

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo | Universidad Nacional del Litoral

OBSERVATORIO URBANÍSTICO

Área Metropolitana Santa Fe-Paraná

índice

01. División Territorial Pcia.de Santa Fe y formación de la red urbana
02. Área Metropolitana Santa Fe - Paraná
03. Segundo avance de lectura de imágenes
04. Mercado de Suelo en el AMSFP: variaciones en costos de localización
05. Normativa del Área Metropolitana. Primeros Avances
06. Territorios del AMSFP: Arroyo Leyes
07. Agenda Hábitat- Objetivos Desarrollo del Milenio. (2da. parte)

División territorial de la Provincia de Santa Fe y formación de la red urbana

La Provincia de Santa Fe se ubica en el llamado "litoral fluvial", al oeste del Río Paraná, entre los paralelos 28° y 34° de latitud sur y entre los meridianos 59° y 63° de longitud oeste. Ocupa una superficie de 133.007 Km², que cubre un 4% del territorio argentino, posee una población que representa el 9% del total nacional, y participa en el producto bruto interno con un porcentaje que fluctúa en el 8,5%. Su población es de 3.000.701 habitantes según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001, y una proyección actual de 3.242.551, estimada al 30 de junio de 2008, según proyecciones del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.

Se encuentra en la actualidad dividida políticamente en 19 departamentos, con un total de 363 localidades. A su vez, los departamentos se dividen en distritos, integrados cada uno de ellos por un núcleo poblacional urbano y la zona rural circundante. La Constitución de la Provincia de Santa Fe establece que "todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia, gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición, como comunas.

La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten"

Con respecto a la división territorial, el caso de Santa Fe presenta las siguientes particularidades: todo el territorio provincial está dividido en estas unidades político-administrativas y territoriales que han sido definidas genéricamente como "distritos", que cuentan con zonas urbanas y zonas rurales. Los distritos cuya población sea de más de 10.000 habitantes, pasan a tener rango de Municipios. Los municipios de más de 200.000 habitantes son considerados municipios de "primera categoría", clasificación en la que sólo entran las ciudades de Santa Fe Capital y Rosario. En la actualidad, Santa Fe cuenta con 363 distritos, de los cuales 48 son municipios.

Si bien tanto la distribución económica como la demográfica evidencian una fuerte concentración geográfica en la zona sur, en particular en el área de influencia del puerto de Rosario, esta concentración adquiere particularidades que la diferencian claramente de las formas de asentamiento de las otras provincias del país.

En efecto, mientras que en otras regiones, el marcado predominio, no solo dimensional, sino político y económico de la capital provincial sobre el resto de los cen-



Fig. 02- Avance en las líneas de frontera.
Enciclopedia de la Provincia de Santa Fe.

ración ferroviaria y portuaria mediante la introducción de capitales extranjeros, particularmente ingleses y franceses; la puesta a punto de un vasto programa de colonización de tierras mediante cesiones de tierra pública, expropiaciones, exenciones impositivas y estímulo a la formación de compañías ferroviarias; el fomento a la inmigración mediante la promulgación de una serie de leyes de inmigración, la formación de Comisiones de Inmigración y el contrato con compañías -vinculadas, las mas de las veces, a las empresas de colonización-, o agentes promotores privados².

La operación de subdivisión y población de las tierras queda a cargo, en casi todos los casos, de las empresas colonizadoras y de los propietarios de grandes fracciones de tierra, mientras que el estado se ocupa de favorecer la inmigración y el traslado; regularizar los catastros y títulos de propiedad; extender las fronteras del norte y del oeste y reforzar sus defensas; facilitar la construcción de los ferrocarriles y los caminos interprovinciales y la navegación de los ríos; todo a base de la tierra pública -único capital disponible- donada con cargo de poblarla y ponerla en producción.

Nicasio Oroño, gobernador de la provincia entre 1865 y 1867, personifica en el ámbito provincial la política de fomento a la

agricultura. Al comienzo de su gestión, la población de la provincia estaba distribuida entre dos ciudades, Rosario y Santa Fe, varios centros y colonias costeras al río Paraná -como San Lorenzo, Coronda, San José del Rincón, Helvecia, San Javier- y las primeras colonias interiores -Esperanza, San Carlos y San Jerónimo Norte-. La distribución de la tierra pública se realizaba en general mediante contratos a empresas o personas, y no existía aún un cuerpo coherente sobre concesión de tierras.

De cuatro colonias que había en 1864, aumentaron a 18 en 1869 y crecieron a 31 en 1872, con una población de 13.655 habitantes. Entre 1875 y 1876 se fundan 13 colonias con una extensión de 185.000 y son 65 los centros agrícolas existentes, mientras que al finalizar el año 1875, las colonias agrícolas oficialmente reconocidas cubren casi 600.000 ha. La provincia de Santa Fe pasa de tener en 1872 el 27 % de la superficie apta dedicada a trigo, al 49 % en 1887-88³.

En 1887, la ley de liberación de impuestos y patentes por el término de tres años, a toda colonia particular que tuviera un área no mayor de 25 km y pueblo ubicado sobre las estaciones de mas de 130 ha, siempre que no se establecieran en terrenos arrendados, contribuyó a que muchos propietarios de grandes latifundios regis-

2- En el periodo de la colonización agrícola se dictan entre otras: la Ley Nacional de Establecimiento de la Comisión Central de Inmigración (1869); la Ley Avellaneda de Protección a la Inmigración (1875); la Ley General de Inmigración (1876), que organiza los Departamentos o Comisiones de Inmigración; la Ley Nacional de Colonización e Inmigración (1876).

3- Los datos no son totalmente coincidentes. Carrasco da un total de 42 colonias fundadas entre 1856 y 1872, con una extensión de 423.709 Ha. (Carrasco, 1893) y el Segundo Censo Nacional registra 42 colonias en 1872 y 365 en 1895.

Fig. 03- Colonias de Santa Fe en 1883
 Estanislao Zeballos. Descripción amena de la
 República Argentina, Buenos Aires, 1883



traran sus propiedades como colonias, interesados por la promoción introducida por la ley y estimulados por el tendido de las vías férreas.

En 1914, Argentina contaba con 6.601.744 ha. sembradas de trigo, de las cuales el 16,2 % -es decir 1.069.814- correspondían a Santa Fe, y exportaba más de 2.000.000; había sembrado, además, 3.963.294 ha. de maíz, de las cuáles el 16,5 % -es decir 662.187 ha.- corresponden a Santa Fe. La población de la provincia pasa de 89.117 habitantes en 1865 -es decir el 5,1 % del total del país- a 899.640 en 1914 -es decir el 11,4 % del total-, año en el cual el ritmo de colonización se detiene.

La colonización introduce una profunda transformación en el patrón territorial. Vastas porciones de tierra son subdivididas y adjudicadas -mediante venta, cesión y arrendamiento-, siguiendo un trazado cuadricular de dimensiones constantes. Cambian radicalmente el tamaño y las características de las explotaciones, y el territorio se convierte en el nuevo soporte de intensas mutaciones en la estructura social y de tenencia de la tierra.

A partir de la década 70-80, son las líneas ferroviarias las que organizarán el territorio y la colonización seguirá el avance de los rieles. La organización territorial de la

región se organiza según una nueva articulación de la red productiva que pone en relación las nuevas áreas de incipiente producción agrícola con los mercados internacionales a través del avance de los tendidos ferroviarios que van convergiendo hacia el puerto de Rosario, boca de salida de la producción a los mercados internacionales.

El sistema ferropuerto de la provincia de Santa Fe se consolida en torno a dos centros principales: Rosario y Santa Fe, convirtiéndose ambas ciudades en los primeros puertos con capacidad ultramarina y de cabotaje y en terminales de líneas ferroviarias que cubren sus respectivos *hinterlands*.

En 1866 se inaugura el tramo Rosario-Tortugas (114 km) de la ruta Rosario-Córdoba de la empresa del Ferrocarril Central Argentino, primer ferrocarril de larga distancia del país. A partir de esa fecha, el sistema ferroviario de la provincia se integra con una gran cantidad de nuevas concesiones, fusiones y otros servicios: toma los puertos de Buenos Aires, Rosario y Santa Fe; penetra en las provincias de Córdoba -abarcando el sud, sudeste y noroeste-; el sudoeste de Santiago del Estero y parte de Tucumán, y cubre todo el sud y oeste de Buenos Aires y Santa Fe. A partir de 1872, el origen de los innume-

rables centros agrícolas de la provincia y sus respectivos núcleos urbanos aparecen unidos a la proximidad de una estación ferroviaria.

La economía provincial comienza a registrar el impulso que le otorgan los ferrocarriles construidos a partir de los años 70, al comenzar la década de 1880-1890. Ya en ese período se percibe una sensible disminución de la tierra fiscal, una valorización de los campos mas alejados de la costa del Paraná y una rápida multiplicación de los centros urbanos generados por las colonias y por la misma red ferroviaria. En 1886, las vías férreas en la provincia llegaban a un total de 555 km de longitud, y representaban un 12,33% del total nacional⁴. En el lapso que corre desde 1885 a 1900 se produce un aumento extraordinario en los ferrocarriles de la provincia, a un promedio de casi 435 km por año.

Exceptuando los pueblos y colonias fundados antes de la década 1870-1880, casi la totalidad del poblamiento de la provin-

cia se realiza mediante la conjunción del tendido ferroviario con la colonización, estimulados por la ley de liberación de impuestos y patentes de 1887. La red vial complementaria a este complejo sistema ferroviario consistía inicialmente en precarios caminos de tierra que unían las principales ciudades. Como complemento, y para el transporte de las cosechas a las estaciones, se desarrolla una vasta red secundaria de caminos vecinales, para los cuales la cuadrícula que se había ido imponiendo en Santa Fe con la implantación de las colonias resulta de singular utilidad, puesto que borra la trama precedente y es sobre ella que se delinea espontáneamente la red vial provincial.

A mediados de la década del 20 cobra importancia e intensidad el transporte automotor, tanto para pasajeros como para carga. La transformación territorial más importante la constituye la introducción masiva del transporte automotor y la pavimentación de las primeras rutas convergentes en Rosario.

Distribución de asentamientos urbanos en Santa Fe según tamaño. Año 2001

	Número	Población	% /Población
Menos de 2500 habitantes	226	226100	8
Entre 2500 y 5000 habitantes	59	213697	7
Entre 5000 y 10000 habitantes	33	218112	7
Más de 10000 habitantes	42	1061040	35
Santa Fe y Rosario	2	1277471	43
Total	362	2996420	100

Fuente: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, Santa Fe

BIBLIOGRAFÍA

Carcano, M. A. (1917): *Evolución Histórica del Régimen de la Tierra Pública. 1810-1916*. Buenos Aires.

Carrasco, G. (1882): *Descripción geográfica y estadística de la prov. de Santa Fe*, Rosario.

Carrasco, G. (1893): *La colonización agrícola en la provincia de Santa Fe. Cuadro General*, Santa Fe.

Ensínck, O. (1985): *Historia Económica de la provincia de Santa Fe*, Edición de la U.N.R., Rosario.

Universidad Nacional de Rosario (2006): *Enciclopedia Geográfica de la Provincia de Santa Fe*, Rosario.

4- Gay, Osvaldo (1942): "Ferrocarriles en la provincia de Santa Fe", en *Trabajos de Seminario*, Tomo XVI, Rosario, p. 247. Citado por Ensínck (1985), p. 146.

Área Metropolitana Santa Fe-Paraná

Delimitación del Área

Plantear la perimetración de este fenómeno metropolitano, tan particular a la luz de la complejidad de las situaciones reconocibles, requiere de decidir previamente cuales son las variables que van a permitir percibir y cuantificar las interrelaciones que lo definen como tal.

En ese sentido puede recurrirse a información que de cuenta de la continuidad física de la urbanización, de las interacciones que caracterizan el comportamiento del fenómeno en las distintas escalas o niveles de aproximación, como así también de las acciones que, en un marco de estrategias compartidas, se propongan los actores sociales o políticos involucrados.

Si consideramos cada uno de esos aspectos en forma aislada habrá de resultar difícil reconocer en lo que se ha denominado Área Metropolitana Santa Fe-Paraná su condición de tal (para ampliar esta idea remitirse a las Conclusiones).

La aproximación al tratamiento del fenómeno metropolitano fue desarrollada con anterioridad por el equipo de trabajo de la UNL a cargo del profesor Arq. Adrián Caballero y explicitada en el libro *Especulaciones sobre Urbanismo y Ciudad* (1996). Se optaba allí por omitir cualquier perimetración establecida a partir de indicadores tradicionales para definir la conveniencia de establecer en torno

al núcleo bipolar una zona delimitable y redelimitable en coincidencia con problemáticas y circunstancias de desarrollo. Lo interesante de aquella postura es la posibilidad de no reducir la mirada a la verificación basada en los indicadores clásicos y tradicionales sino apuntar a una visión estratégica basada en la capacidad del área para poner en acto proyectos. Asimismo, otros equipos de trabajo bajo su dirección aportaron en este sentido a través de "Un problema de planificación física. El conglomerado urbano del Gran Santa Fe" ficha de la UCSF, 1978 y de la producción del Convenio SSPyCG de la Provincia de Santa Fe - CFI - FAPyD (UNR): "Extensión metropolitana de Rosario. Proceso de formación y dinámica de transformación", 1991.

