

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

# OBSERVATORIO URBANÍSTICO

## Área Metropolitana Santa Fe-Paraná

Co edición del número: Oscar Frausto Martínez (UQR00)

### índice

01. Espacio urbano: aproximación disciplinar al estudio del espacio urbanístico o. Presentación y curaduría (UQR00)
02. Transformaciones metropolitanas: estudio comparativo de los modelos de urbanización en áreas metropolitanas de Rosario y de Santa Fe-Paraná (FADU-UNL)
03. Área metropolitana Santa Fe-Paraná: la compra interurbana en la ciudad de Santa Fe (FCE -UNL)
04. La vivienda social en la construcción urbana: tipos y manifestaciones en el AMSFP (FADU-UNL)
05. Impacto territorial de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. El caso AMSFP (FADU UNL)

# Espacio urbano: aproximación disciplinar al estudio del espacio urbanístico

---

## Resumen

A través de una revisión conceptual e histórica del espacio urbano, se presentan las tendencias recientes entorno al estudio del lugar, las ciudades y aglomeración. Así, se reconocen dos tendencias, la primera, con referencia al reflejo pragmático del hecho arquitectónico, y, la segunda, en cuanto a los actores sociales (sus relaciones, conflictos y decisiones) para hacer ciudad. Finalmente, por medio de la lectura de los cuatro casos de estudio del Área Metropolitana de Santa Fe – Paraná, se pone en evidencia la construcción de un marco metodológico, el cual se fundamenta en los principios de la arquitectura, siendo ésta el eje de cohesión de las indagaciones del grupo de investigadores del Observatorio Urbanístico del Área Metropolitana de Santa Fe – Paraná.

**Palabras clave:** construcción espacial, arquitectura urbana, observación urbana, Argentina.

## 1. Introducción

El espacio urbano tiene dos especificaciones: el físico – concreto y el de habitabilidad, referido al de la sociedad, en el cual habita y vive. La vivencia y organización de una sociedad en su cotidianidad y su representación tiene una especificación que va produciendo un espacio urbano característico y diferenciado.

Por lo que el espacio urbano está integrado, por una parte, de la organización administrativa (legal) y, por otra, de la sociedad, cuya interacción da reflejo a espacios físico – concretos, abstractos sociales y subjetivos, tanto que la “ciudad” es una imagen no claramente definida, que resulta de una serie de fases históricas, continuas, sobrepuestas y subyacentes, que a su vez son dinámicas y dialécticas, que están constantemente cambiando para construir una imagen de ciudad.

A principios del siglo XIX se presenta un cambio significativo en el estudio de las ciudades, donde el paradigma de crecimiento continuo de la ciudad cambia al de “urbanización”, donde los aspectos del cambio tecnológico, el estilo de vida y la estructura socio-territorial provocados por la revolución industrial dejarán gran huella. Es en estos momentos que el estudio del fenómeno de la ¡gran ciudad! y la vida en ¡las grandes ciudades! serán abordados por la Sociología, la Arquitectura y Geografía.

## 2. La aproximación alemana al estudio del espacio urbano

Los rápidos cambios ocurridos el último siglo en la realidad, y en los ideales sociales, estructuraron formulas y visiones del espacio urbano. Como reacción a las ideas, formulas y visiones, existe la reacción específica, el espacio físico, como la

realización de una idea social o influencia individual. Urbanidad describe un tipo de estilo de vida del hombre en la ciudad y que es diferente al que vive en el espacio rural (por lo tanto es excluyente).

A principios del siglo XX Simmel, Weber Tönnies perfilan lo que será el estudio social del espacio urbano y las grandes ciudades (Noack; Oevermann, 2010), lo cual determinará el precedente de un entendimiento del espacio desde el punto de la diferenciación en la organización social, además de la visión de una esfera privada y abierta en la ciudad, y una vida conjunta y colectiva en el campo o lo rural. Un factor significativo será el entendimiento de la diferenciación espacial del campo-ciudad por cuestiones del mercado- economía. Será hasta que Bahrdr, con sus estudios de las grandes ciudades modernas, presente la diferencia y divida las esferas privadas y abiertas de los habitantes de las ciudades. Su tesis principal radica en entender que la vida cotidiana en la ciudad muestra una tendencia de polarización entre los agregados sociales del espacio abierto o privado, los cuales pertenecen a esferas independientes una de otra. La esfera abierta muestra una parte de la personalidad, parcialmente integradora, y la privada una personalidad totalmente integrada, de una persona (Häussermann; Siebel, 2004).

El fenómeno anterior fue redefinido por Tönnies, al diferenciar los aspectos de comunidad y sociedad. La comunidad en el pueblo, grupo o la familia se rige por normas, objetivos y reglas; la vida en sociedad, en contraposición, se guía por leyes anónimas. Ambos procesos existen en la ciudad. Finalmente, es necesario destacar que el proceso de urbanidad está presente en la dimensión política y que es resultado de la participación activa de los habitantes en la discusión de la agenda política (Oswald; Schuller, 2003). Así, bajo esta perspectiva, se tendrán tres esferas bien definidas en la ciudad: la abierta, la

colectiva y la privada que componen la sociedad y definen el sistema espacial. El espacio urbano ha sido tradicionalmente conceptualizado por su estructura coherente, con un centro y una periferia bien definida, y este modelo continua hasta hoy día, aunque con ligeras variaciones según los casos de estudio o la visión de ciudad.

En la *Tabla 1* podemos identificar algunas ideologías que marcaron los paradigmas dentro del estudio del espacio urbano. Los paradigmas y la gestión espacial serán los ejes de configuración el espacio urbano real en los últimos 200 años.

De la Tabla anterior podemos destacar que existen dos líneas centrales en el desarrollo del espacio urbano:

- a) El espacio físico de la ciudad coherente (ciudad europea) se basa en la premisa de la continuidad de la historia y las formas tradicionales con el fin de fortalecer el espacio urbano. La ciudad se entiende como un espacio polivalente y funcional, como socialmente especializado.
- b) Es un objetivo, donde las ideas de la sociedad, su diferenciación y la relación de las dinámicas sociales redefinen el espacio urbano constantemente.

La discusión en los últimos cien años la diferenciación del concepto del espacio urbano es constante. Así, se toma a la ciudad como un collage (Rowe; Koetter, 1984) integrado por un espacio de vida, diferenciado por grupos sociales, de uso híbrido, con uso de tiempo y con vivencias de sus habitantes., lo anterior nos manifiesta las imágenes fragmentadas que se pueden deducir del espacio urbano. Para espacio urbano existen dos campos de análisis:

Primero, el cambio de procesos de producción y consumo, además de los nuevos sistemas virtuales y de comunicación, los que determinaran la competencia entre las ciudades como punto de diferenciación como producción, impuestos, consumo, desarrollo e investigación que fortalecen

la diferenciación entre las ciudades, dentro de la ciudad y sus habitantes (Castells, 1999). Para Sassen (2006), el desarrollo virtual tiene una expresión física y fuerza interactiva que se refleja en la competencia de las ciudades, las cuales impulsan la construcción de ciertos elementos arquitectónicos y organizan eventos internacionales, lo cual ayuda en la planificación práctica a concentrar recursos y procesos de crecimiento en ciertas partes de la ciudad. Lo anterior se lleva a cabo a través de una constelación de actores, privados y públicos, que utilizan estrategias e instrumentos de gobernanza urbana, la cual varía de “administración urbana” a “ciudad emprendedora” (Harvey, 2000). Segundo, la fragmentación entre migración y movilidad. En la ciudad y en el

espacio urbano se encuentran diversos individuos y grupos en ciertos espacios y tiempos, y tienen relaciones locales, regionales y globales. Asimismo, estos espacios se superponen, uno con otro, y cambian constantemente. Con lo anterior, el aspecto tradicional del espacio urbano como espacio simbólico de una sociedad, economía o política específica cambia. Ahora, el espacio urbano cambia a una imagen múltiple de espacios urbanos. Este pronunciamiento generará discusiones y guiará el análisis social del espacio urbano (Noack; Oevermann, 2010). Cuatro temas sobresalen en este tópico: a) la ciudad europea; b) entre ciudad y ciudad-región; c) ciudades colapsando y d) ciudad creativa.

Paradigmas	Génesis	Reflejo espacial	Gestión	Urbanidad
<b>Pre-socialismo</b> (1800 – 1870)	Revolución industrial, aumento en la expectativa de vida y rápido crecimiento de la población Cambio de intereses individuales a los colectivos.	Cambio del uso del suelo y definición de lugares industriales; canalización, definición de avenidas y construcción de redes de transporte ferroviario.	La construcción de la vivienda, el sistema de recolecta de residuos sólidos, el sistema de drenaje y dotación de agua se deja a los especuladores.	Creación de asociaciones, comunidades y sindicatos para gestionar los espacios urbanos, principalmente los espacios colectivos: Owen (Villages of Harmony), Fourier (Phalanstere).
<b>Crecimiento de las ciudades</b> (a partir de 1870)	Grandes migraciones hacia las ciudades que provoca el crecimiento continuo. La idea colectiva de “vivir y trabajar” en un mismo espacio se vuelve premisa.	Conceptualización de criterios, arquitectónicos y sociales, de la vida en la ciudad.	Tres aspectos son considerados: contener el crecimiento espacial de la ciudad y su óptima función, consolidar su crecimiento y reestructurar el tipo de construcciones de acuerdo al mismo y continuar midiendo su crecimiento.	Se promueve la ciudad compacta, histórica, coherente. La definición de nuevas viviendas y estructuras dentro de la ciudad: Schumacher (ciudad funcional), Howard (ciudad jardín).
<b>La ciudad Moderna</b> (1928)	Años posteriores a la gran guerra Caos en el estilo de vida en las grandes ciudades. El ciclo diario en la ciudad: habitar, trabajar, disfrutar.	Conceptualización de los espacios necesarios para desarrollar el ciclo diario de la vida en la ciudad.	Zonificación racional y funcional de la ciudad, creación de redes de transporte y establecimiento de ciudades satélite.	Ciudad racional en función de la visión social de la ciudad contra los intereses privados: creación del urbanismo unilateral. Le Corbusier (Carta de Atenas); J. Friedman (ville spatiale). Grandes críticos fueron Lefebvre, Jacobs, Pamphlet, Smithson A. y P.
<b>La ciudad Coherente</b> (1950)	Ciudad histórica. Interpretación de la ciudad de acuerdo a su imagen en conjunto, desarrollo cultural con su continuidad histórica y pragmática que sus habitantes le han conferido.	Redescubrimiento de la ciudad por funciones y sectores: calles, plazas, bloques.	Tipología de las ciudades de acuerdo a los elementos arquitectónicos. Se define la “ciudad europea” o tipológica.	Tendencia iniciada en Italia Dos conceptos clave: la reconstrucción crítica y renovación de la ciudad Rossi (Arquitectura de la ciudad) y desarrollado por Krier.

### 3. Estudios sobre el espacio urbano de Santa Fe – Paraná

Con base en los elementos teóricos anteriormente descritos, podemos distinguir una orientación clara sobre los estudios del espacio urbano en esta región.

Así, el análisis comparativo de las transformaciones metropolitanas por medio de los modelos de urbanización son un punto de partida en lo que podemos llamar “la tradición espacial” y de ahí su fortaleza teórica en el estudio de Soijet y García. Las autoras abordan, a través la aproximación de la “construcción espacial”, el análisis de la configuración de la metrópoli. Se pone hincapié en los actores políticos de la administración urbana, los problemas de configuración y segregación espacial, además de la estructura administrativa urbana de estas dos regiones. Elemento singular del estudio es el reconocimiento de la gestión urbana como eje estructural de la configuración territorial de la metrópoli y que, para el caso de Santa Fe – Paraná, sólo se evidencian intensiones de planificación no institucionalizada, pero si en la construcción de elementos arquitectónicos comunes que evidencian la praxis arquitectónica de conexión entre ciudades que han estructurado el aglomerado metropolitano. Pese a lo anterior, si bien se hace un diagnóstico base de comparación, es necesario buscar las evidencias de las hipótesis en otros componentes de las metrópolis y concretar el término de ciudades intermediarias a los cuales se hace alusión, pues esta contribución, de carácter importante, se toca para el caso de estudio pero es recomendable profundizar en su caracterización, ya que brindará elementos importantes para conocer la dinámica del espacio urbano en la región.

Los elementos de la teoría de la localización fundamentan el estudio que presenta Sánchez Rossi, quien, a través del análisis

de demanda espacial para el caso de centros comerciales, pone de manifiesto la competencia por la estructuración del uso del suelo urbano. Toma para ello evidencias de carácter económico para definir la jerarquía y atracción de un centro urbano y lo complementa con el fundamento del comportamiento de consumo de los habitantes de la ciudad. El aporte se centra en la delimitación de la atracción urbana, que sirve de base para delimitar el área, configuración y estructura del aglomerado urbano. Pese a lo anterior, es necesario conocer, con fundamento en el mismo modelo, la atracción “espejo” en las otras ciudades, con el fin de identificar claramente el sistema de vecindad entre ciudades y el área metropolitana, lo cual brindará elementos desde los factores económicos a la configuración regional de Santa Fe – Paraná.

La vivienda social es uno de los temas pioneros en la investigación urbana, sobre todo de la “ciudad moderna” y funcional. Bagnera nos propone un estudio topológico y de diferenciación del espacio urbano a través del análisis de la construcción de vivienda, desde los programas públicos y acciones sociales, con el fin de interpretar el espacio urbano de la zona metropolitana de Santa Fe-Paraná. Así, a través de evidencias empíricas de la “ciudad jardín y la ciudad compacta o concentrada” que se corresponden a procesos históricos-políticos de desarrollo de la vivienda en Argentina. Dos aspectos son relevantes en el contexto de la investigación, el primero es referente a los otros tipos de desarrollo de vivienda informal en lugares de alta vulnerabilidad territorial (sujeto a inundaciones); el segundo, se refiere a la tipología arquitectónica individual y los agentes promotores de su construcción. Pese a lo anterior, el reflejo espacial en el área metropolitana no se percibe debido a la ausencia de una cartografía temática que permita modelar el desarrollo de

la vivienda social en Santa Fe-Paraná, lo que permitirá entender los procesos de diferenciación espacial, la ocupación del territorio y el papel del estado, las cooperativas, asociaciones y constructoras en el desarrollo diferencial de la ciudad.

Finalmente, desde la perspectiva de la administración urbana, Rodríguez analiza el papel de las organizaciones de la Sociedad Civil como actores determinantes en la construcción del espacio urbano del área metropolitana de Santa Fe-Paraná. Así, a través de un reconocimiento pragmático-arquitectónico se presenta una propuesta de herramienta de análisis para identificar en campo las acciones de las organizaciones por medio de un relevamiento muestral. Conjuntamente, por medio de un análisis de información periodística y entrevistas a informantes clave, se interpretan las acciones indirectas de las organizaciones. El resultado hasta ahora es una diferenciación sectorial de la ciudad y aquellos factores que influyen en las decisiones de las organizaciones para construir en ciertos sectores del conglomerado urbano. Pese a lo anterior, no se muestran evidencias de los resultados del análisis de las entrevistas clave, asimismo una tipología de las organizaciones y sus acciones, directas e indirectas en determinados espacios que fundamenten la hipótesis del trabajo, lo cual brindará información clave para comprender y entender la estructura metropolitana de Santa Fe-Paraná.

#### 4. Conclusión

Los tópicos e investigaciones del estudio urbano (desde la perspectiva de la escuela alemana) parte de un principio disciplinar, desde las diversas perspectivas científicas, de ahí que su enfoque tendrá una fortaleza de cohesión interna que le permitirá contribuir a las preguntas sobre la problemáticas del espacio, la ciudad y la región. Estas preguntas parten de una alta vinculación con las administraciones públicas,

las asociaciones privadas y no gubernamentales, sobre todo a partir de los años setenta (Löw, Steets, Stoetzer, 2007). Por medio de un análisis de reflexión sobre los estudios que desarrolla el grupo de investigación del Observatorio Urbanístico del Área metropolitana de Santa Fe-Paraná se puede entender la vanguardia en los estudios que realiza.

A través de la revisión anterior podemos encontrar los siguientes temas de investigación actual:

1. Políticas urbanas: los estudios sobre crisis financiera, estructuras de poder, hogar, planeación urbana y las relaciones entre la ciudad y la federación.
2. Vecindad y pobreza: segregación espacial (con base en datos y beneficios sociales: desempleo, problemas de vecindad), trabajo social y relaciones con las unidades espaciales de la ciudad, concentración de problemas por grupos, cultura del desempleo y ambiente de la población, focalizado a grupos sociales y mosaico de clases y fracciones de la ciudad.
3. Exclusión de ciudades: condiciones de vida, procesos sociales en áreas de declinación urbana, análisis comparativo de población urbana excluida, "lujo del vacío" y la política federal de reconstrucción de las ciudades.
4. Inseguridad urbana: Reestructuración de distritos, descenso en la percepción de inseguridad ciudadana, crecimiento de la seguridad privada y visual, efectos en la reducción del vandalismo en el centro de la ciudad, causas de la inseguridad urbana.
5. Ciudades creativas, cultura ciudadana: Sistemas culturales sobre los diseñadores de políticas culturales y los actores corporativos, creación de ambientes y productos

culturales, construcción en condiciones precarias, importancia de los intereses de las grandes firmas, trabajadores creativos-trabajo en condiciones precarias y sus víctimas, pioneros de la gentrificación.

6. Espacio y localización: globalización e incremento en la importancia de la localización, relaciones entre artefactos, materiales e infraestructura: estructura de poder, distancia espacial, jerarquía y escala; acción social, espacio condicionado y resultado de la espacialización; espacios modelados por las relaciones de poder.

7. Construcción y vivienda: gentrificación, nuevos tipos de urbanismo, formas multimodales de vida, movilidad residencial, usos de la arquitectura por los dueños de la vivienda, declinación de la vivienda social.

## Agradecimiento

El presente escrito es resultado de la cooperación académica entre la Universidad nacional del litoral y la Universidad de Quintana Roo, en especial entre los profesores Paola Bagnera y Oscar Frausto que cultivan la línea de generación del conocimiento de la observación del espacio urbano.

## Bibliografía

- CASTELLS M. (1999): *La revolución de la tecnología de la información*. Documento electrónico: <http://www.hipersociologia.org.ar/catedra/material/Castellscap1.html>
- HARVEY D. (2000): "From Managerialism to Entrepreneurialism. The transformation in urban Government in Late capitalism", en: MILES M., HALL T., BORDEN I. (2000): *The cities Cultures Reader*. Londres.
- HÄUSSERMANN H., SIEBEL W. (2004): *Stadtsoziologie*. Frankfurt.
- LÖW M, STEETS S., STOETZER S. (2007): *Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie*. UTB, Opladen, Barbara-Budrich Verlag.
- NOACK, OEVERMANN (2010): "Urbanere Raum: Platz – Stadt – Agglomeration", en: GÜNSEL S. (2010): *Raum. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Weimar.
- OSWALD F., SCHULLER N. (2003): *Neue urbanität*. Zurich.
- ROWE C., KOETTER F. (1978): *Collage City*. Boston.
- SASSEN S. (2006): " Why Cities Matter", en: *Cities, Architecture and Society*. Nueva York.

# Transformaciones metropolitanas: estudio comparativo de los modelos de urbanización en áreas metropolitanas de Rosario y de Santa Fe-Paraná

## Resumen

Este trabajo se propone presentar en un único cuerpo de información una serie de experiencias académicas realizadas según intenciones comunicativas, pero particularmente expositivas, de avances alcanzados que están referidos a cortes espaciales diferentes, pero reunidos bajo el mismo marco metodológico y el objetivo fundamental de indagación.

Se aborda la manifestación y evolución de los asentamientos<sup>2</sup> en un intento de presentar los casos y reconceptualizar los términos que los definen, caracterizando los aspectos generales (inserción y estructura del sistema territorial, rol funcional, etc.) para las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, Argentina.

Se entiende que mediante esta actividad se logra, a partir de los métodos y categorías analíticas, por un lado, una producción académica en consonancia con la velocidad de las transformaciones territoriales contemporáneas, y por otro, el avance en observaciones de tipo operativas relativas a la gestión de una cierta complementariedad estratégica entre ciudades para alcanzar un desarrollo sostenido.

