

## **EJERCICIO PROSPECTIVO: EI GRAN SAN JUAN AL 2030 – ARGENTINA**

## **PROSPECTIVE EXERCISE: EI GRAN SAN JUAN AL 2030 – ARGENTINA**

Graciela Nozica<sup>1</sup>

Griselda Henríquez<sup>2</sup>

Mirta Romero<sup>3</sup>

### **RESUMO**

Sob as atuais políticas de desenvolvimento da terra urbana a ser implementado a partir do governo nacional e provincial, como o Plano Estratégico Territorial e da Argentina 2026 Argentina Plano Nacional Innova 2020, a questão do planejamento territorial para o futuro torna-se relevante. Técnica prospectivo envolve explorando novas ferramentas de planejamento, criar e testar possíveis e prováveis futuros que permitam tomar as decisões corretas, reduzindo a incerteza e riscos, abordando os conflitos antes que se tornem incontroláveis. Este artigo apresenta um exercício prospectivo que está sendo realizado no Instituto Regional de Planejamento e Habitat da universidade, como uma análise preliminar e com vista para um estudo prospectivo da Grande San Juan, em 2030, a fim de fazer uma contribuição para a gestão do crescimento urbano em termos de presente-futuro. O conhecimento prospectivo contribui para o planejamento, fornecendo opções para gerenciar a cidade, uma cidade que, no caso de San Juanm deve saber conviver a longo prazo de acordó com o oásis que se originou e apoiada em um ambiente árido natural e de elevado risco sísmico, enquanto assumindo os desafios colocados pelo processo de globalização em curso.

**Palavras-chave:** Prospectivo. Expansão urbana. Cenários futuros.

### **ABSTRACT**

Under current urban land development policies to be implemented by the national and provincial government, such as the Territorial and Argentina's Strategic Plan 2026 Argentina National Plan Innova 2020, the issue of territorial planning for the future becomes relevant. Prospective technique involves exploring new planning tools, create and test potential and likely futures that allow taking the right decisions, reducing uncertainty and risks, addressing conflicts before they become unmanageable. This paper presents a prospective exercise that is being carried out at the Regional Institute of Planning and Habitat of the university, as a preliminary analysis and overlooking a prospective study of the Great San Juan, in 2030, in order to make a contribution to urban growth management in terms of present-future. The prospective knowledge contributes to planning, providing options for managing the city, one that in the case of San Juan must know how to live in the long term according to the oasis it became, and supported in a natural arid environment of high seismic risk, while taking on the challenges posed by the ongoing globalization process.

**Keywords:** Prospective. Urban expansión. Future scenarios.

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat. Av. Ignacio de la Roza 590 (oeste), Rivadavia, San Juan, Argentina, CP: J5402DCS. E-mail: gracielanozica@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Av. Ignacio de la Roza 590 (oeste), Rivadavia, San Juan, Argentina, CP: J5402DCS. E-mail:

<sup>3</sup> Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat. Av. Ignacio de la Roza 590 (oeste), Rivadavia, San Juan, Argentina, CP: J5402DCS. E-mail: mirta\_r06@yahoo.com.ar

## 1 Introducción

Los estudios e investigaciones de orientación prospectiva han adquirido en el mundo un fuerte impulso en los últimos años. La humanidad atraviesa un período de grandes cambios que se caracterizan por su interdependencia y su velocidad. Este artículo presenta un ejercicio prospectivo a modo de experiencia piloto, que se está llevando a cabo en el Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de San Juan. Se trata de un ejercicio que se realiza a modo de análisis preliminar y con vistas a realizar un estudio prospectivo para la ciudad de San Juan y su aglomerado, que permita identificar los problemas centrales del crecimiento urbano y aporte elementos para la gestión en el largo plazo, esto es, que contribuya a promover un desarrollo basado en la equidad social, la solidaridad, la sostenibilidad, la competitividad y la eficiencia administrativa e institucional. El objetivo del ejercicio es aplicar la técnica prospectiva y advertir las dificultades que pudiera enfrentar el estudio, dada la complejidad del mismo en términos de grupos de trabajo comprometidos en la tarea y el volumen y tipo de información que el mismo requiere.

La ciudad de San Juan, capital de la provincia homónima, se localiza en el sector oeste de la franja central de la República Argentina, en la región de Cuyo. Este trabajo propone abordar el problema del crecimiento urbano atendiendo a sus singularidades de ciudad moderna, ciudad oasis, ciudad intermedia y, además, localizada en la zona árida y de mayor riesgo sísmico de Argentina.

Entendemos que la prospectiva no es un fin en sí mismo sino una herramienta de la planificación para la gestión del desarrollo en el largo plazo. En este sentido, la prospectiva le aporta al paradigma estratégico vigente de la planificación, los instrumentos para identificar cuáles son las restricciones político-institucionales para reducir los riesgos de su implementación. La prospectiva ha colaborado a recuperar el valor de la planificación como construcción social del futuro, para reconocer su dimensión política e histórica, esto es, para reconocerla como un proceso (MEDINA; VÁSQUEZ; ORTEGÓN, 2006).

Un elemento central de la técnica prospectiva es la construcción de escenarios, herramientas de futuro que deben aportar algo novedoso al conocimiento, ser capaces de inspirar logros relevantes; los escenarios deben tener la capacidad de integrar las

imágenes de futuro de los distintos grupos de interés a fin de realizar un ejercicio de innovación social.

