



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**PATRONES DE DESARROLLO URBANO DEL SISTEMA METROPOLITANO DE  
TUCUMÁN. SUELO RESIDENCIAL Y FORMA URBANA**

Marta Casares

[mcasares@herrera.unt.edu.ar](mailto:mcasares@herrera.unt.edu.ar)

Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales

Fac. de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de Tucumán

Argentina

[www.observatoriofau.org](http://www.observatoriofau.org)



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMEN

En el marco de reflexión sobre el pasado, presente y futuro de las ciudades latinoamericanas que promueve la mesa “Ciudades Latinoamericanas en el Nuevo Milenio” se expone el caso del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT), un aglomerado de segundo orden del sistema Urbano Argentino (Ministerio de Planificación, 2012). Se analizan, con una lectura diacrónica y sincrónica—considerando un corte espacio-temporal desde la recuperación de la democracia y hasta el presente—los procesos de producción de suelo residencial y segregación socio espacial, la configuración metropolitana y características de la “forma urbana”, especulando sobre el desarrollo metropolitano futuro.

“El futuro sostenible de las ciudades y los beneficios de la urbanización dependen en gran medida de los futuros enfoques sobre la vivienda” afirma el Informe Mundial de las Ciudades de ONU Hábitat (2016), advierte que casi el 70% de la superficie de las ciudades está representada por las viviendas. Consecuente con esa aseveración el caso de estudio expresa la conformación de un patrón urbano que refleja las políticas de vivienda y suelo implementadas desde las últimas décadas del SXX y el impacto de las mismas en el desarrollo y sustentabilidad del aglomerado.

Los resultados que se presentan muestran las particularidades del proceso de metropolización del SiMeT: i) hasta finales del siglo XX patrones reconocibles de un modelo territorial (MT) concéntrico y radial con indicadores sociales territorial que expresan las dinámicas del contexto neoliberal; ii) en el presente, un Modelo Territorial que acusa notables desequilibrios ambientales, alto consumo de suelo de valor ecológico y productivo, indicadores sociales que muestran un profundo proceso de diferenciación socio residencial con desigual acceso a bienes y servicios, así como disimilitud extrema de formas, paisajes y el tejido urbano. Una lógica estrictamente capitalista en el desarrollo metropolitano ha hecho que la maximización de la plusvalía urbana haya terminado por ubicarse como un criterio urbanístico central, tanto en la implementación de las políticas y programas que conciernen al hábitat a partir de la recuperación del protagonismo del Estado desde 2004 como en los procesos de producción de suelo y vivienda del mercado inmobiliario orientado a los sectores medios/medios-altos.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Las políticas de vivienda y suelo —como temáticas claves en la modelación del territorio del territorio futuro del SiMeT— interpelan ante problemáticas nuevas que reclaman una nueva institucionalidad y cultura política de gestión. Los objetivos enunciados en la “Agenda de Desarrollo Sostenible 2030” (ONU, 2015) y la Nueva Agenda Urbana post Hábitat III(Quito 2016) dan marco a las conclusiones .

### **ABSTRACT**

In the framework of the reflection on the past, present and future of Latin American cities promoted by the table "Latin American Cities in the new millennium", we analyze the case of the Metropolitan System of Tucumán (SiMeT), a second order agglomeration of the urban system of Argentina (Ministry of Planning, 2012). They are analyzed, with a diachronic and synchronic reading - considering a space-time cut from the recovery of democracy and up to the present- the processes of production of residential land and socio-spatial segregation, the metropolitan configuration and the characteristics of the "urbanization, speculating about future of metropolitan development. The housing and land policies -as key aspects in the modeling of the territory of the SiMeT- interpellate with new problems that demand a new institutionalidad and political culture of management. The objectives established in the "2030 Sustainable Development Agenda" (UN, 2015) and the New Urban Agenda post Habitat III (Quito 2016) provide a framework for the conclusions

### **Palabras clave**

Metropolización- segregación - fragmentación urbana

### **Keywords**

Metropolization- segregation - urban fragmentation



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **Introducción**

El reporte de Naciones Unidas (ONU Habitat 2016) indica 54% de la población mundial reside en áreas urbanas y se estima que para el 2030 y que para 2030 la población urbana represente el 65% de la población del mundo, además el 80% del PBI mundial es generado en aglomeraciones urbanas que consumen dos tercios de la energía mundial, ONU Hábitat (2013). En Latinoamérica el 78% de población vive en ciudades, un nivel similar de urbanización al de los países desarrollados (Estados Unidos 81% , Europa 73%), sin embargo a pesar del cierre de brechas en Urbanización entre regiones en el mundo las brechas en ingreso per cápita han aumentado.