Esta tarea se plantea dentro de un marco más amplio que responde a objetivos generales vinculados al estudio de las áreas

metropolitanas dentro del escenario latinoamericano, sus metodologías de abordaje y problemáticas características. Busca generar un importante salto cualitativo, cognoscitivo y documental, mediante la construcción de información orientada a la mejor comprensión de estos fenómenos y sus procesos de transformación espacial, contribuyendo a la toma de decisiones respecto de las acciones demandadas por sus acuciantes problemas, tanto en aglomeraciones como en áreas de influencia (en muchas de las cuales los procesos de urbanización y “periferización” tienen un costado negativo vinculado a condiciones de precariedad en la vivienda, dificultad de acceso a los servicios y deficiencias en la calidad de vida de vastos sectores de la población) y aportando a la generación de modos de gestión de información y de construcción de políticas urbano-territoriales más democráticos y participativos para la macro-región.

## Antecedentes

Las aportaciones más recientes en la materia (SOIJET y otros, 2009; MARTINEZ DE SAN VICENTE y otros, 2010), parten de los estudios realizados por el grupo de investigadores en las Áreas Metropolitanas Rosario y Santa Fe-Paraná.

Constituyen una contribución a los avances y resultados obtenidos en el marco

1- Síntesis elaborada de estudios realizados por Equipos de trabajo de producción del CURDIUR. FAPyD UNR (MARTINEZ DE SAN VICENTE I., TAMBURRINI M.C., SOIJET M., CICCHINI A., BAGLIONE G. Auxiliares de investigación: MILESI P., estudiantes: LEVIT G., BAUDINO N.) y la Oficina Estudios Urbanos, FADU UNL (SOIJET M., BAGNERA P., MANTOVANI G., RODRIGUEZ M., GRAMAGLIA V., TONINI R., PERALTA FLORES C., MELHEM M. Auxiliares de investigación: estudiantes URIARTE Y., SANTIAGO J., POETA P., GARCÍA V.).

2- Los asentamientos urbanos contemporáneos se caracterizan por una extraordinaria difusión de la urbanización, el crecimiento continuo y la extensión hacia la periferia de los conglomerados urbanos, como así también por el aumento de la movilidad, el policentrismo, la constitución de redes, y los cada vez más marcados procesos de inclusión-exclusión económica y social. A la vez son también concentradores de complejas problemáticas sociales, económicas y ambientales que se plasman en el territorio, y requieren de un abordaje sistemático para su comprensión, identificación e intervención. Si bien es posible reconocer patrones generales comunes, estos fenómenos adquieren características particulares en cada configuración territorial.



de los proyectos de investigación que los equipos de trabajo llevan adelante sobre la línea de los Observatorios Urbanísticos<sup>3</sup> y de diversos Programas de Investigación<sup>4</sup>.

Operando bajo esta línea, se aspira a dar continuidad en el tiempo a la producción de conocimientos sistemáticos sobre el fenómeno metropolitano para el ámbito regional, incorporando e integrando en forma orgánica diversos aportes y metodologías propias de otros ámbitos disciplinares y facilitar análisis comparativos que aporten a la definición de estrategias de planificación sobre las Áreas Metropolitanas.

Se trata, en síntesis, de avanzar sobre el conocimiento de ciertos *aspectos generales que caracterizan a cada área* con el objeto de describir *la particularidad de su condición de asentamiento complejo* y asumiendo que el espacio urbano-territorial es un sistema dinámico, concepción que orienta tanto la definición de los objetivos como el recorte metodológico adoptado.

### **Rosario, Santa Fe-Paraná: ciudades centrales, áreas conglomeradas y áreas de influencia**

La ciudad de Rosario es cabecera del departamento homónimo y la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, es cabecera del departamento La Capital, ambas de la Provincia de Santa Fe, de la cual, la segunda es la capital provincial. Se ubican, respectivamente, en la zona sur y en el sector centro de la misma. La ciudad de Paraná, capital de la Provincia de Entre Ríos y del departamento del mismo nombre, se encuentra ubicada en la Mesopotamia argentina. Todas, en una posición geoestratégica en relación con el Mercosur, en el extremo sur del continente americano y a orillas del río Paraná (*Figura 1*).

Santa Fe y Rosario pertenecen a la región

geográfica denominada Llanura pampeana y a la zona del Litoral, por lo que presentan una disponibilidad de recursos naturales que les permiten integrarse fuertemente a los procesos económico-productivos del país. Se trata de una extensa llanura que debido a su planicie, hace difícil el escurrimiento de las aguas, con la correspondiente formación de lagunas, arroyos y bañados. Estas condiciones naturales de sus sitios de emplazamiento refieren a un territorio altamente dinámico y cambiante, producto en parte de las particularidades hídricas y geomorfológicas que lo distinguen. El hecho de encontrarse en valles de inundación, determina amenazas o peligrosidades de índole natural que generan riesgos y condiciones de vulnerabilidad en la población y sus actividades, particularmente en la ciudad de Santa Fe.

Paraná se encuentra sobre una barranca viva elevada sobre la línea de ribera y es la única de las tres que está en la margen oriental del río Paraná. Se trata de una zona surcada por arroyos y de relieve irregular que conforma una llanura ondulada con la característica presencia de las barrancas cercanas al río Paraná, respecto del cual alcanza un nivel máximo de 85 metros.

### **Génesis y desarrollo de la urbanización**

Rosario y Paraná se fueron conformando sin fundación formal desde comienzos del siglo XVII, desarrollándose en forma espontánea a partir de situaciones favorables a nivel geográfico, estratégico y consecuentemente económico. La presencia del Río Paraná ha operado, tanto históricamente como en la actualidad, como un factor determinante en el desarrollo urbano. Rosario evoluciona a su condición de sede del primer puerto exportador de la Argentina lo que trae consigo un aumento demográfico importante traducido en la acelerada extensión de la planta urbana,

3- Observatorio Urbanístico Área Metropolitana de Rosario (CONICET, ANPCYT 1999-2002), Observatorio Urbanístico Región Rosario (PICTO 2005-07), Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná (PICT 2004, 2007-10).

4- "Transformaciones en sistema urbano territorial. La Provincia de Santa Fe en los umbrales del siglo XXI" (CONICET 2006-08). En el marco de los Programas de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias III y IV, promovido por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina y el Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Litoral, el equipo de investigadores generó la Red y Programa respectivamente "Taller de Estudios Metropolitanos". A partir de esta articulación interuniversitaria, se indagan las configuraciones metropolitanas de Santa Fe-Paraná; Resistencia-Corrientes (en Argentina) y La Paz-El Alto (en Bolivia), en un caso y Santa Fe-Paraná y Rosario (en Argentina), por otro. "Transformaciones Metropolitanas. Estudio comparativo de los modelos de urbanización Área Metropolitana Rosario (AMR)-Área metropolitana Santa Fe-Paraná (AMSF-P)", Proyecto 1ARQ89. SECYT. UNR 2009-2010 y CAID 2009, UNL 2009-2011. Como resultado de todas las actividades se han producido y se encuentran programados una serie de eventos académicos y de difusión y se han publicado documentos, entre los que vale mencionar los boletines del Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe - Paraná 1851-913X. que se publican en formatos digital y papel desde 2008.



Fig. 01. Paraná: la ciudad y el río. Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios de Entre Ríos. 2010

que adquiere una suerte de forma triangular de cara al río y se desarrolla en su totalidad según un trazado en cuadrícula, que delimita su área central, y una estructura de rondas de bulevares atadas por la costanera.

El proceso de conformación de la ciudad de Paraná va a desarrollarse en relación a las características del medio natural, en particular a las cuencas de los arroyos y las barrancas ribereñas que permite resumir una suerte de dialéctica entre esas barreras físicas que imposibilitan la continuidad de la urbanización y obras de infraestructura que la restablecen. Esto no implica desconocer fenómenos típicos de agregación sumados a procesos de extensión a lo largo de los ejes de conexión territorial. La ciudad de Santa Fe, única entre los tres casos estudiados, con fundación formal hecha por Juan de Garay en 1573 (reubicada en su actual emplazamiento en 1650), se desarrolla a partir de un epicentro en el centro-sur de la ciudad -asociado a la localización del puerto- que representa el emplazamiento de la ciudad trasladada y se extiende siguiendo un desarrollo excéntrico hacia el Norte según la conformación en damero continuo, jerarquizado por la secuencia de bulevares de ronda.

Los tres casos evidencian las particulari-

dades propias de las ciudades de reciente formación<sup>5</sup>: heterogeneidad tipo-morfológica, presencia de fragmentos segregados, alta incidencia de las infraestructuras económicas, procesos de reconversión de grandes usos parcelarios obsoletos y procesos incipientes de expansión suburbana.

### Actividades productivas

En relación a una caracterización de las actividades productivas, puede decirse que Rosario y su área metropolitana han sido tradicionalmente una región de importante presencia industrial y comercial. La región forma parte del corredor productivo más significativa del país que se extiende desde la ciudad de La Plata hasta Puerto General San Martín. Los servicios provistos por la ciudad y sus alrededores incluyen: logística, centrada en la actividad portuaria; la actividad financiera y bursátil; los servicios informáticos, con la presencia de empresas multinacionales, además de un importante número de pymes y un incipiente sector de desarrollo tecnológico.

A diferencia de las ciudades de Santa Fe y Paraná, Rosario cuenta un puerto activo de importancia nacional, ubicado sobre la margen derecha del Río Paraná, que forma parte de un extenso complejo portuario que abarca una franja costera de 80 kilómetros, y comprende terminales

5- Este concepto es usado por la Arq. Isabel Martínez de San Vicente, en "La naturaleza arquitectónica de las ciudades de reciente formación", Cuaderno del CURDIUR N° 6 en alusión a la conformación o profunda transformación que se produce como consecuencia de los cambios en el sistema productivo que marca del ingreso de Argentina en los mercados internacionales, en las últimas décadas del siglo XIX cuando evolucionan desde la ciudad instrumento de la conquista o asiento del poder a su condición de ciudad como instrumento de puesta en producción del territorio.



Fig. 02. Santa Fe. Vista de la zona sur de la ciudad y el Riacho Santa Fe. Municipalidad de Santa Fe. 2001

ubicadas desde la localidad de Puerto General San Martín, al norte del área y hasta Villa Constitución, al sur. (Figura 2)

La región que gravita en torno al área metropolitana de Santa Fe debe originariamente su producción de riqueza a la explotación de la actividad ganadera, agrícola y forestal en las tierras que la rodean, a la industria frigorífica y posteriormente alimenticia, pero también define su presencia la administración del Estado Provincial. Paralelamente, en su área de influencia inmediata (hinterland) se desarrolla la actividad de la cuenca lechera, de importancia tanto para el mercado interno como en la participación en el Mercosur y un cinturón verde frutihortícola y forestal. Dentro de los centros poblados, próximos a la ciudad central, destaca Sauce Viejo, cuyo parque industrial constituyó un sustancial polo de desarrollo y continúa actualmente operando como tal bajo decisiones políticas orientadas a reforzar esta tendencia.

El histórico rol portuario de Santa Fe (hoy desdibujado por las dificultades de acceso a través de un canal artificial y los problemas de calado frente a la cercanía -150 kms.- de Rosario) podría recuperarse con la construcción de la nueva terminal proyectada en el canal de navegación, que abrirá un nuevo frente de conexión

favorable a la localización de instalaciones logísticas.

Paraná se perfila actualmente como una ciudad proveedora de servicios, con fuerte peso de la actividad pública dado por su rol político e institucional como capital provincial que centraliza el funcionamiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con una importancia considerable en términos ocupacionales.

En cuanto al turismo, de carácter eminentemente receptivo interno y recreacionista, convoca a visitantes atraídos por el atractivo natural y su borde costero, y por ser sede de diversos eventos (deportivos, convenciones, etc.) que contribuyen a dinamizar el sector.

### Aspectos socio-demográficos

Con respecto a algunas variables socio-demográficas, dentro del área metropolitana de Rosario las localidades varían considerablemente en su cantidad de población. La ciudad central cuenta, según el Censo 2001, con 909.397 habitantes, lo cual representa aproximadamente el 75,48% de la población del área. Le sigue Villa Gobernador Gálvez con 74.658 habitantes y en tercer lugar, San Lorenzo con 43.520. El aglomerado Gran Rosario reúne un total de 1.190.368 habitantes<sup>6</sup>, según datos del primer trimestre de 2006.

6- INDEC, Proyecciones estimadas a partir de la base de usuarios de la Encuesta Permanente de Hogares.

7- Se consideran aquellos hogares que presentan al menos una de las siguientes condiciones: Hacinamiento (hogares con más de tres personas por cuarto), Vivienda Precaria (hogares que habitan en una vivienda inconveniente por los materiales del piso y la cubierta exterior del techo); Condiciones Sanitarias (hogares que no tienen retrete), Servicio de Agua (hogares que no cuentan con agua dentro de su vivienda (o al menos dentro del terreno en el que viven).

8- A modo de ejemplo de esta disparidad entre ciudad cabecera y conurbación, pueden mencionarse los incrementos poblacionales de Monte Vera en un 26,6%, Recreo en un 30,58%, Santo Tomé 32,65%, Arroyo Leyes 40, 15% o Sauce Viejo con un 87,96%.

9- INDEC (2001): Población estimada al 30 de junio de cada año según tasa de crecimiento intercensal 1991/2001 por localidad.

10- INDEC, Encuesta permanente de hogares. Línea Histórica de Pobreza e Indigencia (2003 en adelante).

Considerando los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI<sup>7</sup>) en el Aglomerado Gran Rosario un 15% de estos hogares se encuentra con algún tipo de privación, mientras que el porcentaje a nivel nacional es del 14,3% sobre el total pero considerando el promedio de los grandes aglomerados de Argentina arroja un 27%.

Según datos del Censo 2001, en la ciudad de Rosario 35.950 familias viven en viviendas no adecuadas y sin acceso al mercado formal de tierra, por lo cual, esta problemática se ha convertido en un tema de urgente solución. Con base en información del Servicio Público de la Vivienda, existen en Rosario 91 asentamientos precarios con 96.196 habitantes, inmersos en la trama urbana consolidada ocupando intersticios de tierras vacantes (terrenos de ferrocarril, públicos, etc.) o en la periferia urbana. En los terrenos ferroviarios y aledaños se ubica aproximadamente un cuarto de esta población, con 20 asentamientos irregulares, que representan unos 30.000 habitantes y un porcentaje cercano al 2,5 % de la superficie de usos urbanos. El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 establece, para Santa Fe, un total de 369.589 habitantes, habiendo registrado una tasa de crecimiento del 5,8% en el período intercensal 1991-2001. Sin embargo, varias de las localidades del conglomerado indican un sostenido incremento intercensal que ronda entre el 20 y casi el 90%<sup>8</sup>. Sobre esta dinámica de crecimiento, la población estimada a 2009 asciende a un total de 385044 habitantes<sup>9</sup>.

Considerando el fenómeno de conurbación que la ciudad encabeza, el Aglomerado Gran Santa Fe estaría conformado por 451.571 habitantes, de acuerdo al Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001. Se debe tener en cuenta en relación a la dinámica demográfica

que, como ciudad central, Santa Fe es receptora de migrantes de los territorios del Norte y Oeste de la provincia y de otras provincias del noroeste e incluso de países limítrofes, rasgo que inevitablemente incide en la conformación de su población, en la oferta de mano de obra no calificada (que se incrementa) y en las demandas de salud, vivienda, educación, infraestructura urbana, entre otras, a las que debe atender el gobierno local.

La población con necesidades básicas insatisfechas detectadas en las mencionadas localidades por el Censo 2001, suma 64.833 personas, afectando aproximadamente al 14,03% del total poblacional de las localidades involucradas. Dicho registro refiere a una condición anterior al fuerte período de crisis post 2001 -evidenciado en todo el país y con un especial énfasis en el Gran Santa Fe- que sin duda incrementa su dimensión. En este sentido, y según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, aproximadamente el 36% de la población del Gran Santa Fe se encontraba bajo la línea de pobreza y un 17,1% bajo la de indigencia en el segundo semestre del año 2003. Dichos valores se redujeron en los últimos años alcanzando cifras de un 5,2% en lo referido a indigencia y un 14,8% a pobreza en el primer semestre 2009<sup>10</sup> con una superficie cercana al 3% del uso urbano en aproximadamente 50 asentamientos.

Para el caso de Paraná, los datos oficiales obtenidos del Censo 2001 señalan un total de 237.968 habitantes, habiendo registrado una tasa de crecimiento del 12,25% en el período intercensal 1991-2001. Representa un 74,2% del total departamental, el cual al mismo tiempo concentra un 27,5% de la población total a nivel provincial. La proyección para la ciudad estima 300.105 habitantes en el año 2010. Como toda capital de provincia, Paraná participa del fenómeno de la

migración intraprovincial, siendo foco de atracción de los migrantes del interior y a la vez expulsora de población, particularmente juvenil.

Considerando el fenómeno de conglomeración que la ciudad encabeza, el Aglomerado Gran Paraná estaría conformado por 247.310 habitantes, de acuerdo al Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2001.

El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas revela en esta ciudad la existencia de 25762 habitantes con NBI, cifra que representa el 10,9% de su población total, porcentaje inferior al que corresponde al Departamento Paraná (11,3% de la población con NBI) y que revela una situación de la población en su conjunto más favorable que la del total de la provincia (17,6% de la población con NBI)<sup>11</sup>. Conforman algo más de una veintena de asentamientos localizados mayoritariamente en los bordes de los arroyos que surcan la planta urbana.

Estas ciudades reciben cotidianamente población que trabaja en ella pero reside en otra localidad, es decir un importante flujo de personas que ingresan y salen de la ciudad, pero que durante su permanencia utilizan sus servicios.

### Estructura y gestión metropolitana

La Provincia de Santa Fe registra las características propias de las áreas metropolitanas en varias de sus aglomeraciones urbanas. Las dos más significativas, tanto por su dimensión poblacional como por la importancia de sus funciones en el sistema urbano, son las áreas metropolitanas de Rosario (AMR) y Santa Fe (AMSF-P). Santa Fe constituye un caso particular que, si bien a los efectos de ser indagada comparativamente o incluso de ser abordada por las gestiones políticas, puede remitirse estrictamente al área de su in-

fluencia contenida dentro de los límites de la provincia de Santa Fe (escala en la que verifica varios de los indicadores correspondientes a las áreas metropolitanas tradicionales), debido a la propia naturaleza interjurisdiccional del fenómeno y atendiendo a la complejidad de la dinámica metropolitana y a indicadores no tradicionales, necesariamente involucra a la ciudad de Paraná y su aglomerado urbano, de modo que entra en gravitación dentro de su ámbito territorial un sector de la vecina provincia de Entre Ríos.

El AMR posee un centro urbano dominante de importancia regional con un perfil eminentemente económico ligado a las actividades citadas y con un desarrollo en los aspectos económico y demográfico mayor que la capital provincial. Se observa un anillo de centros aglomerados en torno a la ciudad central y el resto de núcleos que forman su área metropolitana y su área ampliada correspondiente a su vasta región, comunicados mediante la red vial primaria que parte de la ciudad central hacia el interior del territorio y que empieza a consolidarse con una serie de anillos circunvalatorios.

Las funciones en la costa, sobre el río Paraná, organizan los tendidos ferroviarios de confluencia radial y los trazados viales que paulatinamente complementaron o suplantaron tales tendidos. La estructuración del sistema de centros urbanos de la región —con origen en estaciones ferroviarias de paso hacia o desde las estaciones terminales de Rosario— adquirió la forma tentacular que hoy la caracteriza. Se registran fenómenos de continuidad física en lo atinente a las áreas urbanizadas consolidadas y semi-consolidadas, propios de áreas metropolitanas de densidades medias y bajas. En el AMR, esta continuidad se hace evidente en el cordón que va desde el extremo norte hasta el extremo sur del área (Puerto Gral. San Martín

11- INDEC. 2001: Provincia de Entre Ríos según departamento, municipios y juntas de gobierno. Hogares y población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Provincia de Entre Ríos según departamento. Hogares y Población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).



