

Expansión de la periferia urbana de la Ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial

Por Andrea Sarracina

Tutor: Jorge Amancio Pickenhayn

Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible,
Universidad Nacional de Cuyo. Argentina

Área Temática: Planificación Integrada

La expansión de las ciudades es un tema ampliamente analizado por diversas disciplinas y profesionales que abordan los complejos problemas del territorio. Sin embargo, continúa siendo necesario su tratamiento a la luz del contexto actual. Sin control y desbordando constantemente su límite hacia la periferia se debe, entre otros factores, al crecimiento demográfico, implementación de políticas, cambios en los niveles socioeconómicos de la población, valores diferenciales del suelo, preferencias de espacios para habitar, ausencia de políticas que protejan tanto el suelo urbano como el rural.

La Ciudad de San Juan no es ajena al proceso de expansión, en ella la restricción de suelo es cada vez mayor, con predominio del uso de suelo residencial por sobre los demás usos. Esta situación genera la necesidad de espacios suficientes para la instalación de población, por consiguiente, también la construcción de viviendas con equipamientos, infraestructuras y servicios. Como consecuencia de ello el crecimiento se experimenta en distintas direcciones, avanzando sobre suelos con otros usos, produciendo la desarticulación entre el espacio urbano y consolidado en su aproximación al rural.

El Estado cumple un rol muy importante en la expansión de las periferias urbanas, tomando posición frente a un problema social generalizado, y lo hace mediante Políticas Públicas, que surgen para dar respuestas a la sociedad como es el caso específico de la vivienda social.

La política habitacional es un tema clásico en los debates sobre expansión urbana, éstas tienen como fin atender el déficit en cuanto a insuficiencia cuantitativa como también a la inadecuación cualitativa de la vivienda. Los estudios de Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) son de gran aporte para la tesis, ambos, además de caracterizar la situación latinoamericana como políticas vivendistas, definen claramente los cambios que construcción y mejoramiento de la vivienda traen aparejado en el aspecto social, económico, espacial, cultural, entre otros.

La tesis se titula “Expansión de la periferia urbana de la Ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial”, y plantea como objetivo generar alternativas estratégicas que aporten a la planificación integral territorial de la Ciudad de San Juan, en relación con la política habitacional que impulsa la expansión de su periferia urbana caracterizada por el creciente cambio de uso de suelo a residencial.

En la investigación se aplica la metodología sistémica adoptada por el Ordenamiento Territorial, considerado éste como un proceso secuencial e iterativo, con cualidades especiales como un proceso planificado multisectorial, prospectivo, estratégico, que permite analizar el sistema territorial. El diagnóstico permitió la identificación de problemas, potencialidades, y en el proceso de planificación se establecieron una serie de objetivos y alternativas estratégicas a fin de alcanzar un desarrollo sostenible del espacio de estudio.

Los resultados indican en primer lugar la transgresión y ausencia de instrumentos normativos que regulen los usos de suelo; en segundo lugar la construcción descontrolada de vivienda social en la periferia y por último la deficiencia de equipamientos e infraestructuras que presten servicios a la población. Se espera que dando a conocer lo propuesto sirva de consulta y guía para lograr un cambio en la visión de quienes tienen a su cargo la gestión del territorio anteponiendo el interés colectivo por sobre el individual y favoreciendo la participación de todos los sectores sociales.

Palabras clave: periferia urbana, política habitacional, planificación territorial

Referencias:

Aguilar, A. (2002). *Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México*. Revista EURE (Santiago) v.28 n.85. Santiago

Arriagada Arredondo I. (2005). *De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales*. Revista Bitácora: Urbano/territorial, vol. 9 (1) p. 98 – 111. Colombia

Barreto, M.; Alcalá L.; Benítez, M.; Fernández M.; Giró M.; Pelli M.; Romagnoli V. (2015). *Encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional*. En Barreto M. y Lentini, M. (comps.). *Hacia una política integral del Hábitat Aportes para un observatorio de política Habitacional en Argentina*. Café de las ciudades. Red Epma. Colección Hábitat, 536 p. Buenos Aires. Argentina

Barreto, M. (2011). *Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)* Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 5, No. 9.

