

Nuevas configuraciones territoriales en el borde sur-oeste de la Ciudad de San Juan como resultado de la aplicación de políticas habitacionales

News territorials configurations in the southwestern edge of the City of San Juan as a result of implementing housing policies

R. del Carmen Jofré, Andrea E. Sarracina

rcjofre@gmail.com - asarraci@yahoo.com.ar

Universidad Nacional de San Juan- Instituto de Geografía Aplicada, San Juan, Argentina

Resumen

En la expansión urbana dispersa hacia el sur-oeste de la Ciudad de San Juan -sin un plan integrado de desarrollo- y sobre espacios tradicionalmente dedicados a la agricultura intensiva, se destaca por un lado la construcción, desde el año 2005, de barrios con Viviendas de Interés Social, destinados a población socialmente vulnerable erradicada de asentamientos irregulares y por otro, el mejoramiento habitacional a grupos con niveles de ingresos medios-bajos.

El objetivo del presente artículo es mostrar las nuevas configuraciones producidas a raíz de la implementación de la política pública de vivienda. Se realizaron sucesivos relevamientos del área de estudio a fin de corroborar las progresivas transformaciones territoriales, complementándose con análisis de bases de datos censales provistos por el Instituto Provincial de la Vivienda.

Los resultados muestran la conformación de territorios de borde en los que la producción del uso de suelo residencial es progresiva, lo cual hace prever a mediano plazo una tendencia al cambio de uso del suelo rural a urbano o su transformación en urbanizable.

Las nuevas configuraciones territoriales tienen al Estado como actor principal, pero el abordaje sectorial si bien permite el acceso a la vivienda digna, acentúa los problemas de movilidad intraurbana, disponibilidad de equipamientos e infraestructura y provisión de servicios, situaciones que podrían ser evitadas si se lograra integrar las políticas habitacionales con estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial, orientadas hacia el crecimiento urbano sostenible.

Palabras clave: configuraciones territoriales, políticas de vivienda, territorios de borde, ordenamiento territorial

Abstract:

In the urban sprawl towards the southwest of the City of San Juan -without an integrated approach development- and spaces traditionally devoted to intensive agriculture it stands out on the one hand the construction from year 2005 of neighborhoods with Social Interest Housing, intended for socially vulnerable population eradicated from irregular settlements and on the other housing improvement for groups with levels of lower middle income.

The objectives of this paper is to show the new configurations produced the wake of the implementation housing policy. Successive surveys were done of the study area to corroborate the progressive territorial transformations complemented through analysis of census databases and provided by the Provincial Housing Institute.

The results show the conformation of edge of territories where the production of residential land use is progressive, which seems to indicate a medium term trend change of use of rural soil to urban or to urbanize.

The new territorial configurations have the state as the main actor, but the sectorial approach even though allows access to decent housing, accentuates the problems of intra-urban mobility availability of equipment and infrastructure and provision of services, situations that could be avoided if it were possible integrate housing policies with development strategies and spatial planning, geared towards sustainable urban growth.

Key words: territorial configurations, housing policy, edge territories, spatial planning

Este trabajo es producto del Proyecto de Investigación: "Proceso de dispersión urbana y surgimiento de nuevos escenarios en los bordes del Gran San Juan", desarrollado en el Instituto de Geografía Aplicada- UNSJ. Dirección: Prof. Sandra Esther Sánchez

Introducción

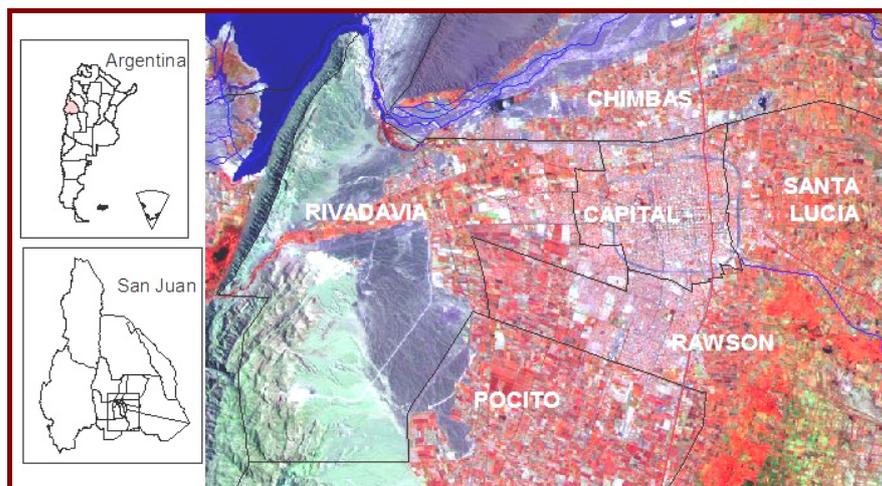
La política habitacional implementada en la Ciudad de San Juan destinada a paliar la demanda social de vivienda de población socialmente vulnerable erradicada de asentamientos irregulares¹ y a obras de mejoramiento habitacional de las viviendas pertenecientes a los Lotes Hogares², ha tenido un fuerte impacto en la su periferia a partir del año 2005, acentuando la dispersión urbana hacia espacios dedicados a la agricultura intensiva de la vid, olivo y las hortalizas con una progresiva reducción de suelos productivos. Las transformaciones territoriales en la periferia de la ciudad tienen al Estado como actor principal, pero el abordaje sectorial si bien permite el acceso a la vivienda digna, acentúa los problemas de movilidad, disponibilidad de equipamientos e infraestructura y provisión de servicios, situaciones que pueden ser evitadas si se logra integrar las políticas de vivienda con estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial, orientadas a un crecimiento urbano sostenible.

El espacio de estudio del presente artículo comprende el borde sur-oeste de la Ciudad de San Juan, localizada en la diagonal árida del centro-oeste de la República Argentina (Fig. N° 1) constituida espacialmente por el departamento Capital y los sectores urbanos de los departamentos Rivadavia, Chimbabue, Santa Lucía, Rawson y norte de Pocito. El análisis se centra específicamente en los dos últimos hacia los cuales el proceso de expansión se ha realizado en forma discontinua (Fig. N° 2) produciendo efectos que impactan fuertemente en la economía urbana y en la calidad de vida de la población.

¹ Considerados como el “hábitat provisorio producido en forma casual y espontánea, con un carácter de transitoriedad expresado por una conformación física inorgánica, sin una estructuración propia y definida” (López M. et al. 1994, p. 4).