Argentina es uno de los países más urbanizados del planeta, ha experimentado un sostenido proceso de urbanización desde finales del siglo XIX, en el presente el 92% de la población vive en ciudades (INDEC, 2010). Las diferencias de niveles de desarrollo y de bienestar, tanto a nivel nacional como interprovincial exige interpretaciones de los procesos en curso, que plantea problemáticas de pobreza, desigualdad y degradación ambiental y que transforman la morfología, la organización y el funcionamiento de las ciudades en un contexto dominado por una lógica lógica extractivista (de Mattos, Carlos A.,2006).

La complejidad de los procesos en curso son objeto de numerosas investigaciones en las últimas décadas, en particular en relación a la organización territorial de las ciudades. Las nuevas dinámicas metropolitanas involucran retos de diversa índole a partir del fenómeno de crecimiento suburbano. Cobra relevancia explicar los procesos en curso en referencia a los aglomerados de segundo rango en los sistemas nacionales por cuanto estas ciudades, como elementos singulares de la dinámica capitalista actual, participan de complejas redes de alcance global, no obstante, se conservan las relaciones anteriores, persisten factores jerárquicos (Camagni, 2005), se agudizan las brechas tanto a nivel interurbano como intraurbano y recrudecen desigualdades en la ciudad; también se verifican cambios en los patrones socio-culturales (particularmente en la esfera del consumo); cambios en las formas de gestión del espacio urbano; cambios en las formas de acceso al suelo y apropiación de la renta urbana y finalmente, cambios en la estructura social y en la distribución del ingreso. Mientras, las agendas internacionales--sus metas y objetivos --interpelan establecer marcos



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de políticas y legislación hacia el desarrollo urbano integral, entendiendo que la organización del espacio es clave para promover la igualdad social, la equidad y la inclusión (ONU-Hábitat, 2016). Es objetivo de este trabajo reflexionar sobre los desafíos urbanos que emergen en el presente, ante un conjunto de problemáticas que reclaman una nueva institucionalidad y cultura política de gestión. Los objetivos enunciados en la “Agenda de Desarrollo Sostenible 2030” (ONU, 2015) y la Nueva Agenda Urbana post Hábitat III (Quito 2016) se plantean como una referencia. Se trata de una investigación en curso cuyos resultados parciales dan cuenta de las particularidades y dinámicas operadas desde el último cuarto del siglo pasado hasta el presente en el ámbito metropolitano de Tucumán, al que se ha definido como Sistema Metropolitano de Tucumán<sup>1</sup> (SiMeT).

Esta comunicación se encuadra en los trabajos de investigación y transferencia que se desarrollan en el Observatorio de Fenómenos Urbanos de la FAU/UNT, entre ellos la propuesta de “Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Tucumán<sup>2</sup> 2016 (LEM/DAMI 2016), cuya Coordinación Técnica que procura de aportar un respaldo conceptual y cuantitativo sólido para fundamentar la orientación de las políticas públicas aplicadas por el gobierno provincial para el desarrollo económico y social del SiMeT.

### **Desarrollo**

La provincia de Tucumán se encuentra ubicada en el noroeste del país y todos sus límites se establecen en función de otras provincias argentinas: al norte limita con la provincia de Salta, al oeste y al sur con la provincia de Catamarca, y al este y al sur con la provincia de Santiago del Estero. Es la segunda provincia más pequeña de la Argentina con una superficie de 22.524 km<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> SIMET comprende el área conurbada de los municipios: San Miguel de Tucumán, Banda del Río Salí, Alderetes, Las Talitas, Tafi Viejo, Yerba Buena y las comunas rurales: San Pablo y Villa Nogués, el Manantial, Cevila Redondo, Los Nogales, San Felipe y Santa Bárbara, El Bracho y el Cevilar; San Andrés, San Javier, Raco, Nueva Esperanza, La Florida y Luisiana, El Cadillal, Los Pocitos y Delfín Gallo. Además en funciones de las tendencias de conurbación se recomienda incluir al Municipio de Lules;