Fig. 03. Santa Fe. Vista del acceso a la ciudad por la Ruta Nac. Nº 168. Municipalidad de Santa Fe. 2004

y Arroyo Seco respectivamente) y en las ramificaciones hacia el oeste (los sistemas de Funes-Roldán y Pérez-Soldini).

Rosario y su área metropolitana se configuran como un espacio socio-territorial abierto e interconectado, resultado de las estrategias de organización de los actores y del tipo de instituciones que lo conforman, en el que la cuestión de la delimitación, se establece según dos criterios con sus correspondientes perimetraciones posibles, en relación al alcance territorial del Área o Región Metropolitana.

- El criterio de continuidad urbana, reconociendo la máxima prolongación del área Aglomerado del Gran Rosario (Este criterio de delimitación es utilizado para la elaboración de informaciones censales y estadísticas nacionales), integrada por las siguientes localidades: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baignorria, Pérez, Puerto General San Martín, Rosario, Roldán, San Lorenzo, Villa Gobernador Gálvez, así como su potencial de urbanización (Extensión Metropolitana) incorporándose a las anteriores las localidades de Alvear, Arroyo Seco, General Lagos, Ibarlucea, Pueblo Esther y Soldini.

- El criterio de vinculaciones e interdependencias socioeconómicas. Se incorporan localidades que interactúan desde di-

ferentes dimensiones con la ciudad central (social, cultural, urbanística, política, económica). En este marco conceptual la delimitación resulta más compleja dadas las múltiples variables en juego, involucrando entre 58 y 62 Municipios y Comunas. La Región Metropolitana Rosario involucra cinco Departamentos de la Provincia de Santa Fe (Rosario, San Lorenzo, Caseros, Constitución e Iriondo) y proyecciones hacia la provincia de Entre Ríos (Victoria) y hacia la Provincia de Buenos Aires (San Nicolás).

En este punto resulta fundamental la referencia al modo de abordar la gestión del territorio metropolitano por parte del Municipio de Rosario asumiendo su rol de ciudad central de un aglomerado que, con una antelación de alrededor de diez años respecto de la capital provincial, implementa la planificación estratégica como instrumento clave en la orientación de sus decisiones en materia urbanística. Para el año 1998 Rosario se encuentra trabajando en su 1er Plan Estratégico (PER) cuyas metas quedan planteadas en cinco líneas estratégicas y en un abanico de 72 proyectos. Esta tarea conduce a implementar un enfoque que amplía la perspectiva geográfica del PER e involucra criterios de abordaje más adecuados a la escala ciudad-territorio dentro de un proceso que cristaliza en el Plan Estratégico Metro-



Fig. 04. Rosario. Vista de la ciudad y el río. Biblioteca FAPYD, UNR. s/f

politano (PEM), aporte fundamental a la comprensión del territorio ampliado mediante las dos propuestas de delimitación antes mencionadas (criterio de continuidad urbana y criterio de interdependencia funcional), el planteo de una pluralidad de centralidades de diversa índole (ciudad central, centralidades portuarias, centralidades productivas) y los ejes de articulación territorial de su región metropolitana. Desde esta perspectiva, el PEM facilitó el abordaje de problemáticas de alcance metropolitano, tales como la movilidad urbana, el tratamiento de residuos, la explotación de recursos naturales, y las obras de infraestructura e intervenciones urbanas de gran alcance.

En este marco, los objetivos de la planificación y gestión estratégica de la Región Rosario se condensan en:

- Integrar las realidades territoriales al proceso de toma de decisiones de las políticas públicas para poder valorizar los recursos comunes y enfrentar los grandes temas metropolitanos.

- Fortalecer la gestión local de cada municipalidad y comuna del área y la región y coordinar o articular las acciones estatales (municipal, provincial y federal) y sociales en el área.

- Generar un sistema de gestión propia para el área metropolitana con medios para reunir y analizar la información, atender a las necesidades del área y tomar decisiones que permitan superar sus problemas.

- Promover un proyecto político regional que garantice o contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo a nivel socio-territorial, en condiciones de transparencia, previsibilidad y co-responsabilidad<sup>12</sup>.

El PER encuentra continuidad en el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM+10) de 2008, que aborda nuevamente el proceso de planificación estratégica desde la perspectiva de Ciudad Metropolitana. Desde el punto de vista metodológico e institucional, el PERM+10 se propone “una verdadera articulación con los foros de trabajo de iniciativa público-privada que han venido discutiendo y elaborando de manera continua proyectos estratégicos para la ciudad, al tiempo que cuenta con su propia red institucional, que integra sus distintos espacios de trabajo y decisión: Junta Coordinadora, Consejo General, Consejo Técnico Consultivo y Gabinete Técnico”<sup>13</sup>.

El AMSF-P, en cambio, es un sistema conformado por dos núcleos dominantes

12- “Acuerdos estratégicos metropolitanos. 2004” <http://www.cedet.edu.ar/>

13- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. PER – PEM – PERM+10 <http://www.cideu.org>

(Santa Fe y Paraná) con niveles considerables de interacción y concentradores de un conjunto de rasgos semejantes entre sí, entre los que se destaca su condición de ciudades intermedias con una fuerte impronta administrativa. En el caso de Santa Fe la continuidad física se da con Santo Tomé (puente de por medio), Monte Vera y Recreo y en Paraná con San Benito, Colonia Avellaneda y Oro Verde.

Los rasgos en juego que definen una interrelación tan particular se pueden sintetizar en:

- La singular situación de proximidad de los dos principales centros urbanos de la región y la muy consolidada y reciente interacción entre ambos, particularmente en términos de residencia, empleo y servicios.

- La condición (histórica, actual y potencial) del sector como encrucijada de transportes terrestres y fluvio-marítimos.

- La estrecha vinculación con el río Paraná y sus potencialidades y, en particular, la presencia de un vasto territorio insular ubicado entre las dos grandes ciudades del sistema (Santa Fe-Paraná) que constituye el problema común al que se enfrentan, es decir, el destino, proyecto y gestión de este espacio de frágil geografía que no admite un proceso de urbanización tradicional pero se constituye en el elemento clave para la integración.

- El rol catalizador y dinamizador que dentro de la situación actual tienden a asumir las aglomeraciones urbanas a partir de cierta magnitud crítica y la potencialidad de abordar conjuntamente procesos complejos vinculados al ajuste a reglas "globales".

- La presencia y consolidación de proyectos comunes, dentro de inevitables vicisitudes y vaivenes.

tudes y vaivenes.

- La integración (económica) de escala subcontinental, para el caso específico del denominado Mercosur, para el cual esta micro-región presenta una posición sugestivamente atractiva y estratégica para encarar los nuevos circuitos económicos y en particular la definición en la década de los '90, de los denominados corredores bioceánicos, una de cuyas alternativas encuentra en la conexión Santa Fe-Paraná una de sus rúbricas decisivas.

Dada la complejidad intrínseca del fenómeno que estas ciudades generan, es posible la aproximación desde distintas escalas y variables que arrojan un espectro susceptible de perimetraciones, que serán desarrolladas solo en sus categorías más pertinentes<sup>14</sup>.

El proyecto Observatorio Área Metropolitana Santa Fe-Paraná ha establecido, dado que se cuenta a priori con ciertos antecedentes<sup>15</sup> al respecto, una delimitación para Santa Fe, abarcando completo el departamento La Capital siendo los distritos integrantes: Emilia, Cabal, Llambi Campbell, Campo Andino (o San Pedro) Nelson, Laguna Paiva, Arroyo Aguiar, Recreo, Arroyo Leyes, Montevera, 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.

Respondiendo a distintas escalas de aproximación, la delimitación puede referirse a la presencia de una *Región Metropolitana*<sup>16</sup>: en tanto ámbito urbano-rural que reconoce la relación con núcleos urbanos diferenciados internos a la delimitación definida por los centros terminales, como también corresponderse con la categoría aglomeración/conglomeración, vinculada a la aplicación de informacio-

14- Para un desarrollo completo de las categorías de aproximación al AMSF-P remitirse a: SOIJET M. (2009) "Área Metropolitana Santa Fe-Paraná" en AAVV Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná N° 2, Santa Fe.

15- La aproximación al tratamiento del fenómeno metropolitano fue desarrollada con anterioridad por el equipo de trabajo de la UNL a cargo del profesor Arq. A. 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 redefinible 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.

16- 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.



nes 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. Los aglomerados 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) y Arroyo Leyes. El Gran Paraná por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull (expansión este) y Oro Verde (como expansión sur). Constituyen espacios de descentralización y de desborde de usos especializados, además de vivienda permanente y finisemanal: áreas industriales y aeropuerto en Sauce Viejo, facultades y escuelas agrotécnicas en Oro Verde y cementerio y actividades recreativas en San Benito, etc.

Con respecto a la gestión del territorio del AMSF-P, no encuentra aún implementación concreta pero es posible registrar entre las ciudades de Santa Fe y Paraná un conjunto de antecedentes que dan cuenta de su vocación de definir estrategias de desarrollo compartidas. En la escala local,

los mencionados antecedentes están en buena parte vinculados al afianzamiento de la conexión física entre ambas ciudades y, en este sentido, los puentes<sup>17</sup> resultan construcciones que suscitan profunda atracción por las sugerencias que despiertan: a lo resistente, a lo estético y simbólico, a lo funcional, a lo cultural e histórico, a lo estratégico, a lo defensivo. Está claro que de no existir el río, la existencia de este fenómeno no se discutiría.

Si bien sus normas urbanísticas más antiguas –y aún vigentes, en procesos de revisión– no contemplan el establecimiento de acuerdos con municipios implicados en temas comunes, en planes de ordenamiento territorial más recientes se observa un interés creciente por integrar a sus bases conceptuales la dimensión metropolitana y la resolución de las problemáticas que le son propias. Tal es el caso de los planes urbanos: el Plan Urbano Santa Fe Ciudad<sup>18</sup> y el Plan Urbano Paraná se Proyecto<sup>19</sup>.

De igual manera, en las escalas Área Metropolitana – Región Metropolitana, el reconocimiento de un “espacio metropolitano” por parte de Paraná y Santa Fe, y sus respectivas provincias se ha hecho presente en una serie de instrumentos técnicos y gestiones de tipo político, efectuados bajo enfoques más bien estratégicos que dan cuenta del interés históricamente presente de crear nexos entre ambas ciudades<sup>20</sup>.

### ¿Rosario: área metropolitana. Santa Fe y Paraná: región urbana de ciudades intermedias?

La denominación de área metropolitana refiere a un tipo de asentamiento humano caracterizado por un marcado proceso de expansión, la presencia de un conglomerado de centros urbanos de diferentes dimensiones y jerarquías, la indefinición física y espacial de sus bordes y el desborde de las jurisdicciones locales tradiciona-

*17-Indagaciones recientes en medios gráficos, realizadas por la Arq. MELHEM M. en el marco de sus actividades de investigación, han permitido dar cuenta de una serie de gestiones que, desde la segunda década del siglo XX, apuntaban a formalizar el proyecto y la construcción de un puente entre Paraná y Santa Fe.*

*18- Establece como una de las tres dimensiones básicas de análisis definitorias de ejes de trabajo específicos a la dimensión geopolítica, la cual atiende a las relaciones urbano-territoriales con especial consideración de la construcción de espacios políticos de escala supra-urbana y regional, debiendo considerar la articulación interjurisdiccional con distintos organismos estatales y actores privados tanto nacionales como, eventualmente, internacionales (Se define en el eje de trabajo Metropolitización y articulación territorial) y dentro de sus programas de acción incluye el denominado Escala Metropolitana, integrado por una serie de temas cuyo tratamiento deberá realizarse entre las autoridades políticas de un área que abarca al menos a los centros urbanos del conglomerado Gran Santa Fe, con posibilidades de extenderse hasta alcanzar la ciudad de Paraná y la región según la temática a abordar).*

*19- En uno de sus cinco programas (Ciudad Metropolitana) se propone, bajo una visión integral que reconoce la “escala ampliada” de la ciudad y sus desafíos, lograr la inserción territorial de Paraná fortaleciéndola a partir de las ventajas que le brinda un desarrollo concertado con otras localidades de su entorno. Reconoce, en un segundo nivel de aproximación a la problemática, la vinculación con Santa Fe y delinea en “Algunas propuestas sobre el Área Metropolitana intermedia Santa Fe-Paraná” el planteo de posibles programas para relacionar los componentes urbanos del área Santa Fe-Paraná: Gestión portuaria, Integración ferroviaria, optimización de la conectividad en la escala metropolitana y del transporte público, “Mercado Común” por complementación de hinterlands productivos y programación/proyección de los grandes equipamientos compartidos.*

*20- Para ampliar recurrir a: SOLIET M. (2009): “Antecedentes de un reconocimiento normativo institucional del AM para el caso del Gran Paraná” en AAVV Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe- Paraná Nº3, FADU UNL, Santa Fe.*

les. Este conjunto de rasgos identifica a un área urbana integrada que, no obstante su origen policéntrico, tiende a comportarse de manera unitaria.

A esta definición adscribe el caso Rosario que presenta indicadores claros de esa condición que no tienen solo que ver con los tradicionales (población, extensión del área urbanizada) sino también con cierto tipo de actividad económica que hace que lo metropolitano como escala de proyecto adquiera especificidad. En este sentido se pasa del territorio de muy alta complejidad, preeminentemente urbanizado a ser cuestión recurrente en la preocupación de la gestión de su ordenamiento y soporte de proyectos. Buena parte de esas instancias están institucionalizadas a través de los Planes Estratégicos y de oficinas de gestión de escala metropolitana y regional definidos y puestos en práctica (PEM, PER, Oficina de relaciones metropolitanas de la Municipalidad de Rosario).

La noción de ciudades intermedias<sup>21</sup> que atañe a los núcleos del AMSF-P tiene que ver con un enfoque de teorización bajo un nuevo paradigma interpretativo —que diverge del tradicional— de las formas metropolitanas en su manifestación a escala intermedia, prescindiendo del factor magnitud de la aglomeración para correr el eje de la problemática a la capacidad de estas ciudades de construir determinadas redes que añaden un valor territorial a sus zonas de influencia. Así entendidas, estas ciudades tienen sus propios parámetros de análisis que —debidamente interpretados— constituyen datos claves para su gestión.

Los casos Santa Fe y Paraná cumplimentan estas características no solo en relación a su hinterland inmediato sino también en las áreas provinciales y extraprovinciales de su microrregión por su rol de capitales departamentales y provinciales y su

particular inserción de rótula fluvial-vial, algo así como una de “las salidas del embudo” de las redes dendríticas que se conforman de ambos lados del río. En ese sentido y de acuerdo a las características que señalan José M. Llop y Carmen Bellet (2004), detentan un importante potencial vinculado a esta red tejida en función de su estratégica inserción de nivel meso regional internacional (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia).

Este nodo se consolida en su carácter de tal como una verdadera región urbana que se ubicaría en el cuarto lugar de los aglomerados a nivel nacional después de los de Buenos Aires, Rosario y Córdoba y antes de La Plata, Mar del Plata, Tucumán, Salta, etc. Considerados en forma aislada, el Gran Santa Fe está en el 8° lugar y el Gran Paraná en el 15°.

No obstante, la menor competitividad económica frente a las metrópolis nacionales —que tienden a concentrar las funciones superiores del sistema—, permite modos de vida en ciudades de escala adecuada para la convivencia aunque, a la vez, los sectores más dinámicos de la sociedad aboguen por “conseguir que estas ciudades sean más visibles y presentes, destacando las características y los elementos transversales y comunes a la vez que considerando su diversidad” (BELLET, C. y LLOP J. M, 2004).

Las ciudades intermedias de Santa Fe y Paraná:

– Son centros servidores de bienes y servicios especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios (asentamientos urbanos y rurales) cercanos sobre los que ejerce cierta influencia contando con centros y subcentros especializados y áreas de nueva centralidad y/o refuncionalizadas con grandes superficies dedicadas a tal efecto y equipa-

21- Concepto desarrollado por LLOP J.M.(2009). La supuesta contrastación resulta interesante de considerar para el caso particular Santa Fe-Paraná, cuestión que intenta dilucidarse en este texto a partir de considerar que “áreas metropolitanas y ciudades intermedias son conceptos que se solapan y se necesitan mutuamente para ser plenos”.

mientos que le permiten cumplir funciones de centros de interacción social, económica y cultural que ocupan del 12 al 14% de la superficie de usos urbanos.

- Son centros ligados a redes de infraestructuras que conectan las redes locales, regionales y nacionales. Son nodos que articulan flujos, puntos de referencia y de acceso a otros niveles de la red. Es el caso de los espacios sub-nacionales de integración que permiten potenciar la cooperación entre Estados próximos, que comparten profundos vínculos históricos, promoviendo además un espacio de competitividad y oportunidad conjuntas: la CRECENEA-CODESUL y la Región Centro de la Argentina.

- Son centros que alojan niveles de la administración de gobierno local y regional a través de los cuales se canalizan las demandas y necesidades de amplias capas de la población. Ambos municipios y ambas provincias están desarrollando procesos de descentralización administrativa y gubernamental a estos niveles, a estas escalas, lo que supone una mejor comprensión del medio sobre el cual desarrollar proyectos y medidas más acordes con la realidad y necesidades del propio medio.

- Son sistemas equilibrados y sostenibles (por razones de escala) que ejercen relaciones más equilibradas con su territorio y que podrían resultar fácilmente gobernables, gestionables y controlables y que permiten en principio una mayor participación ciudadana en el gobierno y gestión de la ciudad aunque estos valores no están resueltos en la práctica.

- Son asentamientos con escales más humanas y aprehensibles que ayudan al ciudadano a identificarse más con su ciudad, ciudades a las que les es relativamente fácil tener una identidad propia (aunque ello sea más difícil en el caso de ciudades medias o intermedias en el área de influencia de una metrópoli). En este caso, esa identidad está

fragmentada a cada componente de la relación y se puede expresar como problema la ausencia de una identidad compartida.

- No tienen los problemas medioambientales que presentan las megaciudades aunque se reconoce suelo degradado vinculado a actividades productivas o áreas de deposición de residuos no controladas.

- Presentan menos conflictividad social y acarrear menores costos sociales.

- Tienen mayor dificultad de acceso a los principales flujos de capital.

El caso coincide exactamente con lo descrito respecto al hecho de que “no quiere organizar ese territorio de un modo ordenando jerárquicamente, desde un centro” (LLOP J. M, 2009). Puede decirse que no son sistemas verticales sino con tendencia a la horizontalidad. Paraná-Santa Fe reconocen un esquema “fraternal” y no “maternal” si vale la metáfora.

### Conclusión y reflexiones

El abordaje de los dos sistemas territoriales (metropolitano y de ciudades intermedias) llevado a cabo a través del análisis comparativo e interpretativo de sus procesos de transformación vinculados a los modos de organización y funcionamiento pone de relieve algunas cuestiones centrales.

Se evidencia que los procesos de transformación presentes en ambas áreas ya no pueden ser interpretados ni desde las múltiples realidades interjurisdiccionales, ni desde la escisión entre lo urbano y lo rural, sino como un territorio más difuso en donde las diversas realidades interactúan de manera compleja.

Se reconocen distintas escalas y niveles de actividad en los casos AMR y AMSF-P determinadas por sus respectivas condiciones de metrópoli y de ciudades intermedias res-

pectivamente, aunque paralelamente situaciones comparables en las interrelaciones que se generan tanto a nivel microregional como con las pequeñas localidades del hinterland y en el reconocimiento de procesos de ocupación y usos del suelo vinculados a aspectos de su localización.

Aparece con fuerza la incuestionable complementariedad e integralidad del espacio metropolitano como ámbito de análisis, diagnóstico y acción de ordenamiento y se patentiza con no menos fuerza la debilidad o la ausencia de herramientas institucionales de abordaje de tal problemática.

Si bien se marcaron diferencias, resulta finalmente interesante reconocer que ambos espacios, el metropolitano y el intermedio o intermediario, se halla estrechamente asociada a la idea de construcción del territorio, en tanto hecho de selección, de modelación, de configuración, de ordenamiento y de montaje de sus elementos constituyentes, estructurados todos en función de una serie de estrategias previamente definidas.

## BIBLIOGRAFIA

BELLET C., LLOP J. M. (2004): "Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias". *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Nº 165, UB, Barcelona.

Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991, 2001.

