

Análisis de la política habitacional desde el Derecho a la Ciudad

Estudio de caso: ciudad capital de La Rioja, Argentina

Analysis of housing policy from the Right to the City
Case of study: capital city of La Rioja, Argentina

Mariel Avila, Heliana Gómez Carrizo

mariel.avila@mi.unc.edu.ar, helianagomez@gmail.com

Arquitecta, becaria doctoral CONICET. Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB) de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Grupo Vinculado Instituto de Humanidades (IDH-CONICET-UNC).

Dra. en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas, y Económicas de la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR).

Enviado 16/04/2021 – Aceptado 29/10/2021

Avila, M.; Gómez Carrizo, H. (2021). "Análisis de la política habitacional desde el Derecho a la Ciudad. Estudio de caso: ciudad capital de La Rioja, Argentina". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XV, (30). ISSN 1852 -0006, (pp. 80 – 103).

Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.



Resumen

El trabajo presenta algunos avances sobre un diagnóstico urbano-territorial realizado en la zona sur de la ciudad capital de La Rioja, Argentina, desde las perspectivas teóricas del Derecho a la Ciudad y el Ordenamiento Territorial. Se parte de entender a la vivienda vinculada al hábitat y por lo tanto a la escala urbano-territorial a fin de problematizar los efectos de la política habitacional que se viene ejecutando históricamente de manera sectorial. El diseño del estudio es de tipo exploratorio-descriptivo y se aplican elementos de la metodología del Ordenamiento Territorial.

Palabras claves: derecho a la ciudad, ordenamiento territorial, política de vivienda

Abstract

This article presents some of the advances on the urban-territorial diagnosis carried out in the southern area of the capital city of La Rioja, Argentina. It is based on the theoretical perspectives of the Right to the City and Territorial Management. In this article it is considered that the housing is related to the habitat and therefore to the urban-territorial scale. This allows to problematize the effects of the housing policy that has been historically implemented from a sectorial perspective. The study design was exploratory-descriptive and elements of the Territorial Management methodology were applied.

Keywords: right to the city, territorial management, housing policy

Introducción

Las intervenciones de la política habitacional en Argentina, especialmente desde la creación del FONAVI¹, se han caracterizado por abordar el problema de la vivienda desde un enfoque sectorial y productivista. Desde esta perspectiva, la vivienda es reducida a un objeto físico, que debe reunir una serie de cualidades constructivas para ser considerada *digna*. Esto refuerza una visión mercantilista donde el valor de cambio desdibuja las relaciones sociales y territoriales que se juegan en torno al acceso a la vivienda.

Desde una perspectiva crítica a ese enfoque sectorial, la política habitacional debería enmarcarse en una política urbano-territorial integral, basada en el Derecho a la Ciudad y el Ordenamiento Territorial. Numerosas iniciativas académicas y políticas dan cuenta de un consenso teórico y un incipiente avance en nuestro país en la creación de instrumentos que pretenden combatir la especulación inmobiliaria, la exclusión socio-territorial y avanzar en procesos de planificación integral² (Cuenya, 2017).

La provincia de La Rioja se encuentra atravesada por el enfoque sectorial que caracteriza a la política de vivienda en Argentina. En este sentido, se considera importante el impacto que ha tenido la Política Federal de Vivienda, desarrollada a principios del presente siglo (XXI). La provincia de La Rioja quedó en cuarto lugar a escala nacional, en función de las transferencias recibidas de fondos de la Política Federal de Vivienda entre 2003-2010 (Rodulfo y Boselli, 2015). Este financiamiento permitió la construcción de numerosos barrios de vivienda social que, en el caso de la ciudad capital de La Rioja, se concentraron en la zona sur de la ciudad. Su localización en este sector responde a la disponibilidad de suelo fiscal perteneciente a la provincia a través del *polígono de las tres mil hectáreas*. Esta porción de suelo correspondía al campo de entrenamiento del Ejército y fue transferida a la provincia a través de la ley Nacional N° 23.887 en el año 1990. La construcción de viviendas sociales por parte del Estado en este sector de la ciudad, dotó de infraestructura básica, obras viales y

¹ Fondo Nacional de Vivienda, creado en 1972 por la ley 19.929. Rodulfo y Boselli (2015) indican que el FONAVI marca el inicio de una actuación pública directa, sostenida, de alcance nacional y de desempeño creciente por parte del Estado en la producción del satisfactor *vivienda social*, a pesar de cíclicas caídas y modificaciones atravesadas a lo largo de su historia.

² El Plan Estratégico Territorial PET de 2008 que, si bien no tuvo carácter vinculante, refleja un esfuerzo de diagnóstico del sistema urbano a nivel nacional. En Buenos Aires, la ley 14.449 de acceso justo al hábitat. La ciudad de Rosario creó en 2004 el instrumento Contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones. El municipio de Malvinas Argentinas, tiene en su Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano el instrumento Aportaciones Urbanísticas. El Municipio de Trenque Lauquen tiene un instrumento tributario de Contribución por Mejoras y el municipio de Bariloche el derecho de participación municipal en renta urbana diferencial. El municipio de Salta tiene en su Código de Planeamiento Urbano Ambiental dos instrumentos: el Suelo Creado y la Transferencia del Potencial Constructivo (Cuenya, 2017).

equipamiento urbanos a la zona sur, lo que consolidó un proceso de expansión urbana hacia este sector de la ciudad.

A partir de este contexto, desde una perspectiva teórica vinculada al Derecho a la Ciudad, se desarrolló una metodología de análisis con elementos del Ordenamiento Territorial para llevar adelante un diagnóstico urbano-territorial de carácter descriptivo sobre este sector Sur de la ciudad de La Rioja. Esto responde a la necesidad de observar de manera integral los procesos de expansión urbana que atraviesa la ciudad, a fin de atenuar los desequilibrios urbanos y dar soluciones integrales al déficit habitacional.

El objetivo de este artículo es presentar los primeros avances obtenidos en la etapa del diagnóstico urbano-territorial de la zona sur de la ciudad de La Rioja. Para esto, el trabajo se estructura en primer lugar con la presentación del caso de estudio, a fin de contextualizar el emplazamiento regional de la ciudad de La Rioja y su proceso de expansión urbana reciente vinculado a la política de vivienda. En segundo lugar, se expone el enfoque teórico vinculado al Derecho de la Ciudad y el Ordenamiento Territorial, que da sustento conceptual a la metodología de abordaje empírico desarrollada para este trabajo. En tercer lugar, se exponen los resultados del estudio en función de las variables de análisis seleccionadas correspondientes al subsistema socio-económico. Finalmente se presentan una serie de conclusiones acerca del caso y la utilidad metodológica de este trabajo.

Presentación caso de estudio

El caso de estudio que toma este trabajo es la ciudad de La Rioja, capital de la provincia homónima. La provincia pertenece a la región del NOA³, su división administrativa se encuentra bajo el régimen municipio-departamento. Esto significa que la distribución territorial de la jurisdicción municipal coincide con la división de departamentos, independientemente de si contienen varios núcleos urbanos y rurales. La provincia se divide en seis regiones que contienen a los dieciocho departamentos que la forman. La ciudad de La Rioja es la cabecera del departamento Capital y se encuentra en la región centro de la provincia (Ver mapa 1).