Dado que se contaba a priori con dichos antecedentes al respecto, este proyecto ha establecido una primera perimetración para Santa Fe, abarcando completo el departamento La Capital y los siguientes distritos: Emilia, Cabal, Llambi Campbell, Campo Andino (o San Pedro) Nelson, Laguna Paiva, Arroyo Aguiar, Recreo, Arroyo Leyes, Monte vera, Santa Fe, San José del Rincón, Santo Tomé y Sauce Viejo. En el caso de Entre Ríos es el departamento Paraná particularizado en los distritos Espinillo, Quebracho, Sauce y Antonio Tomás. Si bien la propuesta original del Observatorio Área Metropolitana Santa

1- Esta diversidad presenta dos niveles de aproximación. Por un lado las distintas denominaciones y caracterizaciones que los fenómenos urbanos complejos e interjurisdiccionales reciben a partir de la generalización de aportes teóricos particularizados (constelación, ciudad región galaxias metropolitanas, archipiélagos urbanos) y por otro las múltiples situaciones derivadas de la necesidad de abarcar y compatibilizar un fenómeno físico, materializado que en algunos aspectos desarrolla procesos comunes, prácticamente unitarios con una división político-jurisdiccional que lo fragmenta y que agrega a la tradicional circunstancia de varios distritos, la instancia de encontrarse en territorios de dos provincias.

2- El caso de Bilbao Metrópoli 30 es interesante en este sentido: la región de Bilbao pretende posicionarse como metrópoli de servicios avanzados que difunda conocimiento e innovación y rentabilice proyectos regionales en el Arco Atlántico. Por ello se ha conformado bajo esta denominación para instalar un plan de revitalización completo para la coordinación, ejecución y promoción de proyectos estratégicos que integre actores públicos y privados. Lo integran 30 municipios que a 1997 reunían 922.519 personas de los 5.000.000 de habitantes del Bajo Nervión que no se organizan en el esquema metropolitano tradicional (continuidad de urbanización y mercado de trabajo común).

Referencias

Localidades según tamaño poblacional

- Centros Terminales
- Aglomerados de las Ciudades Cabecera
- Ciudades Anillo Intermedio

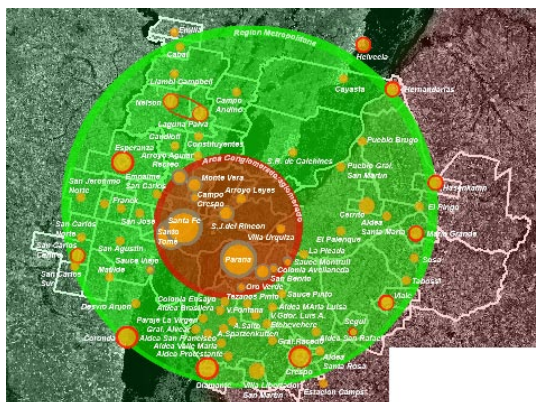


Fig. 01. Esquema del Sistema Urbano ³

Fe-Paraná incluía ambos departamentos completos, en el avance del desarrollo (y ello puede observarse en la cartografía) se han incluido algunas áreas de los departamentos Las Colonias y Garay, en Santa Fe y Diamante, en Entre Ríos. Por

otra parte, han sido dejados por fuera del alcance de las elaboraciones los distritos María Grande I y María Grande II del departamento Paraná en Entre Ríos localizados prácticamente en el centro de la Provincia.

La división político jurisdiccional

La Provincia de Santa Fe está dividida en departamentos y cada uno de ellos en distritos. Ambos niveles tienen colindancia de límites y no tienen una autoridad ejecutiva de la que estén a cargo. Cada distrito puede estar constituido por áreas rurales y centros urbanos. La mayoría tiene un solo centro (cabecera del distrito) pero algunos más. En cuanto a los gobiernos locales, la provincia de Santa Fe establece, a través de sus leyes y de acuerdo a la cantidad de habitantes que poseen, a qué poblaciones se las administrará como municipios y a cuáles como comunas. Esta clasificación se plasma en dos leyes provinciales: Ley 2756, "Ley Orgánica Municipal" y la Ley 2439, "Ley Orgánica Comunal". En el nivel de gobierno local existen los Municipios de 1ª (más de 200.000 hab.) y de 2ª categoría (de 10.000 a 200.000 hab.) y las comunas (menos de 10.000 hab.). Solo los municipios tienen autonomía ya que las comunas están sujetas a controles del Gobierno Provincial. Los municipios tienen un intendente y un Consejo Municipal, y las comunas una Comisión Comunal elegida por los vecinos.

La Provincia de Entre Ríos se organiza políticamente administrativamente dividiendo su territorio en Departamentos sin poder Ejecutivo ni Judicial, pero representados en las Cámaras de Senadores y Diputados provincial por legisladores. Los Departamentos se subdividen en Distritos. En el nivel de gobierno local existen los Municipios de 1ª y de 2ª categoría. Ambos tienen autonomía para dictar sus propias cartas orgánicas y definir presupuestos y reciben coparticipación provincial según su tamaño. Los municipios de 1ª tienen un presidente municipal y un Consejo Deliberante, los de 2ª son gobernados por Juntas de Fomento, las que tienen un presidente. Las localidades menores son gobernadas por Juntas de Gobierno que originalmente constituían una instancia delegada de la administración provincial, con designación política de su presidente, pero a partir de 2002 la Ley 9480 establece la elección por sufragio universal, secreto y obligatorio de los ciudadanos domiciliados en la jurisdicción para integrar la Junta cuyos miembros están a cargo del Gobierno de la misma. La organización político institucional de la Provincia de Entre Ríos está definida por la Constitución Provincial y la Ley 3.001 o "de Municipios". Establecen que todo centro de población que tenga más de 1500 habitantes y 75 km² de superficie será considerado Municipio. Por su lado la Ley 7555 es la que define los Centros Rurales de Población como extensiones territoriales con una población superior a 200 habitantes. Los Municipios tienen entre sus diversas atribuciones aquellas vinculadas al desarrollo y ordenamiento del territorio.

3- Esquema del sistema urbano elaborado sobre la imagen satelital con demarcación de límites distritales y clasificación de las localidades. El mismo permite observar lo descrito en el texto como así también algunas particularidades como la inclusión gráfica de Villa Urquiza en el primer anillo y la ausencia de centros terminales en el norte (si bien se ha optado por reconocer ciertas cualidades en ese sentido a Nelson y Laguna Paiva).

Ambas situaciones se pueden comprender con la lectura de la red vial en el caso de Villa Urquiza (no existe camino costero por lo que su acceso se da a través de un recorrido de 45 km.) y de las características anegadas del suelo en el norte (ver la otra imagen).

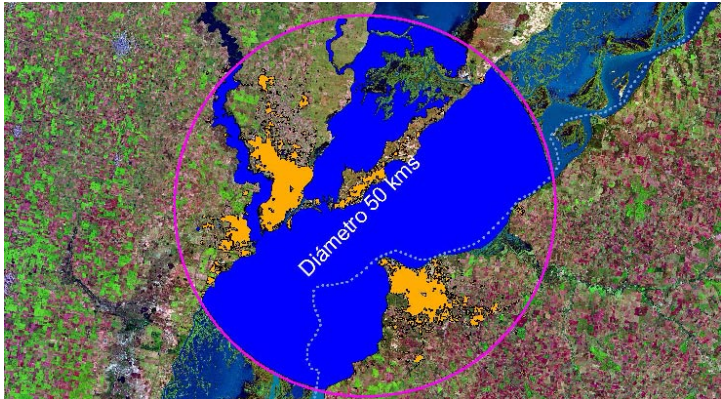


Fig. 02: Esquema de áreas: suelo -urbano y rural- y agua.4

El Área del Conglomerado - Aglomerado

El reconocimiento de esta categoría se corresponde con la aplicación de informaciones estadísticas en general y censales en particular a las que se agregan consideraciones geográficas como la noción de continuidad. Esa situación se ve dificultada o casi impedida por las características del territorio: la presencia de un gran río, la conexión lineal sobre una franja de escaso ancho y de frágil estabilidad.

Es por eso que en función de la definición del concepto que requiere de la persistencia física además del funcionamiento como unidad de trabajo con flujos cotidianos, esta aproximación habrá de considerarse en forma autónoma para cada una de las ciudades centrales. Se configuran como expansiones a lo largo de los corredores de comunicaciones que han alcanzado centros menores preexistentes.

El Gran Santa Fe (como área “ampliada” establecida por el INDEC y de uso habitual) está conformado para Santa Fe -incluyendo áreas identificables por sus particularidades como La Guardia y Colastiné- por Santo Tomé y Sauce Viejo con Villa Adelina (como expansión sur), Recreo (expansión norte), San José del Rincón (expansión este). El Gran Paraná por su parte está conformado por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Mon-

trull (expansión este) y Oro Verde (como expansión sur).

Constituyen espacios de descentralización y de desborde de usos especializados además de vivienda permanente y finisemanal, las áreas industriales y aeropuerto en Sauce Viejo, las facultades y escuelas agrotécnicas en Oro Verde, así como el cementerio y actividades recreativas en San Benito, entre otras.

Resulta interesante mencionar que un operativo censal significativo como lo es el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda en 2001 reconoció a Santa Fe-Paraná entre los aglomerados binucleares aplicando para ellos un formulario específico con el objeto de medir la intensidad de las interrelaciones.

Superficies detalladas en ha. consideradas en un diámetro de 50 km. según esquema gráfico

Fuente: elaboración propia del proyecto en base a la lectura de la imagen satelital.

AMSF-P	
Superficie total	196.250 ha.
Área de ríos, lagunas y bañados	100.424 ha.
Área remanente	95.826 ha.
Área urbanizada del remanente	16.393 ha.

4- Esquema de delimitación de las superficies hídricas y de las áreas urbanas elaborado sobre la imagen satelital. El mismo fue realizado intersectando el área definida con las coberturas de elaboración propia (del proyecto) disponibles.

Evolución poblacional absoluta y relativa de cada centro y del aglomerado.

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y de Población, Viviendas y Hogares 2001.

Gran Santa Fe	1991	2001
Santa Fe (1)	348325	368369
Santo Tomé	43928	58104
Recreo (2)	7626	10643
San José del Rincón (3)	4738	7963
Sauce Viejo con Villa Adelina (4)	2641	6492
	407258	451571

Gran Paraná	1991	2001
Paraná	207041	235931
San Benito	2788	6472
Colonia Avellaneda	1045	2658
Oro Verde	804	2106
Sauce Montrull	285	420
	211936	247587

1-Incluye Alto Verde, Colastiné Norte, Colastiné Sur y La Guardia

2-Incluye Loteo Itzaingó San Cayetano

3- En el Censo 1991 San José del Rincón formaba parte de Santa Fe

4- Sauce Viejo (4703 hab) y Villa Adelina (1789 hab). En el censo 1991 Sauce Viejo figuraba como localidad separada y Villa Adelina integraba parte del Gran Santa Fe.

Corredores troncales metropolitanos

Es una categoría que se corresponde como un fenómeno complejo y singular de extensión lineal en general vinculados a particularidades territoriales (que comprende situaciones vinculadas a la particular geografía del área, tendencias a la localización de espacios interurbanos de actividades específicas a lo largo de ejes infraestructurales viales, fluviales y ferroviarios. Estos ejes se definen en las componentes jerárquicas infraestructurales de conexión que convergen radio-concéntricamente a las ciudades centrales y consolidan las expansiones mencionadas anteriormente.

Corredores troncales metropolitanos

Es una categoría que se corresponde

como un fenómeno complejo y singular de extensión lineal en general vinculados a particularidades territoriales (que comprende situaciones vinculadas a la particular geografía del área, tendencias a la localización de espacios interurbanos de actividades específicas a lo largo de ejes infraestructurales viales, fluviales y ferroviarios. Estos ejes se definen en las componentes jerárquicas infraestructurales de conexión que convergen radio-concéntricamente a las ciudades centrales y consolidan las expansiones mencionadas anteriormente.

Anillo intermedio (entre el aglomerado y los centros terminales)

Se encuentra conformado, predominantemente por pequeñas localidades de base eminentemente rural, que han generado

en los últimos años servicios a la ciudad central y a las terminales vinculados al turismo.

