



Política habitacional y expansión urbana. Alternativas para una planificación integral territorial en la periferia de la Ciudad de San Juan, Argentina

Housing Policy and Urban Expansion. Alternatives for Comprehensive Territorial
Planning in the Periphery of the City of San Juan

Recibido: 23/07/2023 | Aceptado: 23/04/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.053>

Andrea Eliana Sarracina

 <https://orcid.org/0000-0002-6334-7170>
asarraci@yahoo.com.ar

Universidad Nacional de San Juan
Argentina

Cómo citar: Sarracina, Andrea Eliana (2024) "Política habitacional y expansión urbana. Alternativas para una planificación integral territorial en la periferia de la Ciudad de San Juan, Argentina" en Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial N°35, Vol. XVIII, Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 57 – 80, ISSN 1852-0006.

Resumen: El artículo plantea como objetivo generar alternativas estratégicas que aporten a la planificación integral territorial de la Ciudad de San Juan, en relación con la política habitacional que impulsa la expansión de su periferia urbana caracterizada por el creciente cambio de uso de suelo a residencial. En la investigación se aplica la metodología sistémica adoptada por el Ordenamiento Territorial, considerado éste como un proceso secuencial e iterativo, con cualidades especiales como un proceso planificado multisectorial, prospectivo y estratégico. El diagnóstico permitió la identificación de problemas, potencialidades, y en el proceso de planificación se establecieron una serie de objetivos y alternativas estratégicas a fin de alcanzar un desarrollo sostenible del espacio de estudio. Los resultados indican en primer lugar la transgresión y ausencia de instrumentos normativos que regulen los usos de suelo; en segundo lugar, la construcción descontrolada de vivienda social en la periferia y por último la deficiencia de equipamientos e infraestructuras que presten servicios a la población. Se espera que lo propuesto sirva de consulta de quienes tienen a su cargo la gestión del territorio anteponiendo el interés colectivo por sobre el individual y favoreciendo la participación de todos los sectores sociales.

Palabras clave: vivienda social, ordenamiento territorial, uso residencial

Abstract: This article shows alternatives that contribute to the land use planning of San Juan City related to housing policy, which promotes urban process in the peripheral area of the city. The land use planning methodology was chosen as systemic methodology because it allows to identify iterative process, with special qualities as a multisectorial,

prospective, and strategic planned process. Through a territorial diagnosis, there were identified problems and potentialities, and in the planning process, a series of objectives and strategic alternatives were established to achieve a sustainable development of the space of study. Results demonstrate the transgression and absence of normative instruments that regulate land uses; the uncontrolled construction of social housing in the periphery and finally the deficiency of equipment and infrastructures that provide services to the population. It is expected that the proposal will serve as a consultation for those who are in charge of managing the territory, putting the collective interest before the individual and favoring the participation of all social sectors.

Keywords: social housing, territorial planning, residential use

Introducción

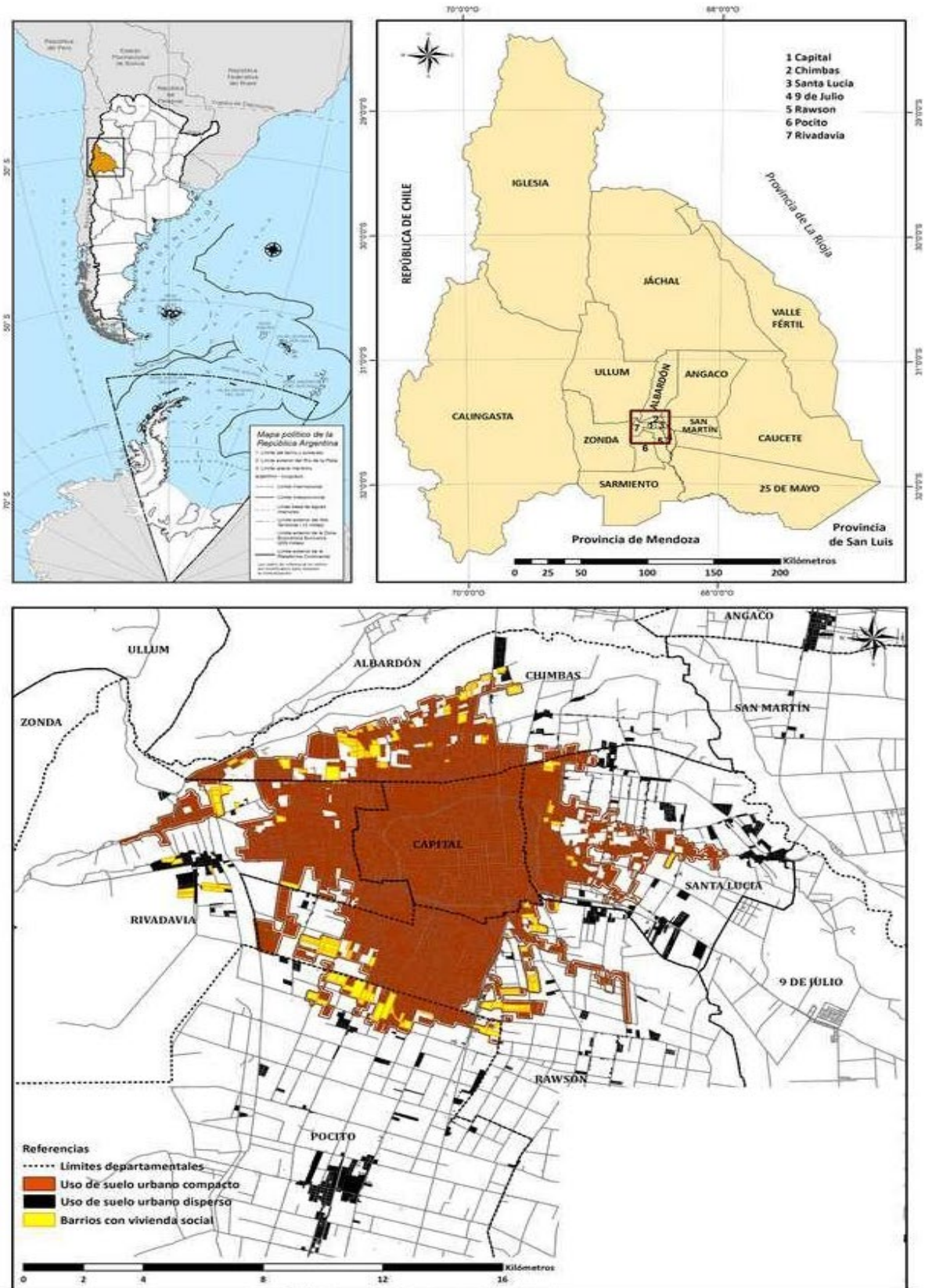
La expansión de las ciudades es un tema ampliamente analizado por diversas disciplinas y profesionales que abordan los complejos problemas del territorio. Sin embargo, continúa siendo necesario su tratamiento a la luz del contexto actual. La expansión sin control hacia la periferia se debe, entre otros factores, a la implementación de políticas que producen importantes cambios, tal es caso de las políticas habitacionales, que tienen como fin atender el déficit en cuanto a insuficiencia cuantitativa como también a la inadecuación cualitativa de la vivienda.

El objetivo del artículo es generar alternativas estratégicas que aporten a la planificación integral territorial de la Ciudad de San Juan, en relación con la política habitacional que impulsa la expansión de su periferia urbana caracterizada por el creciente cambio de uso de suelo a residencial.

La investigación se realizó desde el abordaje disciplinar de la Geografía con la perspectiva del Ordenamiento Territorial (OT), éste es una práctica con un enfoque multidisciplinar e integrador, sin embargo, la ciencia geográfica con sus postulados teóricos y analíticos, realiza importantes aportes tanto al conocimiento del espacio geográfico como al análisis y conocimiento de distintas escalas territoriales y a la planificación integral.

La delimitación espacial de la investigación comprendió la periferia urbana de la Ciudad de San Juan. La ciudad está conformada por la totalidad del departamento Capital y los espacios urbanos de Chimbas, Santa Lucía, Rawson, Pocito y Rivadavia. A partir de su núcleo histórico se han manifestado continuas tendencias de expansión hasta conformar actualmente el conglomerado urbano identificado también como Gran San Juan. La ciudad es el espacio urbano de mayor jerarquía provincial que según datos censales para el año 2010 alcanza los 460.714 habitantes, cifra que representa el 68% de la población total provincial (Fig. N° 1).

