor impacto en superficie de suelo involucrada y se analiza el número de actuaciones que involucra, se pone en evidencia una nueva asimetría en la cantidad de suelo destinada a cada sector social. Mientras el Programa Federal destina 284,88 ha para 2730 actuaciones, un programa como Fedevillas destina 181,77 ha para 2898 actuaciones (cuadro 5), lo que implica una proporción del 10 % y 6 % de suelo urbano por familia, respectivamente.

En la figura 6 se observa el emprendimiento Lomas de Tafí —destinado a sectores de ingresos medios (sector 1) mediante el PFV—, ubicado al noroeste en la zona pedemontana, y la obra pública de vivienda destinada a sectores de menores recursos del PROMEVI, PFEH y Fedevillas, ubicada en coincidencia con la mayor localización de villas y asentamientos informales del AmeT. Estas últimas obras se concentran en el gran polígono de viviendas el sur de la capital (sector 2) y en un arco nordeste-sur (sector 3) conformado de la siguiente manera: *a)* las antiguas villas del primer cinturón de pobreza de la capital en el sector norte; *b)* obras de mejora sobre los asentamientos localizados sobre el río contaminado con una gran proximidad al área central y *c)* el área de mayor riesgo de inundación del AmeT (en el extremo oeste del arco), con un gran déficit de infraestructuras de envergadura metropolitana para dotar de condiciones de habitabilidad el área y con un fuerte grado de estigmatización por parte de la opinión pública por su histórica pobreza.

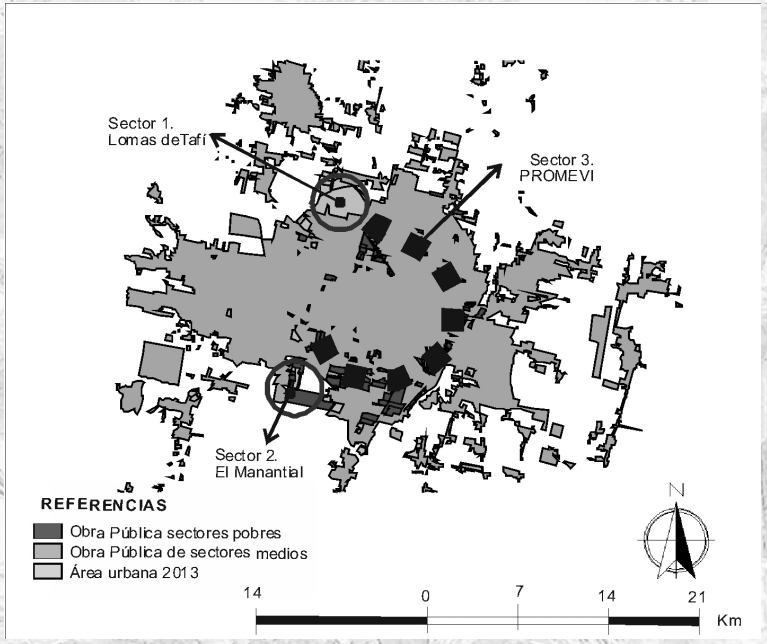


Figura 6. Operatorias de obra de vivienda pública por grandes superficies
Fuente: elaboración propia sobre la base de Imagen Landsat 2013 y datos georreferenciados IPVyDU

ESTUDIO DE CASOS

Las variables oportunamente explicadas (generales, espaciales y sociales) se desarrollan en cada uno de los casos de estudio, que se corresponden con los sectores identificados anteriormente:

- Sector barrio Lomas de Tafí, destinado a un sector con poder adquisitivo medio y ejecutado mediante el PFV (más tarde Plurianual).
- Sector barrio SMATA/Manantial: destinado a grupos de escaso poder adquisitivo y realizado mediante los programas PROMEBA y PFEHTyT.
- Sector mejoramientos de vivienda PROMEVI, destinada a grupos sin ingresos formales.