Una característica particular de la ciudad de La Rioja es que, a diferencia de otras ciudades cabecera de la Argentina, esta no conforma un área metropolitana. A nivel regional, los principales accesos a la ciudad son la ruta nacional N° 38 que la

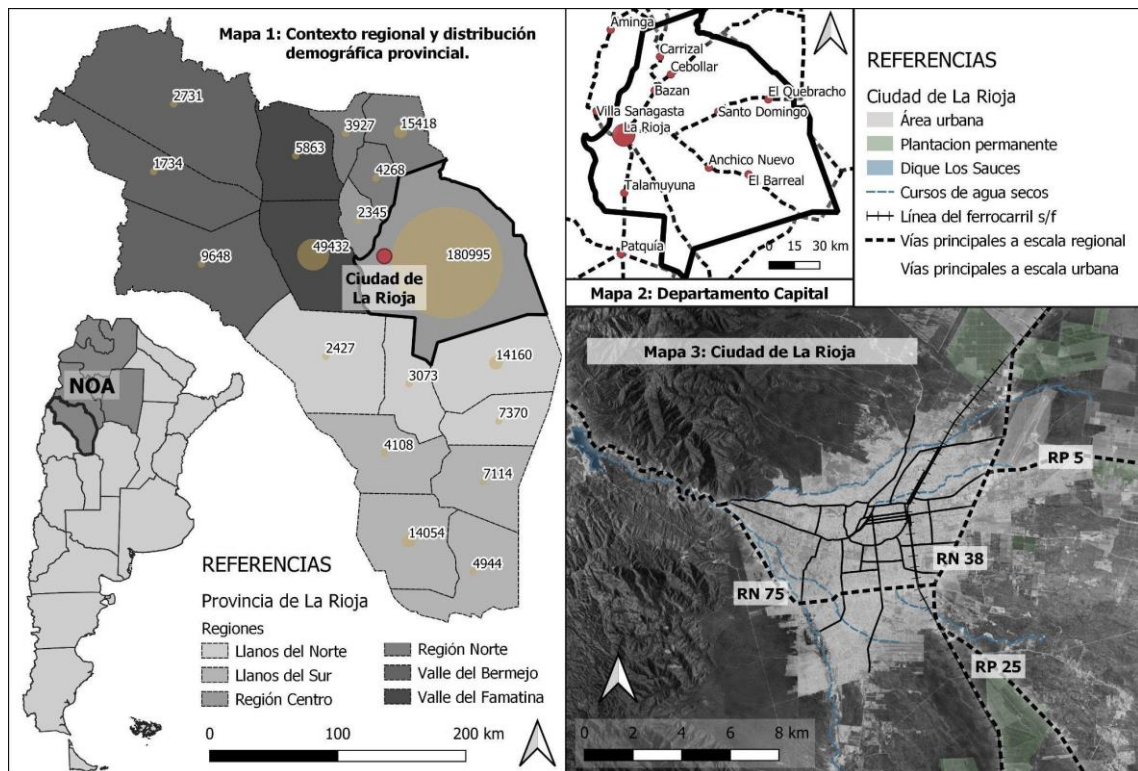
³ Argentina se divide en cinco regiones geográficas en las que se agrupan las provincias que conforman el territorio nacional. El NOA representa la región del noroeste argentino y comprende las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero.

comunican con Catamarca y Córdoba, y la ruta nacional N° 75, que se convierte en avenida de Circunvalación y da paso desde la ruta 38 al Valle de Sanagasta hacia el oeste (Ver mapa 2 y 3).

La ciudad se localiza en el cono aluvional de la Sierra del Velasco y descarga de la cuenca Huaco-Sanagasta. Esta cuenca se encuentra contenida por el dique Los Sauces, que aporta agua potable a la zona oeste de la ciudad, mientras el resto se abastece a partir de perforaciones. La cadena montañosa de la Sierra del Velasco se abre y forma una angosta quebrada que comunica la ciudad con el Valle de Sanagasta. La ciudad presenta un descenso pronunciado de la topografía en sentido oeste-este y los mínimos niveles de altitud hacia el norte y sur. (Mamani y Brito, 2014).

De acuerdo a datos del último censo 2010, la provincia cuenta con una población de 333.642 habitantes y su población urbana representa el 76% de ese total. La distribución demográfica a escala provincial es muy desequilibrada. La ciudad capital concentra el 54,2% del total de población de la provincia, con 180.995⁴ habitantes (INDEC, 2010).

Mapas 1, 2 y 3: Contextualización regional de la ciudad de La Rioja.

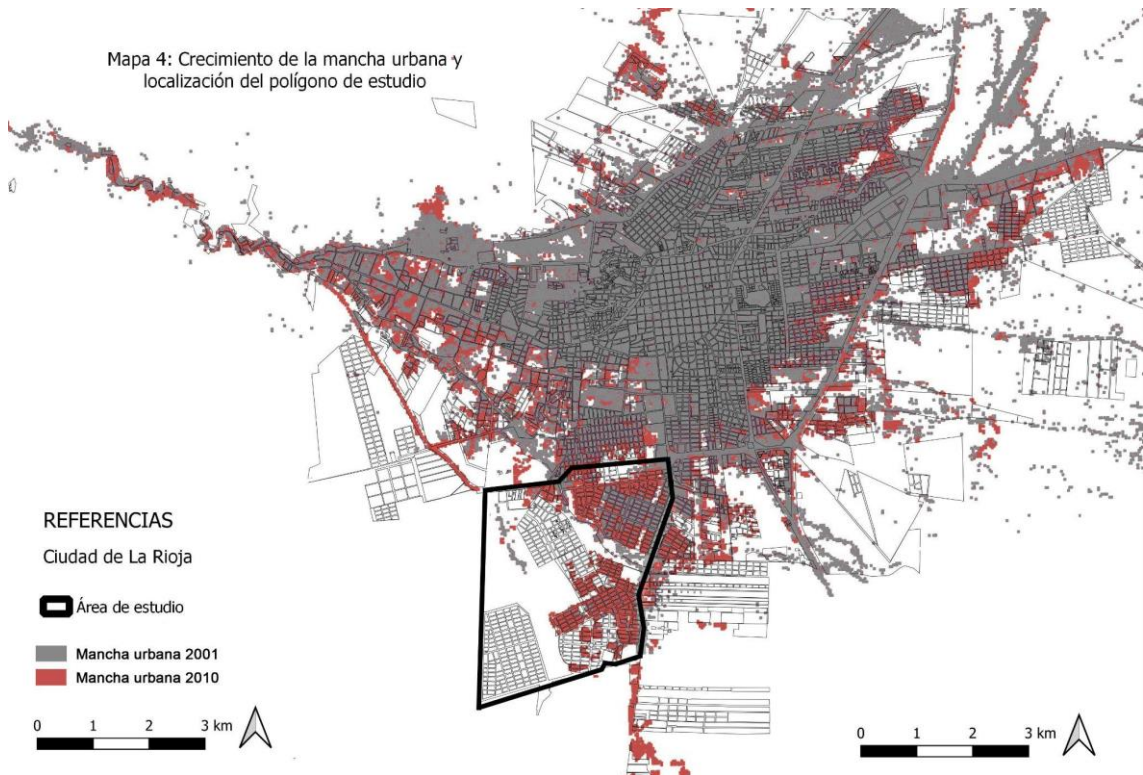


Elaboración Mariel Avila. Fuente: INDEC, 2010.

⁴ De acuerdo a las proyecciones de población realizadas por el INDEC, se estima que la provincia habría alcanzado en 2021 los 398.648 habitantes, mientras que la capital habría ascendido a los 226.872 habitantes (INDEC, 2015).

Respecto de su mancha urbana, la ciudad prácticamente duplicó su tamaño entre 1991-2010⁵ y presenta un crecimiento de 1.410 ha. en la primera década del milenio (Ver mapa 4). La ciudad cuenta con una estructura urbana radio céntrica a partir de su micro centro que es coincidente con su casco fundacional. En este sector se ha consolidado a lo largo de la historia, la localización preferencial de las principales actividades comerciales, administrativas y culturales. En términos de normativa urbana, se destaca la ordenanza N°2.225 correspondiente al Plan de Ordenamiento Urbano. Esta normativa clasifica a la ciudad en cuatro zonas urbanas y determina para cada una de ellas el factor de ocupación y el perfil urbano permitido, así como también los usos de suelo habilitados. La Ordenanza N° 4.624 complementa la ordenanza N° 2.225 respecto a la zona sur de la ciudad, identificada como zona urbana UR IIA.