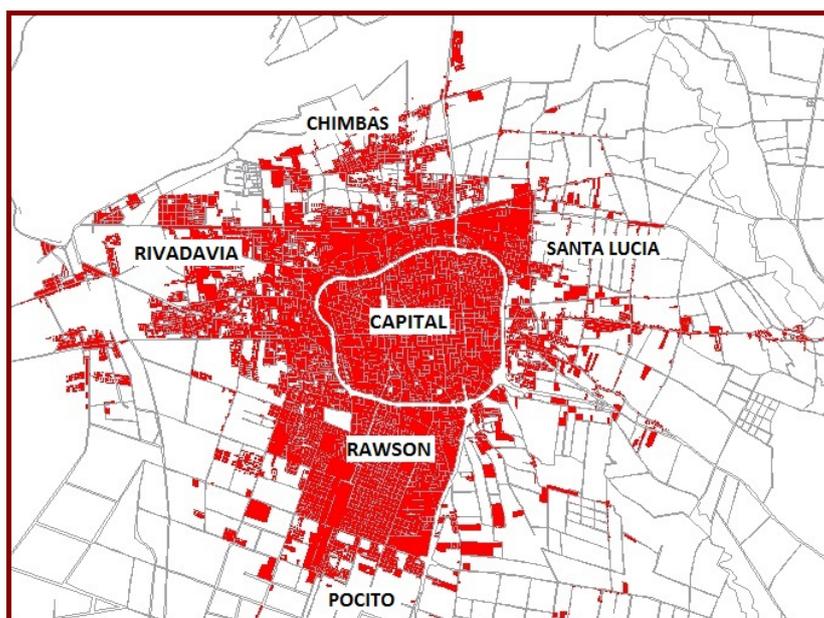
² Programa creado en 1984 por Ley provincial N° 5.287. La norma establece la creación en la Provincia de San Juan del Régimen del Lote Hogar, cuyo objetivo será la compra de terrenos técnicamente aptos para la construcción de viviendas económicas y el aporte de fondos para la ejecución de éstas últimas mediante el cual se repartían materiales de construcción para gente carenciada, posibilitando el acceso a la vivienda digna.

Fig. N° 1- Localización del área de estudio en la Ciudad de San Juan. San Juan, Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre Base cartográfica del Atlas Socioeconómico de la provincia de San Juan. CEFOCA-Facultad de Ingeniería. UNSJ.

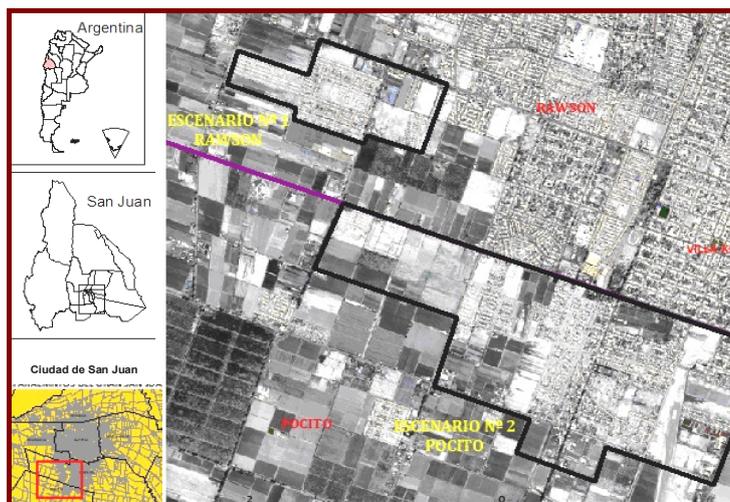
Fig. N° 2- Dispersión urbana de la Ciudad de San Juan



Fuente: Hugo Tejada en base al Plano de Zonificación 2008 de la DPDU y relevamiento 2011

El objetivo que se plantea es mostrar los cambios producidos producto de la implementación de políticas habitacionales en la primera década del siglo XXI, mediante la dinámica del crecimiento urbano y las nuevas configuraciones territoriales generadas. El análisis permitió identificar dos escenarios (Fig. N° 3) caracterizados por la expansión urbana difusa como consecuencia de la construcción de barrios de vivienda social y por la intervención estatal a través del mejoramiento de viviendas construidas.

Fig. N° 3- Escenarios identificados en el borde sur-oeste de la Ciudad de San Juan



Fuente: Hugo Tejada (2012)

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar se presentan algunos conceptos y teorías a fin de contextualizar el tema propuesto, en segundo lugar se caracteriza el proceso de urbanización producido durante los últimos años en la periferia de la ciudad y sus resultados más relevantes. Seguidamente, y mediante el análisis de la política pública a distintos niveles territoriales, se muestra el impacto alcanzado en la provincia y específicamente en la periferia. Por último se caracterizan los escenarios identificados, que claramente representan las nuevas configuraciones del territorio.

La investigación propuesta en el artículo se fundamenta desde la Ciencia Geográfica y desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial, el que como política propicia el ordenamiento de la organización actual del territorio. La misma pretende ser un aporte a la literatura, la discusión académica y a los diferentes actores de la política, destacando el rol del Estado en la planificación urbana, el diseño y aplicación de políticas públicas que promuevan la transformación territorial.

Consideraciones teóricas sobre el proceso de urbanización en la periferia

Una de las más grandes manifestaciones espaciales de la historia de la humanidad ha sido -y es- el crecimiento demográfico y la expansión física de las ciudades; espacios donde se concentra gran cantidad de población. De acuerdo con estimaciones oficiales de las Naciones Unidas América Latina y el Caribe registran actualmente un grado de urbanización del orden del 80%. Para el año 2010 la República Argentina junto a Chile y Uruguay integran el grupo de los países con el *grado más Alto de urbanización*, es decir 85% y más (CEPAL, 2012), demostrando la gran concentración de habitantes urbanos.

En la mayoría de los países de América Latina, al igual que ocurre en Argentina y en una escala menor en la Ciudad de San Juan, el proceso de urbanización ha dejado como resultado la existencia de sistemas de asentamientos significativamente polarizados. En la Ciudad de San Juan, centro urbano de mayor jerarquía de la provincia, y según datos Censales, para el año 2001 registró un total de 421.640 habitantes, cantidad que representa el 68 % del total provincial.

En el crecimiento de las ciudades contemporáneas adquiere gran relevancia la marcada expansión y urbanización de sus áreas periféricas, caracterizadas por la deficiente planeación y gestión, situación que se traduce en disfuncionalidades y dificultades que el Estado tiene para atender déficits de infraestructura, servicios, vivienda y equipamientos que demanda la población y la propia dinámica de urbanización. Por lo tanto el crecimiento extendido y disperso, en opinión de Cecilia Marengo, *“no contribuiría a un uso eficiente de los recursos urbanos, y de esta manera limitaría las posibilidades de alcanzar condiciones de urbanización sostenibles”* (2002, p. 2).