Programa, objetivos, datos generales y aspecto innovador

En el primer caso, el Programa Federal de Construcción de Viviendas tuvo por objetivo *"la culminación de un modelo de financiamiento de la oferta para la provisión de viviendas llave en mano"* (www.obraspublicas.gov.ar, 2013). Esto sucedió en el marco de un proyecto urbano de gran escala, que incluye infraestructura y equipamiento comunitario. Se construyeron 5500 viviendas en terrenos hasta ese momento usados para la actividad agrícola. Abarca 284,88 ha (total PFV y Plurianual en el AmeT), con un monto de $59.700 en el año 2006 (año usado para la comparación con el resto de los programas) por cada vivienda de 55 m2, lo que hace un total de $/m2 1085,45 de construcción. El costo de acceso para la adjudicación ascendía a $1500 de sueldo básico (año 2007, cuando se realizó la convocatoria). En cuanto a los aspectos innovadores, se trata de un proyecto de escala urbana, que plantea superar la tradicional producción de suelo urbano netamente viviendista, para abordar el hábitat en su integralidad.

El segundo caso, el Programa Federal de Mejoramiento de Barrios plantea como objetivo *"la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria (...) se caracteriza por la modalidad participativa con que son llevadas a cabo"* (www.casarosada.gov.ar. 2009). El proceso de participación es su principal aspecto innovador, acompañado por un equipo técnico interdisciplinario. La superficie afectada alcanzó las 135,76 ha (total PROMEBA en el AmeT), lo que no incluye fondos para vivienda, motivo por el cual se combina con el PFEH.

Por su parte, el Programa Federal de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo" (más adelante Programa Federal de Integración Comunitaria) se propone *"atender simultánea-*

mente los problemas de emergencia habitacional y desocupación, recreando lazos solidarios, fortaleciendo organizaciones sociales y creando mayor número de empleo" (www.obraspublicas.gov.ar, 2013); mediante la construcción de vivienda e infraestructura del lote, con cooperativas de construcción integradas por trabajadores desocupados. Su principal aspecto innovador radica en la conformación de estas empresas sociales para la ejecución de las obras. Asimismo, se plantea fomentar la discusión y el ejercicio de nuevas relaciones de producción internas entre pares y con otras empresas del medio. Ocupa una superficie de 8,16 ha (total PFEH en el AmeT), mediante la ejecución de viviendas de 43 m2 a un costo de $25.000 cada una, lo que constituye un gasto de $/m2 581,40 de construcción.

La ejecución simultánea de ambos programas se produce en el barrio SMATA o Manantial, con la realización de 254 viviendas (110 viviendas mediante cooperativas y PFEH y 143 con empresas constructoras), equipamiento e infraestructura, en terrenos con actividad agrícola adquiridos por el Estado, destinados a banco de tierras públicas. En ambos casos los adjudicatarios no requerían la tenencia de trabajo para el acceso a las viviendas.

Por último, el Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda, que más adelante se constituye como Programa Federal de Integración Comunitaria, tiene como objetivos que *"Los habitantes de la vivienda donde se interviene tendrán una participación activa en la definición del proyecto a través del diseño participativo de su propia vivienda"* (reglamento operativo) e *"involucrar al propio interesado en la búsqueda de soluciones concretas para su problema habitacional estimulando el crecimiento de sus capacidades en el orden personal y comunitario"* (www.casarosada.gov.ar, 2009). Apunta a resolver el déficit cualitativo de viviendas a partir del mejoramiento de viviendas degradadas o incompletas. Su principal aspecto innovador radica en contrarrestar el déficit cualitativo promoviendo procesos de participación a escala familiar. Propone asistencia técnica para un sector que tradicionalmente no puede acceder a ella, con un equipo interdisciplinario destinado al diseño, seguimiento y ejecución del proyecto y las obras. Mediante esta operatoria se ejecutaron 20.000 obras (19.500 con empresas y 500 con cooperativas), sobre lotes de usuarios ya establecidos (con tenencia legal o con certificado de residencia) y escaso nivel de consolidación urbana. No es posible medir su impacto en la superficie urbana, ya que la operatoria se restringe a una intervención puntual sobre viviendas existentes. Los montos para el año 2006 ascendían a $17.900 (cada módulo de 30 m2), lo cual constituye un gasto de $/m2 596,6 de construcción.