El desarrollo de los estudios de futuro en Latinoamérica puede decirse que es “incipiente”, si se lo compara con el de otras regiones del mundo. Esto se observa en la poca producción de casos y metodologías, aun cuando se considera que la construcción de escenarios es un insumo de valor para los procesos de planificación y el diseño de políticas públicas adecuadas a la realidad local, sin perder de vista el contexto regional y global. La instalación del “espíritu” prospectivo en el ámbito de la gestión pública, entendido como confianza en el futuro, como una nueva forma de pensar los problemas, es aún un tema a construir en la región (NALERIO, 2013).

En la República Argentina, si bien se han realizado importantes estudios en esta línea, y se trata de trabajos muy importantes, éstos no constituyen acciones integradas de política pública y podrían calificarse como “intentos aislados”. Podemos citar aquí los documentos publicados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y la Subsecretaría de Estudios y Prospectiva, de la Secretaría de Planeamiento y Políticas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, con referencia al sector agroalimentario y la prospectiva tecnológica. Otro trabajo importante es el realizado por el Programa de Fortalecimiento Institucional, de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública: “Los territorios del futuro. Escenarios prospectivos del territorio Argentino y sus regiones hacia el año 2026”. Este último trabajo constituye un documento de referencia para este ejercicio.

## **2 La situación urbana de Argentina y la ciudad de San Juan**

Si bien en los últimos años en la Argentina se han llevado a cabo interesantes procesos en desarrollo local que resultaron en planes estratégicos, con proyectos de ciudad acordados en procesos de participación de actores locales, los problemas no han logrado resolverse de manera integral. Poniendo de manifiesto tanto los límites de la planificación estratégica, que intenta proyectar la ciudad hacia el futuro pero no puede interpelar los procesos más profundos del desarrollo social y urbano y los alcances mismos del poder público en relación a los mercados, que son quienes conducen verdaderamente en nuestro país el proceso de urbanización ante la falta de instrumentos legales que operen sobre el suelo (NOZICA; TABER, 2011).

A partir de los años '80 y especialmente en la década de 1990 se produce el surgimiento de un nuevo tipo de Estado en el marco del proceso de globalización. En este contexto las ciudades fueron paulatinamente impulsadas a asumir un mayor control de su fortalecimiento y desarrollo. Esto supuso, tal como señalan Borja y Castells (1998), que la globalización y la reforma del Estado transformaron las sociedades cobrando una dimensión territorial, generando una renovada organización espacial característica de los nuevos procesos de acumulación del capital, de organización de la producción y de integración de los mercados, cuya principal consecuencia fue el cambio de rol asignado al Estado central, provincial y municipal y del ejercicio del poder de escala planetaria. En San Juan, al producirse la liberalización del mercado de suelo urbano y la retirada del Estado como agente directo del sector de la construcción, se fomentó el surgimiento del sector privado de promoción inmobiliaria, contribuyendo así al descontrol en la forma de crecimiento urbano.

Si partimos del principio de que el Estado tiene el monopolio de la gestión del suelo, y en consecuencia tiene la potestad de fijar las normas vinculadas a ello, en el caso de la ciudad de San Juan su propio accionar contradice lo pautado. En el proceso de evolución de la ciudad se pueden diferenciar formas superpuestas en las que el Estado ha gestionado el suelo. Una, normativa, que se estructura sobre planes reguladores<sup>4</sup>, como instrumentos de control del uso del suelo; y otra, de hecho, que avanza sin respetar normas, ni límites.

Por otra parte, en estos últimos diez años de gran crecimiento económico y mayor ejecución de obras públicas, es posible observar cómo se produce un boom de los mercados inmobiliarios: se registran valorizaciones extraordinarias y se acrecienta entonces la escasez de suelo para urbanizar. Paralelamente, se da la ocupación de tierras, casas que son tomadas, conflictos muy serios con desalojos o precios altos de los alquileres y del suelo urbano, constituyen algunos hitos de los temas urgentes en la agenda de las ciudades en Argentina. (NOZICA; TABER, 2011).

### **3 La planificación como construcción de futuro**

El territorio se entiende como una proyección en términos de presente–futuro: no sólo lo que actualmente “es” sino lo que “va siendo” y lo que “desea ser”. En este sentido, el territorio es una construcción sociocultural compleja, estructural,

---

<sup>4</sup> El último plan director urbano data del año 1974.

controversial, política y tecnológica. Como sistema complejo – en virtud de la mutua interdependencia de sus diversas relaciones económicas, políticas, culturales, espaciales – el territorio es modificado por la intervención en cualquiera de sus componentes: las infraestructuras, las políticas culturales, la promoción económica, las regulaciones sobre los usos del suelo y manejo de recursos naturales, etc. Intervenciones todas que tienen lugar en el marco de lo que denominamos “desarrollo urbano”.

Según Quetglas (2011), el desarrollo es una forma especial de concebir las relaciones económicas, políticas, culturales y espaciales y, por lo tanto, conforma un modelo de “construcción territorial”. Para este autor, el desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio, transformándolas para mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes, habilitar los recursos de manera sustentable, prevenir los desastres y conservar el patrimonio cultural, todo ello con el debido resguardo para las generaciones futuras.

La herramienta político-técnica de actuación sobre el territorio es la planificación, ejercicio que requiere de conocimiento específico para la acción, es decir, teorías y métodos que permitan analizar la realidad, esto es, explicar, interpretar, identificar tendencias y construir el futuro. Hoy la planificación se entiende, básicamente, como estratégica, y consiste en un proceso que selecciona el objetivo deseado, pensado en el mediano o corto plazo y ordena las actividades para alcanzarlo. El horizonte temporal así definido le permite a la planificación estratégica operar en un contexto relativamente estable, que reduce la incertidumbre.