CABALLERO A. (1978): *Un problema de planificación física. El conglomerado urbano del Gran Santa Fe*. Mimeo. Universidad Católica de Santa Fe.

CABALLERO A. y otros (1998): *Especulaciones sobre Urbanismo y Ciudad*. Centro de Publicaciones. UNL. Santa Fe.

CABALLERO A. y otros (1998): "Directrices Metropolitanas", en CABALLERO A. y otros (1998): *Especulaciones sobre Urbanismo y Ciudad*. UNL. Santa Fe.

CONVENIO SSPYCG-CFI-FAPYD-UNR

(1991): *Extensión metropolitana de Rosario. Proceso de formación y dinámica de transformación*. Mimeo. Rosario.

LLOP J. M. (2009): "¿Áreas metropolitanas y/o ciudades intermedias?" en *Coloquio Observatorio Urbanístico del AMSFP*. FADU UNL, Santa Fe.

MUNICIPALIDAD DE SANTA FE (2008): *Plan Urbano Santa Fe Ciudad*, Santa Fe.

MUNICIPALIDAD DE PARANÁ (2003): *Paraná se proyecta, apuntes para el Plan Urbano*, Paraná.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. *PER-PEM-PERM+10*. CIDEU. <http://www.cideu.org>

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2004): *Acuerdos Estratégicos Metropolitanos 2004*, CEDET. <http://www.cedet.edu.ar/>

SOIJET M., ZAMATEO G., RODRIGUEZ M., MELHEM M. (2008): "Primer avance en la lectura de imágenes", en *Observatorio Urbanístico AMSFP Nº 1*. UNL. Santa Fe.

SOIJET M. (2009): "Segundo avance en la lectura de imágenes", en *Observatorio Urbanístico AMSFP Nº 2*. UNL. Santa Fe.

SOIJET M. (2009): "Antecedentes de un reconocimiento normativo institucional del AM para el caso del Gran Paraná", en *Observatorio Urbanístico AMSFP Nº 3*, UNL. Santa Fe.

SOIJET M. (2009): "El Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná", en *Observatorio Urbanístico AMSFP Nº 2*. UNL. Santa Fe.

SOIJET M. y otros (2010): "¿Áreas metropolitanas y/o ciudades intermedias? Ciudades que integran sistemas binucleares. El caso Santa Fe-Paraná", en *CIFOT*, Mendoza.

MARTINEZ DE SAN VICENTE I. y otros (2010): "Observatorio de Transformaciones Territoriales en Áreas Metropolitanas: Estudio comparativo de los casos de Rosario y Santa Fe en las últimas décadas", en *Transformaciones Territoriales AUGM*, Buenos Aires.

MARTINEZ DE SAN VICENTE I. (1985): "La naturaleza arquitectónica de las ciudades de reciente formación. Hacia la construcción de una teoría interpretativa", en *Cuadernos del CURDIUR Nº 6*, FAPYD UNR, Rosario.

## Abreviaturas

AMR: Área Metropolitana Rosario

AMSFP: Área Metropolitana Santa Fe-Paraná

AM: Área Metropolitana

## Área Metropolitana Santa Fe-Paraná: la compra interurbana en la ciudad de Santa Fe

---

### Resumen

El presente estudio analiza la atracción que ejerce Santa Fe como ciudad central del área metropolitana sobre la compra interurbana desde una perspectiva económica. Tiene un abordaje teórico a través de aproximaciones macroeconómicas que son conocidas como modelos de demanda espacial, una aplicación de los mismos al caso de la ciudad de Santa Fe y, a su vez, un estudio empírico para profundizar el conocimiento sobre el flujo de compra interurbana que capta la ciudad. El trabajo forma parte del Proyecto de Investigación y Desarrollo (PI) denominado Atracción comercial: El comportamiento de compra de los consumidores interurbanos en la ciudad de Santa Fe, perteneciente al PACT "Taller de Estudios Metropolitanos" realizado en el marco de la convocatoria CAID + D 2009 de la Secretaría de Ciencia y Técnica UNL.

### Introducción

La atracción comercial es uno de los temas que el Marketing ha considerado prioritario en su desarrollo como disciplina científica y continúa considerándose como tal en la actualidad.

A lo largo de casi un siglo, se han desarrollado modelos teóricos relativos al comportamiento del consumidor y a la selección de centros comerciales en un

territorio determinado. Desde los trabajos de Reilly (1931) y Converse (1943, 1949), pasando por la "familia" de modelos de interacción espacial (Huff, 1964), hasta llegar a un abordaje específico de aquellos modelos centrados en el principio de elección discreta del consumidor individual (Mc Fadden, 1974) y Fotheringham (1983), entre otros.

No puede negarse que la Teoría del Lugar Central y los modelos gravitatorios deterministas constituyen el punto de partida de los estudios de desplazamientos de los consumidores. Sin embargo, los modelos gravitatorios probabilísticos, que plantean un proceso de elección estocástico por parte del consumidor, pueden considerarse superadores. Dentro de ellos, los modelos de interacción espacial son utilizados para situaciones de compra del "consumidor medio", dado que utiliza valores agregados para analizar los procesos de atracción y determinación de áreas comerciales.

El gran aporte de estos estudios fue desarrollar métodos de análisis propios del marketing aplicables a una realidad específica: la atracción comercial ejercida por el conjunto de establecimientos minoristas en una ciudad, en relación con la atracción ejercida por otra localidad competidora. De esta forma, estos estudios

de la jerarquía de las ciudades plantearon otra cuestión que fue la determinación del área comercial, es decir, la delimitación del área sobre la que, más allá de sus propios límites, las ciudades ejercen atracción comercial.

### Área Comercial

Existen distintas formas de definir o precisar qué se entiende por Área Comercial. La literatura que normalmente se refiere este tema plantea definiciones **desde la dimensión de la oferta**.

Así, Ortega Martínez (1990) la define como el área geográfica de la que un negocio atrae sus clientes. También se la suele considerar como una zona cuyo tamaño está normalmente determinado por los límites dentro de los cuales la misma constituye una zona económica, en términos de volumen de negocios y costos para una empresa o un grupo para comercializar bienes o servicios.

En el mismo sentido de zona geográfica, Tagliacarne (1973) define al área comercial como el espacio geográfico cuya población se dirige con fuerte preponderancia a una localidad importante del citado espacio, para la adquisición de artículos de uso no corriente.

García Lahiguera (1987) indica que el área comercial es una zona territorial extensa en la que los habitantes de los diversos núcleos de población gravitan, normal y preferentemente, en lo que respecta a las adquisiciones de cierto tipo de productos, sobre un centro urbano dotado de un equipamiento comercial amplio y bien abastecido.

Para Casares y Rebollo (1987) cuando se habla de área comercial se hace referencia a un área geográfica, delimitada por condiciones estructurales del mercado (marco geográfico, demanda, heteroge-

neidad, comportamiento de compra del consumidor) y por el merchandising-mix (producto-servicio, comunicación, distribución física). A estos dos grupos de factores habría que agregarles la situación y comportamiento de la competencia.

Para Huff (1964), un área comercial es una región geográfica que contiene clientes potenciales, para quienes existe una probabilidad superior a cero de que puedan realizar las compras de una determinada categoría de productos o servicios que son ofrecidos por una empresa en particular o por un conjunto de ellas.

La Asociación Americana de Marketing la define como "área cuyo tamaño está normalmente determinado por los límites en que es rentable para un establecimiento o grupo de establecimientos vender y/o entregar un producto o servicio".

Por otra parte, numerosos autores definen el concepto de áreas comerciales **desde el punto de vista del consumidor**. Para Gist (1971), la conformación de un área comercial se debe esencialmente a dos factores: la naturaleza del producto ofertado por los minoristas y la percepción que el consumidor tiene del acto de compra. Mediante la conjunción de estos dos factores a los que habría que agregar la propia orografía, las áreas comerciales adoptan una determinada forma.

Stern y El-Ansary (1992) definen al área comercial desde dos puntos de vista complementarios entre sí, comprador o demanda y vendedor u oferta:

- a) Desde la perspectiva del comprador, el área comercial comprende la región geográfica dentro de la cual el mismo puede esperar, razonablemente, encontrar bienes y servicios a precios competitivos;
- b) Desde el punto de vista del vendedor, se trata de una zona cuyo tamaño está generalmente determinado por los límites

dentro de los cuales es económicamente rentable para una empresa, comercializar o distribuir bienes y/o servicios.

Considerando estos dos puntos de vista, De Juan Vigaray (1998) conceptualiza al área comercial como “una zona en la que se pueden abrir puntos de venta porque cuenta con clientes suficientes para la viabilidad del proyecto, y porque éstos, además, están atraídos por los establecimientos allí localizados para satisfacer sus necesidades”.

El flujo de gasto comercializable que se origina, produce interacciones que conectan distintas zonas geográficas, generando procesos de atracción comercial cuyo análisis resulta de alto interés.

El eje del estudio del comportamiento espacial de compra es conocer qué factores afectan las decisiones de compra de los consumidores, generando procesos de movilidad hacia ciertas áreas comerciales y originando un ordenamiento particular de las actividades económicas en el territorio, con el propósito de determinar si tales pautas de comportamiento llegan a constituir leyes de comportamiento espacial.

En principio puede pensarse que el desplazamiento de compra se produce cuando el consumidor no encuentra en su lugar de origen una oferta comercial adecuada para obtener los productos objeto de la compra. Por tanto el desencadenante de estos desplazamientos es la no existencia de comercios que “lo satisfagan”.

Sin embargo, muchas veces los consumidores de determinadas ciudades o municipios se desplazan a comprar productos fuera de su lugar de origen a pesar de que exista una oferta comercial adecuada en el lugar. Esto tiene estrecha relación con dos aspectos fundamentales: el tipo de bienes

objeto de la compra y el perfil de los consumidores –características sociodemográficas, estilo de vida y actitudes respecto al comercio local, definen perfiles diferentes, más o menos predispuestos a efectuar desplazamientos de compra-. Se puede decir que el consumidor busca obtener una rentabilidad al adquirir los distintos bienes o servicios:

$\text{Rentabilidad para el consumidor} = \frac{\text{Utilidad brindada por el producto}}{\text{Esfuerzo desarrollado en su adquisición}}$
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La rentabilidad viene definida por Muñoz (1987), como una relación entre la utilidad que brinda el producto ofertado y el esfuerzo que el consumidor desarrolla en su compra. “El consumidor aumentará su rentabilidad cuando incremente su utilidad en la compra de bienes o disminuya su esfuerzo de compra o cuando concurren ambas circunstancias. Se entiende que la utilidad son las satisfacciones obtenidas por el consumidor en la compra del producto mientras que el esfuerzo se refiere tanto a dimensiones económicas (precio, costo de desplazamiento, etc.) como no monetarias (tiempo de desplazamiento, de espera, de búsqueda de información) que desarrolla el consumidor para la adquisición de los bienes” (Medina Orta, 1997: 37).

A modo de síntesis, teniendo en cuenta el tipo de bien, la frecuencia de compra, el perfil del consumidor y la rentabilidad esperada, se generan procesos de compra intraurbanos y procesos de compra interurbanos. La diferencia entre una y otra radica en la elección que hace el consumidor de comprar en su ciudad o en otra. En el proceso de compra intraurbano el consumidor elige y selecciona los establecimientos y fideliza sus compras en su mercado local de referencia. En el segundo caso, el consumidor reside, por lo general, en una ciudad pequeña (normalmente un municipio pequeño) y elige y selecciona otra ciudad de mayor tamaño

para realizar parte o el total de sus compras (Medina Orta, 1997).

### **Compra Interurbana**

La tendencia a desplazarse para la compra de bienes o servicios, ya sea dentro de una misma zona comercial o bien en otras áreas o subáreas, ha ido en incremento debido a diversos factores vinculados a la mejora en los sistemas de transporte e infraestructura como así también a la mayor importancia que ha tomado la afectación de ingreso discrecional para las actividades lúdicas y de ocio en general.

Desde un enfoque económico tradicional se considera que los consumidores se comportan de manera racional al hacer efectiva la compra de bienes y servicios, sin tener en cuenta los aspectos psicológicos y sociológicos del individuo o el territorio específico en el que se efectivizan las compras.

Sin embargo, desde la Sociología, la Psicología y el Marketing se incorporan elementos vinculados a comprender los comportamientos agregados de la sociedad y las razones que llevan a una persona a adquirir un bien determinado. Asimismo, los economistas regionales y urbanos han incorporado componentes espaciales a los modelos tradicionales de comportamiento del consumidor, dando origen al estudio sobre áreas o centros comerciales. Con esta mirada macroeconómica, la unidad de análisis son las áreas comerciales y el estudio es de utilidad para la planificación de la oferta minorista en cada ámbito geográfico por parte de los gobiernos municipales y para entender el comportamiento especial de compra de una determinada población, ya sea en sus desplazamientos intra o interurbanos. Es preciso tener en cuenta que esta movilidad de los consumidores tiene consecuencias económicas y sociales, dado que el gasto comercializable que se desplaza

hacia otras zonas, áreas o ciudades incide en forma directa en los ingresos del comercio minorista del área de origen del consumidor, impactando en la estructura comercial tanto en términos de rentabilidad como de empleo.

“Cuando los consumidores perciben que los componentes de la oferta comercial de los establecimientos no satisfacen sus necesidades entonces pueden considerar comprar fuera de su entorno geográfico” (Cruz y Mujica, 1987), produciéndose desplazamientos de compra dentro de la ciudad, de unas áreas a otras, como en contextos interurbanos. En este último caso surgen procesos de compra interurbana, cuyo análisis se enfoca en estudiar los factores que permitan comprender cómo el consumidor de un municipio –normalmente pequeño– selecciona otro de mayor tamaño para realizar parte o la totalidad de sus compras.

Al momento de definir el concepto de comprador interurbano existen propuestas de autores, que pueden ser categorizadas según la variable central que utilizan para la conceptualización. Un grupo de autores entre los que se encuentran Darden y Perrault (1976), Guy (1990) y Herrmann y Beik (1968), centran la definición de comprador interurbano teniendo en cuenta que se haya realizado una compra fuera del municipio en un período de tiempo dado: el último año, los últimos dos años, los últimos seis meses. Otros autores, tales como Reynolds y Darden (1972), Hawes y Lumpkin (1984), plantean como relevante para definir al comprador interurbano, considerar la frecuencia de compra y distinguen entre no compradores, compradores ocasionales y compradores frecuentes.

Medina Orta (1998a) propone un modelo general de patronazgo interurbano que plantea un marco de análisis con variables



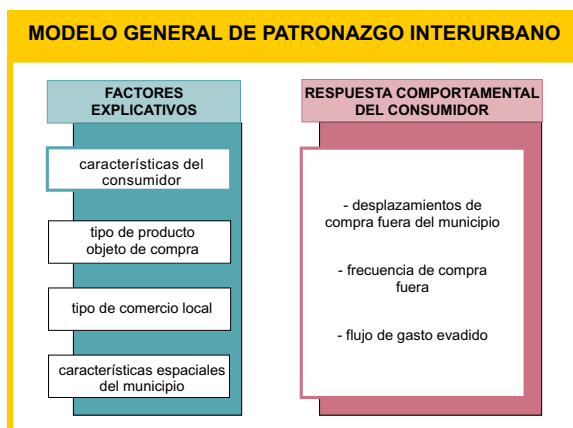


Fig. 01. Los hábitos de compra del comprador interurbano español. Fuente: Medina Orla (2008), Revista Distribución y Consumo N° 42

explicativas y su influencia en la respuesta de comportamiento del consumidor, según se resume en el *gráfico 1*.

El modelo relaciona cuatro grupos de factores explicativos con diversos tipos de comportamientos del consumidor interurbano: decisión de compra fuera del municipio, frecuencia de compra y flujo de gasto evadido. Los factores influyentes están vinculados entre sí y juegan en forma conjunta en la decisión del comprador cuando decide trasladarse y comprar fuera de su lugar de residencia.

Así, se estableció, en esta primera etapa, los objetivos de establecer un marco de análisis para entender la dimensión espacial del comportamiento del consumidor interurbano y delimitación del área de atracción de Santa Fe y las condiciones en las que tienen lugar los flujos de gasto comercializable de los municipios bajo estudio. En tanto que, el principio metodológico toma como base un estudio descriptivo transversal que comprende la elaboración de un marco teórico destinado a situar el problema de investigación dentro del conjunto de conocimientos sobre atracción comercial y compra interurbana. y la aplicación de los modelos específicos de Reilly para el área comercial de Santa Fe.

## La delimitación del área comercial de

## la ciudad de Santa Fe: primeros resultados

El proceso de determinación de las áreas comerciales en que se puede dividir un territorio comprende, según Tagliacarne (1973) y Serrano (1990), las siguientes fases:

- a) Determinar los centros de atracción comercial, correspondientes a poblaciones importantes, dotadas de infraestructura comercial, que ofrecen productos de diferentes calidades y precios, y tienen establecimientos especializados en artículos no comunes;
- b) Delimitar teóricamente las áreas de atracción comercial a través, fundamentalmente, de modelos basados en las teorías del lugar central y general de interacción;
- c) Contrastar y rectificar, en su caso, los resultados obtenidos en las fases anteriores, por medio de encuestas dirigidas a los propios compradores o a otros informantes, sobre el comportamiento espacial de compra.

Tomando como caso de estudio la ciudad de Santa Fe, el proceso de delimitación del territorio abarca:

### a) Delimitación teórica:

Los métodos teóricos corresponden a modelos gravitacionales deterministas y



Fig. 02. Límites tóricos del área comercial de Santa Fe

estocásticos, basados fundamentalmente en dos tipos de variables: de atracción y de disuasión, que fomentan y dificultan, respectivamente, los desplazamientos de los compradores a los centros comerciales (Craig, Ghosh y Mc Lafferty, 1984; Casares y Rebollo, 2000). Dentro de éstos destacan la ley de gravitación del comercio al por menor desarrollada por Reilly (1931) y la derivación de ésta realizada por Converse (1949) como modelos gravitacionales deterministas y, el modelo de Huff (1962) de tipo probabilista.

En función de lo analizado, se ha considerado pertinente aplicar los Modelos de Reilly y de Converse, tomando a la ciudad de Santa Fe como cabecera de área y las localidades señaladas como subáreas atraídas por la misma, actuando como sus límites.

Con el objetivo de obtener las unidades de estudio para la posterior realización del trabajo de campo sobre los flujos de compra, se aplicó la formulación de Converse (1949), derivada de la ley de gravitación del comercio al por menor desarrollada por Reilly (1931), conocida como el punto de ruptura o equitracción (DA-C). Esta ley trata de establecer un punto de indiferencia para los consumidores entre dos ciudades y proporciona la distancia desde un punto de indiferencia a la ciudad A, es

decir proporciona los límites teóricos del área comercial.

#### b) Delimitación empírica:

Para determinar los límites del área comercial de una determinada zona geográfica, pueden aplicarse métodos empíricos, muy relacionados con la comprensión del proceso de decisión de compra del consumidor.

El procedimiento a seguir es el inverso al planteado a nivel teórico: primero hay que conocer el comportamiento real de los consumidores para estimar luego los factores o variables que lo determinan, a través de encuestas sobre hábitos de compra e importancia de los flujos de gasto, dirigidas a los consumidores o a conocedores de los hábitos de compra de los habitantes de una localidad, siendo habitual utilizar encuestas a expertos para delimitar áreas comerciales en un entorno regional o nacional (Casares y Rebollo, 2000).

#### Aplicación de los modelos deterministas para la delimitación del área comercial de la ciudad de Santa Fe

1. Se aplicó el modelo *Reilly*, la ley de atracción del comercio minorista, al área comercial de Santa Fe considerando a la ciudad de Rafaela como parte de la gravitatoria de la zona comercial. Así, los resultados son los siguientes:

Esperanza (Santa Fe) está aproximadamente a 40 km de la ciudad de Santa Fe (ciudad A) y a 60 km de Rafaela (ciudad B). Santa Fe tiene una población de aproximadamente 400.000 habitantes, mientras que Rafaela tiene 100.000., el modelo de Reilly predice que los clientes que viven en Esperanza gastan aproximadamente \$9,00 en Santa Fe y solamente \$1,00 en Rafaela.

