

Gestión habitacional estatal en áreas de interfase Reflexiones sobre el acceso a la tierra, la vivienda y a un hábitat digno

Ana María Blanco Avila¹

Julieta Dalla Torre²

¹ Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de San Juan, Argentina. Correo electrónico: analblanco@conicet.gov.ar
<https://orcid.org/0000-0002-7617-4766>.

² Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Correo electrónico: julieta.dallatorre@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1355-0445>

Recibido: 14/04/2025. Aceptado: 21/10/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia/202502.006>

Gestión habitacional estatal en áreas de interfase Reflexiones sobre el acceso a la tierra, la vivienda y a un hábitat digno

Resumen

En la provincia de San Juan, Argentina, el inicio del nuevo milenio estuvo marcado por una fuerte intervención territorial estatal vinculada principalmente al desarrollo de políticas habitacionales, en las que se definió el uso y distribución de la tierra urbana, y el acceso a bienes y servicios fundamentales por parte de su población. El artículo reflexiona acerca de las políticas de regularización en la interfase suroeste del Área Metropolitana de San Juan en las últimas dos décadas, en el marco de los procesos de relocalización habitacional estatal desarrollados, y su relevancia en el acceso a la vivienda y la tierra, así como en la construcción de territorios democráticos y sostenibles que aseguren la justicia social y ambiental a sus pobladores. En este contexto, nos preguntamos: ¿qué características presentaron estas políticas públicas?, ¿existieron diferencias entre las políticas de principios de siglo y las de la última década?, ¿qué implicancias en el tejido social tuvieron dichos procesos? La estrategia metodológica supuso la adopción de una perspectiva mayormente cualitativa que combinó técnicas documentales, conversacionales y observacionales. El principal hallazgo se relaciona con las políticas habitacionales implementadas y las resultantes mejoras en el acceso a la tierra y a la vivienda por parte de los sectores más vulnerables, no obstante, son persistentes las deficiencias en el acceso a un hábitat digno.

Palabras clave: Políticas habitacionales, Relocalizaciones, Hábitat, Acceso a la tierra y la vivienda, Territorios de interfase

State Housing Management in Interface Areas Reflections on Access to Land, Housing, and a Dignified Habitat

ABSTRACT

In the province of San Juan, Argentina, the beginning of the new millennium was marked by a strong state territorial intervention mainly linked to the development of housing policies that defined the use and distribution of urban land, and the access to basic goods and services by its population. The article reflects on the regularization policies of the southwest interface of the San Juan Metropolitan Area in the last two decades, in the framework of the state housing relocation processes developed, and their relevance in the access to housing and land, as well as in the construction of democratic and sustainable territories that ensure social and environmental justice to their inhabitants. In this context, we ask: what were the characteristics of these public policies, were there differences between the policies of the beginning of the century and those of the last decade, and what were the social implications of these processes? The methodological strategy involved the adoption of a largely qualitative perspective that combined documentary, conversational and observational techniques. The main finding relates to the housing policies implemented and the resulting improvements in access to land and housing for the most vulnerable sectors, despite persistent deficiencies in access to decent housing.

Keywords: Housing policies, Relocations, Habitat, Access to land and housing, Interface territories

INTRODUCCIÓN

Hacia el año 2003, el gobierno nacional argentino³ desarrolla una serie de medidas, distintas a la descentralización de los años noventa, que establecen nuevas relaciones con los estados provinciales y municipales en busca de viabilizar el acceso a la tierra urbana y a la vivienda de sectores de menores ingresos, además del mejoramiento de las viviendas ya existentes y su infraestructura (Canestraro, 2016; Balerdi, 2021). En este contexto, surgen las políticas habitacionales que se analizan en este artículo.

En la provincia de San Juan, este periodo se encuentra marcado por una fuerte intervención territorial estatal vinculada, fundamentalmente, al desarrollo de políticas habitacionales en las que el Estado, en sus diferentes niveles —municipal, provincial y nacional— definió el uso y distribución de la tierra urbana, y el acceso a bienes y servicios fundamentales.

De manera similar a otras ciudades intermedias argentinas, los modos contemporáneos de producción residencial del Área Metropolitana de San Juan (AMsj) refieren a un proceso que transforma áreas rurales productivas en tierras receptoras de nuevas urbanizaciones. Particularmente, la expansión urbana en el aglomerado sanjuanino está impulsada por la construcción de viviendas promovidas por el Estado, que genera cambios en el uso de la tierra (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina – MPFIPyS-Arg., 2011). Esto tiene un impacto significativo en la configuración de estos territorios de expansión urbana, aquí denominados de interfase, donde la actividad residencial se destaca como promotora de las transformaciones territoriales (Lanfranchi *et al.*, 2018).

En este contexto, emergen las siguientes inquietudes: ¿qué características adquirieron las políticas públicas de regularización implementadas en la interfase suroeste del AMSJ, en el marco de los procesos de relocalización habitacional desarrollados en el presente siglo?, ¿existieron diferencias entre las políticas de principios de siglo y las de la última década?, ¿qué implicancias tuvieron en el tejido social?

La investigación parte del supuesto de que, aunque estas políticas mejoran el acceso a la tierra urbana y a la vivienda para los sectores más vulnerables, no abordan integralmente aspectos clave de la justicia social y ambiental necesarios para garantizar un hábitat digno. Si bien las familias beneficiarias experimentan una ampliación de derechos que les permite pasar de ocupar la tierra a ser propietarias, persisten limitaciones significativas, como la falta de garantía en el acceso a servicios

³ En la República Argentina, la organización política responde a una estructura federal en la que coexisten tres niveles jurisdiccionales de gobierno: el nacional, el provincial (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el municipal (municipios o departamentos, según la normativa provincial).

y equipamiento básicos. Esto perpetúa dinámicas de exclusión y reproduce fronteras que profundizan la segregación socioespacial.

El artículo busca aportar al estudio de las políticas habitacionales implementadas en las últimas dos décadas en áreas de interfase de ciudades intermedias como San Juan, Argentina, y su relevancia en el acceso a la vivienda y a la tierra por parte de sectores vulnerables, así como en la construcción de territorios democráticos y sostenibles que aseguren la justicia social y ambiental a sus pobladores.

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Posicionamiento teórico

A continuación, se identifican y definen los conceptos centrales del artículo que permiten establecer la perspectiva teórica asumida. Se inicia con la idea de territorio, entendido como una construcción social, para centrarse en las acciones estatales que allí se despliegan a través del concepto de políticas públicas territoriales y, particularmente, de políticas habitacionales. En vinculación con ello, se adopta la idea de hábitat que involucra tanto el análisis de las condiciones edilicias como del entorno social y natural donde se despliegan las prácticas habitacionales. Asimismo, en el contexto de las transformaciones y relaciones urbano-ambientales evidenciadas en los territorios del AMSJ se consideran las categorías de ciudad intermedia; de interfase, dado que integra las articulaciones entre los sistemas urbano, rural y natural; y de frontera, ya que permite identificar la especificidad de tales dinámicas en esos territorios.

El *territorio* es un espacio creado por sujetos y grupos sociales que lo cargan de historias e imaginarios, es decir, es «fruto de la interacción entre las relaciones sociales y el control del o por el espacio» (Haesbaert, 2011, p. 194). Así, los espacios son objetivados por medio de procesos sociales que los vuelven territorios a partir de procesos de apropiación material y/o simbólica. Dado que son la proyección de las relaciones sociales en el espacio, los territorios expresan sociabilidades, temporalidades y espacialidades específicas (Blanco Avila *et al.*, 2021).

El territorio es, también, la expresión de las acciones orientadas que, según las determinaciones de los agentes territoriales, son implementadas en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental. Desde este enfoque, las *políticas públicas territoriales* son acciones gubernamentales que abordan desafíos colectivos (Jaime *et al.*, 2013), incluyendo omisiones que reflejan la modalidad de gestión estatal (Oszlak & O'Donnell, 1995). Toda política pública supone la definición de las problemáticas a mitigar, la postulación de relaciones causales en torno a ellas, los lineamientos y criterios para orientar las decisiones y acciones, las atribuciones de competencias y recursos, y los resultados e impactos que producen (Jaime *et al.*,

2013). En este sentido, las políticas públicas territoriales entienden las intervenciones estatales como el abordaje de un territorio-escenario con intenciones de transformación y un ejercicio de debate y diálogo entre agentes con el ámbito de actuación. Es por ello que, en clave territorial, no resulta viable la construcción de políticas de manera aislada y sectorial.

Las *políticas habitacionales* son vistas como estrategias de inclusión y de integración social, enmarcadas en prácticas de planificación y ordenamiento territorial. Las viviendas son consideradas un bien material y social integrado en un territorio específico y no una unidad aislada (Bettanin *et al.*, 2011). Es necesario repensar políticas a fin de priorizar el valor social de la propiedad sobre su valor de mercado, porque «no hay desarrollo económico posible sin condiciones sociales que garanticen el acceso digno a la vivienda y a las condiciones de habitabilidad» (Rodríguez & Socoloff, 2017, p. 44).