Barreto, M. (2010). *El concepto de “hábitat digno” como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos*. Revista INVI. Nº 69, Volumen Nº 25: 161-187

Bayona, J; Pujadas, I. (2014). *Movilidad residencial y redistribución de la población metropolitana: los casos de Madrid y Barcelona*. Revista Eure. Vol. 40. Nº 119.

Beaujeu-Garnier. J.; Chabot, G. (1970). *Tratado de Geografía Urbana*. Editorial Vicens-Vives. Barcelona.

Cámara de Diputados de San Juan. Ley Nº 7491/2004. Plan Provincial Vivienda Digna Techo Seguro.

Cámara de Diputados de San Juan. Ley Nº 8.416/2013. Consejo para la Planificación Estratégica de la provincia de San Juan (CoPESJ).

Capel, H. (2019). *The urban form in the poscapitalist city*. *Caderno de Direitos e Políticas Públicas*, jan/jun. Brasil.

Capel, H. (2016). *Las ciencias sociales y el estudio del territorio*. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona. Vol. XXI, nº 1.149.

Capel, H. (2010). *Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona Vol. XIV, núm. 331 (7). Barcelona.

Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, (2004). Disponible en:
www.cafedelasciudades.com.ar

Congreso de la Nación Argentina. (1994). Constitución de la Nación Argentina. Ley Nº 24.430.

Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio.
Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del
Territorio. Torremolinos (España).

Consejo Nacional de la Vivienda. (2010). Revista del Consejo Nacional de la Vivienda Nº 32. Bs. As. Argentina.

Consejo Nacional de la Vivienda. (2004). Revista del Consejo Nacional de la Vivienda Nº 13. Bs. As. Argentina.

Consejo Nacional de la Vivienda. (2003). Revista del Consejo Nacional de la Vivienda Nº 10. Bs. As. Argentina.

Corti, H.; Borjas, J. (2018). *Derecho a la ciudad: conquista política y renovación jurídica*. Colección institucional. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Ed. Jusbaire.

Corti, M. (2015). *La ciudad posible: guía para la actuación urbana*. Ed. Café de las Ciudades. 352 p. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Cuenya, B. (2015). ¿Qué ciudad construye la política federal de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires? En M. Barreto y M. Lentini (Eds.). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en argentina*.

Dattwyle, R. (2007). *¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*. Revista eure (Vol. XXXIII, Nº 98), pp. 57-75, Santiago de Chile.

De Mattos, C. (2014). *Tendencias recientes del crecimiento metropolitano de Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana?*. Revista INVI. Nº81 / August 2014 / Volume Nº 29: 193-219

De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado*. Revista de Geografía Norte Grande, 47: 81-104. Chile

Dematteis, G. (1996). Suburbanización y periurbanización. *Ciudades anglosajonas y ciudades latinas*, en: Seminario: La Ciudad Dispersa suburbanización y nuevas periferias. Barcelona

Diario Huarpe. (2014). Erradicaron la villa San Exedito de Rivadavia. Disponible: <https://www.diariohuarpe.com/nota/2014-8-29-15-54-20-erradicaron-la-villa-san-expedito-de-rivadavia>

Diario Digital. Tiempo de San Juan. (2014). Disponible <https://www.tiempodesanjuan.com>

Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano. *Código de Zonificación*. Gobierno de la provincia de San Juan.

Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano. (2012). *Plano de Zonificación* Gobierno de la provincia de San Juan.

Di Virgilio, María; Arquero Mejica, María; Guevara, Tomás (2012) Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires *Revista Estudios Urbanos e Regionais* 14 (1).

Falú, A; Marengo, C.; Monayar, V.; Elorza, A. (2015). *La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas. Su implementación en la Ciudad de Córdoba*. Vivienda & Ciudad. Vol.2: 72-77.

