

# Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado hacia la Vivienda de Interés Social producida en la periferia urbana sur del Gran San Juan. San Juan, Argentina

Residential intra-urban mobility driven by state towards Social Interest Housing produced in the urban periphery south of the Gran San Juan. San Juan, Argentina

*Andrea Eliana Sarracina*

[asarraci@yahoo.com.ar](mailto:asarraci@yahoo.com.ar)

Universidad Nacional de San Juan-Instituto de Geografía Aplicada

## Resumen

El presente artículo analiza la Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado hacia la Vivienda de Interés Social en la periferia urbana sur del Gran San Juan, espacio que en la última década ha experimentado una creciente expansión urbana en el marco de los Programas Federales de Vivienda a nivel nacional y del Programa Vivienda Digna-Techo Seguro a nivel provincial.

En primer lugar se hace una revisión, análisis e interpretación de los antecedentes relacionados con el tema; en segundo lugar un análisis de la política habitacional a nivel nacional y provincial a diez años de su implementación y por último se caracteriza el proceso de movilidad residencial y trayectorias desde los asentamientos irregulares hacia los nuevos barrios; planteándose posteriormente la discusión sobre lo desarrollado. Además de la consulta de bibliografía específica relevante y actualizada se examina normativa nacional y provincial, se utilizan bases de datos del Instituto Provincial de la Vivienda e información cualitativa obtenida de relevamiento.

Concluyendo que la Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado mediante la política de vivienda, produce un gran impacto en el territorio al descentralizar la pobreza hacia la periferia, contribuyendo a la urbanización de zonas tradicionalmente dedicadas la agricultura y al surgimiento de espacios homogéneos desarticulados espacialmente de la ciudad consolidada. La presente investigación pretende ser un aporte a la literatura y discusión académica sobre la necesidad de la planificación integral y el Ordenamiento Territorial, que supere el abordaje sectorial de la vivienda y oriente la expansión urbana.

**Palabras claves:** Movilidad residencial Intraurbana, Política habitacional, Vivienda de Interés Social, expansión urbana, Planificación

## Abstract

The present article analyzes the intraurban residential mobility driven by the State towards the Social Interest Housing in the urban periphery south of the Gran San Juan, space that in the last decade has experienced an increasing urban sprawl in the framework of Federal Housing Program national and Digna-Ceiling Housing Insurance Program at the provincial level.

In the first place review, analysis and interpretation of background related to the topic is made; secondly an analysis of the housing policy at national and provincial level than ten years of implementation and lastly the process of residential mobility and trajectories is characterized from irregular settlements toward the new neighborhoods; subsequently considering the discussion of what developed. In addition to consultation specific bibliography relevant and current national and provincial legislation under consideration, databases Provincial Institute of Housing and qualitative information gathered from relevamiento are used.

Concluding that the Residential Mobility intra-urban promoted by the state by means of housing policy has a great impact on the territory in decentralizing poverty towards the periphery, contributing to the urbanization of areas traditionally dedicated in agriculture and the rise of homogeneous spaces disarticulated spatially the consolidated city. The present investigation aims to contribute to literature and scholarly discussion about the need for comprehensive planning and Territorial Planning exceeding the sectorial approach of housing and urban expansion lead.

**Keywords:** Intraurban Residential Mobility, Housing Policy, Social Interest Housing, Urban expansion, Planning

Este trabajo se desprende 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 Movilidad Residencial Intraurbana (MRI) es un proceso que implica movimientos poblacionales producidos en una misma área metropolitana, contribuyendo con los procesos de dispersión y, en opinión de Isabel Pujadas, a la formación de nuevas estructuras territoriales (2009), caracterizadas por los cambios en los usos de suelo, actividades, nuevas pautas de comportamiento, entre otros. Según la bibliografía especializada, la MRI implica movimientos migratorios impulsados por intereses personales, laborales, de biografía; sin embargo en los últimos diez años en Argentina se observa como la implementación de la Política Pública (PP) habitacional contribuyó en gran medida -a través de la construcción de miles de Viviendas de Interés Social (VIS)- con la movilidad residencial desde los asentamientos irregulares, localizados generalmente en el centro de las ciudades, hacia nuevos barrios construidos sobre todo en la periferia urbana.

En tal sentido el presente artículo se plantea como objetivo analizar la MRI en el borde sur del Gran San Juan (GSJ) impulsada por el Estado a través de la política habitacional, especificando las trayectorias resultantes de tal proceso. La delimitación temporal del análisis comprende el periodo entre los años 2005 y 2013, coincidiendo con el primer y último año de las erradicaciones y re-localizaciones del que se tiene registro. El proceso sigue vigente, por lo que se vislumbran transformaciones territoriales en el mediano y largo plazo, revelados por la existencia de algunos asentamientos irregulares todavía por erradicar y barrios de VIS en construcción y proyectados.

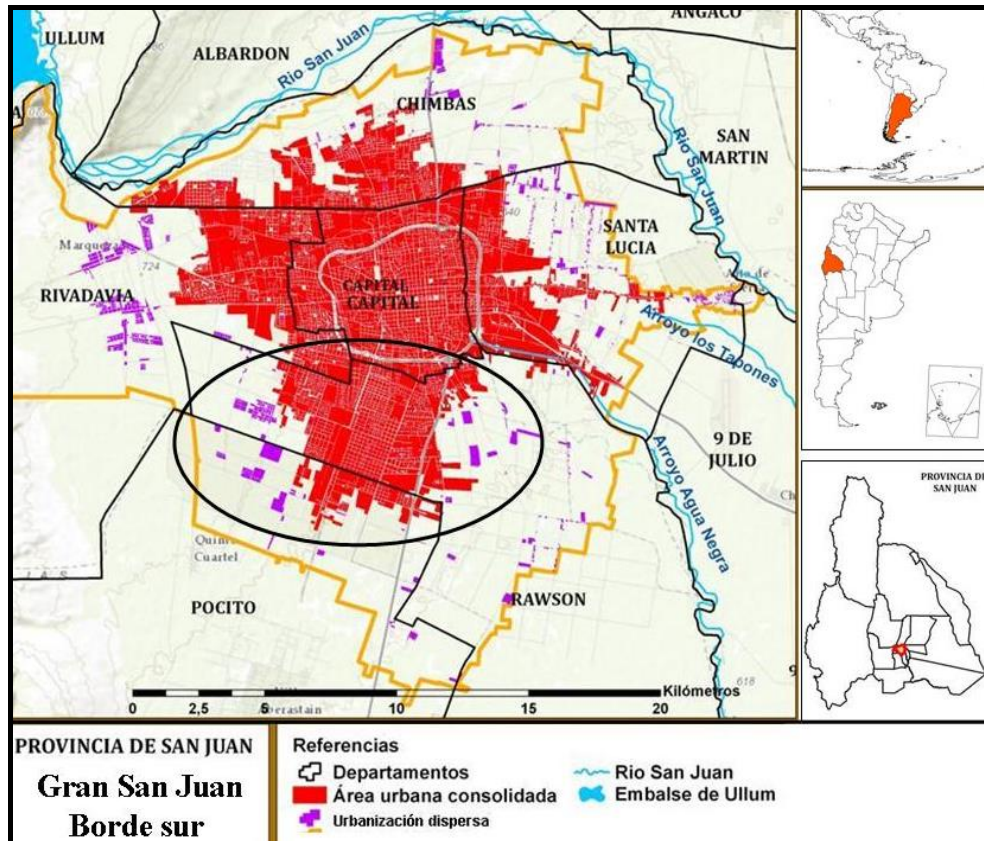
Metodológicamente la investigación se estructura en tres partes:

- En primer lugar se hacen una revisión, análisis e interpretación de los antecedentes relacionados con el tema tanto en Europa como en América Latina, relacionados con el proceso de urbanización dispersa y las consecuencias de tales cambios en el territorio.
- En segundo se analiza la política habitacional a nivel nacional y provincial a diez años de su implementación, a través de los *Programas Federales de Construcción de Viviendas* y *Programa Vivienda digna – Techo Seguro* respectivamente y su repercusión en la periferia urbana sur.
- Por último se caracteriza el proceso de movilidad residencial y trayectorias inter e intradepartamentales de la población producto de la movilidad residencial desde los asentamientos irregulares centralizados hacia los nuevos barrios; planteándose posteriormente la discusión sobre lo desarrollado. Para alcanzar dicha estructura se consulta bibliografía específica relevante y actualizada; se examina normativa nacional y provincial, se utilizan bases de datos del Instituto Provincial de la Vivienda e información cualitativa obtenida de relevamiento.

## Área de Estudio

El área de estudio comprende el borde sur del GSJ<sup>1</sup>-centro urbano de mayor jerarquía provincial- integrado por el sector norte de los departamentos Rawson y Pocito (Fig N° 1), ambos conjuntamente con el departamento Capital y los espacios urbanos de Rivadavia, Chimbabas y Santa Lucía forman parte del centro mencionado.

