

# **TRANSFORMACIONES TERRITORIALES RECIENTES EN AGLOMERADOS DEL NOROESTE ARGENTINO**

Dra. Sandra Mansilla (Inst. de Estudios Geográficos UNT)

Arq. Patricia Legname (Univ. Nacional de Santiago del Estero)

## **Resumen**

En el caso de las ciudades del Noroeste Argentino, la dinámica territorial urbana siempre ha estado condicionada por la impronta del pobre desarrollo regional. Sin embargo, en las últimas décadas se han producido fuertes transformaciones, sobre todo en los modelos de gestión, que han terminado impactando en los paisajes y en las condiciones de expansión de las plantas urbanas.

En este trabajo se analizan las condiciones del proceso de expansión del Gran San Miguel de Tucumán y de Santiago del Estero, en el período 2001-2011, para establecer sus principales características y definir los factores más relevantes para la transformación territorial.

## **Palabras clave:**

gestión del desarrollo urbano, expansión urbana, segregación socioespacial

## **Introducción**

En el año 2001, en un contexto de crisis generalizada, el desarrollo urbano de las ciudades del Noroeste Argentino empezaba a ser fuertemente impactado por el proceso de reestructuración global de las economías. Proceso que hasta ese momento, no estaba siendo acompañado por las políticas nacionales ni provinciales de desarrollo territorial. La región del Noroeste Argentino seguía sosteniendo un rol pasivo que, al no participar activa y directamente del cambio, generaba sus propias barreras a las innovaciones: culturales, sociales, económicas y políticas.

En aquel momento para viabilizar el desarrollo urbano aparecía como necesario un acompañamiento coherente de la dinámica espacial por la actividad económica local y regional, por cuanto la función de crecimiento aparece ligada a factores cualitativos: oferta diversificada y cualificada y altos niveles de especialización.

En ese marco, era claro que estas ciudades (cada una de ellas), debían lograr:

- Mejor eficiencia en la gestión y organización, para optimizar recursos
- Diseñar el propio modelo de desarrollo territorial, estableciendo objetivos competitivos basados en ventajas diferenciales
- Mejorar la capacidad tecnológica de los procesos productivos locales

Transcurridos diez años de fuertes reestructuraciones socioeconómicas por parte del Estado nacional, así como de modificaciones en la lógica de construcción de la obra pública, las ciudades no sólo manifiestan transformaciones urbanísticas, sino también estructurales y hasta funcionales.

Los procesos espaciales observables son consecuencia de significativos cambios en el mercado laboral urbano, que provocan la transformación de categorías sociales en los dos extremos: por un lado en los cargos gerenciales (tanto de la economía formal como de la informal) y, por el otro, en los grupos excluidos del mercado. Los primeros generarán la expansión de áreas residenciales de alta calidad, los nuevos barrios cerrados ó countries, mientras que los segundos densificarán ó multiplicarán las villas ó asentamientos ilegales. Estos procesos, casi siempre en los bordes de las ciudades ó periurbano, constituyen los procesos más dinámicos de las ciudades del NOA en la última década.

En este caso, el análisis se refiere específicamente a San Miguel de Tucumán y Santiago del Estero, cada una de ellas con jerarquías diferentes, ya se trate de la red urbana nacional o regional, pero ambas Capitales provinciales, con fuerte injerencia en el desarrollo local de sus respectivas áreas de influencia.

## **Metodología.**

Se trata en este caso de un proceso dialéctico de contrastación entre los más actuales aportes de la literatura científica referida a estos temas y las manifestaciones espaciales del fenómeno de expansión urbana en Santiago del Estero y Tucumán.

En primer lugar, nos interesa saber cuáles son las características generales del proceso de expansión de las ciudades y luego vincularlos con la población afectada por los mismos, para ello se apelará a los resultados de los últimos Censos Nacionales de Población. Por otro lado, nos interesa verificar el tipo de transformación ocurrido en las políticas públicas de gestión del desarrollo territorial, en términos de producción de espacio habitacional urbano, para lo que recurriremos a los registros cartográficos de los Institutos de Vivienda de ambas ciudades y también se utilizarán aportes periodísticos vinculados.