Fig. N° 1- Espacio de estudio. Periferia urbana de la Ciudad de San Juan



Fuente: Elaboración Hugo Tejada. 2014

La delimitación temporal abarcó el periodo comprendido entre los años 2004 al 2014, tiempo en que se construyeron y mejoraron la mayor cantidad de viviendas sociales. Desde el año 2015 a la actualidad, con nuevas políticas habitacionales, el rol del Estado y los resultados en la expansión de las ciudades es el mismo, con mayor o menor intensidad dependiendo de la coyuntura.

La llegada al Gobierno del partido político Cambiemos, “detuvo los proyectos en marcha de la Política Federal de Vivienda y modificó su organización administrativa” (Barreto, 2018, pág. 10). En definitiva, la orientación en la política habitacional cambió, a la vez que se produjo una reclasificación de destinatarios y formas de cubrir la demanda, se bajaron los programas que permitían la participación de cooperativas en la construcción de la vivienda y se atendió en mayor medida la población de clase media, al contrario de lo que fue hasta el 2014, que se atendió preferentemente a las clases sociales de bajos y medios ingresos (Sarracina, 2019).

La investigación se realizó utilizando la metodología sistémica adoptada en el OT para analizar el Sistema Territorial (Gómez Orea, et al, 2013). La misma se desarrolla en tres fases. La 1ª fase comprende el análisis y diagnóstico territorial, implica conocer y entender cómo es, cómo funciona, qué imagen transmite y cómo evoluciona el sistema, qué problemas y conflictos le afectan y de qué potencialidades dispone (Gómez Orea, 2014). La 2ª fase es la planificación territorial, proceso racional de anticipación y toma de decisiones sobre acción futura, consiste en diseñar una serie de medios de intervención y regulación listados en alternativas estratégicas de manera que se logre una planificación integral. La 3ª fase es la gestión territorial, fase ejecutiva en la que se materializan en el territorio las acciones de ordenamiento que se proponen en la fase anterior. Es la puesta en marcha de la planificación, pero también involucra el seguimiento (a fin de ajustar el cambio) y control de las formas de ejecución previstas (Gómez Orea, 2014).

Para la elaboración del artículo solo se abordaron la 1ª y la 2ª fase, ya que la 3ª es la aplicación de las propuestas más adecuadas para lograr un sistema espacial optimizado y corresponde a quienes tienen la responsabilidad política de gestionar el territorio.

Referencias teóricas sobre periferia urbana, política habitacional y el Estado como protagonista

Ciudad y expansión hacia la periferia urbana

La ciudad constituye una de las mayores y sorprendentes transformaciones territoriales, la concentración poblacional y la superficie edificada se muestra

indefinida. En ella “se acumula, de una forma cada vez más rápida, una parte creciente de la humanidad” (Beaujeu-Garnier, et al, 1970, pág. 26).

Pensar en una ciudad mejor implica atender, principalmente, el derecho a ella. Henry Lefebvre sostiene que “el derecho a la ciudad solo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 1978, pág. 138), y la posibilidad de que la gente vuelva a ser dueña de la misma. El derecho a la ciudad engloba el conjunto de derechos civiles, económicos, políticos, culturales y sociales tanto individuales como colectivos (Corti, 2018). Ello implica que debe ser el espacio en el que se realicen los derechos humanos, asegurando dignidad y bienestar con justicia, equidad e igualdad (Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, 2004).

Al acentuarse el proceso de urbanización, se produce inevitablemente la ocupación y transformación del territorio, con un crecimiento descontrolado de las ciudades en forma de “mancha de aceite” (Dematteis, 1996, p. 10), expresión siempre aludida por los investigadores para demostrar la forma dispersa de expansión hacia espacios con características visiblemente diversas y contrastantes. Como consecuencia del proceso mencionado surge y se expande la periferia urbana -que es objeto de reflexión, de diagnóstico e intervención- como un fenómeno distintivo de la ciudad contemporánea, considerada como el espacio que circunda la ciudad compacta y que comienza a urbanizarse por fragmentos no siempre fácil de identificar y delimitar.

Política pública como marco de la política habitacional

En la bibliografía específica abundan las definiciones de Política Pública (PP), sin embargo, una de las más completas por contener elementos sobre los que existe cierto consenso es la de Joan Subirats (2008) quien las define como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, et al, 2008, p. 38).

En el marco de las PP, se hallan las políticas sociales, las que a juicio de Sepúlveda Ocampo (2006) son construidas durante el Siglo XX por el modelo económico capitalista en el que el Estado es benefactor y protector, desregulado por los cambios de la globalización, en cuyo nuevo marco las políticas sociales pasan a ser compensatorias “que esencialmente se proponen garantizar gobernabilidad” (Sepúlveda, et al, 2006, pág. 15). Existe una amplia gama de este tipo de políticas, como las relacionadas con los servicios de seguridad, salud y educación, empleo y asistencia e integración social, entre otras. La política habitacional se encuadra en el grupo de las políticas sociales, siempre y cuando se entienda que la accesibilidad a la vivienda además de derecho es un problema social y colectivo.

Es imprescindible apuntar que la vivienda, la que independiente del tipo o la forma de adquisición, además de cuatro paredes y un techo que aloja a las personas, es un bien básico, una necesidad social, base de estabilidad y seguridad. Su función principal, es brindar “albergue, refugio, protección, espacio de relaciones familiares, seguridad, identidad, localización, etc.” (Barreto, et al, 2015, pág. 146). Sepúlveda Ocampo (2006) complementa el concepto, opinando acertadamente que la vivienda sobrepasa de lo estrictamente material para convertirse en un “proceso socio-espacial complejo” (Sepúlveda, et al, 2006, pág. 12) que incluye el hábitat, en el que se disponen equipamientos colectivos, servicios e infraestructuras. La vivienda debe reunir ciertas condiciones como seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación, adecuación cultural (ONU Hábitat, 2019).

El Estado debe facilitar su acceso mediante la política habitacional, que Miguel Ángel Barreto entiende como “intervenciones directas de organismos del Estado (...) en la producción habitacional, para facilitar el acceso a soluciones habitacionales consideradas (...) “dignas” a sectores de la población que no logran resolver sus déficits de viviendas por medios propios a través del mercado formal (...)” (Barreto et al, 2015, pág. 149).

La vivienda social construida por la implementación de la política habitacional está destinada a población erradicada de asentamientos irregulares - generalmente localizados en la ciudad compacta- y al segmento de población (que sin residir en asentamientos irregulares) no puede acceder al mercado formal de vivienda. La construcción masiva tiene un gran impacto en el territorio y en el desarrollo urbano, sin embargo, las soluciones a la demanda cuali y cuantitativa que se implementan desde largo tiempo son tema de debate en todos los niveles, ya sea de gobierno, académicos, y de diversos actores sociales sin más compromiso que la adquisición de la propia vivienda.

El hábitat más allá del techo y la necesidad de la política de Ordenamiento Territorial y planificación integral.

En los análisis relacionados con el territorio y la vivienda, el hábitat se presenta como un desafío permanente de conceptualización y delimitación. El hábitat es el “lugar donde se vive, por lo que tiene que permitir la expansión de las capacidades del ser humano y el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos” (Gudiño, et al, 2017, pág.1). El hábitat es un proceso cuyo resultado demanda la participación de diversos actores a fin de atender esencialmente el uso de suelo residencial y todo lo concerniente a la vivienda y su entorno.

Conocer el territorio es crucial para su planificación y gestión; articular políticas habitacionales con la expansión urbana es decisivo al momento de discutir sobre el tipo de ciudad que se produce. Cuando los problemas son visibles y afectan a

la población, toma relevancia el OT como la resultante de acciones económicas públicas y privadas y una política que induce cambios. El OT “siempre gira en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran” (Gómez Orea, 2014, pág. 4).

Según lo expresado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio “la ordenación del territorio constituye un instrumento importante en la evolución de la sociedad” (Consejo de Europa, 1983, pág.1), cuyos objetivos fundamentales son claramente una tarea política y están relacionados con el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y la utilización racional del territorio. La misma Carta expresa que el OT es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política. Esta última es de gran relevancia, ya que es el Estado mediante PP quien debe promover la ordenación de su territorio a fin de alcanzar el bien común de su población, aunando la participación de todos los sectores sociales.