Se concibe al *habitat* en un sentido amplio, abarcando no solo las condiciones habitacionales, sino también el entorno barrial, su relación con la ciudad y factores como «la tenencia segura de la vivienda, el acceso al trabajo decente y los recursos económicos necesarios para la reproducción adecuada de la vida, las protecciones sociales (...), la participación (...), etc.» (Barreto, 2010, p. 176).

El AMSJ es considerada una *ciudad intermedia*, ya que en la República Argentina las ciudades intermedias son definidas a partir del número de habitantes, en el rango comprendido entre los 50 000 y 1 000 000 habitantes.⁴ Además de esta clasificación cuantitativa, en este artículo son concebidas como ciudades con importantes funciones de intermediación entre los territorios locales y regionales, nacionales e, incluso, globales. Así, se constituyen en centros de interacción social, económica y cultural; nodos provisores de bienes y servicios tanto del mismo municipio como de aquellos próximos —sobre los que ejerce cierta influencia—; centros ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales; y nodos que contienen diversos niveles de la administración de gobierno local/regional a través de los cuales se canalizan las demandas de la población y permiten una mayor comprensión del territorio sobre el cual desarrollar políticas más acordes con la realidad territorial. Por esto las ciudades intermedias pueden entenderse como sistemas que, por su menor complejidad, mantienen relaciones territoriales más armónicas con el medio rural y natural; centros más fácilmente gobernables que, inicialmente, permiten una mayor participación ciudadana en su gestión; asentamientos con jerarquías en las que se genera una identidad propia

⁴ Según datos censales, se estima que el AMSJ concentraba en el año 2022 alrededor de 526 000 habitantes, lo que representa aproximadamente al 65 % de la población provincial (Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional San Juan – FAUD-UNSJ, 2023).

con mayor facilidad; territorios que no presentan los problemas ambientales de las megaciudades, lo que se entiende como un potencial de cara a las tendencias de crecimiento urbano; asentamientos con una menor conflictividad social, aunque, por su escala demográfica, también presentan menor diversidad sociocultural; y, por último, territorios que despliegan una menor competitividad económica, lo que supone mayor dificultad de acceso a los principales flujos de información y capital, en comparación con otras ciudades (Blanco Avila, 2024). Gran parte de estas características definen al contexto metropolitano de San Juan en el que se inserta el caso de estudio.

Las ciudades intermedias en Argentina, según proyecciones nacionales, podrían presentar a futuro un crecimiento urbano relativamente mayor que el resto (Presidencia de la Nación & Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda – CIPUV, 2017). En este contexto, se considera relevante el estudio de la dinámica expansiva en ciudades intermedias y, particularmente, en aquellas ciudades intermedias en áreas de interfase de tierras secas como el AMSJ, que afecta el acceso a la tierra, la vivienda y a un hábitat digno, debido a los condicionamientos de la matriz biofísico-ecológico en su configuración territorial.

Frente a la urbanización de áreas naturales y productivas, tal como es evidenciado en el AMSJ, la *interfase* describe el desdibujamiento de los límites entre los sistemas urbano, rural y natural que resulta de la dinámica de expansión urbana, reflejando un territorio en constante construcción. Su análisis permite comprender la singularidad de la producción territorial y las territorialidades híbridas que expresan relaciones de poder (Dalla Torre *et al.*, 2017; González Maraschio, 2012). En América Latina, la construcción de territorios de interfase se explica por la actuación de diversos agentes que, vinculados a la producción de tejido residencial, tienen acceso diferencial a los elementos territoriales, lo que conduce a procesos de exclusión y segregación de grupos vulnerables. En un contexto de tierras secas como las de la interfase del AMSJ bajo estudio, que se caracteriza por presentar limitaciones en el acceso al recurso hídrico y un progresivo avance urbano sobre tierras cultivadas y naturales, resulta fundamental analizar la gestión habitacional estatal como proceso dinamizador de estos territorios.

Las transformaciones arriba descritas permiten pensar en las **fronteras** que se producen y reproducen, entendidas como espacios de contacto que revelan procesos territoriales útiles para identificar las singularidades de dichas áreas. Las fronteras son dinámicas porque abarcan prácticas sociales históricas y actuales, materiales y simbólicas, en diversas escalas de análisis (Dalla Torre & Ghilardi, 2021). Se consideran un instrumento heurístico para analizar fenómenos de fragmentación, diferenciación e integración como los que se suceden en las áreas de interfase estudiadas en este artículo.

Decisiones metodológicas

El desarrollo metodológico implicó la adopción de una perspectiva mayormente cualitativa que combinó técnicas documentales, conversacionales y observacionales. Se seleccionó el AMSJ y, particularmente, el oeste del departamento de Rivadavia, por la expansión urbana que ha mostrado y por representar una de las áreas del aglomerado metropolitano con mayor concentración de construcción de viviendas de operatoria estatal durante el presente siglo. Los datos así lo evidencian. Rivadavia es el departamento del AMSJ en el que mayor cantidad de viviendas se construyeron para familias que residían en asentamientos informales, con el 68 % del total de viviendas construidas en el marco de los planes de erradicación y relocalización de villas desarrollados en la provincia (Sarracina, 2021). Esto da cuenta de la centralidad que tuvo Rivadavia en el proceso de política habitacional estatal y las transformaciones socioespaciales que este supuso. De ahí la relevancia de analizar dicho departamento en profundidad en este artículo.

En un mismo sentido, con el avance urbano sobre tierras cultivadas y naturales Rivadavia sufrió cambios en la apariencia física de su paisaje con una disminución de un 25 % aproximadamente de su cobertura vegetal, así como transformaciones en el uso de la tierra, que pasó de ser fundamentalmente destinada a la producción agrícola a ser comprada para fines habitacionales (Blanco Avila, 2024). Así, durante la primera década del presente siglo, se advirtió una elevada reducción de hectáreas cultivadas destinadas a la producción agrícola bajo red de riego, aproximadamente el 10 % entre los ciclos agrícolas 2000-2001 y 2006-2007 (Ministerio de Planificación e Infraestructura de San Juan – MPeI-SJ, 2015). Posteriormente, entre 2010 y 2021, los valores señalan un aumento en superficie de parcelas urbanas del 35 %, lo que daría cuenta de la conversión de usos rurales de la tierra a urbanos (Blanco Avila, 2024).

Cabe mencionar que los procesos identificados en la interfase del departamento de Rivadavia se enmarcan en un contexto de falta de regulación estatal municipal, situación evidenciada por la mayoría de los informantes. Los agentes gubernamentales, por ejemplo, señalan el impacto de nuevos emprendimientos habitacionales que favorecen la desaparición de las zonas agroproductivas o su afectación debido a la escasa dotación de agua, problemática agravada por la situación de emergencia hídrica que atraviesa la provincia. Así, la interfase es percibida como una zona en transformación y en proceso de consolidación, donde fuertemente se disputan los usos y apropiaciones de sus tierras, y en la que la producción dispersa de tejido residencial protagoniza su paisaje.

Para el desarrollo de la investigación se trabajó críticamente con diversas fuentes secundarias en soporte escrito y gráfico. Se consultaron informes del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan (IPV), datos del Registro Nacional de

Barrios Populares (ReNaBaP), y comunicados de prensa institucional y medios de comunicación locales, para describir los barrios de gestión pública construidos y los relocalizados. Esta información fue complementada con datos georreferenciados de la Unidad de Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno de San Juan (UNIDE) y del IPV para caracterizar el tejido residencial de la interfase estudiada. También, se profundizó en políticas nacionales, provinciales y metropolitanas de planificación y ordenamiento territorial que contextualizan las relocalizaciones, entre los que destacan: el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU) de 2021 y el Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan de 2013, actualizado en 2023.

Se analizaron documentos normativos sobre la regulación de los procesos de urbanización y relocalización locales: Ley 7.491 del 2004 de implementación del Plan Provincial de Vivienda Digna-Techo Seguro, Ley 196-A de 2019 de creación del IPV, Trámite Parlamentario N.º 25 aprobado por la Cámara de Diputados de Argentina en 2009 referido a los procesos de relocalización entre 2005-2009 y el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial presentado en 2022. Estas regulaciones permitieron identificar las estrategias y prácticas gubernamentales en el abordaje de los territorios de interfase, en general, y los situados al oeste de Rivadavia, en particular.

Se desarrollaron encuestas a referentes comunitarios y entrevistas semiestructuradas a informantes clave del sector gubernamental. Las encuestas buscaron comprender las percepciones de la comunidad sobre varios aspectos como características y movilidades residenciales, impactos de la urbanización pública y privada, disponibilidad de equipamientos, servicios e infraestructuras barriales, y transformaciones del paisaje. La muestra no probabilística, de 68 casos, se construyó según la accesibilidad a referentes comunitarios de los barrios en estudio. El procesamiento de datos se basó en la identificación y análisis descriptivo de indicadores centrales. Las siete entrevistas a agentes de gobierno provincial y municipal permitieron analizar la gestión territorial enfocándose en aspectos como las relaciones interinstitucionales dentro del sector gubernamental y con otros actores, los enfoques empleados en el abordaje del territorio y las regulaciones aplicadas. La experiencia de los entrevistados vinculados a áreas de producción urbano-residencial permitió explorar transformaciones recientes en las prácticas de gestión.