Se parte de la hipótesis de que así como en los estudios urbanos los más común es "transpolar ideas y conclusiones sin verificación del contexto empírico particular" (Sassen, 2006:), también ha ocurrido que los modelos urbanísticos de expansión de la ciudad, como los barrios cerrados, los shopping centers y los countries, se han traspolado a estos centros de magnitud intermedia sin las razones de orden funcional o económico que les dieron origen en otras latitudes.

## **Las políticas de gestión habitacional urbana, contrastes y contradicciones.**

Se parte desde un estado de situación, en 2001, en que las ciudades empezaban a reflejar los impactos de la transformación global de las estructuras productivas, con un acelerado proceso de expansión horizontal, en el que se observaba claramente:

- el comienzo de la disgregación de la diferenciación tradicional anular, con gradiente social negativo hacia la periferia
- la emigración de los estratos sociales altos del centro
- la inexistencia de barrios marginales céntricos
- la expansión por medio de núcleos celulares o islas (Janoshka)

Hasta ese momento, la práctica ausencia del Estado como gestor del desarrollo urbano había dado lugar a la multiplicación de las áreas residenciales marginales, en áreas de riesgo ambiental fuerte, así como a un mercado habitacional restringido a los grupos de mayor poder adquisitivo y la exclusión de las clases medias de las políticas habitacionales. Todo ello marcado por la existencia de fuertes limitantes en cuanto a la accesibilidad e infraestructura de las plantas urbanas.

En las formas de ocupación del suelo se notaba una fuerte presión inmobiliaria y una imperiosa necesidad empresaria de alcanzar un máximo rendimiento de la tierra y el patrón de asentamiento resultante de este modo combinado de acción del Estado con injerencia del sector privado, fue el de grandes manchas en los bordes urbanos y en áreas no convenientes, en los que se aglomeraban viviendas idénticas sin espacios verdes suficientes y sin el equipamiento social necesario.

El reconocimiento de las historias locales ha permitido definir para cada ciudad las especificidades de sus respectivos procesos:

En el caso de la ciudad de Santiago del Estero las formas de gestión de la política habitacional no contribuyeron a mejorar la distribución de la población urbana que aumenta con tasas superiores al 8% (Censo nacional de población y vivienda 2010, cuadro P1-P). Asimismo, el sector privado se manifiesta aquí como el único actor capaz de promover urbanizaciones eficientes y debidamente integradas al paisaje urbano.

En Tucumán, por su parte, la política habitacional se manifiesta como deficiente en tanto y en cuanto resulta significativa la disminución de la calidad de vida de los grupos sociales que acceden a las nuevas urbanizaciones, en términos de accesibilidad a los servicios básicos y seguridad.

### **Expansión urbana y crecimiento demográfico**

La globalización de la economía mundial ha significado, en líneas generales, la reestructuración de todas las economías regionales, convirtiendo antiguas áreas marginales, en centros de producción intensiva de recursos básicos: alimentos, energía, minerales. El Noroeste Argentino ha visto dinamizar sus antiguas economías de tal manera que se afectó fuertemente la distribución de la población, con un redimensionamiento de la jerarquía regional y una notable expansión de la red de centros rururbanos de servicios.

En este contexto, los dos últimos censos nacionales de población dan cuenta de estos fenómenos: por un lado, el sostenido crecimiento de la población total en todas las provincias, por otro lado, la retracción de las ciudades mayores del sistema ante la expansión de los centros intermedios y la multiplicación de los centros de menor jerarquía en el mismo.

Los casos que nos ocupan, registran la siguiente situación:

Santiago del Estero, con una tasa de crecimiento relativo del 9,2%, alberga en la actualidad 270000 habitantes, mientras que San Miguel de Tucumán, cuya tasa de

crecimiento ha disminuido en el último período intercensal al 4%, sigue alojando 545000 personas. En este último caso, sin embargo, hay que señalar que funcionalmente se trata de un aglomerado en el que se incluyen cuatro municipios más y dos comunas rurales, con un total que supera los 800000 habitantes.

En ambos casos se trata de ciudades en crecimiento, lo cual implica ampliación de las plantas urbanas, intensificación de las densidades y multiplicación de funciones.