Se agrupan en este anillo alrededor del aglomerado e internamente a la ronda de ciudades terminales: Santa Rosa de Calchines y Cayastá en el depto. Garay, Arroyo Aguiar, Candiotti, Llambi Campbell, Campo Andino y Candiotti, Constituyentes y Campo Crespo en el depto. La Capital, Empalme San Carlos, San José, San Agustín, Franck, San Jerónimo Norte, Las Tunas, San Carlos Norte, Matilde, San Carlos Sud y Pujato Norte en el depto. Las Colonias y en el depto. San Jerónimo

Desvío Arijón todos de Santa Fe y El Palenque, Villa Urquiza, La Picada, Sauce Pinto, Aldea María Luisa, Villa Fontana, Villa Gobernador Luis F. Etchevehere, Tezanos Pinto, Pueblo General San Martín, Aldea Santa María, Aldea San Rafael, Aldea Santa Rosa Sosa, Cerrito, Va. Libertador San Martín-Estación Puigari en el depto. Paraná de Entre Ríos, Aldea Valle María, Aldea Brasileira, Aldea Protestante, Colonia Ensayo, Aldea Salto, Aldea Spatzenkutter, Aldea San Francisco, General Racedo, General Alvear, Paraje La Virgen y Estación Camps en el depto. Diamante de Entre Ríos.

Centros o aglomeraciones terminales

Esta denominación se corresponde con la estructuración urbano-territorial en su dimensión regional. Se trata de fenómenos significativos de polarización que dan lugar a concentraciones urbanas de magnitudes significativas que van de los 8000 a más de 30.000 habitantes localizados radialmente en una constante de distancia/accesibilidad/tiempo respecto a la ciudad central (entre 50 y 70 kms) y fuertemente conectadas a través de rutas consolidadas.

Se listan Coronda, San Carlos Centro, Esperanza, Nelson-Laguna Paiva y Helvecia en Santa Fe y las localidades de la Ruta 32

en Entre Ríos: Diamante, Crespo, Seguí, Viale, María Grande, Hasemkamp, Hermandarias.

Región Metropolitana:

Es un ámbito urbano-rural que reconoce la relación con núcleos urbanos diferenciados internos a la delimitación definida por los centros terminales. Cada localidad tiene su mercado laboral propio y la vinculación se instala en torno a las infraestructuras y las actividades económicas.

Este concepto, al igual que el de "aglomeración" habían sido considerados, para Santa Fe, en el antecedente mencionado de 1996 definiéndolo como un nivel de núcleos urbanos diferenciados perimetrales a la aglomeración. El presente trabajo utiliza esta idea a partir de la necesidad de ampliar y mejorar la noción tradicional de área metropolitana al fenómeno expansivo de la bipolaridad con las mismas categorías.

Conclusiones. Y nuevamente la pregunta sobre la "existencia de la cosa"

Las descripciones precedentes apuntan a justificar que:

- En algunos de los niveles de aproximación-considerando la aglomeración, la extensión y la región- el área de influencia de las ciudades centrales tienen lógicas de crecimiento propias y particulares. Sin embargo, en este aspecto, el problema común es el destino, proyecto y gestión del área insular intermedia. La existencia de un espacio intermedio entre ellas de una frágil geografía (insular y valle de inundación) que no admite un proceso de urbanización tradicional pero se constituye en el espacio potencial y fundacional para la integración. Eso supera la idea restringida de crecimiento para instalarse en la de desarrollo.
- No conforman un mercado de trabajo

unitario pero son mercados de actividades productivas complementarios que han comenzado a ser mensurados estadísticamente ya que la Encuesta Permanente de Hogares en su cuestionario aplicado a partir de 2003 incluyó la pregunta referida al lugar de trabajo fuera de la ciudad (y de la provincia) solo en los casos de 7 ciudades entre las que se incluyen las de Paraná y Santa Fe para cuantificar movimientos interurbanos diarios relacionados al trabajo. Hay manifestaciones cotidianas que aportan a verificar esta instancia como son los suplementos de clasificados de diarios que incluyen ambos conglomerados y la región o la categoría “urbana” del costo de llamadas telefónicas entre las ciudades cabecera.

- El problema de la accesibilidad y conectividad no podría ser encarado solo desde una de las ciudades ya que requieren la concurrencia de ambas (y sus hinterland) para que se resuelvan. La fricción espacial se reduce con la habilitación de nuevas obras.

- Cumplen funciones en forma conjunta y solidaria en el tramo medio del Corredor Bioceánico Central y se ha incorporado la denominación de AM Santa Fe-Paraná en el escenario territorial regional (MERCOSUR).

BIBLIOGRAFÍA:

Caballero, A. y otros (1978): *Un problema de planificación física. El conglomerado urbano del Gran Santa Fe*, ficha de la UCSF, Santa Fe.

Caballero, A.; Soijet, M.; Bertuzzi, M.L.; Mántaras, M.; Rodríguez, M.; Tonini, R. (1998): “Directrices Metropolitanas”, en Caballero, A. y otros (1998): *Especulaciones sobre Urbanismo y Ciudad*. Ediciones UNL, 1998.

Censo Nacional de Población y Vivienda (1991)

Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares (2001).

Convenio SSPyCG de la Provincia de Santa Fe - CFI - FAPyD UNR (1991): *Extensión metropolitana de Rosario. Proceso de formación y dinámica de transformación*. Separata. Rosario.

Rodríguez, M. (2005): “El gobierno de la ciudad: el municipio y la comuna. El gobierno metropolitano. Los procesos de participación”, en Bertuzzi M.L., comp. (2005): *Ciudad y Urbanización, problemas y potencialidades*. Centro Publicaciones UNL, Santa Fe.

Segundo Avance en la lectura de imágenes

Dando continuidad al objetivo definido y explicitado en la primer entrega que es el de reconocer y diferenciar los distintos tipos de uso del suelo en el área de estudio delimitada (Departamentos La Capital en la Provincia de Santa Fe y Paraná en la Provincia de Entre Ríos) a partir de imágenes satelitales LANDSAT, se definen ahora las lecturas correspondientes a los años 1990, 2000 y 2006.

1. ESTUDIO MULTITEMPORAL

El análisis se realizará por comparación de imágenes temáticas obtenidas por clasificación similar a la situación actual, usando las mismas firmas espectrales, previa equiparación radiométrica de las imágenes de 1990 y 2000.

Equiparación Radiométrica

El área de estudio se cubre en su mayoría con la escena 227-82 y se completa con la 226-82, existiendo un sector de superposición importante y útil a los fines de obtener muestras de reflectividad invariante (PIFs = pseudo invariant features) coincidentes en todas las imágenes, para aplicar el método de corrección lineal usando puntos de alta y baja reflectividad en cada banda por separado.

La metodología ideal hubiera sido la calibración de los ND (ND = números digi-

tales, es decir, el valor digital de los pixels en cada banda) para llevarlos a valores de radiación, pero no se contaba con toda la información necesaria. Cabe mencionar que Chuvieco (1996) cita resultados con 98% de correlación entre ambas metodologías (equiparación vs. calibración).

La técnica de normalización radiométrica utilizada se basa en el uso de muestras de radiancia pseudoinvariantes (pseudoinvariant features PIF) (Schott et al., 1988; Hill and Sturm, 1991).

Por inspección visual no se hallaron PIFs de alta reflectividad suficientemente extensos; por ello se optó por tomar percentiles de píxeles de alta y baja reflectividad, y usar el valor medio de los que coinciden geográficamente.

Para cada par de bandas coincidentes se hizo un histograma sin tomar en cuenta los valores cero y se tomó el 5% de cada extremo como sectores de reflectividad alta y baja. Después se calculó el valor medio de los píxeles de alta y baja reflectividad, geográficamente coincidentes en ambas bandas. Con esos valores se calculó la ganancia (Gain) y el desplazamiento (Offset) necesarios para equiparar cada banda con la de referencia.

Todas las imágenes se corrigieron para

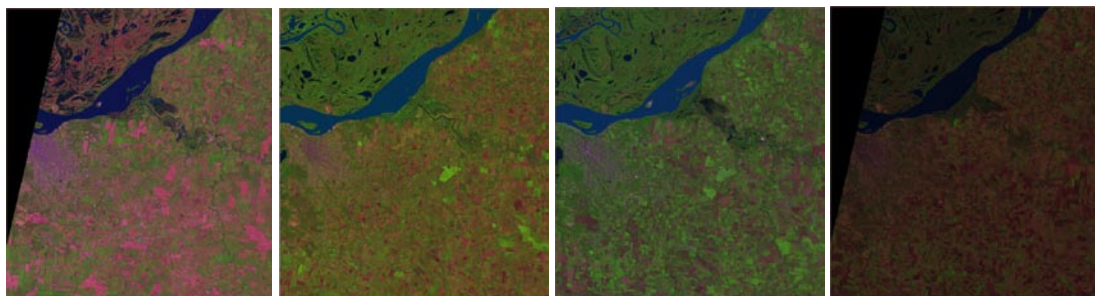


Fig. 01. Vistas en falso color compuesto

equipararlas a la de 2006 (situación actual, de la que más conocimiento se tiene), es decir que el proceso de equiparación radiométrica se hizo para 24 bandas (6 por cada imagen).

Las imágenes que ilustran estas páginas, muestran vistas en falso color compuesto antes (fig. 01) y después de la equiparación radiométrica aplicada (fig. 02).

Clasificación:

Se clasificaron las imágenes obtenidas utilizando el algoritmo de máxima verosimilitud y con las firmas espectrales obtenidas de la imagen de 2006.

A simple vista se constata que la diversidad de fechas y estados hídricos de las imágenes influye notoriamente. Se acentúa el problema de confusión de clases heterogéneas y aparecen desarreglos a causa de los diferentes estados fenológicos de la vegetación y de los contenidos de agua del suelo.

Clases heterogéneas: firmas espectrales “amplias” o “difusas” (variabilidad sub-píxel y sub-muestra, píxel mixto, muestras no homogéneas, etc.) Clases: urbano, frutihorticultura, vegetación natural mixta. Efecto causado: clasifican certeramente como píxeles de esas clases otros que no lo son: renovales de leñosas como

frutihorticultura, riveras o arenales como urbano, etc. Para paliar esta dificultad se agregará un análisis de textura como bandas adicionales de información de base. Se sabe que así desmejora la resolución espacial por tratarse de un tipo de filtro de paso bajo, pero si mejora sustancialmente el resultado, la escala pasa a un segundo plano de importancia.

Diferencias de época del año: sabemos la verdad del terreno de 2006 (fecha de las fotos de alta resolución disponibles); las firmas espectrales son compatibles con imágenes de años anteriores (gracias a la equiparación radiométrica), siempre y cuando sean compatibles las condiciones al momento de toma de imágenes. Para las imágenes satelitales disponibles no se cumple este último requisito: cada una es de una estación distinta del año, así los distintos estados fenológicos de la vegetación e hídricos del suelo dificultan la clasificación correcta de los píxeles. Estos problemas afectan principalmente a las clases que contienen vegetación (prácticamente todas en nuestro caso) o donde es posible una gran diversidad de estados hídricos (todo el sector de riveras, islas, bajos, etc). Efecto causado: terrenos húmedos tienden a clasificar como árboles, cierta vegetación natural podría confundirse con cultivos, la diferenciación entre diversas clases de uso urbano es menos

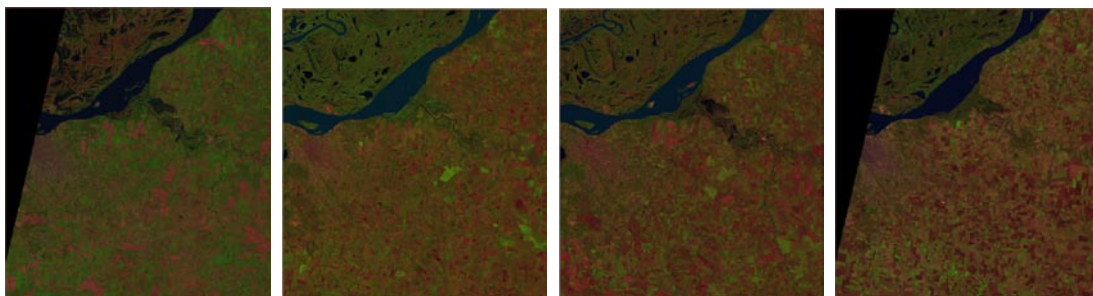


Fig. 02. Vistas en equiparación radiométrica

viable, etc. Para paliar esta dificultad se unificarán las clases urbanas en una sola; se calculará la “distancia” de clasificación y se marcarán como “no identificable” los píxeles que clasifiquen con mucha distancia (dudosos). También se podrían usar máscaras para excluir del análisis las zonas de alta variabilidad hidrológica.

Como cuestión no satisfecha se había previsto evaluar la fiabilidad de los resultados, comparándolos con los datos censales disponibles y usando como marco de referencia la división geográfica usada para discriminar esa información (distritos, radios o grupos de radios censales, etc.)

Los datos censales útiles para esto son los que están expresados en unidades de superficie o de algún modo se pueden relacionar con superficies. Dada la dificultad para encontrar coincidencia entre las clases/leyendas de los datos censales y de la clasificación, no fue posible realizar dicha evaluación.

Análisis:

Una vez obtenidos los resultados de la mejor calidad posible, el análisis de variaciones de una fecha a otra se puede hacer pixel a pixel (generando un nuevo mapa) o por inventarios, siempre con alguna división del territorio como marco de refe-

rencia (polígonos disponibles).

Resultados:

Para la comparación entre imágenes de 1990, 2000 y 2006 se utilizaron 7 clases. Esta reducción está vinculada a las limitaciones en el tamaño del píxel de las imágenes utilizadas.

