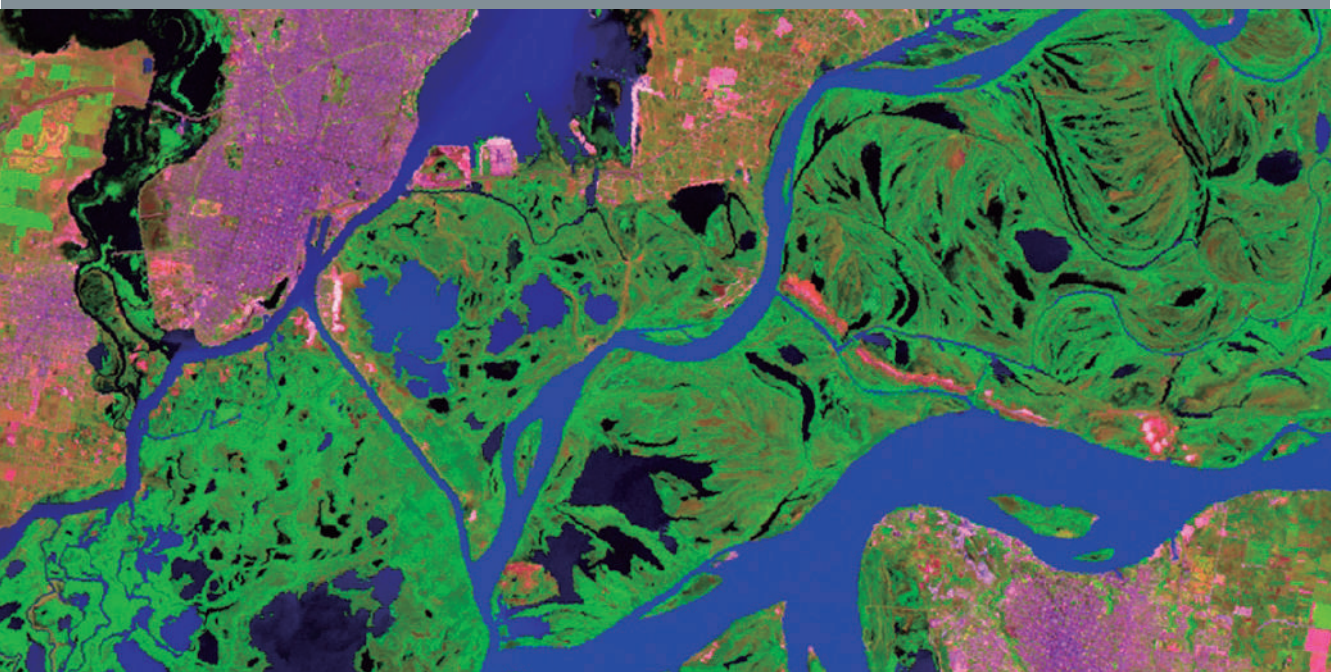


Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo | Universidad Nacional del Litoral

# OBSERVATORIO URBANÍSTICO

## Área Metropolitana Santa Fe-Paraná



### índice

01. Presentación
02. Santa Fe-Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana
03. El periurbano santafesino: lineamientos para su planificación
04. Impacto urbano-territorial de la actuación del sector privado (mercado)  
en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná
05. La construcción, un sector fluctuante de la economía. El comportamiento en el mercado  
laboral en los aglomerados del Gran Paraná el Gran Santa Fé
06. Procedimientos de Gestión del Desarrollo Sustentable,  
en Áreas Inundables con Gobernabilidad Difusa

---

## Presentación

---

Los trabajos que componen esta publicación tienen como propósito plantear discusiones comunes al desarrollo del Área Metropolitana Santa Fe - Paraná. En general, esta publicación presenta los cambios que imprimen transformaciones en el espacio metropolitano urbano y regional que, impulsadas por las articulaciones entre el capital privado y el Estado, buscan aportar a los logros a la vida urbana, mejora de la calidad del espacio, de la equidad social, y sobre todo intentar el acercamiento entre las estructuras urbanas y las políticas de planificación territoriales.

En el contexto metropolitano de Santa Fe - Paraná, el texto “Santa Fe-Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana” pone luz en comprender la evolución del proceso de reestructuración urbana en la región del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, desde el punto de vista de la relación dialéctica entre concentración y dispersión del tejido urbano y regional del área metropolitana. El trabajo es una contribución a la formación histórica de la organización jerárquica en la red urbana donde se incluye la Región Metropolitana Santa Fe - Paraná. Otro aspecto sobresaliente es la metodología basada en los intercambios producidos por la dinámica de la población y los usos del suelo que permiten comprender la relación jerárquica establecida entre las ciudades intermedias que componen esta área metropolitana con interacciones espaciales producidas por articulaciones multiescalares.

Con una metodología de base “político-administrativa, de la planificación física y ambiental”, el texto “El periurbano santafesino: lineamientos para su planificación” subraya aspectos desde el punto de vista territorial, que tienen como logros el crecimiento del tejido de la ciudad, como la incorporación de la tierra a la lógica productiva urbana. Tiene como análisis establecer reflexiones y metodologías para el crecimiento urbano y de los municipios que imponen competencias cuando la expansión urbana extravasa los límites de la continuidad territorial de la ciudad produciendo un tejido urbano cuyo proceso de periurbanización es articulado al ejercicio de la planificación urbana.

