

Expansión de la periferia urbana de la ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial¹

ANDREA ELIANA SARRACINA

Universidad Nacional de San Juan, Argentina

asarraci@yahoo.com.ar

 10.14409/rl.v6i6.11957

El presente resumen presenta la organización del avance de la tesis doctoral denominada “Expansión de la periferia urbana de la ciudad de San Juan impulsada por la política habitacional 2004-2014. Alternativas para una planificación integral territorial”. Dicha investigación se realiza en el marco del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo.

La investigación se realiza desde el abordaje disciplinar de la Geografía con la perspectiva del Ordenamiento Territorial; si bien éste es básicamente una práctica que requiere un enfoque multidisciplinar e integrador, la ciencia geográfica con sus postulados teóricos y analíticos realiza importantes aportes al conocimiento del espacio geográfico; interpretando fenómenos, utilizando diversos instrumentos para estudios del medio natural, social y humano. La Geografía aporta al análisis y conocimiento de distintas escalas territoriales y a la planificación integral.

Problema, hipótesis y objetivo

El principal problema identificado es el crecimiento inadecuado de la periferia por la implementación de la política habitacional. Este es un problema enfrentado por gran parte de las ciudades argentinas. La constante en este proceso es la ocupación de suelos no aptos para urbaniza-

¹ Doctorado realizado en la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, bajo la dirección del Dr. Jorge Pickenhayn y la codirección de la Dra. Verónica D’Inca.

ciones y alejados de la ciudad compacta.

La hipótesis de la investigación sostiene que la política habitacional contribuye a la expansión de la periferia urbana de la Ciudad de San Juan, produciendo cambios de usos de suelo y generando territorios deficitarios en cuanto a la provisión de infraestructuras, equipamientos y servicios por ausencia de una planificación integral.

Conocer las fuerzas que actúan sobre el territorio es crucial para su planificación y gestión. Articular políticas habitacionales y expansión urbana es decisivo al momento de discutir sobre el tipo de ciudad que se produce y desea. En tal sentido el objetivo general que guía la investigación es generar alternativas estratégicas que aporten a la planificación integral territorial de la Ciudad de San Juan, en relación con la política habitacional que impulsa la expansión de su periferia urbana caracterizada por el creciente cambio de uso de suelo a residencial.

Metodología

Para la investigación se propone la metodología sistémica adoptada en el Ordenamiento Territorial que permite analizar el Sistema Territorial, entendido como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de la sociedad.

El Ordenamiento Territorial es considerado un proceso secuencial e iterativo, por lo que su metodología sistémica se desarrolla en tres fases, que, conviniendo un esquema secuencial, en la práctica es un continuo ir y venir, teniendo presente la realidad compleja, cambiante e incierta del sistema. La 1ª fase comprende el análisis y diagnóstico territorial, implica conocer y entender cómo es, cómo funciona, qué imagen transmite y cómo evoluciona el ST, qué problemas y conflictos, le afectan y de qué potencialidades dispone, todo detallado de manera objetiva que sirva para tomar decisiones acertadas sobre su futuro. La 2ª fase es la planificación territorial, proceso racional de anticipación y toma de decisiones sobre acción futura, consiste en diseñar -en función del diagnóstico realizado e intereses actuales del ST- una serie de medios de intervención y regulación listados en alternativas estratégicas de manera que se logre una planificación integral. La 3ª fase es la gestión territorial, fase ejecutiva en la que se materializan en el territorio las acciones

de ordenamiento que se proponen en la fase anterior. Es la puesta en marcha de la planificación.

En la tesis solo se abordan la 1ª y la 2ª fase, ya que la 3ª es la aplicación de las propuestas más adecuadas para lograr un sistema espacial optimizado y corresponde a quienes tienen la responsabilidad política de gestionar el territorio.

Delimitación temporal y espacial

La tesis tiene como delimitación temporal el periodo comprendido entre los años 2004 al 2014, tiempo en que se construyeron y mejoraron la mayor cantidad de viviendas de comienzos de Siglo. Desde el año 2015 a la actualidad, con nuevas políticas habitacionales, el rol del Estado y los resultados en la expansión de las ciudades es el mismo, con mayor o menor intensidad dependiendo de la coyuntura.

La delimitación espacial comprende la periferia urbana de la Ciudad de San Juan ubicada entre el espacio urbano compacto y el rural, caracterizada por su multifuncionalidad ya que se intercalan vocaciones urbanas y rurales. La Ciudad de San Juan se localiza en el oasis de Tulum, el mayor de la provincia, sobre la margen derecha del río del mismo nombre y está conformada por la totalidad del departamento Capital y los espacios urbanos de Chimbás (norte), Santa Lucía (este), Rawson (sur), Pocito (sur) y Rivadavia (oeste). A partir de su núcleo histórico se han manifestado continuas tendencias de expansión hasta conformar actualmente el conglomerado urbano identificado también como Gran San Juan. La ciudad es el espacio urbano de mayor jerarquía provincial que según datos censales para el año 2010 alcanza los 460.714 habitantes, cifra que representa el 68% de la población total provincial. Representa el centro con mayor dinamismo, determinado por los usos del suelo y su rol concentrador en el que se interrelacionan diversos aspectos, económico, sociales, culturales, etc.

