

IMPACTO DE LA POLITICA DE VIVIENDA EN CIUDADES INTERMEDIAS

CASO CIUDAD DE SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAGISTER

Año 2019
Myriam Gomez Astudillo

IMPACT OF HOUSING POLICY IN MEDIUM-SIZED CITIES

CASE STUDY OF SAN FERNANDO DEL VALLE DE CATAMARCA

RESUMEN: Las políticas públicas de vivienda en Argentina han generado impactos significativos en las ciudades, particularmente aquellas con tierra vacante, llevando a un crecimiento desordenado y sin planificación. Este patrón de crecimiento se ha intensificado en los últimos 20 años, evidenciado por un aumento del 39% en la población y una expansión del 116% en las áreas urbanizadas, mientras que la densidad poblacional ha disminuido en un 32%. Esto resulta en un consumo de suelo urbano por habitante que ha crecido en aproximadamente un 70%. [1]

San Fernando del Valle, capital provincial y ciudad intermedia en el sistema urbano nacional, ha experimentado un crecimiento demográfico notable y transformaciones físicas, aunque su desarrollo presenta ciertas desventajas. La construcción de viviendas ha sido la obra pública de mayor impacto territorial. Este trabajo busca describir y analizar el proceso de expansión urbana en esta ciudad, diagnosticando sectores barriales afectados por políticas de vivienda e identificando atributos clave de urbanización que respaldan su hipótesis.

Palabras Claves: Patrón de crecimiento. Fragmentación urbana. Acceso a la vivienda. Identidad barrial.

ABSTRACT: Public housing policies in Argentina have generated significant impacts in cities, particularly those with vacant land, leading to disorganized and unplanned growth. This growth pattern has intensified in the last 20 years, evidenced by a 39% increase in population and a 116% expansion of urbanized areas, while population density has decreased by 32%. This results in an urban land consumption per inhabitant that has increased by approximately 70%.

San Fernando del Valle, the provincial capital and an intermediate city in the national urban system, has experienced remarkable demographic growth and physical transformations, although its development presents certain disadvantages. The construction of housing has been the public work with the most significant territorial impact. This paper aims to describe and analyze the process of urban expansion in this city, diagnosing neighborhood sectors affected by housing policies and identifying key urbanization attributes that support its hypothesis.

Keywords: Growth pattern. Urban fragmentation. Access to housing. Neighborhood identity

1 INTRODUCCIÓN

El presente artículo tratará de sintetizar el estudio realizado acerca del impacto de políticas públicas de vivienda en la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca. El mismo se desarrolló en el marco de la Maestría de Gestión y Desarrollo Habitacional, que se dicta en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño Industrial de la Universidad Nacional de Córdoba, y se defendió en el año 2019.

En este estudio se contextualiza a la Ciudad en el

territorio, con aspectos relevantes que caractericen su medio de inserción, aspectos económicos, sociodemográficos y socio-habitacionales. Se sintetiza el proceso de ocupación a través de sus elementos estructurantes y la caracterización de los patrones de crecimiento.

Luego, a partir de realizar un diagnóstico de sectores barriales con mayor huella de la política de vivienda, se identifican los principales atributos de urbanización que argumentan la hipótesis de este trabajo. En este artículo solo se presentan los aspectos más importantes y las síntesis conclusivas de los análisis y diagnósticos, como así también

¹Magister en Gestión y Desarrollo Habitacional de la Universidad Nacional de Córdoba- Doctoranda en Arquitectura del Posgrado de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Arquitecta de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la U.N.C. Profesora adjunta de Urbanismo ecológico 1 y de Matemática aplicada y Asesora de Tesis de grado de la carrera de Arquitectura de la Facultad de Tecnología y Ciencias Aplicadas. Fue directora del Plan Urbano Ambiental del la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca -2003-2011- Fue Directora de la Unidad Sectorial de Inversión Pública del Ministerios de Servicios Públicos de la Provincia de Catamarca 2014-2019-

reflexiones finales.

El marco de análisis parte de considerar que, en las ciudades argentinas, a partir del análisis de la “evolución de la mancha urbana”², tomando como referencia los datos censales de 1991, 2001, y 2010, se observa que la población aumento en 39%, las superficies urbanizadas se extendieron en 116%, y la densidad disminuyó en 32%, lo que arroja un consumo de suelo urbano por habitante que se incrementa en aproximadamente un 70%.

De esta manera se puede decir que el crecimiento desordenado, espontáneo y sin planificación, es el “patrón de crecimiento predominante” que se produce en la mayoría de las ciudades argentinas y que se intensifica en los últimos 20 años.

La ciudad en estudio es San Fernando del Valle, capital de la provincia con un rol de ciudad intermedia⁴, dentro del sistema urbano regional, la cual ha tenido en estas últimas décadas un importante crecimiento demográfico y fuertes transformaciones físicas, aunque presenta un atraso relativo en su desarrollo.

Los indicadores relevados indican que la ciudad capital y su área de influencia presentan un incremento de población de un 47% y que el consumo de suelo por habitante un 66%. La superficie urbanizada creció en 147% y la densidad de población disminuyó 40%.⁵ Si bien existen múltiples razones que inciden en estos indicadores del crecimiento y expansión urbana, las políticas públicas de vivienda no son ajenas a este proceso y tienen una incidencia promedio del 27% en la superficie de uso de suelo, mayor al promedio nacional que significa un 16%.