1-Urbano: Unificando la diferenciación cualitativa de densidades que se hizo para 2006

2-Fruti/horticultura: sectores cultivados que presentan gran diversidad y subdivisión del terreno.

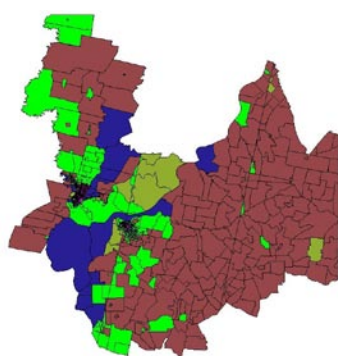
3-Cultivos: uso agrícola y ganadero, incluyendo praderas implantadas en buen estado.

4-Vegetación herbácea: uso ganadero extensivo, vegetación natural o de sustitución (cultivos degradados).

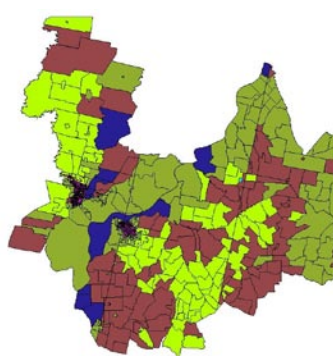
5-Monte y forestación: todo tipo de árboles y arbustos.

6-Suelo desnudo: vegetación escasa o nula (movimientos de tierra en general).

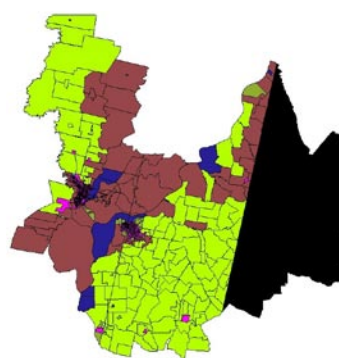
7-Agua: ríos, lagunas y anegamientos de todo tipo.



1990



2000



2006



Organización de resultados:

Para el análisis multitemporal se utiliza una capa de segmentación del territorio como marco de referencia.

En primer lugar se calculó la clase mayoritaria y la frecuencia con que se presenta en cada radio censal (% del área del radio ocupado por la clase mayoritaria), esto para las imágenes de 1990, 2000 y 2006.

En un plano Síntesis: se unifican los resultados en un número de 3 dígitos: primer dígito (clase mayoritaria en 2006); segundo dígito (clase mayoritaria en 2000); tercer dígito (clase mayoritaria en 1990). Este plano tiene utilidad en formato digital e interactivo.

Así es sencillo separar los radios según la evolución, ya sea para colorear en un mapa o calcular las superficies afectadas. Valores bajos de frecuencia indican que la segmentación en radios censales no parece muy apropiada para el análisis. En promedio ponderado por superficie, la clase mayoritaria representa el 38% del territorio, es decir que la diversidad interna en cada radio es importante. Y se aprecia a simple vista en los radios de mayor superficie (son muy cambiantes porque esa 'mayoría' no predomina fuertemente y con poco cambio pasa a ser otro el uso 'mayoritario').

Este efecto debería reducirse al usar una segmentación en unidades más pequeñas.

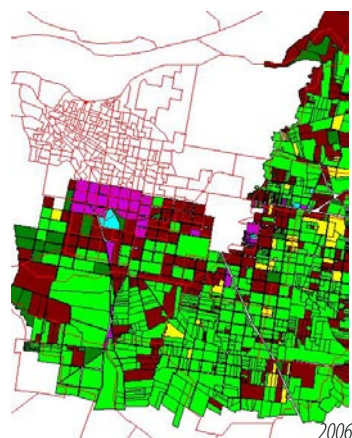
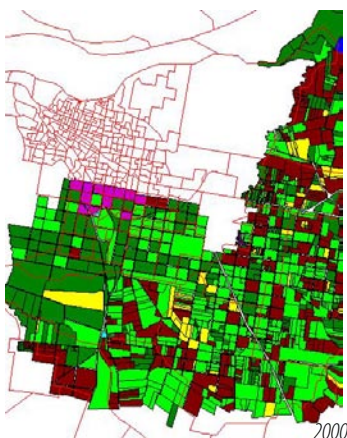
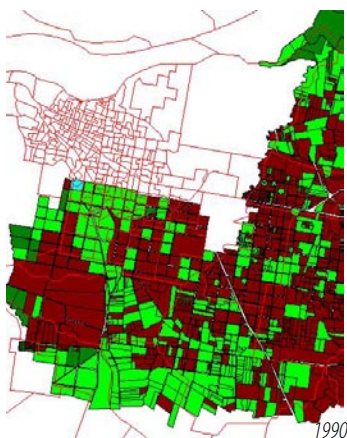
En segundo lugar se realizó un procedimiento similar para un sector de la segmentación catastral en los sectores periurbanos de las ciudades de Santa Fe y Paraná.

Así pasamos de 38% a 60% de "pureza" de la clase mayoritaria, en promedio ponderado. Luego se realizó un inventario de las áreas ocupadas por cada clase en cada unidad de segmentación.

A modo de ejemplo se toman sectores urbanos y periurbanos en las ciudades de Santa Fe y Paraná. Se podría hacer un seguimiento aún más detallado usando el método de inventarios aplicado a cada radio censal. Sin embargo la calidad de las clasificaciones no lo justifica, por las causas mencionadas al explicar la metodología (imágenes de distintas épocas del año y distintos estados hídricos, clase fruti-horticultura sin una firma espectral muy definida)

Interpretación de los inventarios resultantes

Se ha definido un código unificado sencillo de interpretar, por ejemplo:



111-Urbano desde 1990

11N-Urbanizado entre 1990 y 2000

1NN-Urbanizado entre 2000 y 2006

Este plano tiene utilidad en formato digital e interactivo.

Cuando la evolución en el uso del suelo resulta inconsistente, es a causa de problemas en la clasificación, según ya se mencionó antes:

- Es muy notorio el "crecimiento de montes" (5NN o N5N); la clase 5 está levemente subestimada en las imágenes de 1990 y bastante sobrestimada en las de 2000.

- El estado hídrico cambia mucho entre imágenes, eso explica también las variaciones de la clase 7.

- Cambios alternativos entre las clases 3 y 4 son totalmente normales en suelos cultivados: las praderas degradadas y suelos con vegetación de sustitución (gramíneas, normales entre cultivos) clasifican como 4.

- La clase 2 se confunde bastante con la 3 a causa de la gran diversidad, más aún al hacer la "extrapolación" de firmas a 2000 y 1990. Al segmentar en radios censales prácticamente desaparece, pero aún usando parcelas catastrales aparece como

debería; para mejorar estos resultados deberíamos estar trabajando con imágenes de más resolución espacial (píxel más chico).

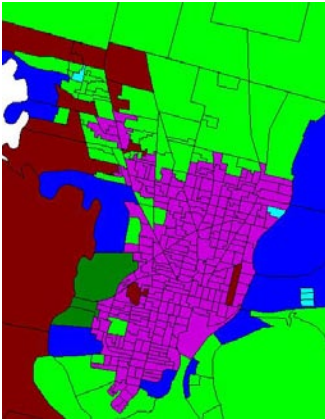
Conclusión

A pesar de las dificultades para realizar la clasificación multitemporal, siendo el sector "Urbano" el de principal interés, se observa buena fiabilidad de los resultados aún sin hacer un análisis cuantitativo de dicha fiabilidad.

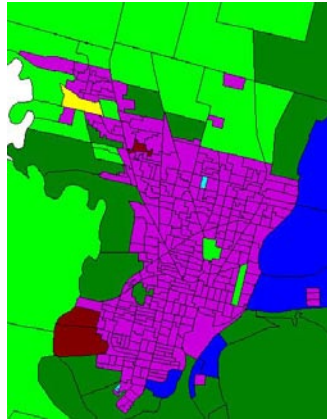
Es de esperar resultados bastante mejores si rehiciéramos el trabajo con imágenes de épocas del año similares agregando alguna imagen de píxel más chico para trabajar con información de textura (satélites SPOT, IKONOS, Quick Bird, etc).

Atendiendo a la posibilidad de continuar con un seguimiento permanentemente, cabe señalar la disponibilidad de imágenes satelitales de características prácticamente comparables con las LANDSAT más una banda monocromática de píxel más chico (para trabajar con textura), pero sin costo de comercialización.

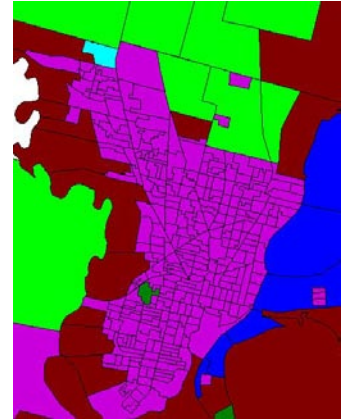




1990



2000



2006



BIBLIOGRAFÍA:

Chuvieco, E. (1996): *Fundamentos de tele-detección especial*. Tercera edición. Ediciones RIALP. S.A.. Madrid, España.

Hill, J. and B. Sturm (1991): "Radiometric correction of multitemporal Thematic Mapper data for use in agricultural land-cover classification and vegetation monitoring", en *International Journal of Remote Sensing*.

Schott, J.R., C. Salvaggio and W.J. Volchok (1988): *Radiometric scene normalization using pseudoinvariant features*. *Remote Sensing of Environment*.

Mercado de suelo en el AMSF-P: variaciones sobre costos de localización¹

Introducción

Este trabajo se realiza en el marco del Observatorio Urbanístico del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná como ámbito contenedor de iniciativas de investigación, como una incubadora que genera las condiciones para producir conocimientos operativos del territorio, es decir, un conocimiento puesto al servicio de una política territorial. No existen muchos antecedentes sobre los costos de localización, ni sobre el comportamiento del mercado inmobiliario en el área metropolitana que nos ocupa, por lo que este breve aporte puede constituirse en un disparador para otras indagaciones más profundas sobre el tema.

Presentación

Este texto es en realidad una suerte de ejercicio práctico que pretende respaldar permanentes hipótesis sostenidas y vinculadas a los costos sociales que devienen de la localización residencial periférica en sus distintas modalidades (individual pero fomentada u orientada por la obra pública en infraestructuras, como barrios de gestión privada y, sobre todo, como vivienda social gestionada y/o construida por el estado o las ONGs). Se analizaron distintas opciones y sus costos de transporte y completamiento

de servicios y se partió de tres ejemplos de localización diferenciada en el territorio metropolitano. El primero inserto en el área central de Santa Fe, otro en un área periférica no marginal distante a 7 km del anterior y un tercero localizado en la localidad de Arroyo Leyes, distante aproximadamente a 22 km del centro santafesino.

Caso 1:

Ubicación: Pasaje Martínez al 3600

Caracterización de la localización: El lote se ubica en el área central de Santa Fe, es una zona de densidad media, cuenta con todos los servicios y con un muy buen equipamiento. Se localiza a una cuadra del Boulevard y del rectorado de la Universidad Nacional del Litoral.

Medidas y superficie: 10x25 (250 m²)

Precio: \$ 250.000

FOT: 3

Capacidad constructiva: 250 m² x 3 (FOT) = 750,00 m²

Precio por m²: \$250000 / 750,00 m² = \$ 333,33

Caso 2:

Ubicación: Loteo Santa Rita (altura de Blas Parera al 9000)

Caracterización de la localización: Este lote se encuentra en la periferia norte de la ciudad, una zona de baja densidad, en proceso de consolidación, tanto con emprendimientos de vivienda de gestión

1- Este trabajo deriva de una de las actividades prácticas del curso a distancia "Mercado de suelo urbano en Latinoamérica" del Lincoln Institute of Land Policy realizado entre el 31 de marzo al 18 de mayo de 2008.



pública como con loteos privados. Cuenta con asfalto, electricidad y agua corriente, pero no posee cloacas ni gas natural. El equipamiento es limitado.

Medidas y superficie: 9,00x24,44 (219,96m²)

Precio: \$26177

Precio por m²: \$ 119

Caso 3:

Ubicación: Loteo Los álamos 2 (Arroyo Leyes). Ruta provincial N° 1, Km 12,5(Distancia a la ruta aprox. 600 m)

Caracterización de la localización: La comuna de Arroyo Leyes forma parte del conglomerado del Gran Santa Fe y se caracteriza por tener una incipiente dinámica inmobiliaria con la aprobación de loteos destinados a vivienda finisemanal y de residencia permanente. Sólo cuenta con el servicio de tendido eléctrico y con escaso equipamiento.

Medidas y superficie: 20,00x38,75 (775 m²).

Precio: \$ 21300

Precio por m²: \$27,48

Desarrollo:

Definiciones previas:

- A los efectos de este trabajo se ha considerado trabajar con la capacidad máxima de construcción del lote en el Caso 1.
- Se ha calculado el valor del m² de

terreno más los gastos de transporte capitalizados y de completamiento de los servicios (ambos por m²)².

- Los costos de completamiento de servicios y de transporte se expresarán por m².

