
Las fronteras materiales como herramienta para la planificación territorial. El caso del departamento de Caucete, San Juan (Argentina)

Mesa 30: Reflexiones sobre la producción material y simbólica de fronteras que construyen territorios en contextos neoliberales

María Valentina Soria

Amelia Scognamillo

Alción Alonso Frank

Mariana Galdeano Ruiz

Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan. Av. José Ignacio de la Roza 590 (oeste), Departamento Rivadavia, San Juan. Tel. +54-264-4232395/3259 Int. 310 - <http://www.irpha.faud.unsj.ar>
valentinasoria@yahoo.com

Resumen

Las prácticas de planificación y gestión territorial tienden a considerar al territorio a partir de sus límites jurisdiccionales. Ello invita a reflexionar en torno a instrumentos alternativos que, tras entender su carácter multiescalar y multidimensional, permitan planificar ciudades sostenibles. Por ello, incluir el abordaje de las fronteras en el análisis de la estructuración del territorio, conduce a descifrar y visibilizar dimensiones que involucran múltiples prácticas sociales cotidianas. En este sentido, se entiende a la frontera como una construcción social que, a diferencia de los límites, resulta de zonas permeables y porosas, impregnadas de

particularidades de dos o más zonas diferentes que entran en contacto y se relacionan. En este marco, el presente trabajo propone incorporar el concepto de fronteras materiales como herramienta analítica para comprender los procesos de conformación territorial desde un abordaje histórico y multiescalar, con el objeto de enriquecer la construcción de unidades de diagnóstico, de gestión territorial y de planificación. Se selecciona como caso de estudio a la Ciudad de Caucete, por representar la principal zona de crecimiento poblacional fuera de los límites establecidos por el aglomerado urbano del Gran San Juan, y por haber consolidado una incipiente coordinación por parte del Municipio para administrar su territorio. Para alcanzar el objetivo, el diseño metodológico de base exploratoria, fundamentalmente cualitativo, combina técnicas documentales y observacionales que hacen posible la identificación de fronteras presentes en el territorio en estudio. El procesamiento y el análisis de la información se realiza mediante sistemas de información geográfica. Las reflexiones finales apuntan a afirmar que el análisis de las fronteras resulta una herramienta útil a incorporar en la elaboración de estrategias de intervención territorial consistente con políticas públicas de carácter territorial.

Palabras claves: ordenamiento territorial, unidades de planificación territorial, ciudades periféricas en expansión

1. Introducción

El análisis territorial que se pretende desarrollar, parte de la necesidad de mirar al territorio desde el paradigma de la complejidad. De allí, acorde a Prigogine (1983), la importancia de *“reconocer la complejidad, hallar los instrumentos para describirla y efectuar una relectura dentro del nuevo contexto de las relaciones cambiantes del hombre con la naturaleza”*, puesto que éstos *“son los problemas cruciales de nuestra época”* (pág. 46). El territorio, entendido como sistema complejo, es abierto, dinámico y adaptativo, y establece un intercambio

permanente de energía con su entorno, lo que hace posible que el sistema sea modificado por fuerzas externas para lograr un nuevo orden interno. Ello implica que el territorio no pueda ser definido de antemano ya que su estructura y relaciones se van transformando en el transcurso de la investigación (García, 2006) como así también en el proceso de toma de decisiones y definición de políticas públicas. Por ello, el autor expresa que es preciso formular una pregunta conductora, que guíe la selección de los componentes del sistema, sus elementos, límites, e interrelaciones, para poder abordar su análisis. Dicha pregunta está relacionada a cómo incorporar el concepto de fronteras materiales como herramienta analítica para comprender los procesos de conformación territorial desde un abordaje histórico y multiescalar, con el objeto de enriquecer la construcción de unidades de diagnóstico, de gestión territorial y de planificación.

En este contexto, es preciso aclarar que el concepto de límite en sistemas complejos no se refiere únicamente a fronteras físicas, sino que permiten abordar al sistema bajo la idea de fronteras, entendiendo que las mismas permiten entender las conexiones territoriales entre los elementos o subsistemas que intervienen, comprendiendo además, que la complejidad se define por la interacción y no por el número de subsistemas.

En el abordaje del territorio, a partir del marco epistémico de “sistemas globales complejos” (García, 2006), existe una primera etapa de definición de los diversos límites, sobre el que operará el desarrollo del proyecto. Estos son, el límite conceptual, definido por la temática del proyecto, el límite temporal que enfoca la idea del sistema como un constructo histórico y no sólo como la inmediatez propia del inicio de la investigación y, por último, el límite espacial. En todos los casos el término límite implica realizar lo que García (2006) define como un “recorte de la realidad”, definiendo lo que queda adentro y afuera, pero sin perder de vista las interacciones que se producen al interior del sistema. De esta manera, dicho término, así

como sus correlativos “adentro” y “afuera”, incluyen la problemática que se va a estudiar, el aparato conceptual que se maneja y el tipo de fenómenos con sus escalas espaciales y temporales. En esta línea, dejar “afuera” de los límites del sistema no implica dejar fuera de consideración, ya que continúa interactuando a través de las condiciones de contorno o condiciones en los límites.

Es por ello, que el presente abordaje propone definir los límites conceptuales, geográficos y temporales del sistema en estudio, donde cada uno es soporte para comprender desde dónde se mira el problema, cuál es el espacio involucrado, su expresión material y cómo han acontecido los procesos en su evolución histórica, en términos de pasado, presente y trayectorias futuras.