Sin dudas la producción de hábitat residencial impulsado por el Estado a través de las PP de vivienda constituye un proceso dinámico y complejo, que se logra abordando el tema habitacional de forma integral y sistémica y no separada del resto de los elementos y procesos que integran el sistema territorial.

Desarrollo

Caracterización de la política habitacional a nivel nacional y provincial

Para reconstruir la historia e identificar las transformaciones, se listó -lo más significativo- instrumentos de gestión y normativos, objetivos y algunos resultados. Lo escrito se acota a lo relacionado específicamente con el tema de vivienda, no se explaya en el contexto socioeconómico ni político, aunque se reconoce que, en algunos casos, son necesarios para comprender mejor el argumento.

- 1915. Ley Caferatta 9.677. La ley refleja la necesidad de una participación más activa del Estado frente al problema de la vivienda, que propicia la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB) con concepto higienista, atendiendo problemas de viviendas de los inmigrantes.
- 1943. La CNCB es absorbida por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social encargada del tema de la vivienda, esta se considera “un elemento dinamizador de la política económica que promueve el capital nacional industrial” (Fernández Wagner, 2015, pág. 62).

- 1963. Creación de la Secretaría de Estado de Vivienda mediante Ley N° 16.765/63 que tiene a su cargo todo lo relacionado con política, planes y programas de vivienda a nivel nacional.
- 1969. El Estado proveedor pone en marcha el Plan de Viviendas Económicas Argentinas, con el objetivo de construir complejos habitacionales, “la política de vivienda de la época coincide con los intereses del sector industrial más concentrado dirigidos a utilizar al Estado como dinamizador de la economía” (Lentini, 2008, pág. 669).
- 1972. Ley N°19.929/1972. Creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). cuyo fin es la construcción de viviendas, compra tierras, obras de urbanización, destinadas a sectores de menores ingresos, mutuales y cooperativas (Rodulfo, et al, 2015).
- 1977. Ley N°21.581/1977. Puesta en funcionamiento y modificaciones del financiamiento del FONAVI en el marco de la Secretaría de Vivienda de la Nación. Los fondos se distribuyeron hacia los Institutos Provinciales de Viviendas de las provincias, responsables directos en cuanto a expansión de las periferias urbanas mediante la construcción de vivienda social.
- 1992. Mediante Ley N° 24.130/1992 (Art. 6°) se dispone que los recursos financieros del FONAVI se transfieran automáticamente a las provincias, este año marca un punto de inflexión en relación al tema de la vivienda, ya que comienza el proceso efectivo de descentralización de los recursos del Fondo. Se da la posibilidad (según Art. 2°) que cada jurisdicción (Institutos provinciales de la vivienda) fije sus propios criterios sobre políticas habitacionales.
- 1995. Ley 24.464/1995, mediante la cual se crea el Sistema Federal de la Vivienda. En su Art. 1° establece que el mencionado sistema “facilita las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna”. Para tal fin (en su Art. 10°) crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CNV) como órgano asesor del Estado Nacional y de las provincias y los municipios en todos los temas relacionados con la vivienda.

Política Federal de viviendas. Alcance nacional

Desde finales del año 2001 y 2002 la República Argentina atravesó una de sus peores crisis socioeconómicas significando el colapso económico, social y político. Luego de la profunda crisis el nuevo gobierno asumió en el año 2003 con la firme decisión de impulsar cambios en las políticas de desarrollo, entre ellas retomó el rol centralizador del uso de los recursos públicos destinados a la política habitacional a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión

Pública y Servicios, bajo su accionar la Secretaría de Obras Públicas y en ésta la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) y Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, que tenía a su cargo la formulación de la política pública de vivienda, elaboración, realización y financiación de los programas.

A mediados del año 2004 se implementó la Política Federal de Vivienda (PFV), su financiamiento se decidía anualmente en base al presupuesto ya que los recursos provenían del Tesoro Nacional y no de manera automática como se realizaba con el FONAVI. Su principal objetivo fue resolver el déficit habitacional existente en el país facilitando además diferentes soluciones de infraestructura básica y “en el marco de la política de obra pública la ejecución de viviendas por su efecto multiplicador y generador de empleos” (CNV N° 10, 2003, pág. 3) que a su vez permitiría la inclusión social y la equidad.

La PFV comprendió numerosos programas que permitieron cubrir gran parte de la demanda habitacional, atendiendo con la respuesta adecuada las necesidades desde una perspectiva de mejoramiento del hábitat. Los programas fueron diseñados en el ámbito nacional, llegando a las provincias por cupos mediante convenios con éstas. Todos los programas centralizados en la SSDUyV alcanzaron a las provincias mediante subsidios no reintegrables y fueron ejecutados por los Institutos Provinciales de Vivienda.

Política habitacional y su alcance a nivel provincial

En la provincia de San Juan el tema de la vivienda se convirtió en central en el discurso político, a la vez que comenzó la movilización que permitió aceitar los medios necesarios para comenzar la construcción (atención a la insuficiencia cuantitativa) y mejoramiento de viviendas (atención a la inadecuación cualitativa).

San Juan adhirió a numerosos programas nacionales (Tabla N° 1 en página siguiente) con cupos asignados mediante la firma de convenios, pero también se dictó una Ley provincial cuyo fin fue atender a población con mayores deficiencias socioeconómicas que habitaba asentamientos irregulares localizados en la ciudad.

Entre los años 2004 y 2014 se construyeron en la provincia de San Juan 19.994 viviendas en la que intervinieron fondos de los programas federales, de la reactivación del FONAVI y de gremios en convenio con el IPV. Todo sumó para que durante los diez años que abarca el estudio se entregaran viviendas por sorteo a población inscrita (13.340 viv.); a postulantes de grupos conformados por asociaciones (1.116 viv.) y a población erradicada de asentamientos irregulares (5.538).

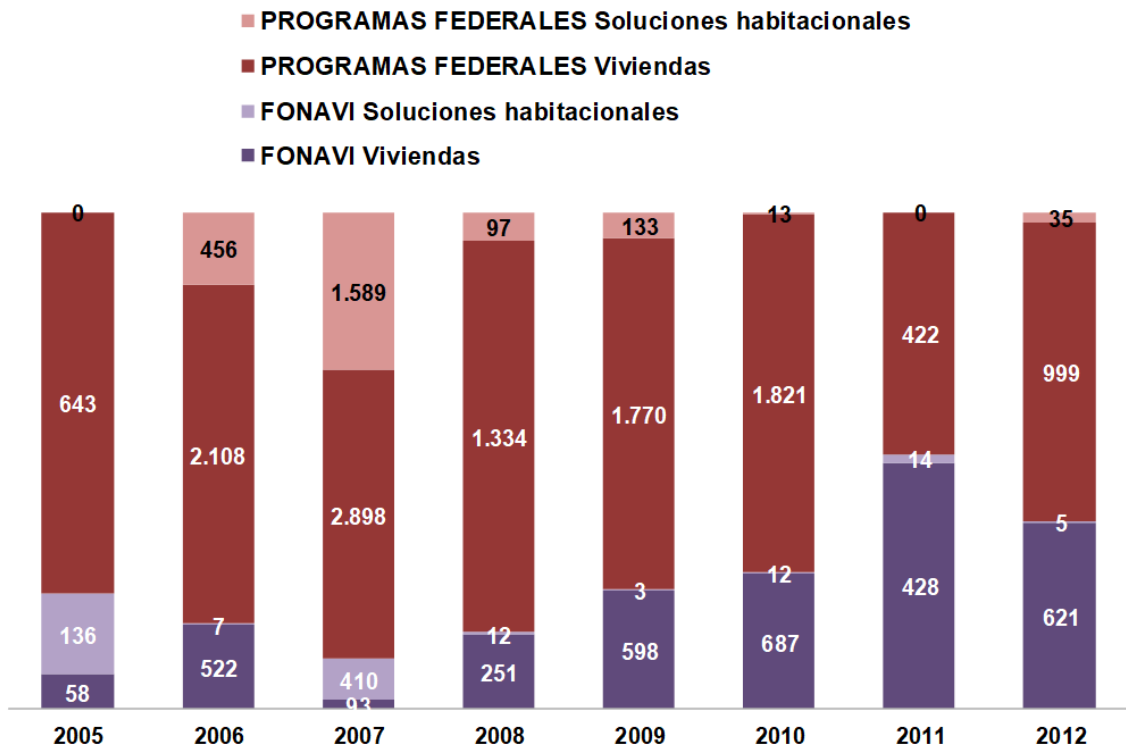
Según el CNV, entre los años 2005 y 2012 (Fig. 2 y 3) se destaca la implementación de los programas federales, que superan incluso a la operatoria del FONAVI.