Los aportes conceptuales que intentan comprender, definir y precisar el espacio de contacto entre la ciudad y el campo son numerosos, tales como: **franja rururbana** como el *“espacio situado en las proximidades de una ciudad caracterizado por la mezcla de elementos del paisaje rural y otros generados por la urbanización”* (Grupo Aduar, 2000, p. 327) y **periferia urbana**, definida por el autor citado como *“márgenes de la ciudad en los que la densidad decrece”* (2000, p. 265).

Respecto al tema Horacio Bozzano avanza en la definición los denominados **territorios de borde** como *“aquellos ámbitos donde los efectos de la aglomeración urbana se reducen o son menos evidentes, particularidad que no implica necesariamente la disminución gradual en la intensidad de la ocupación residencial”* (2000: 85). Estos nuevos espacios en la periferia de la ciudad pueden definirse también como **escenarios** que representan una *“modelización de una situación futura esperada”* (Rodríguez 2010, p. 10), que contienen: un diagnóstico problematizado, una aproximación de las situaciones o riesgos y una descripción de la situación futura (Rodríguez, 2010).

Una característica de los territorios de borde es el uso de suelo residencial, con viviendas construidas por el estado mediante **políticas públicas**, las que en el año 2008 Joan Subirats define como: *“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”* (p. 38),

siendo uno de los principales instrumentos del accionar del gobierno. Específicamente la **política habitacional** se concibe como una “*estrategia de inclusión y de integración social*” (Lentini, 2012, p. 8), entendiendo a la vivienda como bien material -con una fuerte vinculación con el territorio- y social.

Tanto el crecimiento urbano como la expansión de zonas periféricas son temas tratados desde diversas perspectivas y disciplinas, en este contexto el **Ordenamiento Territorial** concebido como una “*política planificada que integra objetivos ambientales (desarrollo sostenible) y territoriales (desarrollo territorial)*” (Massiris, 2012, p. 77) se transforma en orientador y regulador de los usos de suelo y ocupación de territorios urbanos, además de contribuir con la localización adecuada de las actividades e infraestructuras necesarias para la población de las ciudades.

Proceso de urbanización y expansión en la Ciudad de San Juan

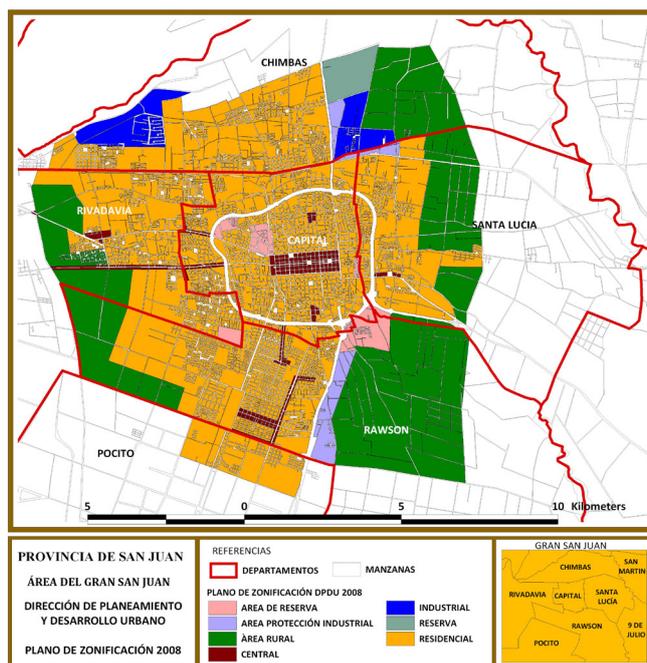
La ciudad de San Juan se expande desde su área central “*orientada principalmente por los ejes de comunicación Norte, Sur y Oeste, conformando un área aglomerada cada vez más compacta*” (López, Sánchez, p. 2010) y la implementación de políticas de viviendas de interés social, tanto nacionales como provinciales, a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)³, el Banco Hipotecario, el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) y el Lote Hogar contribuyeron de manera significativa al crecimiento espacial urbano. El proceso de expansión dio lugar a la aparición de nuevos escenarios en la zona periférica, produciendo una fuerte competencia de los usos de suelo entre la vivienda, la agricultura y la industria, siendo una constante la trasgresión de la normativa urbana por parte de los organismos del Estado encargados de aplicarla (López, 2010).

Respecto al tema de la normativa que regula los usos de suelo, es importante mencionar que el **Plano de Zonificación** urbana de 1974 representó “*un modelo de desarrollo basado en el relevamiento y evaluación del Estado de la ciudad en aquel momento y una proyección de las acciones urbanas conducentes a una situación deseable*” (Jofré C., 2000, p. 4), pero la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano⁴ modificó el límite posible a la expansión urbana en 1987 y vuelve a hacerlo en el 2008, transgrediendo lo establecido debido a un considerable avance de la construcción en los años 2007 y 2008 (Fig. N° 4). De ello resulta que la ciudad real aún no ha desbordado sustancialmente el límite previsto en el 2008 por esta unidad de planeamiento.

³ Creado en 1972 (Ley Nacional N° 19.929), reglamentado y puesto en marcha en 1977 mediante Ley Nacional N° 21.581.

⁴ Dependiente del Ministerio de Infraestructura y Secretaría de Servicios públicos. Gobierno de San Juan.

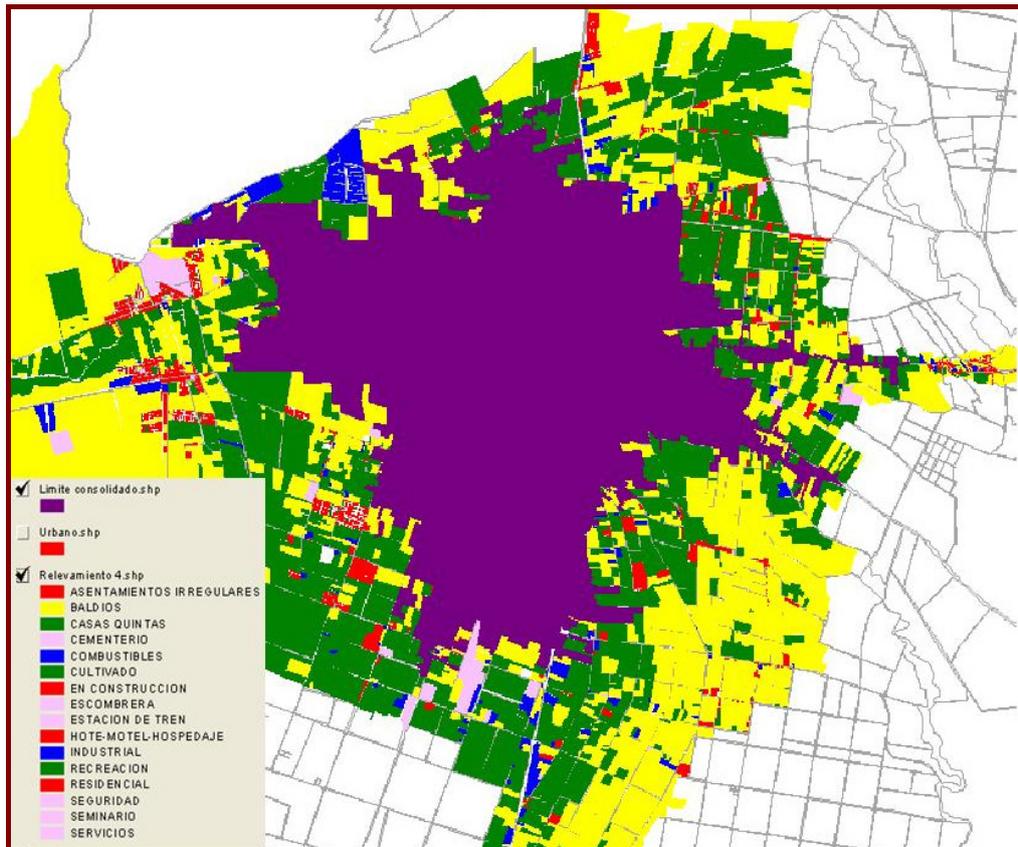
Fig. N° 4- Plano de Zonificación de la Ciudad de San Juan, 2008.