**Fig. N° 1- Localización del área de estudio. Periferia urbana sur del Gran San Juan. Provincia de San Juan**



Fuente: Elaboración: Lic. Hugo Tejada sobre la base de Lizana Carlos y Otros (2012). Atlas Socioeconómico de la Provincia de San Juan. CEFOCA. Facultad de Ingeniería. UNSJ para Proyecto de Investigación: Proceso de dispersión urbana y surgimiento de nuevos escenarios en los bordes del Gran San Juan (UNSJ)

Si bien la periferia del GSJ tiene restringidas sus posibilidades de expansión debido la presencia de formaciones montañosas y pedemontanas (oeste), el cauce del río San Juan (norte), los abanicos y la llanura aluvial (este), además de lineamientos de fallas activas y procesos erosivos; hacia su borde sur y alrededores no hay frenos naturales imponiéndose

<sup>1</sup> El GSJ se localiza en el centro sur de la provincia de San Juan, ésta a su vez se halla en el centro oeste argentino, en la denominada Diagonal Árida. La provincia es un espacio de grandes contrastes, en el que se alternan zonas de concentración de población: los oasis, con áreas de gran dispersión: montañas y travesías. En el oasis de Tulum, el más extenso que concentra el 93% de la población provincial, se hallan los municipios analizados.

como límite la necesidad de preservar los suelos con gran potencial para el uso agrícola (producción de vid, olivo y hortalizas) de Rawson y Pocito (López et al. 2011). De ahí la importancia de considerar específicamente este espacio. No obstante este sector manifiesta una expansión urbana notoria acrecentada por la producción de vivienda individual y en conjuntos habitacionales tanto públicos como privados. Con una clara predominancia de barrios con VIS, situación que ubica al Estado como principal gestor y transformador del territorio.

La presente investigación pretende ser un aporte tanto a la literatura y discusión académica, como a los diferentes actores sociales sobre la MRI experimentada en los últimos años con vistas a continuar en el corto y mediano plazo, y el rol del Estado en la planificación urbana, el diseño y aplicación de PP que impulsen los traslados de la población. En el GSJ, a pesar de la dispersión incipiente que presenta, todavía es posible orientar de forma apropiada su crecimiento por tratarse de una ciudad de tamaño medio (López et al. 2011), que todavía conserva valores como núcleo urbano compacto.

### **Consideraciones teóricas acerca de la relación: Movilidad Residencial Intraurbana (MRI) y Vivienda de Interés Social (VIS) en la periferia de la ciudad.**

En la actualidad las ciudades constituyen el hábitat habitual de la mayor parte de la población mundial, según registros del año 2013, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima -que en la región- para el año 2015 la población urbana alcanzará el 80,9%. El proceso de urbanización ha producido transformaciones territoriales y socioeconómicas asociadas con la expansión y el surgimiento de nuevos espacios urbanizados en las periferias de las ciudades, "*plasmándose dichos procesos de tensión y conflicto en la morfología y el paisaje*" (Cardozo y Fritschy, 2012, p.1); generándose, en opinión de Miriam Rodulfo, una "*fragmentación espacial, resultado de una urbanización que sucede a saltos, discontinua y dispersa*" (2006, p. 6), pasando de urbes compactas a difusas y desconectadas, con un patrón de densidad bajo e insostenible respecto a los costos que significa la expansión de infraestructura y equipamiento para la provisión de servicios y el aumento de la huella ecológica.

En el año 2002 Carlos de Mattos advierte que entre las principales mutaciones producidas en las ciudades -derivadas del proceso de globalización- se destacan los cambios en la morfología urbana, vinculados a la transición hacia su nueva organización reticular, caracterizada por el cambio "*desde la ciudad compacta de corte europeo hacia una ciudad difusa de tipo norteamericano (...) urban sprawl*". (p. 5), caracterizada por la incontrolable dispersión territorial de las áreas urbanas, que incluyen espacios urbanizados, tierras



agrícolas, espacios abiertos y áreas residenciales. Siguiendo al autor citado, en el 2014 (p. 199) expresa que *“la presencia de esta forma ha dado lugar a la aparición de expresiones tales como ciudad difusa, ciudad desbordada, ciudad de ciudades, postmetrópolis, ciudad región...”*, distintas denominaciones que intentan diferenciar la ciudad actual con la industrial.

Indudablemente los cambios en el espacio urbano impulsan una singular modificación del paisaje, especialmente en su periferia, donde se produce el contacto y la mezcla de elementos del paisaje rural y urbano. En relación a este espacio, Horacio Bozzano aporta a la literatura la identificación de 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, p. 85). El concepto aclara sobre la importancia del uso de suelo residencial en la zona de contacto o de transición.

En la expansión de la ciudad más allá de sus límites metropolitanos tradicionales, adquiere notoriedad la MRI -tema central del presente trabajo- caracterizada por los movimientos migratorios producidos entre municipios, cuyo origen y destino se dan dentro de una misma región metropolitana -tal es el caso del GSJ- sin suponer por ello, según Bayona y Pujadas, una modificación total de vida de los individuos (2014). El concepto de MRI es analizado bajo diferentes puntos de vista y en numerosas ciudades, en el caso de Europa, con trabajo y vivienda (Módenes Cabrerizo y López Colás, 2004); en Madrid y Barcelona con expansión urbana y dinámicas poblacionales (Pujadas, 2014); en Santiago de Chile con la renta alta, segregación y densidad (Ortiz y Escolano 2013); en México con población y empleo (Suárez, et al. 2010); en Argentina con una preocupación sociológica de las trayectorias residenciales (Di Virgilio, 2011), entre otros.

En el año 2013 Ortiz y Escolano plantean la importancia de la movilidad residencial y su relación con procesos tales como la promoción y exclusión social, niveles de renta de la población, producción y promoción inmobiliaria y función y morfología de las ciudades. La movilidad residencial interviene en los procesos de dispersión urbana y en la formación de nuevas estructuras territoriales (Pujadas, 2009), originando entre otros un tipo de segregación, que aglomera en el territorio *“familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos”* (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001, p. 27), produciendo una homogeneización progresiva de los barrios cerrados por un lado y los barrios con VIS por otro; siendo éste último grupo el analizado específicamente en la presente investigación.

Previo a conceptualizar la VIS, es importante reconocer el alcance de la *vivienda*, reconocida como derecho universal por diferentes instrumentos de derechos humanos<sup>2</sup> como declaraciones, pactos, convenciones y recomendaciones –para todos sin discriminación- que dignifica al ser humano. En su sentido más generalizado la vivienda es “*cobijo, albergue y refugio*” (Grupo Aduar, 2000. p. 374), para un individuo o grupo familiar. Es un bien material de consumo y social, ligada a la satisfacción de necesidades básicas y a la calidad de vida. En términos amplios la vivienda no es lo que parece (sólo un “techo”, sino que constituye un valor de uso complejo, conformada por bienes y servicios, que “*transmuta lo estrictamente material, para convertirse en un producto cultural*” (Sepúlveda Ocampo, 2006, p. 8). En síntesis, para el autor citado es “*un sistema que además incluye el terreno, la infraestructura y el equipamiento social - comunitario según la localización y dentro de un contexto social, cultural, económico, político, tecnológico y físico*” (2005, p. 18). No disponer de ella es una de las mayores carencias de ser humano, llegando a ser símbolo de distinción o de estigma social, además de ser un medio para identificar las familias en el espacio social (Lentini, 2012).

La VIS, es la residencia favorecida por los poderes públicos e instituciones sociales dentro de una política de reequilibrio social (Glosario INVI, 2005), sin fines de lucro y dirigida, como uno de sus rasgos determinantes, a hogares de bajos ingresos. Son viviendas directamente proporcionadas y administradas por el gobierno -a nivel nacional, provincial y local- o viviendas subsidiadas por el Estado pero administradas por y bajo propiedad de una amplia gama de asociaciones y cooperativas. La VIS es aquella construida mediante una PP, expresión que según Joan Subirats comprende “*una serie de decisiones o de acciones, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo*” (2008, p. 38), siendo uno de los principales instrumentos del accionar del gobierno, en el que el Estado se convierte en un actor estratégico.

El desarrollo de PP pretende garantizar la cohesión del tejido social (entendida como bien social) brindando respuestas a diferentes problemas que demanda la sociedad (Sepúlveda Ocampo, 2011). Para el presente artículo también interesa la vivienda según el planteamiento de Enrique Ortiz como: *satisfactor social*: la vivienda construida por el Estado y entregada a población de bajos recursos; como *producto terminado*: que resuelve las necesidades de vivienda de la población; como *producto económico escaso*: que por su costo no está al alcance de la mayoría y como *objeto*: construida y entregada por

<sup>2</sup> En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Art. 25 “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...*” Asamblea General de las Naciones Unidas.

productores industriales, gobiernos y organismos financieros y *proceso formal*: como producto social organizada bajo promoción y control para acceder al suelo legalmente (2012).