- Los de servicios a un costo de completamiento de \$ 17/m² para el caso 2 y \$ 52/m² para el caso 3³.

Agua corriente	5\$/m ²
Cloacas	12\$/m ²
Gas Natural	10\$/m ²
Cordón cuneta + estabilizado + pavimento flexible	25\$/m ²

- Al transporte se lo capitaliza a una tasa de interés anual (descontada la inflación) que para simplificarla será de un 5%.

- En el caso 1 no se tomará gastos de transporte.

- En el caso 2 se tomará el valor del boleto de transporte público de colectivos (\$ 1,50) multiplicado por los 260 días hábiles por cuatro viajes por día de los dos adultos de la familia (260 x 4 x 1,50 = 1560/219,16 m² = 7/5% = \$ 140)

- En el caso 3 se tomará el valor del boleto de transporte público de colectivos hasta Santa Fe (\$2,50) multiplicado por los 260 días hábiles por ocho viajes por día para

2- Lo que no implica desconocer que la provisión de servicios no depende de la decisión del usuario.
 3- Datos suministrados por el Programa Municipal de Inversiones, dependiente del Ministerio de Economía del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, extraído de los costos del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) al mes de setiembre de 2008. Se debe tener en cuenta que estos costos pueden variar dependiendo de la distancia de los nexos infraestructurales de conexión con las redes existentes.

por carencias de servicios. También la posibilidad de adquirir un terreno a un costo relativamente bajo implica para algunos sectores sociales comenzar la ejecución de su propia vivienda de una manera evolutiva, algo imposible en el caso de un edificio de departamentos bajo el régimen de propiedad horizontal, por lo menos en las variantes que el mercado ofrece actualmente.

La calidad del transporte urbano es otra cuestión relacionada con el acceso a la centralidad. En este ejercicio vemos la alta incidencia en cuanto a costos, pero éste es sólo uno de los aspectos negativos de nuestro sistema de transporte. Las bajas frecuencias, el mal estado de las unidades, las limitaciones de los recorridos, también influyen en la calidad de la prestación de este servicio.

En general no se toma conciencia, tanto por parte de los ciudadanos como de los decisores políticos, de los costos de la dispersión urbana.

ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES SOBRE EL MERCADO DE SUELOS

En función del ejercicio antes descripto, desarrollamos algunos conceptos sobre el mercado de suelos y la relación con las normativas urbanas.

Características del suelo urbano como mercancía⁵:

- relativa irreproductibilidad, en cuanto a repetir su ubicación.
- demanda inelástica.
- difícil de destruir o al menos durables.

Características de los agentes que intervienen en el mercado de suelos por el lado de la oferta

- *propietario usuario* que persigue valores de uso.
- *propietario inversionista* que persigue valores de cambio y por lo tanto enajena el suelo en el momento que la ganancia será máxima.

- *propietario patrimonialista* que también persigue valores de cambio pero su lógica no es estrictamente racional y económica.

Es difícil encontrar ejemplos puros de propietarios, pueden depender del entorno jurídico y la tolerancia de su cumplimiento con la que opere el mercado. Por ejemplo, donde la ley otorga y defiende derechos irrestrictos sobre la propiedad, la retención de suelo, es decir la especulación con el suelo urbano, no representa un problema para el propietario (como en el caso de nuestras ciudades) y se refuerza el concepto patrimonialista de la propiedad. Por el contrario, donde la ley impone cargas fiscales altas u obligaciones de desarrollar que presionan para que exista más oferta en el mercado, se racionaliza la conducta del propietario que tiene que ver más con el concepto de inversionista.

Como dijimos anteriormente, el suelo es irreproducible, por lo tanto no tiene un costo de producción que determine un precio mínimo, sino que el costo dependerá de lo que la demanda esté dispuesta a pagar.

La modalidad de renta urbana más reconocida es la renta diferencial por ubicación, es decir que el precio de los terrenos disminuye a medida que se van alejando de las zonas más requeridas, en nuestro caso: las áreas centrales o las áreas más calificadas por sus condiciones paisajísticas y/o ambientales.

Renta y normativa urbanas

Los planes directores han afirmado la tendencia expuesta anteriormente permitiendo densificar más en parcelas menores en el centro y bajando la posibilidad de densificar y estableciendo lotes mayores en la periferia. Esto es fácilmente verificable en el Reglamento de Usos y Urbanizaciones de la ciudad de Santa Fe. Como dice Tafuri respecto a los planes reguladores: "su sistematismo no es más que la expresión de una racionalización capitalista genial".

5- Se hace referencia siempre a la componente suelo de las propiedades dado que el agregado edilicio siempre tiende a depreciarse, usualmente en las tasaciones esta disminución del valor es de aproximadamente un 1% anual, por lo tanto una propiedad de 100 años en teoría puede considerarse una ruina, sin embargo el valor del suelo aumentará o se seguirá manteniendo en el peor de los casos.

El mercado de suelos opera con reglas que son consolidadas por las leyes de un país, las características mismas del suelo como mercancía no permiten una oferta y una demanda racional. Los efectos de este mercado sobre la estructura socioeconómica y espacial de las ciudades son evidentes y entendemos que no son del todo satisfactorias; la dispersión urbana, la falta de servicios, la segregación son algunas de las resultantes.

A veces se ha insistido en que la desregulación posibilitaría una asignación eficiente de los usos del suelo y una mayor oferta por lo tanto se facilitaría el acceso a una mayor parte de la población.

En los países latinoamericanos la desregulación se traduce en oficializar las reglas en la que opera el mercado informal que produce suelo caro, mal ubicado y sin servicios, es decir quitarles reglas al mercado es aceptar que el mercado informal produce mejores ciudades. Sabemos que esto no es así.

Para el caso de nuestra área metropolitana no tenemos muchos ejemplos de loteos ilegales o “piratas” como sí ocurren en otras partes de Latinoamérica. Estos son loteos que no respetan las medidas mínimas de lotes, no proveen áreas verdes, ni poseen los servicios básicos que exigen los reglamentos municipales. Por supuesto su ubicación generalmente es muy periférica y es la solución para acceder a suelo de los sectores de menores recursos, aún cuando las posibilidades de regularizar legalmente esa propiedad mediante una escritura son muy dudosas.

Pero ¿qué diferencias hay entre la situación antes descrita y nuestros asentamientos o villas miseria, producto muchas veces de invasiones a terrenos públicos o privados?

Si bien no existe la figura del loteador ilegal o pirata, como se los denomina en Colombia, México o Brasil, el resultado para la ciudad y los usuarios es el mismo.

Como dice C. Morales Schechinger “el gra-

do de regulación de la propiedad y el mercado de suelos parece estar más asociado a la madurez institucional y a la conciencia de los efectos de este mercado que a la inclinación ideológica del país en cuestión” Para el caso de la ciudad de Santa Fe los instrumentos que regulan el tejido son producto del Plan Director de 1980. Estos son: el reglamento de usos y urbanizaciones (define el parcelamiento y el uso) y el reglamento de edificaciones (define el agregado edilicio). En general el interés de esta normativa no reside en definir un proyecto o una arquitectura (que se expresa a través del reglamento siempre en forma rígida y como prohibición) sino en la más “eficiente” relación entre el valor del suelo y la dotación de infraestructura, cambiando de alguna manera la deficiencia de equipamiento e infraestructura por dimensiones parcelarias.

Este Plan Director –y sus instrumentos– ya tiene 28 años y salvo puntuales excepciones o mínimas modificaciones es el que nos rige actualmente.

Si bien hubo intentos de planes estratégicos en la década de los 90, o el más reciente Plan Urbano del año 2007, en ninguno de los casos se ha intervenido en el tema de una nueva regulación del agregado edilicio y mucho menos del suelo urbano.

El tiempo transcurrido no sólo es suficiente como para revisarlo sino que también la actual situación de la ciudad nos impulsa a reflexionar sobre otros instrumentos que se utilizan en países de Latinoamérica con mayor tradición urbanística que el nuestro.

Estos instrumentos tienen que ver con un concepto de uso de suelo más racional, de manera que el acceso al suelo urbanizado sea posible para todos los sectores sociales y donde el estado municipal pueda capturar plusvalías para volcarlas en mejorar servicios y equipamientos.

Ejemplos de algunos de estos instrumentos:

- *El urbanizador social*, acuerdo público privado para bajar costos de urbanización. (Brasil)
- *El impuesto predial (IPTU) progresivo* para castigar la especulación de tierras urbanizables (Brasil)
- *El "suelo creado" o la concesión onerosa* de construir por encima del FOT (Brasil)
- *La Transferencia de Potencial de Desarrollo (TPD)* para inmuebles a preservar (México)
- *Derechos de edificación extra* o Participación en plusvalías originadas por obras públicas (Colombia)
- *Altas alícuotas de impuesto predial* (Países del Primer Mundo)

Institute of Land Policy.

Smolka, M. (2003): *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. y Damasio C. (2005): *El urbanizador social: un experimento de política de suelo en Porto Alegre*. Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. y Maldonado, M. (2003): *La plusvalía en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia*, Lincoln Institute of Land Policy.

www.cafedelasciudades.com.ar/numero_uno

FUENTES:

Orcu Inmobiliaria. Santa Fe.

Revista Cifras N° 150. Año XVIII. Editora Cifras. Santa Fe.

Revista El corredor inmobiliario, Centro Inmobiliario de Santa Fe, agosto 2008, Santa Fe.

BIBLIOGRAFÍA:

García Jiménez, S. (2005): *El enfoque neoclásico de la organización espacial y el mercado de suelos*, Lincoln Institute of Land Policy.

Jaramillo, S. (2000): *La experiencia colombiana, la contribución de valorización y la participación en plusvalías*, Lincoln Institute of Land Policy.

Morales Schechinger, C. (2003): *Algunas peculiaridades el mercado de suelo urbano*, Lincoln Institute of Land Policy.

Morales Schechinger, C. (2004): *Transferencia de potencialidades de desarrollo, el caso de la ciudad de Méjico*, Lincoln Institute of Land Policy.

Morales Schechinger, C. (2005): *Anotaciones sobre la regulación del mercado de suelo urbano y sus instrumentos*, Lincoln

Normativa del Área Metropolitana.

Primeros Avances

Normativa y gestión en áreas y regiones metropolitanas. Instrumentos nuevos y tradicionales. Algunos casos.

Con relación a la gobernabilidad —según sostienen Jordi Borja y Manuel de Forn— la diferencia entre los niveles metropolitanos de aglomeración y región metropolitanas radicaría en la naturaleza de los asuntos de su competencia y en la complejidad de su gestión.

Para el primero (nivel aglomeración, definido por la ciudad central y su periferia inmediata es decir, el continuo urbano y el área de los desplazamientos cotidianos) la competencia de acciones refiere a servicios comunes tales como agua, transportes, policía, etc.; y a proyectos sociales y de desarrollo urbano hasta la mediana escala, tales como vivienda, renovación urbana, renovación de áreas obsoletas. Las decisiones y acciones se basan en el principio de redistribución (e igualdad de oportunidades respecto de las localidades de la aglomeración más desfavorecidas) y estarían perfiladas según los principios del planeamiento regulador. La gestión en este nivel es local, intermunicipal y hasta supramunicipal organizada representativamente.

Para el segundo (región metropolitana, definido por la concertación y el poli-

centrismo), la competencia de acciones refiere a los grandes proyectos metropolitanos relacionados a la infraestructura, la coherencia territorial y al equilibrio del desarrollo urbano. Predomina la idea de un planeamiento estratégico y la gestión puede ser intermunicipal, supramunicipal y también puede suponer la concertación entre distintos niveles del estado y la generación de marcos de concertación público-privados. Para graficar estas dos escalas y complejidades se tomarán algunos casos del contexto internacional.

Para Barcelona estos niveles de gestión y planificación se han encarnado en la *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*¹ que junto a la *Entitat del Transport* y la *Entitat del Medi Ambient* constituyen el entramado institucional que gestiona los servicios de abastecimiento supramunicipal de los ayuntamientos que conforman su área metropolitana. A estos se suman como entes autónomos el *Institut Metropolità de Promoció del Sòl i Gestió Patrimonial* (IMP-SOL), Barcelona Regional (BR), el Consorci de comunicació local, el *Institut d'estudis regionals i metropolitans de Barcelona* y los consorcios de los parques de Collserola, de la Serralada de Marina.

El ámbito de acción de la mancomunidad y los entes es amplio y refiere, entre otras cuestiones a: *los espacios públicos,*

¹ La composición de la asamblea estaría representada por las localidades de Badalona, Badia del Vallès, Barcelona, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Cornellà de Llobregat, El Papiol, El Prat de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Palteleja, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Sta. Coloma de Cervelló, Sta. Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat, Viladecans.

las infraestructuras, los equipamientos, la ordenación urbanística del territorio, la vivienda económica y el suelo, los parques y las playas.