Se realizaron observaciones directas limitadas al territorio rivadaviense y se profundizaron en la interfase al oeste departamental. Las tareas de campo permitieron complementar la información vinculada a la caracterización del caso de estudio, obtenida del análisis de fuentes secundarias. A través de guías de observación y fotografías, se registraron usos de la tierra, elementos físicos del paisaje

natural o antropizado, características del tejido residencial y del equipamiento barrial, entre otros.

Finalmente, se aplicaron herramientas informáticas para la georreferenciación de datos espaciales y la construcción de cartografía que permitió representar las dinámicas de movilidad residencial asociadas a los procesos de relocalización analizados. Ello contribuyó en la caracterización de las lógicas de intervención habitacional implementadas por el Estado.

EXPANSIÓN URBANA EN ÁREAS DE INTERFASE DE CIUDADES INTERMEDIAS: EL CASO DEL AMSJ

En un contexto de globalización y economía neoliberal, las ciudades de América Latina transitan un proceso de metropolización que se manifiesta en la conformación de grandes centros urbanos con relevantes carencias de servicios básicos y una gran cantidad de población sin acceso a los principales equipamientos urbanos. Particularmente, en las ciudades intermedias se producen vertiginosos crecimientos con un impacto significativo en la reconfiguración de sus territorios (MPFIPyS-Arg., 2011).

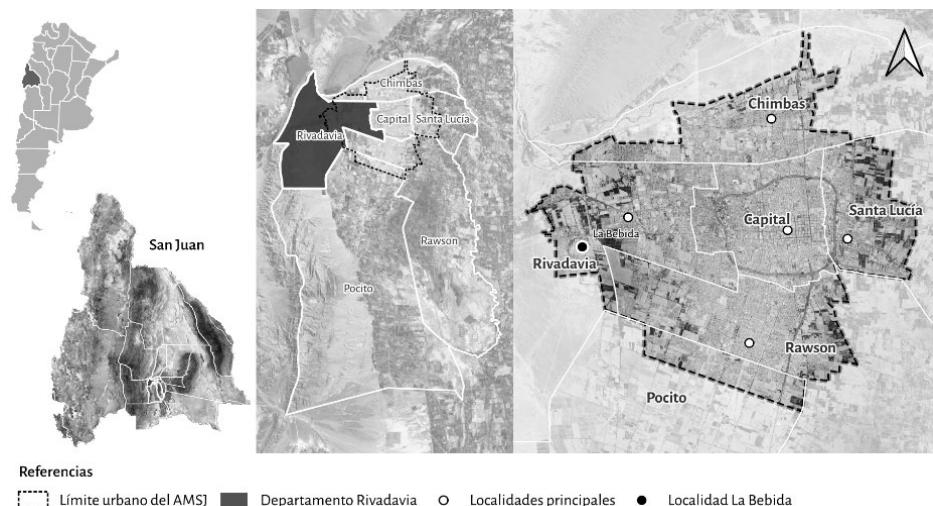
En la provincia de San Juan (Argentina), el AMSJ ha ampliado su extensión avanzando sobre áreas productivas (en dirección este y sur), pedemontanas⁵ (oeste) y de ribera (norte), reduciendo simultáneamente la cobertura vegetal existente en su interior y en el entorno inmediato. Este proceso fue particularmente significativo entre 2013 y 2020, periodo en que la producción habitacional y las mejoras de infraestructura impulsaron la incorporación de nuevas tierras de borde al aglomerado metropolitano, transformando así las áreas rurales productivas y naturales cercanas en receptoras de nuevas urbanizaciones. Según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina (2011), los modos de producción residencial del AMSJ comparten una lógica similar a la de otras ciudades intermedias argentinas. No obstante, este artículo destacará también sus particularidades, centrando el análisis en el caso de estudio: la interfase urbano-rural al oeste del departamento de Rivadavia (AMsj).

⁵ Las áreas pedemontanas refieren a una franja de territorio ubicada en el piedemonte, entre la montaña y la llanura. En el AMSJ las áreas pedemontanas constituyen una zona de transición entre procesos naturales y antrópicos, una zona de interfase de fuerte dinamismo residencial debido al avance de la urbanización sobre su suelo agroproductivo y natural.

La interfase urbano-rural en el oeste de Rivadavia (AMSJ)

El caso de estudio se localiza en la provincia de San Juan, ubicada al oeste de la República Argentina. Frente a las características ambientales de extrema aridez que presenta, el recurso hídrico es central en la estructuración del territorio que se organiza a partir de un sistema de oasis artificiales. Al interior del territorio irrigado de mayor extensión, esto es el valle de Tulum, se localiza el AMSJ conformada por el municipio Capital y su conurbación con las áreas urbanas de los departamentos Chimbás, Santa Lucía, Rivadavia, Rawson y Pocito Norte (ver Figura 1), donde se concentra el 65 % de la población provincial (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Nación Argentina – INDEC, 2022).

Figura 1. Localización del caso de estudio en el contexto provincial y metropolitano



Su estructuración monocéntrica resulta de procesos históricos y contemporáneos que la configuran espacialmente en una aglomeración extensa y discontinua hacia los bordes y, funcionalmente, en un área concentradora —en el distrito central— de edificaciones, servicios de infraestructura, equipamiento urbano, población y actividades económicas. Esta forma de expansión territorial no solo encarece la provisión de servicios, sino que presiona sobre la red de abastecimiento hídrico, avanza sobre el suelo agroproductivo y pedemontano, y contribuye a la fragmentación del territorio (MPEI-SJ, 2015). Asimismo, provoca desequilibrios territoriales derivados de la apropiación desigual del espacio urbano entre los agentes, incidiendo en la estructura espacial y la dinámica social.

Debido a los insuficientes procesos de planificación, la interfase se conforma en un tejido residencial heterogéneo e híbrido en el que la incorporación de tierra

rural se vincula, en algunos casos, a estrategias de promotores que buscan tierras rentables para la inversión privada. En otros, es el Estado el que subsidia intervenciones para atender requerimientos de sectores más vulnerables o, en menor medida, plantea medidas orientadas a sectores medios. Finalmente, otros agentes enfrentan el problema habitacional con sus recursos sin asistencia alguna. Estas acciones no coordinadas generan patrones de ocupación inequitativos y escenarios de fuertes contrastes entre fragmentos de perímetro cerrado y baja densidad, junto a otros de alta densidad y lotes mínimos (Blanco Avila, 2024).

Se selecciona como caso de estudio la interfase urbano-rural del oeste del departamento de Rivadavia, localizado a 7 km al oeste del centro metropolitano y con una superficie de 300 km². En su interior, destaca la localidad La Bebida que, en las últimas décadas, ha experimentado un notable crecimiento urbano caracterizado por su fragmentación, producto de diversas intervenciones. Su abordaje resulta relevante porque representa una zona de expansión urbana impulsada, principalmente, por la producción estatal de viviendas, destinadas mayormente a la reubicación de poblaciones vulnerables en áreas rurales y pedemontanas, con cualidades productivas, ambientales y paisajísticas. En este marco, es posible afirmar que constituye un territorio con fuerte dinamismo en cuanto a la ocupación de la tierra urbana y la legalización de su acceso.

La masividad de las intervenciones estatales en estos territorios señala tanto la permanencia como la intensificación de la expansión metropolitana en territorios de interfase del AMSJ durante los últimos años (FAUD-UNSJ, 2023). Este escenario invita a reflexionar acerca de la insostenibilidad que presenta esta lógica de urbanización en ambientes de tierras secas, como el estudiado.

TEJIDO RESIDENCIAL EN EXPANSIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONALES EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN

Durante décadas, Argentina ha enfrentado un déficit habitacional estructural (Rodulfo & Boselli, 2014). En respuesta a ello, en 2004, el Estado nacional implementó una Política Federal de Vivienda para reactivar la obra pública que mediante un sistema descentralizado permitió que cada provincia —a través de sus Institutos de Vivienda (IPV)— formule, gestione y financie sus propios planes de vivienda.

