

Malmod, Alicia Violeta

avmalmod@gmail.com

Tonelli, Inés Haydeé

Deiana, Susana Mónica

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
Universidad Nacional de San Juan. San Juan.
Argentina.

CRECIMIENTO URBANO PERIFÉRICO. PLANIFICACIÓN Y MERCADO DE SUELO EN LA CIUDAD DE SAN JUAN, ARGENTINA

RESUMEN

La producción del espacio residencial en áreas de borde de la mancha urbana, es la actividad de mayor relevancia en las transformaciones territoriales que experimentan las ciudades. San Juan, no escapa a esta dinámica, siendo sus áreas periféricas receptoras de la mayor parte de las intervenciones residenciales de carácter público o privado, dando lugar a una tipología de ciudad difusa. La ciudad de San Juan, se caracteriza por un alto nivel de dispersión de actividades y población particularmente en sus bordes, donde adquiere mayor dinamismo este fenómeno. Estos procesos adquieren relevancia en un contexto

que cuestiona el límite físico de lo urbano, los costos de urbanización, el avance sobre el territorio productivo y la eficiencia del funcionamiento del sistema urbano en su conjunto. El presente trabajo pretende plantear una reflexión sobre el crecimiento urbano periférico en la ciudad de San Juan y particularmente sobre el rol del mercado del suelo y las acciones desarrolladas hasta el momento a nivel de Planes de Ordenamiento territorial desarrollados por la FAUD -Universidad Nacional de San Juan con los Municipios, desde la mirada de quienes han tenido a su cargo la dirección técnica de tales tareas.

**PALABRAS CLAVE: PLANIFICACIÓN - PERIFERIAS –
MERCADO DEL SUELO**

ABSTRACT

The production of residential space in the edge of urban areas is the most relevant activity in the territorial transformations affecting cities. San Juan is no exception to this dynamic, since its peripheral areas are receiving the main stream of residential interventions, from public and private actors, resulting in a sprawling city. San Juan city reveals a high level of dispersion, in terms of activities and population particularly at their edges. These processes become relevant in a context that challenges the physical boundary of the urban growth, the costs of urban development, and the occupation of productive land. This paper aims

to reflect on the peripheral urban growth and the urban land market in San Juan city, and especially about the actions carried out so far in terms of 'Land Use Plans' developed by National University of San Juan in conjunction with different Counties, from the perspective of those who have been responsible for the technical coordination of these tasks.

KEYWORDS: PLANNING – PERIPHERIES – URBAN LAND MARKET

INTRODUCCION

Este trabajo aborda el problema del crecimiento urbano periférico en la ciudad de San Juan, Argentina, esto supone ciertas condiciones particulares que merecen ser explicadas brevemente.

La ciudad de San Juan, ciudad intermedia del centro oeste argentino, presenta características de nodo estructurador de la Región Cuyo. Algunos datos que permiten esbozar un panorama preliminar de su situación, al menos en términos físico-ambientales refieren a su carácter de ciudad oasis, en una provincia cuya superficie alcanza los 89.651 km², ocupada en un 80% por importantes cordones montañosos. A ello se suma que de los 21.000 km² restantes, disponibles para la ocupación humana, las restricciones climáticas y la distribución de la red hidrográfica provincial reducen las posibilidades de ocupación a 2,5%¹

¹ Gray de Cerdán, N., 2006. "Plan Estratégico de Ordenamiento Territo-

aproximadamente, superficie coincidente con los cinco oasis que componen el territorio provincial. Se presenta así una primera cualidad de este territorio, esto es la escasez del recurso suelo para el habitar humano expresada en la presencia de los oasis como un recurso no renovable.

Otro factor determinante, es la concentración del 70% de la población de la provincia en el oasis central, esto es aproximadamente 470.000 personas sobre una población total de 680.427 habitantes según el censo 2010.

De manera que, escasez de suelo y de agua, en un clima semiárido, agravado por la localización en la zona de mayor peligrosidad sísmica del país, señalan la fragilidad de este territorio. Por otra parte, la hiperconcentración de población en el valle central, con niveles de dispersión importan-

cial Urbano y Rural. Provincia de San Juan. 1° Informe". Subsecretaría de Obras Públicas Ministerio Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Argentina

tes en la ocupación del suelo, expresa una falta de racionalidad², y de 'conciencia ambiental' en los modos de producción y ocupación del territorio sanjuanino.