Aspectos espaciales

En relación con los aspectos espaciales, el primer caso (PFV-Lomas de Tafí) cuenta con condiciones de accesibilidad suficientes, ya que se estableció cerca de vías rápidas de circulación principales sobre las cuales se emprenden mejoras de acceso y vinculación interna. En el segundo caso, el barrio PROMEBA-PFEH-Manantial se encuentra alejado de vías de circulación rápida, y se accede con dificultad por calles secundarias de tierra. El último caso (PROMEVI) presenta diferentes situaciones por encontrarse disgregado en la trama urbana.

En cuanto a la situación ambiental, el caso del PFV Lomas de Tafí presenta condiciones de elevada calidad ambiental y paisajística. Sin embargo, se trata de una zona de infiltración y recarga de acuíferos que abastece a un gran porcentaje del área urbana mediante aguas subterráneas y está atravesada por diferentes cauces de ríos. Estas características lo convierten en un territorio de elevada fragilidad ecológica, debido a la combinación de un alto gradiente de pendiente, las intensas y abundantes lluvias y el impacto de los procesos hídricos y aluvionales que se generan en la sierra (Guido y Sesma, Dami, 2013). Por su parte, el caso del Manantial se asienta sobre terrenos inundables, que requieren una significativa infraestructura de escala metropolitana para resolver el colapso del sistema pluvial urbano de todo el aglomerado, ahora empeorado con la ejecución de Lomas de Tafí, que ocasiona la pérdida de una importante superficie de suelo antes destinada a la absorción de aguas de lluvia (se trata de una zona propuesta por estudios previos de la UNT como lagunas de laminación, justamente con esta función). Por último, el Promevi presenta la mayoría de los casos sobre zonas inundables (sur del AmeT). Comparte el problema de los terrenos utilizados por PROMEBA y PFEH. Asimismo, en el sector sur-este linda con el principal basural del aglomerado (Los Vazquez) y al este, con el contaminado río Salí.

La tipología residencial adoptada en el PFV oscila entre 55,00 m2 y 92,00 m2 por unidad. Se entrega mediante el sistema llave en mano la vivienda terminada. Presenta una mayor riqueza formal de los prototipos, con mayor costo y diversidad de diseños y tipologías (figuras 7 y 8).





Figuras 7 y 8. Prototipos PFV-Lomas de Tafí
Fuente: http://www.tucumanalas7.com.ar/nota.php?id=42304

El caso del PFEH presenta prototipos de 43 m2, entregados mediante el sistema llave en mano. Repite una de las tipologías más básicas implementadas por el IPVyDU (figuras 9 y 10).





Figuras 9 y 10. Prototipos PFEH-SMATA/Manantial
Fuente: producción propia

Por último, el caso PROMEVI recurre a la ejecución de módulos habitacionales —como fueron denominados de manera corriente— que oscilan entre 12,00 m2 y 20,00 m2 por unidad. Se entrega la obra terminada mediante el sistema llave en mano. Se trata de un grupo reducido de diseños de escasa riqueza formal y sin adaptación a las características de las viviendas existentes. De hecho, en muchos casos fue utilizado como pie de casa (figuras 11 y 10).



Figuras 11 y 12. Prototipo PROMEVI: módulo habitacional
Fuente: producción propia

Aspectos sociales

En relación con los aspectos sociales, las condiciones comunitarias iniciales del primer caso (PFV) consistieron en el reclutamiento de familias desconocidas, sin ningún tipo de organización previa. En el segundo caso (PROMEBA y PFEH) existían dos organizaciones de desocupados consolidadas que ejercían un liderazgo democrático y se constituyeron en ocho cooperativas para la ejecución de las obras. Por último, el caso PROMEVI trabaja con familias individuales sin organización.