Sin dudas la entrega de la vivienda digna representa para muchos literalmente *la vivienda que nunca tuvieron*, sin embargo ello no garantiza de modo alguno una situación habitacional no deficitaria en la medida que esta condición depende también del grado de integración a la ciudad formal. En esta instancia cobra relevancia el Ordenamiento Territorial (OT) como política e instrumento esencial de la organización espacial que busca dar respuesta a los problemas relacionados con la creciente competencia, en un contexto de gran movilidad territorial (Salinas, 2013) para lograr el desarrollo territorial sostenible, que armonice el desarrollo económico, social y ambiental, acordando con Gómez Orea sobre que el territorio es “*una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad*” (2007, p. 43).

### **Caracterización de la Política Habitacional nacional y provincial a una década de su implementación**

La producción pública de vivienda se encuadra en las políticas sociales que el Estado considera esenciales para asegurar los procesos de producción social (Sepúlveda Ocampo, 2006); mediante éstas se busca remover obstáculos causales de desigualdades, “*generando oportunidades y fortalezas para los sectores afectados*” (Di Paula, 2012, p. 2) por el problema habitacional, estimulando múltiples aspectos sociales, económicos, culturales y territoriales. En tan sentido la política habitacional, entendida como el “*conjunto de actuaciones públicas encaminadas a regular el acceso general de la población a la vivienda*” (Glosario INVI, 2005, p. 68) y al mejoramiento de su calidad de vida, necesita en primer lugar de la ideología del partido político que la implementa, de las instituciones públicas que intervienen y su operacionalización mediante planes, programas (que definen el conjunto de recursos: jurídicos, financieros, sociales, económicos, institucionales, productivos orientados a resolver un problema habitacional concreto) y proyectos.

En el apartado siguiente se caracteriza brevemente la política habitacional bajo la denominación de *Programas Federales de Vivienda*<sup>3</sup> implementada hace una década en la República Argentina -actualmente vigente- y su correlación en la Provincia de San Juan a través del Programa *Vivienda Digna-Techo Seguro*.

<sup>3</sup> Que comprende a su vez una serie de Programas tales como: P.F. de reactivación de Obras del FONAVI; P. F. de Solidaridad Habitacional; P. F. de Construcción de Viviendas; P. F. de Mejoramiento de Viviendas; P. F. de Emergencia Habitacional; **PROPASA**: P. de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico; **PROMHIB**: P. de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica; **PROSOFA**: P. de Desarrollo Social en áreas Fronterizas del NO Argentino; **ROSARIO HABITAT**: P. Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares; **PROMEBA**: P. Mejoramiento de Barrios; **CARITAS**: P. de Viviendas Cáritas Argentina. (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 2014)

Luego de superar el punto más crítico de la crisis económica que afectó al país, entre los años 2001 y 2002<sup>4</sup>, comienza un periodo de gran crecimiento económico y en este contexto, el nuevo gobierno liderado por Nestor Kichner, sin hacer modificaciones a la normativa vigente sobre producción de viviendas, asigna recursos del Tesoro Nacional a fin de fortalecer programas que atiendan la emergencia habitacional y la finalización de las viviendas financiadas y construidas por el FONAVI<sup>5</sup>. En el año 2003 se implementa en el país, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios-Secretaría de Obras Públicas, un Programa Federal de Viviendas, que implica la construcción masiva de viviendas (Fig. 2) cuyo principal objetivo es atender la gran demanda existente entre la población de bajos recursos, pero además se propone: generar puestos de trabajo (434.570 generados entre los años 2003 y 2010) mediante el empleo en la industria de la construcción<sup>6</sup>, relacionados directamente con la construcción, el mejoramiento de viviendas, obras complementarias de urbanización, capacitación de recursos humanos y reactivación económica. También se expresa claramente la intención de contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con ingreso por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad (SSDUV, 2014).

Con la implementación del nuevo Programa Federal de Viviendas se revierte la orientación descentralizadora que caracterizó a la década del 90<sup>7</sup>, en la que los organismos encargados de formular los lineamientos y definir la política habitacional eran los Institutos Provinciales de Vivienda de cada provincia. El nuevo modelo centraliza la política en el poder Ejecutivo Nacional, quien retoma la forma de producción habitacional *llave en mano*, fortaleciendo al Estado y convirtiéndolo en proveedor de un techo con el fin de reducir en parte la gran demanda social existente de viviendas. En el nuevo enfoque que toma la política habitacional, la relación nación-provincial se establece mediante *convenios*<sup>8</sup> firmados entre ambos, con el protagonismo central del gobierno nacional, generando ciertas condiciones de

<sup>4</sup> Crisis que significó el colapso económico, social y político del régimen de acumulación financiera y transferencia de recursos al exterior, sobre la base de la apertura general de la economía y el endeudamiento estatal.

<sup>5</sup> Fondo Nacional de Vivienda, creado en 1972 (Ley Nacional N° 19.929), reglamentado y puesto en marcha en 1977 mediante Ley Nacional N° 21.581.

<sup>6</sup> La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – SSDUV- coordina acciones con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ya que la implementación del Programa Federal de Vivienda prevé la generación de puestos de trabajo directos e indirectos, reduciendo las tasas de desempleo y promoviendo la capacitación.

<sup>7</sup> Cada Instituto Provincial de la Vivienda estaba encargado de aplicar la política habitacional en su provincia, produciéndose un debilitamiento de la política nacional al respecto, hasta llegar a una sumatoria de políticas provinciales que llevaron a la decadencia total del sistema a finales de la década del noventa y principios del Siglo XXI; Siendo necesario un reajuste o cambio de modelo.

<sup>8</sup> Firmados entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y los gobernadores de las provincias. En el convenio se especifica: cantidad de viviendas o soluciones habitacionales a financiar, monto máximo a financiar por unidad y la superficie mínima –según región geográfica-; cupo por provincia; requisitos de los proyectos para ser incluidos en el Programa. (CNV) N° 23, 2007, p. 60)



*Sarracina Andrea* | Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado hacia la Vivienda de Interés Social producida en la periferia urbana sur del Gran San Juan. San Juan, Argentina

posible discrecionalidad en la distribución de recursos - hacia algunas provincias y regiones más que otras - y una fuerte dependencia financiera de las provincias respecto a la nación.

**Fig. N° 2- Barrios construidos en el marco de los Programas Federales de Vivienda. República Argentina**

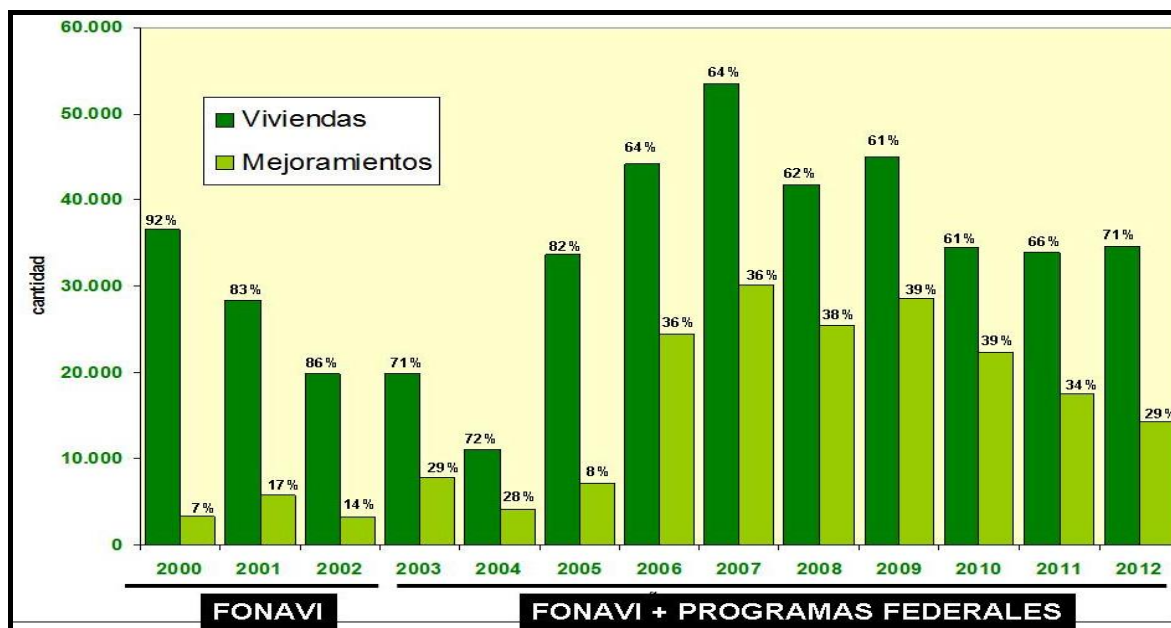


*Fuente: Revista del Consejo Nacional de la Vivienda (CNV). Izq.: foto de San Juan, N° 43/2014, p. 35. Der.: foto de Santa Fé, N° 26/2008, p. 80*

En la figura siguiente (Fig. N°3) se observa el incremento a partir del año 2005 en la cantidad de viviendas producidas como así también de mejoramientos, destacándose el año 2007. Los resultados obtenidos hasta el año 2002 corresponden solamente a la operatoria FONAVI, mientras que a partir del 2003 se incorporan las obras correspondientes a los Programas Federales. Teniendo en cuenta ambas operatorias, en todo el periodo, suman más de 60.000 intervenciones, destacándose en la evolución la mayor atención a la mejora de la vivienda cuyos porcentajes se acercan más a la construcción de vivienda nueva.