La prospectiva, por su parte, refiere a horizontes temporales de largo plazo, acepta la complejidad e inestabilidad de la realidad social, ampliando su visión hacia objetivos que pueden y deben perseguirse, explora caminos alternativos, especula y conjetura sobre posibles cambios, evalúa las posibles consecuencias de actuar o no hacerlo, se anticipa a los conflictos. En otras palabras, busca abrir opciones posibles, probables o deseables para el futuro, reduciendo la “sorpresa”. “La prospectiva se constituye en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios de futuro, el análisis de las políticas públicas y la planificación estratégica” (MEDINA; VÁSQUEZ; ORTEGÓN, 2006).

#### 4 Enfoque metodológico

El trabajo que aquí se expone, se enmarca en el enfoque de planificación prospectiva exploratoria, lo que hace posible abordar a la ciudad como un sistema complejo.

La Teoría de los Sistemas Complejos propone abordar la realidad “mediante el recorte de una parte de la realidad socioeconómica, cultural, política y física de la región”. Recorte que implica determinar límites y permite a partir de ellos, identificar procesos que se manifiestan en distintos niveles (local, regional y nacional-global) y fenómenos (sociales, naturales, político administrativos). Los límites a los que se hizo referencia son de tipo conceptual, temporal y geográfico. En relación a lo conceptual, el problema es el modelo de crecimiento urbano de la ciudad, el límite geográfico coincide con los límites administrativos del aglomerado urbano de la ciudad de San Juan y el temporal con el año 2030. Como apoyo al diagnóstico se construye un sistema de información geográfico a escala urbana (SIG).

La construcción social de futuros debe reconocer la dinámica de los procesos y fenómenos que en él intervienen, sus niveles y sus relaciones. Fijado el problema, o foco estratégico, el modelo de crecimiento de la ciudad debe abordarse desde el rol del Estado como agente de corrección de las decisiones público-privadas sobre el suelo urbano-rural.

La metodología diseñada para este ejercicio prospectivo se estructura en cuatro momentos. Se inicia con la recopilación, generación y organización de la información que permite identificar y caracterizar el sistema urbano objeto del estudio, identificación de las fuerzas impulsoras y el sistema de relaciones que definen, para culminar con la formulación de hipótesis que permiten esbozar los escenarios.

Las actividades referidas a la caracterización del sistema urbano Gran San Juan, que involucra la elaboración de un diagnóstico prospectivo, constituyen aproximaciones sucesivas que hacen posible construir el objeto de estudio y es punto de partida del estudio prospectivo que se va a realizar posteriormente.

#### 4.1 Situación de partida: Caracterización y diagnóstico del crecimiento urbano

Los agentes intervinientes en el territorio y sus estrategias son considerados en función de sus objetivos, problemas, medios de acción y posición. A los fines de este Ejercicio prospectivo se efectuó un recorte de los agentes considerando solamente a los agentes territoriales estatales y entre ellos a la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Gobierno nacional y a la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano del Gobierno de San Juan (DPDU)<sup>5</sup>.

Los documentos elaborados por estos organismos han implicado la participación de numerosos actores públicos y privados que intervienen en las distintas escalas territoriales por tanto, sus diagnósticos y propuestas se consideran válidos para esta instancia del ejercicio que tiene como objetivo desarrollar un primer ensayo de cuáles serían las fuerzas impulsoras que están influenciando la modalidad que adopta el crecimiento de la ciudad y los escenarios posibles a partir de esta información. Estos documentos son:

- Plan Estratégico Territorial “Argentina 2016” (2008). Este plan tiene por objetivo delinear las acciones necesarias, básicamente en infraestructura, para modificar el modelo territorial existente al año 2006, centralista, en otro en red que permitiera la integración territorial nacional y al bloque MERCOSUR.
- Los Territorios del Futuro. Escenarios prospectivos del territorio argentino y sus regiones hacia el año 2026 (2014). Es este un trabajo de reflexión sobre el futuro del territorio argentino con el objetivo de mejorar las políticas, los planes y las estrategias a seguir en materia de planificación territorial y de inversión pública.
- Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan, PLAM-SJ (2013). Este plan propone grandes lineamientos estratégicos para la gestión del desarrollo urbano.

#### 4.2 Análisis de procesos y tendencias: Identificación de tendencias emergentes

Los sistemas complejos tienden a permanecer estables o a recuperar la estabilidad, redefiniéndose constantemente. Los efectos de estas transformaciones se concretan en procesos que actúan en diferentes niveles y ámbitos.

---

<sup>5</sup> Esta Dirección, centralizada, del gobierno provincial, regula la gestión del suelo urbano y rural y la edificación en toda la provincia y constituye una estructura heredada del proceso de reconstrucción de la ciudad posterior al terremoto de 1944.

La prospectiva exploratoria apunta básicamente, en este nivel, a la identificación de los desafíos clave y a las oportunidades, con la ayuda de los escenarios exploratorios. Se exploran aquí los futuros posibles a partir de un análisis del pasado (identificando las tendencias robustas y emergentes) y el análisis del presente para identificar los factores de cambio y las rupturas posibles.