Mapa 4: Expansión urbana de la ciudad de La Rioja y localización del polígono de estudio



Elaboración Mariel Avila. Fuente: Observatorio Federal Urbano; Catastro de la provincia de La Rioja.

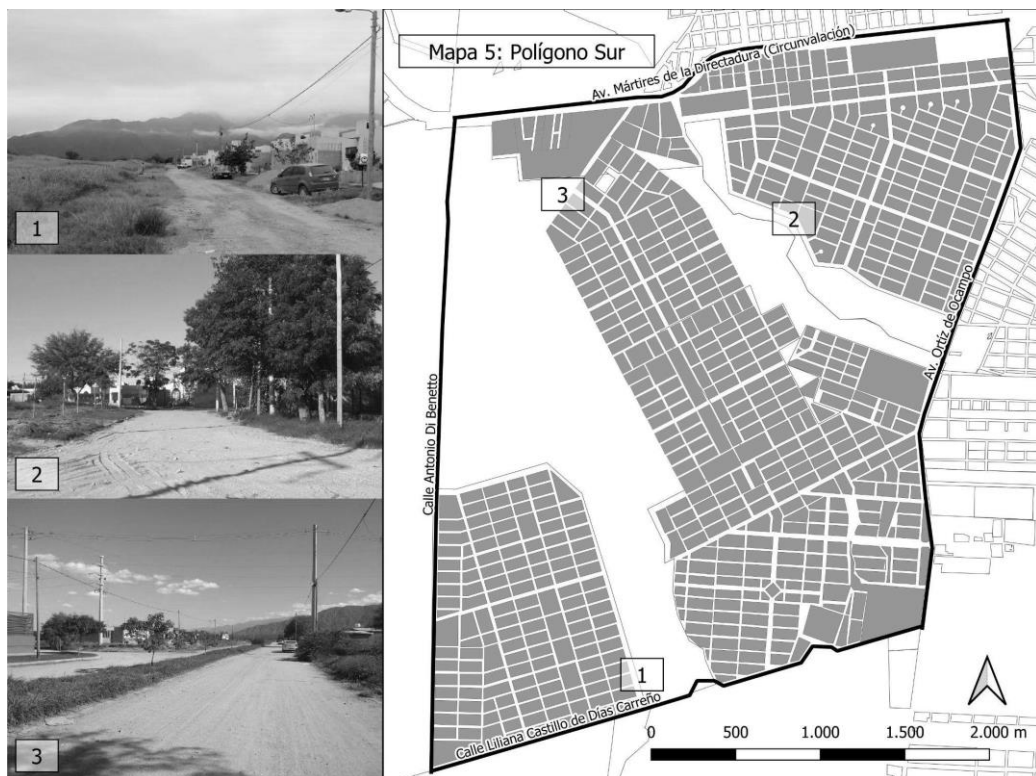
El sector de estudio que toma este trabajo, forma parte del polígono de las tres mil hectáreas localizado en la zona sur de la ciudad de La Rioja, donde se concentra la producción estatal de viviendas sociales desarrolladas por la Política Federal de Vivienda a principios del siglo XXI. El sector de análisis tiene como límites las vías de

⁵ Este valor surge de analizar los datos publicados por el Observatorio Federal Urbano. Los valores corresponden a 2401 ha. para 1991, 3269 ha para 2001 y 4679 ha. para 2010 (Observatorio Federal Urbano, 2021).

acceso: avenida Mártires de la Dictadura (circunvalación), la calle Antonio Di Benedetto, la calle Liliana Castillo de Díaz Carreño y la avenida Ortiz de Ocampo y presenta una superficie de 1.124 hectáreas (Ver mapa 5).

Dentro del polígono existen actualmente 29 barrios, y si bien existen algunos equipamientos urbanos y usos comerciales, el sector tiene un uso de suelo residencial predominante, de baja densidad y baja calidad urbana. El sector presenta importantes áreas destinadas a equipamientos y espacios públicos, sin embargo, en su gran mayoría estos espacios se encuentran baldíos. En términos de accesibilidad, su vinculación con el resto de la ciudad se realiza principalmente a través de la avenida Mártires de la Dictadura (circunvalación) y la avenida Ortiz de Ocampo, mientras que de forma interna contiene una serie de vías que podrían identificarse con una mayor jerarquía, ya que son bulevares de doble circulación. Sin embargo, muchas vías internas del sector no están consolidadas, debido a que son de tierra o presentan un alto grado de deterioro (ver fotos referenciadas en mapa 5). Así mismo se puede observar en el sector la aparición de barrios informales, que según datos del RENABAP⁶ son de pequeña escala, pero alta vulnerabilidad.

Mapa 5: Delimitación del polígono de estudio y fotografías del relevamiento de campo.



Elaboración Mariel Avila. Fuente: relevamiento de campo Mariel Avila y Heliana Gómez Carrizo.

⁶ Registro Nacional de Barrios Populares, los datos referidos corresponden al Mapa de Barrios Populares, disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/renabap/mapa>

Enfoque teórico- metodológico

El concepto Derecho a la Ciudad puede rastrear su origen en el clásico texto *Le droit à la ville* de Henri Lefebvre (1968). Desde un enfoque histórico-marxista, este autor plantea una importante crítica al urbanismo moderno del *zoning* y las políticas sectoriales de los *grand ensemble* que caracterizaron, en cuanto a lo habitacional, a la reconstrucción de Francia de la segunda posguerra. Para Lefebvre “*El derecho a la ciudad* no puede concebirse como un simple derecho de visita [...] Sólo puede formularse como *derecho a la vida urbana...*” (Lefebvre, 1978 pág. 138), por lo que el autor aboga por la participación ciudadana en la construcción de la ciudad.

Desde una postura crítica al libre mercado y de reconocimiento de los Derechos Humanos, Harvey (2008) plantea que el Derecho a la Ciudad representa “mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad.” (Harvey, 2008 pág. 23).

Para Borja (2014) el Derecho a la Ciudad representa una respuesta democrática en busca de la justicia especial, que condensa, por un lado, derechos relativos al entorno físico que impactan en el cumplimiento efectivo de la condición de ciudadano y, por otro lado, se vincula a derechos políticos y sociales que afectan la inserción de los individuos y los grupos sociales en la ciudad. Este autor plantea 21 derechos urbanos vinculados al Derecho a la Ciudad entre los que se pueden destacar de interés en este trabajo: derecho a la vivienda y el lugar; al espacio público y la monumentalidad; a la movilidad y la accesibilidad; a la centralidad. Es decir, sostiene que el Derecho a la Ciudad se encuentra “condicionado por las formas físicas y políticas que toma el desarrollo urbano.” (Borja, 2014, pág. 124). Desde esta perspectiva, resulta necesario observar de forma crítica las políticas de vivienda que inciden en los actuales procesos de desarrollo de nuestras ciudades.

En lo político, el concepto de Derecho a la Ciudad ha sido muy influyente para diversos movimientos sociales y organismos internacionales de cooperación. Especialmente a partir del siglo XXI se crearon numerosos acuerdos internacionales⁷ que pretenden ser marcos referenciales para la puesta en práctica del Derecho a la Ciudad. En este sentido, la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (NAU) y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) muestran la influencia de este concepto a partir de la vinculación que realizan ambos documentos entre el acceso a la vivienda adecuada y

⁷ En este sentido pueden citarse La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), La Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2005); La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que fue elaborada en el Foro Social Mundial entre 2003 y 2005; La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010); La Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad (2010), entre otras.

variables urbanas a fin de “evitar el levantamiento de núcleos de vivienda periféricos y aislados, desvinculados de los sistemas urbanos” (Naciones Unidas, 2017 pág. 33)

Sin embargo, siguiendo a Servilla Buitrago (2019) es posible afirmar que el concepto de Derecho a la Ciudad, ha perdido, al menos parte, de su contenido revolucionario original. Este autor plantea que el Derecho a la Ciudad no fue definido de forma precisa por Lefebvre, sino que su conceptualización es más bien el resultado del aporte acumulativo de tres de sus obras más importantes⁸.