Contribuyendo a la comprensión de las multiescalaridad en las interacciones espaciales que producen las ciudades el texto “Impacto urbano-territorial de la actuación del sector privado (mercado) en el Área Metropolitana Santa Fe—Paraná” viene a proponer un análisis del Área Metropolitana Santa Fe - Paraná en dos hipótesis: una ya aceptada por todos de que el Estado tiene protagonismo como promotor de las transformaciones territoriales en esta área; y otra vía, también en curso, que es la participación del tercer sector, subrayada por la actuación del mercado, en general, del sector privado. El contexto de la crisis seguido de la recuperación económica sirve de apoyo en el texto. Además, el texto pone dirección al público institucional, en lo cual promueve Talleres de Estudios Metropolitanos; a la investigación, con la cual trabaja en la difusión de informaciones en el área metropolitana; y a la docencia, contribuyendo en la formación de los estudiantes.

También por articulación escalar el texto “La construcción, un sector fluctuante de la economía. El comportamiento en el mercado laboral en los aglomerados del Gran Paraná el Gran Santa Fé” lanza mano del análisis desde la macroeconomía en el contexto argentino, con datos de los sectores industrial, comercial y de servicios, mirando, sobre todo, el sector de la construcción y sus efectos en la economía de Gran Paraná y Gran Santa Fe. La contribución de la investigación, presentada en este texto, conlleva una mirada muy importante para el análisis urbano de una región metropolitana con ciudades intermedias, que de hecho es el recorte trabajado en esta publicación, cuando articula la dinámica industrial y los efectos espaciales con datos e informaciones.

El boletín se integra también con el texto “Procedimientos de Gestión del Desarrollo Sustentable, en Áreas Inundables con Gobernabilidad Difusa”, con lo cual los autores van a analizar no solo un problema físico, pero también un problema político y urbanístico en la planificación de las ciudades y sus límites. Ana-

lizan las situaciones de conflictos de sustentabilidad presentes por las condiciones del sitio urbano con protagonismos del río. El texto tiene como recorte territorial la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná, delimitado por el canal de acceso al Puerto de Santa Fe (O y SO), el Río Colastine (E y SE), el Arroyo Leyes (N y NO) y la Laguna Setubal y el Canal Derivación Norte (O y NO), por lo tanto, una región de complejidad territorial y urbanística. Desde el problema de la inundación expone la problemática en articulación con los desafíos de una gestión sustentable, de prácticas económicas, políticas, filosóficas como formadoras de la gobernabilidad del territorio socioambiental.

Al fin, el boletín de número 7, no solo reúne textos de distintas investigaciones, sino que es de hecho una contribución a los estudios sobre la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná, a los debates conceptuales que abarcan cuestiones metodológicas como las urbanísticas, las políticas públicas, los efectos del mercado en la producción del suelo urbano, los límites urbanos y regionales, los conflictos entre la dinámica natural de los ríos y sus usos como elementos socio-productivos. Por todo esto, tenemos con la publicación de este boletín una contribución a la investigación, extensión y docencia, todas con el empeño de la participación popular en las cuestiones urbanísticas y en la planificación territorial.

Presidente Prudente/Brasil, abril de 2015

Márcio José Catelan

Magister y Doctor en Geografía, UNESP, Brasil

Docente de cursos de graduación, magister y doctorado en Geografía en el Departamento de Planeamiento, Urbanismo y Ambiente de la Universidad Estadual Paulista - UNESP - Campus Presidente Prudente/SP

Investigador del Observatorio de Ciudades y Red de Ciudades Medias - ReCiMe.

SOIJET, Mirta · GRAMAGLIA, Valeria · GARCÍA, Victoria · SANTIAGO, Jaquelina · POETA, Pablo

## Santa Fe-Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana

### PALABRAS CLAVES

Monitoreo, información territorializada, área metropolitana.

### RESUMEN

Los avances presentados en esta ponencia corresponden al Proyecto “OBSERVATORIO URBANISTICO DEL AREA METROPOLITANA SANTA FE-PARANA”, que está siendo desarrollado en el marco del Programa Taller de Estudios Metropolitanos de la Convocatoria 2011, CAID, UNL.

Este Observatorio intenta, con estas presentaciones, continuar profundizando su vocación de ser un espacio en el que se encuentran disponibles herramientas eficientes para concretar el análisis espacial de los datos necesarios para comprender los complejos procesos de ciudad y territorio a través de variables territorializadas.

Los resultados del Censo 2010 muestran que la Región Metropolitana Santa Fe-Paraná -en estudio- ha sobrepasado el millón de habitantes. Se puede decir que esta situación le otorga una nueva condición al área.

El Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, aunque ha presentado históricamente una organización jerárquica marcada fuertemente por la presencia de las dos ciudades centrales, posibilita constatar la pérdida del peso de las capitales y el desarrollo (en diversos aspectos) de diferentes sub-áreas metropolitanas.