En este marco, en la provincia de San Juan, el IPV desarrolló varias estrategias para abordar las necesidades habitacionales de diferentes sectores de la población, contribuyendo a la expansión urbana reciente. Por un lado, está el Programa de Asistencia Financiera para la construcción de vivienda dirigido a sectores medios que poseen un terreno. Por otro lado, la operatoria de Demanda Libre atiende a personas con menores ingresos, pero que tienen la capacidad de pagar una cuota

mensual y se inscriben en el padrón permanente y son adjudicadas en sorteos públicos para acceder a terrenos urbanizados y la posterior construcción de la vivienda. Paralelamente, las familias que habitan en situaciones de precariedad y no poseen capacidad de pago suscriben a programas que proponen el mejoramiento barrial o la construcción de nuevas viviendas, como el Programa de Mejoramiento de Barrios y el Proyecto Provincial de Erradicación —sobre el que se profundiza en este artículo—, que también legalizan la tenencia de la tierra y proveen infraestructura básica (Blanco Avila, *et al.*, 2021; Malmod, 2017). Además, existen otras intervenciones asociadas al Programa de Crédito Argentino del Bicentenario, al Banco Hipotecario Nacional y al Régimen del Lote Hogar.⁶ Entre 2004 y 2014, en San Juan se construyeron aproximadamente 19 994 viviendas, equivalente al 35 % del total habitacional ejecutado desde 1976, distribuidas así: 1116 unidades con el Programa de Asistencia Financiera, 13 340 con el programa de Demanda Libre y 5538 destinadas a la erradicación de asentamientos (Sarracina, 2021).

En San Juan, el proceso de metropolización del AMSJ ha sido impulsado, principalmente, por el Estado, mediante la construcción de barrios para sectores populares erradicados y relocalizados hacia áreas de interfase y, en menor medida, barrios para sectores medios y medio-bajos. Estas acciones han condicionado las transformaciones territoriales del aglomerado, promoviendo el avance del mercado como un agente clave en la definición del uso y distribución de la tierra.

En 2021, el IPV encara, en un terreno perteneciente al banco de tierras provincial, un nuevo proyecto hacia el borde suroeste del aglomerado de gran relevancia ya que articula la iniciativa del PNSU y el programa local Suelo Activo, Sueño Cumplido. Destinado a familias de ingresos medios sin terreno ni vivienda propia, busca facilitar el acceso a la tierra urbanizada y asistir financieramente en la construcción de viviendas en zonas previstas para el completamiento urbano (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación Argentina – MDTyH-Arg., 2021). Si bien no es posible aún evaluar su incipiente ejecución, la iniciativa refleja la articulación de políticas públicas entre niveles estatales, la importancia de considerar el acceso a la tierra en el diseño de políticas habitacionales y la necesidad de un sistema de gestión de tierras públicas para completar el tejido urbano de manera integral.

Desde 2015 hasta abril de 2023, San Juan ha mantenido como política de Estado la construcción de viviendas para favorecer el acceso a la vivienda digna. Durante este periodo, se entregaron más de 15 000 viviendas y se encuentran en construcción otras 5000 («San Juan y su fuerte apuesta...», 2023). Esta política cobra

⁶ Este último creado en 2005 para comprar terrenos técnicamente aptos para la construcción de viviendas económicas y el aporte de fondos para su ejecución. Desde noviembre de 2019 depende del IPV.

especial relevancia en territorios de interfase, donde se requiere una articulación efectiva entre políticas habitacionales y de suelo, considerando las particularidades sociales, productivas y ecológicas de estas áreas.

POLÍTICAS DE RELOCALIZACIÓN EN RIVADAVIA, SAN JUAN, ARGENTINA (2004-2022)

Los procesos locales de relocalización habitacional durante el periodo 2004-2022, analizados a continuación, tuvieron un impacto significativo en la configuración del AMSJ. Esta inversión pública para la producción de viviendas ha tenido lugar en terrenos que adquirió el Estado provincial, mayormente afectados al uso rural.

Proyecto de Erradicación y Relocalización de Villas (año 2004)

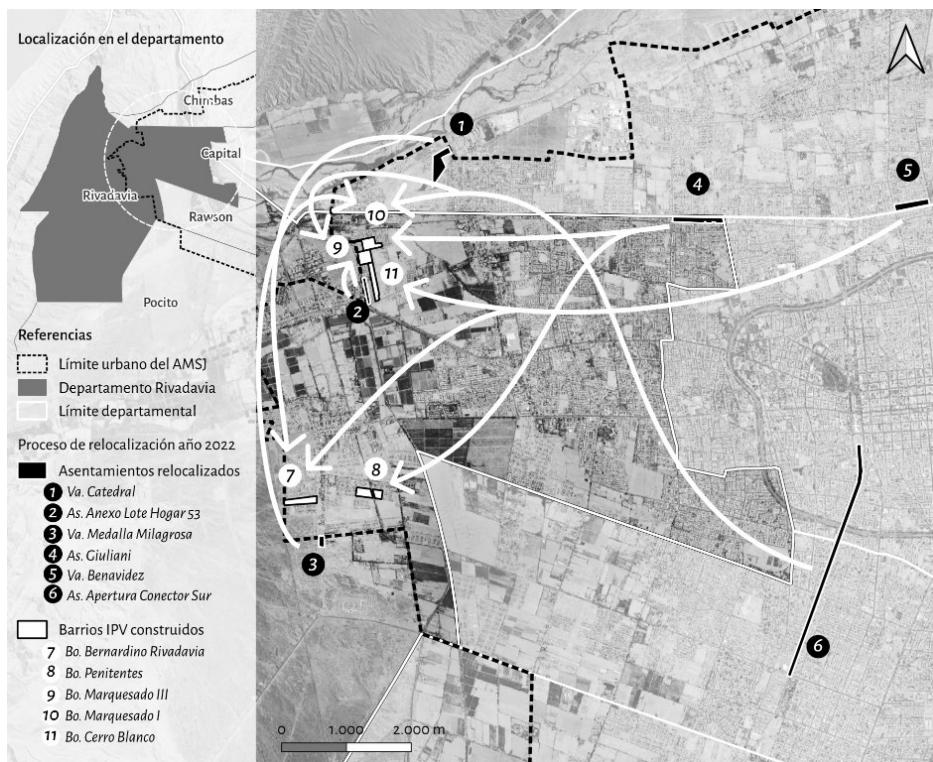
El Plan Provincial Vivienda Digna-Techo Seguro, junto con otras iniciativas vigentes en la época, buscó solucionar la precariedad habitacional en el AMSJ. Mediante la Ley 7.491/2004, el Estado provincial propuso acciones que a corto plazo permitieran la satisfacción del derecho humano básico de acceso a la vivienda en condiciones de seguridad física, sanitaria y jurídica.

El plan incluyó diversos programas y proyectos, como el Proyecto de Erradicación y Relocalización de Villas, desarrollado entre 2004-2015. Este se orientó a la erradicación de 89 villas y asentamientos⁷ del área central del aglomerado donde vivían alrededor de 5570 familias y 27 851 personas en condiciones de pobreza e irregularidad jurídica, y su posterior relocalización en 52 nuevos barrios próximos a las áreas rurales de los bordes del AMSJ (Blanco Avila *et al.*, 2021). Este proceso de movilidad residencial se convirtió en uno de los instrumentos más importantes de redistribución poblacional a escala metropolitana sin precedentes en San Juan. Además de resolver la cuestión habitacional, el proyecto buscó recuperar terrenos remanentes en el tejido urbano capitalino con intención de contribuir a la planificación urbana del AMSJ (Scognamillo *et al.*, 2016). Tal significancia adquirió el proceso iniciado en julio de 2005 que «en menos de dos semanas se cambió la fisonomía de la ciudad de San Juan, corriéndose el radio de pobreza de menos de dos kilómetros a más de cinco respecto del centro comercial de la ciudad» (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2009, p. 3).

⁷ Algunas villas surgieron como respuesta habitacional transitoria tras el terremoto de 1944 que devastó San Juan. Las familias pobres ocuparon terrenos fiscales cercanos a vías férreas, canales de riego y autopistas. En los años noventa, se acrecentaron, especialmente, en terrenos ferroviarios de zonas estratégicas de la ciudad.

Particularmente, en Rivadavia este proceso se inició en 2006 con el traslado de 140 familias residentes en la Villa Benavidez y 51 en la Villa Catedral, ambas del departamento Chimbás, hacia los barrios Bernardino Rivadavia y Cerro Blanco, ejecutados en dicha época por IPV en el departamento de estudio. Mientras que las familias del segundo caso fueron trasladadas en su totalidad al nuevo conjunto barrial, las de Villa Benavidez (419 personas en total) fueron distribuidas en cinco barrios diferentes, solo dos de ellos en Rivadavia.

Figura 2. Trayectoria residencial del proceso de relocalización en 2006-2008 en Rivadavia



Entre 2007 y 2008, se relocalizaron 644 familias que residían en 325 viviendas ubicadas en diez asentamientos y villas⁸ de Rivadavia hacia cuatro barrios de operatoria estatal construidos a tal fin en la interfase oeste del departamento (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2009). Entre los barrios populares rivadavienses

⁸ Villas y asentamientos aluden a espacios habitacionales precarios de familias en situaciones de vulnerabilidad, constituidos por ocupación de tierras vacantes ante el desarrollo urbano. Las villas refieren a organizaciones más antiguas y consolidadas, y los asentamientos son más recientes, poscrisis años noventa (Jauri & Yacovino, 2011), orientados a la regularización de la tierra y la integración urbana (Cravino & Vommaro, 2018).

se encuentran Villa Anexo Lote Hogar 53, Asentamiento Coll, Asentamiento La Esperanza, Asentamiento Giuliani y Villa Medalla Milagrosa. Todas estas familias fueron erradicadas y relocalizadas en los barrios Marquesado I, Marquesado II, Marquesado III y Penitentes. Se dio así un proceso de redistribución poblacional tanto interdepartamental (Chimbas-Rivadavia) como intradepartamental (al interior de Rivadavia) (ver Figura 2).