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

Organización

En primer lugar, se aborda el marco teórico de la investigación, comenzando por los temas relacionados con la expansión de las ciudades y las periferias urbanas; luego la política pública y específicamente la habitacional que tuvo al Estado como protagonista, destacando la necesidad de la política de ordenación territorial y planificación integral para alcanzar el desarrollo sostenible.

Como antecedente y contexto general se caracteriza la política habitacional a nivel nacional y provincial. Para ello se organizan los contenidos en tres partes. En primer lugar se realiza una referencia a la política habitacional argentina como marco y antecedente de la política analizada en el periodo de la investigación 2004-2014; en segundo lugar un análisis la Política Federal de Vivienda y su alcance nacional; por último la política habitacional provincial con un análisis de los diferentes programas implementados y algunos resultados generales.

Se aborda específicamente el diagnóstico de la periferia urbana de la Ciudad de San Juan, para ello se analiza la dirección de la expansión, atendiendo los departamentos en los que más viviendas se construyeron; se localizan los barrios dando cuenta de las densidades que éstos generaron en algunos sectores. Se caracteriza también el proceso de movilidad residencial intraurbana originado a raíz de la implementación de la política habitacional que moviliza población desde los asentamientos irregulares hacia la periferia.

Continuando con el análisis del espacio de estudio, se considera la transformación de la periferia por ampliación de uso de suelo residencial, dicha ampliación se da en la mayoría de los casos a expensa de otros

usos como el agrícola, de reserva urbana, sobre espacios baldíos (que surgen a medida que se desarrollaban los proyectos de vivienda) o el uso industrial que provoca problemas ambientales que afectaban a la población de viviendas cercanas. La transgresión al Código de Zonificación es otro de los temas relevantes del capítulo, ya que es la norma que regula y protege los usos de suelo en la ciudad y su periferia.

Se estudia la disponibilidad de equipamientos e infraestructuras que brindan servicios en la periferia a los nuevos barrios con vivienda social. El estudio permite identificar las densidades de los equipamientos de salud, educativo y de seguridad; y también de la infraestructura de saneamiento y de transporte público de pasajeros. Se advierte una clara deficiencia en la prestación de los servicios por la baja densidad de éstos.

Como resultado del estudio, se elabora un diagnóstico integrado a través de problemas (causa-efecto) y potencialidades identificadas. Respecto a los problemas se identifican tres grupos con un problema general cada uno, a su vez cada grupo contiene varios problemas que luego sirven para establecer también los objetivos.

Como parte de la planificación, se elaboran las alternativas estratégicas a partir de los problemas identificados y de los objetivos posibles, destacando la importancia del territorio como soporte de la planificación integral. Se proponen alternativas relacionadas, por un lado, con la transgresión a la normativa existente y a la ausencia de instrumentos normativos relacionados con el Ordenamiento Territorial; y por otro, con la construcción descontrolada de viviendas sociales en la periferia y estrategias para la disponibilidad de servicios.

La necesidad de sistematizar el tema de la expansión urbana y la política habitacional, justifica la relevancia de la investigación de posgrado, siendo un anhelo dar a conocer el estudio sobre la Ciudad de San Juan en otros ámbitos además del local y provincial, como ya se ha logrado con ciudades en Chaco, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, entre otras. La bibliografía consultada para la provincia de San Juan evidenció aportes más puntuales relacionados con el aspecto formal de la ciudad y en relación directa con el trabajo de profesionales que abordan el tema del diseño de la vivienda y usos de suelo.

La academia, en general, y, en particular los especialistas en el tema desalientan la expansión dispersa y de baja densidad de las ciudades – independientemente del tamaño que poseen- ésta es inevitable (en la

mayoría de los casos). La demanda de vivienda es un factor tan fuerte que transforma los espacios periféricos y junto a la especulación del valor del suelo y la inacción del Estado como regulador de los usos de suelo y de todas las actividades que se desarrollan en el territorio dan como resultados sectores –como es el caso de la Ciudad de San Juan– donde la deficiencia de servicios es tan importante que deja a población por fuera de los estándares mínimos. A lo escrito hay que sumar el vacío legal existente sobre Ordenamiento Territorial y otras herramientas legales y de gestión que son insuficientes para contener el crecimiento no planificado.

Si bien hay una gran satisfacción por los resultados logrados hasta ahora, en ellos se fusionaron conocimientos de la ciencia geográfica y el Ordenamiento Territorial, cuya relación es importante reivindicarla una vez más, sobre todo en la actualidad donde la apropiación, explotación y dominio de los espacios rigen los destinos de los territorios –su organización y ordenamiento. Con la investigación se pretende hacer un modesto aporte sobre los procesos territoriales como resultados de la implementación de políticas y las alternativas estratégicas propuestas –y una vez dadas a conocer– sirvan de consulta y guía para lograr un cambio en la visión de quienes tienen a su cargo la gestión de territorio en beneficio del bien común, interrelacionando fuerzas de distinto orden, necesidades sociales y políticas decisionales tal como se espera realizando seriamente Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.