Sin dudas las viviendas y mejoramientos actualmente en ejecución prevén en el corto y mediano plazo transformaciones territoriales, mejor calidad de vida de la población e inclusión en el mercado laboral. Sin embargo, a una década de la puesta en marcha de la política, continúa la dependencia del presupuesto nacional-demonstrado en la gran variación de transferencia del Estado a los Programas habitacionales, sin un fondo específico, representando una gran debilidad para el sistema, sujeto a la coyuntura económica, social y política argentina, a la decisión del Poder Ejecutivo Nacional y a la negociación política anual generada con la discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto (Lentini, 2012)

**Fig. N° 3- Cantidad de Viviendas y Mejoramientos realizados y porcentaje de participación de ambos por año según operatoria a nivel nacional. Periodo 2000-2012**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de: Auditorías FONAVI y Programas Federales 2012, p.55

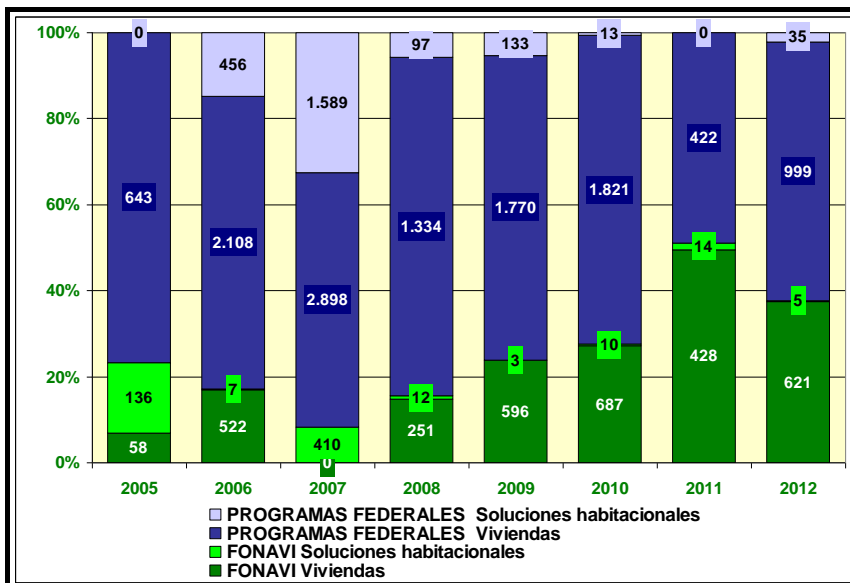
En el marco de la política habitacional nacional y durante el periodo 2005-2012; se construyeron 15.158 viviendas en la provincia de San Juan, distribuidas en: 3.163 en el marco del FONAVI<sup>9</sup> y 11.995 en Programas Federales<sup>10</sup>. También se efectuaron soluciones habitacionales<sup>11</sup> en viviendas deficitarias, que sumaron 2.920. Por su puesto que el mayor porcentaje tanto en construcción como en mejoramientos le corresponde a los Programas Federales (Fig. N° 4) demostrándose una vez más el impacto que tiene la política habitacional implementada hace una década en la provincia, que tiene como destino preferencial la periferia urbana del GSJ (Fig. N° 5).

<sup>9</sup> No incluye Programas Federales ni Reactivación

<sup>10</sup> Incluye: Construcción de viviendas; Solidaridad Habitacional; Emergencia Habitacional; Urbanización de Villas y Asentamientos precarios; Plurianual de Construcción.

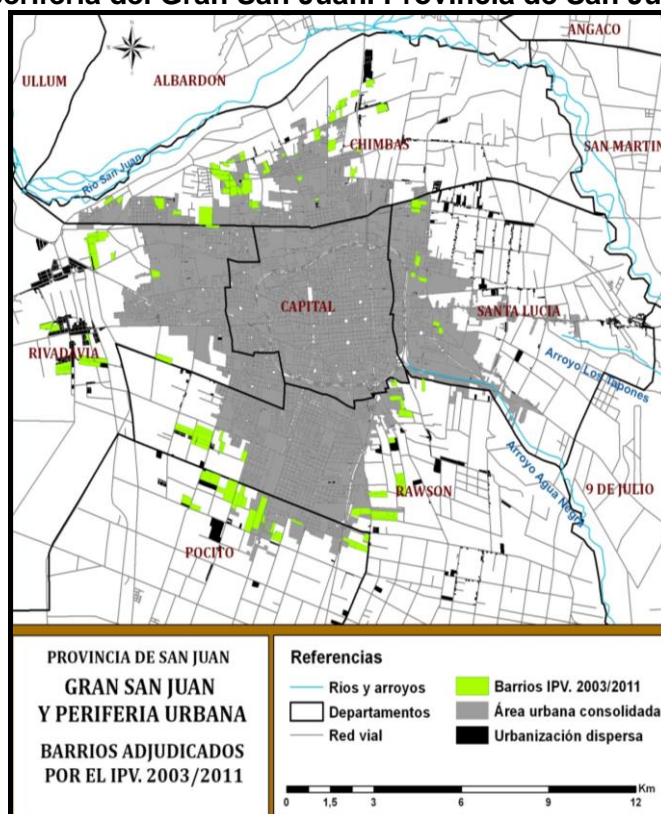
<sup>11</sup> Incluye: Lotes y servicios, Núcleos húmedos, terminaciones y ampliaciones, etc.

**Fig. N° 4. Viviendas y Soluciones Habitacionales realizados a través de FONAVI y Programas Federales de Vivienda en la provincia de San Juan. Periodo 2005-2012**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Auditorías. Dirección de Control de gestión FONAVI-SSDUV - IPV- San Juan, 2014

**Fig. N° 5. Distribución de Barrios con Viviendas de Interés Social construidos en la periferia del Gran San Juan. Provincia de San Juan**



Fuente: Elaboró Tejada Hugo en: Sarracina, A. et al. (2013).

En el grupo de las viviendas construidas se hallan las destinadas a la población que se encontraba localizada en los asentamientos irregulares, cuyo marco regulatorio general es el



*Sarracina Andrea* | Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado hacia la Vivienda de Interés Social producida en la periferia urbana sur del Gran San Juan. San Juan, Argentina

Programa Federal de Solidaridad Habitacional<sup>12</sup>, mientras que a nivel provincial, y respaldado por la Ley Provincial N° 7491/2004 es el Programa Provincial *Vivienda Digna-Techo Seguro*, destinado a construir viviendas para erradicar los asentamientos en situación jurídica irregular localizados en el GSJ y en otros departamentos de la provincia, posibilitando “*el acceso a vivienda digna a un amplio sector de la sociedad excluido de los planes vigentes y ejecutados desde antigua data*” (Art. 1°). Para tal fin se construyeron numerosos barrios localizados mayormente en la periferia de la ciudad (Fig. 6), favoreciendo la movilidad residencial desde el centro de la misma.