Fuente: Hugo Tejada (2012) en base al Plano de Zonificación 2008 de la DPDU

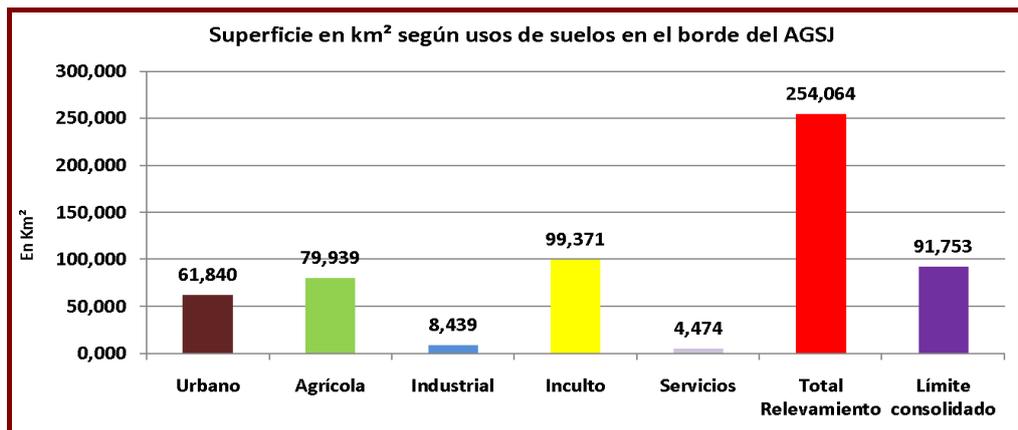
El límite de la ciudad consolidada se presenta de forma irregular, con entradas en los espacios periurbanos que contienen parcelas baldías y cultivadas (Fig. N° 5) constituyendo los nuevos territorios de borde conceptualizados anteriormente. Sobre el total del territorio de borde relevado se destaca la superficie ocupada por baldíos (Fig. N° 6), ya que pone en evidencia la existencia de espacio disponible para la expansión de la ciudad, en el corto y mediano plazo, y su unión con conjuntos habitacionales ya establecidos, en construcción y planificados.

Fig. N° 5- Determinación del límite consolidado de la Ciudad de San Juan



Fuente: Hugo Tejada en base al Plano de Zonificación 2008 de la DPDU y relevamiento realizado en 2011.

Fig. N° 6- Superficie según usos de suelo en el borde del Gran San Juan



Fuente: Hugo Tejada en base a datos del relevamiento 2011

La política pública habitacional y su impacto en la producción de espacio urbano

La política integral de vivienda, implementada a nivel nacional desde el año 2004 bajo la denominación de Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), que sin dudas contribuye a la expansión urbana de la ciudad, tiene como objetivo general *“mejorar el acceso a la vivienda, desde una perspectiva de mejoramiento del hábitat y de reactivación productiva, generando en forma masiva una diversa gama de operatorias que permitan cubrir el amplio espectro de la demanda habitacional”* (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2012) y contribuir de forma creciente a la vigencia del derecho que todas las familias tienen al acceso de una vivienda digna (Constitución Nacional, 1994). Sin efectuar modificaciones en el marco legal vigente⁵, el gobierno nacional derivó recursos proveniente del tesoro nacional al FONAVI, originándose diversos programas habitacionales que se extendieron a las provincias a través de cupos asignados mediante la firma de convenios⁶ y que se sumaron a los ya existentes en los años noventa.

En la provincia de San Juan por Ley N° 7491/ 2004 se crea el **Plan Provincial Vivienda Digna – Techo Seguro**, que impulsada por una política con un marcado sesgo hacia lo social procura la *“satisfacción al 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”*, instituyendo al Instituto Provincial de la Vivienda como Autoridad de Aplicación de las acciones contenidas en la norma. Dentro de este plan de soluciones habitacionales, el uso específico de los recursos federales fue para la continuidad a las obras en ejecución, la instrumentación y puesta en marcha de nuevos programas, la optimización de los recursos del Programa Mejoramiento de Barrios y llevar a cabo la relocalización y/o consolidación de villas de emergencia. Se puso especial énfasis en el *Proyecto de Erradicación y Relocalización de Villas del Gran San Juan*; esto es particularmente importante por cuanto la política de vivienda en Argentina tradicionalmente se orientó, a través de las operatorias del Banco Hipotecario y del FONAVI, a brindar respuesta habitacional a sectores de ingresos bajos y medios, por lo que la población sin trabajo estable, no tenía posibilidades de acceso a la “vivienda digna”, derecho reconocido por la Constitución Nacional y que fuera mencionado anteriormente.

⁵ Ley 24.464/95: Creación del Sistema Federal de la Vivienda

⁶ Convenio Marco: Programa Federa Plurianual de Construcción de Viviendas - Julio de 2004

La implementación de la política ha producido un cambio en la estructura socio-espacial de la ciudad debido a la segregación espacial, producida por la localización de grupos sociales medio-altos y altos concentrados en barrios cerrados y de población socialmente vulnerable erradicada de asentamientos irregulares y de grupos con niveles de ingresos medios-bajos que encuentran en las políticas públicas la alternativa de acceso a la vivienda, conformando en ambos casos barrios socialmente homogéneos. En cumplimiento de los objetivos contenidos en el referido plan, en el 2004 y en el 2005 se iniciaron en la provincia, respectivamente dos nuevos programas:

1) **Programa Federal de Construcción de Viviendas (Federal I):** con el objetivo de fortalecer el proceso de reactivación económica y consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional registrada en la última década.