Con el fin de realizar una exploración instrumental del concepto, Servilla Buitrago (2019) destaca cuatro nociones centrales en la formulación original de Lefebvre sobre el Derecho a la Ciudad: la ciudad como obra colectiva, la vida urbana, la centralidad y el espacio diferencial. La ciudad como obra colectiva apela a una ponderación del valor uso por sobre el valor de cambio, algo que normalmente no privilegia el urbanismo cuando entiende a la ciudad como un producto industrial, normalizado, de producción en serie que aparta al individuo-usuario de su proceso de construcción y transformación. La noción de vida urbana refiere a un horizonte político de disfrute de todo lo que ofrece la ciudad, en contraposición al diseño de barrios que siguen umbrales mínimos. La centralidad es entendida, por un lado, como lo múltiple y lo complejo que deriva de la mixtura de actividades. Por otro lado, hace referencia a la apropiación del espacio urbano mediante la autogestión. La noción de centralidad se contrapone de este modo a la producción de barrios monofuncionales, diseñados desde esferas distantes donde los ciudadanos no tienen participación. Finalmente, la noción de espacio diferencial alude a una resistencia frente al proceso de homogeneización urbana que deriva de una planificación sectorial y productivista por parte del Estado.

El derecho a la Ciudad y su vinculación con el Ordenamiento Territorial (OT)

Estos aportes ponen en evidencia que, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, el acceso a la vivienda no puede entenderse por separado de lo urbano. De este modo, la política de vivienda debería articularse con una política urbana-territorial integral, que permita reducir el déficit habitacional pero también combatir la expansión urbana fragmentada, el crecimiento de los asentamientos informales y la especulación inmobiliaria.

En este sentido, el ordenamiento territorial (OT) aparece como instrumento indispensable para el desarrollo de una planificación urbano-territorial integral. Se lo

⁸ En referencia a El Derecho a la Ciudad, 1968; La revolución urbana, 1970 y La producción del espacio, 1974.

concibe en su doble dimensión, tanto como instrumento de planificación, como política pública integral que permite “configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo” (Cabeza, 2002, pág. 99). Algunos autores advierten que el OT se implementa a partir de un proceso de carácter técnico, político y administrativo, orientado a inducir cambios y contrarrestar aquellas políticas de esencia sectorial. Dichas políticas “sectoriales y no integrales, no siempre tienen en cuenta el dónde se implementan ni quiénes son los beneficiarios, pueden tener, o no, un amplio consenso social y político y perdurar, o no, en el tiempo” (Gudiño, 2015, pág. 18).

La necesidad de comenzar a planificar el uso y ocupación del territorio desde una perspectiva del Derecho a la Ciudad, conlleva a comprender el territorio desde una dimensión material que incluye todos los componentes físicos-naturales (como flora, fauna, aire, agua y suelo) que corresponde al soporte físico donde se asienta la población. Además, se debe incorporar una dimensión social que incluye todos los componentes antrópicos (como formas de asentamiento poblacional, actividades económicas, infraestructura, equipamiento, etc.). El territorio, a su vez, es concebido como “una construcción socio-histórica, económica y cultural, desde una visión holística y relacional entre sus componentes” (Gómez Carrizo, 2019 pág. 40). Esta dialéctica socio-espacial y su dimensión histórica, están también presente en la noción de *geohistoria* planteada por Soja (2008). Este autor plantea la necesidad de abordar una dimensión social, espacial e histórica para comprender la especificidad espacial urbana. La geohistoria “enfatisa la inseparabilidad de la historia y la geografía, su necesaria, y con frecuencia problemática, interrelación” (Soja, 2008, pág. 35) de modo que la ciudad resulta un fenómeno histórico-social-espacial.

Diagnóstico urbano-territorial y metodología propuesta

El diagnóstico urbano-territorial, conlleva un proceso complejo con múltiples componentes, es “un momento en el cual se busca un conocimiento integral del territorio y su proyección futura a partir de la detección de elementos, funciones, procesos y fenómenos que explican la situación actual, permitiendo la valoración de potencialidades, limitaciones y problemas existentes” (Cabeza, 2005 pág. 72). La realización de un diagnóstico urbano-territorial requiere adoptar un enfoque sistémico, que permita abordar el territorio como un sistema complejo que contiene diferentes subsistemas relacionados entre sí, donde cada uno de ellos está integrado por un

conjunto de elementos particulares. En este sentido, este trabajo identifica tres subsistemas elementales: socioeconómico, físico-natural y político-institucional.

De acuerdo al alcance de este estudio, se abordó en esta primera instancia el subsistema socioeconómico a partir de 4 variables de análisis: densidad urbana poblacional, movilidad y accesibilidad urbana, equipamientos urbanos y usos del suelo. La selección de estas variables se apoya principalmente en el enfoque teórico descrito sobre el Derecho a la Ciudad y el Ordenamiento Territorial. Pero también, nos permite recuperar las nociones de ciudad como obra colectiva, vida urbana, centralidad y el espacio diferencial planteadas por Servilla Buitrago (2019). Así mismo estas variables se vinculan a algunos derechos urbanos planteados por Borja (2014) como el derecho a la vivienda, al espacio público, a la movilidad y la accesibilidad y a la centralidad.

Por último, las variables seleccionadas guardan relación con 6 de los 15 principios de equilibrio ecosistémico desarrollados por Rueda (2018) para la regeneración y el diseño de nuevos desarrollos urbanos. Qué son los siguientes:

- a)- El principio de *compacidad vs. dispersión* plantea reducir el consumo de suelo urbano e incrementar la proximidad, es abordado en este trabajo a partir de la densidad urbana poblacional que presenta el polígono de estudio en relación con la ciudad.
- b)- La *accesibilidad vs. movilidad privada* es un principio que apunta a privilegiar el acceso al transporte público y medios alternativos por sobre el automóvil individual. Este principio se estudia a partir de un análisis de la movilidad y la accesibilidad del polígono que considera: el acceso al transporte público, la red de ciclovías que sirven al sector, y el estado de las principales vías de conectividad vehicular que permiten la conexión del sector de estudio con el macro centro de la ciudad.
- c)- Los principios de: *ciudadano vs. peatón*, *habitabilidad en el espacio público* y *complejidad vs. simplificación* apuntan a la existencia de lugares de encuentro e intercambio social adecuados y a la presencia de diversidad de actividades e instituciones. Estos aspectos son abordados a partir del análisis de los usos de suelo presentes en el polígono.
- d)- Finalmente, el principio de *dotación y distribución equilibrada de equipamientos* indica que es necesario satisfacer las necesidades de la población (en tanto educación, salud, deporte, cultura, etc.) mediante una adecuada distribución de equipamientos públicos, que además acompañe una mejora general de la dotación de

estos en la ciudad. Este principio es observado en este trabajo a través de un análisis de la disponibilidad de instituciones de salud y educación, mientras que los establecimientos de seguridad, transporte, culturales, deportivos, bancarios y gubernamentales se analizan de forma conjunta bajo la categoría de equipamientos sociales. En todos los casos, se comparó la dotación de equipamientos del sector de estudio con el resto de la ciudad.

De este modo, se considera que las variables de análisis propuestas en el diseño metodológico permiten establecer algunas conclusiones sobre la incidencia de la política habitacional en el proceso de desarrollo urbano reciente de la ciudad de La Rioja desde la perspectiva teórica del Derecho a la Ciudad y el Ordenamiento Territorial.

El diseño del estudio fue de tipo exploratorio-descriptivo y se dividió en tres momentos. El primer momento consistió en el análisis de fuentes secundarias, datos estadísticos, informes técnicos, etc. Un segundo momento, implicó la recolección de datos primarios mediante trabajo de campo y relevamiento de la información, para en un tercer momento realizar la construcción y posterior análisis de datos.