Destaca que gran parte de las familias relocalizadas en Rivadavia residían en barrios populares autoconstruidos en el mismo departamento, solo alrededor del 25 % de estas provenían de Chimbas. Si bien esto podría indicar la consideración de las trayectorias cotidianas de las familias rivadavienses en el diseño de la política, no sucede lo mismo con todas las familias relocalizadas. Al respecto, los agentes entrevistados indican que una falencia del plan fue la desestimación de la cercanía entre los lugares de origen y destino de las familias a relocalizar, a pesar de los abordajes sociales realizados.

El proceso de erradicación fue organizado en dos etapas, la primera incluyó un abordaje social centrado en un diagnóstico de la población destinataria para identificar problemáticas sociales y construir perfiles de destinatarios (Cardozo Balza, 2014). Esto implicó el acercamiento con la población a través de trabajadores/as sociales de IPV y líderes barriales. También significó un abordaje administrativo que incluyó el sorteo de ubicación en el nuevo barrio. La segunda etapa consistió en la preparación de la erradicación y en la erradicación propiamente dicha, que involucró diversos organismos estatales para el traslado de cada familia, su recepción en destino y la demolición de sus viviendas en los asentamientos. La recepción en el lugar de destino incluyó una capacitación sobre higiene personal y la advertencia acerca de la prohibición del uso del adobe y caña en las construcciones (Scognamillo *et al.*, 2016).

Por lo expuesto, este proyecto de erradicación y relocalización aparece como una posibilidad para las familias de residir en una vivienda sismorresistente, con acceso a servicios básicos, con un sector sanitario adecuado y en el interior de la vivienda, que significan mejoras edilicias y benefician su calidad de vida. Asimismo, en las encuestas realizadas, los agentes comunitarios describen como positivos los impactos asociados a la construcción de barrios, porque estiman que tales obras redundan en la posibilidad de acceder a nuevos servicios, equipamientos o bienes en el entorno barrial, así como en el mejoramiento de la calidad de aquellos existentes. Lo expuesto se manifiesta en expresiones tales como:

... al construir más barrios se solucionaron algunas problemáticas de muchos años, por ejemplo, el transporte público.

... al haber más barrios también hay más servicios y comercio cercano.

... [la construcción de nuevos conjuntos residenciales] ayuda a una mejor infraestructura de la zona, más calles asfaltadas, mayor movimiento en todas las zonas aledañas.

Sin embargo, para las familias también significa la pérdida de la centralidad del sitio que habitaban antes de la relocalización, dado que las villas estaban ubicadas en zonas más céntricas.⁹ Sus lugares de residencia previo a la relocalización, si bien presentaban deficiencias en la provisión y/o calidad de los servicios de infraestructura y saneamiento, se caracterizaban por su accesibilidad a servicios públicos y equipamiento urbano, su cercanía a lugares de empleo, y a sus redes familiares y vecinales, fundamentales para sus estrategias de supervivencia cotidianas. Por lo tanto, las condiciones de localización periférica de sus nuevas viviendas plantearon nuevos desafíos vinculados a la calidad del hábitat cotidiano. Además, en su nuevo lugar de residencia debían pagar por el acceso a los servicios básicos, siendo sus ingresos muy escasos y provenientes de empleos no registrados; lo que generó situaciones de segregación. Se identifica, además, una insuficiencia de equipamiento urbano y espacios verdes, que acentuó condiciones de fragmentación socioespacial (Jofré & Sarracina, 2014).

Interesa también destacar otros dos aspectos: primero, el traslado de familias hacia una nueva localización desvinculada de sus trayectorias cotidianas y su reubicación en barrios destinados a familias con igual origen social; y, segundo, la ubicación de la mayoría de los nuevos conjuntos residenciales en sectores de borde metropolitano. Esto afectó el mantenimiento de las redes de proximidad, significando una gran pérdida en el capital social familiar. Justamente, la vida barrial en territorios urbanos deficitarios es una «extensión de la vida doméstica como el sustento de importantes redes sociales de intercambios, que contribuyen a la sobrevivencia» (Barreto, 2010, p. 178). Asimismo, la concentración de familias de similar origen social favoreció la homogeneización de la población trasladada, esto es, su relocalización solo les permitió vincularse con otros en iguales situaciones de exclusión y pobreza, agudizando estas condiciones. Además, se produjo una fragmentación en el territorio receptor de los nuevos barrios, al no existir un acompañamiento estatal que favorezca procesos de inserción social y la construcción de comunidad entre los nuevos y los antiguos residentes de la zona (Scognamillo *et al.*, 2016).

⁹ A continuación, se sintetizan algunas percepciones de los vecinos/as respecto de las posibilidades y limitaciones que plantearon los proyectos de relocalización, recuperadas en una de las fuentes documentales oficiales analizadas:

Los nuevos habitantes manifestaron que la experiencia de traslado fue positiva. Con ella, la posibilidad de residir en la vivienda prometida se hizo tangible, aunque siempre queda la nostalgia por la buena ubicación perdida, a pesar de la miseria. En general, encontraron seguridad y mayores comodidades en la nueva vivienda, como agua potable y caliente, baño interior y una construcción resistente a sismos (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2009, p. 3).

Al respecto, uno de los testimonios gubernamentales considera que uno de los conjuntos barriales se constituyó «en un gran lunar lleno de pobreza y desvinculado de los centros departamentales» (Luis, secretario técnico del Tribunal de Tasaciones del Gobierno de San Juan, comunicación personal, 29 de junio de 2022).

Por otro lado, es importante mencionar que las familias relocalizadas experimentaron un cambio significativo en su situación legal. Pasaron de ser ocupantes informales de la tierra, con la incertidumbre y vulnerabilidad que esto conlleva, a formar parte de un proceso de legalización. Esto les otorgó mayor seguridad jurídica sobre la propiedad, así como les proporcionó una sensación de estabilidad y legitimidad en su relación con el territorio. Este cambio no solo fue jurídico, sino también social, ya que con el acceso a la vivienda pudieron disponer de algunos servicios públicos que anteriormente no tenían, como se mencionó antes.

Los procesos de erradicación significaron, además, la recuperación de espacios urbanos estratégicos, caracterizados por su alto valor inmobiliario y disponibilidad de servicios básicos y equipamiento consolidados, que se constituyen en áreas de interés prioritario para el Estado provincial dada la posibilidad de convertirse en proyectos de inversión rentables. Esta dinámica motivó la demolición de las viviendas precarias y su reemplazo por desarrollos inmobiliarios que generan externalidades aprovechadas por el mercado. Asimismo, el despliegue de obras infraestructurales y de conectividad que acompañan la política habitacional analizada provocó que diversos agentes inmobiliarios centraran su atención en áreas de interfase metropolitano que antes eran desestimadas. Lo expuesto es percibido por los agentes comunitarios encuestados en expresiones tales como «[la construcción de barrios] pone en valor el sector» y «elevan la calidad de la zona que estaba muy estancada». Así, la captación privada de las plusvalías generadas evidencia una tensión entre la planificación estatal destinada a sectores populares y la apropiación selectiva de los beneficios urbano-territoriales resultantes de las prácticas estatales por parte de agentes económicos vinculados al desarrollo urbano.

Entonces, sin negar la relevancia que tuvo la política de producción residencial en la disminución del déficit cuantitativo habitacional y en ciertas mejoras en la calidad de vida de las familias destinatarias, la estrategia de erradicación-relocalización en el abordaje de la informalidad urbana y la tenencia irregular de la tierra favoreció la ruptura del tejido social y la fragmentación del tejido residencial. Este escenario perjudicó la inserción laboral de las familias relocalizadas, el acceso a bienes y servicios urbanos, y derivó en procesos de segregación material y simbólica. Esto se debe a que la producción residencial de gestión pública ha sido planteada como mecanismo de integración al mercado más que como derecho universal de habitar. El hábitat como el ámbito donde «la trama de vida se gesta en el espacio» (Echevarría, 2003, p. 22) da cuenta de la relevancia que adquieren las redes que

construyen los grupos sociales para hacer posible la vida, y son estas las que se ven transformadas en las relocalizaciones.

La prevalencia de una lógica mercantil en las prácticas estatales, más allá de la búsqueda por mejorar las condiciones de habitabilidad, tiene que ver con que estas políticas se despliegan en el campo de disputas entre agentes por la apropiación del espacio, donde tanto el territorio disputado como los beneficios que de este emergen, se dirimen según el capital que cada agente posee (Castilla *et al.*, 2011).