Este proceso de creación de escenarios comienza con la identificación de las fuerzas impulsoras, es decir, aquellas fuerzas que influyen el resultado de los eventos futuros. Estas fuerzas son las que dinamizan el argumento de un escenario y lo caracterizan (PATROUILLEAU *et al.*, 2012).

Un escenario es una herramienta de análisis político-técnico que describe un conjunto posible de condiciones de futuro. Es una secuencia hipotética, en ella se puede esquematizar la cadena de decisiones y circunstancias que conducen desde el presente al futuro (PATROUILLEAU *et al.*, 2012). Hay que recordar que este ejercicio busca delinear escenarios de crecimiento urbano para el Gran San Juan a fin de avanzar en la elaboración del Modelo Prospectivo para este aglomerado urbano al 2030.

## 5 Ejercicio prospectivo aplicado al Gran San Juan

El Gran San Juan está conformado por el departamento Capital<sup>6</sup> y el área urbana de los cinco departamentos circundantes: Rawson, Rivadavia, Santa Lucía, Chimbab y Pocito (Figura 1).

El Gran San Juan aglutina las principales actividades económicas del sector industrial, comercial y de servicios públicos y privados, constituyendo la zona urbana de máxima concentración de población. Por otra parte, contiene los servicios de mayor complejidad, las actividades terciarias de alcance provincial, la infraestructura básica y servicios completos, tanto para la población residente como para el entorno de la producción agrícola. Se destaca la presencia de actividades industriales y comerciales, las primeras con mayor influencia en la producción de riqueza, las segundas en la generación de puestos de trabajo. La radiografía productiva que se desprende del último Censo Económico es elocuente: ambos sectores concentran el 65,4% de la mano de obra

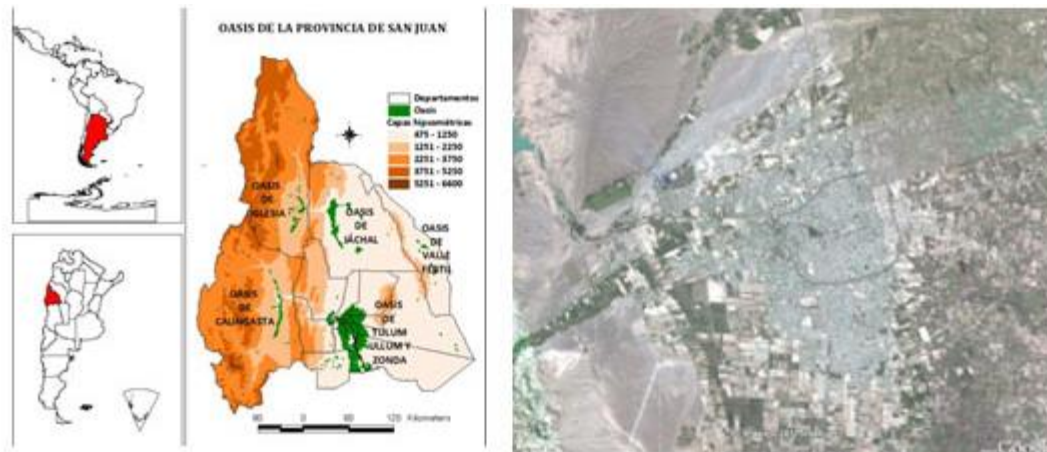
---

<sup>6</sup>La organización política administrativa de la provincia es la de Departamentos. La provincia de San Juan está organizada administrativa y territorialmente por 19 Departamentos.



formalmente ocupada y el 77% del valor agregado producido (SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2013).

Figura 1 – Gran San Juan, imagen satelital y ubicación



Fuente: elaboración propia (2014).

Según los datos del Censo de Población Hogares y Vivienda (2010) viven en este aglomerado 494.639 personas. Se destaca sobre el resto de los asentamientos concentrando el 72,6% de sus habitantes. Este centro urbano está localizado en un oasis agroindustrial de aproximadamente 70.000 hectáreas cultivadas donde las características del territorio provincial (conformado mayoritariamente por desiertos, travesías y montañas) sólo el 3% del mismo es habitable. El resto de la ocupación del territorio provincial se organiza en cuatro oasis.

Dadas las características geológicas de la provincia de San Juan, el sismo constituye una de las principales amenazas del ambiente natural. En los últimos 119 años se han producido cinco grandes terremotos (1894, 1941, 1944, 1952, 1977) con intensidades Mercalli Modificada (IMM) en el área epicentral de IX, VII, IX, VIII y IX respectivamente. La microzonificación sísmica establece que casi la totalidad del área del Gran San Juan está incluida dentro de la curva de aceleración instrumental pico más probable en 50 años, correspondiente a 0,35 g (SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2013).

### 5.1 Agentes intervinientes en el territorio y sus decisiones estratégicas

Los documentos arriba citados representan los diagnósticos y propuestas de intervención en el territorio desde el Estado, en distintos niveles de decisión (nacional y provincial) que condicionan las hipótesis de futuro para el Gran San Juan.

El documento “Los territorios del futuro. Escenarios prospectivos del territorio Argentino y sus regiones hacia el año 2026”, es un estudio de escala macro y en este sentido identifica para el conjunto nacional y regional escenarios prospectivos de integración territorial que constituyen la base del trabajo que aquí se presenta. Los escenarios que propone a escala regional (región de Cuyo) son los siguientes:

- *De la desilusión*: Bajo crecimiento o estancamiento de la actividad productiva y un deterioro generalizado de las condiciones de vida, con mayor segregación social y menores capacidades de desarrollo por parte de las regiones o sus sub-espacios.