Es pertinente destacar además que los límites están relacionados con la escala de abordaje. El estudio del territorio implica la multiescala que caracteriza los estudios de sistemas complejos, por lo que es preciso identificar sobre qué marco conceptual se plasmarán las variables, procesos e información espacial. Así, resulta interesante repasar el planteo que realizan Reboratti (2001) y Sgroi (2011), quienes caracterizan a la escala de planificación con tres dimensiones, ligadas entre sí, pero que es preciso diferenciar para comprender su concepto. Ellas son:

- **Escala como instrumento técnico:** aquí utilizamos los conceptos clásicos que definen a la escala como el instrumento que permite llevar, a través de una ecuación matemática, los objetos reales del territorio al plano.
- **Escala como instrumento conceptual:** La escala conceptual se relaciona con el “nivel de análisis”, es decir la relación conceptual entre el objeto que se estudia y la visión que se adopta sobre el mismo. Al cambiar la escala técnica, cambia

necesariamente la escala conceptual y la cantidad de elementos, detalles y profundidad que abarca.

En correspondencia, poder reconocer con detalle las características del Departamento en estudio, sin perder de vista las condiciones de contorno que están influenciando a otros niveles territoriales y análisis superiores, permite observar las relaciones de los elementos en su contexto. De esta manera se pueden establecer diferentes niveles de escalas de análisis, que definen jerarquías, relaciones y emplazamiento del/o los elementos, como se detalla a continuación.

- **Escala con su dimensión temporal.** Los procesos en el territorio no se desarrollan a la misma velocidad y frecuencia ya que los hechos que provienen de fenómenos naturales responden a dinámicas muy distintas a los provocados por el hombre. Por lo tanto, hablar de “choques o colisiones escalares temporales” (Reboratti 2001, pág. 89) permite dar respuesta a las diferentes características naturales y biológicas y humanas con escalas temporal y territorial diferentes.

La superposición de uso de dos escalas diferentes (la temporal y la espacial) podría, en teoría, ser solucionada mediante la adopción del moderno criterio de no separar tiempo y espacio, sino tomarlos como una sola dimensión, dos escalas que se influyen mutuamente. Esta idea nos aparta de la antigua noción de la inmutabilidad de las dimensiones territoriales o de las unidades temporales (Sgroi, 2011, pág. 4).

La dimensión temporal es clave en la propuesta de Sistemas Globales Complejos, ya que afirma la necesidad de construir futuro a partir de desentrañar la raíz de los procesos, la historia que define la estructura presente del territorio para así esclarecer en una visión futura, el acontecer en su organización. Por ello el proceso de reconstrucción histórica del sistema, permite revelar los grandes cambios territoriales, los que dieron origen a un nuevo estado del

sistema y por lo tanto a una nueva estructura territorial. En cuanto sistema complejo, *“la irreversibilidad en los sistemas abiertos significa que éstos son producto de su historia”* (Ilya Prigogine citado por Santos, 2009, pág. 34), ya que desde la historia se explica y construye la estructura del sistema territorial y su futuro. Existe un reconocimiento de la importancia del tiempo y el conocimiento acerca del devenir del tiempo siempre hacia adelante, y de la imposibilidad de volver al pasado, de deshacer los hechos. Se trata de un tiempo no entrópico negativo, sino de un tiempo de producción de vida y de creatividad (Hernández García, Hernández García, & Niño Bernal, 2012). Un tiempo reconocido por Ilya Prigogine (Prigogine & Stengers, 1997) para los sistemas complejos adaptativos o los sistemas fuera del equilibrio, como un factor de creación y de posibilidad.

Para dar respuesta al planteo teórico propuesto, el diseño metodológico de base exploratoria, fundamentalmente cualitativo, combina técnicas documentales y observacionales que permite la identificación de las fronteras presentes en el territorio en estudio. A partir de considerar al territorio como un sistema complejo adoptando los conceptos de límites por el de fronteras, hace posible que el abordaje de la complejidad visibilice los límites permeables que trabajan a diferentes escalas y cuyos elementos constituyentes están influenciados por las condiciones de contorno.

En esta línea, pensar en el territorio como un sistema complejo implica cambiar la mirada *“tradicional positivista o perspectiva heredada”* (Guba & Lincol, 2002) en cuya lógica

“se construyen diseños previamente pautados con gran precisión para asegurar todo el proceso, son disyuntivas, en tanto establecen rupturas o separaciones a lo largo del proceso en diferentes órdenes. Buscan la generalización de los resultados, basados en la representatividad de la estadística, por lo que usan casi con exclusividad estrategias que privilegian lo matematizable” (De la Vega, 2012, pág. 19).

A esta mirada Elena Achilli las reconoce como “*ortodoxas/disyuntivas*” a diferencia de las “*complejas/dialécticas*”, “*que parten de concebir el mundo social como complejo, contradictorio y en permanente movimiento*” (Achilli, 2005, pág. 39). Sergio Boisier (2003) afirma que la linealidad, la proporcionalidad, la certidumbre, el empirismo y, sobre todo, la disyunción cartesiana, base del método analítico, impiden aprehender la realidad social en su complejidad (pág. 3).

En la presente investigación se prioriza “un proceso dialéctico en el que no se disocien las concepciones teóricas y empíricas en la generación de conocimientos” (Achilli, 2009, pág. 69).

El territorio como sistema complejo se comporta como una estructura disipativa, que interactúa con su entorno y su estructura interna se encuentra condicionada a la relación y vínculos entre los elementos (subsistemas) que lo integran, de las relaciones de contorno y las influencias externas que lo condicionan, por lo cual no pueden comportarse todos de la misma manera, ni responder ante ciertos estímulos de igual forma.