La mancomunidad reúne a unos treinta municipios que constituyen un ámbito de decisiones básicas que –dependiendo de la problemática– se extiende hasta los 163 que conforman el mercado metropolitano del área. La formalización de esta segunda escala asociativa es más compleja y estratégica.²

En el año 1985 se abolió el *Greater London Council* que debió ser reemplazado en el año 2000 por la *Greater London Authority* (GLA), articulada sobre la figura de un alcalde y una asamblea que aúna 32 *boroughs* y la *City Corporation*. Entre 1985 y 2000 se multiplicaron organismos y agencias que solaparon sus funciones y sufrieron –generalmente– una gran descoordinación que hizo necesaria la simplificación de los niveles administrativos e institucionales mediante un nuevo gobierno metropolitano. Las atribuciones de GLA refieren a las áreas de mayor importancia estratégica: *transporte, planeamiento, regeneración y desarrollo económico, medio ambiente, planes de emergencia, servicios contra incendios, policía, salud pública y cultura.*

Al mismo tiempo se ha iniciado una propuesta de gobierno descentralizado para las regiones inglesas que supone la creación de una asamblea regional para cada una de las ocho regiones, –además de la de Londres– cuyas responsabilidades pasan por el desarrollo de estrategias territoriales a escala regional que incluyen *planeamiento, desarrollo económico, gestión de residuos, políticas de vivienda y salud en las instancias de su diseño, seguimiento y revisión.*

Estos dos casos obedecen a procesos promovidos en el ámbito de las propias ciudades centrales que debieron diseñar o

demandar herramientas apropiadas para lidiar con la gran complejidad de gobierno que presentaban sus áreas urbanizadas y las crecientes demandas de sus habitantes, finalmente posibilitadas por normativas generales o locales.³

Otra lógica que ha determinado la conformación de áreas y regiones metropolitanas puede encontrarse –ya en un nivel nacional– en los casos de Italia y Francia en donde reformas de descentralización administrativa generadas desde el Estado nacional promovieron nuevas modalidades. Para el territorio italiano en donde la estructura administrativa estaba históricamente conformada por región, provincia y municipios existe desde hace poco tiempo la posibilidad de constituir agrupaciones de municipios determinadas por homogeneidad histórica, socioeconómica o cultural siempre que exista contigüidad territorial y hasta 80.000 habitantes. La competencia de estas entidades refiere específicamente a *medioambiente, planificación territorial y políticas de formación y empleo y finalmente gestión-promoción de la actividad productiva.* Complementariamente también es posible establecer “ciudades metropolitanas” que constituyen nuevos sujetos jurídicos, consensuados entre sus distintos integrantes y cuyas competencias refieren a vialidad, transporte, servicios sanitarios y gestión ambiental.

Para el territorio francés, se ha realizado una reforma normativa apoyada en la ley de ordenación y desarrollo sostenible del territorio de 1999, la ley de aglomeraciones o de fortalecimiento y simplificación de la cooperación intermunicipal –contemporánea a la anterior– y la ley de solidaridad y renovación urbana, correspondiente al año 2000. Esta legislación ha producido la aglomeración de 10 comunidades urbanas de más de 500.000 habitantes y de 120 de 50.000 o más.

2- Datos extraídos de fuentes varias. *Asignatura Gestión de Áreas Metropolitanas. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU). Año 2006.*

3- Por ejemplo, el *Decreto Legislativo 2/2003 que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya y que declara que los municipios tienen derecho a asociarse en mancomunidades de municipios para establecer gestionar o ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia; la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local; Derecho de asociación de los artículos 22 y 23 de la Constitución y en el artículo 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local, como expresión del derecho de las colectividades locales a intervenir en la gestión de sus propios intereses. También la Ley 7/1987, de 4 de abril, sobre la conurbación de Barcelona posibilita la creación de entes asociativos si la unidad de explotación de un servicio local hace necesaria una actuación conjunta.*

Estas funcionan con un doble perímetro: el pequeño (ciudad central y periferia inmediata) y el grande que incluye a la región urbana, áreas rurales y centros secundarios. Sus competencias obligatorias remiten a *planificación territorial, desarrollo económico, vivienda e integración urbana, mientras que las competencias opcionales refieren a red viaria, parques, saneamiento, agua, medioambiente y equipamientos*. Se tutela por un consejo de la aglomeración que puede proponer nuevas competencias y la constitución de la aglomeración se rige por un contrato que adopta su expresión territorial en un esquema de coherencia.

Para estos dos últimos casos, ha sido un proceso en cierta forma externo a las áreas metropolitanas el que ha impulsado nuevas asociaciones o por lo menos puede decirse que ha sido ese nuevo marco legal -supralocal- el que ha estimulado la concreción asociativa de las ciudades en torno a problemas compartidos. Sería un camino inverso al de los dos primeros casos citados. Sin embargo, para ambas situaciones se presenta otra cara complementaria a la gestión de problemas comunes que Borja y Forn definían como estratégica, o en otros términos proyectual. Es decir, la posibilidad de ciudades y territorios de diseñar y concretar proyectos capaces de establecer nuevos horizontes de desarrollo comunes para las ciudades integrantes.

El marco normativo en Santa Fe y su región metropolitana

Para el caso de Santa Fe, su aglomerado y su región metropolitana el marco normativo existente no ha hecho explícitas asociaciones colaborativas. En el caso específico de Santa Fe, rige su desarrollo urbano sobre algunas normas específicas:

- la Ordenanza N° 8.813 (sancionada el 3/1/1986 y promulgada el 27/6/1986) o

Reglamento de Zonificación,

- la Ordenanza N° 7279/76 o Reglamento de Edificaciones y posteriores modificaciones
- la Ordenanza 10115/96 de Patrimonio Cultural Histórico Artístico.

Todas estas normas se concentran en el desarrollo edilicio de la ciudad central, sin establecer alianzas con otros municipios del aglomerado o la región metropolitana en función de ejes de desarrollo, protección de patrimonio, zonificación, etc.

Respecto de enfoques más estratégicos, el Concejo Municipal de la ciudad -mediante la Resolución N° 9644 del 22/05/2003- instruyó al Poder Ejecutivo Municipal para elaborar un plan de ordenamiento territorial y determinación de criterios urbanísticos básicos para encarar el proceso de reconstrucción de la ciudad de Santa Fe, tras la inundación del río Salado, producida en 2003.

Entre 2004 y 2005 el ProCIFE⁴, elaboró una primera parte del referido plan, actualizando el diagnóstico delineado anteriormente en el Plan Estratégico y estableció las bases conceptuales para la elaboración de un plan urbano y de ordenamiento territorial. Entre 2005 y 2007 el equipo de la Secretaría de Planeamiento y Patrimonio de la Municipalidad de Santa Fe, completó el *Plan Urbano* para la ciudad publicado y difundido en 2007. En este documento final denominado *Santa Fe 2010. Visión de la ciudad y Plan Urbano*, tiene un apartado específico denominado Integración Metropolitana en donde se hace referencia a la creación de un "*espacio metropolitano*" conjunto entre los aglomerados de Santa Fe y Paraná cuyo objetivo sería la inserción del mismo en la redes globales y la generación de sinergias para el desarrollo, la potenciación de la oferta turística, cultural, educativa, deportiva y tecnológica. El documento cita como ejemplo especí-

4- Programa de Cooperación Interinstitucional Frente a la Emergencia integrado por la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad Católica de Santa Fe, la Universidad Tecnológica Nacional Regional Santa Fe, el Instituto Nacional del Agua, el Ceride-Conicet y la Universidad Nacional de Rosario

fico para el cumplimiento de este anhelo la transformación de la ruta nacional N° 168 en autovía, proyecto actualmente en ejecución.

En el apartado *Líneas de Acción. Incorporación de equipamiento e infraestructura de escala metropolitana* se hace una breve referencia a la necesidad de redefinir políticas de gestión e inversión en la mejora de infraestructura vial y de transporte público que sean capaces de mejorar la interconexión entre la ciudad, su aglomerado y la región, con incorporación de equipamiento de calidad y escala metropolitana. El Área Gran Santa Fe y la integración con Paraná necesitarían –según este documento– de las siguientes acciones: *articulación intermodal (transporte aéreo, terrestre y fluvial); puerto seco intermodal, autovías hacia Córdoba, Paraná, Rafaela y zona de la Costa, puente Paraná-Santa Fe con conexión carretera y ferroviaria; conclusión de la avenida de circunvalación de Santa Fe, transporte público metropolitano integrado y nueva terminal portuaria; puerto fluvial turístico; nuevas conexiones Santa Fe-Santo Tomé; equipamiento recreativo y deportivo de gran escala; centros comerciales de distribución a gran escala, implementación de áreas de preservación ambiental y explotación turística.*

El modelo de gestión del plan proponía además una gestión integral y participativa, flexible, descentralizada y basada en el territorio. Los proyectos estructurantes enunciados por el mismo documento a desarrollar eran: corredores centrales de articulación interna, corredores articuladores ciudad río, corredores transversales de articulación interna este-oeste, frente norte, áreas de desarrollo productivo y articulación metropolitana, propuesta ferrourbanística.

Los corredores enhebraban proyectos de diversa escala y complejidad, mientras

que la articulación metropolitana incluía como principal proyecto el nuevo puerto y una nueva propuesta de circunvalación vial y ferroviaria de la ciudad.

En 2008 y con una nueva gestión se presentó el Plan Urbano Santa Fe Ciudad, el cual se apoyó en las elaboraciones anteriores, especialmente en la última. En julio de ese mismo año enunció el programa Escala metropolitana cuya agenda incluye: nuevo puerto, parque comercial, corredores urbano-territoriales, puentes, nuevo puente Santa Fe-Santo Tomé, circuitos turístico-recreativos, áreas productivas, reserva natural, reactivación ferroviaria, desarrollo urbano-ambiental, equipamientos específicos, planes de viviendas y equipamientos.

En ambos documentos –que corresponden a distintas gestiones– se percibe una creciente conciencia de la incipiente condición metropolitana de la ciudad de Santa Fe y de la sensibilización política y técnica ante los problemas y potencialidades que esta supone. Sin embargo, es claro que hasta el momento no se han desarrollado las herramientas que permitirían su concreto abordaje dado que la mayoría de los problemas de las ciudades integrantes del aglomerado, y especialmente las de la ciudad central, siguen resolviéndose dentro de sus propios límites municipales o comunales.

Un problema que se ha intentado abordar en forma conjunta, entre dos ciudades del aglomerado ha sido el puente entre Santa Fe y Santo Tomé, que ha dado lugar a reuniones entre ambos intendentes a fin de gestionar el cumplimiento por parte del gobierno nacional del convenio de construcción del mismo con una elección conjunta de la traza.

Sin embargo, otro problema clásico metropolitano como es el transporte público ha resultado poco desarrollado en ese sentido. El 1 de diciembre de 2008 se ce-

lebró una audiencia pública en el Concejo Municipal para la concesión del servicio de transporte público correspondiente a la ciudad de Santa Fe. A pesar de la implementación de la discusión pública del tema que resulta una metodología innovadora en las prácticas de gobierno locales, en el pliego de transporte los recorridos propuestos defecionan en tanto apenas unen al propio ejido con sus áreas más lejanas, específicamente aquellas situadas en la otra orilla de la laguna Setúbal. Sólo –según el pliego licitatorio– las líneas de ómnibus 9 y 2 llegarían hasta la Ciudad Universitaria, el Ceride y el populoso barrio El Pozo, dejando fuera –al menos en este documento– a La Guardia, Colastiné Sur y Norte, áreas incluidas dentro del ejido municipal y profusamente pobladas. La concesión sería otorgada por 8 años y comprendería al transporte público de pasajeros por colectivos, organizado según un servicio troncal y un servicio de enlace (es decir líneas que comunican entre sí a las que componen del servicio troncal). En el citado documento se ofrece una cierta diferenciación entre tarifas, tales como la tarifa centro y la barrial y en el punto 6.3, se expresa la obligación a quien preste el servicio de “establecer convenios con las comunas del área metropolitana a fin de determinar recorrido, frecuencia, paradas de las líneas de transporte interurbano, conforme a la legislación provincial vigente”. A pesar de que se puede suponer, de la lectura del documento, una futura compensación entre sectores urbanos rentables y no rentables a partir de una tarifa solidaria, esta suposición no termina de aclararse y el documento deja sin resolver los problemas propios de la ciudad extendida o los deja en manos de los propios concesionarios, cuando todo haría suponer que serían los municipios integrantes del área metropolitana los que deberían acordar los ejes de desarrollo y la necesidades vinculadas al transporte público de la misma, habiéndose reconocido en los

planes urbanos su importantísimo rol. Otro episodio que puede citarse brevemente es la ampliación de la ruta provincial N° 1. Esta ruta –ubicada parcialmente sobre el albardón costero ubicado entre el río Paraná y la Laguna Setubal– es el eje de la urbanización de la costa, un continuo integrado por una parte de la ciudad de Santa Fe, San José del Rincón, Arroyo Leyes y otras varias localidades al norte (ya sin contigüidad física). Este proyecto que podría haberse convertido en una ruta-parque potenciadora del magnífico paisaje costero –diseñada y licitada deficitariamente desde el ámbito provincial– no fue conocida por las comunas y municipalidades a las que afectaría hasta en algunos casos, un año después de delineada. Al día de hoy la participación de la comunidad, ONGs y entes municipales y comunales ha sido restringida y el proyecto ha sufrido modificaciones sólo debidas a la falta de realización de estudios previos de impacto ambiental e hídrico y no han existido ponderaciones sobre su impacto urbanístico o al menos no se han hecho públicas.