Resulta evidente en el contexto descripto, que la problemática del crecimiento urbano periférico en la ciudad de San Juan, cobra particular relevancia.

EL CRECIMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE SAN JUAN. ¿QUIÉNES TOMAN LAS DECISIONES?

En el contexto planteado, describir el crecimiento urbano en la ciudad de San Juan, supone considerar la convergencia de múltiples variables, muchas de ellas comunes a la mayoría de las ciuda-

² La racionalidad es la capacidad que permite pensar, evaluar, entender y actuar de acuerdo a ciertos principios de optimidad y consistencia, para satisfacer algún objetivo o finalidad

des intermedias de la región. Así, la ciudad de San Juan, se caracteriza por un crecimiento expansivo, disperso y de baja densidad, que consume sistemáticamente tierra en los bordes urbanos, dejando áreas vacantes al interior de la planta urbana. En algunos casos, esta estrategia se vincula al accionar de promotores que buscan tierras rentables para la inversión privada. En otros casos, el Estado subsidia intervenciones en los bordes con el objetivo de atender requerimientos de sectores socialmente vulnerables, mientras amplios segmentos de población, enfrentan el problema habitacional con sus propios recursos, sin asistencia alguna. Esta lógica de ocupación del territorio, genera escenarios de fuertes contrastes y sobre todo de alto costo para todos los habitantes del área urbana, que se reflejan en infraestructura ociosa, prolongados tiempos de transporte, inadecuado acceso a bienes y servicios, localización de viviendas en áreas inadecuadas, entre otros factores. Es decir una producción de ciudad con un alto impacto ambiental, todo ello a pesar de la disponibilidad de tierra para ser urbanizada dentro del área urbana.

Esta actitud en el modo de producir ciudad, se expresa también en la expansión indiscriminada del área urbana sobre el oasis productivo, el cual como se señalara, constituye un recurso escaso. En síntesis, la gestión del suelo resulta poco acertada y repercute en la falta de eficiencia de la ciudad como proveedora de servicios y calidad de hábitat. La ciudad plantea de esta manera, importantes deficiencias en términos de ordenación del territorio que remiten a una mirada desde la que se enfatizan, casi con exclusividad aspectos físicos y sectoriales de la planificación³.

3 "Un ejemplo de este accionar lo constituye el 'Plan de Relocalización de Villas' -2009- que erradica las villas del área central y las traslada hacia los bordes de la planta urbana. En el marco de este plan, se otorga una vivienda sismorresistente que mejora las condiciones de precariedad en que estos sectores de población habitan. Sin em-

Las deficiencias en términos de gestión completan este panorama, que se expresa en la ausencia de los Municipios como gestores del propio territorio, una estructura provincial fuertemente centralizada y un mercado de suelo desregulado. Lo expuesto conduce a considerar un aspecto clave en esta problemática, que remite a **quiénes y cómo se toman las decisiones** que afectan la configuración del territorio sanjuanino. Tanto las intervenciones promovidas por el Estado, como el impacto de la normativa en el territorio y particularmente el rol del mercado del suelo, resultan determinantes en la configuración que adopta el territorio. En este marco, la ciudad espera una transformación en términos de planeamiento urbano. Sin embargo, la estructura decisional del aparato estatal provincial, fuertemente centralizada, verticalista y sectorial, hace difícil pensar en una rápida transformación.

El Área Metropolitana de San Juan, durante el periodo 2012-13 ha sido parte de un proceso de planificación, vinculado estrictamente a una política impulsada desde la Nación, que entre otras iniciativas promueve un 'Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial' con el doble objetivo de "realizar una reflexión sobre la disciplina y de incrementar las capacidades de acción de los organismos provinciales y municipales con incumbencia en ese campo." (SSPTIP,2011). A través de uno de sus componentes, el programa avanza en la ejecución de planes de escala regional, *el abordaje sectorial del problema de la vivienda, excluye a sus habitantes del acceso a otros bienes y servicios, generándose con la nueva localización graves problemas de acceso a los servicios de educación, salud, transporte, etc. Es decir una estrategia que sostenida en una racionalidad técnica parcial, desconoce no sólo la integralidad del problema abordado, sino también lógicas de uso, traduciéndose todo ello en una lógica de ocupación que genera exclusión. Se evidencia en esta situación la ausencia de los Municipios como gestores de su territorio, más bien son receptores de intervenciones, que alcanzan principalmente en función de su nivel de relación con el gobierno central.* (Malmod,2011:22)