Tratándose de ciudades insertas en el Noroeste Argentino, su análisis no puede soslayar la fuerte presencia de población de escasos recursos, por cuanto constituye la otra cara de los procesos de urbanización, en algunos casos, la cara más visible. Según el Censo Nacional 2010<sup>1</sup>, en el caso del Gran San Miguel de Tucumán, se trata de más de 40000 personas, el 4,5% de la población, en Santiago del Estero, son casi 10000 personas, el 3,1% de la población.

De nuevo, la caracterización del proceso se realiza respetando la historia local:

La expansión territorial en la ciudad de Santiago del Estero, si bien mantiene algunos de los patrones de la década anterior, registra dos variaciones fundamentales:

1.- Mayor control y decisión sobre algunos aspectos del crecimiento urbano, básicamente en lo referido a equipamiento comunitario de las urbanizaciones, en donde la satisfacción no sólo de la necesidad habitacional es la que se tiene presente, sino también la cobertura de otros aspectos como educación, salud y esparcimiento y también en aspectos que hacen a la mayor accesibilidad y conectividad de sectores urbanos, contrariamente a lo que acontecía en años y gestiones anteriores.

2- Mayor participación del sector privado en la oferta de soluciones habitacionales.

Entre los rasgos característicos de esta expansión podemos citar:

- Crecimiento en mancha (núcleos múltiples o islas) en líneas de borde.
- Dotación de equipamiento social comunitario a barrios de períodos anteriores y a las nuevas urbanizaciones: escuelas, jardines de infantes, unidades de atención primaria de la salud, hospitales, Centros de Integración Comunitaria, destacamentos policiales y fundamentalmente, espacios verdes a escala urbana, en la trama de los nuevos barrios.
- Construcción de redes de comunicación vial: avenidas, circunvalaciones, para facilitar la accesibilidad desde y hacia el área central.

---

<sup>1</sup> Dada la organización de los datos publicados, se hace referencia a la población que habita en ranchos, casillas o locales no construidos para habitación

- Refuncionalización de áreas en los primeros anillos de expansión, por medio de la relocalización de equipamiento urbano institucional como Legislatura, Fiscalía de Estado, Centro de Convenciones, etc.
- Redefinición de ejes funcionales, entre ellos, el eje cívico.

En el período comprendido entre los años 2003 y 2011, el parque habitacional por acción directa del Estado, ha incrementado su superficie construida sobre la ciudad en una proporción mayor que la de décadas anteriores (el 32% de la superficie total ejecutada por el IPVU).

En cuanto a las formas de ocupación del suelo, persisten los patrones de localización en mancha, en los bordes urbanos, llevado a la ampliación de los límites del ejido municipal, a medida que se avanza sobre las áreas urbanizables adyacentes y, en menor medida implantaciones menores que van completando la trama urbana de los últimos anillos de expansión.

Surgen planes de vivienda ejecutados a través de cooperativas, pero dentro de la esfera de acción estatal, como parte de la política de inclusión social. Muchos de ellos contiguos o dentro de la trama de otros barrios ya ejecutados.

Los asentamientos urbanos marginales, han sido también objeto de la acción estatal, a través de planes de mejoramiento barrial con los cuales se busca no sólo dotar de vivienda a las familias allí emplazadas, sino además sanear su situación dominial, y proveer a los nuevos sectores urbanos incorporados a la trama, de los servicios con que cuenta el resto de la ciudad.

El Estado, paralelamente a la ejecución de conjuntos habitacionales, ha encarado la provisión de espacios para la recreación y también dotado de equipamiento social comunitario en lo referido a salud, educación y seguridad, tanto a barrios antiguos, como a las nuevas urbanizaciones que va ejecutando.

Así mismo, en esta etapa de reconstrucción del rol del Estado, el mismo atiende a asegurar la conectividad urbana, a fin de evitar fuertes segregaciones espaciales.

En el sector privado en tanto, se generaron importantes emprendimientos inmobiliarios, que dotaron al área central y primer anillo de expansión de gran cantidad de edificios en altura, que modificaron sustancialmente la morfología urbana de estos sectores.

Asimismo, el estado genera otro tipo de intervención urbana por el emplazamiento de edificios y actividades administrativas en el casco céntrico de la ciudad, con nuevas morfologías y tecnologías, las cuales, de igual modo que los emprendimientos

inmobiliarios del sector privado, pueden llegar a causar conflicto en lo que respecta a accesibilidad a la misma, por congestión vehicular y peatonal.