Se puede hablar de la continuidad de un tránsito desde la ciudad monocéntrica hacia un modelo de organización en el que pueden definirse pautas en su proceso de reestructuración territorial con indicios de la profundización del sistema con la integración de nuevas áreas a la aglomeración, y la consolidación de algunos subcentros metropolitanos, con capacidad de influencia en la estructura integral.

### I. PRESENTACION

Los avances presentados en esta ponencia corresponden al Proyecto “OBSERVATORIO URBANISTICO DEL AREA METROPOLITANA SANTA FE-PARANA: Sistema de información para la generación de nuevos conocimientos técnicos con aplicación a las problemáticas urbano-territoriales del área”, que está siendo desarrollado en el marco del Programa Taller de Estudios Metropolitanos de la Convocatoria 2011, CAID, Universidad Nacional del Litoral.

Se trata, a su vez, de una nueva instancia de avance y actualización de antecedentes producidos por en el ámbito de la Oficina de Estudios Urbanos a través de distintas convocatorias institucionales de proyectos de investigación y extensión.

Este Observatorio intenta, con estas presentaciones, continuar profundizando su vocación de ser un espacio en el que se encuentran disponibles herramientas eficientes para concretar el análisis espacial de los datos necesarios para comprender los complejos procesos de ciudad y territorio a través de variables territorializadas.

### II. INTRODUCCIÓN

Los resultados del Censo 2010 muestran que la Región Metropolitana Santa Fe-Paraná -en estudio- ha sobrepasado el millón de habitantes. Se puede decir que esta situación le otorga una nueva condición al área, que en nuestro caso, amerita una profundización de la mirada, para comprender el estado de situación, en el momento en que se concreta tal “salto” cuantitativo.

Se trata de una Región Metropolitana, un ámbito urbano-rural, que reconoce como particularidad la “duplicación” de su ciudad central en dos núcleos urbanos –Paraná y Santa Fe-, cada una con localidades aglomeradas a su alrededor, ciudades perimetrales al esquema definido y una serie de pequeñas localidades en el anillo interior entre el aglomerado y esas ciudades terminales.



Su localización, en un punto central y estratégico respecto del atravesamiento del Corredor Bioceánico Central<sup>1</sup> y la Hidrovía Paraguay-Paraná, le otorga gran valor al área en términos económicos y de transporte, respecto al resto del territorio Argentino.

Ya en 1996, Castells referenciaba la escena global con el predominio de las redes productivas frente a la industria centralizada de la época anterior y la sustitución del espacio de los lugares y el tiempo histórico por el espacio de los flujos.

Si bien no es intención de este trabajo el tratamiento del caso en relación con el esquema de ciudades globales, resulta necesario reconocer que todo proceso de estructuración y ordenación territorial está fuertemente influenciado por los cambios descriptos en la bibliografía mencionada acerca de la era de la información, y que se sintetizan en el espacio en el reconocimiento de nuevos patrones de localización de las principales actividades. De esta forma, los efectos de difusión del desarrollo económico de las grandes ciudades en sus entornos tienen implicancias concretas en la reconfiguración de áreas metropolitanas y las relaciones existentes entre ellas.

## II.a. Hipótesis de trabajo

En el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, aunque ha presentado históricamente una organización jerárquica marcada fuertemente por la presencia por la(s) ciudad(es) central(es), es posible constatar la pérdida del peso de la capital y el desarrollo (en diversos aspectos) de diferentes sub-áreas metropolitanas.

Se puede hablar de la continuidad de un tránsito desde la ciudad monocéntrica hacia un modelo de organización en el que pueden definirse pautas en su proceso de reestructuración territorial: además del ya mencionado en referencia a las ciudades centrales, se observan indicios de la profundización del sistema con la integración de nuevas áreas a la aglomeración y la consolidación de algunos subcentros metropolitanos, con capacidad de influencia en la estructura integral.

## II.b. Objetivo

En este contexto, el objetivo del presente trabajo se centra en analizar la evolución del proceso de reestructuración urbana en la región del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, donde se presentarán de forma simultánea pautas de *concentración* y *dispersión*<sup>2</sup>. Para ello, es necesario establecer criterios que

permitan determinar algunas líneas divisorias entre ambas tendencias y observar cómo se manifiestan de forma distinta en diferentes áreas del territorio.

## II.c. Metodología

El punto de partida se ubica en la constatación de la paulatina pérdida de peso de Santa Fe-Paraná (en su condición de centro bicéfalo) y observar “sigilosos” pero continuos procesos que se dan en la región y que parecen orientarla en un tránsito hacia modelos más complejos.

Esta situación será analizada principalmente desde la perspectiva de la dinámica de población y de los tipos y características de los usos del suelo que determinen por un lado y desde las magnitudes de los intercambios. En el primer caso con fuentes censales y de observaciones aerofotogramétricas y los segundos medidos, desde relevamientos como el TMDA y las frecuencias de transporte público.

En términos metodológicos se utilizarán cartografías desarrolladas en ambiente de sistemas de información georreferenciada. Con ellos se ha diseñado una serie de planimetrías digitales finalmente volcadas a entorno SIG que permiten visualizar los resultados.