La propuesta aquí expuesta trata de convertirse en una herramienta que permita la definición de unidades de gestión del territorio para un Ordenamiento Territorial que según Massiris Cabeza (2005, pág. 16) supone un proceso de carácter técnico - político – administrativo y que Gudiño (2009) destaca como aquello que

“supera la visión lineal de la planificación para abordar aspectos tales como el carácter transversal de las políticas sectoriales por centrar su atención en el territorio el que es resultado de procesos naturales, históricos, culturales y económicos que llevan a conformar una estructura productiva, socioeconómica y ambiental que identifica y da identidad a un lugar.”

Como técnica administrativa, tiende a ejercer una acción voluntaria de intervención en los diferentes aspectos que involucra el ordenamiento ecológico, los usos del suelo y los asentamientos humanos. Por lo que requiere una visión integral y sistémica de la realidad que puede llegar a atenuar los efectos de la concentración y permitir un desarrollo mucho más equilibrado y más equitativo socialmente. Es decir que el Ordenamiento va unido al concepto de gestión, lo que implica una tarea de movilización, acuerdo, consenso entre actores tendiente a alcanzar el “Desarrollo Territorial Sustentable” (pág. 6).

Finalmente, la propuesta metodológica pretende definir unidades de planificación territorial a partir de unas sucesivas delimitaciones de territorio que serán evaluadas mediante el planteo teórico expuesto con anterioridad.

En primer lugar se delimitaron **Unidades de Paisaje**, que identifican áreas de relativa homogeneidad fisonómica interna, claramente diferenciables de las de su entorno, pero que como sistema complejo trabajan bajo condiciones de relación entre ellas, por lo que sus demarcaciones fronterizas son de interacción y no de fragmentación. Seguidamente, la incorporación de las variables que dan cuenta de la intervención antrópica en el territorio dio lugar a la definición de **Unidades de Diagnóstico**, que identifican limitaciones y potencialidades del sistema territorial, conflictos y/o compatibilidades entre usos. Finalmente, se podrán definir las **Unidades Territoriales de Gestión** (UTG) en las que se identifica la vocación territorial de cada una acorde con su potencial de uso múltiple; se definen las diversas actividades en interacción que cada UTG puede albergar y se formulan las recomendaciones para una gestión del territorio con sustentabilidad ambiental, social y económica (Viollaz, 2009). La propuesta se materializa en la Ilustración 2 y surge del análisis de las dimensiones analizadas con anterioridad.

2. Desarrollo: Análisis del caso de estudio

Para el desarrollo de este apartado, resulta necesario definir las características de nuestro objeto de estudio, el Territorio. En este sentido se tomará como primera referencia el concepto aportado por Pradilla Cobos (1997, pág. 50) quien define al Territorio como *“la construcción físico social, sobre una naturaleza ya dada, del sistema de soporte material de una sociedad concreta, como expresión y síntesis históricamente fechada, cambiante, dinámica, contradictoria, de múltiples determinaciones económicas, sociales, políticas y culturales”*. En base a dicha conceptualización, las formas constitutivas del territorio se modifican constantemente en función de las transformaciones estructurales y coyunturales de la sociedad. Por lo que se entiende que el límite de un territorio no es único, ni definitorio, más bien es la conexión y relación de múltiples formas de concebirlo.

El punto de partida consiste en realizar el recorte del sistema territorial (geográfico y conceptual) correspondiente al sector urbano del departamento de Caucete (Ilustración 1), considerando que el objeto de estudio no siempre tiene límites definidos, o se diluyen en función de las condiciones del estudio. Por ello, la propuesta está dada en cómo abordar una realidad territorial que se nos presenta inabarcable, para recortarla, sin desconocer los diversos aspectos de la misma realidad.

Por ello, incluir el abordaje de las fronteras en el análisis de la estructuración del territorio, conduce a descifrar y visibilizar dimensiones que involucran múltiples prácticas sociales cotidianas. En este sentido, el concepto de límite abordado en un sistema complejo es asimilable al concepto de frontera, entendiendo a la frontera como una construcción social que, a diferencia de los límites, resulta de zonas permeables y porosas, impregnadas de particularidades de dos o más zonas diferentes que entran en contacto y se relacionan.