nal o urbana en todo el territorio nacional. En este marco San Juan, tiene a consideración del Gobierno provincial un plan para su área metropolitana. La situación actual del Área Metropolitana-San Juan, en términos de condiciones normativas e institucionales que orientan la gestión del territorio puede sintetizarse en un alto grado de dispersión de normas, necesidad de contar con instrumentos normativos para la gestión de suelo urbano y en términos de mercado la desactualización del valor fiscal de las propiedades que se encuentra muy por debajo de los precios que se ofrecen en el mercado inmobiliario, con el agravante que los sectores pobres pagan proporcionalmente un precio mayor, por el suelo urbano que 'habitan'. En síntesis, la vivienda se presenta como producto inmobiliario, generando niveles de exclusión importantes y negándole a la mayor parte de los ciudadanos el derecho a niveles básicos de urbanidad.

El desarrollo de procesos planificados, constituye el puntapié inicial en un proceso que exige mayor certidumbre jurídica y previsibilidad en el acceso y uso de la tierra, y que otorgaría, mayor sustento a la priorización de intereses sociales.

Sin embargo, en una provincia que avala cierto unipersonalismo en la toma de decisiones, recurrentemente se retorna a los mecanismos habituales y personalizados, que definen el financiamiento del propio territorio.

Se requiere, por una parte, trabajar en la formación de los ciudadanos, en su capacidad de movilización y por otra, definir aspectos institucionales y normativos, que restituyan a los Municipios la gestión del propio territorio, con un sustento adecuado y fundado.

LA CIUDAD FRENTE A LAS PARADOJAS DE LA PLANIFICACIÓN Y EL MERCADO DE SUELOS

La relación planificación – mercado de suelos presenta múltiples aristas que merecen ser recorridas. La problemática de la mayoría de las ciudades latinoamericanas remite a deficiencias en la planificación, concentración de inversiones, desigual distribución de la riqueza urbana y problemas distributivos, entre otros. Por otra parte, las áreas metropolitanas constituyen focos de atracción creciente en función de las ofertas de empleo, servicios y desarrollo personal, propiciando fenómenos de concentración y valorización que estimulan muchas veces efectos no deseados.

La ciudad de San Juan en tanto ciudad intermedia, presenta una dinámica económica relativamente creciente relacionada, en la última década, con la explotación de recursos mineros que modificaron las características del mercado inmobiliario local. La ‘racionalidad’ que orienta los patrones de ocupación del suelo está definida por las lógicas de inversión de los mercados de clase media y alta, generando una oferta potencial de espacio construido para esos sectores de población. El mercado de bajos ingresos es ignorado, y esto repercute en la escasez de localizaciones disponibles dentro de la ‘ciudad legal’. Las políticas habitacionales recurren entonces a la estrategia, de localizar a estos sectores de bajos ingresos, en los bordes de la ciudad, lejos de los servicios y equipamientos necesarios para disponer de una aceptable calidad de vida.

- La localización de la población en áreas de borde, tiene su correlato en San Juan en el Plan Provincial **vivienda digna - te-**

cho seguro⁴, que enfrenta el problema de gestionar áreas periféricas, regularizando, urbanizando, dotando de infraestructura y equipamientos, con todos los costos principalmente sociales que esto implica. Cosacov⁵ (2011), señala “El Estado debe aumentar su cartera de tierras e inmuebles para extraerlos de la dinámica de apreciación creciente del mercado inmobiliario. De lo contrario, no hay créditos ni subsidios que puedan ir a la par de esa apreciación del suelo”. Esta situación plantea la persistencia de un condicionamiento en términos de reglas de mercado que se perpetúan y restringen la dinámica urbana.