- *De la fragmentación*: crecimiento con escaso desarrollo. Reforzamiento de la tendencia a la primarización productiva y al predominio de la matriz pampeano-céntrica. Despuntaje de tendencias a transnacionalización de la propiedad de los activos agroindustriales. Persistencia o resolución parcial y, en última instancia, insatisfactoria, de las asimetrías productivas y de los desequilibrios sociales y territoriales.

- *De los equilibrios dinámicos*: crecimiento con desarrollo; no exento de problemas, ni de nuevos y constantes desafíos, el escenario se presenta como diversificado, sostenible y favorecedor de equilibrios sociales y territoriales (Figura 2).

Figura 2 – Escenario territorial de los equilibrios dinámicos – Argentina 2026 – para el país y la región de Cuyo.



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2014).

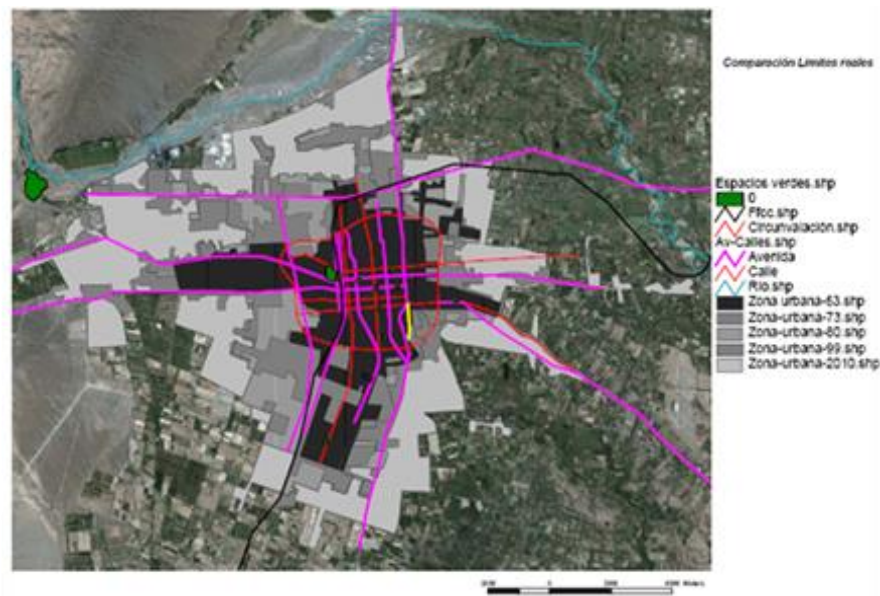
Dado el carácter macro de este trabajo, se observa que para su traducción a la escala local se requiere atender a otras variables y actores.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan, es un estudio realizado por el Gobierno de la provincia a partir de un convenio firmado con la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y desarrollado por la dirección de la DPDU con la participación de los gobiernos municipales involucrados. Este plan, si bien no es de carácter prospectivo, aporta un diagnóstico de la estructura urbana actual de la ciudad y construye un modelo deseado que nos da pautas sobre cómo concibe el agente territorial más importante, a la ciudad. El plan establece estrategias y lineamientos de gobierno para el ordenamiento territorial de este aglomerado urbano. Los lineamientos estratégicos son cuatro: desarrollo Urbano Eficiente e Inclusivo, Movilidad Integral, Ambiente Sostenible y Ciudad con gobernabilidad y solidez institucional. Este plan, al prever en una segunda etapa, la construcción de los acuerdos necesarios para lograr su efectiva implementación, se queda en la propuesta, en una intención planificadora que no se traduce en gestión.

## 5.2 Procesos y tendencias

El proceso de crecimiento de la ciudad de San Juan muestra, desde el momento en el que comienza a conformarse como aglomerado (década de los años 1960), una tendencia predominante de crecimiento por extensión sobre su zona periurbana. En los cincuenta años transcurridos entre 1960 y 2010, la población se triplicó creciendo de 146.800 habitantes a los 461.000 actuales según el último censo nacional 2010. La superficie urbana también se comportó de la misma manera. Prácticamente se ha triplicado pasando de las 2.969 hectáreas que ocupaba en 1960 a su extensión actual de casi 7.000 hectáreas; sin embargo la densidad poblacional se ha mantenido casi constante, variando alrededor de los 50 habitantes por hectárea. Proceso que pone en evidencia la fuerza de este modelo de crecimiento. (NOZICA; HENRÍQUEZ, 2012). Ver Figura 3.

Figura 3 – Evolución del límite urbano – 1944 y 2010



Fuente: Taber y Nozica *et al.* (2011).

A diferencia de la mayoría de las ciudades argentinas en las que es posible distinguir tres procesos que operan simultáneamente en el crecimiento de la ciudad (la expansión sobre el área periurbana, la consolidación y completamiento del área adyacente y la densificación del área urbana intensiva) en el caso del Gran San Juan, durante esta última década, y después de 70 años de ocurrido el terremoto que destruyó la ciudad en el año 1944, ha comenzado a producirse el fenómeno de densificación del área central (NOZICA; HENRÍQUEZ, 2012). En la Figura 4 se muestra la evolución del límite urbano confeccionada a partir del SIG.