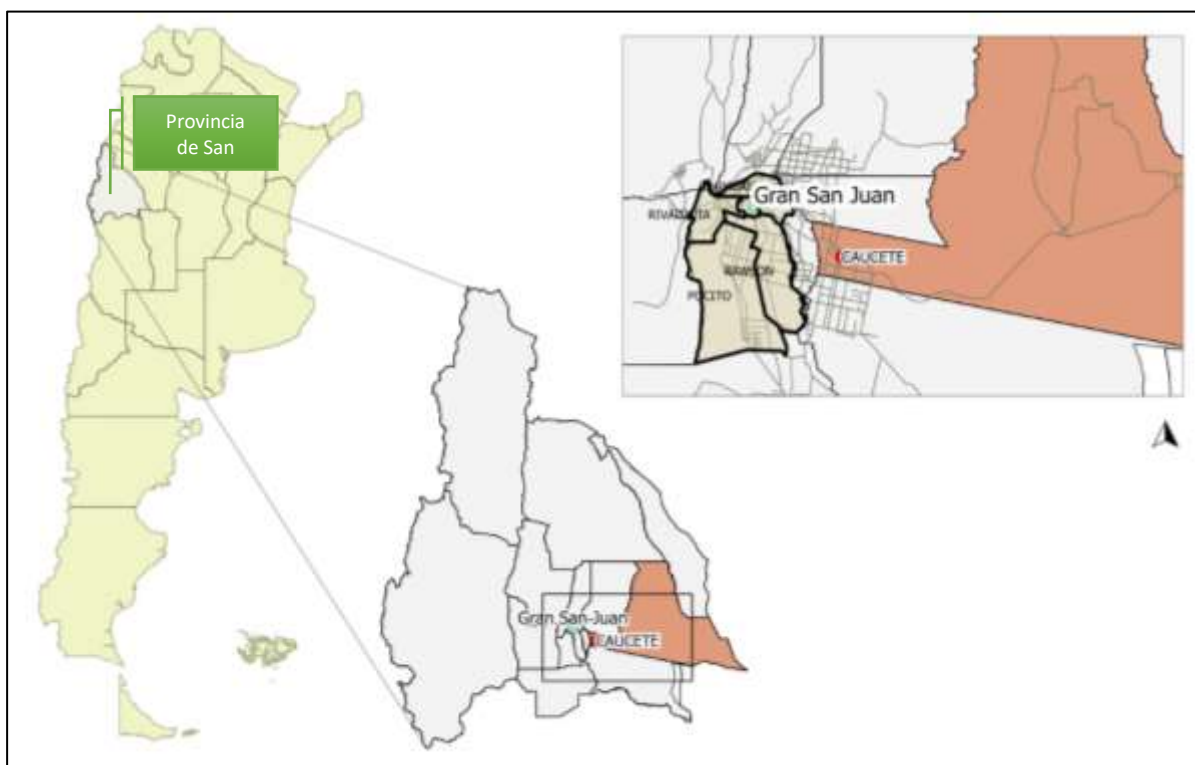


Ilustración 1. Ubicación general del departamento Caucete. Fuente: Elaboración propia.

2.1. De la complementariedad en la frontera oasis-tierras secas no irrigadas a los usos múltiples del suelo.

En relación al límite conceptual, es preciso establecer desde dónde se enfoca el problema de estudio. En este caso se corresponde a la definición de unidades de gestión para la planificación territorial, que pueda ser traducida en una herramienta de política pública, a través de un modelo de zonificación del área urbana del Departamento Caucete y sus alrededores, que permita configurar una organización y uso del suelo ambientalmente sustentable. Se pretende desarrollar una propuesta que delimite unidades territoriales de

gestión conforme con su potencial de uso múltiple, incluyendo su relación directa oasis-secano.

Para ello se plantea un enfoque de complementariedad entre los componentes de oasis y tierras secas no irrigadas, teniendo en cuenta que la provincia de San Juan presenta un territorio fragmentado principalmente por la apropiación y manejo diferencial del agua de los ríos y de los acuíferos por parte de determinados grupos sociales. Por un lado, se encuentran las tierras secas irrigadas –conocidas como oasis - con presencia de agua superficial, donde se encuentran los principales espacios productivos e infraestructura. Por otro lado, las tierras secas no irrigadas caracterizadas por presentar precipitaciones escasas, poco frecuentes e irregulares; una gran amplitud térmica entre el día y la noche y suelos con bajos contenidos de materia orgánica y agua (UNCCD, 2012). En este contexto, es posible advertir fronteras que se construyen y reconstruyen frente a la dinámica que los pobladores locales realizan en la interfaz irrigada-no irrigada.

Desde la visión del oasis, las tierras secas no irrigadas suele ser un espacio residual al que se le asigna el rol de proveedor de recursos. Las profundas diferencias entre el oasis y tierras secas no irrigadas no pueden ser reducidas solamente a la variable de disponibilidad de agua, que se expresa en la productividad con uso intensivo de la tierra y elevado uso de insumos energéticos. Por ello, es preciso cambiar el punto de vista del análisis de la relación oasis-tierras secas no irrigadas, desde una perspectiva fundamentalmente econométrica hacia una mirada que contemple la cuestión territorial. De esa forma, el árido toma entidad y se comprende como una situación concreta que caracteriza a fragmentos específicos del territorio (Nozica, 2017). A partir de de correr la mirada exclusivamente de la disponibilidad de agua, ese límite tan explícito se convierte en frontera evidenciando las dinámicas territoriales tanto sociales como naturales.

El aprovechamiento de la diversidad de sus recursos y su integración productiva, es la base que garantiza disminuir la presión sobre un único recurso, haciendo sustentable las actividades en un ambiente tan sensible como el oasis y su vinculación con el árido del secano. La perspectiva del uso múltiple propuesta por Pilatti, et. al (2002) y la preservación de la identidad del territorio, implica diversificar el número de opciones de uso disponibles en el territorio, evaluando en simultáneo los impactos de acrecentar o afectar el potencial productivo. Ello en términos de riesgos y consumo de agua, tanto en el área de secano como en la de oasis. Con esto se pretende responder a las condiciones de puesta en uso de sistemas ecológicos complejos como el que nos ocupa, acorde a un concepto de diversidad de usos (el uso múltiple evita la monoutilización del suelo), la preservación de la identidad del territorio, los componentes que lo definen y distinguen, tanto desde la singularidad como del tiempo que requiere para la regeneración de sus recursos.

La consideración de estos aspectos garantiza que la transformación del territorio se produzca en el marco de la habilitación de los recursos con sustentabilidad.

2.2. El territorio y sus las múltiples fronteras

Como se ha planteado en el estudio de un sistema territorial con características que le son propias a los sistemas complejos, la definición del límite geográfico no es rígida, ni depende de un sólo aspecto, sino que se requiere de un ejercicio exploratorio cualitativo, que reconoce distintos puntos de vista y diferentes escalas de estudio.

Desde el punto de vista político - administrativo

Los municipios corresponden a la división de menor jerarquía administrativa en Argentina y su límite se utiliza en la mayoría de los casos para la gestión territorial. Sin embargo, dentro de un municipio o departamento encontramos diversidad de usos, siendo el urbano de principal atención en este trabajo, por constituirse en el área de mayor movilidad y crecimiento en Caucete.