<sup>2</sup> El trabajo “Lineamientos Estratégicos Metropolitanos para Tucumán” se desarrolló en el marco PROGRAMA DE DESARROLLO DE ÁREAS METROPOLITANAS DEL INTERIOR (BID N° 2499/OC – AR). La SECRETARIA DE ESTADO DE GESTION PÚBLICA Y PLANEAMIENTO participó del mismo como Unidad Responsable de CONTRAPARTE TÉCNICA del Gob. de la Provincia de Tucumán y conforme el Acta Acuerdo para la Mesa de Coordinación de la Gestión Metropolitana de Tucumán, suscripta en Agosto de 2016 para la cooperación y armonización de políticas urbanas entre las diferentes jurisdicciones que integran del SiMeT.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

representa el 0,8% del territorio nacional. Según consigan los datos censales del año 2010, el 3,6% de la población argentina (1.448.000 habitantes) vivía en la provincia de Tucumán. Con estos números, se ubica como la provincia con mayor número de habitantes del Norte Grande Argentino (17,5% de la población), es la sexta jurisdicción en cantidad de habitantes y la provincia de mayor densidad poblacional, solamente detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con 64 hab./km<sup>2</sup>. Para el año 2010, casi el 81% de la población total de la provincia era urbana, mientras que el 19% restante era población rural que se encontraba fundamentalmente dispersa en los distintos departamentos del territorio provincial (16%).

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de Tucumán posicionaba a la provincia, en el año 2013 y según estimaciones de la CEPAL, como la 7<sup>a</sup> más importante en términos de la contribución provincial al PBI nacional. A su vez, según la citada fuente, casi el 28% del PBG del Noroeste argentino se generaba en esta provincia, colocándola como la más importante de esta zona geográfica. Se destaca entre las provincias del Norte Grande Argentino por la diversidad productiva de actividades primarias, secundarias y terciarias, en algunos casos con niveles de productividad y calidad que llevan a posicionar al país entre los productores más importantes a nivel mundial, por ejemplo, en limones (CEPAL, 2017), pero su principal actividad económica está ligada, desde finales del siglo XIX al desarrollo de la industria azucarera. Administrativamente, la provincia se organiza en 17 departamentos, 19 municipios y 93 comunas.

En el sistema de ciudades de Argentina se identifica al aglomerado metropolitano de Tucumán dentro de los nodos nacionales de categoría 2, dando cuenta tanto la población aglomerada como el índice de centralidad urbana, indicador que remite a la concentración de sectores económicos dinámicos, sus funciones comerciales, diversidad de servicios y actividades industriales (Programa Urbana Argentina, Min. Plan, 2012). Es la principal aglomeración urbana del país al norte de Córdoba y el centro urbano más poblado de la región NOA (INDEC 2010), ha cumplido históricamente el rol de metrópolis regional en el noroeste del país, con influencia en los países limítrofes y puja por mantener ese liderazgo del NOA fundado en un potencial económico y cultural. Aún ostenta una dinámica económica y cultural cuyo volumen y diversidad de oferta la posiciona en el primer rango en el conjunto de ciudades del norte argentino.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Hoy, la conurbación metropolitana de Tucumán se extiende en un territorio cada vez más amplio, las actividades y los flujos han desbordado los ámbitos administrativos<sup>3</sup> con los que se ha definido tradicionalmente el Área Metropolitana de Tucumán (AMeT) conformando un territorio ampliado al que denominamos “Sistema Metropolitano de Tucumán” (SiMeT) que alberga casi un millón de habitantes y se proyecta 1.241.151 habitantes en el horizonte 2030. En este ámbito coexisten áreas urbanas, donde las características del medio natural fueron muy modificadas por un sistema antrópico de tipo urbano, en pleno proceso expansivo, y áreas rurales de uso agrícola intensivo, con cultivos de citrus y caña de azúcar, principalmente, además de hortalizas y floricultura. A ellas se suman espacios naturales que, por sus valores ecológicos y su biodiversidad, configuran un soporte natural del que depende en gran medida el equilibrio de la aglomeración metropolitana, por los servicios ambientales que le brinda. En esta definición se incorporan las comunas de El Cadillal (Departamento Tafi Viejo), El Bracho y El Cevilar (Departamento Cruz Alta) y el Municipio de Lules.