- Otro aspecto a considerar, son **los suelos ociosos en la ciudad**, “considerando que la capacidad de los gobiernos locales, de controlar el crecimiento urbano es improbable en el corto plazo en América Latina, la presencia de suelo urbano ocioso – parcelas edificadas o baldías que no están cumpliendo con la función para la que fueron habilitadas según la norma urbanística – constituye un punto central para ser abordado en las políticas urbanas. (Morales Schechinger, 2004:37). La contradicción emergente de esta situación, es evidente y remite a los múltiples argumentos construidos en torno a la necesidad de propiciar modos compactos de producción de la ciudad, a la vez que una ciudad más inclusiva y eficiente. De un total de

4 En San Juan, Argentina. Plan Provincial ‘vivienda digna -techo seguro’ implementado por Ley 7491 del 17 de septiembre de 2004.

5 Cosacov, Natalia socióloga, investigadora del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP)

137.479 parcelas urbanas, 11.553 (el 8,4%) no registran edificación alguna según la información catastral del año 2012.

- El **déficit habitacional frente a la vivienda desocupada**, constituye una de las paradojas más alarmantes, resultante del funcionamiento del mercado inmobiliario. Según el Censo 2010 en Argentina presenta un 18% de viviendas deshabitadas que representan dos millones de viviendas sin uso, situación que se reproduce en las áreas metropolitanas de distintas provincias argentinas. En San Juan, el número de viviendas desocupadas se eleva a 18.029 unidades, que representan el 13% del total. Constituye un contrasentido, la existencia de importantes sectores de la población sin posibilidades de acceso a una vivienda digna frente a esta producción inmobiliaria creciente y ociosa, que responde mayoritariamente a un uso de la propiedad inmueble como reserva de valor.

Derecho de propiedad - derecho de edificación:

La separación conceptual entre derecho de propiedad y el derecho de construir o edificar, hace referencia, en este caso, a la posibilidad de los gobiernos de capturar plusvalías en términos de orientarlas con fines redistributivos. Algo similar ocurre con la valorización que generan las inversiones públicas. Al respecto expresa Jaramillo. “La noción básica que existe detrás de esta práctica, y en la cual se apoya su legitimidad, es la de que el monto de las inversiones públicas reaparecen como incremento en el precio de los terrenos. Parece tener sentido en términos de equidad que el Estado recupere esas inversiones.” (Jaramillo, 2000)

En el marco de la problemática planteada, destaca el caso Brasileño con la aprobación de Estatuto de la Ciudad⁶, que sintetiza con claridad la situación de la mayoría de las ciudades latinoamericanas y que propone una serie de instrumentos tendientes a revertir los escenarios descriptos. Interesa aquí citar el argumento, que en el caso de este estatuto plantea: la apropiación privada (y en manos de pocos) de la valorización inmobiliaria generada por las inversiones públicas y colectivas, pagadas con los impuestos de todos.[...] pone en marcha una poderosa máquina de exclusión, un monstruo que transforma urbanismo en producto inmobiliario, negándole a la mayor parte de los ciudadanos el derecho a un nivel básico de urbanidad. (Estatuto de la Ciudad, 2001:30) Finalmente, el desafío consiste en dotar de sostenibilidad financiera al proceso de desarrollo urbano considerando al suelo como la principal fuente de recursos.

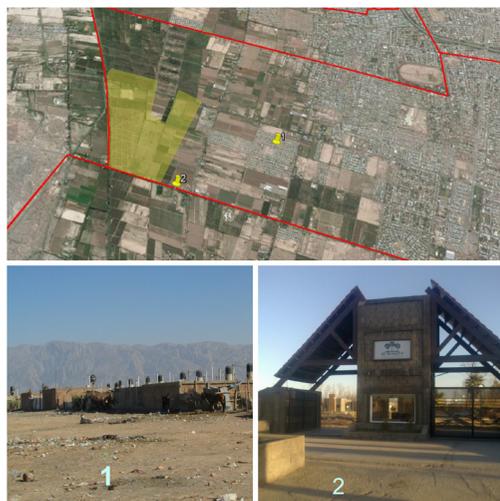


Figura 1. Crecimiento periférico, ciudad San Juan
Fuente: Elaboración Propia, 2014.