2) **Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Federal II):** destinado a resolver el déficit habitacional, en especial de las familias con necesidades básicas insatisfechas y un 5% para los discapacitados; el programa financia obras de vivienda, urbanización e infraestructura⁷.

A fin de asegurar la continuidad de las obras enmarcadas en estos programas y que se encontraban en etapa de ejecución, se resolvió que fueran finalizadas bajo las estipulaciones del **Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno**; cuya finalidad es contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat de los hogares de menores recursos, generando empleo formal y movilizándolo en mercados locales de materiales, en comercialización y producción, ejecutado conjuntamente entre las provincias y los municipios. (Res. N° 428/2009). El mismo está compuesto por dos líneas de acción:

1- *Construcción de Viviendas Nuevas* para atender la demanda.

2- *Mejoramiento del Hábitat, Obras de Infraestructura y Complementarias*, para atender la demanda de obras que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas que se construyen a través del Programa. En el marco de la segunda línea de acción se inscriben los siguientes programas que también se desarrollan en la provincia de San Juan:

- **Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas (Mejor Vivir):** cuyo objetivo es recuperar viviendas deficitarias y la falta de obras de mantenimiento o inconclusas, como consecuencia de la escasa capacidad económica de sus propietarios.

⁷ Convenio Marco: Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas. 11 de julio de 2004

- **Programa Mejoramiento de Barrios II (PRO.ME.BA.):** se inicia en 2007, cuyo fin es mejorar la calidad de vida de la población residentes en villas y asentamientos irregulares; contribuyendo a su inclusión urbana y social. A través de la formulación y ejecución de proyectos barriales integrales se propone consolidar a la población beneficiaria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promoviendo el fortalecimiento de su capital humano y social (Programa de Mejoramiento de Barrios. Ministerio de Planificación Federal)

El alto impacto de estos programas en la expansión de la vivienda social en el sector sur-oeste de la ciudad, justifica un estudio pormenorizado para la construcción de escenarios.

El borde sudoeste de la ciudad como espacio de intervención del Estado

La metodología utilizada en el presente artículo combina por un lado, el análisis e interpretación de la información para caracterizar el proceso de dispersión urbana hacia el sector sur-oeste de la ciudad, derivado de la implementación de las políticas de vivienda y por otro, la realización de sucesivos relevamientos en el territorio para, a través del contacto directo con los actores beneficiarios, realizar una valorización del impacto socio-espacial de las políticas y plantear la situación futura esperada.

En los departamentos Rawson y Pocito, cuyo sector norte forma parte de la Ciudad de San Juan fueron construidas y mejoradas hasta el 2011 un total de 5.886 viviendas (Fig. N° 7).

Fig. N°7: Viviendas construidas y Mejoradas en Rawson y Pocito. Periodo: 2005-2011

Cantidad Total de Viviendas	<u>5.886</u>
(entre construidas y mejoradas, ambos departamentos)	53% Rawson (3.154)
	46% Pocito (2.732)

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos del Instituto Provincial de la Vivienda 2011

Del total, en la Zona sur-oeste de Rawson y noroeste de Pocito, fueron construidas 2.237 viviendas y mejoradas 1.335, correspondiéndole a Rawson el mayor porcentaje de viviendas construidas (57%) y a Pocito el mayor porcentaje de viviendas mejoradas (65%) (Fig. N° 8).

Fig. N° 8 - Construcción y Mejoramiento de Viviendas. Borde Sur-oeste de la Ciudad de San Juan. Periodo 2005-2011.

VIVIENDAS 2005-2011	Viviendas construidas	Viviendas mejoradas	Total
RAWSON	1280 (57%)	463 (35%)	1743 (49%)
POCITO	967 (43%)	872 (65%)	1890 (51%)
Total	2237 (100%)	1335 (100%)	3572 (100%)

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos del Instituto Provincial de la Vivienda 2011

Es importante destacar que las 2.237 viviendas construidas entre el 2005 y el 2011 en este borde sur-oeste de la ciudad han conformado 20 nuevos barrios. (Fig. N° 9).

Fig. N° 9: Construcción de Vivienda por año. Borde Sur-oeste de la Ciudad de San Juan. Periodo 2005-2011

Año	Viviendas construidas	Conformación de Barrios
2005	50	1
2006	355	2
2007	332	4
2008	275	3
2009	486	4
2010	629	5
2011	110	1
2005-2011	2.237	20

Fuente: Instituto Provincial de la Vivienda. 2011

El proceso más significativo es la segregación espacial y la fragmentación social, manifestada por la ocupación de esta zona por población con pocos recursos, debido a la localización de viviendas sociales en su mayoría para erradicación de villas de emergencia, que configuran ambientes con insuficiencia de servicios y espacios verdes.

La mayor cantidad de barrios construidos en esta zona corresponden a la operatoria de erradicación de Villas -10 en total- con población procedente de:

- Hacia Rawson de 7 Villas de emergencia de Capital y 2 del mismo departamento distribuida en siete nuevos barrios.

- Hacia Pocito de 5 Villas de emergencia de Pocito, 1 de Capital y 1 de Rawson, con localización en tres nuevos barrios.

Fig. N° 10- Política de Mejoramiento de Vivienda por año. Zona sur-oeste.

Periodo: 2005 - 2011

Año	N° Viviendas	N° Barrios
2006	261	2
2007	540	7
2008	--	--
2009	226	1
2010	308	3
2011	--	--
Total Zona	1.335	13

Fuente: Instituto Provincial de la Vivienda. 2011

Aproximadamente 1.335 viviendas deficitarias fueron mejoradas en esta zona (Fig. N° 10), con intervenciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, las mismas están distribuidas en 13 barrios, advirtiéndose discontinuidad en las obras de mejoramiento.