Resulta necesario reconocer ciertas limitaciones en la disponibilidad de información referida a los flujos económicos representados por movimientos de trabajadores, mercaderías y dinero. Esta cuestión aparecerá como una de las cuestiones a abordar -mediante relevamientos selectivos- en la próxima etapa del trabajo.

La ponencia se estructura en seis apartados, que incluyen: una breve presentación (1); la introducción (2) donde se presenta la hipótesis de trabajo, el objetivo y la metodología a desarrollar. En el siguiente apartado se define el marco teórico (3); luego se presenta y caracteriza el caso de estudio (4): Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, desde una perspectiva macro; se continúa a partir de la identificación y análisis de algunos casos testigos (5). Ya desde un enfoque micro se efectúa un breve análisis de algunas variables relevantes que dan cuenta de cambios en la organización territorial y funcional del área; y para terminar, se incluyen las conclusiones (6) más relevantes alcanzadas, junto con algunas eventuales líneas de investigación para el futuro.

En este contexto, las contribuciones centrales de este trabajo son:

-El reconocimiento a través de diferentes variables cuali y cuantitativas de la existencia de un territorio que se integra en función de sinergias propias.

-El análisis más profundo de su configuración interna

-El reconocimiento de sus dinámicas.

-La mirada intencionada del observatorio de sugerir y/o identificar las potencialidades para definir acciones conjuntas.

## III. MARCO TEÓRICO

### III.a. Áreas metropolitanas y ciudades intermedias.

Las nociones de metrópoli y área metropolitana se originan a principios del siglo XX, en referencia a los dinámicos y potentes procesos de crecimiento urbano presentes en las grandes ciudades europeas y norteamericanas (Capel, 2003). Tal apreciación no desconoce las transformaciones de la cultura urbana en décadas previas y recogidas principalmente en la obra de Benjamin<sup>3</sup>.

A su vez, y como un regreso desde estos recorridos “globalizantes”, los elevados porcentajes de población urbana y los problemas de las grandes ciudades llevan a mirar hacia las ciudades intermedias (Llop, 1999). Frente al panorama descrito parece importante “estudiar” las ciudades no tan grandes y complejas del mundo ya que las organizaciones internacionales y en ámbitos académicos o profesionales han concentrado los estudios, análisis, y debates de las propuestas en torno a las grandes ciudades.

Se trata de mirar hacia las ciudades que siendo de tamaño o talla mediana tienen funciones de mediación e intermediación entre los territorios donde ellas están ubicadas, y las redes, flujos, ciudades, y procesos de mayor escala, que hoy están condicionados por la globalización o mundialización económica, cultural y política del mundo. Y así acercar el análisis y fruto de él las propuestas de actuación, a los territorios y sus pobladores. Ampliar el campo de visión del mundo y de su urbanización, viendo más allá de la escala urbana, ya que son esas ciudades las más ligadas a los espacios rurales, naturales, y territoriales.

III.b. Espacio de los lugares y espacio de los flujos. Redes.

Castells, citando y coincidiendo con Harvey, sostiene en 1997 la hipótesis de que es el espacio el que organiza al tiempo en

la sociedad red. Ambos términos transformados bajo el efecto combinado del paradigma de la tecnología de la información y de las formas y procesos sociales inducidos.

Según Harvey el “régimen de acumulación flexible” se caracteriza por una flexibilización de los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas de consumo tendiente a una aceleración del tiempo de producción y de consumo. Koolhaas también refiere a la acumulación flexible cuestionando los modelos construidos sobre delimitaciones territoriales y sostiene que cuanto más flexibles e inarticuladas son las estructurales locales, más estable es el sistema global.

Y este “proceso” en que se transforma lo urbano, reconoce como antecedentes “estáticos” las referencias teóricas provenientes del ámbito de la economía urbana como son los modelos de Christaller (1933), Lösch (1954) y Von Thünen (1966) para derivar en una supuesta situación donde los términos, incluso la agricultura, son “móviles” (Fujita, Krugman, Venables, 1999).

En este nuevo contexto, puede plantearse la existencia de un escenario de reestructuración de los territorios que apunta en dos direcciones convergentes, y en el cual se generan tanto procesos de concentración de ciertas actividades en la ciudad central como de desconcentración en zonas metropolitanas, actuando ambos espacios desde una perspectiva complementaria y no contrapuesta que generan un complejo escenario asociado a la transformación de los espacios centrales y no centrales.

## IV. PRESENTACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO. ESCALA MACRO

### IV.a. Descripción y (re)consideración de las delimitaciones del área en las escalas urbana, aglomeración y ciudad-territorio.

Si bien las delimitaciones reconocibles en trabajos propios y de colegas<sup>4</sup> aludían a un perímetro elástico en función de las variables consideradas, resultan evidentes en el mapeo la incorporación de una serie de conexiones físicas de nueva traza o mejoramiento de las existentes que han permitido integrar nuevas localidades al esquema o, en el caso que ya estaban en el mismo, modificar su categoría.