2. Se aplicó la derivación de Converse, donde se puede calcular la influencia de dos ciudades o centros comerciales sobre las poblaciones que se encuentran entre ambas y determinar un punto de indiferencia para los consumidores de dichas localidades. En base a las fórmulas estudiadas, se procede a su aplicación al caso de Santa Fe para cada uno de los límites:

#### *Oeste*

Una ciudad como Santa Fe con una población de 400.000 habitantes atraería a gente desde una distancia 2 veces mayor que a la ciudad de Rafaela con 100.000 habitantes. Si las ciudades están separadas por 100 kilómetros, el punto de indiferencia para la ciudad más grande es de 67 kilómetros y para la ciudad más pequeña es de 33 kilómetros.

#### *Sur*

La ciudad como Rosario con una población de 1.000.000 habitantes atraería gente desde una distancia casi 2 veces mayor que a la ciudad de Santa Fe con 400.000 habitantes. Como las ciudades están separadas por 170 kilómetros, el punto de indiferencia para la ciudad más grande es de 104 kilómetros y para la ciudad más pequeña es de 66 kilómetros.

#### *Norte*

La ciudad como Santa Fe con una población de 400.000 habitantes atraería a gente desde una distancia 2 veces mayor que el conglomerado urbano conformado por Reconquista-Avellaneda con 100.000 habitantes. Si las ciudades están separadas por 325 kilómetros, el punto de indi-

ferencia para la ciudad más grande es de 217 kilómetros y para las segundas, de 118 kilómetros.

#### *Este*

Con la aplicación estricta de la fórmula, Santa Fe con una población de 400.000 habitantes atraería a consumidores desde una distancia muy similar a la ciudad de Paraná con 270.000 habitantes. Como las mismas están separadas por 25 kilómetros, el punto de indiferencia para la ciudad de Santa Fe sería de 14 kilómetros y para la ciudad de Paraná, de 11 kilómetros.

Si bien a nivel teórico es posible aplicar la derivación de Converse como se realizó en los casos anteriores, se considera que carece de sentido este punto de ruptura dado que ambas ciudades constituyen un área metropolitana con "doble cabecera" atendiendo al enfoque planteado en esta publicación.

Un segundo aporte de Converse (1949) es la definición de la fórmula que permite predecir la proporción de las compras de una ciudad (B) que son captadas por ella misma, realizándose por tanto en sus establecimientos y la proporción de esas compras que escapan de dicha población y se realizan en una ciudad distinta (A). A partir del estudio del comportamiento de compra de los consumidores de más de 100 núcleos poblacionales y aplicando la ley de Reilly, una vez conocidos  $V_a$ ,  $V_b$ ,  $P_a$  y  $P_b$ , se resuelve dicha ecuación, siendo la incógnita  $d$ . De esta manera, se demuestra que la distancia entre ambas ciudades alcanza habitualmente valores próximos a 4, definiéndose éste como el factor inercia-distancia<sup>1</sup>.

Ejemplos numéricos:

a) La ciudad de Santa Fe cuenta con una población cercana a 400.000 habitantes, en tanto que Rafaela ronda los 100.000 habitantes, siendo la distancia entre

1- El factor se supone 4 cuando la unidad de medida de la distancia son millas, si se transformase a kilómetros debería ser 7

ambas de 100 km. Aplicando la fórmula anterior, se obtiene: 0,02; este resultado indica que por cada \$1,00 que se gasta en Rafaela, solamente \$0,02 se realizan en Santa Fe.

b) La ciudad de Santa Fe cuenta con una población cercana a 400.000 habitantes, en tanto que Paraná ronda los 270.000 habitantes, siendo la distancia entre ambas de 25 km. Aplicando la fórmula, se obtiene: 0,12; este resultado nos indica que por cada \$1,00 que se gasta en Paraná \$ 0,12 se realizan en Santa Fe. Sin embargo, la conformación de un área metropolitana limita la validez en la aplicación de esta fórmula.

Conviene aclarar que si la localidad B estuviese influida por dos ciudades, A y D, en lugar de una sola, A, el factor de inercia sería 8. En general, dicho factor es múltiplo del número de zonas de atracción a que está expuesto el núcleo urbano B (Converse, 1949).

Ejemplos numéricos:

a) La ciudad de Santa Fe cuenta con una población cercana a 400.000 habitantes, en tanto que Esperanza ronda los 40.000 habitantes, siendo la distancia entre ambas de 40 km. Considerando la influencia que puede tener Rafaela sobre esta última, se aplica la fórmula se obtiene: 0,40; este resultado indica que, por cada \$1,00 que se gasta en la ciudad de Esperanza, \$0,40 se realizan en Santa Fe.

b) La ciudad de Santa Fe cuenta con una población cercana a 400.000 habitantes, en tanto que San Justo ronda los 24.000 habitantes, siendo la distancia entre ambas de 100 km. Aplicando la fórmula anterior pero considerando que la localidad más pequeña también puede estar influenciada por el conglomerado urbano Reconquista-Avellaneda, obtenemos: 0,11; este resultado indica que por cada

\$1,00 que se gasta en San Justo, \$0,11.- se realizan en Santa Fe.

c) Considerando el caso de la localidad de Arocena cuya población ronda los 2.000 habitantes y que está influenciada por las ciudades de Santa Fe y Rosario, aplicando la fórmula se obtiene: 3,94 este resultado indica que por cada \$1,00 que se gasta en Arocena, casi \$ 4.- se realizan en Santa Fe.

En síntesis, con el objetivo de obtener las unidades de estudio para la posterior realización del trabajo de campo sobre los flujos de compra, se aplicó la formulación de Converse (1949), derivada de la ley de gravitación del comercio al por menor desarrollada por Reilly (1931), conocida como el punto de ruptura o equitracción (DA-C). Esta ley trata de establecer un punto de indiferencia para los consumidores entre dos ciudades y proporciona la distancia desde un punto de indiferencia a la ciudad A, es decir proporciona los límites teóricos del área comercial.

Con la aplicación estricta de las fórmulas, el punto de indiferencia se calculó entre Santa Fe y las ciudades de mayor población, por el este respecto a la ciudad de Paraná (270.000 habitantes), capital de la Provincia de Entre Ríos; por el norte, las ciudades de Reconquista-Avellaneda (100.000 habitantes); por el oeste, la ciudad de Rafaela (100.000 habitantes) y, por el sur, respecto de la ciudad de Rosario (1.000.000 habitantes).

Considerando que la población de la ciudad de Santa Fe corresponde a 400.000 habitantes y que su distancia por carretera a la ciudad de Paraná alcanza los 25 km. se determinó que el punto de indiferencia hacia el este se ubica a 14 km de Santa Fe (comuna de San José de Rincón)<sup>2</sup>; hacia el oeste, 67 km (Humboldt); hacia el norte, 217 km. (Calchaquí) y por el sur a 66 km. de esta ciudad (Arocena).



Fig. 03. Límites tóricos del área comercial de Santa Fe

### Consideraciones finales

En la distribución comercial, el proceso de aglomeración de la oferta minorista da lugar a la configuración de distintas zonas comerciales en un determinado territorio, en tanto que, el proceso de formación de preferencias de los consumidores se concreta en la atracción que ejerce cada zona comercial sobre ellos.

La elección de un método para analizar los fenómenos de atracción comercial y determinar las áreas correspondientes no es una tarea sencilla. Cada modelo presenta sus aportes teóricos y posibilidades de aplicación a situaciones concretas y es imposible elegir un modelo como ideal y válido para aplicar a todos los casos. La característica de aplicabilidad a un espacio y a un tiempo determinado, es una particularidad propia de los datos espaciales, y por tanto parece más adecuado plantear que existen modelos más o menos apropiados que otros, según la realidad que se va a estudiar.

Trespalcios (1988) sostiene que, para analizar en profundidad la atracción comercial de un área determinada, es necesario realizar un estudio empírico sobre el comportamiento de elección de los comercios y los hábitos de compra. En tanto que, De Juan Vigaray (1998), los describe como "encuestas sobre los hábitos de

compra y la importancia de los flujos de gastos correspondientes, dirigidas a los propios consumidores o a conocedores de los hábitos de compra de los habitantes de una localidad".

En definitiva, el carácter determinista de los modelos teóricos utilizados en este trabajo aconseja ampliar la investigación empírica más allá de los límites señalados por aquellos, lo cual motiva estudiar el comportamiento de compra interurbana y los flujos comerciales en la totalidad de las localidades. De esta manera, a partir de la información resultante del trabajo de campo, se podrá determinar la amplitud del área comercial de Santa Fe ya que, tal como sostiene Trespalcios (1988), parece ser la única vía para definir con detalle las atracciones comerciales de cada área en particular y reflejarlo a partir de la construcción de un modelo de patronazgo interurbano.

### BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO RIVAS J. (2004): *Comportamiento del Consumidor*, 5ta edición.
- BUCKLIN L. (1971): "Retail Gravity Models and Consumer Choice: A Theoretical and Empirical Critique", *Economic Geography*, Vol. 46.
- BRUNNER J.A., MASON J.L. (1968): "The Influence of Driving upon Shopping Center Preference", *Journal of Marketing*, Vol.

- 32, n° 2.
- CASARES, BRIZ, REBOLLO, MUÑOZ (1987): *La economía de la distribución comercial*. Ariel Economía, Barcelona.
- CHASCO IRIGOYEN M. (1997): *Modelos de determinación de áreas de mercado del comercio al por menor*. Instituto Laurence Klein. Documentoe 97/3. Madrid.
- CONVERSE D. (1949): "New laws of retail gravitation" en *Journal of Marketing*, Vol 14.
- CONVERSE D. (1943): "Study of retail trade areas" en *University of Illinois Bulletin*, Vol. 41.
- CHRISTALLER W. (1966): *Central places in Southern Germany*. Traducido por BASKIN C.W., Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, Nueva Jersey.
- DE JUAN VIGARAY M. (1998): *La atracción que ejercen los centros comerciales sobre los consumidores*. Publicaciones Universidad de Alicante, Murcia.
- FOTTERINGHAM A. S. (1983): "A new set of spatial interaction models: the teory of competing destination" en *Enviroment and planning*.
- FOTHERINGHAM A. S. (2000): "Spatial Multicriteria Decision Making and Analysis: A Geographic Information Sciences Approach" en *Urban Studies* 37.
- FRASQUET DELTORO M. (2000): *Centros comerciales. Gestión y competitividad*. Generalitat de Valencia, Valencia.
- GARCÍA LAHIGUERA F. (1987): "Las áreas españolas de gravitación comercial" en *Información comercial española*.
- GIST R. (1971): *Mercadotecnia. Introducción y principios*. Interamericana, México.
- HAWES J., LUMPKIN J. (1984): "Understanding the Outshopper", *Journal of the Academy of Marketing Science*.
- HUFF D.(1964): "Defining and stimating trading area" en *Journal of Marketing*.
- HUFF D. (1963): "A Probabilistic Analysis of Shopping Center Trade Areas", *Land Economics*, Vol. 39.
- KOSIAK, SANCHEZ, SANCHEZ ROSSI, ALE-SANDRIA, ETCHEVARRÍA (2006): *Atracción comercial. El caso de los centros comerciales de Santa Fe*, Ediciones UNL, Santa Fe.
- LOSCH A. (1954): *The economics of location*, traducido por WOGLOM W. , STOLPER F., Yale University Press, New Haven.
- Mc FADDEN D. (1974): "Conditional logit analysis of qualitative choice behavior", en ZAREMBKA P. (editor, 1974): *Frontiers in Econometrics*, Academic Press, N. York.
- McKAY D., OLSHANSKY R., SENTELL G.(1986): "Cognitive Maps and Spatial Behavior of Consumers", en *Geographical Analysis*, Vol. 7, n° 1.
- MAYO E., JARVIS J., XANDER J. (1988): "Beyond the Gravity Model", en *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 16, n° 3 y 4.
- MEDINA ORTA O. (1997): *El proceso de selección Centros de compra interurbanos del consumidor español*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.1997.
- MEDINA ORTA O (1998): "Los hábitos de compra del comprador interurbano español" en *Distribución y Consumo*.
- MUÑOZ P. (1987): "Decisiones de localización de establecimientos minoristas" en Casares, J. y otros (1987): *La economía de la distribución comercial*. Ariel. Barcelona.
- ORTEGA MARTÍNEZ E. (1990): *Manual de Investigación Comercial*, Pirámide, Madrid.
- REILLY W. (1931): *The law of retail gravitation*, W.J. Reilly Inc. New York.
- SANTESMASES MESTRE, SANCHEZ, KO-SIAK (2004): *Marketing: conceptos y estrategias*. Pirámide, 2ª edición, Madrid.
- STERN L., EL-ANSARY I (1992): *Marketing channels*. Prentice Hal, New Jersey.
- TAGLICAME G. (1973): *Técnica y práctica de las investigaciones de mercado*, Ariel, Barcelona.
- TRESPALACIOS J. (1988): *Revisión Teórica y Aplicaciones en torno a los Centros y Areas de Mercado*, Ed. Esic-Market, n° 61.
- WEE HUNG L. (1978): "Modification of Reillys Law of Retail Gravitation in Forecasting Demand for Housing Units", *Cost Engineering*.

## La vivienda social en la construcción urbana: tipos y manifestaciones en el AMSFP

---

### Resumen

La vivienda social y su implantación urbana configuran distintos modos de producción de ciudad y evidencia el accionar de actores y políticas habitacionales diversas. El artículo persigue el objetivo de evidenciar modelos y estrategias de intervención en torno a la vivienda social, que a lo largo del tiempo se plasmaron en el territorio del área metropolitana Santa Fe Paraná.

**Palabras clave:** vivienda social / tipos arquitectónicos / modelos urbanos / políticas habitacionales

### Introducción

La vivienda social ha configurado históricamente nuestro tipo de ciudades, evidenciando significativas relaciones entre políticas habitacionales y materialización arquitectónica, permitiendo la indagación en torno a los desplazamientos entre acciones y actores protagónicos en la definición del acceso a la ciudad.

El objetivo del presente escrito es indagar en torno a los distintos modos de producción de vivienda social y su particular rol en la construcción de la ciudad, atendiendo tanto a la definición de políticas habitacionales estatales como al rol de la producción social del hábitat, con el objeto de reconocer elementos factibles de ser incorporados al abordaje proyectual de la problemática en la actualidad. Presupo-

nemos en este sentido, la existencia de estrategias coincidentes en las ciudades cabecera del área metropolitana, que una lectura comparada –o complementaria– de la problemática y su abordaje, permitiría desentrañar.

En el ámbito territorial se pretende reconocer, visualizando las distintas manifestaciones habitacionales reconocibles en el proceso de crecimiento urbano de sus localidades, en el del Área Metropolitana Santa Fe Paraná, cuya particular configuración reviste, para el caso de la vivienda, una serie de condicionantes derivadas de su localización, y por lo tanto, de su condición de riesgo. En este sentido, determinadas actuaciones devienen del específico desarrollo de programas habitacionales que se relacionan directa o indirectamente con la ocurrencia de desastres –o con la vulnerabilidad territorial– y que han llevado, en fecha relativamente reciente, a la necesidad de considerar la resolución de la problemática habitacional en clave metropolitana, superadora de la mirada fragmentada o particularizada de cada localidad.

El período abordado reconoce sus inicios en torno a los años 30, cuando se evidencia más explícitamente la necesidad de abordaje de la problemática habitacional, coincidiendo asimismo con el momento

de implantación de las primeras villas o asentamientos informales que masivamente se reproducían en torno a las grandes ciudades del país. Este momento se visualiza incipientemente en Santa Fe y Paraná, continuándose con mayor fuerza en torno a la década del 40-50 cuando las políticas habitacionales impulsadas por los dos primeros gobiernos de Perón recalcan en el territorio de ambas ciudades. Los momentos posteriores a la fuerte intervención estatal de mediados de siglo, registran procesos y búsquedas proyectuales diversas (Bagnera, 2008). Posteriormente, el accionar en términos habitacionales en el marco local, tiene otro momento destacado en torno a la década de los sesenta, cuando se conforman los primeros organismos provinciales con responsabilidad en el tema (Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda, en Entre Ríos en 1958; Instituto Provincial de la Vivienda -Santa Fe, 1961-, transformado en 1971 en Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo). Posteriormente, la implementación del FONAVI (Fondo Nacional para la Vivienda) a partir del año 1972, orientó el accionar en torno a la vivienda durante la dictadura y el retorno democrático. En el año 2004 se inaugura el proceso que conforma el cierre del período abordado por el proyecto y que se extiende hasta la actualidad, con las políticas habitacionales generadas por el gobierno nacional en el marco de los Programas Federales de Vivienda, de fuerte impacto local y metropolitano (Bagnera y otros, 2010).

### 1. Políticas: vivienda y ciudad

Desde los procesos o modelos urbanos que configura la vivienda social, se reconocen búsquedas que evidencian este inescindible vínculo entre la construcción física y social de ciudad que se expresa con notoria evidencia en la resolución de la vivienda popular (Yujnovsky, 1984; Fernández Wagner, 1999; Ballent, 2005). En este

sentido se reconoce a la vivienda como una “solución social de habitabilidad, esto es, un soporte tecnológico habitable inserto en un contexto de agrupación social dado en un asentamiento humano, caracterizado por un cierto desarrollo histórico cultural. Por lo tanto, el concepto ‘vivienda’ conlleva el de pertenencia a una cierta estructura de asentamiento, con un grado de infraestructura y equipamiento, una condición de ‘urbanidad’ y una cierta tradición habitativa histórico cultural local o regional” (Fernández - Allen, 1997).

La vivienda social es generada mayoritariamente por el Estado en sus diversas administraciones -nacional, provincial y municipal- pero también es promovida por el accionar de organizaciones de la sociedad civil -cooperativas, empresariales, sindicales, etc.-.

Cada una de estas acciones, da cuenta de modelos urbanos diferenciados pero en todos los casos, de gran impacto en la construcción de la ciudad y en su crecimiento futuro. Las tradicionales configuraciones de baja densidad a la manera de una reinterpretada ciudad jardín o los modelos de mayor densidad o concentración vertical, así como los de sesgo intermedio, caracterizan el panorama hasta mediados del siglo XX, materializando respuestas vinculadas por lo general a acciones inclusivas en la ciudad (Bagnera, 2008). Dichas acciones, que movilizaban una intervención intersticial en tejido preexistente, se tornan cada vez más diferenciadas y autónomas hacia los años ‘60, configurando los enclaves periféricos o localizados en los bordes urbanos, propios de los años ‘70 y parte de los ‘80, cuya contundente definición e inserción urbana se ve propiciada por su desarrollo en el marco de períodos dictatoriales (Bagnera y otros, 2010).

Del mismo modo, la ausencia o desequilibrado desarrollo de las políticas habitacionales que no incorporan a los sectores



sociales de menores recursos, impactan notoriamente en lo urbano, definiendo y consolidando una ciudad informal, asociada a la precariedad urbana y habitacional (Hardoy, 1987; Clichevsky, 1997; Fernández Wagner, 2000). Estas situaciones se vuelven particularmente evidentes conjugadas con el desarrollo de políticas neoliberales que se consolidan en el país a partir de 1976, y que impactan en el desarrollo y crecimiento de dicha ciudad informal, protagonizada por procesos de autoconstrucción (y autourbanización) en situaciones de extrema precariedad urbana. “El fin del estado benefactor, provoca un paulatino abandono del principio de responsabilidad social de lo público hacia el problema habitacional, construido como resultado de casi un siglo de lucha social” (Fernández Wagner, 2004:8).

Sin embargo, y atendiendo al planteo de Rodulfo: “las modalidades de gestión pública también definen por acción u omisión las conductas y decisiones en el acceso a la vivienda y a la ciudad: el hacer (...) el no hacer (...) el dejar hacer” (Rodulfo, 2008a:3). Las modalidades habituales de intervención en materia habitacional (con lógicas cerradas, excluyentes, implantadas desde la ausencia de reconocimiento de las formas de producción social de los sectores populares, etc.), coexiste con la ausencia de intervención en el marco de relaciones preestablecidas y de conveniente manejo clientelar, así como el consecuente ejercicio social de resolución de necesidades con precarios recursos y estrategias. “La intervención pública, sumada al juego de los actores urbanos incide por acción u omisión modelando las conductas y decisiones de los pobladores urbanos en el acceso a la vivienda y a la ciudad con activa expresión en los cambios del patrón de asentamiento residencial. El “dejar hacer” ha modelado conductas y modalidades de inserción que van acumulándose y demandando

respuestas creando una agenda activa de situaciones inducidas. El Estado genera sus propios problemas” (Rodulfo, 2008b:2).