Si bien el proceso de urbanización es un fenómeno mundial, en particular las ciudades argentinas concentran el 92% de población, con lo cual el tema urbano debe ocupar un lugar destacado en la agenda pública. Catamarca no escapa a esta lógica de crecimiento y por ello se deberá trabajar en estrategias que regulen este patrón de crecimiento para lograr una adecuada distribución poblacional y una óptima ocupación del suelo que genere las

condiciones para un desarrollo urbano sostenible. La ciudad en su territorio, con sus áreas de gestión tanto provincial como municipal, debe establecer una agenda de discusión y definición de temas estratégicos y estructurantes para mejorar las áreas urbanas. El sector privado y los sectores sociales organizados deber ser parte de esta discusión, en especial los vinculados a la construcción de viviendas, empresas constructoras y comercios vinculados al tema, así como también centros vecinales, gremios, u otro tipo de organización.

Palabras Clave:

Patrón de crecimiento. Fragmentación urbana. Acceso a la vivienda. Identidad barrial.

1 METODOLOGÍA

El estudio es de tipo descriptivo y para ello se seleccionaron conjuntos habitacionales emblemáticos en cuanto a su conformación y atributos urbanos, describiéndose: localización, cantidad de habitantes, números de viviendas, accesibilidad, nodos de centralidad, nivel y calidad de infraestructura, servicios básicos y equipamiento. Para ello se realiza una investigación con información primaria y secundaria.

El estudio se orienta a realizar un balance del impacto de las políticas públicas de vivienda en la ciudad de Catamarca, con una caracterización de las acciones concretas sobre el territorio a través de barrios de diferentes características en su ejecución y momento de implantación, analizando sus atributos urbanos, su incidencia en la calidad de vida de sus habitantes y en el paisaje urbano.

Se parte de la hipótesis de que las políticas públicas de vivienda profundizan los problemas urbanos, extendiendo aceleradamente la superficie urbanizada con un desmedido consumo de suelo y avance sobre suelo de uso productivo.

En Catamarca los proyectos públicos de vivienda social han generado crecimiento urbano extendido, consumo de suelo, fuerte disminución de la densidad, incrementos en los costos de transporte y distorsión en los precios de suelo.

³CONSUMO DE SUELO: indicador que sintetiza la relación del crecimiento de la superficie urbanizada en relación del incremento de la población en un periodo dado.

⁴Documentos de Trabajo GEDEUR: Micheli, Juan – Davis, Carina- Año 2009. - Ciudades intermedias: Desde un punto de vista cuantitativo, éstas constituyen, dentro de la jerarquía urbana, un “objeto geográfico no (adecuadamente) identificado” (Brunet, 2000), impreciso en su definición, incierto en términos de umbrales poblacionales y cuyo significado adquiere sentidos diferentes según las características del sistema urbano de que se trate. Son, por lo general, “los otros espacios urbanos” definidos frecuentemente “en negativo” al identificarlos como aquellos que no son ni grandes metrópolis ni pequeños pueblos (Bellet y Llop, 2004).

Se identifican así aquellas ciudades componentes del sistema urbano que por su articulación con su entorno rural y regional ocupan un rol estratégico de integración en el sistema urbano regional y nacional.

⁵ATLAS ID- OBSERVATORIO FEDERAL URBANO - Sistema de indicadores urbano territoriales- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública- Datos registrados hasta año 2010.

De esta manera, para lograr identificar estos proyectos de política pública se realiza un recorte temporal estableciendo los periodos de mayores cambios en el proceso de urbanización de San Fernando del Valle, identificando que el periodo que va entre los años 1991-2011 fue el más significativo en cuanto a transformaciones físicas y estructurantes. La información primaria es obtenida de la propia experiencia laboral en la dirección ejecutiva del Plan Urbano Ambiental de la Municipalidad de la Ciudad Capital en el periodo 2003-2011.

La información secundaria es obtenida de estudios realizados sobre el crecimiento urbano local y de bibliografía de autores especializados en la temática, los datos estadísticos locales y en especial del material relevado, analizado y compilado en el “Programa Argentina Urbana del año 2011 y su actualización del año 2018”, en el atlas ID y el Observatorio federal urbano (OFU).

Marco Conceptual

Para dar un marco teórico y conceptual se define a la vivienda como un elemento constitutivo de la ciudad, que por su acceso, localización y calidad es determinante en el funcionamiento de ésta. Todo ello considerando que la ciudad constituye un sistema abierto e interrelacionado, en el que cada uno de los factores que intervienen en el proceso de su formación, inciden y modifican todo el sistema. De esta manera se sigue el análisis sistémico de la ciudad, reconociendo la complejidad y la dinámica que tienen los procesos urbanos.

Para relevar datos sobre la problemática de hábitat y vivienda se toman referencias de estudios nacionales e internacionales.

La cuantificación y cualificación de la política de vivienda se desarrolla en el marco de análisis de los indicadores de Atlas ID⁷ y del Observatorio Federal Urbano, considerando los análisis y estudios de la temática a nivel mundial y en particular de la Argentina que se presentan en el libro “Hacia una política integral del hábitat”.⁸

Para reconocer la segmentación social existente se realizó una aproximación al estudio de mapas sociales utilizando la bibliografía compilada y

analizada por Gustavo Buzai en su libro “Mapas sociales urbanos”. Además, se incorpora un estudio realizado por el Ing. Humberto Gallo de “Los precios del suelo urbano” en el marco del curso de Lincoln Institute, y un análisis presuntivo de la evolución de los precios de suelo a partir de la ejecución de la aplicación de los planes de viviendas. 2004-2016. Se incorpora este estudio a los fines de visibilizar las variaciones en el precio del suelo a partir del periodo de ejecución de las viviendas.

En el análisis de los Espacios públicos citaremos a Borja (2001)⁹, quien expresa: “La historia de la ciudad es la de su espacio público”. Este autor sostiene que “el espacio público es a un tiempo el espacio principal del urbanismo, de la cultura urbana y de la ciudadanía, es un espacio físico, simbólico y político”. Agrega que “al espacio público se le pide ni más ni menos que contribuya a proporcionar sentido a nuestra vida urbana”. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de los espacios públicos definirán en buena medida el progreso de la ciudadanía.