<sup>3</sup> Benjamin, Walter: *Paris, capital del siglo XIX*, en *Poesía y Capitalismo, Iluminaciones II, Taurus, Madrid, 1998*

<sup>4</sup> La aproximación al tratamiento del fenómeno metropolitano fue desarrollada con anterioridad por el equipo de trabajo de la UNL a cargo del profesor Arq. Adrián Caballero y explicitada en el libro *Especulaciones sobre Urbanismo y Ciudad* (1996). Se optaba allí por omitir cualquier perimetración establecida a partir de indicadores tradicionales para definir la conveniencia de establecer en torno al núcleo bipolar una zona delimitable y redelimitable en coincidencia con problemáticas y circunstancias de desarrollo. Lo interesante de aquella postura es la posibilidad de no reducir la mirada a la verificación basada en los indicadores clásicos y tradicionales sino apuntar a una visión estratégica basada en la capacidad del área para poner en acto proyectos. Asimismo, otros equipos de trabajo bajo su dirección aportaron en este sentido a través de “Un problema de planificación física. El conglomerado urbano del Gran Santa Fe” ficha de la UCSF, 1978 y de la producción del Convenio SSPyCG de la Provincia de Santa Fe --CFI--FAPyD (UNR): “Extensión metropolitana de Rosario. Proceso de formación y dinámica de transformación”, 1991.

<sup>1</sup> El Corredor Bioceánico Central, es un instrumento físico-territorial que conecta diferentes ciudades, comenzando en Porto Alegre (Brasil), y finalizando en el puerto de Coquimbo (Chile), en un recorrido de 2.486 km. Esta conexión se da a través de diferentes rutas que atraviesan Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan.

<sup>2</sup> Procesos de concentración de ciertas actividades en la ciudad central y la desconcentración de otras en zonas metropolitanas secundarias, actuando ambos espacios desde una perspectiva complementaria y no contrapuesta.



Gráfico 1: Clasificación de localidades integrantes del AMSF-P. Elaboración propia.

A partir de lo expuesto el sistema se integra con 75 localidades y 10 parajes (sitios dependientes jurisdiccionalmente de los anteriores). De todos modos, el esquema sigue reconociendo la presencia de las 2 ciudades centrales, cada una con su aglomerado, de las ciudades terminales y de una serie de localidades del anillo intermedio entre las anteriores.

IV.b. Ciudades que integran el AMSF-P. Clasificación y caracterización.

A los efectos analíticos se efectúa un primer reconocimiento de los componentes urbanos según su localización y el rol que cumplen en el sistema: ciudades centrales, localidades aglomeradas a las mismas, ciudades terminales y localidades del anillo interior.

El gráfico 1 permite visualizar que, en un círculo de aproximadamente 100 kms. de diámetro alrededor de las ciudades centrales se desarrolla un esquema equilibrado, en términos de la localización de componentes urbanos. Puede notarse una ligera deformación por “estiramiento” hacia el norte. Tal situación

está vinculada al hecho de que las ciudades que se reconocen como terminales están localizadas, en general, en puntos de indiferencia entre la aglomeración Santa Fe-Paraná y otras ciudades o conglomerados que se “disputan”. El caso es que, hacia el norte, tanto en la Provincia de Santa Fe como de Entre Ríos, esas ciudades se encuentran más distanciadas de las centrales.

Valiéndonos de la imagen se señala la impronta que define el sistema hídrico del Río Paraná, sus bañados e islas que reconoce un compromiso mayor al 25% del territorio y una condición estructural en el conjunto. A la vez confieren las singulares características de un soporte natural que, al tiempo que potencia la zona en términos paisajístico-ambientales, opera como aspecto condicionante de la vinculación entre las ciudades.

IV.b.1. Las ciudades centrales

El caso (¿región metropolitana?) Santa Fe-Paraná, tiene como característica relevante la doble centralidad de dos ciudades intermedias, conformando sistemas susceptibles de denominarse “metropolitanos” a partir de la presencia de dos ciudades cabe-

cera con un alto nivel de interrelación –física, social, económica, productiva, etc.- entre ellas, una cierta capacidad de autogestión del área para asumir emprendimientos infraestructurales de magnitud, la existencia de desbordes de alta especificidad funcional y cierto avance en articulaciones institucionales y administrativas entre las distintas jurisdicciones gubernamentales.

Se trata de un fenómeno identificable a partir de la unitariedad que le imprimen ciertos procesos, pero de perimetración dinámica según las variables que se tomen en consideración, puesto que las aglomeraciones involucradas que responden a las ciudades centrales tienen lógicas de crecimiento propias y particulares para cada caso, independientemente de las cuales el reconocimiento del sistema en su condición metropolitana es una realidad que encuentra verificación, por ejemplo, en la mensura estadística del nivel de actividades productivas complementarias que tiene lugar entre los centros urbanos, a pesar de no conformar un mercado de trabajo unitario.

IV.b.2. Las ciudades del conglomerado/aglomerado

Estas ciudades se constituyen como espacios de descentralización y desborde de usos especializados, además de vivienda permanente y finisemanal: áreas industriales, aeropuerto, facultades, escuelas agrotécnicas, cementerios y actividades recreativas.