Con sus 7.802Km² el departamento de Caucete está localizado aproximadamente a 30 Km. al sureste de la capital sanjuanina, siendo la Ruta Nacional N° 20 su principal vía de comunicación; quien a su vez sirve de paso obligado y acceso a la capital provincial desde vecinas provincias (San Luis y la Rioja inicialmente con acceso por Ruta Nacional N°141).

Su carácter constitucional de Municipio de Primera Categoría (más de treinta mil - 30.000 habitantes) es una manifestación, en términos jurídicos, del tipo de autonomía que goza; sin embargo ha transferido las funciones de planificación a la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano (DPDU) del gobierno provincial. En términos generales, la insuficiente coordinación y la falta de herramientas jurisdiccionales de ciertos municipios para administrar su territorio suponen limitaciones para orientar el proceso de producción social del espacio urbano a través de la planificación y la gestión territorial. Estas restricciones, condicionan el desarrollo pleno del departamento. Particularmente en el Departamento de Caucete no se observan avances significativos en esta línea. Si bien existe en Caucete una ordenanza municipal (que se encuentra sin aplicación)¹ para el ordenamiento territorial, la misma ha sido concebida desde una mirada tradicional, como un instrumento pasivo para establecer límites de referencia. Estos límites definen loteos destinados a viviendas y una demarcación de

¹ 1870-CD/2017 Publicado en el Boletín oficial de la Provincia de San Juan N° 25.556, el 13 de noviembre de 2017 en pág. 186.450. La ordenanza se encuentra sujeta a la entrada en vigor de la Ordenanza Tributaria para el ejercicio 2018 que tampoco tiene vigencia

terrenos intangibles para proyectos de cualquier tipo de división de tierras con fines residenciales² (ver Ilustración 2). Las nuevas tendencias en la gestión territorial, sin embargo, buscan crear herramientas que guíen el desarrollo, no lo prohíban; y que permitan generar centros urbanos dinámicos basados en usos mixtos, utilizando consideraciones de capacidad ambiental y desarrollo sostenible. (Witherspoon 1976; Naredo 2003; Carazo 2008; ONU-Habitat 2014)



Ilustración 2 - Zonificación propuesta por el Plan Director Urbano de la Ciudad de Caucete (1979)

² Que además tomó de referencia una publicación del Consejo Federal de Inversiones en el que se establece un Plan Director Urbano de la Ciudad de Caucete que data de 1979 y que nunca se aplicó.

Desde el punto de vista de las condiciones naturales del territorio

La superficie del departamento Caucete se encuentra integrado por dos espacios bien diferenciados, oasis y no irrigado, entendidas como unidades de paisaje. El oasis, concebido “como aquella porción del territorio irrigada por la red de riego tanto superficial como subterránea, comprende un espacio que incluye las explotaciones irrigadas, que pueden contener fracciones sin riego, como zonas intermedias no irrigadas sin uso, con agricultura o ganadería de secano, u otros usos incluyendo el urbano con todas sus manifestaciones” (Van Den Bosch, 2008). Los oasis son los elementos más fuertemente estructuradores y más dinámicos del espacio provincial, en tanto generan la mayor parte de las relaciones funcionales. Por otra parte, las tierras no irrigadas, suponen aquellas áreas del territorio que solo se benefician del agua de lluvias. Las tierras secas no irrigadas refieren, en su mayoría, a los ambientes naturales, en este caso zonas montañosas y de travesías.

En base a lo anterior, el concepto de oasis trasciende lo meramente rural ya que vincula tanto las actividades y servicios brindados por un área central de cierta jerarquía que lo atiende y organiza y al cual sirve de sustento territorial con una interrelación funcional y que debe estar vinculado a las problemáticas de las áreas más alejadas del nodo central.

Del sector de oasis de Caucete, que a la vez forma parte de la zona irrigada del oasis de Tulum, oasis principal de la provincia, representa alrededor del 2% de la superficie total de Caucete y es donde se asienta el 95% de la población de este departamento³. En el mismo se pueden identificar tres áreas que constituyen el oasis y que son identificadas como unidades de diagnóstico:

³ Datos disponibles en:

http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/utf017arg/estudio/riegointegral/areasexistentes/Anexos/PROVINCIA_DE_SAN_JUAN.pdf

En primer lugar, el área urbana es la que concentra las mayores densidades edilicias y de población en ella se localizan los servicios de más alta complejidad y dinámica económica, lo cual genera una alta densidad de tránsito y un intensivo uso del suelo. En segundo lugar, el área periurbana o de interfaz urbano-rural es la que rodea a la ciudad y comprende usos residenciales de viviendas más dispersas mixturados con otras funciones tales como plantas industriales, obras de utilidad pública, parques, espacios abiertos, entre otros. Esta zona puede ser considerada como “área de crecimiento natural” en la expansión urbana, y constituye un espacio de articulación entre lo urbano y lo rural. Debido a que el espacio periurbano no está consolidado, depende funcionalmente de área urbana en forma directa, por lo tanto, las redes viales poseen un fuerte carácter estructurador asegurando la cohesión territorial con los asentamientos de menor jerarquía de esta área. Finalmente el área rural se conforma por aquellas porciones del territorio en donde se establece la actividad agropecuaria, industria y servicios conexos y presenta menos densidad poblacional.