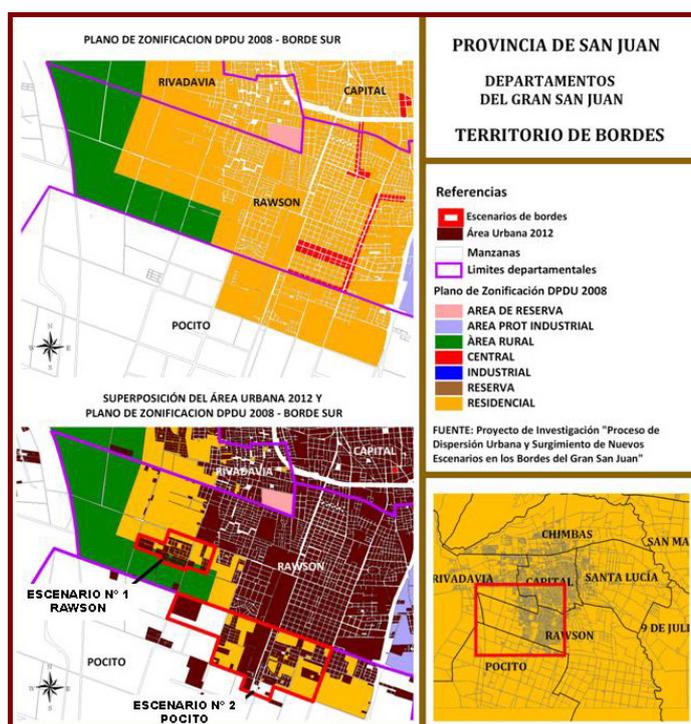
Situación de base de los dos escenarios identificados

El proceso de expansión de la ciudad vinculado a un crecimiento de la vivienda social y el mejoramiento habitacional efectuado a través de la implementación de los programas señalados, ha permitido la identificación de dos *escenarios* (Fig. N° 11) en los cuales, a partir de un diagnóstico problematizado, construido a partir del análisis de procesos, se puede llegar a una descripción de la trayectoria futura más plausible y los distintos cursos de acción posibles.

El primero de los escenarios se localiza en el Departamento Rawson, caracterizado por la presencia de nuevos barrios de vivienda social construidos en el marco del PFCV, destinados en gran parte a la población erradicada de asentamientos irregulares del interior de la ciudad de San Juan. Respecto al segundo, perteneciente al departamento Pocito, es un espacio ocupado al oeste por viviendas sociales construidas por convenio

entre el IPV y el Gremio FOECYT⁸ y con un espacio vacante que al ser objeto del Programa de Crédito Argentino (PROCREAR) se unirá hacia el este a un área consolidada y articulada a la Ciudad de San Juan donde los denominados Lote Hogar (que han recibido intervenciones en las viviendas deficitarias) y la construcción en etapas de dos populosos barrios, favorece la consolidación de este territorio de borde.

Fig. N° 11- Localización de Escenarios identificados en el borde sur-oeste de la Ciudad de San Juan

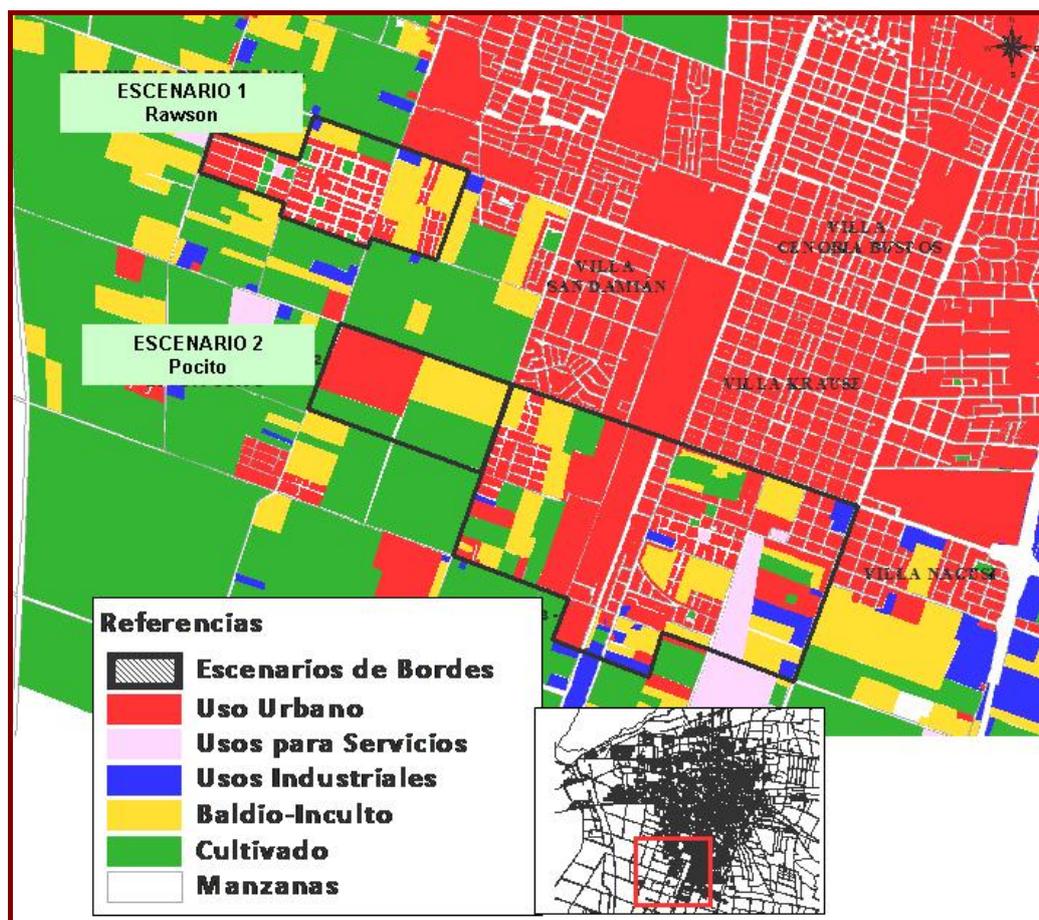


Fuente: Hugo Tejada en base al Plano de Zonificación 2008 de la DPDU y relevamiento realizado en 2011.

En ambos escenarios se han identificado un conjunto de procesos socio-territoriales cuyo punto de partida es el avance del uso residencial en suelos potencialmente agrícolas, dando como resultado en el primero una desarticulación respecto a la ciudad compacta y en el segundo, en parte articulado al tejido urbano continuo, se pone en evidencia la tendencia de expansión de urbanizaciones implantadas en el espacio rural (Fig. N° 12)

⁸ Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones

Fig. N° 12 - Usos de suelo en Escenarios del borde sur-oeste de la Ciudad de San Juan



Fuente: Hugo Tejada en base al Plano de Zonificación 2008 de la DPDU y al relevamiento 2011

Escenario N° 1: se localiza entre calles Dr. Ortega al norte, Meglioli al oeste, Hipólito Irigoyen al este y al sur con parcelas cultivadas y espacios incultos al sur. En el mismo periodo 2005-2010 han sido construidas 1.280 viviendas sociales agrupadas en 13 nuevos barrios.