Este ámbito se corresponde con la noción de continuidad urbanizada, habitualmente referido a partir del prefijo “gran”. Su territorio es un valle ocupado por urbanizaciones e incluye diversas islas y bancos, con cursos y lagunas interiores, desarrollándose el llamado albardón costero por el lado santafesino (eje de la Ruta Provincial N° 1), a lo largo del cual se asientan pequeñas localidades sobre asentamientos ya existentes de vieja data que, si bien presentan un nivel bajo de consolidación comparando con el crecimiento a lo largo del siglo XX, es en la última década que se verifica un importante aumento en la ocupación del suelo.

El reconocimiento de esta categoría, en alusión a la duplicación de la cabecera, se ve dificultada o casi impedida por las características del territorio: la presencia de un gran río y la materialización de una conexión lineal sobre una franja de escaso ancho y de frágil estabilidad.

Es por eso que acorde a 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.

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 y Montevera (expansión norte), San José del Rincón y Arroyo Leyes y el Paraje Los Zapallos que jurisdiccionalmente corresponde a Santa Rosa de Calchines (expansión este). El Gran Paraná por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull (expansión este) y Oro Verde (como expansión sur).

Resulta interesante mencionar que un operativo censal significativo como lo es el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda viene reconociendo a Santa Fe-Paraná entre los aglomerados binucleares aplicando para ellos un formulario específico con el objeto de medir la intensidad de las interrelaciones. También el desarrollo del Proyecto Argentina Urbana<sup>6</sup> señala, en la categoría metrópoli regional este núcleo como lo había hecho antes el Foro IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana).

Santa Fe	1991	2001	2010	Tasa de crec. 01-10	Tasa de crec. 91-10
Santa Fe (1)	349323	368668	391164	0.061	0.120
Santo Tomé	44533	60902	73636	0.209	0.654
Recreo (2)	9801	13201	15856	0.201	0.618
San José de Rincón(3)	5355	8743	11376	0.301	1.124
Arroyo Leyes	599	2309	2861	0.239	3.776
Sauce Viejo	3631	7003	9620	0.374	1.649
Montevera (con Angel Gallardo)	5583	7295	8627	0.183	0.545
Conglomerado	418825	468121	513140	0.096	0.255
Provincia de Santa Fe	0.065				

Cuadro N° 1: Evolución poblacional absoluta y relativa de cada centro y del aglomerado. Gran Santa Fe. Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Viviendas y Hogares 1991, 2001 y 2010.  
1- Incluye Alto Verde, Colastiné Norte, Colastiné Sur y La Guardia. 2- Incluye loteo Ituzaingó y San Cayetano. 3- En el Censo 1991 San José del Rincón formaba parte de Santa Fe. 4- Sauce Viejo (4703 hab) y Villa Adelina (1789 Hab). En el censo 1991 Sauce Viejo figuraba como localidad separada y Villa Adelina integra parte del Gran Santa Fe.

Entre Ríos	1991	2001	2010	Tasa de crec. 01-10	Tasa de crec. 91-10
Paraná	207041	235967	247139	0.047	0.194
San Benito	2788	6466	9105	0.408	2.266
Colonia Avellaneda	1045	2049	2970	0.449	1.842
Oro Verde	804	2403	4116	0.713	4.119
Sauce Montrull	285	425	746	0.755	1.618
Conglomerado	211963	247310	264076	0.068	0.246
Provincia de Entre Ríos	0.067				

Cuadro N° 2: Evolución poblacional absoluta y relativa de cada centro y del aglomerado. Gran Paraná. Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Viviendas y Hogares 1991, 2001 y 2010.

<sup>5</sup> Valga esta nota para llamar la atención sobre una cuestión que, aunque merezca un desarrollo mayor que, se habrá de omitir para evitar derivaciones a la hipótesis y los objetivos planteados para este paper. Hemos aceptado la simplificación de que se está frente a un área metropolitana conformada por una multiplicidad de ciudades intermedias de diferente jerarquía y rol. Esta consideración podría conducir a hablar de sistema metropolitano, región metropolitana, etc. O también a negar tal denominación ante la inexistencia de una sola ciudad madre como en el esquema tradicional.

<sup>6</sup> El Programa Argentina Urbana (PAU) se desarrolló en la Subsecretaría entre los años 2007 y 2011, como parte del PET y en el marco de convenios desarrollados con la Corporación Andina de Fomento, la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales.



#### IV.b.3. Las ciudades del anillo intermedio

Son las que se ubican entre el Área de Conglomerado y los subcentros terminales. Conformado por asentamientos urbanos de base eminentemente rural, que han generado en los últimos años servicios a la ciudad central y a las terminales.

Son 49 localidades que se agrupan en este anillo alrededor del aglomerado e internamente a la ronda de ciudades terminales.

Nueve de ellas tienen más de 1500 habitantes y la mayor 6500. Tienen alta dependencia de las ciudades centrales en servicios de tipo educativo y de salud.

Si bien todas las categorías reconocen una diferenciación interna entre las localidades que se encuentran localizadas sobre los corredores viales metropolitanos y aquellas que se encuentran por fuera de los mismos, en las del anillo intermedio esta situación define contrastes más evidenciados.