En relación con el proceso socio-organizativo y la participación en aspectos de diseño urbano-arquitectónico, el primer caso no contempla la participación comunitaria, y las viviendas se entregan terminadas. El caso PROMEBA resulta direccionado, con la implementación, por un lado, de un proyecto urbano y de equipamiento comunitario definidos *a priori*. Por otro lado, se evidencia la cooptación de cooperativas pertenecientes a organizaciones sociales por parte de las instituciones públicas locales. Por último, el caso PROMEVI no concreta la participación de escala familiar. Si bien en el inicio del programa se desarrollaron proyectos particulares, fracasaron debido la insostenibilidad de realizar un proyecto de manera gratuita y luego competir con la velocidad y visibilidad de los módulos.

En cuanto a la promoción de fuentes de trabajo, el caso del PFV es ejecutado por empresas privadas. En el segundo caso, las cooperativas tienden a disolverse por falta de continuidad laboral y precariedad salarial. Por último, el caso PROMEVI no destina fondos concretos para solventar el equipo interdisciplinario propuesto inicialmente, y son empresas privadas las que construyen de manera discrecional los módulos habitacionales.

Las condiciones sociales resultantes en el primer caso resultan en una nueva ciudad sin relaciones previas capaces de contribuir a la integración interbarrial, lo que ocasiona serios problemas de convivencia. El caso PROMEBA termina con el alejamiento de las organizaciones sociales de cuestiones vinculadas con el programa. Seis de las ocho cooperativas pasan a vincularse con funcionarios públicos, y las dos restantes se disuelven por falta de trabajo. El resultado es la fragmentación, debilitamiento, desintegración y cooptación de las organizaciones sociales previas. Finalmente, el caso PROMEVI actúa sobre las familias individuales sin promover la participación.

Análisis de las actuaciones seleccionadas

Los programas PFV y Plurianual presentan una clara jerarquía con respecto a otros, tanto por sus localizaciones privilegiadas en terrenos de alto valor ecológico, como por la resolución arquitectónica de sus variantes, dotadas de mayor riqueza formal que en el resto de las operatorias. Si bien las condiciones urbanas (calles, servicios, etc.) eran sensiblemente superiores a otras operatorias, en el momento de la ocupación de las viviendas, los habitantes percibían los siguientes problemas: 1) escaso equipamiento de servicios comunitarios (supermercados, almacenes, comercios variados); 2) falta de equipamiento y vegetación en los espacios públicos; 3) mala calidad de las viviendas entregadas, que cuentan con errores de diseño; 4) problemas en la red de agua y 5) falta de integración con la ciudad existente, fundamentalmente por la proximidad a villas y asentamientos preexistentes.

Por su parte, el caso PROMEBA analizado no logra su objetivo principal de garantizar la participación de las familias involucradas. Las organizaciones sociales preexistentes al programa, que motorizan las primeras actividades, son progresivamente desplazadas por la organización vecinal impuesta por el equipo técnico del programa, para asumir el control de las Sedes de Organización Comunitaria del propio PROMEBA. Esta nueva organización, concebida desde las instituciones oficiales y no desde la comunidad, se constituye como espacio de poder en el que se disputan recursos, en lugar de rescatar y consolidar organizaciones sociales preexistentes (Boldrini, 2012).

Contribuyó también en este caso la falta de formación técnica que, sumada a la inercia estatal tras una larga historia de políticas llave en mano sin participación comunitaria, no pudo superar la mera enunciación formal de un proceso participativo. En el caso del PFEHTyT fracasa la conformación de cooperativas, ya que persisten las administradas indirectamente por instituciones del Estado, respaldadas por funcionarios públicos y ges-

tionadas sin participación comunitaria. Desaparecen las cooperativas surgidas desde el seno de organizaciones sociales, desintegradas paulatinamente debido a largos plazos en los desembolsos públicos, que reducían las ganancias, paralizaban las obras y producían la dispersión de sus integrantes, que buscan de otras fuentes de trabajo.