Contexto de inserción

San Fernando del Valle es la capital de la provincia de Catamarca, localizada en la región noroeste de la República Argentina. Se encuentra ubicada en el punto cardinal latitud: 28° 28' 08,19" Sur y longitud: 65° 46' 44,68" Oeste, a 580 m.s.n.m. Es sede de la administración provincial, concentrando la mayoría de las actividades administrativas y de servicios.

La ciudad de San Fernando del Valle se encuentra en la región centro del territorio provincial e integra el subsistema de nodo central, definido por la microrregión del “Área del Gran Catamarca”, junto a los departamentos Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú.

⁷El proyecto del ATLAS ID surge como resultado de la profundización del proceso de planificación territorial puesto en marcha por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública en el año 2004.

⁸BARRETO, MIGUEL A. - Hacia una Política integral de Hábitat- ed. café de las ciudades- 2015

⁹JORDI BORJA- ZAIDA MUXI- El espacio público, ciudad y ciudadanía.- Diputación de Barcelona, 2001

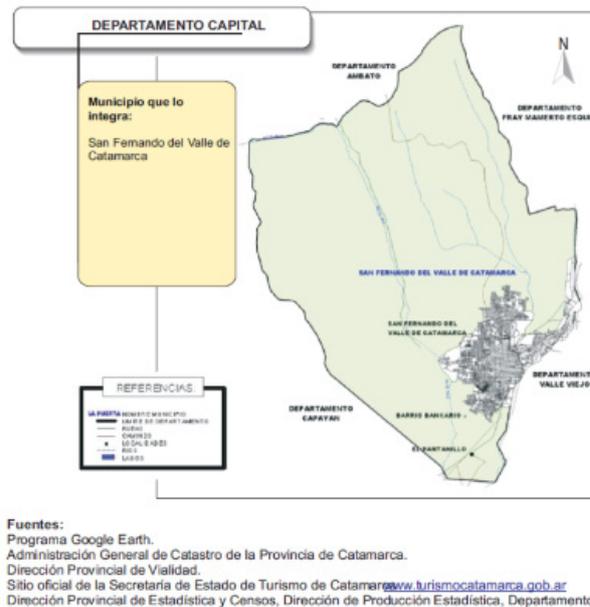


Figura 1. Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca

La Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca ha tenido un lento proceso de construcción y consolidación¹⁰. Recién a fines del siglo XIX se producen cambios y transformaciones en la Ciudad con la incorporación de edificios de carácter institucional en el área central como la casa de Gobierno, la Catedral Basílica, el seminario, el Paseo General Navarro, que le otorgan renovaciones en la imagen ambiental y arquitectónica.

La vivienda social como política de estado comienza a aparecer en la Ciudad de Catamarca a inicios del siglo XX con los “primeras acciones en política de vivienda” que se implementa por parte del estado nacional.

La expansión del área urbana comienza en los años 70, (Palacios, R. op)¹¹, a partir de la demanda de suelo para la construcción de vivienda social. El Instituto Provincial de la Vivienda es el principal productor de la ciudad con construcciones de vivienda de interés social de baja densidad, generando suelo urbano directamente o a través de

las empresas constructoras.¹²

De esta manera la urbanización inicia su avance hacia la periferia, sin una regulación ni previsión de servicios básicos mínimos, carente de estudios de capacidad de soporte de suelo, y se construye cubriendo cárcavas de arroyos “inactivos”, talando la flora autóctona, y de esta manera produciendo un alto impacto en la calidad ambiental. Las normativas municipales existentes no fueron suficientes para morigerar el crecimiento. En la mayoría de los casos los organismos provinciales, ejecutores de la política pública de vivienda, actúan sin dar mayor intervención a la municipalidad. Esta situación dejó grandes superficies de tierra vacante y ya urbanizada (por extensión de las redes de servicios e infraestructura), generando plusvalía importante a los propietarios de la tierra. En las décadas siguientes se acentúa el crecimiento demográfico en los centros urbanos de la provincia y en especial de la Ciudad Capital por la migración de áreas rurales hacia zonas con mayor disponibilidad de servicios e infraestructura, lo que incrementa la demanda de vivienda. El IPV¹³

¹⁰PALACIOS, R. Proyecto: “Planificación Ambiental y Paisajística del Ecosistemas Dique El Jumeal”. AÑO 2003- “En la segunda mitad del siglo XIX, en la ciudad se manifestó un profundo proceso de cambio combinado en su estructura urbano, arquitectónica y en su conformación paisajística.”

¹¹En todas las direcciones mencionadas, exceptuando el este en donde el río del Valle se presenta como barrera infranqueable, el crecimiento se realizó abandonando los valores del modelo histórico, expandiéndose la trama por simple repetición del damero o variables de este, sin considerar las condicionantes del territorio, esto es lomadas, arroyos, cavas, drenajes, vegetación autóctona, fauna, etc.

¹²Vigo Marta- DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE. UN OBJETIVO ALCANZABLE POR LA GESTIÓN LOCAL- CASO CATAMARCA ARGENTINA. Laboratorio de Investigaciones y Proyectos Ambientales –LIPA- Universidad Nacional de Catamarca/ CONICET. Argentina

¹³IPV- Instituto Provincial de la Vivienda

entre 1974 y 2001 construye el 34% del parque habitacional nuevo en la provincia.

La actividad productiva en la provincia de Catamarca está vinculada principalmente a la actividad extractiva minera, agro productiva, con débil actividad industrial y con potencial desarrollo de productos turísticos.

Existe una importante dependencia económica, en cuanto a financiamiento de la coparticipación nacional, con lo cual la política estatal se encuentra sujeta a decisiones que impone la administración nacional.