**Fig. N° 6. Viviendas de Interés Social en la periferia sur de la Ciudad de San Juan.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Imagen Google. 2014

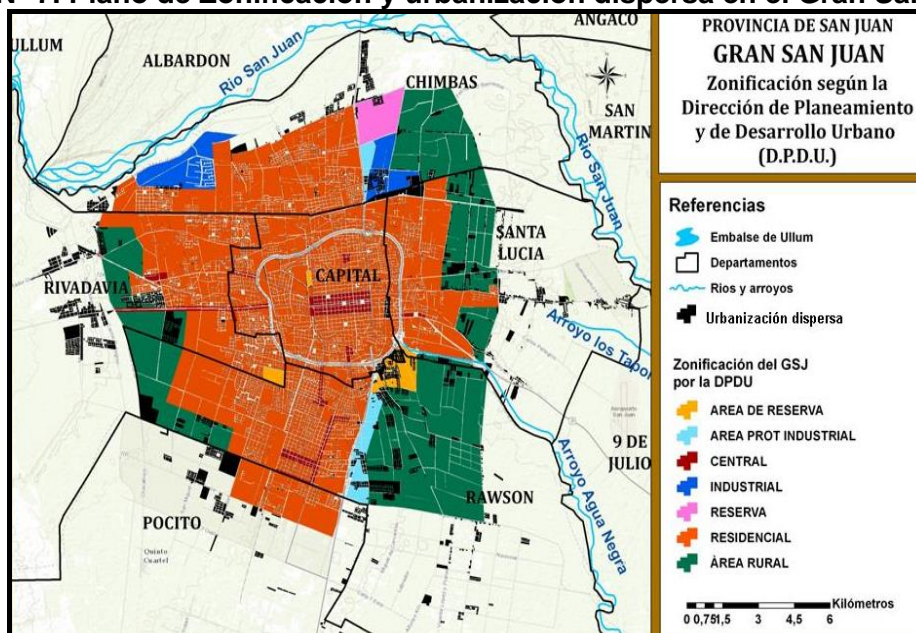
En el proceso de producción de vivienda y movilidad residencial el Estado es poseedor de terrenos o adquirente (mediante compra, expropiación, permuta o cesión), y se relaciona con las empresas constructoras, que construyen mediante licitación avanzando constantemente en su periferia, superando incluso el límite fijado por el Plano de Zonificación<sup>13</sup> (Dirección de planeamiento y desarrollo urbano –DPDU-) (Fig.N° 7). Las empresas gestionan la aprobación de las obras en la Dirección citada generándose una transgresión constante por el mismo Estado, que en definitiva es el encargado de regular el uso de suelo en la ciudad, situación que ayuda a explicar el rol estatal en la dispersión urbana de los últimos años.

<sup>12</sup> Cuyo objetivo es aplicar recursos nacionales para la construcción de viviendas e infraestructura en las regiones con mayor porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas. Compuesto por Subprogramas: Construcción de viviendas con infraestructura de servicios por: Emergencia Social, Hídrica, Sísmica, Climática, Viviendas Rurales y viviendas de Aborígenes.

<sup>13</sup> Instrumento cartográfico que delimita zonas con determinados usos de suelo en el GSJ, es complemento del Código de Zonificación utilizado por la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano.



Fig. N° 7. Plano de Zonificación y urbanización dispersa en el Gran San Juan



Fuente: Elaboró Tejada Hugo en: Sarracina A. et al. (2013)

## Proceso de MRI desde los Asentamientos Irregulares centralizados en el GSJ hacia los nuevos barrios con VIS

### *Descentralización de los Asentamientos irregulares hacia la periferia urbana*

Los Asentamientos Irregulares<sup>14</sup> son 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), caracterizados por su precariedad y las deficiencias en cuanto a la provisión de servicios básicos y equipamientos; constituyendo espacios urbanos con gran degradación ambiental y claramente fragmentados social y económicamente, ubicados en predios estatales o privados. En ellos la población desarrolla generalmente actividades relacionadas con la clasificación y comercialización de residuos urbanos (Glosario INVI, 2005).

En la provincia de San Juan surgen de manera transitoria, como bien lo expresa Jorge Pickenhayn “*como defensa de la intemperie para quienes emprendieron tempranamente la reconstrucción de San Juan*” (2005, p. 2), luego del terremoto del año 1944 que afectara gran parte de lo que estaba construido en la ciudad, resolviendo su necesidad habitacional por fuera de los mecanismos del mercado inmobiliario formal. Antes de la implementación de la política habitacional actualmente que permitió erradicar los asentamientos irregulares, la mayoría de estos se localizaba en el centro-norte del GSJ, en forma lineal a lo largo de la

<sup>14</sup> Investigaciones relacionadas con el tema atribuyen a Bernardo Verbitsky –escritor y periodista- el uso del término *Villa Miseria*, usado por primera vez en su novela titulada “*Villa Miseria también es América*” de 1957, en la que sintetiza las precarias condiciones de habitabilidad en algunos lugares de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de entonces el uso del término se generaliza hasta la actualidad.

*Sarracina Andrea* | Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado hacia la Vivienda de Interés Social producida en la periferia urbana sur del Gran San Juan. San Juan, Argentina

Avda. Circunvalación, en terrenos fiscales, márgenes de las vías de los ferrocarriles Gral. San Martín y Gral. Belgrano, a orillas de canales de riego e intersticios vacíos, conformando importantes sectores marginales donde la población vivía en estado de pobreza urbana crítica (Fig. N° 8), siendo la ilegalidad en la ocupación del suelo su mayor problema. El resultado fue un contexto social que demandaba urgente solución, ya que por muchos años el Estado a través de operatorias desarrolladas por el FONAVI y el Banco Hipotecario dio respuesta a la demanda de vivienda a sectores sociales con ingresos bajos y medios con alguna capacidad de pago para afrontar el crédito subsidiado, dejando de lado los sectores más pobres e indigentes de la ciudad al no existir acciones de gran impacto (a excepción del Programa Arraigo<sup>15</sup>) y de una política pública concreta y sostenida que se ocupara debidamente en resolver la demanda de VIS.

**Fig. N° 8 Asentamientos Irregulares en la provincia de San Juan**



Fig. 8-(izq.) Villa Hidráulica (Capital). Fuente: Revista de Consejo Nacional de la Vivienda N° 23/2007:40. (der.) Asentamiento irregular en el GSJ. Fuente: Revista de Consejo Nacional de la Vivienda N° 13/2004: 42.

Proceso de MRI hacia nuevos barrios con VIS. Trayectorias Inter e Intradepartamentales en el borde sur del GSJ

Desde el 2005, año en que se entregaron las primeras VIS en la provincia, hasta la actualidad se ha producido una importante movilidad poblacional y residencial con el solo motivo de acceder a la vivienda digna, desde los asentamientos irregulares hacia los nuevos barrios construidos por el Estado. En tal sentido y según estadísticas del IPV entre el periodo 2005/2014 se han entregado en San Juan –en el marco del Programa Vivienda Digna-Techo Seguro- un total de 4.824 viviendas. Sin dudas, la implementación de la política habitacional

<sup>15</sup> Mediante el Decreto 846/1991- Presidencia de la Nación- se crea la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales – “Programa Arraigo” a fin de dar solución a la situación existente con respecto a las tierras fiscales nacionales en las que se han instalado de manera pacífica y por largos años grupos familiares de escasos recursos, y lograr su regularización dominial de las tierras a favor de los actuales ocupantes.

ha producido transformaciones socioeconómicas y territoriales de gran impacto, comparadas con la situación que había hasta los primeros años del S. XXI. En relación a ello ocho municipios de la provincia fueron beneficiados con VIS (Fig. N° 9) para re-localizar población erradicada, los seis que integran el GSJ (que concentran el 91% de VIS), más Caucete (6%) y 25 de Mayo (3%), lo que demuestra que el mayor problema de vulnerabilidad habitacional – con necesidad de intervención- lo tenía el centro de mayor jerarquía, espacio en el que claramente se manifiesta el proceso de MRI ya que la población se movilizó dentro de la misma ciudad. El 25% de total de las viviendas construidas están en Chimbas, seguido de Pocito con el 24%, Rivadavia 19%, Rawson 12%, Capital 7% y Santa Lucía 3%.

**Fig. N° 9. Nuevos Barrios con Viviendas de Interés Social en el Gran San Juan. Provincia de San Juan**



Fuente: Foto Izq.: Revista de Consejo Nacional de la Vivienda N° 23/2007: 42.

Foto Der.: Fuente: Archivo personal – mayo/2011

Teniendo en cuenta la cantidad de VIS construidas y el departamento de origen de la población erradicada se deduce que es en Capital –con el 31%- donde se realizó la mayor cantidad de erradicaciones, confirmando el carácter centralizado que tenían los asentamientos en la ciudad; luego se halla Pocito (23%), Chimbas (16%), Rivadavia (15%), Caucete (6%), Santa Lucía (3%), y por último 25 de Mayo y Rawson (ambos con el 3%). Los porcentajes de ambos análisis, tanto de origen de la población erradicada como de destino de la re-localización, evidencian que los departamentos que integran el GSJ son los más beneficiados, además de dejar en claro la movilidad –en mayor proporción- desde el centro (Capital) hacia la periferia norte (Chimbas) y sur (Pocito). Pero, en definitiva todos los municipios participan del proceso de MRI que tiene al Estado como artífice en la última década, favoreciendo la expansión física y dispersa de la ciudad con la construcción de nuevos barrios. El motivo de tal proceso es exclusivamente la obtención de la vivienda digna por parte de la población con una demanda concreta de la misma, quedando excluido los movimientos por mejores condiciones laborales, preferencias y otros que han sido más analizados por la bibliografía especializada.