Si infraestructura y transporte son problemáticas metropolitanas clásicas cuyo tratamiento por el conjunto de las localidades integrantes del área y de región que nos ocupa ha sido restringido, una situación similar manifiestan los problemas específicos de la misma.

En cuanto modalidades de gestión, la ciudad central (Santa Fe) ha avanzado mediante la ordenanza 11513/2008 en la descentralización territorial del municipio creando ocho distritos municipales para mayor eficacia administrativa, desconcentración de funciones y servicios municipales, participación vecinal, control en ejecución de obras y servicios y gestión de temas de interés común. Esta territorialización administrativa –ya ejecutada en otras ciudades argentinas– podría ser

una alternativa interesante de coordinación de políticas inter-jurisdiccionales de concederse a los coordinadores de distrito suficiente autoridad (o al menos derecho a la información) no sólo ante la acción municipal sino ante otros niveles del estado. Con relación a la Gestión de riesgos, la Ordenanza 11512/2008 de la ciudad de Santa Fe no sólo la define sino que crea el Sistema Municipal de Gestión de Riesgo, que es un conjunto de organismos públicos estatales de todos sus niveles, asociaciones y entidades privadas y ONGs -entre otros- vinculados a la posibilidad de dar respuestas a situaciones de emergencia. Su objetivo es impulsar las medidas necesarias para proteger a la ciudad en general, previendo incluso en su art. 6, ítem h, la posibilidad de brindar apoyo a otras comunas y municipios. El referido sistema está integrado por un comité presidido por el Intendente Municipal y el Presidente del Honorable Concejo Municipal, el Director de Gestión de Riesgos de la Municipalidad de Santa Fe, los secretarios que consideran pertinente el Departamento Ejecutivo Municipal y un representante por cada bloque del Honorable Concejo Municipal. Esta ordenanza se complementa con la instrumentación del cuerpo de guarda defensas creado mediante la ordenanza 10233 del año 1997, y finalmente concretado en los últimos meses de 2007.

Gestión descentralizada y gestión de riesgos podrían ser consideradas como problemáticas específicas de la ciudad, por su condición dispersa y por sus particularidades geográficas y sociales. A ellas podrían sumarse gestión y reserva de tierras sobre y bajo cota segura, reconocimiento, promoción y protección de recursos naturales y culturales, acciones de desarrollo socioeconómico y formación, promoción de energías alternativas, entre otros.

A las clásicas problemáticas metropolitanas enunciadas se podrían agregar administración de residuos, contamina-

ción, provisión de servicios, acceso y uso de grandes equipamientos urbanos entre otros.

Hasta el momento, en la normativa analizada y compendiada (de la cual se ha presentado aquí solo una parte) no existen más que los mencionados y moderados avances respecto de la asunción de condición metropolitana de las localidades que nos ocupan, tanto a nivel aglomerado como a nivel región. Se han desarrollado aquí brevemente algunos episodios referidos a Santa Fe, a modo de exploración que se extenderá en presentaciones futuras a las demás ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

Borja, Jordi (2003): La ciudad conquistada. Alianza, Madrid, España.

Ordenanza N° 8.813 - Reglamento de Zonificación. Municipalidad de Santa Fe

Ordenanza N° 7279/76 - Reglamento de Edificaciones. Municipalidad de Santa Fe

Ordenanza 10115/96 - Patrimonio Cultural Histórico Artístico. Municipalidad de Santa Fe.

Ordenanza 10233 del año 1997 - Cuerpo de guarda defensas

Ordenanza 11512/2008 - Gestión de riesgos.

Ordenanza 11513/2008 - Descentralización territorial del municipio.

Santa Fe 2010. Visión de la ciudad y Plan Urbano (2007). Municipalidad de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz.

Plan Urbano Santa Fe Ciudad. Lineamientos. (2008). Gobierno de la ciudad de Santa Fe.

Licitación pública para la concesión del servicio público de transporte público de pasajeros por autobús. Elaborado por la subsecretaría de Transporte de la Secretaría de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe. s/f

Territorios del AMSF-P: Arroyo Leyes

El equipo de cátedras de Urbanismo Adrián Caballero, particularmente centrado en los objetivos del Observatorio, viene desarrollando en los últimos años una serie de acciones de extensión y vinculación con el medio que proponen –a partir de la interacción social, gubernamental e institucional– un modo de construcción de conocimiento y un aporte a la identificación y resolución de las problemáticas urbano territoriales en el área.

La particular configuración de la costa santafesina, la interacción social y productiva que se desarrolla en torno a las diversas comunas y municipios que la conforman, sus valores paisajísticos y el grado de vinculación de la población con el territorio fluvial, da cuenta de una serie de rasgos comunes y una identidad compartida en el área que con mayor o menor intensidad se evidencian en cada localidad. Arroyo Leyes se reconoce en el marco de ese concierto de localidades costeras con una específica inserción que deviene de la mixtura de una serie de elementos –productivos, culturales, sociales, paisajísticos, etc.– y donde el territorio, su uso y caracterización juegan un particular rol.

Arroyo Leyes se encuentra inmerso en un proceso de transformación territorial acelerada, motivado tanto por el desarrollo turístico de la región como por la aparición de diversas modalidades de urbanización con usos residenciales tempo-

raríos o permanentes. Ambos aspectos, se desarrollan en forma fragmentada y con ciertas características de espontaneidad, dada la carencia de acciones coordinadas o planificadas en base de un esquema de desarrollo factible y sustentable.

Por otra parte, la particular dispersión que la urbanización del territorio manifiesta, reconoce la presencia de actividades productivas diversas, muchas de las cuales evidencian formas tradicionales de explotación agrícola y ganadera que aún perviven y que son parte de los elementos caracterizantes del área.

Desde el año 2007 y a partir de una convocatoria de la Secretaría de Políticas Universitarias (Ministerio de Educación de la Nación), comienza a desarrollarse el proyecto “Desarrollo, ordenamiento físico y turismo: Arroyo Leyes y su inserción en el circuito turístico de la costa santafesina”, generado por el mencionado grupo de cátedra, la Comuna de Arroyo Leyes y el Grupo de Turismo del INTA. La interacción entre los actores que movilizan el proyecto se desarrolla a partir de una inquietud preexistente en el sitio en relación a la promoción del desarrollo turístico del mismo y su correlato en la necesidad de evaluar y prevenir el impacto urbano y ambiental de las actividades vinculadas a dicha actividad, así como al requerimiento y adecuación del soporte territorial para las mismas.



Los diversos aspectos vinculados al desarrollo turístico y la particular ingerencia que en dicho sentido reviste la planificación urbano territorial, dotan al proyecto de una serie de elementos y preocupaciones concurrentes, que atraviesan su definición. En este sentido, resulta esencial tanto la generación de instancias de capacitación y sensibilización de los actores involucrados y que tienen la responsabilidad de la intervención territorial, como la construcción de elementos que doten de coherencia interna y organización al modelo de desarrollo propuesto, definido en forma planificada y consensuada a partir de los requerimientos e inquietudes locales.

El proyecto se desarrolla en el marco de una serie de acciones que básicamente tienden a diagnosticar, problematizar y propender a la intervención en el área, en el marco de la búsqueda de un desarrollo sustentable y por tanto, fuertemente apoyado en las “capacidades locales”. En este sentido, potenciar las posibilidades que los recursos territoriales tienen, de aportar a un proceso de desarrollo apoyado principalmente en las iniciativas y los recursos locales, implica la necesidad de contar con el aporte de:

- un conocimiento cuali-cuantitativo del área a través de la sistematización de instancias de relevamiento, y la elaboración de información urbanística, donde

los aspectos socio-demográficos, económico-laborales y ambientales (culturales y naturales) son fuente o insumo para la misma.

- la formulación (a partir de ese conocimiento) de estrategias de ordenación espacial en esa escala territorial ampliada incluyendo la relación del área con el núcleo de agregación metropolitana Santa Fe-Paraná.

- la vinculación (u orientación) de esas estrategias hacia el desarrollo del potencial turístico y la explicitación y planificación del escenario

La aproximación diagnóstica

La primera etapa de la ejecución del proyecto, nos posiciona en la búsqueda de información de base así como en el reconocimiento de las problemáticas emergentes del territorio.

La diversidad de usos en el territorio, es uno de los rasgos que se evidencian con mayor notoriedad. La residencia -permanente o finisemanal- convive con actividades productivas -en general frutihortícola y ganadera-, pequeños establecimientos industriales, incipientes emprendimientos de cabañas o pequeños alojamientos turísticos, ciertos equipamientos comerciales a la vera de la ruta, entre otras actividades, caracterizan un área en cuyo análisis no se reconocen los parámetros estandarizados



de uso rural y urbano.

Su particular configuración geográfica, da cuenta de un distrito comunal que posee mayor superficie fluvial por sobre el área terrestre -la cual en sí misma se encuentra escasamente "urbanizada" y encuentra en la ruta un eje estructurador de los asentamientos-. Esta particular situación lo dota de características propias, ya sea en términos de valores paisajísticos como de ocupación territorial a partir de la urbanización de tierras "no inundables". El territorio se ve sometido reiteradamente a inundaciones, que intentan ser revertidas a partir de diversas medidas estructurales de protección (defensas, sistema de alcantarillados, compuertas, etc.). Dichas inundaciones no tienen exclusivamente un origen fluvial sino también pluvial y adquieren muchas veces rasgos catastróficos.

La vulnerabilidad física del territorio se corresponde con una serie de aspectos vinculados: la ausencia de red de agua potable, la ineficiente resolución de los desagües pluviales, así como los desagües cloacales domiciliarios, la presencia de basurales en diversos puntos del territorio referidos en general a zonas bajas e inundables, entre otros. Por otra parte la vulnerabilidad social se evidencia situaciones complejas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, deficiencia en el acceso a la salud y la educación, entre otros. Muchas de estas

manifestaciones -y por tanto su impacto en el territorio y su intervención- carecen de una estructura de datos o índices específicos que las respalden.

El censo surge de este modo, como un objetivo en sí mismo del proyecto, como una herramienta para la generación de información en torno al sitio y sus problemáticas pero también como un instrumento para evidenciar la opinión y la valoración que "residentes y no residentes" poseen sobre Arroyo Leyes y la posibilidad de su desarrollo futuro.

La recopilación de dicha información, así como la posibilidad de territorializarla se convierten entonces en un significativo desafío que el equipo de trabajo asume con la entusiasta participación de 62 censistas -en su mayor parte, habitantes de Arroyo Leyes, pero también estudiantes de arquitectura y voluntarios santafesinos-. La organización de dicha información, así como la estructuración del territorio y las unidades censales, adquieren una particular complejidad que obedece a las características territoriales mencionadas. Resulta interesante mencionar el alto grado de participación local que la experiencia concreta, tanto con relación al equipo "censista" como al grupo "censado". Diversas estrategias comunicacionales -afiches, folletos, radio, etc.- propiciaron el conocimiento en la localidad de la actividad a realizar y motivó el interés por

Participá!

Para conocer los problemas de nuestra zona y, en conjunto, entre todos las soluciones; pero también para reconocer y potenciar más cosas que nos gustan y hacen de Arroyo Leyes el lugar que elegimos para vivir.

20 DE DICIEMBRE

CENSO

EN ARROYO LEYES



participar.

Determinados aspectos cuantitativos vinculados a las problemáticas urbanas, habitacionales y sociales de la población de Arroyo Leyes, se complementan en el instrumento base generado para el censo, con una serie de aspectos que intentan evidenciar cualitativamente los valores que asignan visitantes y residentes al territorio y sus manifestaciones. Por otra parte, permite indagar acerca de las diversas opiniones que en el sitio genera la posibilidad de plantear estrategias de desarrollo local vinculadas al turismo.

Actualmente se encuentra en desarrollo el procesamiento de los datos recabados, actividad que se completará con la "puesta en discusión" comunitaria de los índices o aspectos censales reconocidos, a los efectos de contar con la información necesaria para el desarrollo futuro de acciones participativas de gestión urbano territorial.

La información como base para la intervención, la articulación de actores en pos de su actualización permanente y en torno al logro de acciones capaces de revertir problemáticas nodales a nuestra región, que se reconocen como aspectos centrales para la conformación del Observatorio Urbanístico del AMSFP, se evidencian y materializan en este proyecto específico. Arroyo Leyes permite no solo un cambio de escala en la aproximación al fenómeno metropolitano y sus manifestaciones cen-

trales, sino que implica el desafío de una puesta en práctica -metodológica, conceptual, propositiva- para la intervención urbana y la interacción institucional que requiere.

El equipo de trabajo (FADU) está integrado por:

Mirta Soijet (directora). Paola Bagnera, M.Celeste Peralta Flores, Valeria Gramaglia, Miguel Rodríguez, Graciela Mantovani, Mariana Melhem, M.Laura Bertuzzi, Gustavo Reggiani. Pasantes: Virginia Falconi, Pablo Poeta, Román Gianecchini. Colaborador: Jorge Massin.