La ciudad capital es sede de las principales actividades administrativas, comerciales y de servicios, teniendo como principal fuente laboral el empleo público. Según indican los relevamientos realizados recientemente, hay 142,8 empleados públicos por cada 1000 habitantes¹⁴, 62,8% de la tasa de empleo y 7,1% de tasa de desempleo de la población económicamente activa.¹⁵

En cuanto a los aspectos sociodemográficos, el área del Gran Catamarca concentra un total de 198.841 habitantes¹⁸. En el área urbana de la ciudad de San Fernando del Valle se localiza el 80 % de estos habitantes, lo cual significan un 74 % de la población urbana de la provincia.

Los datos sobre los aspectos sociales en cuanto al indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) indican un promedio de 11,3% de población que se encuentra con déficit en su calidad de vida, implicando 3635 hogares. El Índice de desarrollo humano (IDH)¹⁷ se toma como referencia el IDH a nivel nacional que es de 0,85, ya que no se encontraron mediciones a nivel provincial en este periodo. En el nivel provincial podemos mencionar el IDSP¹⁸ cuyo valor es 0,537; que es un valor medio en relación con la escala de referencia.

Las estadísticas en cuanto a condiciones de tenencia de la vivienda arrojan que un alto porcentaje de hogares son propietarios de su vivienda y terreno.

En las condiciones de habitabilidad, según los

datos estadísticos de la provincia y en particular de la ciudad capital, se observa que el 13,1% de los hogares posee algún déficit cualitativo de la vivienda.¹⁹

Para evaluar las condiciones de la vivienda y el hacinamiento, se relevaron datos procesados como déficit cualitativo²⁰ y cuantitativo²¹ de la vivienda, cuya fuente son las Encuestas Permanentes de Hogares. Los datos son procesados como sistemas de indicadores en el Atlas ID que administra la actual Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

¹⁴informe elaborado por la consultora E&R (Economía y Regiones)

¹⁵Censo nacional de 2010

¹⁶Censo nacional de 2010

¹⁷El IDH es una medida resumen del bienestar de la población en tres componentes básicos del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a educación, y un nivel de vida digno.

¹⁸PNUD- año 2016- IDSP- Índice de desarrollo sostenible Provincial- mide Crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental- la escala es de 0 a 1

¹⁹Datos INDEC- procesados por Atlas ID- Sistemas de Indicadores territoriales

²⁰Muestra la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias; es decir, aquellas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas. Fórmula de cálculo: (Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas + Hogares en departamentos y casas tipo A con hacinamiento crítico + Hogares en casas tipo B – menos Hogares en departamentos y casas tipo A sin agua de red ni red de cloacas y con hacinamiento crítico) / (Nº total de Hogares) * (por) 100.

Resumen de la fórmula: (a + b + c - d) / e

²¹Hogares viviendo en viviendas irrecuperables. Se consideró a las viviendas irrecuperables como las siguientes: rancho, casilla, local no construido para habitación, en vivienda móvil, persona viviendo en la calle, y persona viviendo en una pieza en hotel familiar o en una pensión.

PROVINCIA	AGLOMERADO URBANO DE LA E.P.H	AÑO 2001			AÑO 2010		
		DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO	Nº DE HOGARES	% DE DÉFICIT HABITACIONAL	DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO	Nº DE HOGARES	% DE DÉFICIT HABITACIONAL
Catamarca	Gran Catamarca	7.645	40.218	19	6.660	50.901	13,1

Tabla 1: Condiciones de habitabilidad en hogares municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca- año 2010

Con estos registros censales podemos decir que Catamarca incrementó en un 21% la cantidad de hogares entre los años 2001-2010 y el déficit cualitativo disminuyó un 3%. Esto obedece a la importante cantidad de obra pública en vivienda y nexos de infraestructuras ejecutadas por el gobierno en este periodo, principalmente en obras de conexiones domiciliarias de cloacas, agua potable y construcción de viviendas nuevas que disminuyó la cantidad de hogares con hacinamiento crítico. En cuanto al déficit cuantitativo compuesto, se observa que se incrementó en casi un 3%, que implica viviendas irrecuperables, entre las que podemos incluir las viviendas de asentamientos precarios que no disponen de las condiciones mínimas de habitabilidad.

Según datos de las Auditorías de FONAVI, en Catamarca casi un 50% de los hogares ocupan viviendas en condiciones satisfactorias. De esos hogares un 75 % se localizan en la Ciudad capital. La construcción de vivienda financiada por el FO.NA.VI.²², y demás programas federales implementados durante los años 2003 a 2007, coordinada por organismos provinciales como la Secretaría de la Vivienda y el Instituto Provincial de la vivienda (IPV)²³, ejecutadas a través de empresas privadas fue materializando la periferia de la Ciudad.

Periodo	crecimiento urbano km ²	Incremento %	superficie área urbana km ²
1960-1970	2,19	31,24	14,03
1970-1980	3,35	23,86	17,37
1980-1991	9,6	55,23	26,97
1991-2001	13,09	48,52	40,05
2001-2010	6,06	15,12	46,11

Tabla 2: Expansión de La Ciudad de SFV año 2010

3 RESULTADOS

El patrón de crecimiento por expansión y de baja densidad (una vivienda por lote) fue y es un resultado de la construcción de viviendas en todos los centros urbanos de la provincia, en mayor número en la capital, y la microrregión del área Gran Catamarca, lo que queda demostrado en los indicadores territoriales que se consignan en el ATLAS ID²⁴.

El incremento de la superficie urbana entre los años 1991 a 2010 es de 147% y como contrapartida el importante descenso de la

²¹El Sistema Federal de la Vivienda, establecido en la Ley Nacional N° 24.464 de 1995, creó una institucionalidad federal permanente integrada por el FO.NA.VI., por los organismos ejecutores de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (los cuales son responsables de la aplicación de la Ley en sus respectivas jurisdicciones) y por el Consejo Nacional de la Vivienda.