Los instrumentos utilizados fueron de tipo cuantitativo y cualitativo, como Sistemas de Información Geográfica, observación directa, entrevistas semiestructuradas por temática, encuestas de relevamiento poblacional, análisis de documentos técnicos y análisis de datos estadísticos.

Resultados obtenidos

A partir de la metodología de estudio elaborada, se presentan a continuación los resultados obtenidos en función de las variables seleccionadas que corresponden a lo que denominamos subsistema socio-económico.

Densidad urbana

Para el estudio de esta variable, se aplicó a escala de radio censal el porcentaje de aumento de población, según la proyección demográfica elaborada por el INDEC para el año 2021 en el departamento capital de La Rioja (INDEC, 2015). A partir de esto, mediante Sistemas de Información Geográfica, se calculó la densidad de los radios censales y se seleccionaron aquellos coincidentes con el polígono de estudio. Luego, se computó la superficie de uso de suelo residencial, lo que permitió inferir la población estimada por manzana, mediante su intersección con el dato de densidad por cada radio censal seleccionado.

Este procedimiento arrojó como resultado, una población aproximada para 2021 en el sector de 9.780 personas. Así mismo, se calculó la superficie del polígono de estudio en 1124 hectáreas, lo que permite inferir una densidad bruta de 8.70 hab/ha. La densidad neta, se puede estimar en 26 hab/ha., considerando que la superficie correspondiente a uso de suelo residencial es de 378 hectáreas.

Al considerar los datos de densidad bruta que aporta el Observatorio Urbano Federal para la ciudad de La Rioja, se observa que este indicador cayó en un 13% entre 2001-2010⁹. En este sentido, la baja densidad corroborada en el sector, permite inferir que los programas de construcción de vivienda, han aportado al proceso de expansión urbana que registra la zona sur de forma poco sustentable respecto al consumo de suelo.

Movilidad y accesibilidad urbana

Para realizar un análisis de la movilidad y la accesibilidad urbana del polígono se consideraron tres indicadores principales: el transporte público, la red de ciclovías que sirven al sector, y el estado de las principales vías de conectividad vehicular internas del polígono como así también las que permiten su conexión con el macro centro de la ciudad.

Transporte público

La ciudad de La Rioja cuenta con una sola empresa de colectivos urbanos de propiedad estatal llamada *Rioja Bus* que comenzó a funcionar el 24 de febrero del 2021, después de casi un año sin transporte interurbano público. El servicio opera en la ciudad con tres líneas troncales y cinco líneas complementarias. El polígono de estudio se vincula de forma directa con el micro centro y el norte de la ciudad a partir de una línea troncal y dos complementarias (ver mapa 6). Sin embargo, la vinculación del polígono de estudio y la zona este y oeste de la ciudad no es directa en transporte público. Para llegar a estos sectores se hace necesario trasladarse primero al microcentro de la ciudad para desde allí poder acceder al resto de las líneas.

El sector de estudio presenta una buena distribución del servicio de transporte público en relación a la distribución de las paradas de colectivos. El mapa 7 muestra la relación entre un radio de influencia de 200 metros por cada parada de colectivos y las manzanas con uso de suelo residencial. Al observar esta relación se puede apreciar que efectivamente las líneas de transporte público sirven principalmente las manzanas ya consolidadas con viviendas del polígono.

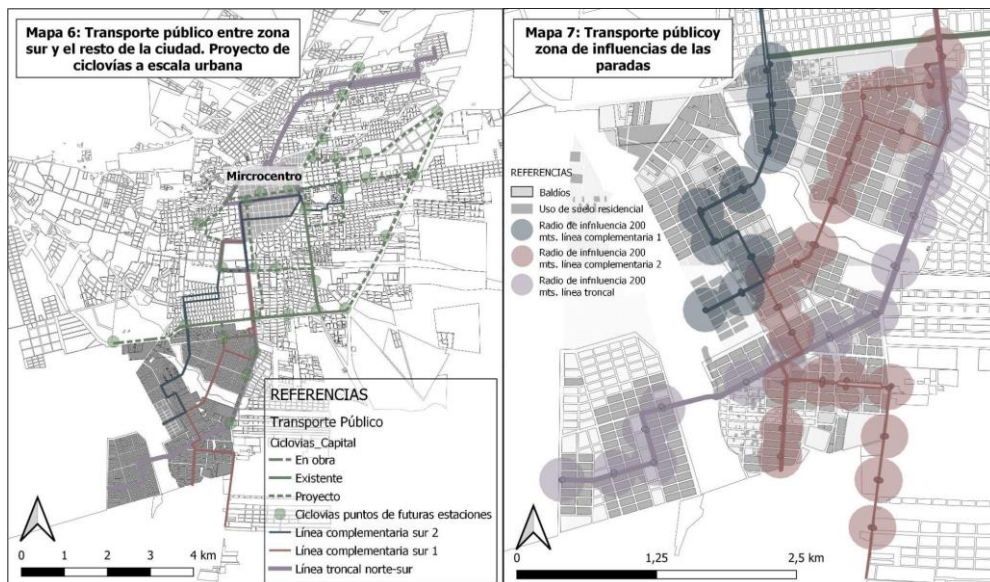
⁹ La densidad de población para la ciudad de La Rioja corresponde a 44 hab/ha. en 2001 y 38 hab./ha. en 2010 (Observatorio Federal Urbano, 2021)

Red de ciclovías

En relación a ciclovías, en la actualidad, los tramos existentes y utilizados por la población son solo dos en toda la ciudad. El primer tramo se desarrolla en dirección este-suroeste, a partir de la ruta Nacional 38 por avenida Félix de la Colina continuando por Av. Mártires de la Dictadura (circunvalación), tramo que finaliza en la avenida Santa Rosa. El segundo tramo se despliega en sentido sur-norte, comienza en la avenida Félix de la Colina y se extiende por la avenida 1 de Marzo hasta la calle General Paz (ver mapa 6).

La Secretaria de Transporte y Movilidad de la provincia de La Rioja, presentó el 13 de noviembre de 2020 el programa *Rioja en Bici*, en el marco del Plan de Movilidad Sustentable para la provincia. Este programa contempla la creación de 31,57 km de ciclovías en la ciudad, como así también la incorporación de 150 unidades de bicicletas que podrán alquilarse en 30 estaciones ubicadas en el micro y macro centro de la ciudad¹⁰. El tramo proyectado dentro del área de estudio se desplegará por la avenida René Favalaro desde circunvalación, luego pasará por el boulevard Ramón Navarro y avanzará hacia el sur por la avenida Ortiz de Ocampo. El recorrido total será de 3,24 km, y contendrá 4 estaciones, sin embargo, este programa aún no ha impactado en el sector de estudio (Ver mapa 6).

Mapas 6 y 7: Trazado del recorrido del transporte público entre el polígono de estudio y el resto de la ciudad e influencia de las paradas de colectivos en el sector de estudio.



Elaboración Mariel Avila. Fuente: Secretaría de Transporte y Movilidad de la provincia de La Rioja.