Tabla N°1 - Programas habitacionales implementados en la provincia de San Juan. Periodo 2004-2014

Programa	Características
Programa de Mejoramiento de Barrios 1997	Objetivo: Mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
Programa Reactivar I y II 2003	Objetivo: Reactivación de los planes de vivienda financiados con los recursos del FONAVI paralizados tras la crisis del 2001.
Programa Federal de Emergencia habitacional 2003	Objetivo: Atender a población en emergencia habitacional y laboral, tomando los beneficiarios de Programa de Jefes y Jefas de Hogar,
Programa de Solidaridad Habitacional 2003	Objetivo: Construcción de viviendas e infraestructura, incorporando mano de obra del Programa Jefas y Jefes de Hogar a través de las empresas constructoras y la acción coordinada de distintos organismos del nivel nacional, provincial, municipal y de la sociedad civil.
Programa Federal de Construcción de Viviendas- Techo Digno 7/2004	Objetivo: Solucionar el problema habitacional de sectores desprotegidos en los centros poblacionales con fuerte déficit de viviendas.
Plan Provincial Vivienda Digna-Techo Seguro Ley N° 7.491 2004	Objetivo: Satisfacer el derecho humano básico de acceso a la vivienda en condiciones de seguridad física, sanitaria y jurídica, en función de los conceptos de equidad, solidaridad, igualdad de oportunidades y justicia social.
Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas 7/2004	Objetivo: Contribuir a la resolución del déficit habitacional originado en el parque de viviendas, que, si bien está construido con materiales no precarios, carece de baño, no cuenta con instalación interna de agua o sus dimensiones no son las adecuadas para el tamaño del hogar que habita.
Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas 8/2005.	Objetivo: Proseguir con la política nacional destinada a dar solución al problema habitacional de sectores desprotegidos de la sociedad en los centros poblacionales con necesidades básicas insatisfechas.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Instituto Provincial de la Vivienda (2014)

Fig. N° 2- Cantidad de Viviendas y Soluciones habitacionales según FONAVI y Programas Federales. Periodo 2005-2012. San Juan



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Instituto Provincial de la Vivienda (2014)

Fig. N° 3- Barrio con viviendas sociales



Fuente: Sísanjuan. Gobierno de San Juan. 2014

Implementación de la política habitacional en la periferia urbana de la Ciudad de San Juan

Según la Dirección de Control de gestión del IPV, de las 19.994 viviendas construidas en la provincia de San Juan en el periodo 2004 – 2014, 12.875 (65%) le correspondieron a los departamentos que integran la Ciudad de San Juan, y se estima que la población beneficiada alcanzó los 51.500 habitantes, distribuida

en 134 barrios. El 35% restante de las viviendas se construyó en otros 12 municipios de la provincia.

La expansión por la construcción de vivienda social comenzó por el sector sur (Rawson-Pocito) –el más poblado- continuando por el sector norte (Chimbas), luego el oeste (Rivadavia), por último, centro (Capital) y este (Santa Lucía) (Fig. N° 4).

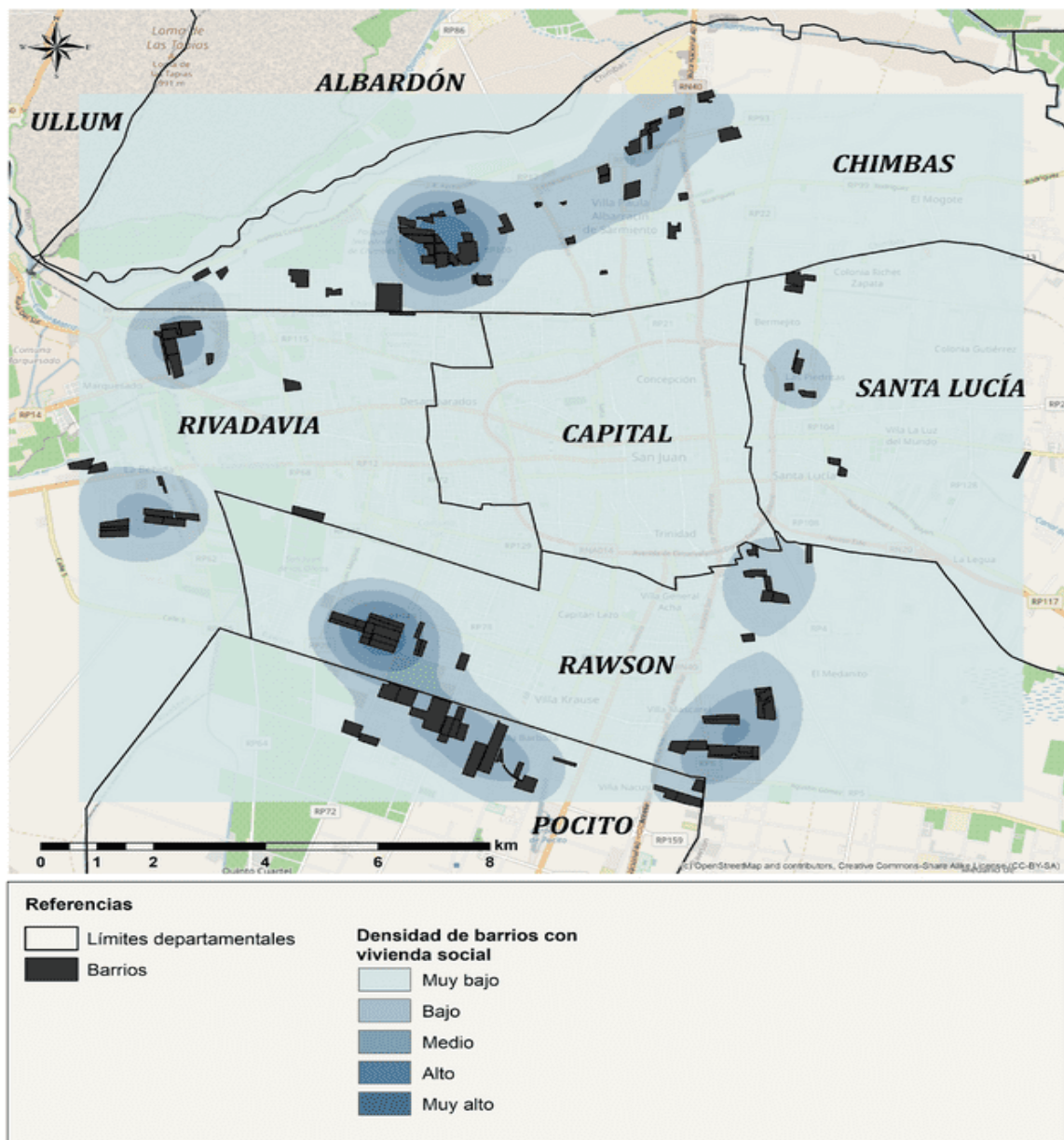
Fig. N° 4- Cantidad de viviendas sociales construidas durante el periodo 2004-2014 en los departamentos que integran la Ciudad de San Juan.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Instituto Provincial de la Vivienda (2014)

Un resultado de la expansión de las ciudades es la baja densidad en cuanto a la ocupación del territorio. Esta premisa alcanza sus particularidades en la periferia de la Ciudad de San Juan, ya que la localización de la vivienda social permitió visualizar algunos sectores con alta densidad de ocupación por los barrios (Fig. N° 5), adosándose continuamente por ampliación de las primeras áreas de localización, originando amplios espacios urbanizados, visualmente repetitivos con viviendas del mismo color, tamaño y forma. Se destacan con esta característica, especialmente con densidades muy altas de barrios los sectores norte (Chimbas) y sur (Rawson-Pocito).