²²IPV La provincia de Catamarca creó en 1955 el Instituto Provincial de la Vivienda (Ley N° 1670) con repartición centralizada, dependiente del Ministerio de Hacienda, Economía y Obras Públicas. Luego la Ley Nacional 21.581 de 1977, plantea que los organismos provinciales deben ser autárquicos y debe encararse a través de ellos la planificación y realización de programas de viviendas, se crean la mayoría de los organismos provinciales de vivienda de nuestro país. Más tarde, en 1984, se creó el IPV como organismo descentralizado y autárquico del Estado provincial a través de la sanción de la Ley N° 4084. Dicha normativa le asignó personería de carácter jurídica, individual, financiera y una finalidad eminentemente social

²⁴<https://atlasid.planificacion.gob.ar/> Base de datos disponibles en el portal de la Subsecretaría de Planificación de la Nación.

densidad poblacional en el orden del 40%. En este orden de análisis es también importante evaluar el “Consumo de suelo urbano registrado en el área del Gran Catamarca, el cual es de 242 m² por Habitante para el año 2010, con un incremento del 50% en relación al registrado en el año 1991.

Estos valores indican que se encuentra entre las ciudades que más se extendió en nuestro país, ocupando el 8° lugar entre todas las provincias argentinas, habilitando suelo urbano y superando al promedio estimado entre los aglomerados urbanos de escala intermedia del país.

La construcción de viviendas social “nuevas” urbanizando suelo periférico en la ciudad es un importante componente en la inversión pública provincial, con especial énfasis entre los años 2003 – 2013, en consecuente relación con las políticas nacionales que utilizan estos mecanismos de política pública con la visión de otorgar un “importante impulso a la obra pública como sustento de la reactivación económica, en este caso aportando al sector construcciones y la generación de empleo genuino”

Estos indicadores nos permiten expresar que en este periodo se concentran las mayores transformaciones urbanas, con énfasis en patrones de crecimiento extensivo de forma anodina y de fragmentación urbana y social, tal como lo

demuestran los registros de estudios e imágenes satelitales que se acompañan. Esta lógica de crecimiento es fácilmente identificable en muchas ciudades argentinas.

En estas imágenes se muestra el patrón de crecimiento predominante²⁸; baja densidad, alta dispersión, discontinuidad en relación con la trama consolidada.

Los consumos de suelo nos muestran valores similares de consumo de metros cuadrado por habitantes, ratificando la dispersión producida en este periodo, donde la construcción de viviendas sociales tuvo gran responsabilidad, ya que se aplicó en las ciudades sin que las mismas puedan intervenir y/o definir las localizaciones de las viviendas, que en la mayoría de los casos no disponían o desconocían instrumentos que regulen la utilización de suelo urbano existente como loteo formal.

Las consecuencias inmediatas impactan en insuficiencia de prestación de servicios urbanos, colapso de infraestructuras, sistemas de transportes complicaciones en la movilidad, el desarrollo de las telecomunicaciones etc. A todo ello se suma la dificultad de que el desarrollo económico acompañe el crecimiento urbano existiendo una estrecha relación entre estas condiciones de urbanización, el empleo y la pobreza.

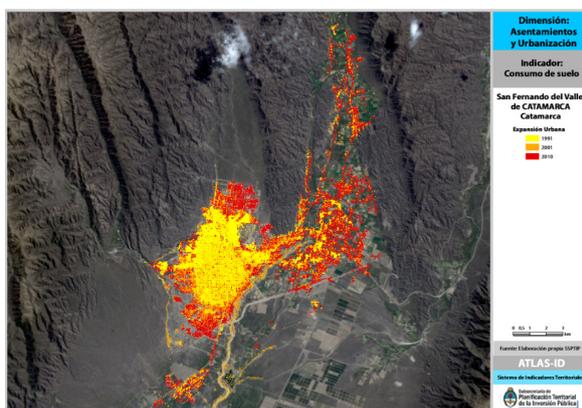


Figura 2: La Ciudad de SFV en 2010

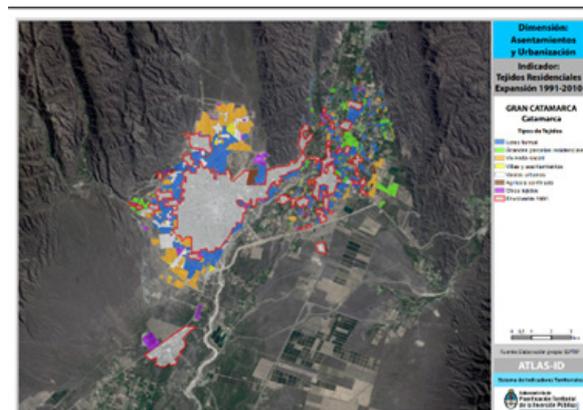


Figura 3: estudio de la dinámica de dispersión urbana mediante imagen satelital

²⁵Relación entre la superficie urbanizada y la cantidad de población que la habita.

²⁶Mapa de asentamientos en anexo cartográfico

²⁷FERNANDEZ WAGNER, RAUL – Hacia una política integral de hábitat: aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina / Miguel A. Barreto y Mercedes Lentini. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2015.

²⁸PROGRAMA ARGENTINA URBANA- 2018-

4 CONCLUSIONES GENERALES

Si bien este trabajo tiene como unidad de análisis los conjuntos habitacionales construidos hasta el año 2010, en virtud de la continuidad de las políticas habitacionales como herramienta de dinamización de la economía local, resulta importante expresar que el proceso de extensión del área urbana continúa hasta el presente con importantes ocupaciones de áreas de reserva urbana y áreas de preservación permanente sobre laderas del cerro Ambato, expansiones del área urbana por parte del estado que urbaniza tierra y supera los límites establecidos por ordenanza²⁹ en especial sobre los sectores norte y oeste.