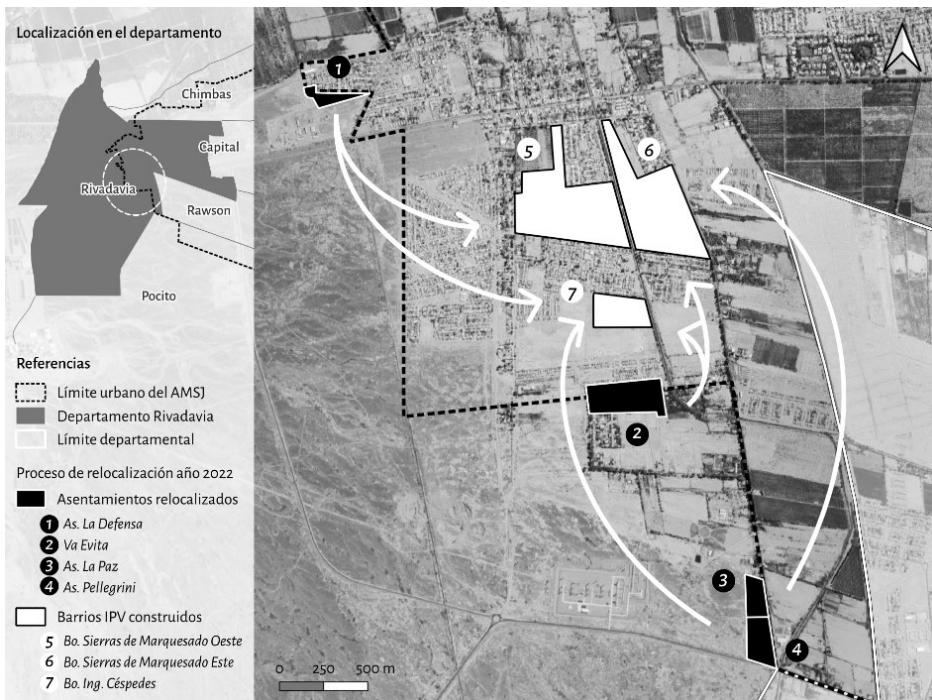
Proyecto de Relocalización (año 2022)

Como respuesta a los daños ocasionados por el terremoto de enero de 2021 y las torrenciales lluvias estivales que desencadenaron bajadas de crecientes e inundaciones en Rivadavia, tiene lugar un nuevo proceso de relocalización en su interfase oeste. Tales eventos tuvieron un impacto significativo en los asentamientos populares de la localidad de La Bebida, provocando el colapso de los medios de vida de las comunidades residentes.

En este contexto, IPV a través del financiamiento nacional, construye los barrios Sierras de Marquesado e Ingeniero Céspedes para dar respuesta a la demanda habitacional de las familias damnificadas de los asentamientos Pellegrini, La Paz, Evita y La Defensa (ver Figura 3). Con un total de 725 viviendas distribuidas en el barrio Sierras de Marquesado y 112 en el barrio Ing. Céspedes, las unidades cuentan con la totalidad de servicios de infraestructura y termotanques solares, a fin de fomentar el uso hogareño de energías alternativas. Asimismo, las casas prevén su ampliación y están adaptadas a personas con discapacidad motriz («El IPV licitará la construcción...», 2021).

Referido al equipamiento urbano, durante los próximos meses se iniciaría la construcción de un Centro Integrador Comunitario, único en la localidad, que ofrecerá atención primaria de salud, prácticas deportivas, talleres laborales y servicios relacionados con adicciones, género y diversidad. Este espacio busca fomentar el desarrollo socioeconómico y la integración comunitaria («El Barrio Sierras de Marquesado...», 2023). Asimismo, ambos barrios están involucrados en un programa ambiental que trabaja con la población en la forestación y el cuidado de los jardines y espacios públicos, el tratamiento del agua y de los residuos domiciliarios («Inició el abordaje ambiental de los...», 2022).

Según comentan los agentes entrevistados, en contraposición al proyecto de erradicación de 2004, el proceso de relocalización realizado en La Bebida acercó aproximadamente 2 km a las comunidades de los asentamientos al centro distrital. Si bien la escala de la intervención es similar a la mencionada a principios de siglo, la población fue trasladada hacia un área de la localidad que tiene mejor acceso a bienes y servicios. Respecto a las diferencias entre ambos procesos, uno de los agentes gubernamentales de IPV entrevistado menciona:

Figura 3. Trayectoria residencial del proceso de relocalización en 2022 en Rivadavia

Los trasladados también se tiene[n] que pensar no solo en términos cuantitativos, es decir, esos 2 km pueden ser hacia un lado que facilite sus circuitos cotidianos o todo lo contrario. En este caso, fue hacia el centro de la localidad. Un caso bien diferente es cuando se trasladan de un departamento a otro, donde el tejido social se rompe, eso es un caos (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

Esta zona, donde además se están realizando obras de infraestructura para otras urbanizaciones estatales, se presenta como un espacio profundamente transformado por las acciones del IPV. Según la percepción de los agentes municipales, estas prácticas han generado una notable modificación del paisaje y la dinámica del lugar sin considerar los impactos sociales y ecológicos que este cambio podría acarrear (ver Figura 4). La relevancia de tales iniciativas estatales queda expresada en testimonios tales como «nada empuja más la silueta de la ciudad que la vivienda» (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

Al respecto, también los agentes comunitarios encuestados expresan que la implantación de las áreas residenciales no es adecuadamente planificada:

Figura 4. Paisaje de interfase donde se relocalizaron asentamientos en los barrios Ing. Céspedes y Sierras de Marquesado



Fuente: «El IPV licitará la construcción...» (2021) y «Del terremoto a la palabra cumplida» (2022).

Hay mucha falta de planificación y desconocimiento.

... no están pensadas [tales intervenciones] lo suficiente.

... no hay una buena planificación de la cual la zona se ve sobre poblada y no hay escuelas, puestos de salud y comisarías para contener toda la zona.

... se construyen y diseñan sin relación con su entorno, sin servicios o sin espacios de desarrollo humano y social.

En consecuencia, los agentes comunitarios consideran que la construcción de viviendas en la localidad implicaría tanto la disminución en la calidad de los servicios públicos actuales como en la disponibilidad de acceso a diversos equipamientos. Esto queda expuesto en testimonios tales como:

Está subdimensionado el ramal de cloacas y de agua potable. Entonces se tapan las cloacas y en verano tenemos poca presión de agua potable. Lo mismo pasa con las líneas de los colectivos, los colectivos se llenan con mayor facilidad al no tener más unidades disponibles.

Ruptura y continuidades en las políticas habitacionales

En el análisis histórico, la construcción de viviendas de gestión estatal ha sido el principal factor en la urbanización dispersa y discontinua del AMSJ (MPFIPyS-Arg., 2011). La política habitacional provincial de principios de siglo impulsó la edificación de conjuntos residenciales en áreas de interfase, generalmente despreciadas por el sector inmobiliario, y en terrenos de menor valor. Esta acción incentivó la especulación inmobiliaria debido a la provisión de servicios e infraestructura estatal y generó, con la valorización de sus tierras urbanas, el cambio en su uso, desplazando actividades agroproductivas por urbanas.

Asimismo, los procesos de erradicación y relocalización han colaborado con la producción y reproducción de fronteras materiales y simbólicas en los territorios estudiados, según mencionan las personas encuestadas. Una de estas vinculada con la pérdida de corresidencia familiar y el deterioro de vínculos vecinales y comunitarios preexistentes, según señalan vecinos/as con frases como «falta de unión en vecinos», «falta vínculo con los otros barrios», «estamos aislados» y «si tuviera que cambiarme de casa elegiría según la cercanía a mi familia y lugar de trabajo o escuela de los niños». Además, la reubicación provocó conflictos y, en muchos casos, acrecentó la discriminación hacia los nuevos habitantes que, considerados extraños/as y una posible amenaza, fueron estigmatizados/as, según manifiesta uno de los agentes entrevistados:

En un relevamiento que realicé, los pobladores de siempre me menciona[ro]n los problemas de inseguridad que había en el área, aparentemente, a partir de la presencia de nuevos pobladores que son adjudicatarios de casas IPV. Pienso que son algunos grupos nomás los que se manejan mal, mientras que el resto es gente trabajadora, pero afecta la imagen de todo el barrio (Luis, secretario técnico del Tribunal de Tasaciones del Gobierno de San Juan, comunicación personal, 29 de junio de 2022).

Esto se acentuó aún más en áreas al interior del departamento donde coexisten barrios de operatoria estatal y barrios cerrados de gestión privada, y la polarización social en torno al hábitat residencial es fuertemente evidenciada. La falta de políticas que atiendan estos aspectos llevó a la multiplicación de fronteras intradepartamentales e interbarriales.

A lo largo del periodo estudiado, se registraron cambios en las formas de diseñar e implementar las políticas habitacionales. En un inicio, se pensaba en la necesidad de la vivienda como una prioridad ante las ocupaciones informales de tierra en las áreas centrales de los municipios del AMSJ, la construcción de viviendas precarias y la conformación de asentamientos informales precarios. En este contexto, se priorizó la construcción de viviendas donde el Estado pudiera adquirir un terreno, sin tener presente su localización, el entorno, las cercanías ni la infraestructura disponible. Entonces, esta necesidad habitacional supuso erradicar a las personas de sus lugares de residencia y trasladarlas a otros departamentos y/o localidades alejadas, generando importantes costos económicos y sociales.