Huertas, F. (1993). El Método PES. Planificación estratégica Situacional. Entrevista a Carlos Matus. Cereb.

Fernández Wagner, R. (2015). El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda. En, M. Barreto y M. Lentini (Eds.). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en argentina*. (pp. 29-96).

Google Earth. 2004-2009-2014. Imágenes satelitales de sectores de la Ciudad de San Juan.

Gómez Orea D.; Gómez Villarino A.; Gómez Villarino T. (2014). I Curso Internacional de Postgrado de Ordenamiento Territorial. Marco conceptual de la ordenación territorial (clase 2). FundaBaires. Bs As. Argentina.

Gómez Orea, D., Gómez Villarino, A. (2013). "Ordenación Territorial" 3ª ed. España. Ediciones Mundi prensa.

Gómez Orea, D., (2002). *Ordenación Territorial*. España. Ediciones Mundi prensa y Editorial Agrícola Española S.A

Grupo Aduar. (2000) *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. (1ª ed.) pp. 202. Ed. Ariel. Barcelona. España.

Guardamagna, M.; Cueto, W. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen XIII. N° 2. pp. 59-80. Chile.

Gudiño M.; Liceda S.; Miranda Gassul V. (2017). *Eje: Hábitat y territorio. Enfoques teóricos sobre el hábitat y su relación con el territorio y el ambiente*. Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Gudiño M. (2010). Del Urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones del Ordenamiento Territorial. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, p. 14. Vol. XIV, núm. 331.

INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación Decreto 565/2002. Programa Jefes de Hogar. Derecho familiar de Inclusión. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación Ley 24.464/1995. Sistema Federal de la Vivienda.

InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación Ley Nº 24.130/92. Ratificase el "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación Ley Nº 21581/1977. Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. Ley Nº 19.929/1972. Fondo Nacional de la Vivienda. Creación.

InfoLEG. Información Legislativa. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación Ley Nº 17.101/66 Se introducen modificaciones a la Ley 16.765.

Instituto de la Vivienda (INVI). (2005). *Sistematización teórica - conceptual en el marco de un Sistema de Información en Vivienda. Sistematización de Conceptos – Estructura de Relaciones*. F.A.U. Universidad de Chile.

IPV. Instituto Provincial de la Vivienda. Gobierno de la provincia de San Juan. Departamento de Control de gestión.

Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Cuarta edición. Ed. Península. Barcelona.

Lentini, M. (2015). *La política de vivienda como política social*. En Barreto, M.; Lentini, M. (comps.). (2015). *Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en Argentina*. Café de las ciudades. Red Epma. Colección Hábitat, 536 p. Buenos Aires. Argentina.

Lentini, M. (2008). Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano (2008). *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 27. El Colegio Mexiquense, A.C.

López, M.; Sánchez, S. (2010). *Condiciones naturales del crecimiento urbano en la Ciudad de San Juan y áreas de influencia*. Cap. 18. En: *Amenazas naturales de origen hídrico en el centro-oeste árido de Argentina. Diagnóstico y estrategias para su mitigación y control en el Gran San Juan y Gran Mendoza*. Zeta Editores. Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan.

López Trigal, L. (2015). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Ed. Universidad de León. León.

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

Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: Colección Investigación Uptc Tunja. Colombia.

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

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2004). Convenio Marco. Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2004). Convenio Marco. Programa Federal de Construcción de Viviendas.

Modenes Cabrerizo, J.; Lopez Colás, J. (2004) Movilidad residencial, trabajo y vivienda. *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona. 13 (159).

Monclús J. (1996). Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas en: Seminario: La Ciudad Dispersa suburbanización y nuevas periferias. Barcelona

Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Ecuador.

Naciones Unidas. (2012). *El derecho a una vivienda adecuada*. Asamblea General. Informe: A/67/286. Distrito general.

Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Asamblea General. Informe Burndtland.

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Asamblea General. Paris.

ONU Hábitat. (2019). *Elementos de una vivienda adecuada*.