Fig. N° 5- Densidad de barrios con vivienda social en la periferia urbana



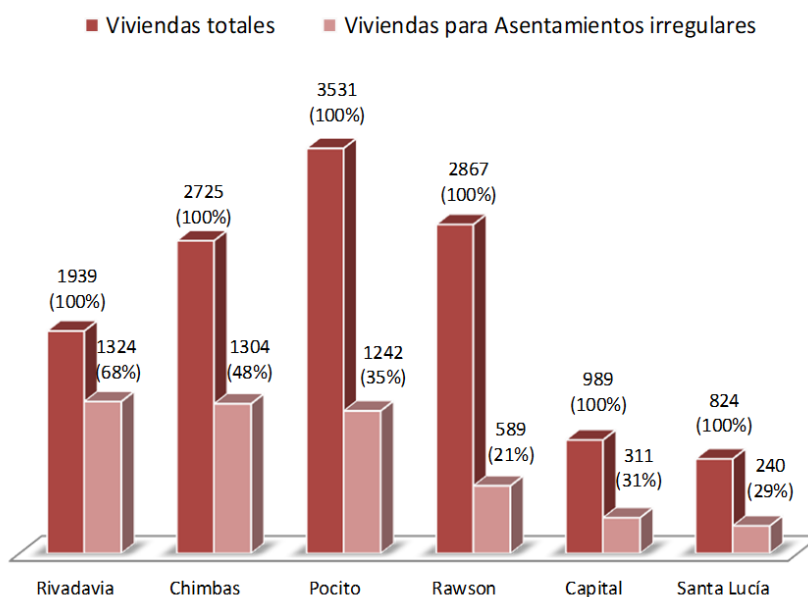
Fuente: Elaboración Hugo Tejada. en base a datos de Instituto Provincial de la Vivienda (2014)

Movilidad residencial desde asentamientos irregulares

En apartados anteriores se mencionó sobre las 12.875 viviendas sociales construidas en la ciudad, gran parte de ellas en la periferia, sin embargo, de ese total 5.010 (que representó el 39%) fueron construidas para relocalizar a población erradicada de asentamientos irregulares del centro de la ciudad en 52 nuevos barrios localizados, mayoritariamente en la periferia urbana; generando un proceso de movilidad residencial intraurbana sin precedentes en la provincia de San Juan; destacándose Rivadavia (oeste) y Chimbas (norte) -con el 68% y

48% respectivamente (Fig. N° 6). Le siguieron los sectores sur (Rawson-Pocito), centro y este (Santa Lucía). Los barrios fueron construidos en el marco del Programa “Vivienda Digna –Techo Seguro” implementado por la provincia (creado por Ley) y con fondos provenientes de programas habitacionales nacionales.

Fig. N° 6- Cantidad de viviendas sociales construidas para población erradicada de asentamientos irregulares



Fuente: Elaboración propia. en base a datos de Instituto Provincial de la Vivienda (2014)

Según Bayona la movilidad residencial “consiste en aquellos cambios de residencia producidos con origen y destino dentro de una misma área urbana” (Bayona, 2014, pág. 263). Si bien, son variados los temas relacionados con las movilizaciones. La movilidad residencial contribuye con la dispersión de la ciudad y con la formación de nuevas estructuras territoriales caracterizadas por los cambios en los usos de suelo, actividades, nuevas pautas de comportamiento, entre otros.

Los Asentamientos Irregulares, hábitat provisorio, producido en forma casual y espontánea, con carácter de transitoriedad, caracterizados por su precariedad y las deficiencias en cuanto a la provisión de servicios básicos y equipamientos; constituyen espacios urbanos con gran degradación ambiental y claramente fragmentados (Fig. N° 7).

Antes de la implementación de la PFV, que permite erradicar los asentamientos, mayoría de estos se localizaba en el centro de la ciudad compacta en forma lineal a lo largo redes viales, terrenos fiscales, márgenes de las vías de los ferrocarriles, a orillas de canales de riego e intersticios vacíos

Fig. N° 7- Asentamiento irregular en la Ciudad de San Juan



Fuente: Diario Huarpe. San Juan, 2014. Villa San Expedito. Rivadavia.

Transformación de la periferia por ampliación de uso de suelo residencial

La implementación de éstas PP que atendieron tal demanda de vivienda contribuyeron de manera significativa en la expansión de la periferia urbana, especialmente en el cambio de uso de suelo a residencial. Esta situación generó una serie de disfuncionalidades relacionadas a la materialización de usos distintos a las actividades, por un lado, primarias asociadas a la agricultura (especialmente producción de vid y olivos), y por otro, industriales, manifestándose claramente incompatibilidades entre formas de ocupar el territorio generalmente opuestos.

La figura siguiente (Fig. N° 8) ejemplifica con claridad la expansión residencial sobre otros usos, mostrando paisajes bien diferenciados entre los años 2004 (izquierda) y 2014 (derecha). En el sector suroeste (Rawson), se observa para el año 2004 parcelas cultivadas, pocas viviendas unifamiliares alrededor, y algunas construcciones aisladas propias del espacio rural que rodea a la ciudad; para el año 2014 los barrios con vivienda ya estaban habitados, extendiéndose el incipiente trazado de la futura urbanización hacia los espacios baldíos contiguos sin cultivar.

Fig. N° 8- Expansión de sector suroeste. Departamento Rawson. 2004 - 2014

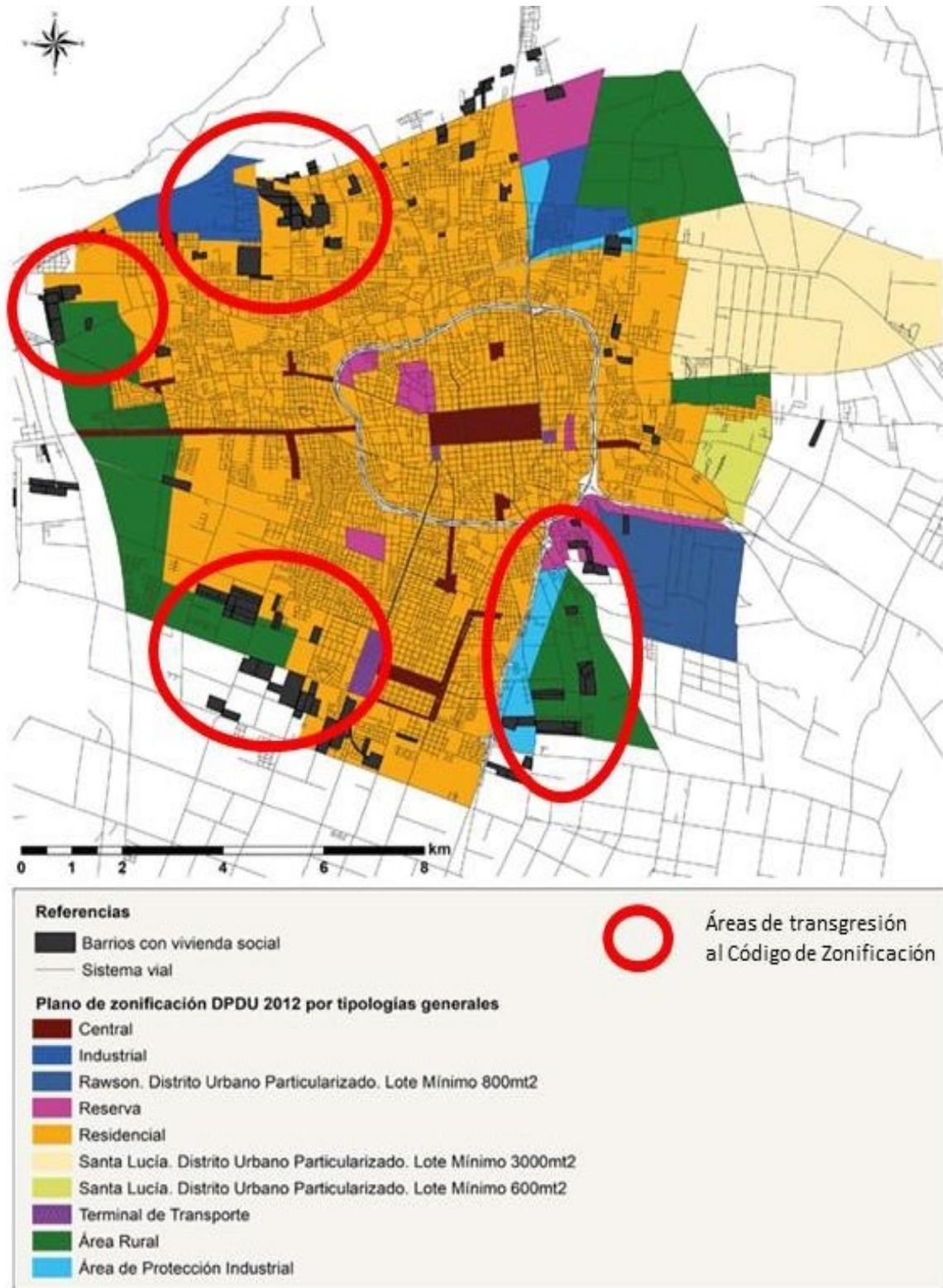
Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth. 2004 - 2014

Transgresión al Código de Zonificación

El cambio de uso de suelo a residencial implicó transgredir los límites de las áreas establecidas por el Código de zonificación de la DPU para la Ciudad de San Juan y alrededores. El código es el instrumento normativo utilizado para ordenar y controlar el uso del suelo urbano encausando las acciones de la actividad humana en la ciudad, tanto públicas como privadas; evitando la ocupación y crecimiento indiscriminado, maximizando el uso de infraestructura y protegiendo los distintos usos de suelo. Si bien el ámbito de aplicación del código es el área urbana, no descuida –por lo menos en la intención- el área rural plasmando en su art. 2º la idea de preservar las zonas con potencial agrícola que rodea lo urbano.