Tras entender la tierra como un bien social irreproducible que debe ser accesible, la producción residencial en los últimos años ha dejado de centrarse en la mera construcción de viviendas para pensar en la generación de hábitat, que considera las cercanías de la vivienda y la localización del barrio en la localidad, según indican algunos agentes gubernamentales. Si bien este cambio de paradigma aún «no logra ser bajado a la gestión de procesos», como menciona uno de los agentes gubernamentales entrevistados (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022), marca un cambio respecto a las políticas habitacionales de principios de siglo, así como la hoja de ruta a seguir. La superación del tradicional paradigma ha promovido algunas transformaciones en las políticas implementadas: se indaga en las necesidades de las personas destinatarias, se repiensan las percepciones de agentes gubernamentales respecto a las políticas habitacionales y los ciudadanos con necesidad de vivienda, entre otros.

En consecuencia, el derecho a la vivienda deja de ser reducido al acceso a un techo para pensarse también en la infraestructura urbana sobre la que se asienta: el acceso a servicios básicos, a infraestructura, transporte público, espacios verdes,

etc. Se identifica la intención por superar la mirada reduccionista centrada en la construcción de viviendas, debate que se pone en la agenda pública nacional y local durante los últimos años, y motiva la revisión de las políticas habitacionales de principios de siglo.

La Ley 196-A/2019 de creación del IPV en San Juan, si bien aboga por una «política provincial de la vivienda en relación con los planes de desarrollo nacional, regional y local» (art. 3, inc. a), enfatiza en el carácter autárquico de la repartición y en su relación con el Poder Ejecutivo, sin referir a la necesaria coordinación con los organismos estatales encargados de la planificación y ordenamiento provincial. Al respecto, uno de los agentes del gobierno provincial menciona que «cuando el IPV interviene, interviene; es una topadora» (Luis, secretario técnico del Tribunal de Tasaciones del Gobierno de San Juan, comunicación personal, 29 de junio de 2022). Paralelamente, los entrevistados identifican tensiones en la gestión gubernamental, observables en la difícil articulación de las escalas analíticas con las que trabaja cada repartición y en la demanda de tiempo que precisan. Esto ha redundado en el progresivo desdibujamiento del rol planificador de algunos agentes y la focalización de sus prácticas en actuaciones burocráticas, según refieren agentes provinciales pertenecientes a DPDU al decir que «los ordenamientos hay que irlos revisando bastante seguido y es muy duro porque no damos abasto» (Jacqueline, directora de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano, comunicación personal, 26 de julio de 2022). Esta desarticulación se traduce, espacialmente, en la ampliación del límite urbano de máximo crecimiento en el 2014, a raíz de los procesos de relocalización analizados. Esta actuación no solo reduce o elimina tierras productivas, sino que incorpora tierra urbana al aglomerado con grandes deficiencias en el acceso a servicios básicos. Esto grafica un escenario en donde «la planificación suele ir detrás de lo que IPV hace», según manifiestan agentes del gobierno provincial (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

La acentuación de estos desequilibrios en la interfase ha promovido, en los últimos años, avanzar en la articulación entre agentes de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU) e IPV, para coordinar las acciones de producción urbana de tejido residencial. Esto significa mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos, eficacia de las políticas implementadas y sostenibilidad de las iniciativas de la gestión pública.

Agentes gubernamentales de DPDU reflexionan acerca de la importancia de considerar no solo el precio de la tierra, sino también el costo económico y financiero que implica la provisión de equipamientos y servicios urbanos en áreas de interfase, y el costo social que conlleva su inexistencia en la calidad del hábitat.

Sobre esto, uno menciona: «No se dimensionan los problemas que eso trae aparejado no solo en cuanto al riesgo ambiental, sino en términos sociales, por ejemplo, barrios que no tienen agua. ¿Para qué aumentar problemas?» (Jacqueline, directora de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano, comunicación personal, 26 de julio de 2022). A este respecto, se agrega la importancia de planificar las etapas constructivas de modo tal que se eviten desfasajes entre la entrega de las viviendas y los equipamientos, cuestión que es manifestada por algunos agentes comunitarios encuestados.

Además, en los últimos años se han incluido soluciones habitacionales que atienden las particularidades de personas con discapacidad, así como la posibilidad de ampliar la vivienda en función del crecimiento familiar. Sin embargo, aún es posible identificar el predominio de la mirada técnica, coyuntural y, entonces, parcial del problema, por sobre las percepciones y necesidades de las poblaciones destinatarias, insuficientemente escuchadas, según informan tanto agentes comunitarios encuestados como agentes gubernamentales entrevistados, respectivamente: «Hay que escuchar las necesidades del vecino», y

hacer instancias participativas sería lo ideal, pero requieren tiempo y amalgamamientos y se va a tal velocidad en el día a día que no son posibles. Además, después es muy difícil manejar la expectativa generada por la comunidad. Entonces, ¿para qué se abre la puerta si no se tiene después la capacidad para responder a una demanda que la comunidad puede plantear? (Alexander, jefe del Departamento Planificación, Proyecto e Investigación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

Entonces, queda pendiente avanzar sobre soluciones habitacionales socialmente construidas y acordadas. Al respecto, vecinos/as encuestados indican no haber sido convocados/as a participar en los procesos de planificación territorial, aunque marcan su interés por ser parte de la gestión del territorio: «Hay que escuchar las necesidades del vecino». Incluso su involucramiento, aunque requiere avanzar en torno al fortalecimiento o creación de capacidades gubernamentales específicas, supone el diseño de procesos más adecuados a la realidad local y sostenibles en el tiempo, tal como expresa un vecino encuestado: «Es fundamental la participación vecinal para que los cambios sean más efectivos y perdurables.

REFLEXIONES FINALES

A partir de lo expuesto en el documento se ha evidenciado con claridad que las políticas de construcción de viviendas de gestión estatal desarrolladas durante el siglo XXI han sido el principal factor de crecimiento urbano del AMSJ.

Pueden identificarse dos etapas en las políticas públicas de vivienda implementadas en la provincia de San Juan: la primera hasta mediados de la década del 2010 y la segunda en la última década. Estas políticas, en general, permitieron el acceso a la tierra por parte de las poblaciones de menores ingresos, así como la disminución del número de asentamientos informales y villas. Entonces, en cierto sentido, brindaron seguridad en cuanto a propiedad de la tierra y mejores condiciones de vida asociadas a la tenencia de una vivienda como sinónimo de mejoras en la habitabilidad. Esto fue mucho más evidente en el AMSJ, en general, y en localidad de La Bebida, interfase oeste del departamento de Rivadavia, en particular.

Más allá de las similitudes y diferencias identificadas entre las políticas analizadas, se mantiene un patrón compartido: la expansión de la ciudad hacia áreas de interfase en profunda transformación, lo que produce territorios con carencias de equipamiento y servicios esenciales y, por lo tanto, conforma hábitats deficitarios, hábitats insuficientes para quienes allí residen, muy alejados de ser hábitats dignos.

También, ocurre una diversificación del tejido social, pero que no siempre implica una mayor convivencia social, sino la generación de nuevas fronteras intraurbanas y la acentuación de procesos de segregación socioespacial. Por tanto, es fundamental reflexionar sobre las consecuencias materiales y simbólicas generadas por las políticas habitacionales. En ello destaca la importancia de la articulación entre las escalas de análisis territorial involucradas: cómo se piensa cada barrio y cómo se los vincula para contribuir a la integración social de quienes habitan las interfaces de ciudades intermedias como el AMSJ.

Asimismo, es fundamental considerar el compromiso del Estado frente a la provisión de servicios públicos que asegure, junto a la vivienda, el acceso a un hábitat digno de las poblaciones destinatarias, lo cual es aún una práctica pendiente. Las políticas habitacionales en áreas de interfase han logrado una producción masiva de viviendas, pero no la mejora integral de las condiciones de vida de las personas residentes. En consecuencia, es necesario avanzar en la implementación de iniciativas estatales que lo aseguren sin la necesidad del desarraigo que significan los procesos de erradicación de barrios informales y villas, y la relocalización, más o menos forzada, de sus habitantes. Entonces, se precisan políticas que establezcan conexiones entre las diversas formas de habitar de los grupos sociales que residen la ciudad, y que busquen una construcción colectiva de la misma, evitando el dominio del mercado inmobiliario. En este sentido se considera que la interfase, con su escala intermedia —que permite la articulación entre municipios y entre estos y el nivel provincial, así como entre las dimensiones urbana, rural y natural—, constituye un territorio que permite reflexionar y pensar prácticas de planificación del hábitat que permitan superar las limitaciones existentes entre los abordajes macro o micro.