De esta manera, los conflictos surgidos por el desfinanciamiento agudizaban la competencia entre cooperativas fragmentando el conjunto organizativo frente a la promesa de éxito empresarial[16] que promovían las instituciones públicas. En cuanto al PROMEVI, abordó el problema de déficit cualitativo de vivienda mediante una estrategia cuantitativa. Se transformó en un proceso mecánico de construcción de módulos habitacionales, la mayoría de las veces separados de la construcción original para evitar situaciones de complejidad constructiva, en lugar de brindar la posibilidad de generar espacios familiares de participación alrededor del diseño de la vivienda.[17] En el comienzo del programa se desarrollaron proyectos particulares que fracasaron, debido a que no podían competir con la velocidad y visibilidad en la construcción de los módulos, sumado a la falta de fondos destinados a la tarea proyectual de un profesional.

Mientras en algunos casos las tareas de mejora podían implicar la sustitución de un techo o la mejora de condiciones internas de la vivienda sin aumento de superficie, el módulo incorporaba locales aumentando la visibilidad de la obra (aun cuando no fuera la necesidad principal de la familia), lo que ocasionaba desconfianza en relación con el manejo de fondos por parte de técnicos y cooperativas y boicoteaba las escasas iniciativas voluntarias de aprovechamiento de la oportunidad de diseño particularizado.

REFLEXIONES FINALES

A partir del año 2003, frente a los problemas sociales que propiciaron la aguda crisis y efervescencia socio-política de 2001, se produjeron cambios en el gobierno nacional y un significativo vuelco en las políticas públicas. En lo que respecta a políticas habitacionales, se produjo un giro hacia la implementación de sistemas cooperativos —en lugar del otorgamiento de beneficios de manera exclusiva a las empresas constructoras privadas—, la implementación de planes de mejora de viviendas existentes y recualificación del hábitat con equipamiento comunitario y dotación de servicios e infraestructuras, destinado a la relocalización y consolidación de los asentamientos informales. No obstante, el principal impacto de estas políticas en las ciudades consiste en un progreso cuantitativo mas no cualitativo.

16 Las cooperativas escuchaban en sus capacitaciones a cargo del Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual (IPACYM) la ilusión del éxito en el mercado de trabajo liberal, cuando el resto de la obra pública se licitaba a grandes empresas capaces de competir por estos recursos. Asimismo, no se constituyeron como empresas sociales capaces de disputar empleo en el mercado de construcción privado, donde tampoco tienen respaldo ni experiencia o formación específica para competir.

17 Una obra se vuelve más compleja constructivamente cuando debe adosarse a una construcción anterior, sobre todo si es precaria.

Si bien es innegable el crecimiento de la obra pública, los modos tradicionales de producción del hábitat popular conservan criterios similares a los antecedentes históricos de vivienda estereotipada y dinamizador de la economía netamente empresarial. En el AmeT, tal como aconteció en otras ciudades también analizadas desde estas perspectivas (Barreto, *et ál.*, 2014), las empresas fueron las destinatarias principales de los fondos de construcción en vez de las cooperativas, como se esperaba de las nuevas políticas.

En los nuevos programas, la magnitud de fondos para planes ejecutados por empresas y cooperativas no acompañó el discurso oficial. Las empresas sociales con el formato de cooperativas tuvieron una muy pequeña porción del presupuesto, y no pudieron competir en licitaciones con las grandes empresas formales ni subsistir en un contexto empresarial y político adverso. Asimismo, los montos por metro cuadrado de construcción fueron de $/m2 1085,45 para el PFV, $/m2 581,40 para el PFEH y $/m2 596,6 para el Mejoramiento de Vivienda, lo cual expresa una sensible asimetría a favor del primero en relación con aquellos programas destinados a los sectores populares.