*Trayectorias Inter e Intradepartamentales de la MRI en el borde sur del GSJ*

La tabla siguiente (fig. N° 10) sintetiza la situación del borde sur, advirtiéndose que en un lapso de 9 años se construyeron 1.461 VIS distribuidas en 12 barrios para población de numerosos asentamientos que estaban localizados además de los dos departamentos analizados, en Capital y Rivadavia. El mayor porcentaje de viviendas le corresponde a Pocito (60%) aunque en menor número de barrios, lo que indica que éstos son de mayor tamaño que los de Rawson.

**Fig. N° 10. Origen y destino de la población erradicada y re-localizada. Borde sur del GSJ**

Destino de la población re-localizada			Origen de la población erradicada	
Nuevos Barrios por departamento	Periodo de traslado de la población	Cantidad de Viviendas construidas	Cantidad de Asentamientos Irregulares	Dptos.
Pocito - Colanguil - Huarpes - M. Teresa de Calcuta - San Martín Pocito II	2006/2013	872	- M. Teresa de Calcuta - Sánchez de Loria - Villa Gral. Mosconi - Anexo 28 - San Martín	Pocito
			- San Martín Sur	Capital
			- Los Cilindros	Rawson
Rawson - Alameda - Los Médanos - Ansilta - Dr. Victorino Ortega - El Molle - Franklin Rawson - Los Caracoles - Malimán	2005/2011	589	- Matadero - UPCN - Montes Romani - Fausto Carrasco - Ava. Paula/25 de Mayo - Hidráulica - Las Heras y Córdoba - San Martín Sur	Capital
			- Villa Elizondo - C.C B° Aramburu: Dorrego - C.C B° Aramburu: Área 5 - C.C B° Aramburu : V° Lourdes	Rivadavia
			- Medalla Milagrosa - La Esperanza - Frigorífico Control	Rawson

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Departamento Control de Gestión. Instituto Provincial Vivienda, San Juan. (2014)

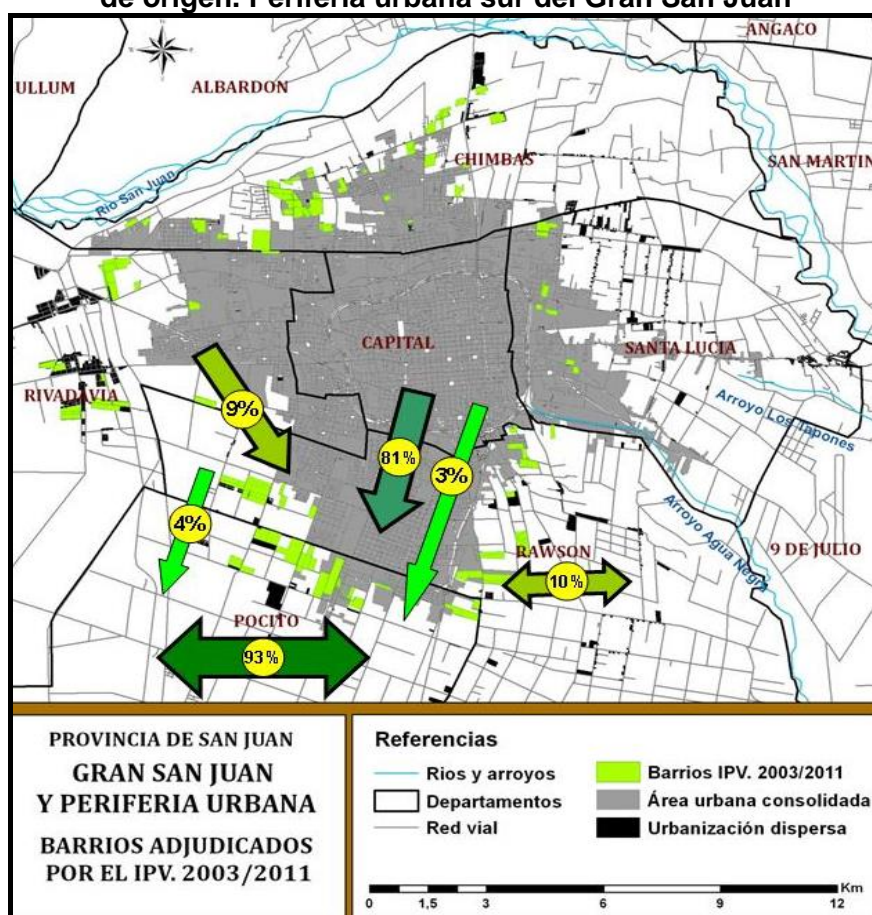
Los datos precedentes revelan dos tipos de trayectorias en la movilidad residencial (Fig. N° 11) Por un lado la *trayectoria interdepartamental*, es decir entre distintos departamentos, advirtiéndose –por ejemplo- que el mayor porcentaje de VIS construidas en Rawson fue



Sarracina Andrea | Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado hacia la Vivienda de Interés Social producida en la periferia urbana sur del Gran San Juan. San Juan, Argentina

destinada a población proveniente de Capital (81%), específicamente de ocho asentamientos, y en mucho menor porcentaje de Rivadavia. Este tipo de movilidad significa un gran cambio para la población erradicada, comenzando por la residencia que sin lugar a dudas influye en la estructura urbana y social de ambos territorios: tanto el de origen, como el de destino. En Pocito se manifiesta desde Rawson y Capital, pero solo con el 4% y 3% respectivamente.

Fig. N° 11- Porcentaje de Viviendas de Interés Social para población según municipio de origen. Periferia urbana sur del Gran San Juan



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Departamento Control de Gestión. Instituto Provincial Vivienda, San Juan. (2014)

Por otro lado la *trayectoria intradepartamental*, o en el mismo departamento: al respecto es notable la situación de Pocito, en el cual las VIS construidas fueron ocupadas –en su mayoría- por población del mismo departamento (93%) De ambas trayectorias, ésta última es la más conveniente para los habitantes, que no tuvieron que radicarse en otro territorio, continuando con su vida en un lugar cercano y conocido. Cabe destacar que al momento de la erradicación la población desconoce –ex profeso- el lugar de destino<sup>16</sup>, y por ende la

<sup>16</sup> El proceso de erradicación y re-localización tuvo el efecto sorpresa para los beneficiarios directos con las nuevas viviendas como así también para el resto de la población, ya que se desconocía el momento en que se realizaría el traslado y el destino -a fin de evitar especulaciones que retrasaran el procedimiento-. La erradicación demandó una

trayectoria, a fin de evitar especulaciones que compliquen el proceso que tuvo un carácter compulsivo, ya que los asentamientos irregulares fueron demolidos inmediatamente después de su desocupación.

Sintetizando el proceso se advierte el rol del Estado como impulsor de la MRI, favoreciendo la radicación de los grupos de población socialmente más vulnerables en la periferia, aprovechando –entre otras cosas- el menor costo del suelo, generando áreas relativamente homogéneas y acentuando la segregación socio-espacial, en cuanto (y como se citara al comienzo del informe) se aglomera un mismo grupo social. Por medio de la política habitacional el Estado favorece el pasaje de la villa al nuevo barrio prometiendo la gran oportunidad de construir ciudadanía y contribuir a la integración social, en la que se destacan dos dimensiones interrelacionadas, por un lado la dimensión sociocultural: que comprende la identidad con el territorio, la integración social/las relaciones y la pertenencia/vinculación a un determinado grupo; y por otro la dimensión política económica: fundamental para entender la organización de la sociedad en el territorio de acuerdo a un determinado modelo de desarrollo (Sepúlveda Ocampo, 2005).

Como puede observarse las implicaciones que la vivienda tiene en el territorio agrupan numerosas variables y procesos en el que el Estado no solo debe facilitar el acceso a la vivienda digna, sino que ésta debe complementarse con su seguridad jurídica de tenencia; disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructura; accesibilidad, dispuestas en un ambiente sano; costeabilidad; habitabilidad y culturalmente adecuadas (Sepúlveda, 2006).

### **Discusión sobre el proceso de MRI en el la periferia urbana sur del GSJ**

Sin dudas la implementación de la política de VIS ha tenido un papel muy importante en la expansión urbana dispersa del GSJ hacia su periferia; atendiendo específicamente la demanda del techo digno y seguro, sin embargo merece discusión el abordaje sectorial del territorio, como así también ciertos patrones en la construcción de los nuevos barrios, independientes del lugar de su localización (espacios donde predomina la mezcla de lo urbano con lo rural), de las actividades (en su mayoría agrícola e industrial, relacionada con la producción circundante), de la funcionalidad urbana (favoreciendo la fragmentación del territorio) ya que los barrios se localizan espacialmente discontinuos y desarticulados, lo que a su vez dificulta la accesibilidad (a servicios básicos y equipamientos colectivos) y

---

logística sin precedentes, con la presencia del Gobernador de la provincia – la mayoría de las veces- personal policial a cargo de la vigilancia, Vialidad Provincial para demoler las viviendas precarias desocupadas, Gendarmería y el Ejército para el traslado de las familias y sus pertenencias a las nuevas viviendas, el Ministerio de Desarrollo Social para contener a los niños durante el traslado, entregar diversos beneficios sociales e instruir a la población sobre la nueva vivienda y su buen uso; autoridades del Instituto Provincial de la Vivienda y la prensa que tenía que registrar el acontecimiento para su posterior difusión.

conectividad a través de infraestructuras que integren la periferia con la ciudad compacta, que sigue siendo el centro proveedor al que la población re-localizada acude.