6 Estatuto de la ciudad. Ley Federal N° 10257, aprobada en 2001. Brasil.

ACCIONES DESARROLLADAS – PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SAN JUAN

En la provincia de San Juan se han desarrollado algunas propuestas en términos de planes de ordenamiento territorial. Uno de ellos, **“Identificación de Estrategias para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial para los Departamentos de Jáchal, Iglesia y Calingasta”** (2008), se enfoca en los departamentos localizados en zona de frontera, receptores del impacto de la actividad minera. Este proyecto, convenido entre la Secretaría de Estado de Minería y la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), a través de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD), como unidad ejecutora, se desarrolla sólo en su fase de lineamientos, quedando pendiente la propuesta de trabajo a escala de los asentamientos que estructuran el sistema de centros.

Un interesante proyecto es el desarrollado en uno de los departamentos del periurbano, principal componente del escaso ‘cinturón verde’ cultivable al sur de la provincia, **“Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental del Departamento Pocito”**⁸ (2009), desarrollado en el marco de convenios de asistencia técnica entre la UNSJ y el Municipio referente. Destaca en este caso, la predisposición tanto de la población como la viabilidad desde lo político, sumado a un intenso proceso de

búsqueda de consensos, desarrollo de procesos participativos, y sobre todo su carácter movilizador en términos de estímulo a otros municipios del conglomerado. También para la Universidad, marca un posicionamiento importante en cuanto a su capacidad para contribuir, con sus recursos formados, a la solución de problemáticas locales. Interesa destacar en este caso, la formulación de ordenanzas y proyectos de zonificación de uso de suelo que son aplicadas actualmente por la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (único caso concretado en la provincia).

Resulta importante señalar en términos de ‘apropiación’ del plan, la movilización de la comunidad local autoconvocada en 2012 - tres años después del lanzamiento del plan - en relación con la instalación de una mega cementera en los cerros del departamento, megaproyecto con una producción estimada de 1 millón de toneladas de cemento anual, que la convertiría en la más grande de Sudamérica. Al respecto diversos blogs, artículos en diarios locales y radios comunitarias, destacan entre otros, *“La instalación de una Mega Cementera-Calera en el Depto., se contraponen a las conclusiones técnicas arribadas en el Plan de Ordenamiento territorial, elaborado desde Agosto/2009 entre la Municipalidad de Pocito y la UNSJ”*⁹

*“Los vecinos le recuerdan a Uñac su Plan Estratégico de Desarrollo Pocito 2008 – 2020”*¹⁰

7 Equipo FAUD.UNSJ (2008) Dirección Técnica, Nozica-Malmod. Coord. Institucional Atencia,O

8 Equipo FAUD.UNSJ. (2009) Dirección Técnica, Malmod, Alicia. Coord. Institucional Atencia, O.

9 <http://pocitosincementera.blogspot.com.ar/>

10 <http://horasocial.wordpress.com/2012/01/09/gran-convocatoria-en-contra-del-proyecto-de-instalacion-cementera-en-pocito/>

Luego de un año, cuatro marchas multitudinarias, seis radios abiertas y decenas de entrevistas en medios de comunicación alternativos, el proyecto se mantiene a la fecha sin ejecución.



Figura 2. POT Pocito, San Juan. Movilización
Fuente: Elaboración Propia, 2013.

Propuestas más recientes son promovidas desde el Gobierno Nacional, bajo la dirección del Gobierno provincial, como el Plan para el Área Metropolitana de San Juan (2013)¹¹, referido en este texto, que hasta la fecha se encuentra a consideración del ejecutivo provincial. Este plan, el más urgente para la provincia en tanto afecta al 70% de la población, destaca por su carácter integral y su concepción en un marco más amplio, como parte de un Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, que pretende garantizar que los

¹¹ Dirección Gobierno de la Provincia de San Juan y Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública -SSPTIP. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires. Coordinación Técnica local Arq.Malmod. 2013

organismos vinculados a la planificación del territorio cuenten con personas con competencias suficientes y condiciones materiales adecuadas. Por ello, este proyecto incluyó en su desarrollo procesos de capacitación, equipamiento, apoyo a sistemas de información geográfica y actividades de difusión. Este proceso resultó altamente enriquecedor en diversos niveles, involucró un marco amplio de actores y se espera que el esfuerzo invertido se traduzca en una mejor calidad de vida para la comunidad.