El debilitamiento o fin de los sistemas nacionales de provisión habitacional, que estaba centrado en el financiamiento de la oferta, es reemplazado por el neoliberalismo en los noventa, por el financiamiento de la demanda. Los promotores serán los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID), promoviendo un rol del estado como “facilitador” del mercado. La resolución al problema de la vivienda, se dará mediante la expansión del mercado de hipotecas, destinados a sectores medios. Esta acción pública, exclusivamente centrada en la dotación de viviendas, en nuevo suelo de las periferias, no aporta a la construcción de la ciudad, que en mucho contribuyen al incremento de la segregación residencial y a generar una ciudad más fragmentada y caótica, pero sobre todo, más desigual.

## 2. La vivienda social y los modelos de ciudad

El Bajo el contexto anterior se propuso una primera aproximación -a manera de indagación preliminar o verificación in situ- en torno a las diversas experiencias de vivienda social reconocidas en el territorio del AMSFP durante el período considerado. Atendiendo asimismo a indagaciones precedentes<sup>1</sup>, la exploración inicial partía de la presunción del reconocimiento de una serie de tipos arquitectónicos reproducidos en el territorio, así como la posibilidad de inferir en ellos y su implantación urbana, determinadas ideas o modelos de ciudad.

La vivienda colectiva, generada a partir de tipos tales como la placa, la torre, el bloque, o incluso con la combinación de las mencionadas tipologías, permite reconocer las ideas de ciudad y los modelos

1- PCI AECI (Programa de Cooperación Interuniversitaria España-Iberoamérica. Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006-07): *La arquitectura moderna: el abordaje de la vivienda social. Una mirada comparada de la producción argentina y catalana (1930-70). Proyecto conjunto de investigación entre la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Politécnica de Cataluña y dirigido por la Dra. Arq. T. Rovira. Responsable institucional FADU UNL: Arq. P.Bagnera (FADU UNL). Barcelona - Santa Fe. Parte de los resultados del proyecto, se compendian en la publicación: Bagnera Paola (comp., 2008): *Vivienda Social y Arquitectura Moderna: Argentina y Cataluña (1930-1970)*, Ediciones UNL, Santa Fe.*



Fig. 01. Villa Bancaria Evita, Santa Fe (Vivienda Social y Ciudad, 2010)



Fig. 02: Plan Federal de Construcción Viviendas (Vivienda Social y Ciudad, 2008)

de intervención vigentes casi a lo largo de todo el siglo: la ciudad jardín, la ciudad concentrada o los modelos intermedios, diferenciando además estructuras de organización con planteos abiertos, cerrados o lineales, así como la definición de nuevas tramas y tejidos urbanos a partir de la presencia de cada uno de estos tipos arquitectónicos específicos. Martí Aris (2000) propone una revisión crítica de la ciudad industrial que se evidencia en el ámbito europeo en dos modelos: el de la ciudad jardín y el de la ciudad concentrada. En las primeras propuestas generadas por los arquitectos modernos puede reconocerse la consolidación de ambos planteos, así como la confluencia de éstos en la definición de “modelos intermedios”. Siguiendo dicha clasificación o modelo de análisis, pudimos también –en las investigaciones precedentes mencionadas– reconocer en el caso argentino la aparición y consolidación de modelos semejantes, reinterpretados, resignificados y seleccionados en una clara adaptación al caso local. Con una similar presunción se aborda el reconocimiento preliminar del caso metropolitano Santa Fe-Paraná.

Si atendemos en primer término, a la persistencia de la idea de **ciudad jardín** a partir de su origen decimonónico (Howard, 1890), vale mencionar que en el caso argentino, cuando se hace referen-

cia al mismo, se considera en el marco de un proceso de selección y resignificación del modelo, que reproduce una idea de áreas residenciales de baja densidad, con un predominio de espacios verdes, sobre todo a partir de parcelas únicas de amplias superficies, trazados irregulares, etc. Estos rasgos esenciales de la genéricamente denominada “idea de ciudad jardín”, mantiene sus rasgos esenciales en las propuestas habitacionales públicas durante la casi totalidad del siglo XX y persiste hasta la actualidad, modificándose y complejizándose, sobre todo con la gradual pérdida de aquellos rasgos pintorescos que por lo general caracterizan las implantaciones arquitectónicas del modelo, siendo reemplazados por nuevas tipologías y resoluciones formales. En primer lugar, la idea de ciudad jardín, no se materializa inicialmente a partir de la lógica de enclave suburbano, sino como la materialización de un tejido diferenciado en áreas por lo general consolidadas o en consolidación. De este modo, podemos reconocer ciertos sectores intersticiales que, distinguiéndose del tejido circundante, reproducen una idea de ciudad de baja densidad pero de marcada intencionalidad de consolidación del manzanero urbano.

Esta lógica, propia de las intervenciones de mediados de siglo XX, se modifica hacia el final del siglo, cuando la vivienda in-



Fig. 03. Barrio Rocamora, Paraná (Vivienda Social y Ciudad, 2009)



Fig. 04: Las Flores, Santa Fe (Vivienda Social y Ciudad, 2009)

dividual pasa a configurar áreas periféricas de las ciudades cabeceras, así como —en un rasgo propio de las políticas descentralizadas de los años 90— de las pequeñas localidades que conforman el área conurbada. La escala de las operaciones, sin embargo, no implicaba una modificación o impacto sustancial en el modo de construcción de ciudad. Esto se modifica en los primeros años del siglo XXI, cuando el Plan Federal de Construcción de viviendas, elige este modelo urbano como esquema predominante para el desarrollo de sus intervenciones locales<sup>2</sup>.

**El modelo de ciudad concentrada**, definido a raíz de implantaciones de mayor densidad, tanto enfatizando un crecimiento compacto de alta densidad, como un gran bloque residencial continuo que plantea la resolución e inserción de la vivienda obrera en el tejido existente, o materializadas con tipologías de crecimiento vertical como la placa o la torre, entre otras<sup>3</sup>. Este modelo, se evidencia en las producciones generadas hasta la década del 70 en el ámbito local, adquiriendo también diferencias particulares de acuerdo a su datación y objetivos de implantación territorial. Las operatorias iniciales —en torno a la década del 50— fueron concebidas con la intención de suturar tejidos y promover la expansión urbana hacia determinadas áreas o arterias

significativas, mientras que a partir de los años 70-80, la lógica de intervención de alta densidad refirió a modelos más exacerbados, con la implantación periférica de grandes conjuntos de alta densidad y fuerte autonomía funcional y volumétrica, definiendo en ciertos casos grandes “enclaves” urbanos. En el particular caso de nuestras localidades, este modelo implicó muchas veces la creación de suelo urbano en áreas de borde, a los efectos de materializar estos emplazamientos.

Una suerte de **modelo concentrado o de alta densidad, pero con la particularidad de definirse en parcelas tradicionales** —es decir, sin modificar el patrón de asentamiento original sino actuando por sustitución en áreas centrales y pericentrales— se da con los edificios en altura que responden a la vivienda social generada por actores tales como organizaciones intermedias, mutuales, sindicatos, etc. Dichos actores, alternativamente generan intervenciones de baja y alta densidad de acuerdo a los intereses y objetivos de cada caso. Estas acciones son propias de las operatorias de la década del 90 y primeros años del siglo XXI, cuando la promoción de la intervención en vivienda social se concentra en la oferta a los sectores medios asalariados, atendiendo no solo a operaciones inmobiliarias vinculadas al acceso al suelo, sino también

2 - En este sentido, cabe mencionar que la implementación del PFV (Gobierno Nacional, 2004 a la actualidad) propone una serie de Programas que abarcan aristas diferenciadas de la problemática habitacional.

3- Resulta indudable que operatorias de esta naturaleza, se relacionan con modelos urbanos y tipos arquitectónicos que a lo largo del siglo XX se manifiestan internacionalmente y que encuentran su punto de partida en materializaciones tales como el planteo del hoff vienés, los modelos asociados a las propuestas corbusieranas o la idea de ciudad vertical de Hilberseimer, con sus evidentes y propios replanteos o selecciones locales.

a las expectativas diferenciadas del grupo destinatario, en términos de localización y materialización arquitectónica.

Por otra parte, el **modelo intermedio** se define a partir de la articulación de aspectos de los modelos precedentes, logrando una síntesis que refiere tanto la relación entre espacio construido- espacio libre, de acuerdo a las modalidades y elementos de la ciudad jardín, como a la implantación de tipologías arquitectónicas de residencia masiva, de media o alta densidad. Ciertas intervenciones de los años 60 y 70, e incluso algunas acciones de los años 80, refieren a este tipo de modelo, tal vez el de mayor difusión en las operatorias paranaenses de vivienda pública hacia estos años. El juego de una menor escala y la aparición volúmenes y tipos diversos insertos en grandes parcelas sin subdivisión, que revisten su propia lógica de organización, diferenciándose del tejido circundante, dan cuenta de un modo de aproximación habitual en ciertas áreas en nuestros escenarios urbanos.

En este contexto, también debería introducirse modelos diferenciados que obedezcan a una suerte de clasificación de **la ciudad informal**, en lo que atañe tanto a asentamientos ribereños o en lineales en áreas de borde, como a ocupaciones intersticiales en áreas pericentrales. Las localizaciones de estas áreas particularmente se resuelven en nuestras ciudades, asociadas a contextos de riesgo o vulnerabilidad hídrica. En el caso santafesino, la consolidación de áreas periféricas y suburbanas de baja cota y deficiente situación urbano ambiental, históricamente se vio impulsada por una serie de obras infraestructurales que actuaron como elementos de defensa hídrica, a la vez que propiciaron la expansión de la traza urbana. Por otra parte, la “línea” de la pobreza urbana se territorializa en el borde oeste santafesino, vinculado al sistema del río

Salado, revistiendo una larga datación, ya que se registran ocupaciones residenciales precarias hacia el oeste desde principios del siglo XX y que, con diversos “desplazamientos”, se evidencian hasta la actualidad. De este modo, el borde oeste -y posteriormente la zona norte y noroeste- se consolidaron como asentamientos precarios. En la actualidad, buena parte de los mismos, sobre todo aquellos de notoria antigüedad, no son asentamientos o “villas” sino que evidencian por lo general -y a pesar de las características de precariedad y marginalidad mencionadas, y la consecuente materialización a partir de instancias de autourbanización y autoconstrucción- una cierta continuidad física y social con los sectores urbanos próximos (verificables en la continuación del trazado, la modalidad de subdivisión e incorporación del agregado edilicio, las características del tejido, etc.). En el caso paranaense, se da un proceso similar, condicionado más fuertemente en términos de diferencia con el tejido colindante, a partir de la presencia de múltiples arroyos que surcan su territorio, espacios históricamente ocupados por sectores urbanos pobres.

Cada uno de los modelos urbanos reconocidos a partir de la producción de vivienda pública en el contexto del área metropolitana -tanto de operatorias gubernamentales, como acciones no gubernamentales, o la generada mediante producción social del hábitat- adquieren un rol significativo en términos del impacto urbano, dada la masividad de las propuestas y la extensión de los fragmentos involucrados. Esta indagación en torno a modos y modelos, se plantea atendiendo a la idea de Martí Aris, “la búsqueda de un nuevo equilibrio entre edificación y espacio libre se lleva a cabo a través de la crítica a la ciudad heredada y de una relectura, en clave conceptual, de la historia urbana, tratando de extraer de dicho análisis herramientas operativas

capaces de situar las soluciones propuestas al nivel y a la escala de los nuevos problemas” (Martí Aris, 2000:31). En este sentido, este impacto de la vivienda o el rol que asume en el proceso de crecimiento de cada una de las localidades, resulta significativo como herramienta operativa para considerar la intervención futura con relación a esas huellas estructurales previas. Del mismo modo, las intervenciones y las lecturas de sus procesos e impactos, contribuyen a superar la lógica fragmentaria de cada jurisdicción o localidad, contribuye a manifestar la necesidad de problematizar y abordar la configuración específica del área metropolitana.

### 3. La vivienda social y los tipos arquitectónicos

Los tipos arquitectónicos que definen cada una de estas aproximaciones urbanas a la vivienda social requieren asimismo de una mirada particular. El bloque, la plaza, la torre, la vivienda aislada, en forma combinada o individual, son los “objetos arquitectónicos”, que materializan cada uno de estos conjuntos y que en sus particularidades permiten inferir ciertas preocupaciones disciplinares o aspectos prioritarios a la hora de abordar y definir el proyecto de vivienda social. Asimismo la configuración arquitectónica es considerada en tanto materialización de diversos modos de construcción de ciudad y de determinados tejidos urbanos configurados a partir de su presencia. En este sentido, vale destacar las tipologías reconocidas en el contexto de estudio, divididas en términos generales en unidades individuales o unifamiliares, y colectivas<sup>4</sup>:

En principio, **la vivienda individual**, es una tipología cuya vigencia resulta ineludible en el período histórico abordado. Reconocible tanto a partir de iniciales planteos de la década del 40 y 50, se constituye en un símbolo prototípico de la intervención en la temática a partir de

los rasgos dominantes del chalet “californiano”. Se distinguen volumétricamente por la configuración de múltiples cuerpos y geometrías compleja; una tecnología tradicional de buena calidad; y un planteo tipológico básico: la “casa cajón”, ampliamente divulgada en las décadas posteriores tanto en propuestas habitacionales de gestión pública como en variantes auto-construidas y de gestión social del hábitat. En este sentido, vale destacar el origen proyectual de las mismas, ya que si bien se encontraban fuertemente orientadas por las oficinas técnicas nacionales (Ministerio de Obras Públicas), cada provincia proponía modificaciones o replanteos de acuerdo a sus particularidades locales y a partir del accionar de las Direcciones de Vivienda Popular en cada provincia<sup>5</sup> (Villa Bancaria Evita, Santa Fe, 1952 — Barrio San Martín, Paraná, 1950).

La vivienda individual de raigambre pintoresca, cedió su lógica compositiva en las décadas posteriores a variantes simplificadas en términos lingüísticos y espaciales, con búsquedas más vinculadas a la racionalidad moderna, evidenciando asimismo una fuerte preocupación por la definición urbana de su implantación. Al respecto, vale destacar intervenciones intersticiales y de pequeña escala, que sin embargo, evidencian una fuerte preocupación por la definición de una imagen urbana homogénea y a la vez con sutiles incorporaciones de diversidad (Viviendas Cáritas, Santa Fe, 1976).

La vivienda individual estuvo presente en las operatorias FONAVI desarrollada en torno a los años 80 y 90 en varias de las pequeñas comunas santafesinas y localidades entrerrianas, así como formó parte de la oferta realizada por las entidades intermedias que asumieron un rol protagónico al respecto en dicho momento (Paraná VII Barrio AATRA, Paraná, 1981; Lomas del Mirador II, Paraná, 1999; La

4- En este sentido, también se recurre a la recuperación tipológica reconocida en los trabajos precedentes mencionados en el apartado anterior. Esto parte de reconocer una matriz común en términos de preocupaciones proyectuales —verificables en el contexto local y en el nacional— tanto como de validar cierta aproximación centralizada a la temática (por parte del gobierno nacional y sus respectivas oficinas técnicas o subsidiarias provinciales) en gran parte del proceso histórico analizado.

5- Al respecto, vale destacar la serie de documentos analizados vinculados a los proyectos y licitaciones (Por ej. el Expte. 1679/1950 donde se deja constancia de las propuestas de 5 barrios a desarrollar en la provincia de Santa Fe, uno de los cuales atañe a la capital provincial, y las sugerencias proyectuales y vinculadas a la materialidad del prototipo evidenciadas por el Ministerio de Obras Públicas de la Nación).

Florida, S 1999). Asimismo en años recientes, la operatoria del Programa Federal en sus distintas variantes, como el accionar promovido por gremios y cooperativas, da cuenta de una nueva discusión en torno a la introducción tipológica de la vivienda individual y su resolución urbana y material (Federal Emergencia, Federal Construcción, etc.).

**El bloque**, definido como un volumen que por lo general se ubica en la parcela en forma lineal, se repiten paralelamente, con igualdad de condiciones en términos de orientación y ventilación, y se define su altura en función de la distancia existente entre cada bloque, a los efectos de propiciar buenas condiciones de asoleamiento en todos los niveles. Ballent sostiene que en el escenario argentino, “la relación de la construcción con el predio y el carácter urbano de los conjuntos adquirirían mayor importancia que la aplicación estricta de los criterios de iluminación y ventilación” (Ballent en Liernur-Aliata, 2004:24). Esto se evidencia además en aspectos tales como la materialización misma de la célula habitacional, que es por lo general compacta, poco flexible en su crecimiento o en la reutilización de espacios, y responde a las necesidades mínimas de alojamiento. Esta tipología adquiere particularidades específicas de diseño, de acuerdo al momento en el cual es planteado, pudiendo reconocerse tanto en incipientes propuestas dominadas por la presencia de bloques materializando agrupaciones de patio central e inserción en parcelas tradicionales (Conjunto 25 de mayo, Santa Fe, 1934-38) o materializando un nuevo tejido urbano, con la implantación de bloques en amplias parcelas sin subdivisión (Las Flores, Santa Fe, 1968; Monoblock Illia, Paraná, 1965; 33 orientales, Paraná, 1979).

**La placa** se define como un volumen de perímetro libre en el cual el largo es mayor

o igual a la altura y ambos son mayores que el ancho, tratándose de elementos de mayor escala y densidad de ocupación. Se incorporan circulaciones verticales cajas de ascensores y escaleras, y en muchos casos la aparición de la planta baja libre es destinada a espacios de uso común. Los esquemas funcionales remiten por lo general, a mayores superficies, con una mejor distribución y calidad espacial resultante. Se trata de una tipología poco reconocible en el caso local y con diversos grados de calidad, pero sin embargo, evidenciando un patrón diferenciado vinculado a la concepción de la vivienda masiva (Monoblock BHN, Santa Fe, 1966; FONAVI El Pozo, Santa Fe, 1982).

**La torre** aparece como la tipología que construye la ciudad concentrada y que puede ser definida como un volumen de gran altura, también de perímetro libre, con una fuerte intencionalidad de máximo aprovechamiento del suelo y eficiencia funcional. De algún modo caracteriza la producción arquitectónica de la segunda mitad del siglo XX, formalmente iniciado en el año 1948 cuando se sanciona la Ley de Propiedad Horizontal. Los planteos tipológicos de la célula difieren en cada caso, pero por lo general se evidencia una fuerte referencia a la compactación de la planta. Como se mencionara, la torre adquiere un peso fuerte en operaciones en áreas centrales o pericentrales, tanto como en generación de nueva planta urbana en áreas de borde, generando en su repetición significativos enclaves urbanos. (Consortio Irigoyen, Paraná, 1970; Torres UPCN, Santa FE, 1981, La Florida, Santa Fe, 1999).

**El edificio en altura entre medianeras** es otra de las alternativas tipológicas presentes en el ámbito local a partir de las últimas décadas. Por lo general, al tratarse de ocupaciones de lotes preexistentes en los que se actúa por sustitución del tejido

precedente, sus localizaciones se reconocen en áreas centrales o pericentrales, bajo modalidades de acceso al suelo ligadas a operaciones del mercado inmobiliario local. En este sentido, son implantaciones habitualmente desarrolladas por operatorias vinculadas a entidades intermedias (gremios, sindicatos, cooperativas, etc.), no ligadas a acciones directas generadas por organismos gubernamentales. (Torres Gremio Personal Legislatura, Santa Fe, 2009).