Desde 1944 a la fecha, la ciudad de San Juan y su área suburbana han crecido siguiendo el modelo típico de expansión a saltos. Esta forma de crecimiento urbano se caracteriza porque son los factores especulativos que hacen a la valorización de la tierra en el borde urbano, los que guían el proceso de crecimiento, independientemente de que el actor que interviene sea el Estado o el privado. De esta manera se urbanizan tierras rurales localizadas en el periurbano, separadas de áreas ya urbanizadas, que aumenta el valor de las propiedades ubicadas en las franjas intersticiales las que, posteriormente, son loteadas e incorporadas al mercado mientras se da otro salto hacia el área rural.

Figura 4

Figura 4 – Grandes áreas vacantes dentro del límite urbano



Fuente: Los vacíos urbanos se muestran en la imagen, en blanco sobre la planta urbana en gris. El área agrícola se observa en color verde y el límite urbano actual se corresponde con la línea amarilla.

Fuente: Taber y Nozica *et al.* (2011).

De esta manera, el crecimiento de la ciudad no es desordenado ni caótico como usualmente se diagnostica sino que responde a una forma de expansión que permite obtener los máximos beneficios de tipo rentístico a partir de la conversión de la tierra rural en tierra urbana (NOZICA; HENRÍQUEZ, 2012).

Resultado de este proceso encontramos hoy una planta urbana sumamente extendida, caracterizada por una baja densidad, grandes vacancias urbanas que cuentan con toda la infraestructura y sin ningún tipo de uso; donde la puesta en juego en esos terrenos produce una especulación inmobiliaria extrema, plusvalías extraordinarias generadas por la acción directa o indirecta del Estado provincial que es apropiada por los privados.

### 5.3 Esbozo de escenarios

En este trabajo la formulación de las hipótesis que resultan en escenarios responde a la intención de chequear el proceso metodológico y estimar resultados posibles. Para ello se preparó una lista de las fuerzas impulsoras identificadas en los diagnósticos de los documentos anteriormente citados y otros estudios realizados por el equipo de investigación. A continuación se presenta el primer ensayo de fuerzas impulsoras, por nivel de contexto:

*Contexto nacional, procesos de tercer nivel (nacional-global):*

- Modelo de inserción del MERCOSUR al mundo y su consolidación como proyecto político y económico regional.
- Consolidación del modelo político UNASUR.
- Aumento de los intercambios Sur-Sur, incremento considerable del volumen de intercambios con China y otros países de Asia Oriental.
- Demanda mundial de productos, mayormente *commodities*: recursos energéticos, minerales y agropecuarios.
- Efectos del cambio climático global en las actividades productivas y en el ambiente natural.
- Fortalecimiento del Estado planificador, a partir de la formulación de planes: Estratégico Territorial 2016, Innova 2020 y Agroalimentario Alimentario 2030.
- Modelo de desarrollo nacional con integración territorial, en un marco de incertidumbre política.

*Contexto regional-provincial, procesos de segundo nivel (regional):*

- Persistencia de la primarización de la economía provincial. Tendencia a una mayor internacionalización de la producción, vinculada a importantes inversiones en infraestructura energética y vial (paso fronterizo Agua Negra).
- Restructuración productiva de los oasis, a un modelo asociado a formas de organización empresarial que excluyen al pequeño productor y obrero rural no calificado.
- Dinámica de crecimiento de la población en fase de nivel de reemplazo.
- Capacidad del sistema de ciencia y tecnología y su integración al sector productivo.
- Puesta en marcha del Programa Estratégico de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (RSU).

*Contexto local, la ciudad, procesos de primer nivel*

- Asignación al Gran San Juan del rol de ciudad intermedia y estructuradora del sistema nacional de centros.

- Modelo institucional centralizado, donde los municipios han cedido sus derechos sobre la gestión del suelo a la DPDU.
- Ausencia de instrumentos de regulación del suelo y descoordinación interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano, infraestructuras y gestión del riesgo ambiental.
- Tendencia al decrecimiento poblacional del departamento Capital, mientras el resto de los departamentos continúan creciendo.
- Presencia de cuadros técnicos altamente calificados en ingeniería, arquitectura, ciencias sociales, como resultado del asiento de dos universidades, la Nacional de San Juan y Católica de Cuyo.

A partir de todo esto, se consideran dos variables contextuales que se juzgan decisivas a escala local: la *dinámica del crecimiento urbano* y la *forma de gobernanza local*, las que permiten pensar, esbozar, tres escenarios, los que se caracterizan a continuación:

**E1. Gran San Juan Sostenible**, escenario de ruptura: crecimiento urbano intensivo con gobernanza metropolitana.

- El escenario se presenta como diversificado, sostenible y favorecedor de equilibrios sociales y territoriales, en consonancia con las políticas nacionales y regionales, que generan un escenario identificado como “De los equilibrios dinámicos”.
- En este contexto, el nuevo eje geopolítico China-India-Sudáfrica-Brasil adquiere protagonismo. El Mercosur se constituye como un sistema integrado con capacidad de expansión, donde todos sus socios participan de ese crecimiento.
- En este escenario, la inserción del oasis donde se localiza la ciudad de San Juan, se sustenta en la inversión en infraestructura de transporte vial y ferroviario de manera de posibilitar una buena conectividad con los corredores Bioceánico Central Cristo Redentor (CBC) y Bioceánico Agua Negra (CB), a través de la ruta nacional N° 40.
- La ciudad de San Juan cuenta con un nivel de servicios e infraestructura capaz de responder a los requerimientos de los procesos económicos, una extensa y densa red vial con buenas interrelaciones internas y externas;

como región ha participado en el modelo de economía regional vitivinícola y posee, por tanto, de niveles de infraestructura de servicios de alta complejidad y tecnología de la información y comunicaciones compatibles con los requerimientos de una economía de escala como la que se plantea (ventajas competitivas)