Según estudios realizados por CIPECC³⁰, la mancha urbana de la Ciudad durante el periodo 2006-2016 se expandió a un ritmo de 3,2% anual, representando un “factor de crecimiento de 3x, lo que significa que por cada 1 punto porcentual de incremento poblacional la ciudad se expande 3 puntos.

La ciudad crece en forma extensiva, ocupando áreas de alta fragilidad ambiental. Este patrón de crecimiento físico de la ciudad es predominante en diferentes ciudades, en especial en ciudades intermedias.

Los diferentes sectores de la ciudad tienen altas dificultades de conexión, con lo cual se ve una fragmentación en el tejido urbano.

La baja densidad con la que se construye provoca extensiones insustentables para los servicios e infraestructura.

El Índice de Desarrollo sostenible provincial muestra un retraso significativo de la provincia de Catamarca en relación con la media nacional.

La aplicación de instrumentos normativos es casi nula y poco sostenible. Las implicancias de la aplicación de estas normativas junto con las existentes en materia de usos de suelo y de construcciones particulares están dando como resultado la construcción de una ciudad que se extiende aceleradamente hacia las zonas norte y sur, dejando importantes “vacíos urbanos”.

Existe un importante avance de la deforestación y avance de los límites de urbanización sobre áreas de reserva ecológica.

La disociación en la toma de decisiones entre los

niveles municipal y provincial en la localización de los conjuntos habitacionales se evidencia en las superposiciones o ausencias de equipamientos, servicios e infraestructuras

Reflexiones finales

Las ciudades argentinas presentan en los últimos 30 años un crecimiento del tejido urbano que se produce por extensión y habilitación de suelo urbanizado, con preocupantes porcentajes de consumo de suelo de baja densidad. Esta dinámica de urbanización, que se produce en momento del “impulso a las economías regionales” a partir de la implementación de políticas públicas de vivienda, es un situación recurrente en todo el territorio argentino³¹, y corresponde al “*patrón de expansión de baja densidad con alto consumo de suelo por habitante, con déficits en las condiciones ambientales de la ciudad y dificultades en la economía urbana en general, incrementando los costos de servicios, el colapso de infraestructuras, y en general el deterioro ambiental por pérdida de suelo natural y productivo.*”

Para el caso de Catamarca, la instrumentación de la política habitacional, en especial con el Plan Federal de 2003-2010, se produce por la incorporación de loteos nuevos para la construcción de viviendas en bloque y/o la generación de lotes con servicios por parte del estado provincial. La municipalidad tiene una escasa intervención, solo para dar luz verde en las “visaciones” de mensuras y loteos. Durante el periodo analizado se utilizó la reserva de “suelo urbanizable” hacia el sector norte y sur, llegando a los límites habilitados por ordenanza.

Actualmente, y desde el año 2013, la implementación de esta construcción de viviendas masivas tuvo su avance sobre área de preservación natural sobre las laderas oeste del cerro Ambato por parte de la provincia, y la municipalidad avanzó sobre el norte y sur avanzando sobre las reservas de “suelo urbanizable”, con un discutible crédito subsidiado para la adquisición de lotes por parte de particulares.

La tipología que más se construye es de una vivienda por lote y en general de una sola planta, lo que produce un alto consumo de suelo, activa la disminución de la densidad e incrementa la demanda por extensión se redes de servicios

³¹“Diagnóstico de las ciudades argentinas y la red urbana”- Programa Argentina Urbana- SPT y C de OP- año 2018

e infraestructura, ocasionando deseconomías urbanas.

Las localizaciones de estos conjuntos de viviendas, en la mayoría de los casos, son periféricos a las zonas urbanas más consolidadas, carentes de equipamientos comunitarios y escasos o nulos espacios de uso y utilidad pública, lo que ocasiona mayores desplazamientos, problemas para implementar transporte público, y ello implica mayor uso de la movilidad individual que se refleja en la cantidad de autos particulares y motos con un altísimo índice de accidentes viales.

El crecimiento por extensión del tejido urbano, impulsado por la demanda de lotes formales, posiciona al área del gran Catamarca con el más alto “porcentaje de expansión de tejido urbano” en relación a las otras provincias argentinas.

La obra pública que se ejecuta en los loteos nuevos va generando incremento en la “renta del suelo”³², dotándolo de servicios urbanos que incrementan el precio, beneficiando en particular a la tierra vacante que va dejando la urbanización. Actualmente los lotes más accesibles económicamente son los ubicados en la zona norte y en la zona sur y loteos generados en los departamentos vecinos. Esas migraciones a su vez generan externalidades e impactos negativos en los municipios de Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú, que no disponen de los instrumentos urbanísticos para regular creación de suelo urbano y donde existen importantes superficies cultivables.

La ciudad se extiende así, sin regulación ni análisis que implique considerar la efectiva disponibilidad de umbrales mínimos de servicios, infraestructura y equipamiento, dejando importantes cantidades de lotes vacíos rodeados de conjuntos habitacionales y favorecidos por la extensión de las redes de servicios. Esta situación se verifica en el análisis de los barrios realizado en este trabajo. En un caso: un barrio histórico, como el “Juan Manuel de Rosas”, situado en un área cercana al centro de la ciudad, pero con carencias en sus atributos de urbanización, y el otro, Barrio Manuel de Salazar como sector “nuevo” (5 km del centro), con similares déficits. Es evidente el inconveniente de atender en forma eficiente las necesidades de la ciudad en la dispersión urbana actual y con los

recursos municipales existentes.

La ausencia³³ de evaluación de impacto de la localización de la vivienda social, genera inconvenientes en el funcionamiento de la ciudad y sobre la economía urbana con altos costos en servicios e infraestructura y movilidad que afectan la calidad de vida de la gente.