En el plano de zonificación (se amplía el uso de suelo residencial a medida que se expande la ciudad) (Fig. N° 9) se observan los usos alterados con la construcción de vivienda social. Se construyeron barrios contiguos a usos de suelo industrial (como ejemplo el Parque industrial de Chimbas, área noroeste) o de protección industrial. Las áreas de reserva para equipamiento urbano (área sureste) también fueron ocupadas para construcción de vivienda social. Se advierte el incumplimiento de la normativa existente, el Estado implementa políticas que luego transgrede a fin de facilitar la expansión de la ciudad.

Fig. N° 9- Plano de Zonificación

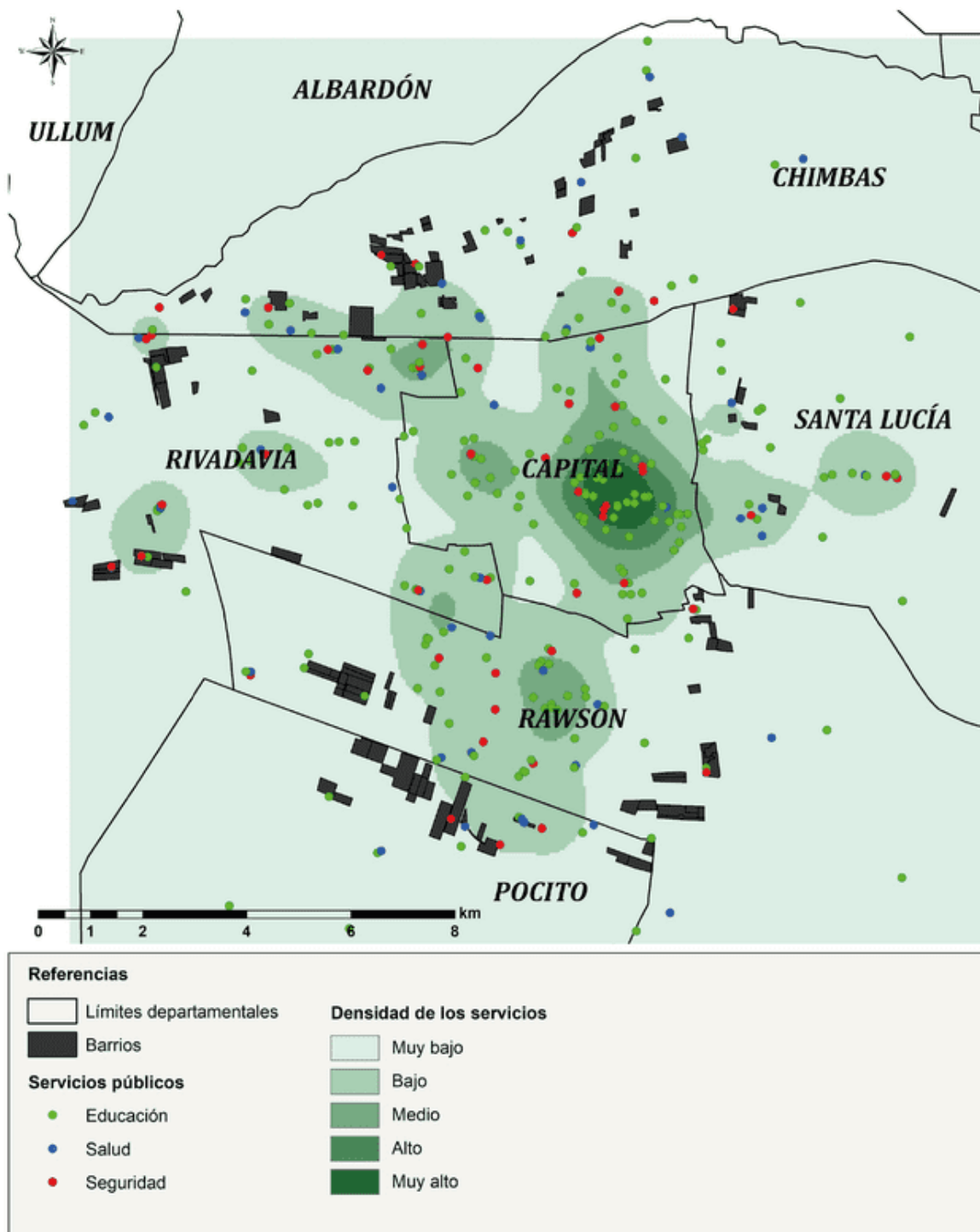


Fuente: Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano. 2012

Disponibilidad de equipamientos e infraestructuras que prestan servicios en la periferia

La figura siguiente (Fig. N° 10) muestra las densidades que presentan los equipamientos de servicios básicos como salud, educativo, seguridad.

Fig. N° 10- Densidad del equipamiento que presta los servicios básicos en la periferia urbana