En cuanto a la localización de la vivienda pública, reproducen lo que Del Río y Duarte (2012) sostienen para el caso de Buenos Aires, en tanto estas medidas no revierten el sentido dominante que acarrean las políticas públicas en materia de vivienda, y profundizan la fragmentación socio-espacial compartiendo la misma estrategia de localización residencial que le es funcional al mercado inmobiliario. Esta distribución se evidencia en la tendencia de las administraciones a concentrar determinadas tipologías de vivienda, vinculadas con mayor o menor poder adquisitivo y, por ende, mayor o menor jerarquía social, en consonancia con una división social del espacio perfectamente reconocible mediante grandes áreas homogéneas de urbanizaciones cerradas, asentamientos informales y vivienda del Estado.

La elección de grandes extensiones para construir las operatorias de vivienda del Estado agudiza la división social del espacio en lugar de desarrollar estrategias destinadas a la *equidistribución* de grupos sociales con la idea de contrarrestar fenómenos sociales desfavorables. Estas grandes áreas destinadas a la producción de vivienda pública evidencian las siguientes cuestiones:
- El suelo destinado a la obra pública se distribuye en forma diferencial, preservando los de mayor calidad ambiental a los sectores con mayor poder adquisitivo y el suelo con menor calidad ecológica y ambiental para los de menor poder adquisitivo.
- Se observan diferencias presupuestarias, ya que se destina mayor $/m2 a programas para el sector medio con mayor calidad y variedad tipológica, con mayor riqueza formal.

- Se mantiene el criterio de ejecución de viviendas en sectores desarticulados de la trama urbana consolidada, con menor accesibilidad, lo que valoriza terrenos privados a costa de las obras del Estado.

Si bien desde el Estado Nacional se promovió la necesidad de planificación junto a programas innovadores, se concluye que estos no tuvieron la magnitud señalada en los medios de comunicación y se desarrollaron sin los instrumentos adecuados de gestión para la consolidación y desarrollo de la ciudad previstos, tanto desde el punto de vista tangible como intangible. Esto se evidencia a gran escala con la carencia de un plan general que revierta la primacía del actor inmobiliario en relación con el Estado o los intereses comunitarios (con una distribución de obras en el territorio o la implementación de estrategias para la recuperación de plusvalías). A nivel de políticas locales se expresa con la falta de una sustitución concreta y significativa de viviendas llave en mano ejecutadas por empresas (que son parte del mismo circuito inmobiliario), y a escala comunitaria con la falta de recursos destinados a la capacitación y afianzamiento de técnicos y la utilización de estos programas con fines clientelares, que contribuyeron a agravar las tendencias observadas.

El fracaso de los objetivos innovadores en términos sociales tuvo diferentes causas. Podríamos decir que, en términos operativos, todas obedecen a la falta de recursos destinados a su cumplimiento. Ahora bien, se trata de recursos de diferente tipo, tanto tangibles como intangibles. Los primeros se evidencian con la diferencia de fondos destinados a la ejecución de obras a través de cooperativas (4 %) y por empresas (96 % restante), como la falta de recursos para el pago de honorarios profesionales, particularmente en el caso PROMEVI[18], sin lo cual una parte estructural del programa, que constituye su propio espíritu, no puede sostenerse. Los aspectos intangibles radican en la falta de formación adecuada de los equipos técnicos a cargo, lo que resulta en una intervención inapropiada sobre los procesos sociales, que en lugar de redundar en el fortalecimiento comunitario, producen fragmentación, el debilitamiento y la cooptación de organizaciones y empresas sociales activas hasta ese momento. Los fracasos de los casos estudiados exceden a la buena voluntad de los técnicos y obedecen a una inercia histórica, puntualmente expresada en la falta de herramientas técnico-epistemológicas, herramientas que pueden construirse con las condiciones y recursos necesarios destinados a este fin. Estos aspectos no son ignorados por las instituciones que llevan cincuenta años discutiendo alternativas en los ámbitos institucionales, interpeladas por las organizaciones sociales populares e intelectuales comprometidas con ideas de cambio. Ideas que aparecen en la letra formal de los programas ejecutados, pero que en la práctica no alcanzan a concretarse.