- Se revierte el modelo de expansión urbana a partir de una activa intervención del Estado en el mercado del suelo urbano. Se formulan planes directores urbanos y de ordenamiento territorial del oasis, enmarcado en la legislación del suelo urbano que supone además, la creación de un ente metropolitano que articule las políticas territoriales con los agentes públicos y privados que construyen ciudad.
- El crecimiento de la ciudad se produce por ocupación de los grandes vacíos que ha generado la tendencia pasada de crecimiento a saltos. Se congela el límite urbano. El desarrollo de la conurbación es más bien lineal siguiendo la tensión de los corredores metropolitanos y tiende a densificar se como microrregión urbana equilibrada e integrada.
- Puesta en marcha del Programa Estratégico de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (RSU).

En síntesis, el escenario plantea crecimiento urbano con desarrollo sustentable; no exento de problemas ni de nuevos y constantes desafíos. Son condiciones de ruptura:

- Consolidación del modelo de desarrollo nacional territorialmente integrado, con inclusión social y redistribución de la riqueza.
- Existencia de una ley del suelo, urbano y rural, que regule las intervenciones públicas y privadas.
- Implementación de mecanismos de control público del uso del territorio y de instrumentos de gestión del suelo de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y de tipo regulatorio.
- Gestionar la ciudad como unidad territorial con una perspectiva integral instalando una lógica de planificación municipal concertada, considerando su rol de nodo central de la microrregión urbana que organiza.
- Valorización del sistema de asentamientos menores de la provincia.



- Coordinación interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano, infraestructuras y gestión del riesgo ambiental.
- Funcionamiento del Programa Estratégico de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (RSU).

**E2. Gran San Juan Anárquico**, escenario tendencial: crecimiento urbano extensivo sin gobernanza metropolitana.

- Este escenario se condice con el identificado como el “De la desilusión” a escala regional para Cuyo, caracterizado por el bajo crecimiento o estancamiento de la actividad productiva y un deterioro generalizado de las condiciones de vida, con mayor segregación social y menores capacidades de desarrollo por parte de las regiones o sus sub-espacios.
- El MERCOSUR se consolida como un sistema centro-periferia con un país hegemónico, Brasil. De esta manera se mantiene el *status quo*, es decir, se mantiene la relación económica entre Argentina y Brasil con las mismas características de las últimas décadas. Este escenario desarrolla – básicamente a través de mecanismos de mercado— una especialización que es, en parte, la continuación de la ya existente entre los países miembro. Pone énfasis en los intercambios comerciales interindustriales más entre Argentina y Brasil que con los países restantes.
- La conectividad está basada en un único corredor, el CBC, reafirma la centralidad a escala de bloque MERCOSUR, al vincular las metrópolis de Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile. Por lo cual no es un modelo integrador en lo territorial, quedando las posibilidades de inserción de la provincia de San Juan al mercado libradas a las ventajas comparativas y/o competitivas que cada región posea o sea capaz de gestionar para sí.
- En este contexto, la ciudad de San Juan mantiene la tendencia de ocupación extendida de baja densidad sobre los corredores de la microrregión, más difusa aún en las periferias. El patrón de crecimiento responde a una forma de expansión a partir de la cual se obtienen los máximos beneficios de tipo rentístico a partir de la conversión de la tierra rural a tierra urbana que desplaza el límite urbano hacia la periferia.

- Este continuo proceso de desplazamiento del límite urbano sobre zonas agrícolas está vinculado a la presión de los agentes inmobiliarios (que se ven beneficiados por el rol cumplido por el Estado en el mercado del suelo) sobre los productores locales.

En este escenario predomina la desregulación sin gobernanza metropolitana. Son condiciones de esta tendencia:

- El rol cumplido por el Estado, que fomenta la expansión del área urbana modificando el uso rural a urbano-residencial mediante el diseño de nuevos códigos de planeamiento y por excepciones otorgadas y/o modificaciones ante las normas vigentes; influye en la formación y valorización de los precios del suelo urbano.
- Persistencia de la primarización de la economía provincial. Continúa el proceso de migración rural, consecuencia de la forma de gestión de la producción que excluye al pequeño productor y obrero rural no calificado.
- La ciudad continúa enfrentando problemas vinculados a la planificación y gestión del suelo urbano (provisión de servicios, manejo de los recursos naturales, creciente polarización social) que impactan en la configuración territorial de la ciudad y alteran el marco institucional, legal y administrativo de la ciudad.
- En este sentido, cabe señalar que si bien se realizan intentos de planificación estratégica en algunos Municipios pertenecientes a la unidad territorial conformada por el Gran San Juan, los mismos no cuentan con un marco legal que regule el diseño y la implementación de estos planes.

**E3. Gran San Juan Vulnerable** escenario tendencial negativo: crecimiento extensivo con gobernanza metropolitana débil.

- A nivel regional se identifica la situación de crecimiento con escaso desarrollo a partir del reforzamiento de la tendencia a la primarización productiva y al predominio de la matriz pampeano-céntrica. Persistencia o resolución parcial y, en última instancia, insatisfactoria, de las asimetrías productivas y de los desequilibrios sociales y territoriales.