Nuevos equipamientos urbanos tales como la nueva terminal de ómnibus, Centro de Convenciones, Legislatura, etc., así como en otro orden, la nueva costanera, entre otros, van generando nuevos espacios urbanos, que generarán nuevos comportamientos y actividades de la población.

No han aparecido en esta ciudad los elementos típicos de la fragmentación socioespacial y funcional: ni *shopping centers*, ni barrios cerrados ni *countries* definen hoy la expansión de Santiago del Estero, esto es así por la existencia de los fuertes mecanismos de control estatal sobre la jurisdicción territorial que acabamos de describir. Asimismo, pareciera que la dinámica socioespacial de los sectores de mayores recursos económicos no se ha orientado aún hacia la especulación inmobiliaria, sino a la inversión general en obra pública, apoyando al Estado en sus estrategias de refuncionalización y equipamiento.

Mientras tanto en San Miguel de Tucumán, si hay algo que aparecía como un defecto crónico de los gobiernos municipales, es la falta de inversión en obras públicas y la falta de presencia y contralor en las obras privadas, habiéndose relegado el rol de urbanizador a las empresas inmobiliarias. En la actualidad, esto se ha revertido notoriamente.

Pero ningún plan de inversiones en obra pública es bueno ni suficiente, en tanto no sea parte del plan de desarrollo urbano total, que incluya las correspondientes previsiones de sustentabilidad del mismo. Por ello es que en la antigua metrópoli regional, sin control político del desarrollo urbano, los grupos sociales favorecidos por la reestructuración de la economía, han optado por un estilo de producción del espacio habitacional que literalmente ha transformado los estilos de desarrollo de la vida urbana, dando lugar a la multiplicación de los barrios privados, *countries* y *shoppings*.

Obviamente, la población que no tiene acceso a estas formas de urbanización tiene sus propios mecanismos de producción de espacio habitacional urbano: los asentamientos que ocupan gran parte del plano, sobre todo en el sector este y sureste.

Por otra parte, la producción habitacional estatal está claramente orientada a satisfacer las necesidades de vivienda de las clases medias.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El paradigmático caso de Lomas de Tafí “ciudad planificada”, requiere ingresos mínimos para postular a las viviendas, categoría de la que se excluyen los habitantes sin acceso al mercado legal de trabajo.

Esto se constituye en una variable directa que favorece la fragmentación y polarización social, al igual que la división política, que incluye unidades administrativas de diversa dependencia jurídica y política.

Por otra parte, en los últimos meses se advierte un recurrente proceso social de apelación a la cuestión territorial para satisfacer necesidades básicas. Tan es así que algunas localidades “solicitan” ser transferidas de una jurisdicción territorial a otra o, en otro caso, el Gobierno resuelve arbitrariamente “al menos, hasta después de los comicios”, no municipalizar una “ciudad planificada” de 25000 habitantes. De la misma manera, la cuestión electoral se resuelve según el “trabajo territorial” de los punteros políticos.

La gestión se ha segmentado también, concentrando la mayor parte del presupuesto y la obra pública en el Gran San Miguel de Tucumán que, si bien concentra el 69% de la población total, se alimenta de la riqueza generada por las estructuras productivas del interior de la provincia.

Este modelo de gestión ha demostrado incapacidad operativa para asignar a cada porción del territorio las funciones y las dinámicas necesarias para garantizar un funcionamiento coherente del espacio urbano, en términos de aglomerado.

### **Las ciudades fragmentadas y los territorios desarticulados.**

La incorporación de los territorios periféricos a la dinámica global de la economía no siempre ha significado la eliminación de las clásicas barreras limitantes para el desarrollo. En todo caso, en ellos se observa claramente un fuerte impacto de los procesos resultantes.

Por ejemplo, de los modelos urbanísticos y arquitectónicos, que no llegan a incorporarse a lo que los ciudadanos definen como su propia realidad; de ahí deviene la “falta de cohesión” que actualmente caracteriza nuestras ciudades. Pareciera que en esta última década la fuerza de los cambios hubiera arrasado con el desarrollo histórico de las mismas, pero esos cambios vinieron de afuera, modificando conductas y hábitos, impactando en el espacio socialmente construido y cambiando las características básicas del “gobierno” de la ciudad.