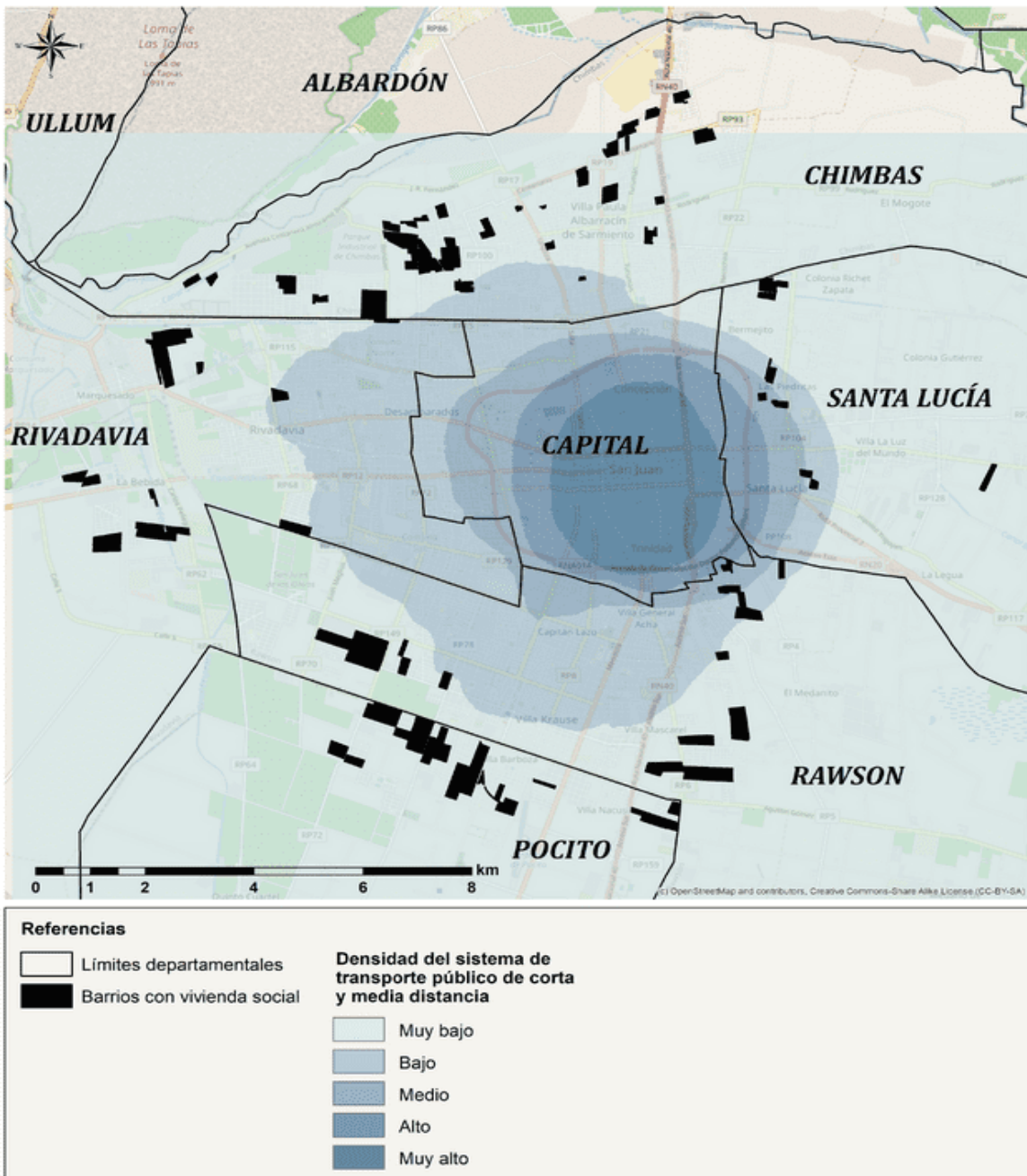


Fuente: Elaboración Hugo Tejada. 2014

Se observa que la periferia presenta las densidades bajas y muy bajas, coincidiendo con los espacios donde están construidas las viviendas sociales.

Otro de los servicios analizados, de suma importancia, por su papel estructurador, de articulación y cohesión entre espacios y clave en la ordenación del territorio es el transporte público de pasajeros (Fig. N° 11), prestado mediante la infraestructura en red, que permite el desplazamiento en conjunto de personas, a la vez que facilita accesibilidad de gran parte de la población de la periferia urbana a distintos lugares o de acceder a un servicio básico.

Fig. N° 11- Densidad del transporte público



Fuente: Elaboración Hugo Tejada. 2014

Gran parte de los nuevos barrios se localizaron en áreas con muy baja densidad, con excepción de los barrios del sector este (Santa Lucía) donde las densidades alcanzaban las bajas y medias, pero hay que destacar que es un grupo menor de viviendas con relación al de toda la periferia. Como es de esperar las densidades aumentan a medida que se acercan al centro de la ciudad.

Resultados

Problemas identificados (causa-efecto)

Concluida la construcción del diagnóstico se identificaron tres grupos de problemas mencionados en las Tablas N° 3, 4 y 5. El primer grupo estuvo relacionado con la transgresión, ausencia y obsolescencia de la normativa que se aplica para regular los usos. El segundo grupo tuvo como problema general la construcción descontrolada (en relación con la ubicación) de vivienda social en la periferia entre 2004-2014. Surge entonces la constante expansión hacia todos los sectores, especialmente norte y sur. En el tercer y último grupo de problemas se identifica un problema general que es la deficiente prestación de servicios en la periferia urbana.

Tabla N°3- Primer grupo de problemas identificados en la periferia urbana

Problema general: Transgresión y ausencia de instrumentos que regulen los usos de suelo		
Causa	Problema	Efecto
Construcción de vivienda social	Ampliación del uso de suelo residencial	Extensión de la periferia urbana con vivienda
Reducción de la superficie cultivada	Surgimiento de espacios baldíos	Abandono de espacios rurales
Construcción de viviendas cercanas a zonas industriales	Incompatibilidad de usos residencial e industrial	Problemas ambientales
Desactualización del Código de Zonificación	Transgresión de la norma que regula usos de suelo Desactualización de cartografía sobre usos de suelo Desprotección de zonas establecidas	Superposición en los usos de suelo
Normativa parcial de usos de suelo	Ausencia de normas sobre OT	Falta de regulación para el desarrollo territorial
Objetivo posible : Actualización de normas existentes y creación de instrumentos normativos y de planificación que regularicen los usos de suelo en la ciudad y su periferia		

Fuente: Elaboración propia: Año 2014

Tabla N°4- Segundo grupo de problemas identificados en la periferia urbana

Problema general: Construcción descontrolada de vivienda social en la periferia		
Causa	Problema	Efecto
Aplicación de programas para construcción de viviendas	Implementación inadecuada de política habitacional en la periferia de la Ciudad de San Juan	Cercanía de la urbanización a espacios con uso de suelo agrícola Localización de viviendas dispersas en el espacio rural
Expansión del proceso de urbanización	Constante expansión con vivienda social hacia todos los sectores, especialmente norte y sur	Construcción dispersa de vivienda social en suelo con otras aptitudes Invasión de terrenos con vocación agrícola
Construcción de numerosos barrios en un mismo lugar	Surgimiento de sectores con alta densidad de barrios	Conformación de sectores urbanos desvinculados de la ciudad consolidada Segregación residencial
Erradicación de población de asentamientos irregulares	Movilidad residencial intra e intermunicipal	Relocalización de población en nuevos barrios alejados del centro de la ciudad
Objetivo posible: Adecuar el proceso de implementación de la política habitacional y construcción de viviendas sociales a los condicionamientos de los instrumentos y a las vocaciones del territorio existentes y establecidas a futuro.		

Fuente: Elaboración propia. Año 2014

Tabla N°5 - Tercer grupo de problemas identificados en la periferia urbana

Problema general: Deficiente prestación de servicios en la periferia urbana		
Causa	problema	efecto
Deficiente cantidad de equipamientos	Densidades muy bajas de los equipamientos	Prestación ineficiente de los servicios
	Débil acompañamiento de los equipamientos a la expansión urbana	
Falta de equipamiento	Barrios con vivienda social desprovistos de algunos servicios	Nula prestación de servicios
Deficiente infraestructura en espacios de la periferia urbana	Densidades muy bajas en el transporte público de pasajeros y saneamiento	Deficiencia de infraestructura que preste el servicio en las viviendas sociales
	Débil articulación de la periferia con la ciudad compacta	
Objetivo posible: Construcción de equipamiento y extensión de infraestructura que acompañe la expansión de la periferia urbana		

Fuente: Elaboración propia. Año 2014

Potencialidades identificadas

De igual forma que se identificaron los problemas, también salen a la luz las potencialidades, las posibilidades del territorio como resultado de los procesos y los recursos para explotar y aprovechar de manera eficiente. Poniendo en relieve los puntos fuertes y aspectos que pueden mejorar la calidad de vida de la población analizada, se listan las siguientes:

- Existencia del Código y Plano de Zonificación
- Posibilidad presupuestaria para construcción de viviendas
- Reducción de la demanda social de vivienda
- Atención a población en estado de pobreza extrema que habitaba los asentamientos irregulares.
- Reactivación del empleo y en definitiva la economía luego de la crisis.
- Existencia de equipamientos e infraestructuras en la periferia que prestan servicios.

Alternativas estratégicas para una planificación integral territorial y desarrollo sostenible

Para la formulación de alternativas hay que tener presente que “no existe una receta única para mejorar la urbanización y lograr el desarrollo urbano sostenible” (NU. Nueva Agenda Urbana, 2017, p. 6) sino anhelos que deben ser lo más objetivos posibles. A continuación, las alternativas propuestas y el objetivo posible (Tabla N° 6) a fin de alcanzar el desarrollo integral territorial para la periferia de la ciudad de San Juan.