El secano corresponde a la zona desértica (sector oriental) ocupando parte de la travesía del río Bermejo (de escaso caudal); de las sierras de Pie de Palo y de la Huerta; de los médanos Grandes y la depresión topográfica denominada Gran Bajo Oriental. En su mayoría este sector se encuentra afectado por la ley 3666/71 de áreas protegidas de la provincia de San Juan⁴ por formar parte del Parque Natural Valle fértil y del Paisaje protegido Médanos Grandes. En esta área se encuentran algunas localidades como Las Chacras, Niquizanga, Bermejo, Marayes y Vallecito con una población de aproximadamente el 5% del total departamental

Desde el punto de vista de la jerarquía del asentamiento

⁴ Datos disponibles en <https://minio.legsanjuan.gob.ar/escañeadas/LP-3666-1971.pdf>

Caucete es considerado como municipio de primera categoría y es el segundo departamento en orden de cantidad de población después de los que integran la denominada Área Metropolitana del Gran San Juan (AMGSJ). Su ubicación como entrada al AMGSJ, lo ubica en una situación estratégica de vínculo con la región de Cuyo y con el país. Caucete se presenta, junto con Pocito y Jáchal, como uno de los departamentos que brinda servicio al área productiva del Gran San Juan que aglutina las principales actividades económicas del sector industrial, comercial y de servicios públicos y privados (Gray de Cerdan, 2006)

Desde una clasificación de asentamientos, la ciudad de Caucete cumple el rol de Villa Central ya que concentran la mayor parte de la población departamental. Posee la mayor complejidad y nivel en todas las variables de la infraestructura de la población, concentrando actividades del sector secundario y terciario y la infraestructura necesaria para su desarrollo. Los servicios básicos tienen una fuerte tendencia a la concentración y si bien ha desarrollado una infraestructura de servicios importante no alcanza a servir a toda su población.

Alberga además los niveles más altos de la estructura del gobierno municipal. Presenta una estructura de la planta urbanizada consolidada, con una zona adyacente o periurbana que conforma el área de crecimiento urbano. Estas zonas definen las unidades de estudio, entendiendo que la ciudad no está aislada, sino que se interconecta con los demás elementos del sistema y a otros niveles de escala como es la departamental, provincial e incluso nacional. Esta última dada por su ubicación estratégica sobre Ruta Nacional N° 20, como portal de la provincia de San Juan.

A partir del análisis anterior se puede anticipar la definición de unidades de gestión para la zonificación urbana de Caucete en la Ilustración 3.

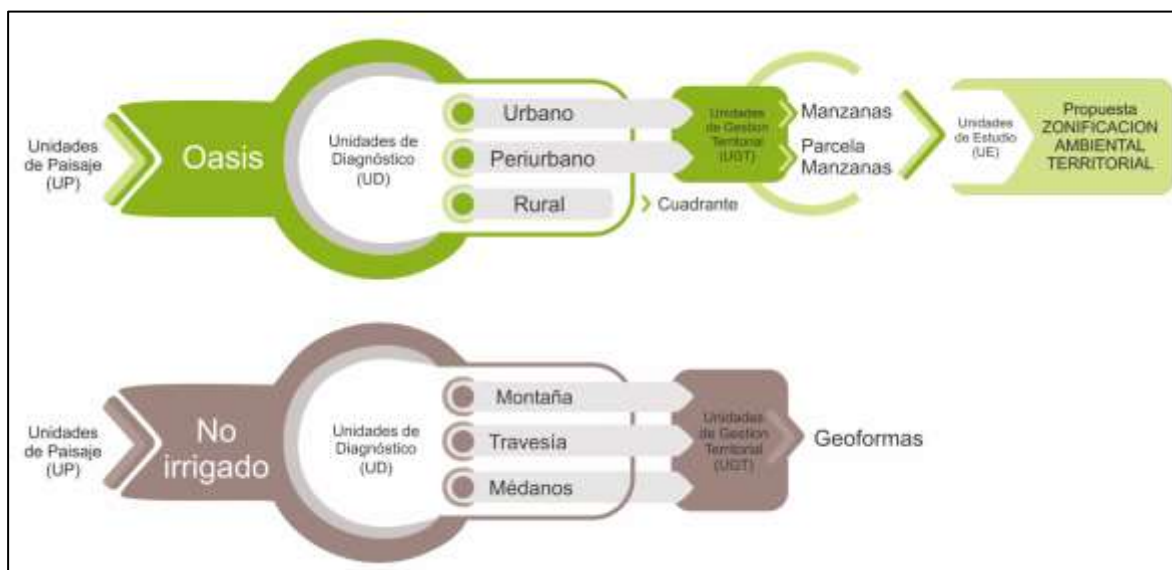


Ilustración 3. Definición de unidades de Gestión. Fuente: Elaboración propia.

2.3. Construcción de fronteras en el contexto histórico

Para la construcción del territorio en estudio es necesario previamente delinear cuál ha sido el proceso de ocupación de este territorio (Ilustración 4). En este sentido, Villanueva Padró (1993) realiza una revisión histórica de Caucete en la cual se han podido identificar cuatro etapas:

Primera etapa:

El área urbana encuentra sus orígenes como zona ocupada por poblaciones Huarpes hasta finales del siglo XVIII quienes paulatinamente fueron abandonando estas tierras por diversas razones.

Segunda etapa: la consolidación.

Posterior a 1922, una zona entre el río San Juan y el cerro Pie de Palo fue adjudicada a un particular y ocupada paulatinamente por pobladores locales, quienes transformaron sus alrededores en productivos campos de pastoreo y cultivo. La zona formaba parte de un puesto de avanzada en el camino a la provincia de Córdoba y una frontera estratégica para evitar avances enemigos hacia la ciudad de San Juan. En 1851 se dispuso la fundación en de Villa Independencia como primer conglomerado de Caucete.

Hacia 1891, producto del esfuerzo privado de un propietario de los alrededores del área fundacional, se crea la Villa Colon. Esta urbanización encontró sus ideas generadoras en la ciudad de La Plata producto del anhelo de su propietario de recrear un centro urbano a imagen y semejanza de la novedosa ciudad de amplias diagonales.