Muchas veces también se materializa la **combinación tipológica**, de modo de buscar nuevas articulaciones espaciales y compositivas entre bloques, torres o planteos de vivienda unifamiliar. “El pabellón exento fue considerado símbolo de un tipo de urbanismo poco sensible a los valores urbanos de la vivienda y de la arquitectura. Esto no significó una renuncia a la arquitectura residencial de alta densidad, pero transformó los criterios de utilización de los pabellones. En los conjuntos habitacionales de los años ’60 comenzaron a combinarse distintas tipologías (altas, bajas, medias) y los pabellones se articularon entre sí, buscando la conformación de ámbitos abiertos con calidad espacial y usos concretos que superaran la idea genérica de parque desarrollado entre bloques” (Ballent, en Liernur-Aliata, 2004:26). Esta combinación se hace evidente en ejemplos tardíos de los años 70 en Santa Fe y Paraná (Las Flores II, Santa Fe 1982; Lomas del Mirador, Paraná 1975).

### 3. Inquietudes finales

La lectura de las manifestaciones de vivienda social en el concierto de las localidades del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, permite evidenciar ciertas lógicas de comportamiento común que, más allá de las particularidades locales de cada contexto, permiten enunciar una serie de temas pendientes cuyo desarrollo ayuden a completar el proceso de indagación, a

manera de aproximaciones conclusivas y propositivas:

*La necesidad de cuantificar y georreferenciar los modelos urbanos y tipos arquitectónicos reconocidos*, dando una pauta de superficies construidas e impactos generales de las diversas operatorias de vivienda social en el contexto metropolitano. En este sentido, el relevamiento realizado se encuentra en instancias de sistematización con miras a su lectura comparada no solo en términos de la dinámica habitacional sino con relación a problemáticas relacionadas (sociales, económicas, acceso a servicios y equipamientos, etc.) en el marco de los avances desarrollados en los distintos proyectos que integran el PACT “Taller de Estudios Metropolitanos”. Se estima en un 80% el reconocimiento del parque habitacional existente a instancias de un reconocimiento mediante imágenes satelitales y un fichaje de casos del orden del 50% de dicha producción<sup>6</sup>.

*La necesidad de analizar en profundidad casos específicos*, para lo cual nos encontramos en la fase de construcción y determinación de criterios para el reconocimiento de específicos casos de estudio, así como para su lectura a partir de indicadores comparables de tipo cualitativo y cuantitativo. Estas acciones radican no solo en la definición de los aportes específicos a la construcción urbana desarrollada por dichos ejemplos, sino que implican la posibilidad de avanzar en dilucidar en cada uno de ellos, los aportes, límites o condicionantes evidenciados en la participación de los diversos actores involucrados y la definición de políticas habitacionales por parte de los tres niveles estatales: nación, provincia y municipio. La relación entre el diseño de políticas y las sucesivas fases centralizadas y descentralizadas de las mismas, dan cuenta de escenarios diversos en lo referente a las pautas para su materialización urbano arquitectónica,

6- Por otra parte, cabe mencionar, que el proceso de georreferenciación de las producciones reconocidas en primera instancia, han tomado como base fundamental el trabajo de mapeo preliminar realizado por el Arq. Raúl Tonini en su tesis de Magíster: “Políticas de vivienda en la Provincia de Santa Fe en la década de los 90” (Maestría en Gestión Urbana, FADU UNL).

que resulta válido analizar en profundidad.

*La necesidad de interactuar en las transformaciones contemporáneas de la problemática*, atendiendo a generar transferencias en términos de indagaciones y exploraciones proyectuales. Esta instancia, inicialmente prevista en el plan de trabajo, a partir del reconocimiento de potencialidades y deficiencias del parque habitacional en estudio, produjo un avance significativo tanto en términos locales (vinculado a experiencias particularizadas en el desarrollo de tesinas de grado, becas de iniciación a la investigación, o instancias particularizadas de formación de estudiantes de grado<sup>7</sup>), así como en ámbitos externos<sup>8</sup>.

Dichos aspectos, conforman los núcleos centrales de las etapas sucesivas del plan de trabajo propuesto en el marco del presente proyecto de investigación, cuyos avances, entendemos, contribuirán al reconocimiento de una problemática de indudable vigencia y de necesario abordaje. Abordaje que entendemos desde la indelegable actuación estatal en su concreción, a partir del reconocimiento de la vivienda como un derecho ciudadano y en ese marco, como un ejercicio básico e inicial atendiendo al derecho a la ciudad.

## BIBLIOGRAFÍA

ACASTELLO M., BAGNERA P. (2008): "Las estrategias habitacionales en Santa Fe: la adecuabilidad de las respuestas post catástrofe hídrica", en *Hábitat y Pobreza Urbana*, FADU UBA, Bs. As.  
 BAGNERA P. (comp., 2008): *Vivienda Social y Arquitectura Moderna: Argentina y Cataluña (1930-1970)*, Ediciones UNL, Santa Fe.  
 BAGNERA P. y otros (2011): "La vivienda social y su impacto en la configuración de las localidades del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná", en SOIJET M. (comp.): *Agenda Metropolitana*, Ediciones UNL, Santa Fe.  
 BALLENT A. (2004): "Vivienda de interés social"; "Conjuntos Habitacionales", en Liernur

F., Aliata F. (2004): *Diccionario de Arquitectura en la Argentina*, Clarín, Bs. As.  
 BALLENT A. (2005): *Las Huellas de la política*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.  
 CLICHEVSKY N. (1997): "Construcción y gestión de la ciudad", *Maestría de Hábitat y Vivienda*, Univ. Nacional de Mar del Plata.  
 FERNÁNDEZ R., ALLEN A. (1997): "Desarrollo sustentable y hábitat", *Maestría de Hábitat y Vivienda*, Univ. Nac. de Mar del Plata.  
 FERNÁNDEZ WAGNER R. (1999): "El problema de la vivienda y el origen de las políticas de vivienda", en AAVV (1999) *Formulación y evaluación de políticas y programas socio-habitacionales*, CYTED, UNT, Tucumán.  
 FERNÁNDEZ WAGNER R. (2000): "Teorías en Hábitat y Vivienda", *Maestría de Hábitat y Vivienda*, Univ. Nac. de Mar del Plata.  
 FERNÁNDEZ WAGNER R. (2004): "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina", en *Asentamientos informales e Moradia Popular*, IPEA- Min.Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília.  
 HARDOY J. (1987): *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.  
 MARTÍ ARIS C. (2000): *Las formas de la residencia en la ciudad moderna*, Edicions UPC, Barcelona.  
 RODULFO M. (2008a): "Una revisión de la política habitacional en la Argentina del 2008", en Bertuzzi L. (2010): *Pensar el Paisaje*, Ediciones UNL, Santa Fe.  
 RODULFO M. (2008b): *Políticas habitacionales en Argentina, estrategias y desafíos*, HyPUAL, FADU-UBA, Bs. As.  
 YUJNOVSKY O. (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955 - 1981*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.

7- Entre ellas, cabe mencionar los trabajos concluidos de PENNISI M. Belén (2009): *Las metodologías de diseño participativo y su aplicación en el desarrollo de la vivienda social: su factibilidad y resultados*. Cientibecas UNL; PENNISI M. Belén y PIUZZI Ana (2009): *El diseño participativo en la construcción de la vivienda como configuradora de hábitat para la ciudad de Santa Fe*. Tesina de grado FADU UNL; TORETTA M. Florencia y TORETTA M. Paz (2010): *Mejoramiento del parque habitacional construido en Santa Fe*. Tesina de grado, FADU UNL; INGLESE Sebastián (2009): *Ciudad Informal y rehabilitación urbana: el caso de Alto Verde*. Tesina de grado FADU UNL; todas bajo la dirección de la Arq. P. Bagnera. Asimismo, vale destacar el actual desarrollo del Taller Vivienda Social y Ciudad, (FADU UNL, 2010) abordando problemáticas habitacionales en el barrio Santa Rosa de Lima, a partir de instancias de capacitación tendientes al desarrollo de estrategias de intervención para el mejoramiento de las condiciones del hábitat. Asimismo, el taller promueve instancias de articulación con actores sociales y grupos de vecinos involucrados, propiciando estrategias participativas de reconocimiento y abordaje de dichas problemáticas.

8- Se ha avanzado en este sentido a partir de la participación en dos concursos de ideas vinculadas a la generación de nuevas tipologías habitacionales (Concurso Nacional de Anteproyectos de Vivienda Social (Arquitectura Clarín, SCA, FADEA, INCOSE, 2009), y a la rehabilitación de un conjunto de viviendas existente (Repensar Bon Pastor. Un concurso de ideas para una remodelación participativa y con cero desalojos de un barrio popular de Barcelona, Alianza internacional de Habitantes, Barcelona, 2009).



# Impacto urbano territorial de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. El caso del AMSFP

---

## Resumen

Este trabajo presenta los resultados liminares de una investigación que indaga las relaciones entre la actuación de las organizaciones del tercer sector y las transformaciones territoriales en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná con particular atención a los procesos sucedidos entre las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Se intentan develar la capacidad de estas organizaciones para ejercer modificaciones territoriales físico-espacialmente relevantes y como las cuestiones vinculadas a la construcción del territorio ingresan en sus agendas de trabajo.

## Introducción

Existen muchas explicaciones acerca de los grandes cambios recientes en la cultura y la sociedad mundial. David Harvey, geógrafo y teórico social, plantea de manera elocuente, en “La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural” (1998), las relaciones de estos cambios con determinadas transformaciones físicas del territorio y, a partir allí, mucho se han reflexionado sobre quiénes y cómo construyen y transforman el territorio.

Las metrópolis contemporáneas, particularmente en América Latina, se caracterizan en su mayoría por una extraordinaria difusión de la urbanización, el crecimiento continuo y la extensión hacia la periferia de

los conglomerados urbanos, el aumento de la movilidad, el congestionamiento de las centralidades dominantes, el crecimiento del policentrismo, la constitución de redes, y por los cada vez más marcados procesos de exclusión económica y social.

Las grandes metrópolis son también concentradoras de complejas problemáticas sociales, económicas y ambientales que se materializan en el territorio y requieren de un abordaje sistemático para su identificación, comprensión e intervención. Estos fenómenos, si bien reconocen patrones generales comunes en algunas regiones, adquieren características singulares en cada localización según la propia configuración de su territorio.

Se reconoce entonces (ver “Lo Urbano 20 autores contemporáneos” A. M. Ramos ed. 2004) que las transformaciones territoriales de la contemporaneidad –consecuencias de un proceso de desarrollo tecnológico que ha impactado en las formas de producción y organización de la sociedad en la escala planetaria–, presentan en sus manifestaciones locales rasgos únicos que merecen atención. Los procesos urbanos que describen y explican autores como F. Indovina (1990) en el Veneto italiano o M. Castells (1989) en California, EEUU, entre otros ejemplos; refieren a casos particulares que aspiran a constituir cuerpos teóricos o matrices de

análisis con una validez explicativa de tipo universal aunque —paradójicamente— el aporte más significativo al conocimiento de estos fenómenos pasa por su condición de estudio de caso, debido justamente a su condición de ejemplo local del impacto de las transformaciones globales.

Para Secchi (1998, 2005) en la ciudad contemporánea “se representa una nueva forma de tiempo: una sociedad constituida y estructurada de modo diferente a la sociedad moderna, una economía distintamente organizada, instituciones que han establecido relaciones, recíprocas y con el ciudadano, diferentes de las modernas, incluso con mucha frecuencia diferentes de aquellas para las cuales habían sido originalmente pensadas y formadas; un conjunto distinto de imaginarios colectivos, de mitos, de ritos y de prácticas sociales; una cultura distinta” (Secchi, 2005).

Estas formas distintas de relacionamiento entre individuos e instituciones producen, suponemos, un impacto en las formas de producir ciudad y transformar el territorio a escala local en nuestra región que demandan su análisis y comprensión, no solo para poder describir sus alcances y explicar sus procesos, sino también para definir estrategias e instrumentos para la atención futura de estas problemáticas emergentes. Sin aspiraciones de que los resultados de este tipo de investigación puedan ser sustento de alguna clase de generalización se entiende de valor y relevancia indagar el rol que los distintos actores sociales tienen en la construcción contemporánea del territorio y especialmente en el área definida para este trabajo.

El reconocimiento y estudio de los procesos de metropolización, favoreció el avance de distintas disciplinas que abordan aspectos tales como la organización de sus componentes territoriales: la estructura social, la base económica, las áreas de influencia de

las ciudades centrales así como la jerarquía e interrelaciones de centros dominantes y subdominantes entre otras cuestiones. Desde este trabajo pretendemos reconocer y mensurar el impacto físico-territorial del accionar de organizaciones (existentes en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná AMSFP), que denominaremos como del tercer sector – por no pertenecer al estado (sector público) o a la actividad empresarial con fines lucrativos (sector privado) – y que si bien sus orígenes, en Argentina, pueden remontarse a la mitad del siglo XIX, han alcanzado – no por casualidad – un pico, en términos de proliferación y actividad, durante las últimas décadas del siglo pasado.

En este sentido se ha seguido la lectura de estas organizaciones propuesta por Thompson (1994) quien sugiere, con algunas aclaraciones y salvedades<sup>1</sup>, la forma de definición “estructural-operacional” propuesta por Anheier y Salamon (1992). Esta etapa de exploración ha alcanzado un avance significativo y satisfactorio aunque no puede considerarse en modo alguno concluida en la medida que los conceptos podrán ser revisados y ajustados con el avance la investigación.

## ¿Qué abarca el AMSF-P y quiénes y cómo la construyen?

En estudios anteriores, realizados en el marco del Observatorio Urbanístico del AM Santa Fe-Paraná, se ha definido el perímetro de la misma a partir de una serie de parámetros e indicadores que proponen “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, La—guna Paiva, Arroyo Aguiar, Recreo, Arroyo Leyes, Montevera, 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” (Soijet, 2009).

*1-Thompson señala que si bien esta definición resulta útil en los países en desarrollo, deben tenerse muy en cuenta las características particulares de sus respectivos contextos ya que algunos de las condiciones que según Anheier y Salamon deberían reunir las organizaciones que conformarían el “tercer sector” para el caso argentino o brasilero deberían ser revisadas: “Por ejemplo, es bien sabido que una de las fuentes de inspiración del “tercer sector” ha provenido de las distintas iglesias, particularmente la católica. En tal sentido, cabría preguntarse cuán autónomas son las organizaciones no lucrativas surgidas, por ejemplo, desde el seno de las parroquias. O bien, acerca del carácter no político de las mismas, en la medida en que muchas de las sociedades de fomento u organizaciones barriales en la Argentina surgieron a partir de una estrecha vinculación con los partidos políticos. Aún mas, la cuestión de la formalidad necesaria, parece ser también puesta en duda en un contexto como el argentino dada la informalidad aunque permanencia e importancia adquirida por algunos movimientos sociales que perduraron en el tiempo, tales como el de los derechos humanos, el de los jubilados, etc. los que muchas veces no se plasman en organizaciones formales.” THOMPSON, Andrés A. ¿QUE ES EL “TERCER SECTOR” EN ARGENTINA? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro. CEDES, Buenos Aires, Argentina. 1994. p. 58. Disponible en la World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/argentina/cedes/thom3.rtf>*

Desde este mismo ámbito (OUAMSF-P) se ha reconocido como escala de aproximación lo que se denomina área de conglomerado — aglomerado, que refiere fundamentalmente a la noción geográfica de continuidad física (de lo urbanizado) y a la vez es reconocida como unidad física de información estadística y censal. Si bien se acepta que la presencia del río Paraná no impide la continuidad de flujos de interacción cotidianos pero si interrumpe la continuidad física y por lo tanto, se consideran en forma autónoma ambas ciudades cabeceras: “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 Colas—tiné— por Santo Tomé y Sauce Viejo con Vi—lla 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 finise—manal, las áreas industriales y aeropuerto en Sauce Viejo, las facultades y escuelas agrotécnicas en Oro Verde, así como el ce—menterio y actividades recreativas en San Benito, entre otras” (Soijet, 2009).

Estos aglomerados se toman inicialmente como el ámbito para el desarrollo de la indagación justamente porque la continuidad física permite contrastar momentos clave del proceso de construcción del territorio con mayor facilidad —advirtiéndose sus modificaciones— y por la referida disponibilidad de información sistematizada.

Las delimitaciones del AMSF-P establecidas así serán asumidas como flexibles, provisionarias y su vigencia perdurará en la medida que se entiendan funcionales para el avance del trabajo.

Delimitado así el ámbito donde se desarrolla de esta investigación se procura reconocer quiénes y de qué modo construyen este territorio. Tradicionalmente, en un contexto capitalista de organización de la economía, se ha presentado lo urbano como el resultado de un proceso de acumulación y construcción colectivo, fruto de una tensión continua entre lo público (como lo estatal) y lo privado (como las fuerzas del mercado). Con esa mirada dual del proceso se ha soslayado generalmente a entidades, organizaciones o simplemente grupos sociales cuya actuación, en muchos casos, ha significado un aporte relevante en la conformación física del territorio.

Si bien, no es propósito de este trabajo definir aquello llamamos organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales si resulta conveniente distinguirlas de lo que se entiende como público o privado. Así pues se sostiene con Thompson (1994) que “la mayoría de estos análisis se inscriben en un modelo dual, centrado en rastrear el desarrollo y las transformaciones del Estado y el mercado. En este modelo queda afuera la especificidad de las instituciones de la sociedad civil, al no ser privadas en el sentido del mercado ni públicas en el sentido del Estado. De este modo, su actividad no es registrada sino de forma dispersa y acotada a algunas instituciones y temáticas determinadas.”

Para esta indagación lo verdaderamente relevante es reconocer y explicitar los modos de actuación, sus principales estrategias, el carácter de las actividades realizadas por parte de las instituciones analizadas, antes que revisar su constitución, sus fundamentos o aquello explique su razón de ser. Aunque no se desconoce la relación entre estas cuestiones y su actuación, la preocupación del trabajo se enfoca en la capacidad transformadora de estas entidades antes que en comprenderlas como organizaciones sociales.

Efectivamente, se intenta relevar, caracterizar y medir la capacidad de las organizaciones para transformar la dimensión física espacial en el supuesto que su participación en los procesos urbanos de las últimas tres décadas ha sido cuanto menos significativa. Sin dudas, esta tarea demanda información sobre los aspectos organizativos básicos de cada institución, sobre sus prácticas, objetivos, etc. pero solo con el fin de dar cuenta de la relación entre estas cuestiones, las lógicas de actuación y los resultados obtenidos.

En una primera instancia se advierten dos tipos de acciones desarrolladas por las ONG's en materia de transformación del medio físico: las acciones directas y las indirectas. Las primeras tienen que ver con las modificaciones ejercidas por la ejecución de acciones concretas (obras civiles) que alteran la dimensión física del territorio y las indirectas como aquellas referidas a la capacidad de influir en las acciones del estado u otros actores y que consiguen afectar la conformación del territorio. Estas últimas podrán tener consecuencias en la ejecución o no de obras de transformación directa por parte del estado o bien, en cambios de los marcos normativos o regulatorios.

Teniendo en cuenta que existe un universo tan vasto como heterogéneo de organizaciones cuyas acciones se ven reflejadas en la materialización de algún tipo de obra o bien se traducen en gestiones y/o presiones para obtener algún tipo de cambio beneficioso para sus intereses, en lo que refiere a disposiciones o regulaciones, se ha optado por definir una escala (o tamaño) que permita acotar el mencionado universo muestral.

Dado que en principio resulta mucho más difícil el relevamiento y la sistematización de información referida a acciones cuya escala sea inferior a desarrollos que abarquen menos de una manzana (aprox. 60x60mts o 5.000m<sup>2</sup>=½hectárea) y teniendo en cuenta que las operaciones realizadas en

espacios de dimensiones menores poseen mucho menor relevancia en términos de transformación física –especialmente cuando se los considera de forma aislada–, avanzaremos en la observación y el análisis de aquella desarrolladas en una manzana<sup>2</sup> y/o que se incluyan en polígonos de más de media hectárea o bien, se trate de parcelas englobadas que sean claramente identificables y que alcancen y/o superen dichos valores.

### **Los instrumentos de medición y los ámbitos para su utilización**

La metodología implementada no plantea un desarrollo lineal e incremental de tareas sino un proceso de permanente revisión y ajuste que permita la construcción de información significativa. Aún no sabemos si la relevancia de la actuación de las ONGs en las transformaciones territoriales se debe en este caso a un importante número de entidades o bien a pocas con logros significativos. Para esta etapa, se ha previsto la elaboración y ensayo de un instrumento de relevamiento y medición que se irá ajustando según se compruebe o no, la eficiencia del mismo.