Las estimaciones publicadas por Cippec (2017) indican que entre 2006 y 2016 las ciudades argentinas crecieron en promedio el doble en territorio que en habitantes, con picos de hasta 6 veces. El caso del SiMeT se corresponde a la tendencia de modelo disperso de urbanización de las últimas décadas, estimaciones publicadas por Cippec (2017) indican que entre 2006 y 2016 las ciudades argentinas crecieron en promedio el doble en territorio que en habitantes, con picos de hasta 6 veces fenómeno que se intensifica entre 2010 - 2016.

Al analizar los procesos de producción de suelo residencial en las últimas décadas, en particular, el período comprendido desde los inicios del siglo XXI la expansión urbana triplicó la cobertura de suelo. Las urbanizaciones de baja densidad promovidas tanto por los mecanismos de mercado formal e informal como por el estado provincial y asentamientos espontáneos, han generado un aglomerado que acusa notables desequilibrios ambientales, alto consumo de suelo de valor ecológico y productivo, e indicadores sociales que muestran de un profundo proceso de

---

<sup>3</sup> Se encuadra en el grupo de ciudades latinoamericanas de 1 millón de habitantes que abarca al menos 12 municipios y que corresponde a casi el 50% de ciudades de este rango de población



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

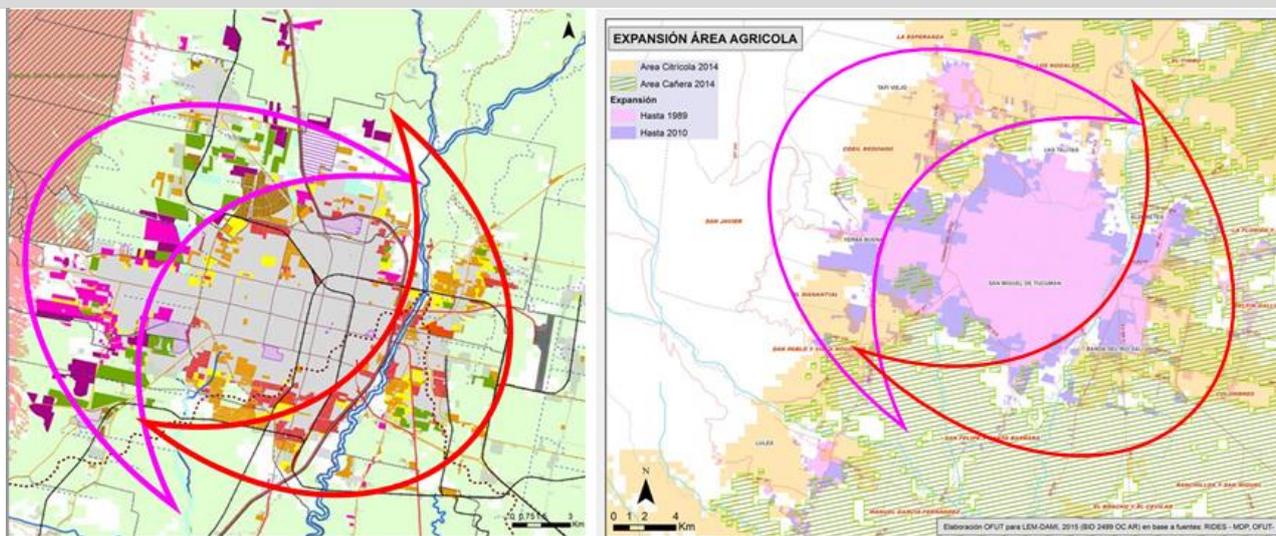
Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

diferenciación socio residencial y de desigual accesibilidad a bienes y servicios urbanos y participación de los mercados de vivienda formal e informal.

Se identifican en la de la mancha urbana dos subsistemas diferentes que concurren en este acotado territorio, cada uno de ellos se reconocen a partir de atributos de localización / problemáticas / oportunidades

### Subsistemas



Elaboración OFUT - UNT para LEM-DAMI, 2015 (BID 2499 OC AR)

- Subsistema Oeste (SSO), que comprende las poblaciones y el suelo pedemontano.