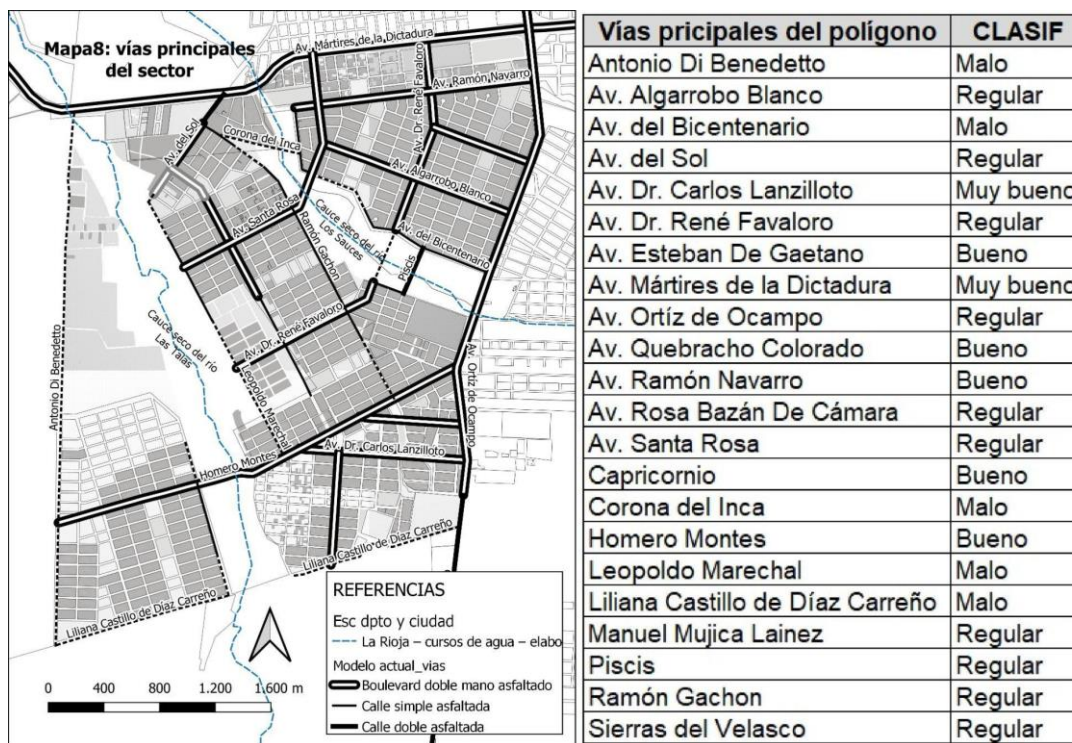
¹⁰ Cabe destacar que 15 unidades de bicicletas servirán para el traslado de personas con discapacidad motriz. La gestión del sistema se plantea a partir de una aplicación y tendría un costo cercano al 50% del boleto de transporte público, con abonos por hora, semanal, mensual y anual. La empresa rosarina Smod será quien suministre las unidades de bicicletas.

Accesibilidad

Para el análisis de accesibilidad se consideró, por un lado, las vías que permiten la vinculación del polígono de estudio con el resto de la ciudad, es decir la avenida Mártires de la Dictadura (circunvalación) y la avenida Ortiz de Ocampo. Por otro lado, se consideraron las calles y avenidas bulevares principales que permiten la circulación interna en el polígono. Para su estudio se realizó un relevamiento de campo a partir del cual se las clasificó en: bulevares con doble sentido de circulación asfaltado; bulevares con doble sentido de circulación de tierra; calle con doble sentido de circulación asfaltada; calle de simple circulación asfaltada; calle de simple circulación de tierra. Así mismo, el relevamiento permitió caracterizar las vías en función de la disposición de cordón cuneta, cinta asfáltica, presencia de pozos y/o badenes en la vía, alumbrado público y disponibilidad de forestación. A partir de esto, se estableció una ponderación de tipo cualitativa que permitió clasificar el estado de las vías (ver mapa 8).

Es destacable, por un lado, que de los 46.09 km de vías analizados, el 55.24% corresponde a bulevares de doble vía asfaltados, sin embargo, la mayoría de esas vías se han clasificado como regulares, ya que presentan mal estado de su cinta asfáltica, producto de la alta intensidad de tránsito y el bajo mantenimiento que reciben. Por otro lado, las calles de tierra representan el 23,26% por las vías analizadas, con un despliegue de 10.72 km. Estas vías en general presentan un muy mal estado, y se localizan principalmente hacia el sur-oeste del polígono. Finalmente se observa que hay una accesibilidad relativamente continua en sentido norte-suroeste dentro del polígono, a través de las avenidas del Sol, Santa Rosa, René Favaloro y Homero Montes. Por el contrario, la vinculación es discontinua en sentido noroeste-sur, especialmente porque las vías laterales a los ríos son discontinuas o directamente no están materializadas.

Mapa 8: Clasificación y estado de las principales vías del polígono de estudio



Elaboración Mariel Avila. Fuente: relevamiento de campo Mariel Avila y Heliana Gómez Carrizo

Equipamientos urbanos

Para el estudio de los equipamientos urbanos se combinó el análisis de material documental de organismos públicos y relevamientos de campo. Las instituciones de salud y educación, se estudiaron por separado, mientras que los establecimientos de seguridad, transporte, culturales, deportivos, bancarios y gubernamentales se agruparon bajo la categoría de equipamientos sociales. En todos los casos, se comparó la dotación de equipamientos del sector de estudio con el resto de la ciudad.

Los establecimientos de salud relevados corresponden al sector público y fueron clasificados de acuerdo al nivel de complejidad de los servicios que brindan, en tres categorías: Centro de Atención Primaria de Salud, Hospital General, Hospital Regional. De acuerdo a la Dirección de Atención Primaria de la Salud del Ministerio de Salud de la provincia de La Rioja, el sector de estudio pertenece al Nodo 5, donde se localizan el Hospital Escuela y de Clínicas Virgen María de Fátima, El Hospital de la Madre y el Niño, y cinco CAPS¹¹. Sin embargo, dentro del polígono de estudio se pueden encontrar sólo dos de esos CAPS, el Faldeo del Velasco Sur y La Cañada (ver mapa 9).

¹¹ Centro de Atención Primaria de Salud. Dentro del Nodo 5 se localizan los CAPS Faldeo del Velasco Norte, José Simone, Benito Montoya, Benjamín Rincón y La Cañada.

Los establecimientos educativos relevados corresponden tanto al sector público como privado, y su clasificación continúa el criterio del Mapa Educativo Nacional¹², (ver mapa 10). El polígono de estudio solo cuenta con establecimientos de educación inicial, primaria y secundaria, es decir no cuenta con instituciones de educación terciaria. En total se pueden encontrar seis jardines de infantes, seis escuelas primarias, todas públicas y cuatro colegios secundarios, de los cuales solo uno es privado.

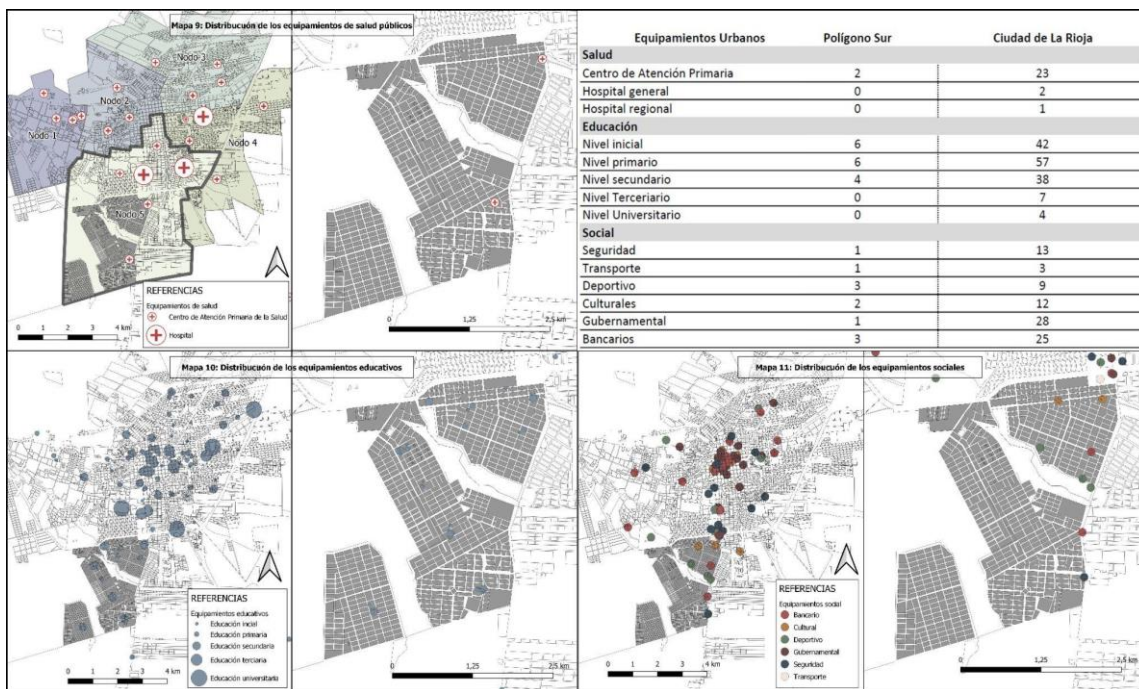
Finalmente, en lo que respecta a los equipamientos sociales del sector, se pudo encontrar solo un establecimiento de seguridad, la comisaría octava. En materia deportiva existen tres clubes de escala barrial y como equipamientos culturales se registraron dos bibliotecas populares. Es destacable la presencia de dos equipamientos de escala urbana, localizados al norte del polígono, la terminal de ómnibus de la ciudad y el asiento del Ministerio de Turismo de la provincia en el mismo predio. Por último, es notable la escasa presencia de cajeros automáticos, apenas tres, de la red link, todos pertenecientes al banco de la provincia (ver mapa 11).