- A escala de bloque MERCOSUR se mantienen las condiciones arriba señaladas, dando lugar a un modelo que no es integrador en lo territorial.
- En este contexto, la ciudad de San Juan mantiene la tendencia de ocupación del territorio extendida de baja densidad; la intervención del Estado en aspectos sectoriales, principalmente en infraestructura permite que el Gran San Juan se "concentre" en dos nodos Rivadavia y Santa Lucía (ubicados al oeste y este de la ciudad Capital). En consecuencia, el dinamismo territorial ocurre en la franja central del aglomerado, en los bordes Oeste y Este, producto de la renta diferencial y la desregulación relativa.
- Se consolidan las asimetrías en términos de calidad de vida entre los municipios que conforman el aglomerado.

Son condiciones de esta tendencia:

- La existencia de un Plan Metropolitano, pensado como marco general de acción, pero sin respaldo legal (como el mencionado y elaborado por la DPDU) y que además, dada la debilidad de la gobernanza, se cumple de manera parcial. Donde lo municipios pelean por la captura de inversiones productivas.
- En relación anterior, se da la ausencia de instrumentos de regulación del suelo y descoordinación interinstitucional para la gestión de sistemas de transporte urbano, infraestructuras y gestión del riesgo ambiental.

## 6 Conclusiones

La construcción de imágenes posibles de futuro se constituye en un desafío clave en tanto permite visualizar caminos alternativos de evolución del territorio y, por ende, definir políticas para su construcción. El estudio prospectivo en el que se enmarca el ejercicio que aquí se presenta, constituye una innovación en nuestro país tanto desde la temática, la gestión del crecimiento urbano, como desde la escala territorial abordada, la local de ciudad oasis.

Destacamos que una vez elaborado el diagnóstico del crecimiento urbano del Gran San Juan y sus tendencias ha podido verificarse que la sistematización y generación de información, mediante la construcción de un SIG, es la pertinente para el estudio prospectivo.

La identificación de las fuerzas impulsoras indica la necesidad de ampliar la capacidad de respuesta temática del equipo, como también la de ampliar la cantidad de agentes a entrevistar y el tipo de instrumentos a diseñar.

El esbozo de escenarios realizado constituye a nuestro criterio un resultado satisfactorio que facilitará el proceso de selección y adopción definitiva de fuerzas impulsoras. Así como también la evaluación de las mismas considerando el modo en que afectarían a la sostenibilidad del crecimiento urbano del Gran San Juan en el largo plazo.

Finalmente, consideramos que disponer de una matriz de escenarios al año 2030 le proporcionaría a la gestión urbana de la ciudad un conjunto de posibilidades que, inscriptas en un abanico de futuros posibles, permitiría anticiparse a los conflictos, proponer estrategias superadoras de las tendencias perniciosas identificadas, e implementar la visión estratégica en el largo plazo.

Entendemos la idea de futuro como una construcción social que involucra numerosos presupuestos implícitos donde lo que está en juego es una nueva representación histórica del mismo. En nuestro caso creemos que el presupuesto de mayor peso lo más importante es el de crear un futuro democrático con inclusión territorial urbana, esto es, buscar formas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población del Gran San Juan, entre otras aspiraciones.

## REFERENCIAS

BORJA, J.; CASTELLS, M. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. **Revista EURE**, v. XXIV, n. 73, 1998.

LIRUSSI, M. G.; NOZICA, G.; HENRÍQUEZ, M. G. La conformación del Gran San Juan: factores de crecimiento urbano y mercado del suelo. In: **6º Encuentro .Publicación digital de las memorias del Congreso**, 2012.

VÁSQUEZ, J. M.; ORTEGÓN, E. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Proyectos y Programación de Inversiones. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS. **Plan de Desarrollo Estratégico Territorial**. El escenario Argentina, 2016. Buenos Aires, Argentina, 2004.

NALERIO, C. **El aporte propiamente sudamericano a la prospectiva**. Seminario Iberoamericano de Formación Prospectiva 2013. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma de México Montevideo, Uruguay, 2013.

NOZICA, G.; Henríquez, M. G. **El límite urbano y el mercado de suelo**. Reflexiones acerca de la expansión del Gran San Juan. Ponencia publicada por el PRODEA, 2012.

NOZICA, G.; TABER, E. Crecimiento urbano y mercado de suelo en la ciudad de San Juan, Argentina. In: **XXIII Congreso internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)**. Recife, Brasil, 2011.

ALADRO, S.; BENAVIDEZ DE ORO, H. B.; GRIZAS, J. E.; HENRIQUEZ, M. G.; MUÑOZ, M. N.; NOZICA, G. N.; POTENZONI, A. **Gestión para el Desarrollo: un enfoque crítico de la inserción de la provincia de San Juan al MERCOSUR**. Informe final de proyecto. Secretaría de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Universidad Nacional de San Juan. Argentina, 1999.

PATROUILLEAU, R. **Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015**. Las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Argentina, 2012.

TABER, E.; LIRUSSI, G. Estado y mercado de suelo en la ciudad de San Juan, Argentina. In: **6º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas**. Quito, Ecuador. Publicación digital de las memorias del Congreso, 2012.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA. **Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan**. Documento Final. Buenos Aires, Argentina, 2013.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Buenos Aires, Argentina, 2008.

QUETGLAS, F. **¿Qué es el Desarrollo Local?** Territorio, Políticas y Economía. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Recebimento dos originais: 26/04/2015

Aceitação para publicação: 20/08/2015