A finales del siglo XIX, la Villa Independencia se vio afectada por el inicio una época de decadencia debido a dos situaciones particulares, la primera relacionada con recurrentes inundaciones y la segunda vinculada al no ingreso del ferrocarril al poblado; ambas situaciones llevaron a los habitantes a emigrar a Villa Colón, la cual se convierte en 1917 en la villa cabecera del departamento.

Tercera etapa: Comenzar de nuevo

Caucete como centro poblacional interrumpió su desarrollo con el terremoto de 1977, en que todo el conglomerado urbano sufrió las consecuencias de este sismo de 7,4 grados de magnitud el cual dejó al menos 10.000 muertos y el 90% de los edificios y casas de la zona en ruina

Cuarta etapa: Un futuro prometedor

Bajo la Ley de Capitales Alternas (Ley N° 27.589) y en el marco del Programa “Gabinete Federal” propuesto a nivel nacional, el departamento de Caucete se define como capital

alternativa de la provincia de San Juan. Esta propuesta busca superar las asimetrías territoriales fortaleciendo líneas de trabajo según el perfil y las potencialidades de cada ciudad. Desde esta perspectiva las fronteras trascienden lo meramente administrativo para comprender los procesos que a otro nivel de escala y análisis se producen en la relación local-global.



Ilustración 4. Evolución histórica del área urbana de Caucete. Fuente: Elaboración propia.

3. Reflexiones finales

Podemos destacar, que la falta de un instrumento de gestión de usos del territorio podría verse agravada en función de futuras intervenciones por parte del Instituto Provincial de la Vivienda

de San Juan (Demandante del proyecto) quien se encuentra iniciando un importante proceso de intervención en el departamento Caucete. Partiendo de la convicción de que los barrios constituyen el núcleo de la ciudad, la planificación y distribución espacial de barrios equilibrados y bien localizados propicia la expansión de ciudades que sean soporte de un desarrollo sustentable (Sagua, 2004). La construcción de una propuesta de zonificación ambiental territorial, en la que se definan las zonas más adecuadas para diversas actividades, no solo en función de los diferentes usos, sino además incorporando consideraciones relativas a la capacidad de uso y de carga ambiental, las limitantes naturales del suelo y el análisis de riesgos será sin dudas un gran aporte en este sentido.

En este contexto provincial y municipal se pone de manifiesto la importancia de una planificación de los usos del suelo que permitirá remontar situaciones de extrema crisis y destrucción de la ciudad de Caucete, destruidas por el sismo de 1977.

Llevar a cabo este proyecto significará desarrollar una propuesta de uso múltiple del territorio urbano de Caucete y sus alrededores. Ello hace posible otorgar concretos y relevantes aportes para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial que garantice la preservación de los recursos ambientales, el desarrollo productivo y la convivencia armónica entre las diversas actividades del territorio, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

La planificación urbana, entendida como aquel “cálculo que precede y preside la acción y da viabilidad a una orientación de futuro” (MATUS, 1987) tiene como fin ulterior garantizar una organización y un uso eficiente de los recursos del territorio que permita que las ciudades - como centro de la actividad humana por excelencia- se desarrollen de la mejor manera posible. Sin embargo, la doctrina urbanística relacionada a planificar las ciudades, sobre todo en el continente americano, promueve hasta el día de hoy miradas que no siempre contemplan

consideraciones de sustentabilidad ambiental, desde una mirada compleja del territorio, entendida esta como la comprensión del territorio como un sistema dinámico en su devenir histórico y las relaciones multinivel que se producen.

La propuesta expuesta en el presente trabajo brinda una herramienta que permite incorporar lo territorial a la escala local de análisis y concebir en ella tanto lo urbano como su área de influencia, dejando de lado modelos convencionales, donde no se tienen en cuenta las sinergias entre los procesos y relaciones que se establecen a diferentes escalas territoriales tanto espaciales como de gestión.

La articulación interescalar para la planificación territorial del área urbana propuesta como capital alternativa y bajo el marco teórico y metodológico expuesto, necesita la atención y coordinación entre el Estado nacional, la provincia y el municipio, a fin de que la toma de decisiones y la planificación territorial se gestione bajo los principios de “integralidad, coordinación, concurrencia, concertación y cooperación que caracterizan a la gobernanza contemporánea” (Massiris Cabeza, 2012, pág. 22).

Se plantea así que los sistemas complejos deberán ser estudiados desde la complejidad misma que requiere la elaboración de un marco que permita contemplar lo particular, lo local, el individuo, lo colectivo, las historias territoriales como principios para desarrollar herramientas de trabajo que nos permitan comprenderlos.

Esta idea pone de manifiesto que la definición de unidades de gestión territorial desde una mirada compleja es una aproximación metodológica que permite gestionar al territorio de manera integral. Así, los procesos vinculados al sistema objeto de estudio, superan lo local, para generar una proyección en diversos planos. Este hecho vuelve al enfoque inicial propuesto por Rolando García fundamental, ya que permite reconocer en las condiciones de

contorno, la historicidad y las múltiples fronteras la multidimensión que requiere el abordaje del territorio que se presenta por sí, inacabado (Soria, 2020).

Por ello, incluir el abordaje de las fronteras en el análisis de la estructuración del territorio, conduce a descifrar y visibilizar dimensiones que involucran múltiples prácticas sociales cotidianas. En este sentido, se entiende a la frontera como una construcción social que, a diferencia de los límites, resulta de zonas permeables y porosas, impregnadas de particularidades de dos o más zonas diferentes que entran en contacto y se relacionan. En este marco, el presente trabajo propone incorporar el concepto de fronteras materiales como herramienta analítica para comprender los procesos de conformación territorial desde un abordaje histórico y multiescalar, con el objeto de enriquecer la construcción de unidades de diagnóstico, de gestión territorial y de planificación.