18 Incluso los técnicos de PROMEBA sufrían discontinuidades en el cobro de sus salarios.

Las causas pormenorizadas de la desarticulación entre estas políticas y el crecimiento urbano son motivo de otro estudio. Sin embargo, cabe preguntarse si la divergencia entre objetivos y resultados obtenidos responde a la falta de comprensión y dimensionamiento de la realidad concreta, junto a la fuerza de una modalidad naturalizada opuesta a la participación, o estamos frente a un caso de enunciación de ideales vacíos de contenidos. Pueden coexistir ambas causas en un proceso de fuertes contradicciones internas del aparato estatal, en el que conviven sectores que persiguen profundos cambios con aquellos que desean el sostenimiento del modelo dominante.

BIBLIOGRAFÍA

BARRETO, Miguel (2012). "Cambios y continuidades en la Política de Vivienda Argentina (2003-2007)". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. Vol. 5, N.º 9, enero-junio 2012. Edición Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

BARRETO, Miguel Ángel; ALCALÁ, Laura I.; BENÍTEZ, María; FERNÁNDEZ, María; PELLI, María; ROMAGNOLI, Venettia (2014). "Las cooperativas de trabajo en la Política Federal de Vivienda. Una experiencia del Programa Federal Emergencia Habitacional en Resistencia (Argentina)". En: D' Ottaviano, C. y Zuquim, M. (Orgs.). *Práticas Recentes de intervenções contemporâneas em cidades da América Latina*. FAU, São Paulo.

BOLDRINI, Paula (2012). "Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán". Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales (orientación Geografía), Facultad de Filosofía y Letras, UNT.

CUOZZO, Rosa Lina Inés (2014) "Transformaciones territoriales. Nuevas dinámicas en la producción del suelo residencial. El caso del Área metropolitana de Tucumán". Tesis doctoral en desarrollo. Doctorado en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) Facultad de Filosofía y Letras, UNT.

DEL RÍO y DUARTE (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". Revista *Geograficando*. Año 8, N.º 8, Argentina.

GÓMEZ LÓPEZ, Claudia (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". Tesis doctoral. Serie Tesis doctorales, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.

GÓMEZ LÓPEZ, Claudia;, CUOZZO, Rosa Lina; BOLDRINI, Paula (2012). "Expansión urbana y desigualdades socio- territoriales en el Área Metropolitana de Tucumán. Argentina". *Congreso de transformaciones territoriales AUGM*, Tucumán, Argentina.
MALIZIA, Matilde; BOLDRINI Paula (2012). "Las lógicas de ocupación del espacio urbano. Un estudio de realidades contrapuestas. El caso de las urbanizaciones cerradas y villas miseria en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán". Revista *Cuadernos de la Universidad de San Salvador de Jujuy*, Argentina.
MALIZIA, Matilde (2011). "Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán. Efectos y contrastes sociales". Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales (Orientación Geografía) Facultad de Filosofía y Letras, UNT.
MERTINS, Gunter (1999). "El rol de ciudades medianas para el desarrollo regional en América Latina". *Seminario Internacional sobre Perspectivas de Desarrollo en Iberoamérica "Desarrollo Local y Regional en Iberoamérica"*, Santiago de Compostela.
SEGOVIA, Olga (2005) Capítulo 3: "Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?". En: *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur, Chile.

FUENTES

EPH. Encuesta Permanente de Hogares, primer trimestre de 2013.
INDEC 2001. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Resultados provisionales total del país. Dirección Provincial de Estadística.
IPVyDU. Archivos georreferenciados obra pública y asentamientos informales. Informe Proyecto Lomas de Tafí, IPVyDU, 2005.
Informe "Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina" (2011), Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Fundación Mediterráneo.
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2010). Umbrales 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.
Estudio de Diagnóstico del Área Metropolitana de Tucumán (EDAMET). Informe final. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI). 2014. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán. http://www.tucumanalas7.com.ar/nota.php?id=42304.