En los casos que nos ocupan se verifica un proceso de fragmentación funcional y socioespacial de las ciudades, que ha dado lugar a la definición de áreas claramente diferenciadas entre sí, tanto más cuanto más vinculadas a la existencia de elementos propios de la ciudad global. Asimismo, la escala jerárquica regional se ha visto

fuertemente afectada por el sostenimiento de nuevas estructuras productivas por parte del Estado, todas ellas vinculadas al mercado global.

Por otro lado, ha ocurrido un salto cualitativo en las estrategias de producción de espacio habitacional urbano, no tan solo como consecuencia lógica del desarrollo tecnológico, sino como resultado de una sistemática difusión de la obra pública, que ha mejorado sustancialmente la accesibilidad y los servicios urbanos, aunque no se ha logrado aún la implementación de un plan sistemático de previsión y ordenamiento de la misma.

En este contexto, la redefinición del rol del estado como gestor del desarrollo urbano aparece como una de las variables más significativas del proceso de transformación de las estructuras territoriales urbanas de las ciudades que nos ocupan.

### **Las perspectivas del desarrollo territorial urbano en la región**

El acceso a la información estadística más precisa, utilizable a través de los sistemas de información geográfica, ha favorecido en el último lustro el desarrollo de gran cantidad de estudios que no han hecho otra cosa que verificar las hipótesis y procesos que desde los '90 se habían propuesto, con métodos más tradicionales. Lo cierto es que las ciudades del Noroeste Argentino se han incorporado recientemente a las dinámicas territoriales más propias de las metrópolis del mundo globalizado y, así como en los estudios urbanos los más común es "traspolar ideas y conclusiones sin verificación del contexto empírico particular", también ha ocurrido que los modelos urbanísticos de expansión de la ciudad, como los barrios cerrados, los *shopping centers* y los *countries*, se han traspolado a estos centros de magnitud intermedia sin las razones de orden funcional o económico que les dieron origen en otras latitudes.

Así como en Argentina "el barrio privado es comercializado como un auténtico estilo alternativo de vida", los grupos sociales favorecidos en nuestra región por la reestructuración de la economía, han optado por este estilo de producción del espacio habitacional urbano, que literalmente ha reemplazado el antiguo patrón de la ciudad abierta latinoamericana, transformando profundamente los estilos de desarrollo de la vida urbana.

Sin embargo, la otra cara de la expansión urbana no ha ido al mismo ritmo de la transformación territorial, de hecho, no hay transformación en los mecanismos de urbanización de los grupos sociales marginados del desarrollo económico, excepto en los modelos de gestión de la ocupación del espacio. La figura del puntero como líder

grupales del cambio ha sido reemplazada por la del agente o funcionario del poder político a cargo del presupuesto de desarrollo social pertinente. Tan es así que las antiguas periferias siguen aún hoy ocupadas por la misma calidad de asentamientos, más visibles en tanto más accesibles.

Hay que asumir que las posibilidades de incorporación al orden actual tienen sus estructuras claves localizadas en las ciudades y que en ellas debe gestionarse y comandarse la economía regional y las innovaciones financieras y de servicios que pueden efectivizar la incorporación del sistema al mercado global.

En este sentido, el análisis de estas dos ciudades, de tamaño intermedio y con estructuras funcionales diferentes, se observa que es factible, desde la gestión, ejercer mecanismos de control para minimizar los impactos de las transformaciones globales. Esto es, condicionar los mercados de trabajo e inmobiliario de manera tal que no se generen los procesos de fragmentación y polarización social, tal como ocurre en Santiago del Estero. En el caso de San Miguel de Tucumán, con procesos más avanzados y ante gobiernos municipales menos eficientes, antes deberán recomponerse las condiciones de gobernabilidad necesarias para lograr una sustancial disminución de los impactos.

### **Bibliografía.**

**Janoshka (2002)** “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización.” Revista EURE vol.28 N°85, Santiago de Chile,

**Sassen, Saskia (2007).** Una sociología de la globalización. Discusiones. Katz ed.