Comuna de Arroyo Leyes: Carolina Macedo, T.S. Lucrecia Williner, Arq. Andrea Antunes y todo el equipo comunal. También contó con la participación de Lic. M. Nahir Méndez, Lic. Pablo Cruz.

Grupo de Turismo INTA: Arq. Andrea Antunes, Lic. Javier Dellamónica.

Agenda Hábitat y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Observatorio Riviera Maya (segunda parte)

En el año 2004, La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en colaboración con Habitat-México, implementa el Programa Federal de Observatorios Urbanos Locales (OUL), el cual busca, en su primera etapa (2004-2006), instaurar el proceso de planeación urbana, coordinar la participación ciudadana y aplicar el Sistema de Indicadores de Desarrollo Habitat (SIDH), este último con la finalidad de dar cumplimiento al monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En primera instancia se busca que las Agencias de Desarrollo Hábitat contengan en su estructura a los observatorios urbanos (diferenciados en tipos según el área de interés: desarrollo urbano, violencia social y de género, de criminalidad y de transporte, entre otros), éstos funcionan como brazos técnicos que auxilian a los tomadores de decisiones en la planificación y puesta en marcha de proyectos de desarrollo de las localidades (Frausto, et al. 2006).

En la actualidad, se han registrado 38 observatorios locales en México, los cuales integran la Red Nacional de Observatorios Urbanos, en la Figura 1, se muestra la distribución de observatorios, destacando los esfuerzos por el establecimiento de redes estatales como las de Veracruz y Aguascalientes. Asimismo, la Figura 2 muestra la

relación entre las Agencias de Desarrollo Habitat y la ubicación de los Observatorios Urbanos (Frausto & Welch, 2008).

El Observatorio Urbano Riviera Maya

El objetivo general del Observatorio es generar información estratégica y estimular el análisis integral, para que la concertación de actores se mueva proactivamente hacia la superación de la pobreza urbana, en estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la implementación progresiva de la Agenda Hábitat y la Agenda 21 de Cozumel, en específico (Frausto, Ihl & Tun, 2008; Frausto & Ihl, 2008; Tun, Frausto & Ihl 2007; Rojas, et al. 2007):

- Identificar temas prioritarios, por medio de investigación y los procesos consultivos en base a los problemas locales.
- Recolectar, analizar y desarrollar indicadores urbanos.
- Promover y divulgar actividades en cooperación con la Agencia Hábitat.
- Asesorar y fortalecer las acciones de la Agencia Hábitat.
- Fomentar políticas que respondan a las necesidades locales.
- Cooperar con el fortalecimiento y creación de otros observatorios urbanos locales.

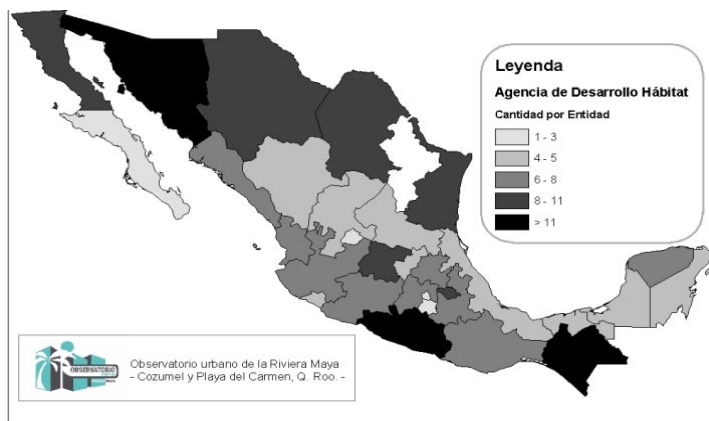


Fig. 02. Relación entre las Agencias de Desarrollo Hábitat y los Observatorios Urbanos.

y control de indicadores y sistemas de información geográfica.

Consideraciones finales.

A través del análisis FODA hemos identificado las áreas estratégicas para la planeación a largo plazo del Observatorio, a saber:

Los factores limitantes para el desarrollo del observatorio (debilidades) son: el reconocimiento institucional, la falta de experiencia universitaria en la gestión de recursos externos, la permanencia del personal capacitado y especializado en el tema.

Externos (amenazas): Cambio de gestión gubernamental, ausencia de continuidad de los programas, fortalecimiento de la Red Nacional de Observatorios Urbanos con recursos financieros y representatividad nacional

Las fortalezas del Observatorio:

- grupo experto en el tema de indicadores con más de 10 años de trabajo
- trabajo sistematizado que permite presentar resultados de manera exponencial.
- sociedad civil organizada que usa los documentos desarrollados y que son el interlocutor principal con las autoridades gubernamentales.
- experiencia en la búsqueda y gestión de recursos financieros.

- web interactiva con acceso directo a los documentos de trabajo e investigación:
<http://www.cozumel.uqroo.mx/oulm2/index.html>.

Las oportunidades del Observatorio: Apoyo federal y Estatal, para continuar el proyecto de observatorio urbano, intensificar la participación del observatorio en la agenda política y en la incidencia de las políticas públicas, ser eje de referencia en los temas de coyuntura local.

Agradecimientos.

Se agradece el apoyo financiero para la implementación del Observatorio Urbano de la Riviera Maya: CONACY-SEDESOL-INDESOL. En específico a la Coordinación académica de la UQROO-Cozumel, Mtra. Erika Alonso, Arq. Arturo Aguilar y Sra. Cristina Angueles Alcaraz.

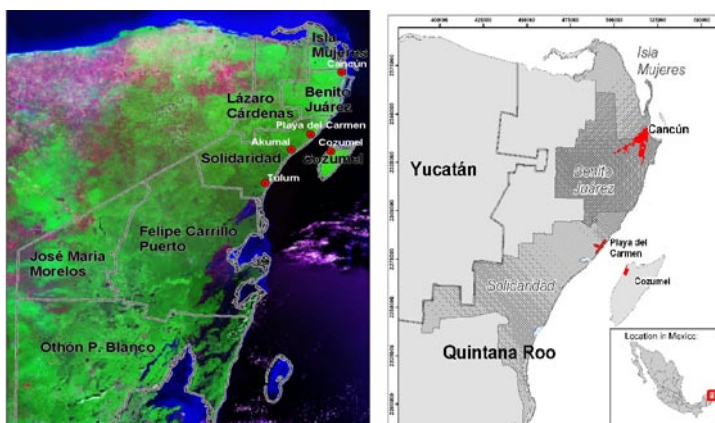


Fig. 03 - 04. Área de acción del Observatorio Urbano Riviera Maya. Localización.

BIBLIOGRAFÍA

Frausto, O. & Welch Guerra, M. (2008): *Monitoring of the Habitat Agenda in Mexico. Transaction on Ecology and the environment*, Vol. 117, London.

Frausto, O. & Ihl, T. (2008): "Observatorios urbanos e indicadores de género y violencia social", *Revista Digital Universitaria*, Vol. 9, No. 7, Ciudad Universitaria UNAM [en línea].

Frausto, O.; Perdigón, T.; Rojas, J.; Ihl, T.; Tapia, A.; Chale, G. (2007): "Análisis y evaluación del uso del sistema de información de indicadores UN-Hábitat de la Riviera Maya (Cozumel – Playa del Carmen)", en Campos, C. et al., coord. (2007): *Urbanización y turismo*. Ed. Pomares - UQROO, Barcelona.

Frausto, O.; Ihl, T. & Tun, J. (2008): "Retos y perspectivas de los Observatorios Urbanos locales del Sureste de México", en: Garrocho y Álvarez, coord. (2008): *Observatorios urbanos en México: lecciones, propuestas y desafíos*, El Colegio Mexiquense, Toluca.

Frausto, O.; Perdigón, T.; Rojas, L. Ihl, T. (2005): "Sistema de indicadores UN-Hábitat de la Riviera Maya", en *Revista Ciudades* 68, Puebla.

Rojas, L.; Frausto, O.; Ihl, T.; Perdigón, T. y Chale, G. (2007): "Diagnóstico espacial de necesidades y problemáticas sociales en polígonos urbanos de pobreza extrema de Cozumel, QROO", en: Velásquez & Castillo, coords. (2007): *Ciudad y Organización espacial*, UQROO-Plaza y Valdez.

Tun, Frausto & Ihl (2007): "Indicadores de desarrollo humano del destino turístico de Cozumel (2000-2005): seguimiento de los ODM al 2015", en: Silva e Iracheta, comp. (2007): *El futuro de las ciudades y el turismo*, UNICARIBE-El Colegio Mexiquense: IMPLAN Benito Juárez.

Noticias | Novedades | Eventos |

PROYECTOS APROBADOS:

PEIS 2009 (Proyecto de Extensión de Interés Social): *Capacitación y participación ciudadanas en áreas de precariedad urbana.* Directora: Arq. Mirta Soijet. Enmarcado en el CAI+D Orientado a Problemas Sociales y Productivos: *Monitoreo de la precariedad urbana en Santa Fe: el acceso al suelo urbano en la ciudad segregada* (convocatoria 2009, aprobado sin financiamiento).

Contrapartes: Comunidad escolar y Asoc. Cooperadora Escuela N° 48, Fundación EPyCA (Equipo de Producción y Construcción Alternativa). Integrantes de cuerpos técnicos gubernamentales, comprometidos a partir del CAI+D orientado mencionado: Subsecretaría de Vivienda y Hábitat (Municipalidad Santa Fe) y Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social.

PEC 2009 (Proyecto de Extensión de Cátedra): *Urbanización y participación ciudadana: puesta en valor de Arroyo Leyes y su Cultura.*

Director: Arq. Raúl Tonini – Codirectora: Arq. Graciela Mantovani.

Contraparte: Escuela Provincial N° 30 “Domingo G. Silva”, Arroyo Leyes.

BECAS Y PASANTÍAS:

Programa IASTE: Pasantía en Oficina de Estudios Urbanos (FADU UNL): Estudiante Iván Jovanovac, Facultad de Arquitectura – Universidad de Zagreb, Croacia (sept.-nov. 2008)

Programa Escala (Intercambio Docente): Estancia de investigación. Becaria: Arq. Paola Bagnera (Unidad Permanente de Vivienda – Facultad de Arquitectura – Universidad de la República). Montevideo, Uruguay (nov. 2008)

Curso Semipresencial sobre Urbanismo y Desarrollo Sostenible: Becaria: Arq. Celeste Peralta Flores (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID–, Junta de Andalucía, Red UIM de Cooperación Internacional al Desarrollo Local. Fase virtual (febr.-marzo 2009) y fase presencial en Andalucía, España. (marzo-abril 2009)

PRESENTACIONES EN CONGRESOS Y JORNADAS:

7º Coloquio de Transformaciones Territoriales. Comité Académico de Desarrollo Regional de AUGM. Universidad Federal de Paraná. Arqs. Florianí, Martínez de San Vicente, Tamburrini, Soijet: *Nuevas herramientas para la gestión del territorio. La experiencia de los observatorios Urbanísticos.* Curitiba, sept. 2008.

V Jornadas Nacionales Espacio, Memoria e Identidad. Facultad de Humanidades y Artes/Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario/CONICET. Arq. G.Rausch: *Santa Fe, dos puertos y la opción por el rostro moderno*; Prof. M. L. Visintini: *La construcción cultural del riesgo: Las inundaciones en la costa santafesina (1992-2007).* Rosario, oct. 2008.

Simposio Latinoamericano de Ciudad y Cultura: reflexiones y proyectualidad hoy. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad Nacional del Litoral), Escuela de Ingeniería (Universidad de San Pablo). Arq. Gisela Rausch: *Ilusiones territoriales. Las imágenes en la construcción de la suburbia santafesina.* Santa Fe, oct. 2008.

4º Congreso de Problemáticas Sociales Contemporáneas. Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad Nacional del Litoral. Prof. Arqs. M. Soijet, M. L. Bertuzzi, M. Rodríguez, M. Melhem, R. Tonini: *Programa de capacitación y participación ciudadana sobre la problemática urbana de la costa* y Prof. M. L. Visintini: *La vulnerabilidad económico-productiva en los pueblos de la costa: el caso de la ganadería de islas.* Santa Fe, oct. 2008.

V Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata: Arq. G. Rausch: *La ilusión de ganar se hace territorio: la construcción de la suburbia santafesina.* Santa Fe, dic. 2008.

Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná
ISSN 1851-913X

Directores: Dr. Arq. Héctor Floriani | Dra. Arq. Isabel Martínez San Vicente

STAFF: Arqs. Mirta Soijet | M. Laura Bertuzzi | Miguel Rodríguez | Graciela Mantovani | Paola Bagnera | Mariana Melhem
Marcelo Mántaras | Raúl Tonini

Edición: Mirta Soijet | Paola Bagnera - Observatorio Urbanístico AMSF-P
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral
Pje. El Pozo, Ciudad Universitaria.
3000. Santa Fe, Argentina.
TE - Fax: +54 342 4571110
observatorio_fadu@hotmail.com | <http://www.metrociudad.com.ar>