Los cambios de usos del suelo es otro tema que –específicamente- hacia el sur del GSJ debe ser considerado al momento de planificar la construcción de conjuntos habitacionales; la mayoría de éstos ocupan suelos de calidad productiva para la agricultura y en los que tradicionalmente se ha desarrollado el cultivo de chacras, vid y olivo –que ha tenido que ceder al avance de las viviendas-. A ello hay que sumarle la superposición de competencias en un territorio urbano continuo – el GSJ- pero políticamente fraccionado, que sin dudas dificulta aún más la administración del territorio. Situación que puede revertirse si se aplican adecuados mecanismos de coordinación (López et al. 2010).

En relación a ello es preciso planificar el territorio desde una perspectiva integral, ya que cuanto más sectorial sea el bordaje hay más posibilidades de que la intervención no resulte; articulando las políticas habitacionales, equipamiento social, servicios básicos e infraestructuras con las estrategias de desarrollo y OT, donde el hábitat –que no es solamente la producción de la vivienda- sino el conjunto de condiciones sociales, económicas y ecológicas permitan el desarrollo en un ambiente agradable, sano, seguro posibilite a la población satisfacer sus necesidades básicas. En tal sentido, es preciso acordar con dos autores referentes del urbanismo y del OT respectivamente; tal es el caso de Horacio Capel (2003) cuando expresa que construir buenas viviendas es más complejo y delicado que construir polígonos de viviendas para las clases populares, y con M. Elina Gudiño para quien el hábitat se transforma en “*una dimensión clave para disminuir las inseguridades*” (2011, p. 13) de todo tipo en el territorio.

En un sentido más extremo pero no menos representativo de los resultados vistos en el territorio, y teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de población vive en las ciudades, Boaventura de Sousa Santos hace referencia al “*facismo territorial*” (2014) como consecuencia de la falta o déficit de planificación en los espacios urbanos, que trae aparejados problemas que terminan por fracturarlas entre lo que el autor citado llama “*zonas civilizadas*” es decir las urbanizaciones que se expanden en contra el espacio público como los barrios privados, y las “*zonas salvajes*” donde habitan las clases populares. Este proceso de generación de zonas comienza cuando en su crecimiento las ciudades no son capaces de acomodar de “*una manera urbanísticamente razonable, social y políticamente decente a las poblaciones*” (De Sousa Santos, 2012, p. 8).

En relación a la falta de planificación es importante aclarar que la república Argentina no tiene Ley de Ordenamiento Territorial<sup>17</sup> debido a la debilidad política que presenta respecto a otras política sectoriales, que en opinión de Hildebrand Sheid se debe entre otras cosas a la falta de recursos financieros (ya que no tiene carácter inversor); al horizonte temporal que planifica (medio y largo plazo), situación que lo hace menos visible que otras PP con resultados más concretos y la ausencia de grupos de presión que reivindicuen la planificación integral del territorio (1996). Pese a no tener el instrumento legal a nivel nacional, y como ejemplo de superación de los condicionantes mencionados, en el año 2009 se sanciona en la provincia de Mendoza (Arg.) la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y usos del suelo, posibilitando la *“formación de una coalición política-técnica que pretendió iniciar un proceso para revertir las consecuencias territoriales generadas por las políticas neoliberales de las décadas pasadas”* (Levatino y Della Torre, 2014, p. 1).

Sí se han elaborado numerosos diagnósticos del territorio e todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal- dejando libre el camino para actuar de forma desarticulada. Resulta necesario entonces desarrollar herramientas y normativas para que el Estado pueda ejercer el control; una ventaja de éste es que cuenta con el recurso normativo y reglamentación específica relacionada con la vivienda, por lo que su intervención es tanto por acción como por omisión, ya sea como productor de vivienda, regulador, agente fiscal, agente del mercado (Lentini, 2012). Con la debida planificación y control se minimizan o

<sup>17</sup> Tanto a nivel nacional como provincial no existe normativa relacionada con el Ordenamiento del territorio.

- A nivel nacional: en el año 2004 se crea en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (que tiene a su cargo todo lo inherente a la planificación de la inversión pública federal y obras públicas, vivienda, obras de explotación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, el transporte, las comunicaciones, la minería y la energía) la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública - mediante Decreto Presidencial N° 1824/2004- y pone en marcha la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuyo principal instrumento es el Plan Estratégico Territorial (PET) desarrollado conjuntamente entre el Gobierno Nacional con todas las provincias. En el año 2008 se crea en su seno de la subsecretaría el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), espacio institucional de articulación de políticas de impacto en el territorio; dicho consejo tuvo a su cargo la elaboración del Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, cuyo principal objetivo es: *“ (...) el establecimiento de los presupuestos mínimos del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas”* (Art° 1). El anteproyecto se puso a disposición de los poderes ejecutivos tanto nacional como provincial en el año 2010. En el mes de mayo del 2013 fue aprobado su texto definitivo a fin de ser remitido al Congreso para su tratamiento, actualmente se encuentra en esta instancia. Fuente: SSPTIP: <http://www.planificacion.gob.ar/noticias>.

- A nivel provincial: La dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU), dependiente del Ministerio de Infraestructura y Tecnología, es la encargada de todo lo relacionado con la planificación y ordenamiento territorial, pero no existe ningún instrumento legal que respalde y regule su accionar en el territorio sanjuanino, se utiliza el Código y Plano de Zonificación (ambos son parte de un proyecto presentado en la década del 70, pero nunca fue discutido ni legislado, por lo tanto no tiene el peso legal suficiente. En el año 2006 se encargó a consultores la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial urbano Rural-2006/2016 (PLOTUR), que fue incluido en el PET nacional y orientó algunas obras, sobre todo de infraestructura, que se han desarrollado y en las que actualmente se trabaja en la provincia de San Juan. En el año 2013 se presentó (sin tener todavía tratamiento parlamentario) el denominado Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan (PLAM-SJ), pero con la particularidad de abordar sectorialmente el espacio urbano, no así el espacio rural de la provincia, situación que sin dudas representa una falencia en la planificación sistémica e integral del territorio.



evitan problemáticas territoriales tales como la localización, incompatibilidad de usos, segregación socio-espacial, ambiental, déficit de servicios y equipamientos.

Es necesaria la actitud responsable sobre la planificación en el territorio, que en opinión de Ángel Massiris (1991) es un espacio concreto y relacional, que comprende un conjunto en el que se articulan bajo ciertas lógicas elementos naturales, sociales, económicos y político-administrativos, constituyendo un lugar de relaciones sujetas al control, dominio o adscripción de pertenencia, en definitiva, marcadas por el poder. Solo con el abordaje sistémico y teniendo en cuenta todos los componentes se puede lograr el desarrollo armonioso y sustentable del territorio.

### **Consideraciones finales**

A lo largo del presente trabajo se ha intentado demostrar la importancia del rol del Estado en el proceso de MRI experimentado por el borde sur del GSJ. Cumpliendo ampliamente con el objetivo propuesto se puede sintetizar lo siguiente:

- La puesta en marcha de la política habitacional a nivel nacional (a partir del año 2003) y a nivel provincial (desde el año 2004) permitió cubrir en parte la demanda de vivienda existente y atender al grupo de población con serios problemas socioeconómicos, marginada y sin posibilidad alguna de adquirir la vivienda digna por otro medio que no sea a través de la intervención estatal. Se posibilitó la erradicación de numerosos asentamientos irregulares localizados en el centro de la ciudad, específicamente en el departamento Capital.

- En tal sentido la población erradicada fue re-localizada en los barrios construidos con VIS en los departamentos limítrofes a Capital, tal es el caso de Rawson y Pocito, contribuyendo con la expansión espacial de la periferia sur del GSJ. Los nuevos barrios fueron construidos preferentemente en espacios que anteriormente destinados al uso agrícola, conformándose -aunque en términos relativamente amplios- zonas en la ciudad con una creciente segregación residencial diferenciadas por las características socioeconómicas de la población que en ellas reside.