Si comparamos la provisión de equipamientos de este sector con el resto de la ciudad, se observa que los equipamientos que hemos clasificado como sociales, son los que registran una distribución especialmente desigual. Estos equipamientos presentan una importante concentración en el microcentro de la ciudad y dentro del sector de estudio se localizan predominantemente hacia el norte, es decir el sector más próximo al macrocentro. En contraposición, los equipamientos de salud y educación presentan una disposición relativamente homogénea en la ciudad¹³ y dentro del polígono presentan una distribución equilibrada.

¹² La clasificación del Mapa Educativo Nacional contiene siete categorías: Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Superior No Universitaria, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y Educación Técnico Profesional. A los fines de este trabajo se reemplazaron las últimas cuatro categorías por Nivel Terciario y Nivel Universitario (Mapa Educativo Nacional, 2021).

¹³ Esto siempre que se considera la influencia de las instituciones públicas. Por el contrario, si solo se tuvieran en cuenta las instituciones privadas de educación y salud, estas mostrarían también una importante concentración en el microcentro de la ciudad.

Mapas 9, 10 y 11: Distribución de los equipamientos de salud, educativos y sociales a escala urbana y dentro del polígono de estudio

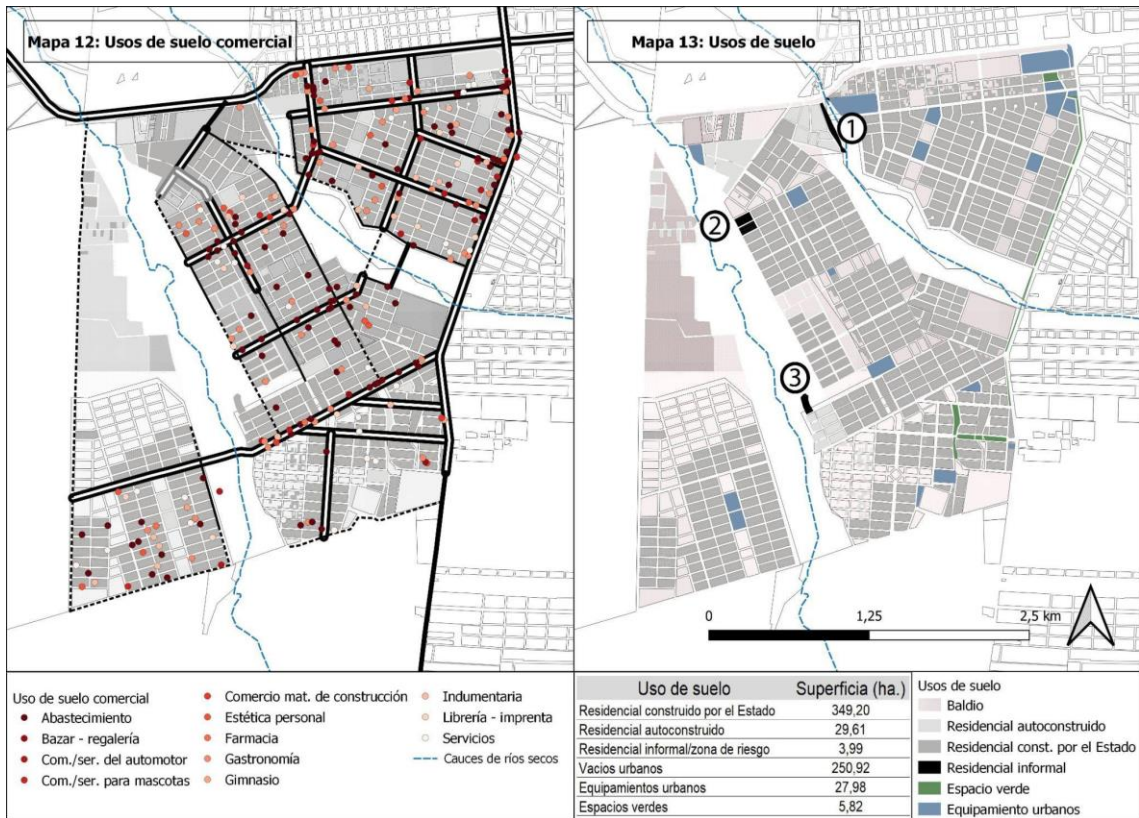


Elaboración Mariel Avila. Fuente: Dirección de Atención Primaria de la Salud del Ministerio de Salud de la provincia de La Rioja; Mapa Educativo Nacional del Ministerio de Educación de la Nación; Relevamiento de campo Mariel Avila y Heliana Gómez Carrizo.

Usos de suelo

Para el estudio de los usos de suelo, se realizó en primer lugar, una clasificación manual a partir de google earth sobre cuatro categorías principales, uso de suelo residencial construido por el Estado, residencial autoconstruido, residencial informal y vacíos urbanos. En segundo lugar, se corroboró esta clasificación mediante relevamientos de campo y se incorporó la categoría equipamientos urbanos a partir de lo detectado en el punto anterior (ver mapa 13). Finalmente, el relevamiento de campo permitió también geolocalizar mediante puntos los usos comerciales, que fueron desagregados según tipo (ver mapa 12).

Mapas 12 y 13: Distribución de los comercios según tipo y usos de suelo dentro del polígono de estudio.



Elaboración Mariel Avila. Fuente: relevamiento de campo Mariel Avila y Heliana Gómez Carrizo.

De acuerdo a lo que se observa a partir del mapa de uso de suelo, el sector se caracteriza por un uso de suelo residencial predominante, en lote y vivienda individual, siendo la categoría de vivienda construida por el Estado, la más importante, ya que representa aproximadamente 308 ha. La vivienda autoconstruida ocupa 66 ha. y la de los asentamientos informales aproximadamente 4 ha. Estos tipos de usos de suelo residencial corresponden a barrios que comenzaron a construirse casi paralelamente a los programas de vivienda social.

Es destacable que dos de los asentamientos informales identificados en la zona de estudio, se encuentran catalogados por el RENABAP. Según este registro, el asentamiento identificado como número 1 en el mapa 13, cuenta con quince familias, de las cuales la mayoría no tiene seguridad de tenencia sobre su vivienda. La conexión a los servicios de agua potable y luz es irregular y el desagüe de efluentes se realiza a pozo ciego. A partir del relevamiento de campo, se pudo observar que el sector de emplazamiento de ese barrio popular es el borde del río Los Sauces, y algunas de sus viviendas se encuentran directamente sobre el cauce seco del río o bien sobre barrancas. El asentamiento número 2, también se encuentra registrado en

el RENABAP con veinte familias y si bien en este caso la mayoría de los vecinos cuentan con boleto de compra-venta, no tienen títulos de propiedad sobre su lote. Respecto de la provisión de infraestructura, el RENABAP indica que este barrio cuenta con acceso irregular a la red de agua corriente, a la red eléctrica y no cuenta con cloacas. Sin embargo, durante el relevamiento de campo se corroboró que está en estado de obra la red de desagüe cloacal. Por último, el asentamiento identificado como 3, no aparece registrado en el RENABAP, pero fue incluido en la categoría de uso de suelo residencial informal debido a su localización y la precariedad de las viviendas observadas in situ. Este barrio se encuentra en el margen norte del río Las Talas, y a partir del relevamiento de campo se contabilizaron quince viviendas autoconstruidas con diferentes niveles de precariedad material.