Es importante resaltar la poca o nula intervención de los equipos municipales en la toma de decisión respecto a la localización de los barrios. Los niveles provinciales, que administran la política de vivienda y los equipamientos urbanos (en especial salud y educación), tienen intervenciones en el territorio de modo sectorial sin interactuar con áreas de planificación municipal. Sin embargo existen numerosos estudios sobre el territorio, tanto de alcance urbano como regional y provincial, y recursos humanos capacitados en desarrollo social, en planificación y diseño urbano que componen los diferentes equipos técnicos provinciales, municipales y de la Universidad Nacional de Catamarca. Asimismo, se dispone de un vasto compendio de normas urbanas que deben ser actualizadas conforme a la dinámica de producción de la ciudad, pero sobre todo tenidas en cuenta al momento de la definición de los diferentes usos de suelo en especial de la vivienda social.

La ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca se enfrenta a un desafío importante frente al escenario territorial donde se localiza, con importantes oportunidades desde lo ambiental. Sin embargo, la macro localización presenta restricciones debido al posicionamiento geográfico alejado de los principales ejes de desarrollo del país, con lo cual deberá definir estrategias para acortar las distancias físicas que la separan de los centros de mayor desarrollo. (Existen trabajos de expertos locales en el tema).

Es necesario la priorización de temas como:

-la puesta en valor de los espacios públicos y espacios verdes que posicione hitos en la trama urbana, que promueva la participación vecinal, la identidad barrial, el fortalecimiento de nodos con instituciones, comercios y servicios de salud y educación a escala barrial que disminuya los

³²JARAMILLO, S. “Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías”- Universidad de Los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy, 2003

³³MYRIAM GOMEZ ASTUDILLO- Tesis de Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional- FAU- UNC- 2019

desplazamientos.

-La estructuración de un transporte público de pasajeros en base a corredores principales y secundarios, que permita recorridos eficientes en tiempo y cobertura, permitiendo el acceso y desplazamiento de todas las personas hacia sus lugares de trabajo y demás equipamientos urbanos, en orden a disminuir el uso del automóvil particular y los conflictos de tránsito.

-Promover la construcción de vivienda social en lotes urbanos vacíos y así promover la mixtura social, ya que existe una marcada segmentación del norte y sur, versus el oeste y/o algunos sectores del este que se refleja en los precios del suelo.

-El reordenamiento y creación de nuevas parcelas en lugares centrales, que permitan actuar en el mercado inmobiliario para regular el precio del suelo en los sectores ya urbanizados. Esto puede lograrse a partir de relocalizar actividades municipales y de servicios en conflicto como los talleres municipales en Av. Acosta Villafañe, la terminal de colectivos en Av. Güemes, la Estación transformadora de Energía en barrio 9 de julio. Además de actividades comerciales como depósitos y supermercados que pueden utilizar espacios periféricos y/o sobre avenidas con mayores posibilidades de transferencia de carga.

La escala urbana de San Fernando del Valle es muy asequible y el déficit de vivienda es abordable. Existe disponibilidad de suelo urbano vacante y stock de viviendas mejorables y otras vacías. Es preciso definir estrategias de desarrollo en el corto y mediano plazo y base de datos de demanda única. La definición de instrumentos de gestión urbana adecuados permitirá la sutura urbana de los diferentes fragmentos producidos a partir de la aparición de los "barrios estatales", con escalas de densificación aceptable por los ciudadanos y acorde al entorno físico, atendiendo a las condiciones económicas de toda la ciudad.

Se identifican algunas iniciativas que se orientan a impulsar la adquisición de lotes urbanizados, como el programa "MI TERRENO"³⁴, y/o financiamiento para la adquisición de materiales de construcción. Lo que resulta necesario es la complementación con ordenanzas y/o normativas para impulsar a los propietarios de lotes vacantes

o viviendas deshabitadas y ponerlas a disposición de los demandantes de viviendas. Es importante intervenir con políticas activas de hábitat en el mercado inmobiliario que, hasta el momento, es el que regula la producción de la ciudad.

La situación analizada para la ciudad capital se repite en las ciudades más pequeñas del territorio provincial, para lo cual es imprescindible que la provincia trabaje sobre un marco legal que oriente a los municipios, en especial a los más pequeños, respecto a cómo mejorar sus condiciones urbanas y orientar la política de vivienda con un objetivo de construcción de hábitat digno y ambientalmente sustentable.

La implementación de herramientas de software con entorno SIG como el programa de "Identificación de Datos Espaciales de Catamarca" (IDECAT) permitirá disponer de datos relacionados de disponibilidad de tierras vacantes, servicios, infraestructura, déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda.

En síntesis, si bien Catamarca tiene una transformación más tardía que otras ciudades, es impostergable establecer agendas de discusión y definición de temas estratégicos y estructurantes para mejorar el área urbana y su territorio rural. El sector público debe convocar a los ciudadanos organizados y representantes del sector privado, en especial a los vinculados a la construcción de viviendas, empresas constructoras y comercios, y a los sectores sociales organizados, centros vecinales, gremios, u otro tipo de organización.

Disponer de herramientas e instrumentos de ordenamiento territorial, como un plan de usos de suelos y otros planes y proyectos concertados en la ciudad, significa una oportunidad frente a los escenarios actuales, donde el avance de la urbanización y el incremento de la población en las ciudades es una característica de este siglo, en particular en nuestro país ya que el 92% de la población se encuentra en áreas urbanas, con lo cual resulta urgente y necesario abordar los problemas identificados y promover un desarrollo urbano sostenible, en la ciudad y en su territorio de inserción.

5 AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue realizado sobre la base de la experiencia empírica y experimental desarrollada

³³PROGRAMA "MI TERRENO"- 1290 lotes financiados por la "Caja de Crédito Municipal. La infraestructura la realiza la municipalidad. Ver anuncio periodístico en anexos.

durante mi ejercicio profesional en áreas de planificación territorial, tanto a nivel provincial como municipal. En especial durante mi gestión a cargo de la Dirección Ejecutiva del Plan Urbano Ambiental durante los años 2003-2011, en la Municipalidad de San Fernando del valle de Catamarca.