- Sin duda la flexibilidad o falta de normativa que regule los usos de suelo y permita el ordenamiento del espacio debe atenderse con urgencia, ya que en el corto plazo está prevista la construcción de barrios con centenares de viviendas hacia la periferia sur-oeste del GSJ, que recrean las condiciones urbanas de habitabilidad pero en el espacio rural que sirve de sustento a la propia ciudad; él un ejemplo de ello es el proyecto del Barrio Alto Verde con más de 1000 viviendas (será el más extenso de la provincia).

- La movilidad residencial producida en los últimos diez años como consecuencia de la acción estatal mediante la política de vivienda tuvo como característica dos tipos de trayectorias: inter e intradepartamental; cada una de ellas con sus diferentes consecuencias sobre la estructura urbana y sobre la población destinataria.
- Evidentemente el abordaje sectorial del territorio, que en el caso analizado está enfocado a la demanda de vivienda, origina ciertos déficit relacionados con la disponibilidad de infraestructuras y servicios colectivos que implica extender a la par de la expansión difusa de la ciudad; diluyéndose la concepción superadora de hábitat, que trasciende la vivienda para englobar entorno, calidad de vida, desarrollo sustentable y sostenible del territorio.
- Las mencionadas falencias serían superadas si se tuviese conocimiento de la perspectiva global que significa planificar y ordenar el espacio. Es justamente en este campo en el que el abordaje sistémico del territorio propuesto por el OT aporta la capacidad de comprender y conocer sus problemas/potencialidades y actuar facilitando su planificación y posterior ordenación de manera integral.
- Por todo lo expresado anteriormente la implementación de PP de vivienda tendrían que superar la preocupación de brindar solo el techo y ampliar la posibilidad de construir la vida social con los servicios, equipamientos e infraestructuras necesarias que las políticas deben propiciar.

### Referencias bibliográficas

Argentina. Congreso 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. Departamento Control de Gestión. Instituto Provincial Vivienda, San Juan. (2014). Base de datos de Asentamientos Irregulares erradicados y nuevos barrios.

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

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.legislaturasajuan.gov.ar/>

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.legislaturasajuan.gov.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-4282009-secr-obras-p-blicas>

Argentina. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda –SSDUV- (2014).

Bayona, J; Pujadas, I. (2014) *Movilidad residencial y redistribución de la población metropolitana: los casos de Madrid y Barcelona*. En Revista EURE. [En línea]. Volumen 40, número 119, p. 261-287. Disponible: <http://www.eure.cl/numero/movilidad-residencial-y-redistribucion-de-la-poblacion-metropolitana-los-casos-de-madrid-y-barcelona/> [Accedido el 31 de octubre de 2014].

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].

Cardozo, M; Fritschy, B. (2012) *Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación*. En Contribuciones Científicas GÆA, Volumen 24. Pags. 27-39. Buenos Aires, Argentina.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2013). Naciones Unidas. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Consejo Nacional de La Vivienda (2014) *El Instituto Provincial de la Vivienda cumplió 62 años*. En Revista CNV [En Línea] N° 43, Agosto 2007. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.cnvivienda.org.ar/> [Accedido el 25 de setiembre de 2014].

Consejo Nacional de La Vivienda (2008) *El derecho social a la vivienda se cumple cuando se garantiza la seguridad jurídica*. En Revista CNV [En Línea] N° 26, Noviembre 2008. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.cnvivienda.org.ar/> [Accedido el 26 de setiembre de 2014].

Consejo Nacional de La Vivienda (2007) *La política federal de vivienda. Balance de cuatro años de gestión*. En Revista CNV [En Línea] N° 23, Noviembre 2007. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.cnvivienda.org.ar/> [Accedido el 25 de setiembre de 2014].

De Mattos, C; Fuentes, L; Link, F. (2014). *Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana?*. En Revista INVI. [En línea]. Volumen 29, número 81, p. 193-219. Disponible: <http://www.revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/837> [Accedido el 10 de noviembre de 2014].

De Sousa Santos B. (2014). *Democratizar el territorio, democratizar el espacio*, pp 1-27. Febrero/2014. Entrevista realizada por Susana Caló. Centro de Estudios Sociales, en Coimbra, Portugal. Disponible en: <http://contested-cities.net/>

Di Paula, J. (2012). *La vivienda como tema de las Políticas Públicas*. Curso de Vivienda y Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de la República. Uruguay.

Gómez Orea, D. (2007). *Ordenación Territorial*. (2ª ed.) Madrid. Ediciones Mundi-Prensa.

Grupo Aduar (2000). *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación del Territorio*. (1ª ed), p. 374. Barcelona, España: Ariel.

Gudiño, M. (2011). *El hábitat como dimensión de la seguridad humana*. En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos. Número 4. Universidad Nacional de Cuyo.

Hildebrand Sheid, A. (1996). *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Colección Kora, Sevilla.

Instituto de la Vivienda de Universidad de Chile, (2005). *Glosario INVI del Hábitat Residencial*. Sistematización teórica - conceptual en el marco de un Sistema de Información en Vivienda. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile.



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.

Levatino, M.; Dalla Torre, M. (2014) *Coaliciones despolitizadas. Territorios desordenados: Reflexiones sobre la implementación de la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de suelo de la Provincia de Mendoza*. En Actas del III Encuentro de Jóvenes Investigadores, San Juan, Argentina. Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e innovación (SECITI)

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. Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina. EFU-ZETA.

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.

Massiris, A. (1991). *Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia*. En Revista Trimestres Geográficos N° 15. pp. 3-23. Asociación Colombiana de Geógrafos. ACOGE. Colombia.

Ortiz, E. (2012). *Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública*. En "El camino posible Producción Social del Hábitat en América Latina". Programa Regional de Vivienda y Hábitat. pp. 13-40. San José, Costa Rica. Centro Cooperativo Sueco.

Ortiz, J; Escolano, S. (2013) *Movilidad residencial del sector de renta alta del Gran Santiago (Chile): hacia el aumento de la complejidad de los patrones socioespaciales de segregación*. En Revista EURE. [En línea]. Volumen 39, número 118, p. 77-96. Disponible: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612013000300004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000300004&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300004>. [Accedido el 1 de agosto de 2014].

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.

Pickenhayn, J., Aballay, A., Acosta, L., Bazán, G.; Carbajo, D., González, G.; Guirado, S., LLul, V., Marín, V.; Muñoz, C.; Pedrozo, C.; Rodriguez, E. (2005) *Villas: ¿re-localización o erradicación? Hábitat, salud y pobreza en San Juan*. En Actas del Congreso Nacional de Geografía y LXVI Semana de Geografía - Gæa – Sociedad Argentina de Estudios Geográficos.

Pujadas, I. (2009) *Movilidad residencial y expansión urbana en la Región Metropolitana de Barcelona, 1982-2005*. En Revista Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. [En línea]. Volumen 13, número 290. Disponible: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-290.htm> [Accedido el 14 de agosto de 2014].

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

Rodulfo, M. (2006). *Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y Desafíos*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [www.vivienda.mosp.gba.gov.ar](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar)

Sabatini, F.; Cáceres, G.; Cerda, J. (2001). *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*. En Revista EURE. [En línea]. Volumen 27, número 82, p. 21-42. Disponible: <http://www.scielo.cl/cgi-bin/wxis.exe/iah/?IsisScript=iah/iah.xis&base=article%5Edlibrary&format=iso.pft&lang=e&nextAction=Ink&indexSearch=AU&exprSearch=CACERES,+GONZALO> [Accedido el 10 de agosto de 2013].

Salinas Chávez, E. (2013). *Reflexiones acerca del papel del ordenamiento territorial en la planificación y gestión ambiental*. En revista Perspectiva Geográfica, [En línea]. Volumen 18, número 1, p. 141-156.

Disponible: <http://revistas.uptc.edu.co/revistas/index.php/perspectiva/article/view/2254>

Sarracina, A.; Sánchez, S.; Sánchez, P.; Tejada, H. (2013). *Transformación territorial reciente de la periferia urbana del Gran San Juan. Expansión de viviendas de interés social*. En Revista de Geografía. Año XV, N° 17. Instituto de Geografía Aplicada- Universidad Nacional de San Juan.

Sepúlveda Ocampo, R. (2011). *Política habitacional chilena. Entre la subsidiaridad y la ciudadanía*. Departamento de Arquitectura. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Chile. Santiago, Chile

Sepúlveda Ocampo, R.; Fernández, E. (2006). *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en America Latina*. (1ª ed), San José. Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.

Sepúlveda Ocampo, R. Et al. (2005). *Bases Conceptuales de un Sistema de Información en Vivienda para el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile*. Documento de Trabajo Proyecto de Investigación "Sistematización teórica - conceptual en el marco de un Sistema de Información en Vivienda (SIV)". Concurso FAU 2004. INVI FAU U de Chile. Santiago de Chile. 254 pág.

Subirats, J.; Knoepel, P.; Larrue, C. y Varone F. (2008) *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. (1ª ed) p. 38. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política.