ONU-Hábitat. (2016). *Reporte Ciudades del Mundo 2016. Urbanización y desarrollo. Futuros Emergentes*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Nairobi, Kenia.

Organización de los Estados Americanos OEA. (1948). Comisión Interamericana de Derecho Humanos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Novena Conferencia Internacional Americana, Colombia. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

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 socio espaciales de segregación. *Revista EURE*. 39 (118). 77-96.

Ortiz, J; Morales, S. (2002). *Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y denuevas periferias del Gran Santiago*. EURE (Santiago) v.28 n.85 Santiago.

Oszlak, O. (2011). *Información y Políticas urbanas*. Revista Debate, Año 8.

Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2. Buenos Aires.

Palero, D.; Lentini, M. (2015). *Política habitacional argentina al comienzo del nuevo siglo: perspectivas emergentes y cuentas pendientes*. En Barreto, M.; Lentini, M. (comps.). Hacia una política integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política Habitacional en argentina. Café de las ciudades. Red Epma. Colección Hábitat, 536 p. Buenos Aires. Argentina.

Poder Ejecutivo Nacional. (1991). Decreto 846 / 1991. Programa Arraigo

Pujadas, I; Bayona, J. (2014) Movilidad residencial y redistribución de la población metropolitana: Los casos de Madrid y Barcelona. *Revista EURE*. 40 (119). 261-287.

Papparelli, A.; Kurban, A.; Cónsulo, M.; Montilla, E. (2015). Características de la distribución espacial en el Área metropolitana de San Juan. Instituto de Estudios de Arquitectura Ambiental. Univeridad Nacional de San Juan. Bs. As.

Poder Ejecutivo Nacional. Ley Nº 19.929/1972. Creación de Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Argentina.gob.ar

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible

Rodulfo, M.; Boselli, T. (2015). *Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales*. Vivienda & Ciudad. Vol.2: 30-41. Argentina.

Rodulfo, M.; Boselli, T. (2014). Dilemas y desafíos de la política habitacional argentina desde un enfoque de derechos. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 218-241.

Rodulfo, M. (2006). *Impacto de los planes masivos en la estructura urbana* Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Consejo Nacional de la Vivienda. nº 20. Argentina

Sarracina, A. (2020). *Consideraciones referidas a la expansión de la ciudad y las políticas habitacionales*. Revista REVIISE. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan. N°17. San Juan.

Sarracina, Andrea. (2016). *Movilidad Residencial Intraurbana impulsada por el Estado hacia la Vivienda de Interés Social en la periferia urbana sur del Gran San Juan*. San Juan, Argentina. [En Línea]. Revista Proyección. Instituto CIFOT- Universidad Nacional de Cuyo. Vol. X. N° 19. pp. 204-230. ISSN 1852-0006.

Sarracina, A. (2016). *Aportes de la ciencia Geográfica al Ordenamiento Territorial*. [En Línea]. Revista Dos Puntas. Universidad Nacional de San Juan y Universidad de la Serena (coedición). Año VIII. N° 13- pp. 71-88. ISSN 1853-9297.

Sarracina, A. (2015). *Producción de Vivienda de Interés Social (VIS). Impactos en el territorio*. Revista Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía. N° 18 jun-dic. Pp. 153-154. 2015. Centro de Investigaciones Geográficas CIG – Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. ISSN 1853-4392.

Sarracina, A. (2013). *Jerarquización de los asentamientos humanos de la provincia de San Juan. Aportes para el ordenamiento territorial* En Revista Proyección. Vol. XV – p.158-170. Mendoza, Argentina.

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

Souza, C. (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16. p. 20-45.

Suárez-Lastra, Manuel; Delgado-Campos, Javier (2010) Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleo. *Revista EURE*. 36. (107). 67-91.

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

Universidad Nacional de San Juan. Secretaría de Ciencia y Técnica. (2014). Proyecto: *Crecimiento urbano disperso en la periferia oeste-este del Gran San Juan. Fragmentación urbana y segregación residencial*. 2014-2015. Inédito. Co-dirección: Andrea Sarracina