Es necesario reconocer y agradecer el constante apoyo de mi esposo e hija, sin los cuales este trabajo no hubiera sido posible realizar.

También de profesores que apostaron a mi desarrollo profesional, en particular el Arq. Marcelo Corti, que me acompañó como director y asesor de tesis; a la profesora Arq. Marilu Foglia, quien me transmitió esta profesión con pasión y dedicación, el Arq. Mario Forne, que me incentivo a finalizar el estudio, a la Arq. Ana Falú directora de la maestría y muchos profesores que aportan a mi formación en este largo y permanente camino de posgrado.

A muchas personas que compartieron los espacios de trabajo y que han marcado en mi la huella de la planificación y la mirada estratégica sobre el territorio.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, F.-. Año 2004-Versión española de HERNANDEZ DIAZ, MARIA- *Los nuevos principios del urbanismo- El fin de las Ciudades no está a la orden del día*- - Madrid, España- Editorial Alianza editorial, S.A
- BARRETO, M. - AÑO 2015- “Hacia una política integral de hábitat: aporte para un observatorio de política habitacional en Argentina” Editorial: Café de las Ciudades.
- BASUALDO, J. - Año 2005 *La gestión urbana de pequeñas ciudades*- Editorial Lincoln Institute of Landpolicy. -
- BAZANT S, J. – Año 1988- “Manual de criterios de diseño urbano”- 4 ed- México- Ed. Trillas
- BUZAI, GUSTAVO D.- .año 2003- “Mapas sociales urbanos”- 1º ed- Buenos Aires- Lugar editorial S.A
- CORTI, M. – AÑO 2015 – “La Ciudad Posible”- Editorial: “Café de las Ciudades”
- CUENYA, B.- FALU, A.- compiladoras- Año 1997 - *Reestructuración del estado y política de vivienda en la argentina*- Buenos Aires- Argentina- Editorial: oficina de publicaciones del CBC- Universidad Nacional de Buenos Aires
- FERNANDEZ GUEL, JOSE MIGUEL- AÑO 1997- *Planificación Estratégica de ciudades*- editorial Gili-Barceló
- FERNANDEZ WAGNER, R. –Año 2008- *Democracia y Ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1993-2008*- - Buenos Aires, Argentina- Editorial: Los polvorines- Universidad Gral. Sarmiento; Buenos Aires, Biblioteca Nacional
- FOGLIA, M.E.- Año 1998- Reflexiones sobre los procesos históricos de ocupación del territorio. Teorías y modelos- - Córdoba, Argentina- Editorial Facultad de arquitectura, urbanismo y diseño- Universidad nacional de Córdoba
- FOGLIA, M. E- .Año 2003 - Bases para el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca – Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca
- GRANERO REALINI, G & BARREDA, M & BERCOVICH, F.- La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda- CIPPEC- Documento de trabajo n° 181 mayo de 2019-
- JARAMILLO, S. – Año 2003- “Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”- Universidad de los Andes y Lincoln Institute of Land Policy
- LYNCH, K. Año 1970- La imagen de la Ciudad- Buenos Aires- Ediciones Infinito
- MORALES SCHECHINGER, CARLOS Año 2005-. *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*- Editorial Lincoln Institute of Landpolicy.
- PÉREZ, C. & VIGO, M. - Año 2007- Las políticas de vivienda en Catamarca / Argentina y su efecto en los problemas sociales - Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales Edición digital - Edición

- N° 45
- PNUD- Año 2016- IDSP- Índice de desarrollo sostenible Provincial- mide Crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental-
 - PALACIOS, R.- Año 2003- Planificación ambiental y paisajística del ecosistema Dique El Jumeal.
 - REESE, EDUARDO. - *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo de equidad* Año 2003- - Lima, Perú. Editorial Lincoln Institute of Landpolicy.
 - RODRIGUEZ, A & SUGRANTES, A.- Año 2005- Los con techo, Un desafío para la vivienda social - - Santiago de Chile- Ediciones SUR
 - RODRIGUEZ, ELBA – “Estudio de estándares de equipamiento” SEDUV 1979
 - SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION FEDERAL DE LA INVERSION PÚBLICA Y SERVICIOS - Plan Estratégico Territorial Avance II: Planificación Estratégica Territorial. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011. v. 1, 108 p.: il.; 31x24 cm.
 - VIGO, M.– AÑO 2002 “Desarrollo urbano sustentable: un objetivo alcanzable por la gestión local- caso Catamarca
 - YUJNOVSKY, O.- Año 1984- *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981- Buenos Aires, Argentina- Editorial: Grupo Editor Latinoamericano*
 - BASUALDO, J- Año 2006- “Vivienda social y suelo urbano” http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_52_1.htm -
 - PLANOS CATASTRALES- <https://catastro.catamarcaciudad.gob.ar/gismunicipal>
 - AUDITORIAS FONAVI <http://www.vivienda.gob.ar/docestadisticas.php>
 - ATLAS ID: SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION TERRITORIAL DE LA INVERSION PUBLICA <http://atlasid.planificacion.gob.ar/>
 - OBSERVATORIO URBANO FEDERAL <https://ofu.mininterior.gob.ar/OFU>
 - http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Michelini_J_et_al_2009_Ciudades_intermedias_y_desarrollo_territorial_un_analisis_exploratorio_del_caso_argentino1-1.pdf
 - <http://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2017/05/12/c-mo-est-n-la-argentina-y-las-provincias-en-los-rankings-de-desarrollo.html>
 - Ley 8912/77 “Ordenamiento Territorial de la provincia de Buenos Aires”.