El IPV tuvo a su cargo la gestión de la construcción de 636 nuevas casas y su adjudicación por sorteo entre los postulantes inscriptos. Lo más significativo del proceso de continuidad de las políticas habitacionales que contribuyen a la expansión de la vivienda social es que, el 50% de las construcciones fueron destinadas a la población erradicada de asentamientos irregulares que se encontraban en bolsones urbanos insertos en la trama urbana, por lo general, con buena accesibilidad a redes, servicios y trabajo informal. Es decir que 644 familias socialmente vulnerables, provenientes de asentamientos marginales de los departamentos Capital y Rawson, fueron trasladadas a este sector sur-oeste de la ciudad, por lo que se puede afirmar que fue alto el impacto del

proyecto cuyo objetivo son los pobres que necesitan mejores condiciones de habitabilidad, pero son incapaces de acceder a una vivienda a través del mercado de tierras, los adjudicatarios adquieren una tenencia precaria de su casa hasta su cancelación.

El Estado provincial interviene como agente del mercado inmobiliario que se dinamiza en la medida que demanda tierras para la vivienda social, pero al igual el gobierno municipal deberá plantearse su compromiso como proveedor de los servicios públicos que constituirán la demanda de una población estimada en 5.760 nuevos habitantes.

Gran parte del escenario se localiza en la Zona Rural establecida en el Plano de Zonificación⁹ de 2008 como residencial (Fig. 4), sin embargo hacia el sur del mismo se advierte una clara transgresión a los límites establecidos, quedando tres nuevos barrios con 307 viviendas construidos en la Zona destinada al uso agrícola.

Escenario N° 2: Se localiza entre Agustín Gómez al norte, Mendoza al este, Hipólito Irigoyen al oeste y al sur San Martín y Calle 6, a ambos lados de Calle Lemos. Este escenario con un total de 978 nuevas unidades habitacionales, que serán 1.446 en el corto plazo, presenta un sector oeste desarticulado y en proceso de unificación al sector este consolidado y articulado a la ciudad compacta. En el sector oeste el IPV conjuntamente con una cooperativa de fondos privados ha construido el Barrio FOECYT con 127 viviendas sociales destinado a sectores sociales de nivel medio y medio-bajo con alguna capacidad de pago. Se trata de un sector de trabajadores que han accedido a la vivienda por medio de un plan desarrollado por su sindicato, financiado con aportes provinciales y de los propios adjudicatarios que aportaron para la compra del terreno.

Contiguo a este conjunto de viviendas se halla un espacio vacante en el que se prevé para el año 2013 la construcción de 468 viviendas sociales para clase media en el marco del PRO.CRE.AR, política de vivienda implementada por el Estado que tiene al Banco Hipotecario como entidad que otorga el crédito a los postulantes, además de cobrar los créditos y garantizar la ejecución del programa.

El sector este tiene 851 viviendas, de las cuales el 25% son producto de intervenciones realizadas en el marco de las licitaciones que se llevaron a cabo en el año 2005 para la terminación de 2.200 casas distribuidas en distintos lotes hogares de la provincia. La reforma de la Ley del Lote Hogar, en abril del este año, eliminó la tradicional metodología de entrega de materiales a los adjudicatarios para la autoconstrucción de las viviendas,

⁹ Expresión gráfica y complemento del Código de Zonificación- Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano. Gobierno de San Juan.

reemplazándola por la participación de empresas constructoras. Tales intervenciones se han realizado en cuatro Lotes Hogares entre los años 2007 y 2010, permitiendo que familias que llevaban más de quince años de espera pudieran tener su vivienda terminada, a través del trabajo conjunto del IPV, el Lote Hogar y el aporte de la Nación mediante el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”. En este caso, la continuidad de las políticas habitacionales han favorecido la consolidación de las urbanizaciones y el asentamiento de la población.

Al 75% restante del total de viviendas de este sector le corresponde nuevas construcciones también realizadas a través del *Plan Provincial Vivienda Digna - Techo Seguro*, con una concentración de 634 unidades en los barrios Madre Teresa de Calcuta y San Martín con la aplicación del Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas (Federal II) en combinación con PROMEBA financiando obras de vivienda, urbanización e infraestructura. El primero que se construye en tres etapas en un terreno ya ha recepcionado a 325 familias erradicadas de la villa del mismo nombre localizada en Rawson y en otros dos asentamientos de Pocito; en tanto que al segundo, llegarán procedente de la villa de igual denominación de Pocito.

El Plano de Zonificación (Fig. N° 4) establece como Zona Residencial el sector norte de Pocito hasta Calle 6 entre RN 40 y Vidart, sólo existe una pequeña transgresión en la expansión hacia el sur, por cuanto al oeste de esta última calle no le fue asignado uso alguno, pese a ser tradicionalmente una zona de cultivos de olivos y hortalizas.

Consideraciones finales

Los programas federales implementados en la Ciudad de San Juan destinados a paliar la gran demanda social de vivienda, han tenido un fuerte impacto a partir del año 2005 y han acentuado la dispersión urbana hacia espacios dedicados a la agricultura intensiva de la vid, el olivo y las hortalizas con una progresiva reducción de los suelos productivos.

La construcción de barrios en la periferia urbana, destinados a población socialmente vulnerable erradicada de asentamientos irregulares y a grupos con niveles de ingresos medios-bajos, ha provocado un cambio en la estructura socio-espacial de la ciudad. Por otro lado, la política de vivienda ha puesto en marcha obras de mejoramiento del hábitat que beneficia a la población de los Lotes Hogares contribuyendo a la consolidación territorial de sus habitantes.

Sin duda que la política habitacional llevada a cabo por el gobierno provincial a través del *Plan Provincial Vivienda Digna – Techo Seguro* está dirigida a disminuir el déficit cuantitativo de viviendas, a través de la implantación de conjuntos habitacionales con equipamiento e infraestructura completa, con una gestión centralizada a este nivel de gobierno. Se advierte que los municipios de Rawson y Pocito no intervienen en este proceso, a pesar de que posteriormente son los responsables del mantenimiento del conjunto habitacional; no existe por lo tanto, consenso frente a la decisión de expandir la ciudad. Se generan así territorios de borde sin planificación alguna, cuya característica principal es su desarticulación de la ciudad consolidada, manifestándose una clara disociación entre las nuevas localizaciones y la planificación urbana. En ellos la producción del uso de suelo residencial es hasta ahora de baja densidad pero progresiva.

La reducción del área cultivada y la aparición de espacios vacantes alrededor de los nuevos barrios, hace prever a mediano plazo una tendencia al cambio de uso del suelo rural a urbano o su transformación en urbanizable, con un paulatino acercamiento al tejido urbano consolidado.

A través de los programas habitacionales federales, implementados en la provincia, se ha realizado el traslado al sector sur-oeste de la ciudad de 16 villas a 9 nuevos barrios, los que representan 1.053 nuevas viviendas. La localización de los conjuntos habitacionales configura una nueva distribución de la población pobre, trasladándolos en su mayoría del anillo central e intermedio a los periféricos.