En general, está vinculado a la evolución, en uno u otro sentido, de los medios de transporte: su génesis, vinculada al servicio ferroviario hoy obsoleto o inexistente, la traza de una nueva autovía o una circunvalación no inmediata a su planta urbana, la decadencia de formas de producción tradicionales y la aparición de nuevas tecnologías –duras y blandas– que cada vez requiere menos de ellas.

#### IV.b.4. Los subcentros terminales.

Esta categoría se corresponde con la estructuración urbano-territorial en su dimensión regional. Se trata de fenómenos significativos de polarización que dan lugar a concentraciones urbanas de magnitudes significativas en el conjunto que van de los 4. 000 a más de 30.000 habitantes localizados radialmente en una constante de distancia/accesibilidad/tiempo respecto a la ciudad central (aprox. 50 kms) y fuertemente conectadas a través de rutas consolidadas.

Como ya se ha dicho en general, se trata de localizaciones que representan un “punto de indiferencia” entre el aglomerado Santa Fe-Paraná y otra localidad de cierta magnitud e importancia provincial que, a su vez, reconoce la conformación de una aglomeración. Estas ciudades, suman un total de casi 175.000 habitantes (lo que significa el 15,71% del total del sistema), reconocen mayor jerarquía que las del anillo intermedio y funcionan, también, como proveedoras de servicios de las pequeñas localidades y el área rural que las circundan. En buena parte de los casos están ubicadas sobre algunos de los corredores troncales metropolitanos.

#### IV.c. Corredores troncales metropolitanos

En función de expuesto acerca de los planteamientos de los sistemas de redes y de forma paralela al reconocimiento de los elementos del sistema y para el análisis de la magnitud de la incidencia de cada localidad en su entorno se integra una caracterización de las vinculaciones y las interrelaciones reconocibles.

Este fenómeno se caracteriza por ser complejo, singular y de extensión lineal, en general vinculado a particularidades territoriales, como por ejemplo, tendencias a la localización de espacios interurbanos de actividades específicas a lo largo de ejes infraestructurales viales, fluviales y ferroviarios. Estos ejes se definen en las componentes jerárquicas infraestructurales de conexión que convergen radio- concéntricamente a las ciudades centrales y consolidan las expansiones mencionadas anteriormente.

Como se ha dicho, las troncales juegan un rol importante en el esquema, aunque no existen indicios de que estén conformando corredores con continuidad –física o funcional– urbana salvo en el tramo de la aglomeración. Más bien se trata de tramos de recorridos de escala provincial.

Sin embargo, lo cierto es que las localidades que se han denominado subcentro y se han localizado como terminales del sistema se ubican, justamente, en relación a los corredores y representan puntos jerarquizados de su recorrido.

Reconocen, además, cierta influencia, sobre pequeñas localidades a su alrededor que, generalmente, están comprendidas en su jurisdicción.

Ejemplos de este caso, en Entre Ríos, son las localidades de Viale y Crespo, ésta última con la creación de la MICRA<sup>7</sup>.

#### IV.d. Análisis de la dinámica en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná.

Esta aproximación se desarrollará a partir de ciertas variables, consideradas relevantes, para dar cuenta de cambios en la organización territorial y funcional del área.



Gráfico 2: Relevamiento del TDMA en el área metropolitana Santa Fe – Paraná<sup>8</sup>