El Subsistema Oeste (SSO) está comprendido fundamentalmente por la Sierra de San Javier y el piedemonte. Las diferentes jurisdicciones que gestionan el sector --Municipios de Yerba Buena y Taquí Viejo, Comunas de Cebil Redondo, El Manantial, La Esperanza, San Pablo-- identifican el avance de las urbanizaciones cerradas como un problema . La persistencia de una serie de acciones no reguladas sobre el territorio pronostica una importante depredación del entorno y de sus activos ambientales, especialmente aquellas que surgen del consumo de suelo en áreas que requieren protección o no son aptas para su ocupación. Datos de relevamiento censal indican que en este sector del SiMeT habita el 16% de la población metropolitana, que en las Comunas es donde más habitantes se incorporaron en los últimos años, es decir, en los territorios en los que la regulación no



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

depende totalmente de la instancia de gestión local. Además, el área pedemontana ocupa cerca del 10% de la superficie del SiMeT (18.200 has) y recibió más de 24.000 nuevos habitantes entre 2001 y 2010, dato que requiere el ajuste según la dinámica de producción de suelo público y privada y que se estiman en 30%, desde 2010. Es en ese ámbito donde se verifica una correlación notable entre aumento de ingresos con el incremento en el tamaño de la vivienda.

- Subsistema Este (SSE) relacionado al territorio y las urbanizaciones linderas a la cuenca del río Salí-Dulce.

El sector Este está fuertemente caracterizado por la presencia del Río Salí como un elemento estructurante del territorio metropolitano y todas las actividades que en sus márgenes se desarrollan. El Río Salí nace al norte de la Provincia, es regualdo por el embalse El Cadillal, ubicado a unos 10km aguas arriba del sector urbano. Al atravesar el Municipio de Las Talitas y de Alderetes, el curso fluvial recibe el impacto de actividades extractivas de áridos y producción de ladrillos cerámicos que allí se localizan. En el sector urbano más consolidado del GSMT, aumenta el riesgo de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas debido al vertido de efluentes domésticos, industriales (frigoríficos, ingenios y citrícolas) y agrícolas. Se identifica este territorio como “sector de condiciones de criticidad compleja y de oportunidad”, así como protagonista de intervenciones presentes o futuras que están en desarrollo o cerca de estarlo. Los territorios de los municipios que lo conforman tienen una importante desarticulación interna en términos urbanos.

### **Conclusiones**

Con la consolidación del proceso de metropolización para Tucumán en los últimos treinta años se advierten transformaciones territoriales y cambios de ese modelo hacia un patrón disperso y difuso – fragmentado, de baja densidad como resultado de las dinámicas del contexto socio económico y político institucional operadas desde los 90 y hasta el presente. La complejidad de los procesos en curso afecta la estructura, organización y funcionamiento del SiMeT:

i) hasta finales del siglo XX se identifican patrones reconocibles de un modelo territorial (MT) concéntrico y radial.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ii) en el presente se verifican cambios estructurales, desequilibrios ambientales, alto consumo de suelo de valor ecológico y productivo, indicadores sociales críticos y un profundo proceso de diferenciación socio residencial con desigual acceso a bienes y servicios, así como disimilitud extrema de formas, paisajes y el tejido urbano.

iii) con el proceso de metropolización reciente se incrementan las brechas preexistentes, recrudescen las desigualdades a nivel intraurbano a partir del fenómeno de crecimiento suburbano. Pero también se verifican; cambios en los patrones socio-culturales (particularmente en la esfera del consumo de suelo urbano); cambios en las formas de gestión del espacio urbano; cambios en las formas de acceso al suelo y apropiación de la renta urbana y finalmente, cambios en la estructura social y en la distribución del ingreso.

Más allá del debate sobre la morfología y patrones de urbanización y el debate entre ciudades de baja densidad y patrones expandido versus ciudades densificadas y compactas, el propósito de fondo de las políticas de desarrollo urbano es el bienestar y la accesibilidad de los bienes y servicios que brinda la ciudad. El futuro sostenible de las ciudades y los beneficios de la urbanización dependen *en forma crucial de la política pública y de la manera en que ésta logre aprovechar los beneficios económicos de la urbanización* en gran medida de los futuros enfoques sobre la vivienda” afirma el Informe Mundial de las Ciudades de ONU Hábitat (2016). El caso de estudio expresa la conformación de un patrón que refleja las políticas de vivienda y suelo implementadas desde las últimas décadas del SXX y el desafío metropolitano de una gobernanza que construya ciudad.

### **Bibliografía**

- Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. CAF (2017)
- Lineamientos Estratégicos Metropolitanos para Tucumán. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior/BID N° 2499/OC – AR/ (2017)
- Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Tucumán. CEPAL (2017).
- Programa de Ciudades. Hacia el desarrollo integral de ciudades. CIPPEC (2017).