La regulación y la planificación de los territorios en la provincia de San Juan siguen siendo débiles al no existir aún una ley provincial de ordenamiento territorial y usos del suelo que coordine las transformaciones de forma más equitativa, y en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes y la sostenibilidad de sus lugares de residencia. Al momento, se ha avanzado con herramientas de gestión importantes, como los planes de ordenamiento territorial provincial y municipales, que necesitan ser aplicadas y trabajadas en profundidad en cada situación y con la comunidad. Aún queda pendiente profundizar en el estudio de las particularidades que adquieren los territorios de interfase en tierras secas como los estudiados en el AMSJ, así como en la elaboración de unidades de gestión territorial que los incorporen. Además, las políticas públicas de carácter territorial podrían tender hacia un enfoque integral incorporando la interfase en la definición de unidades de gestión territorial, a través de la identificación y análisis de las fronteras producidas.

A partir de lo expuesto, este artículo busca contribuir al conocimiento sobre el papel central del Estado en el acceso a la vivienda, la tierra y a un hábitat digno para las poblaciones más vulnerables. También pretende enriquecer las discusiones sobre la construcción de territorios democráticos y sostenibles que promuevan la justicia social y ambiental en áreas de interfase de ciudades intermedias latinoamericanas.

REFERENCIAS

- Blanco Avila, A. M., Sales, R., & Dalla Torre, J. (2021). Fronteras como herramienta metodológica para comprender territorios de interfaz en tierras secas. *Revista de Urbanismo*, (44), 166-181. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.60134>
- Blanco Avila, A. M. (2024). *Producción de territorios de interfase en tierras secas durante la última década. Aportes al ordenamiento territorial sostenible del Área Metropolitana de San Juan* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de San Juan].
- Balerdi, S. (2021). Gestión estatal del hábitat y segregación residencial. Incertidumbre, participación y reclamo en un conflicto habitacional. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 30(30), 35-54. <https://doi.org/10.30972/crn.30304925>
- Barreto, M. A. (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 INVÍ*, 25(69), 161-187. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVÍ/article/view/62337>
- Bettanin, C., Ferme N., & Ostuni, F. (2011). La cuestión del habitar. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky & M.C. Rodríguez (Comps.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp.173-205). Café de las Ciudades.
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2009). *Trámite Parlamentario N.º 25. Expediente 1535-D-2009*. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=1535-D-2009>

- Cámara de Diputados Provincial. (2004). *Ley 7.941. Implementación del Plan Provincial Vivienda Digna - Techo Seguro. 17 junio de 2004 (San Juan, Argentina)*. Cámara de Diputados Provincial. https://digestosanjuan.gob.ar/digesto/detalle_ley/a23f11a6-d80d-408b-b011-8656aa5e53a7
- Cámara de diputados Provincial. (2019). *Ley 196-A. Creación del Instituto Provincial de la Vivienda de San Juan. 14 de julio de 1978 (San Juan, Argentina)*. Cámara de diputados de San Juan. <https://www.digestosanjuan.gob.ar/Leyes/5381/LP-196-A.PDF>
- Canestraro, M. L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). Estudios Socioterritoriales. *Revista de Geografía*, (20), 57-74. <https://www.scielo.org.ar/pdf/esso/v20/v20a05.pdf>
- Cardozo Balza, C. (4-6 de noviembre de 2014). *Plan de Erradicación de villas y la recuperación de espacios urbanos de San Juan* [Ponencia]. Congreso de Ingeniería 2014 «Construyendo un futuro regional sostenible», Buenos Aires, Argentina.
- Castilla, A. M., Eloisa, M., Crocco, É., & Garcés, C. (2011). Los relocalizados: ¿sobrevivientes en la frontera urbana? *Revista de Ciencias Sociales y Humanas (RevIISE)*, 2(2), 39-48. <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/20>
- Cravino, M. C., & Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población & Sociedad*, 25(2), 1-27. <http://doi.org/10.19137/pys-2018-250201>
- Dalla Torre, J., Sales, R., Esteves, M., & Ghilardi, M. (2017). Las particularidades de las fronteras urbano-rural en el ordenamiento territorial. *Actas de las V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial y VII Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial de la UNCuyo*, 50-61. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10847/02e2dallatorresestevesghilardi.pdf
- Dalla Torre, J., & Ghilardi, M. (2021). Espacios urbanos de frontera e integración social, un abordaje a través del espacio público. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(3), 963-999. <https://doi.org/10.24201/edu.v36i3.1992>
- «Del terremoto a la palabra cumplida: la cronología de la relocalización histórica». (7 de noviembre de 2022). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob.ar/prensa/2022-11-07/45190-del-terremoto-a-la-palabra-cumplida-la-cronologia-de-la-relocalizacion-historica>
- Echevarría, M. C. (29-31 de octubre de 2003). *Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el viviendismo* [Ponencia]. Seminario «La construcción del hábitat popular: Experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas», Universidad La Gran Colombia.
- «El Barrio Sierras de Marquesado tendrá un Centro Integrador Comunitario». (22 de agosto de 2023). *Diario Huarpe*. <https://www.diariohuarpe.com/nota/con-fondos-nacionales-construiran-un-cic-en-el-barrio-sierras-de-marquesado-2023822600>
- «El IPV licitará la construcción de dos barrios en Rivadavia». (3 de febrero de 2021). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob.ar/prensa/2021-02-03/45191-el-ipv-licitara-la-construccion-de-dos-barrios-en-rivadavia>

- ar/planificacion-e-infraestructura/2021-02-03/29292-el-ipv-licitara-la-construcción-de-dos-barrios-en-rivadavia
- Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño – FAUD-UNSJ. (2023). *Actualización PLAM SJ: Plan de ordenamiento territorial para el Área Metropolitana de San Juan*. Editorial UNSJ.
- González Maraschio, F. (2012). Identidades y conflictividades en territorios de frontera rural-urbana. *EUTOPIA, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (3), 95-115. <https://doi.org/10.17141/eutopia.3.2011.1021>
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- «Inició el abordaje ambiental de los barrios Sierras de Marquesado e Ingeniero Céspedes». (1 de diciembre de 2022). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob.ar/ambiente-y-desarrollo-sustentable/2022-12-01/45804-inicio-el-abordaje-ambiental-de-los-barrios-sierras-de-marquesado-e-ingenero-cespedes>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Nación Argentina – INDEC. (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (Resultados provisionales)*. INDEC.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A, Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jauri, N., & Yacovino, M. P. (2011). Villas y asentamientos: genealogía. *Ciudades*, (89), 16-22. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/191630/CONICET_Digital_Nro.dab2e01d-25a5-4de5-a230-c3cde7a3d5f4_B.pdf
- Jofré, R., & Sarracina, A. (2014). Nuevas configuraciones territoriales en el borde suroeste de la ciudad de San Juan como resultado de la aplicación de políticas habitacionales. *Revista Proyección*, (16), 130-149. <https://bdigital.uncu.edu.ar/7854>
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Gimenez Hutton, T., Rodriguez, S., & Ferlicca, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>
- Malmod, A. (2017). *Desafíos del crecimiento urbano periférico. El caso de la ciudad de San Juan, Argentina* [Tesis doctoral, Universidad de Mendoza].
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación Argentina – MDTyH-Arg. (2021). *Plan Nacional de Suelo Urbano*. MDTyH-Arg. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>
- Ministerio de Planificación e Infraestructura de San Juan – MPel-SJ. (2013). *Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan*. Subsecretaría de Planificación Territorial. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_ordenamiento_territorial_del_area_metropolitana_de_san_juan_documento_final_abril_de_2013_.pdf
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina – MPFIPyS-Arg. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*

- Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Urbanización.* Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
- Presidencia de la Nación & Centro de Investigaciones de Políticas Urbanas y de Vivienda – CIPUV. (2017). *Argentina 2030: Diagnóstico sobre Ciudades y Desarrollo Urbano.* Presidencia de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/doc_diagnostico_ciudades_2030_1.pdf
- Rodríguez, M. F., & Socoloff, I. C. (2017). El acceso a la vivienda: un desafío pendiente en la agenda estatal. En J. C. Junio (Comp.), *Derechos sitiados: redefiniciones de lo público en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 27-45). Ediciones del CCC.
- Rodulfo, M. B., & 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. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.ddph>
- «San Juan y su fuerte apuesta a la construcción de viviendas». (7 de abril de 2023). *Servicio Informativo del Gobierno de San Juan [SI San Juan]*. <https://sisanjuan.gob.ar/planificacion-e-infraestructura/2023-04-07/48318-san-juan-y-su-fuerte-apuesta-a-la-construccion-de-viviendas>
- Sarracina, A. (2021). *Expansión de la periferia urbana de la ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo].
- Scognamillo, A., Romero, M., & Albarracín, O. (4-7 de julio de 2016). *Hábitat informal e intervenciones públicas: reflexiones sobre las políticas públicas de erradicación de villas* [Ponencia]. Congreso Internacional Contested Cities «De las ciudades en disputa a la justicia urbana global: diálogos críticos», Madrid, España.