Actualmente se encuentra en construcción el Plan de Ordenamiento Territorial del **Departamento Rawson** (2014), en el marco de una estrategia de empoderamiento de los Municipios para la gestión del propio territorio.

En los casos referidos, los resultados alcanzados en términos generales, han permitido a los municipios reconocer su territorio y sus posibilidades desde otra perspectiva, contando con un plan integral de desarrollo, es decir con un instrumento para la toma de decisiones, y para la orientación de la inversión pública y privada sectorial. En este proceso de planeación y gestión del territorio urbano y regional se destacan nuevas prácticas políticas, normativas, de participación, y gobernabilidad. También son variados los objetivos no alcanzados, que destacan la importancia de realizar un balance de los resultados alcanzados, a fin de diseñar nuevas estrategias de inserción.

En términos de Boisier (2005:82), el desafío que tienen no sólo las universidades, sino

también las instituciones gubernamentales, las empresas y la sociedad civil en el compromiso hacia una nueva ética del desarrollo, requiere de la creación de formas alternativas de organización, de medios innovadores orientados a una formación de calidad.

CONCLUSIÓN

El propósito de mejorar el acceso al suelo servido, adecuado y bien localizado, supone articular políticas integrales, e implementar instrumentos capaces de movilizar la renta urbana con un sentido de justicia social. Una expresión recurrente reza “no hay ciudades pobres sino ciudades mal administradas”, y excepto en los casos latinoamericanos de Colombia y Brasil, no se están aplicando de manera contundente instrumentos de financiamiento de la ciudad con suelo urbano.

El debate se centra en definir, qué rol cumplen los procesos de planeación en este contexto y qué papel desempeña el mercado. Por una parte, la planificación puede jugar un papel de conducción de los procesos urbanos pero es necesario replantear profundamente la forma en que se conciben y elaboran los planes, particularmente cuando el Estado planificador muchas veces no cuenta con los elementos para una satisfactoria asignación de los recursos.

Nuestras ciudades se conciben, se construyen y por lo tanto se habitan, bajo un marco amplio de reglas, definidas en muchos casos por la ausencia de planificación desde el Estado, que se traduce en planificación por la vía de

las decisiones del mercado. Es deseable que los costos y los beneficios de tales decisiones se distribuyan equitativamente. De aquí la necesidad de priorizar el diseño y la implementación de instrumentos de estímulo a lo que consideramos deseable y de asignación de costo a aquello que no queremos que tenga lugar.

Así la planificación emerge como un instrumento indispensable para orientar las formas de ocupación de la ciudad, conjugando intereses públicos y privados. Se trata de construir capacidades, herramientas e instrumentos para intervenir en los procesos de desarrollo urbano, que actualmente se encuentran casi totalmente direccionados por el mercado, de manera de poder reorientarlos hacia procesos sociales más equitativos y sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, S. (2005). Imágenes en el Espejo: Aportes a la Discusión sobre Crecimiento y Desarrollo Territorial. Chile.
- COSACOV, N. (2011) "Paradojas de la Argentina sin techo". Diario La Nación. Entrevista desarrollada por Diego Genoud para La Nación. 16 de septiembre de 2012
- INSTITUTO PÓLIS. Rolnik et.al. (2001). Ley Federal N° 10.257. *Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Brasil. Caixa Econômica Federal
- JARAMILLO, S. (2000) La experiencia colombiana: La contribución de valorización y la participación en plusvalías. Reporte de Investigación, Lincoln Institute. Universidad de los Andes, CEDE – Centro de Estudios Económicos. Bogotá. Colombia.
- MALMOD, A. (2011) "Lógicas de ocupación en la conformación del territorio". *Revista Iberoamericana de Urbanismo (riURB)*. Dossier especial sobre San Juan. N°.06, Barcelona -Buenos Aires-Palma de Mallorca. p19-30
- MORALES SCHECHINGER, C.(2004) Elementos Principales para Definir una Política Fiscal del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina.
- SSPTIP. (2011). Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Argentina Urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización. Plan Estratégico Territorial / Avance II. Buenos Aires