El Estado sigue siendo en estos escenarios el actor principal del dinamismo inmobiliario, pero la cuestión habitacional tiene una importante connotación social, por cuanto la política llevada a cabo por el gobierno provincial tiende a reforzar el proceso de segregación residencial, y el tema central a considerar es: cómo se configura la ciudad?. Se trata de una segregación forzada de los grupos pobres con fuertes impactos en la accesibilidad y en la demanda de servicios e infraestructura; Hidalgo Dattwyler (2007, p. 58) al analizar la política habitacional en Chile sostiene que:

“el Estado, a partir de la política de vivienda, tiene gran influencia en el patrón de segregación residencial puesto que distribuye y acumula población pobre en áreas específicas de la ciudad. El autor define a este proceso como concentración de un grupo humano con características homogéneas sobre un área de la ciudad, lo que minimiza las posibilidades de integración social de esta población, profundizando las distancias tanto físicas como sociales.”

Si bien la problemática planteada caracteriza a un número importante de ciudades de nuestro país, en el caso particular de la Ciudad de, aún queda margen para su ordenación territorial por tratarse de una ciudad de tamaño medio. El Estado tiene en sus manos un instrumento privilegiado en lo que respecta a la configuración urbana: la normativa, que hace a los usos y formas legales y toleradas de hábitat en la ciudad, pero lamentablemente se constituye en el primer transgresor.

Agradecimiento: Al Lic. Hugo Tajada por su colaboración en la confección de la cartografía temática utilizada.

Referencias bibliográficas

Argentina. Dirección de Planificación y Desarrollo urbano - DPDU - *Código de Zonificación*. 1974. San Juan.

Argentina. Honorable Senado de la Nación. *Constitución Nacional*. 22/08/1994. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/delInteres>

Argentina. Instituto Provincial del la Vivienda (IPV). *Base de datos*. 2011. San Juan

Argentina. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. 2001.

Argentina. Presidencia de la Nación. *Ley de Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda*. N° 21.581- 02/07/1977.

Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/institucional/leyes.php>

Argentina. Provincia de San Juan. Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan. *Ley de Régimen de Lote Hogar*. N° 5.287/1984. Artículo N° 1. Disponible en: <http://www.legislaturasanjungan.gob.ar/>

Argentina. Provincia de San Juan. Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan. *Ley Provincial Vivienda Digna – Techo Seguro*. N° 7491/12004. Disponible en: <http://www.legislaturasanjungan.gob.ar/>

Argentina. Secretaría de Obras Públicas. *Resolución sobre Programa Federal de Construcción de Viviendas – Techo Digno*. N° 428/2009. Disponible en:

<http://www.ligadelconsorcista.org/legislacion/programa-federal-construccion-viviendas-res-282009-secr-obras-p-blicas>

Bozzano, H. (2000) *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles, Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. (1ª ed), p. 85. Buenos Aires, Argentina: Editorial Espacio.

Capel, H. (2003) *La vivienda y la construcción del espacio social de la ciudad*, en Revista electrónica de geografía y ciencias sociales: Scripta Nova [En Línea] vol. VII, número 146. V Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, España. Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146.htm> [Accedido el 6 de agosto de 2012].

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2012) *Población, Territorio y Desarrollo Sostenible*. Comité Especial de la CEPAL/NU Unidas sobre Población y Desarrollo. Ecuador. Disponible: <http://es.scribd.com/doc/99328354/Poblacion-territorio-y-desarrollo-sostenible>

Godoy, S. (2007) *La gestión del suelo en la política urbana*. Modalidad virtual. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Argentina.

Grupo Aduar (2000). *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*. (1ª ed), pp. 265-327. Barcelona, España: Ariel.

Hidalgo Dattwyler, R. (2007) *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*. En Revista EURE. [En Línea]. Volumen 33, número 98. p. 58. Disponible: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612007000100004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004>. [Accedido el 15 de setiembre de 2005].

Jofré, C. (2000) *La administración de la Ciudad de San Juan*, en Revista de Geografía, Año 3, N° 3, p. 4. Universidad Nacional de San Juan, Instituto de Geografía Aplicada. Ciudad de San Juan, Argentina.

Lentini, M. (2012) *La Política de Vivienda como Política Social*, capítulo de libro preparado para su publicación en el marco de las actividades del Proyecto PICT-2007-02086, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica- Argentina.

López, M. y Sánchez S. (2010) "Condiciones Naturales del Crecimiento Urbano en la Ciudad de San Juan y áreas de Influencia". En Vich, A. y Gudiño M. (coord.) (2010) "Amenazas naturales de origen hídrico en el centro oeste árido de Argentina. Diagnóstico y estrategia para su mitigación en el Gran San Juan y Gran Mendoza", capítulo N°18, pp. 362-393. Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina. EFU-ZETA.

López, M. y Sánchez S. (2000) *La Ciudad de San Juan. Estructura y funcionalidad*, en Revista de Geografía, Año 3, número 3, Ciudad de San Juan, Argentina. Universidad Nacional de San Juan Instituto de Geografía Aplicada.

López, M.; Sánchez, S.; Jofre, C. (1994) *Asentamientos Irregulares en el Gran San Juan*. En: Informe correspondiente al Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica, firmado entre la Universidad Nacional de San Juan y Presidencia de la Nación, a través de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo". Instituto de Geografía Aplicada – Universidad Nacional de San Juan. Ciudad de San Juan, Argentina.

Marengo, C. (2002): *Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana*. En Revista Proyección [En Línea]. Número 2, p. 2. Ciudad de Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo - CIFOT. Disponible en: <http://www.proyeccionrevista.com.ar/revistas/proyeccion-n-2/articulo-iv-2> [Accedido el 12 de agosto de 2012].

Massiris, A. (2012), *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. (1ª ed). p. 77. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: Colección Investigación Uptc. Bogotá. Colombia.

Palero D., Lentini M. y otros (2012) *Política Habitacional Argentina al Comienzo del Nuevo Siglo. Perspectivas Emergentes y Desafíos*, capítulo de libro preparado para su publicación en el marco de las actividades del Proyecto PICT-2007-02086, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

Roccatagliata, J. (1994). *Geografía y políticas territoriales. La ordenación del espacio*. Colección Geográfica. Editorial CEYNE, Buenos Aires, Argentina.

Rodolfo, M. (2006). *Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y Desafíos*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodolfo_viv. [Accedido el 10 septiembre de 2014]

Rodriguez, M. (2010) *La técnica prospectiva de los escenarios*. En wordpress. Disponible en: <http://metodologiasdelainvestigacion.wordpress.com/2010/12/10/la-tecnica-prospectiva-de-los-escenarios/> [Accedido el 10 septiembre de 2014]

Subirats, J.; Knoepel, P.; Larrue, C. y Varone F. (2008) *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. (1ª ed) p. 1-281. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política.