Por último, es destacable la importante superficie de suelo vacío detectada, en estado de baldío, que contabiliza aproximadamente 254 ha. Muchos de estos espacios vacíos están formados por áreas correspondientes a espacios verdes y equipamiento, aunque actualmente se encuentran sin consolidar. Los usos de suelo correspondientes a los equipamientos urbanos con los que actualmente cuenta el sector, representan aproximadamente 28 ha. En el caso de los usos de suelo comerciales, estos son principalmente de escala barrial. Por último, los espacios verdes son muy reducidos, existe solamente una plaza consolidada como tal y en muchos casos los vecinos se han apropiado de algunos espacios baldíos y los han acondicionado para su uso con juegos e implantando vegetación.

Conclusiones

Los resultados expuestos representan un aporte al conocimiento de la situación actual de la zona sur de la ciudad capital de La Rioja, desde las perspectivas del Derecho a la Ciudad y el Ordenamiento Territorial. De esta manera se intenta avanzar en un diagnóstico territorial a escala ciudad, comenzando por una escala sectorial y tomando algunas variables del subsistema socioeconómico, que permitan dirimir algunos lineamientos para la toma de decisiones en materia de proyectos habitacionales, suelo urbanizable y mejoras en las condiciones de hábitat en este sector de la ciudad.

A partir de las variables estudiadas, se presentan las principales conclusiones que arrojan esta etapa del trabajo sobre el caso de estudio y que permiten observar algunos de los efectos que ha tenido la política de vivienda en la expansión de la ciudad de La Rioja a principios de este siglo.

En relación a la densidad urbana y el estudio inferencial al año 2021 se observa que la política de vivienda ha aportado a un proceso de expansión urbana hacia el sur-oeste

de la ciudad, con baja densidad. Estas dinámicas urbanas suelen traer aparejados impactos negativos vinculadas al costo de la provisión de servicios urbanos, aumentos en el precio del suelo urbano, mayores costos y tiempos de movilidad, entre otras, todo lo cual atenta contra la visión de una ciudad equitativa y sustentable.

En cuanto a la movilidad y accesibilidad urbana el análisis realizado muestra que la influencia del transporte público arroja buenos resultados respecto al área de cobertura dentro del sector de estudio, pero la accesibilidad vehicular presenta dificultades debido a la falta de conectividad interna del sector y con el resto de la ciudad. Las vías internas del polígono presentan en general un estado de deterioro y numerosos tramos discontinuos que no permiten una circulación funcional a la población. Mientras que la conexión de la zona sur y el macrocentro de la ciudad, solo cuenta con dos vías principales, la avenida de circunvalación y la avenida Ortiz de Ocampo, que en horas picos, resultan difícilmente transitables.

La distribución de equipamiento urbanos para la población actual de la zona, resulta equilibrada, pero con la proyección de nuevos barrios en la zona y la densificación urbana de la zona sur, se visualiza una necesaria incorporación de nuevos equipamientos sociales.

La variable usos de suelo arrojó, por un lado, que el uso predominante es el residencial en lote y vivienda individual, siendo la categoría de vivienda construida por el Estado, la más importante, lo que indica que el Estado es uno de los principales actores en el proceso de expansión urbana hacia el sur de la ciudad. Por otro lado, una de las principales problemáticas del sector, corresponde la existencia de asentamientos informales, que a pesar de su pequeña escala revisten gran vulnerabilidad debido a que se encuentran en zonas peligrosas, como son los bordes del río y no cuentan con dominio legal en la tenencia de la tierra. Así mismo, se observó importantes porciones de suelo vacante, muchas de las cuales corresponde a espacios públicos y equipamientos no consolidadas, actualmente en estado de baldío. Esto evidencia que la construcción de vivienda resulta insuficiente para la concreción del Derecho a la Ciudad si no se consideran otras variables como la consolidación de los espacios públicos.

Los resultados obtenidos en esta etapa del trabajo muestran que, en la ciudad de La Rioja, al igual que en otras ciudades del país, también se verifican los efectos del desarrollo de políticas habitacionales sectoriales. La expansión urbana hacia la zona sur de la ciudad se explica principalmente por la política habitacional desarrollada a principios de este siglo, a partir de la construcción de numerosos barrios

monofuncionales y de baja densidad que aun en la actualidad verifican importantes áreas sin consolidar, problemas de accesibilidad y una baja calidad urbana.

En el caso de La Rioja, es necesario profundizar los estudios que nos permitan observar hasta qué punto la política de vivienda ha permitido el acceso a la ciudad, como así también la realización de un diagnóstico territorial integral a escala de ciudad y provincia. Esto permitirá instalar una política integral de Ordenamiento Territorial y un abordaje multiescalar de las problemáticas de vivienda y hábitat, saltando los obstáculos que revisten las políticas sectoriales que se implementan en la actualidad.

Referencias Bibliográficas

BORJA, J. (2014). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Cefé de las Ciudades.

CABEZA, Á. M. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 6 (125), 1-35.

CABEZA, Á. M. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia.

CUENYA, B. E. (2017) Reforma urbana y control del suelo en Argentina. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 87 (1), 31-51

GÓMEZ CARRIZO, H. (2019) *La Economía Social y Solidaria con anclaje al territorio como estrategia económica para el Desarrollo Territorial* (tesis doctoral). Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.

GUDIÑO, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva geográfica*, 20 (1), 11-36.

HARVEY, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New left review*, 53(4), 23-39.

Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010*. www.indec.gov.ar

Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2015) *Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/proyeccion_departamentos_10_25.pdf

LEFEBVRE, H. (1978) *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona, España: Ediciones Península.

MAMANI, M. y BRITO, R. (2014). Crecimiento urbano de la ciudad capital de La Rioja, Argentina, 1970-2011. Análisis de riesgos. *Revista Geográfica*, 121-134.

MAPA EDUCATIVO NACIONAL (10 de abril de 2021). Mapas educativos jurisdiccionales. *Acceso al mapa provincial* [Mapa Interactivo]. Ministerio de Educación

de la Nación. Disponible en: <http://mapa.educacion.gob.ar/maps/mapa-navegable-de-la-provincia-de-la-rioja>

NACIONES UNIDAS (2017) *Nueva Agenda Urbana*. Disponible en : www.habitat3.org

OBSERVATORIO FEDERAL URBANO (10 de abril de 2021) Densidades de Población. Material Elaborado. *Tabla de variación de densidades* [Archivo Excel] Ministerio de Obras Públicas. Disponible en: <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDynamics/PopulationDensity/Material>

RODULFO, M. B., y BOSELLI, T. (2015). ¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina. En Barreto, M. A. y Lentini, M. (compiladores), *Hacia una política integral del hábitat*, pág. 247-312. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Café de las Ciudades.

SEVILLA BUITRAGO, Á. (2020). Movimiento Moderno y derecho a la ciudad: prefiguraciones y contradicciones en el diseño urbano de postguerra. *Arte, Individuo y Sociedad*, 32(1), 211.

SOJA, E. W. (2008) *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, España: Traficante de Sueños.

RUEDA, S. (2018). Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes. Disponible en: <https://mastercas.files.wordpress.com/2018/05/carta-para-el-disec3b1o-de-nuevos-desarrollos-urbanos-con-anexos-1.pdf>