Siguiendo la lógica planteada en el punto anterior para el relevamiento de las transformaciones de tipo directa se han elaborado una ficha en la que se consignan los datos de cada proyecto como así también los datos de la organización que ha llevado a cabo el mismo.

La ficha de relevamiento posee dos cuerpos de información claramente definidos. En el primero se consignan los datos propios de la acción que se releva tales como superficie del polígono o parcela, volumen construido, recursos invertidos, tiempo de ejecución, estado de avance, datos catastrales, ubicación, etc. También aquí se consignan los datos de la organización promotora de la acción indicando su carácter (gremial, vecinalista, etc.) su situación institucional (ni-

*2- La manzana además es reconocida como unidad o módulo formal del proceso de urbanización local, su forma y proporciones están presente desde el momento fundacional.*

veles de organización, continuidad, etc.) su situación legal (personería jurídica, gremial, etc.) así como el área de actuación prioritaria (salud, educación, etc.).

En el segundo cuerpo se detallan datos que permitirán medir no solo la transformación en sí misma sino el impacto que la acción relevada produjo en el territorio aledaño. Para esto se consignan datos tales como la provisión de servicios y la dotación de infraestructura en el área, previa y posterior al desarrollo de la acción. Lo mismo en materia de dotación de equipamiento urbano (salud, educación, seguridad, comunitario, entre otros) y alteraciones del marco normativo regulatorio en la jurisdicción donde la acción ha sido implementada (variaciones en la densidad edificable, restricciones en las alturas permitidas, avances sobre retiros de frente, fondo o respecto de ejes medianeros, etc.).

Simultáneamente, los datos recogidos de esta forma son volcados a un mapa del AMSF-P cuyo propósito es identificar y ubicar la actuación geográficamente y luego, revisar la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el proceso de construcción del territorio mediante contrastes entre las imágenes que reflejen los estados de la conformación física en los distintos momentos analizados (antes y después de la ejecución de las acciones). En general se trabaja en el identificación de resultados cuya visibilidad debería estar garantizada ya que suponen la transformación de la dimensión física del territorio, independientemente de que, como señaláramos anteriormente, se trate del resultado de acciones directas o indirectas.

Es necesario señalar aquí que las tecnologías disponibles actualmente (fotos satelitales, sistemas de información georeferenciada, etc.) permiten obtener registros de una calidad muy superior a los disponibles anteriormente. La construcción de los catas-

tros así como los registros fotográficos de las variaciones en la división del suelo y en la agregación de lo edificado, efectuada hace veinte o treinta años, ofrece resultados que dificultan en alguna medida las operaciones de contraste, sin embargo se espera que éstas permitan la elaboración de conclusiones y reflexiones relevantes.

Por otro lado es necesario advertir que son muchos los casos de organizaciones que poseen una débil y/o insipiente institucionalidad y/o llevan adelante acciones de transformación que no son registradas convenientemente a los efectos de evaluar su impacto. En otros casos las organizaciones desaparecen una vez cumplido sus objetivos o bien los reformulan. Estas situaciones dificultan la identificación clara de la relación entre agentes y las transformaciones sobre todo cuando las mismas tienen que ver con acciones que siguen modificándose o bien no quedan a la vista (ej. redes de infraestructura subterránea). Estos casos serán seguramente los que demanden el ajuste de los instrumentos de relevamiento y medición.

Para el caso de las acciones indirectas la estrategia metodológica elegida prevé inicialmente la sistematización de información periodística relacionada con las acciones de transformación territorial promovidas por organizaciones de la sociedad civil y para este propósito se encuentran en elaboración una ficha de relevamiento y un cuestionario guía para el desarrollo de entrevistas a informantes clave relacionados con los sucesos. Esta forma de relevamiento o recolección de información habrá de complementarse con la revisión de la legislación, digesto municipal y boletín oficial.

El propósito de esta estrategia es realizar un relevamiento de los procesos de debate y construcción de poder tendientes al logro de modificaciones del territorio urbanizado que suponen un beneficio para los grupos



de presión, tratando de dar cuenta de sus estrategias de acción, sus capacidades, sus avances, sus objetivos explícitos e implícitos, su relación con el estado y con el resto de la sociedad.

Al igual que en el caso de las acciones directas se definirá como un límite en la escala de las intervenciones que implique o involucre a un fragmento urbano cuya extensión abarque o supere la jurisdicción de una organización vecinal reconocida oficialmente o bien suponga la afectación de una población superior a los mil habitantes.

### El territorio en las agendas de las organizaciones Primeros resultados

Se muestran los resultados de una de las cabeceras del área metropolitana: específicamente dentro de la jurisdicción correspondiente a la ciudad de Santa Fe, la experiencia recogida de información permitirán resolver las dificultades que pueden aparecer en el resto del área en estudio.

En la hipótesis de que el accionar de estas organizaciones tiene mayor relevancia en la construcción de las áreas recientemente urbanizadas, se ha desarrollado el relevamiento desde las periferias hacia el área central del distrito.

El relevamiento se ha organizado a partir del reconocimiento de características particulares que permiten diferenciar las distintas áreas periféricas que se indican a continuación:

1.- *El Borde Norte*, cuyos límites se establecen al sur sobre Av. Gorriti, al Norte coincidiendo con el límite jurisdiccional del distrito (aunque siguiendo lo dicho al inicio la continuidad física permite incluir aquí algunas acciones que si bien jurisdiccionalmente se encuentran en los distritos Recreo o Monte Vera, su impacto es verificable también el distrito Santa Fe), al este en la costa de la laguna Setúbal y al oeste en la costa del río Salado. Esta extensa faja de territorio reconoce a su vez diferencias entre sus extremos este y oeste que si bien es necesario reconocer para explicar sus procesos no impiden ni dificultan la organización del relevamiento. El Borde Norte es entendido como aquella periferia que se caracteriza por mostrar claramente la continuidad física del conglomerado a pesar de que en los últimos años el proceso de transformación pasó gradualmente del crecimiento por extensión de la mancha urbana a la dispersión de fragmentos urbanizados en el territorio rural. El resultado de esta fase del proceso de urbanización se ha reconocido como ciudad dispersa o difusa adquiriendo aquí cierta particularidad que le otorga la disponi-

bilidad de tierra apta para su urbanización. La mencionada dispersión no se verifica de forma homogénea en todo el sector sino que se organiza axialmente a lo largo de las principales vías de circulación, con mayor o menor intensidad según la jerarquía de las mismas. Sobre la ruta nacional 11 (que constituye un corredor internacional ya que llega hasta Asunción de Paraguay) la urbanización es menos dispersa y contribuye a la percepción continuidad física entre Santa Fe y Recreo. Luego se verifica una mayor densidad en las urbanizaciones y fragmentos que se organizan a lo largo de la ruta provincial 2 (Av. Aristóbulo del Valle en su tramo urbano) que comunica Santa Fe con las localidades de Ángel Gallardo y Monte Vera. Finalmente, conviene destacar las situaciones de riesgo que implican a las urbanizaciones que se han localizado a la vera del río Salado y de la laguna Setúbal respectivamente en el extremo este y oeste del borde norte. En especial la magnitud de las obras de defensa que se superponen con el terraplén de la avenida de circunvalación A007 al oeste, generando una percepción del riesgo atenuada que las últimas crecidas y las lluvias intensas, se han encargado de contradecir.

2.- *El Borde Oeste*, como una lonja de territorio que se extiende desde el límite norte del distrito (con las consideraciones expresadas anteriormente) paralela al río Salado hasta el sur de la ciudad, entre la costa del río y las trazas de la ruta nacional 11 que en su tramo urbano lleva el nombre de Av. Intendente Irigoyen, Av. Dr. Zavalla, Av. Freyer, Av. López y Planes y Av. Blas Parera.

El rasgo saliente del borde oeste de la ciudad de Santa Fe es sin lugar a dudas el riesgo que representan las crecidas del río Salado. Si bien estas crecidas han cobrado relevancia en las últimas décadas del siglo pasado producto de alteraciones climáticas (aumento en la intensidad de las lluvias), de los cambios en las formas de producción (agriculturización) y de la ejecución de

obras de infraestructura cuyo diseño no previó esta situación (puentes sobre el río Salado), las condiciones de anegabilidad del área existieron siempre. Como consecuencia de la falta de aptitud de estas tierras para su urbanización, fueron el lugar de asentamiento ilegal de los sectores más desfavorecidos de la población que en muchos casos ocuparon tierras de propiedad privada y en otros pública pero la mayoría de las veces como consecuencia de su incapacidad para ingresar al mercado legal de suelo urbano. Estas intrusiones fueron posibles porque en el primero de los casos los propietarios no reclamaron sus derechos - conscientes del escaso o nulo valor de estas propiedades - y en el caso del estado, producto de una amplia gama de posibilidades que van desde la incapacidad para revertir el déficit habitacional, la falta de interés en resolver el problema y/o peor aún haber encontrado en esta situación un mercado electoral cautivo. El proceso de urbanización de este territorio estuvo siempre asociado a las medidas que el estado fue tomando para mitigar las condiciones de riesgo y revertir la precariedad imperante por la falta de infraestructura y servicios urbanos. Ha sido un proceso prolongado mediante el cual la ciudad y el río se han disputado un territorio que, aún con la construcción de las importantes obras de defensa y contención de inundaciones, sigue siendo un área de riesgo ya que el río no dejará de reclamarla.

3.- *El corredor de las rutas Nacional 168 y Provincial 1*, en torno al cual se ha organizado un fuerte proceso urbanizador hasta los límites jurisdiccionales del distrito, hacia el este hasta la costa del río Paraná y hacia el norte hasta el límite con otras localidades.

La denominación del fragmento como corredor no es casual puesto que la geografía del mismo está caracterizada en forma excluyente por el valle de inundación del sistema hidrológico del río Paraná y allí, la única tierra urbanizable (en el sentido tradicional o sea, generando nuevas superficies



edificables) es la que se dispone a lo largo de las vías de circulación mencionadas en ranjas discontinuas a ambos lados de las mismas. Estas condiciones han provocado que estas condiciones han provocado la disposición longitudinal de una serie de fragmentos y enclaves que tomando como eje las dos rutas principales han ido contribuyendo con su aparición a la construcción de este fragmento del aglomerado cuyo rasgo fundamental está dado por las condiciones de riesgo que comportan vivir sobre una estrecha lonja de tierra en la margen oeste del río Paraná. En este sector, históricamente habitado por una población (permanente y semipermanente) cuya economía y cultura han estado ligadas a las condiciones geográficas mencionadas, ha visto en las tres últimas décadas como, por un lado un número significativo de entidades gremiales (de trabajadores, empresarios y profesionales), deportivas, educativas, entre otras; construían sus complejos recreativos y por otro, el estado levantaba terraplenes y obras de defensa cuya eficacia y suficiencia, nunca pudo ser garantizada.

Este proceso de ocupación del territorio costero fue acompañado activamente por el mercado inmobiliario que prescindiendo de las condiciones de seguridad no garantizadas avanzó rápidamente en la comercialización del suelo "defendido" generando en muchos casos el aumento de las superficies destinadas al uso residencial permanente y

sobre el cual se volcaron inversiones significativas en la construcción de viviendas de alta calidad.

Teniendo en cuenta la interpretación de los primeros resultados de la investigación se pueden extraer algunas reflexiones respecto de los supuestos con que se inició el trabajo y de algunas connotaciones no previstas. En primer lugar comienza a tomar consistencia la verificación de un rol relevante de las ONGs en la construcción de aquello que al inicio se ha caracterizado como conurbano del AMSF-P, ya que la cantidad y magnitud de las acciones relevadas dejan ver transformaciones significativas que han tenido como responsables a un número importante de entidades.

En segundo término podemos reconocer una clara y lógica relación entre las características del sector, como ámbito de actuación, las características de las organizaciones que actúan allí y las prioridades de su agenda. La disponibilidad de tierra "seguras" (en referencia al riesgo hídrico presente en el resto del distrito) y de bajo valor (por la falta de infraestructura y las difíciles condiciones de accesibilidad) convierten al borde norte en el escenario de actuación de un importante conjunto de entidades gremiales que procura resolver el problema de acceso a la vivienda de sus afiliados. Conducta análoga a la que sigue las cuantiosas operatorias del





estado con idéntico propósito, tratando de favorecer a los sectores más débiles de la población. A diferencia del estado las operaciones de las organizaciones gremiales son generalmente de mucha menor envergadura y por ende de menor complejidad y extensión territorial.

Si bien se confirma la disponibilidad de tierras en el área, nada asegura su aptitud para la urbanización. La frecuencia e intensidad de uso que con el tiempo promovieron cierta dinámica urbanizadora, fue acompañada de la habitual demanda de infraestructura y servicio que finalmente y sin opción, terminó aportando el estado. Es evidente que esta lógica de construcción del territorio que asocia tácitamente a las organizaciones sociales con el estado no forma parte de una visión técnico-científica de los procesos de desarrollo urbano ni de una acción planificada sino de una puja de intereses donde las organizaciones del tercer sector que trata de instalarse apelando a los resquicios que dejan tanto el mercado como el estado.

Aunque se reitere la misma lógica, en el borde oeste, la agenda de las organizaciones se define principalmente por las condiciones de precariedad que son el rasgo saliente de la mayor parte del sector.

Tercero, en el contexto de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, la organización de los pobladores ha sido un factor decisi-

vo para garantizar la supervivencia, especialmente en momentos cuando el estado parecía desentenderse de los problemas sociales con el argumento de la búsqueda de eficiencia por reducción de su estructura. Así, y con el surgimiento de muchas de las organizaciones sociales que actúan en el sector, se inició un proceso de transformación cuyas manifestaciones físicas no tienen la misma visibilidad para el resto de la sociedad ni la misma percepción ni valoración. Si bien la complejidad propia de la condición de precariedad originó cierta dispersión de esfuerzos y la proliferación de respuestas heterogéneas, este trabajo procura concentrarse en aquellas cuyas actividades afectaron la dimensión físico-espacial del territorio y pueden ser incluidas según las condiciones (escala-magnitud/población afectada) establecidas más arriba.

A diferencia que en las agendas de las organizaciones predominantes en el borde norte, que podían considerarse como interesadas en urbanizar o promover la urbanización, las de este sector priorizan la atención y superación de las malas condiciones existentes.

Finalmente, cuarto, el borde o corredor de la costa se constituye en el escenario de organizaciones cuyas preocupaciones tiene que ver con la promoción del desarrollo local en función del aprovechamiento de las cualidades excepcionales del paisaje. Se ha

verificado la presencia de dos tipos de organizaciones: las que teniendo su origen fuera del sector han desarrollado actividades en él y aquellas otras que han surgido localmente e intentan promover actividades orientadas al desarrollo económico-social del área, fomentando el turismo y las actividades recreativas. Si bien los intereses pueden parecer confluyente es evidente que existen distintas miradas sobre las posibilidades de aprovechamiento de las condiciones paisajísticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- SECCHI B. (2005): "Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus frutos", en Ramos A. (editor): *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Ediciones UPC, Barcelona.
- SOIJET M. (2009): "El Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná", en *Observatorio Urbanístico AMSFP N° 2*. UNL. Santa Fe.
- THOMPSON A. (1994): *¿Qué es el tercer sector en Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro*. CEDES, Buenos Aires. Documento electrónico: World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/argentina/cedes/thom3.rtf>

## Fuentes consultadas

- Sitio web del Servicio de Catastro e Información Territorial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe  
<http://mapas.santa-fe.gov.ar/keyScitGV/indexnuevo.jsp>
- Sitio web de la Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe, Gobierno de la Provincia de Santa Fe  
<http://www.idesf.santafe.gov.ar/idesf/visualizador/>
- Google Earth — Europa Technologies 2010 — Inav Geosistemas SRL

# Noticias | Novedades | Eventos |

## PROYECTOS APROBADOS

EL APOYO AL COMERCIO LOCAL DESDE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA: Nuevas formas de actuar. Proyecto D/032138/10. Agencia Española de Cooperación Internacional. Universidad de Valladolid, España-Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Coordinador Español: Juan Carlos Frecho-so Remiro; Coordinador Iberoamericano: Miguel Rodríguez. 2011

TALLER DE ESTUDIOS METROPOLITANOS: Primera etapa de tratamiento de problemáticas disciplinares particulares. Secretaría de Políticas Universitarias, Fortalecimiento Redes Interuniversitarias IV (Universidad Nacional del Litoral – Universidad Nacional del Nordeste – Universidad Mayor de San Andrés – Universidad de Valladolid). Directora: Arq. M. Soijet.

## BECAS, INTERCAMBIOS, PASANTÍAS

En el mes de julio fueron presentados los informes finales de Cientibeca de los estudiantes Fabiana Ceballos, Bruno Gianinetti (Directora M. Soijet), Emilia Mosso (Director M. Rodríguez) y Fernando Bustos (Directora P. Bagnera) desarrollados en el marco de los Proyectos CAID del PACT Taller de Estudios Metropolitanos, habiéndose presentado nuevas propuestas de cientibecarios en la presente convocatoria (2011, en evaluación).

La cientibecaria Emilia Mosso obtuvo una Beca Estímulo a las Vocaciones Científicas Convocatoria 2011, CIN.

La Magíster María Rosa Sánchez Rossi, obtuvo una beca para desarrollar una pasantía en la Universidad de Minas Gerais (Belo Horizonte – Brasil) en el marco de su proyecto de tesis doctoral, con el Prof. Dr. Francisco Vidal Barbosa, con el financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias de Argentina (SPU) y la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior de Brasil (CAPES).

## PUBLICACIONES

Soijet Mirta, compiladora (2011): Agenda Metropolitana, Ediciones UNL, Santa Fe, con artículos de los proyectos integrantes del PACT e invitados especiales.

Bagnera Paola (2009): “La recuperación habitacional del patrimonio construido en los centros históricos de América Latina”, en SALAZAR GONZÁLEZ Guadalupe, coord. (2011): Arquitectura y urbanismos contemporáneos en contextos históricos, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, ISBN: 978-607-7856-38-2.

## JORNADAS-CONGRESOS

Organización de las Jornadas Metrópolis Alternativas (UNL, Santa Fe, mayo 2010)

“La delimitación del área metropolitana Santa Fe – Paraná desde la perspectiva del marketing” en la XVª Reunión Anual de la Red PyMEs Mercosur, Universidad Nacional de Cuyo. (M.R. Sánchez Rossi). Mendoza, setiembre 2010.

“Áreas Metropolitanas y/o Ciudades Intermedias? Ciudades que integran Sistemas Binucleares. El Caso Santa Fe-Paraná” en el XI Seminario Internacional Red Iberoam. Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII) y IV Taller Red Iberoam. Editores de Revistas (RIER) – Universidad Nacional de Cuyo – Facultad de Ciencias Económicas y CEFOT (G.Mantovani). Mendoza, octubre 2010.

“Atracción Comercial: el comportamiento de los consumidores interurbanos en la ciudad de Santa Fe” en el XXIV Encuentro de EDUCA-AL- Universidad Nacional del Centro – Facultad de Ciencias Económicas (M.R. Sánchez Rossi). Tandil, octubre 2010.

“Vivienda Social y Ciudad: una aproximación a la producción social del hábitat en la formación de los arquitectos”, en XVI Encuentro de la Red ULACAV. (P.Bagnera y otros). Universidad de la República, Montevideo, octubre 2010.

“Atracción comercial y compra interurbana: la delimitación del área comercial de la ciudad de Santa Fe” en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas “Economía Regional, Desarrollo, Educación y Equidad”, Universidad Nacional del Litoral (M.R. Sánchez Rossi). Santa Fe, noviembre de 2010.

I Jornada Edificios en altura. Presentaciones de M.Rodríguez y P.Bagnera. Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Santa Fe, noviembre 2010.

“PACT Taller de Estudios Metropolitanos” en la I Jornada de Investigación en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional del Litoral – Facultad de Ciencias Económicas. Santa Fe, noviembre 2010.

Organización del Workshop Comercio y Ciudad (Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, Tarija, abril 2011).

“Patrimonio y participación: el caso de Casa Colectiva N° 1, Ciudad Evita”, en Jornadas ICOMOS (Bagnera P., Pennisi B.). FAU Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, mayo 2011.



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

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>