4. Bibliografía

Achilli, E. (2005). *Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario, Santa Fé: Edit: CeaCu y Laborde Libros.

Achilli, E. (2009). *Escuela, Familia y Desigualdad Social. Una antropología en tiempos neoliberales*. Buenos Aires: Laborde Editor.

Boisier, S. (octubre de 2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (27).

Boisier, S. (2004). Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial). Un imperativo categórico. *Estudios Sociales: Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 12(23), 9-36.

Carazo, Esteban (2008). *Esquemas de zonificación ambiental para la planificación regional urbana*. Revista Geográfica de América Central, 1(41), ISSN: 1011-484X.

De la Vega, C. I. (2012). Capítulo 1: Algunas conceptualizaciones metodológicas básicas. En G. d. GISSA, *El proceso de la Investigación: entretelones de la indagación* (págs. 13-46). San Juan: Universidad Nacional de San Juan.

García, R. (1988). *Modernización en el Agro ¿Ventajas comparativas para quién? El caso de los cultivos comerciales en el Vajío*. México. D.F. México: IFIDAS.

García, R. (1991). *La investigación interdisciplinaria*. México: UNESCO-UNAM.

García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria* (Primera ed.). Barcelona: Gedisa editorial.

Gray de Cerdán, Nelly A. (2006). *Plan Estratégico - Ordenamiento Territorial Urbano y Rural provincia de San Juan*. Subsecretaría de Obras Públicas de la Nación, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Programa Multisectorial de Preinversión II Préstamo BID 925 OC-AR, Consultoría de apoyo elaboración del documento Base Estudio 1 EG 86.

Guba, E., & Lincol, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación social. En C. Denman, & J. Haro, *Antologías del método cualitativo en la investigación social* (págs. 113-145). Sonora, México: El Colegio de Sonora.

Gudiño, M. E. (2009). Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de ordenamiento Territorial y Sistemas de información geográfica. *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial*. Santa Cruz: Proyecto SIT Santa Cruz .

Gudiño, M. E. (2015). Transformaciones Territoriales Asociadas a la Globalización. *Bio Bio*.
Hernandez García, I., Hernández García, J., & Niño Bernal, R. (2012). Visiones alternativas de ciudad: Complejidad, sostenibilidad y cotidianidad. *Bitácora Urbano Territorial*, 20(1), 67-77.

Massiris Cabeza, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Massiris Cabeza, A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja, Colombia: Publicaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Massiris, A. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IV(125).

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.

Morales, F. (2008). *Colaboración transfronteriza: un marco conceptual y metodológico*. D.F. México: Universidad Autónoma de México.

Naredo, J.M. (2003) *Hacia una utilización más responsable del Territorio*. Ponencia del Foro Urbanismo para un Desarrollo más Sostenible. Equilibrio Territorial. Congreso de Urbanismo Sostenible. Col·legi Oficial Arquitectes Balears. Palma de Mallorca.

Nozica, Graciela. (2017). *Lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano, territorial y productivo del departamento Igleisa*. San Juan. Buenos Aires: Dirección Nacional de Preinversión - DNPRI.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) (2014) *Planeamiento Urbano para Autoridades Locales*. Disponible en <https://www.local2030.org/library/67/3/Planeamiento-Urbano-para-Autoridades-Locales.pdf>

Pradilla Cobos, E. (Abril de 1997). Regiones o Territorio, totalidad o fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol XXI(68), 50.

Prigogine, I. (1983). *¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden*. España, España: Tusqueste Editores.

Prigogine, I., & Stengers, I. (1997). *La nueva alianza: metamorfosis de la ciencia*. Alianza Universidad.

Reboratti, C. (2001). Una cuestión de escala: Sociedad, ambiente, tiempo y territorio. *Revista Sociologías*(5), 88-94.

SAGUA, Marisa (2004) "Dinámica sociodemográfica y ambiental al interior del Partido de General Pueyrredon". En: VELÁZQUEZ, Guillermo; LUCERO, Patricia y MANTOBANI, José María (Editores) *Nuestra Geografía Local. Población, urbanización y transformaciones socio-*

territoriales en el Partido de General Pueyrredón, Argentina, 1975-2000. Mar del Plata, GESPyT, Facultad de Humanidades, UNMdP.

Sgroi, A. (2011). *Manejo de escala y mapas en planeamiento físico.* La Plata, Buenos Aires: Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de la Plata.

Soria, María Valentina (2020). *Ordenamiento Territorial Adaptativo de territorio rurales influenciados por un Corredor Bioceánico. Huaco y su inclusión en el nuevo sistema de integración territorial.* Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Taber, E. (1999). *Elementos estructuradores de una microregión. Caso de estudio: la microregión de Calingasta-Barreal.* IRPHa - FAUD - UNSJ. San Juan: UNSJ.

Van Den Bosch, M. E. (2008). *Zonas Agroeconómicas Homogéneas San Juan y Mendoza.* . Estudios económicos de los sistemas productivos y recursos naturales, Nº 4 , INTA, EEA Mendoza, Mendoza.

Villanueva Padró, Enrique (1993). *Hacia nuestra Historia - Caucete.* Disponible en <http://evillanuevapadro.blogspot.com/p/libro-hacia-nuestra-historia.html>

Viollaz, María Graciela (coord.) (2009). *Modelo de ordenanza: Macrozonificación campo Cañada Colorada.* Instituto de investigaciones Hidráulicas – FI – UNSJ. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/read/35752607/macro-caaada-colorada-final1cdr-plan-estratacgico-de-malarga-1-4-e>

Witherspoon, R, (1976). *Desarrollo de uso mixto: Nuevas formas de uso del suelo.* Washington D.C.: ULI.