Tabla N° 6- Alternativas estratégicas para una planificación integral territorial

Alternativas estratégicas para la transgresión y ausencia de instrumentos que regulen los usos de suelo
Objetivo posible: Actualización de normas existentes y creación de instrumentos normativos y de planificación que regularicen los usos de suelo
Protección de espacios baldíos (tres años)
Evitar la superposición de usos de suelo industrial-residencial (seis años)
Actualización de Código y Plano de Zonificación (seis años)
Creación de instrumentos legales de OT y de planificación (tres años)
Alternativas estratégicas para la construcción descontrolada de vivienda social en la periferia
Objetivo posible: Adecuar el proceso de implementación de la política habitacional y construcción de viviendas sociales a los condicionamientos de los instrumentos y a las vocaciones del territorio existentes y establecidas a futuro

Revisión -en cuanto a localización de viviendas- en el proceso de la política habitacional (tres años)
Limitar la expansión con vivienda social hacia los sectores con usos agrícolas e industriales (seis años)
Evitar la densificación de áreas con barrios de vivienda social en la periferia (seis años)
Atención de la demanda de vivienda de población vulnerable más cercana a la ciudad (tres años)
Alternativas relacionadas con la disponibilidad de servicios en la periferia
Objetivo posible: Construcción de equipamiento y extensión de infraestructura que acompañe la expansión de la periferia urbana
Construcción de equipamientos (seis años)
Extensión de la infraestructura del transporte público de pasajeros y saneamiento (seis años)

Fuente: Elaboración propia. Año 2014

Reflexiones finales

- 1- Desde los primeros años del Siglo XX el Estado ha tenido gran influencia en la construcción de viviendas sociales en el país. Al realizar un recorrido histórico se reconocen los cambios y continuidades en la implementación de PP hasta el surgimiento de la PFV en los primeros años del Siglo XXI luego de la profunda crisis socioeconómica atravesada por el país. La PFV comprendió numerosos programas que permitieron cubrir parte de la demanda habitacional, los mismos fueron diseñados en el ámbito nacional, llegando a las provincias por cupos. Sin embargo, se atendió la urgencia del déficit cuantitativo en espacios urbanos, sin tener presente a la vivienda como proceso complejo. Del total de viviendas sociales construidas el 39% (Fig. N° 6) fue destinada para población de asentamiento irregulares, en espacios con déficit de servicios básicos.
- 2- En el marco de la PFV, se implementaron en la provincia de San Juan los medios necesarios para comenzar la construcción y mejoramiento de viviendas teniendo en cuenta la necesidad de población de bajos recursos económicos.
 1. Del total de viviendas construidas en la provincia –según cada programa- un gran porcentaje le correspondió a los departamentos que integran la Ciudad de San Juan siendo la periferia la zona más beneficiada.
 - 3- Un importante porcentaje de las viviendas construidas fueron destinadas a población erradicada de asentamientos irregulares que se localizaban en el centro de la ciudad, para ello se construyeron 52 barrios distribuidos en toda la periferia urbana.

- 4- Todos los problemas concernientes a la regulación de los usos de suelo en la ciudad y su periferia tienen como instrumento normativo al Código de Zonificación constantemente transgredido por quienes tienen a su cargo su cumplimiento. Al respecto existe también ausencia de legislación y marcos adecuados, un vacío legal sobre instrumentos relacionados con el OT.
2. La expansión ordenada de la periferia requiere de marcos regulatorios que no posee y los que hay son obsoletos. Las normas deben acompañar al proceso de planificación, y en ella debe contemplarse la prestación de servicios básicos, además de infraestructura necesaria que permita la conexión con el resto de los espacios.
- 5- El diagnóstico permitió identificar problemas (su causa y efecto), potencialidades y objetivos posibles de alcanzar. En tal sentido se identificaron tres grupos de problemas, para cada grupo se propuso un objetivo posible.
3. Teniendo presentes los problemas identificados y los objetivos posibles se propusieron algunas alternativas estratégicas, entendiendo que existe “una grave falencia y es la falta de instrumentos de planificación en todos los niveles de gobierno, por lo que la intervención del Estado en materia de vivienda generalmente es sectorial y desintegrada del resto de las PP” (Sarracina, 2015, p. 160). Se proponen una serie de diez alternativas a distintos plazos de ejecución. Todas ellas bien intencionadas tendientes al trabajo conjunto entre los diversos instrumentos de gestión a quienes le compete la planificación respecto a la construcción de viviendas.
- 6- Si bien los especialistas en el tema desalientan la expansión dispersa, el proceso es inevitable. La demanda de vivienda es un factor tan fuerte que transforma los espacios periféricos y junto a la especulación del valor del suelo y la inacción del Estado la deficiencia de servicios es tan importante que deja a población por fuera de los estándares mínimos.

Agradecimiento

Al Dr. Jorge Pickenhayn y la Dra. Verónica Dinca por su acompañamiento en la formación de posgrado.

Al Lic. Hugo Tejada por elaboración de cartografía temática

A Matías Fernández por su colaboración

Referencias bibliográficas

- Barreto, M.; Alcalá L.; Benítez, M.; Fernández M.; Giró M.; Pelli M.; Romagnoli V. (2015). Encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional. En Barreto M. y Lentini, M. (comps.). *Hacia una política integral del Hábitat Aportes para un observatorio de política Habitacional en Argentina*. Café de las ciudades. Red Epma. Colección Hábitat, 536 p. Buenos Aires. Argentina
- Barreto, M. (2018). La política habitacional de Cambiemos: el retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. *Estudios demográficos urbanos*, vol.33, núm. 2. El Colegio de México
- Bayona, J; Pujadas, I. (2014). Movilidad residencial y redistribución de la población metropolitana: los casos de Madrid y Barcelona. *Revista Eure*. Vol. 40. Nº 119.
- Beaujeu-Garnier. J.; Chabot, G. (1970). *Tratado de Geografía Urbana*. Editorial Vicens-Vives. Barcelona.
- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, (2004). Disponible en: <https://www.cafedelasciudades.com.ar>
- Consejo de Europa. (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*. Torremolinos (España).
- Consejo Nacional de la Vivienda. (2003). *Revista del Consejo Nacional de la Vivienda* Nº 10. Bs. As. Argentina.
- Corti, H.; Borjas, J. (2018). *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*. Colección institucional. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Ed. Jusbares.
- Dematteis, G. (1996). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas, en: *Seminario: La Ciudad Dispersa suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona
- Diario Huarpe. (2014). Erradicaron la villa San Expedito de Rivadavia. Disponible: <https://www.diariohuarpe.com/nota/2014-8-29-15-54-20-erradicaron-la-villa-san-expedito-de-rivadavia>
- Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En, M. Barreto y M. Lentini (Eds.). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en argentina*. (pp. 29-96).
- Google Earth. 2004-2014. Imágenes satelitales de sectores de la Ciudad de San Juan.
- Gómez Orea D.; Gómez Villarino A.; Gómez Villarino T. (2014). *I Curso Internacional de Postgrado de Ordenamiento Territorial. Marco conceptual de la ordenación territorial (clase 2)*. FundaBaires. Bs As. Argentina.
- Gómez Orea, D., Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial*. 3ª ed. España. Ediciones Mundi prensa.
- Gobierno de la provincia de San Juan. (2012). *Plano de Zonificación*. Dirección de Planeamiento y Desarrollo urbano.
- Gobierno de la provincia de San Juan (2014) *SiSanJuan*. Disponible: <https://sisanjuan.gob.ar/>
- Gudiño M.; Liceda S.; Miranda Gassul V. (2017). *Eje: Hábitat y territorio. Enfoques teóricos sobre el hábitat y su relación con el territorio y el ambiente*. Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación *Ley 24.464/1995*. Sistema Federal de la Vivienda.
- InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación *Ley Nº 24.130/92*. Ratificase el Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales.
- InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación *Ley Nº 21581/1977*. Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).
- InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. *Ley Nº19.929/1972*. Fondo Nacional de la Vivienda. Creación.

- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Cuarta edición. Ed. Península. Barcelona.
- Lentini, M. (2008). Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano (2008). *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 27. El Colegio Mexiquense, A.C.
- ONU Hábitat. (2019). Elementos de una vivienda adecuada.
- Rodulfo, M.; Boselli, T. (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda & Ciudad*. Vol.2: 30-41. Argentina.
- Sarracina, A. (2019). Revisión de las etapas de la política pública habitacional en Argentina, desde principios del siglo XX a la actualidad. *Revista Ciudades, Estados y Política*. Vol.6 (2). pp. 61-70. Universidad Nacional de Colombia.
- Sarracina, A. (2015). Producción de Vivienda de Interés Social (VIS). Impactos en el territorio. *Revista Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*. N° 18 jun-dic. Pp. 153-154. 2015. Centro de Investigaciones Geográficas CIG – Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. ISSN 1853-4392.
- Sepúlveda Ocampo, R.; Fernández Wagner, R. (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. (1ª ed.). San José. Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Subirats, J.; Knoepel, P.; Larrue, C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. (1ª ed.). Ariel Ciencia Política. Barcelona, España.