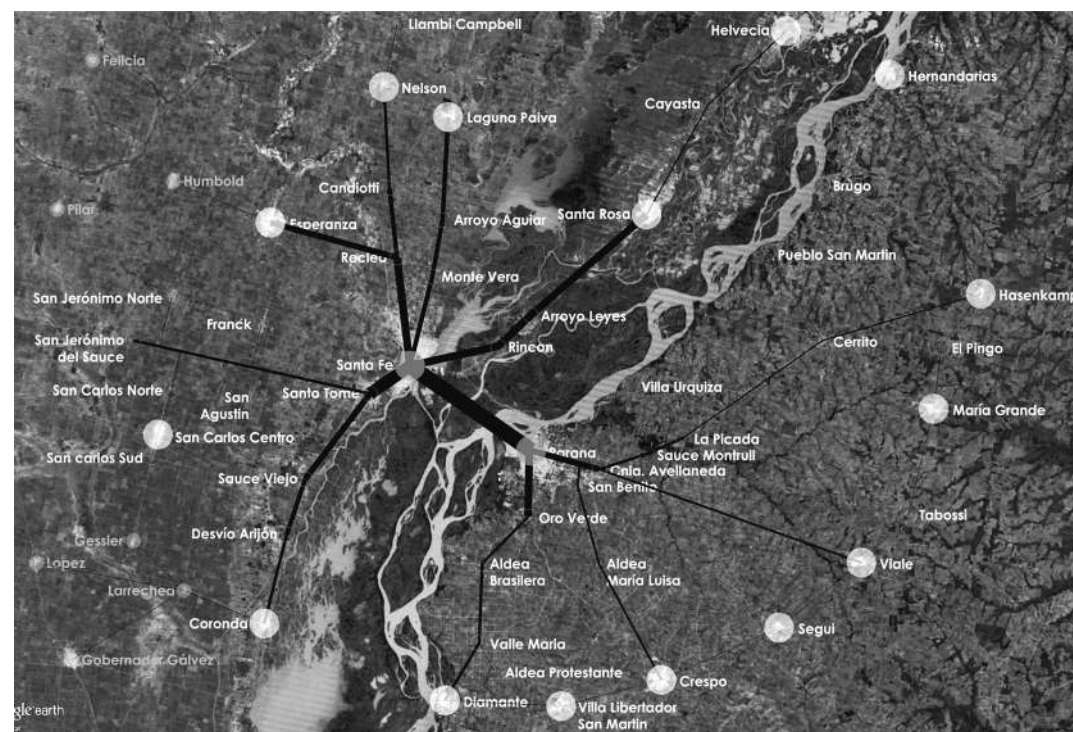


Gráfico 3: Relevamiento de las frecuencias de Ómnibus entre las localidades y las ciudades centrales<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> El Proyecto MICRA Microregión Crespo y aldeas aledañas es una realidad construida mediante procesos de dialogo de saberes, investigación interactiva y concertación de intereses.

<sup>8</sup> Los datos fueron extraídos de la página web oficial de Vialidad Nacional. En los casos de rutas provinciales, se ha contado con el asesoramiento del Ing. David en Santa Fe, y la Ing. Jerichau para Entre Ríos.

<sup>9</sup> Estos datos fueron extraídos de las diferentes empresas de colectivos que realizan estos traslados.



#### IV.d.1. Volumen del Tránsito<sup>10</sup>.

La observación del esquema vial muestra, en primer lugar una diferenciación en la macroforma de los mismos en cada Provincia. Entre Ríos claramente se identifica con la radioconcentricidad en cambio Santa Fe muestra una red. Esto no implica que el funcionamiento “respeta” tal configuración forzada por la presencia del Río Salado.

La RP N°1 en Santa Fe muestra altos valores de TDMA (20.600) en su atravesamiento por las ciudades del aglomerado, para luego decrecer de forma considerable. Esta situación tiene que ver con la extensión del uso residencial permanente y finisemanal de Santa Fe hacia este corredor.

Otro valor significativo se puede observar en la RN N°11 entre Santa Fe y la RP N° 70 que alcanza los 13.400. Se estima que esto tiene que ver con los movimientos diarios, por trabajo y estudio que se presentan entre Santa Fe con Recreo y Esperanza.

En general, se puede observar que en la mayoría de las rutas el nivel de TDMA va disminuyendo a medida que se van alejando de las ciudades centrales, lo cual refuerza esta condición de centralidad de Santa Fe y Paraná aunque los valores registrados en la Autopista que une Santa Fe y Rosario muestra una relación con esa ciudad en un nivel no considerado en este estudio.

En el caso de Entre Ríos los valores no hacen más que reforzar las delimitaciones planteadas para la categoría del aglomerado.

Por último, se puede observar que el mayor nivel de TDMA se registra en el tramo que conecta ambas ciudades centrales, llegando a un valor de 32.300 entre la salida de Santa Fe y la RP N° 1.

El esquema de frecuencias de transporte público, aporta, para el caso de Entre Ríos la necesidad de afinar la categoría “subcentro terminal” ya que jerarquiza las localidades que se encuentran en los corredores metropolitanos destacando Cerrito, Tabossi-Viale, Crespo, Diamante.

#### IV.d.2. Cartografías de datos censales

##### a) Dinámica demográfica 2001-2010

Como se ve en los Cuadros N° 1 y 2, a nivel provincial, tanto Santa Fe como Entre Ríos evidencian —con valores de 6,5% y 6,7%, respectivamente— crecimientos inferiores al promedio nacional, que alcanza el 10,6%, ubicándose entre los valores más bajos dentro del país. En el total del AMSF-P, por su parte, el crecimiento intercensal alcanza un 7,42%.

De los gráficos 4 y 5 se puede interpretar lo siguiente:

##### -Localidades de los Aglomerados

El Gran Paraná y el Gran Santa Fe crecen a un ritmo mayor que la media de la Provincia en la que se encuentran. Sin embargo un reconocimiento interno de cada uno permite visualizar que ello no ocurre con las ciudades centrales y, en cambio, se registran importantes crecimientos de las pequeñas localidades aglomeradas.

Si en el aglomerado de Santa Fe describiéramos cierto estancamiento en la mayoría de los núcleos, el caso entrerriano aún se encuentra en una suerte de “estadio anterior”, en el sentido que sus localidades se muestran con importante dinámica a partir de crecimientos de localidades más próximas al 40% (San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull) y 70% para el caso más destacado: la localidad de Oro Verde (4.333 habitantes en 2010).

Se podría decir que el crecimiento de las localidades aglomeradas a la ciudad central fuertemente experimentado durante la década anterior ahora tiende a verse amesetado en Santa Fe por la colmatación de esa primera corona y la “inauguración” de un nuevo territorio de expansión. La incorporación de esta segunda corona, también se reconoce en Entre Ríos y se describe al presentar el caso de las ciudades del anillo intermedio más cercanas al aglomerado.

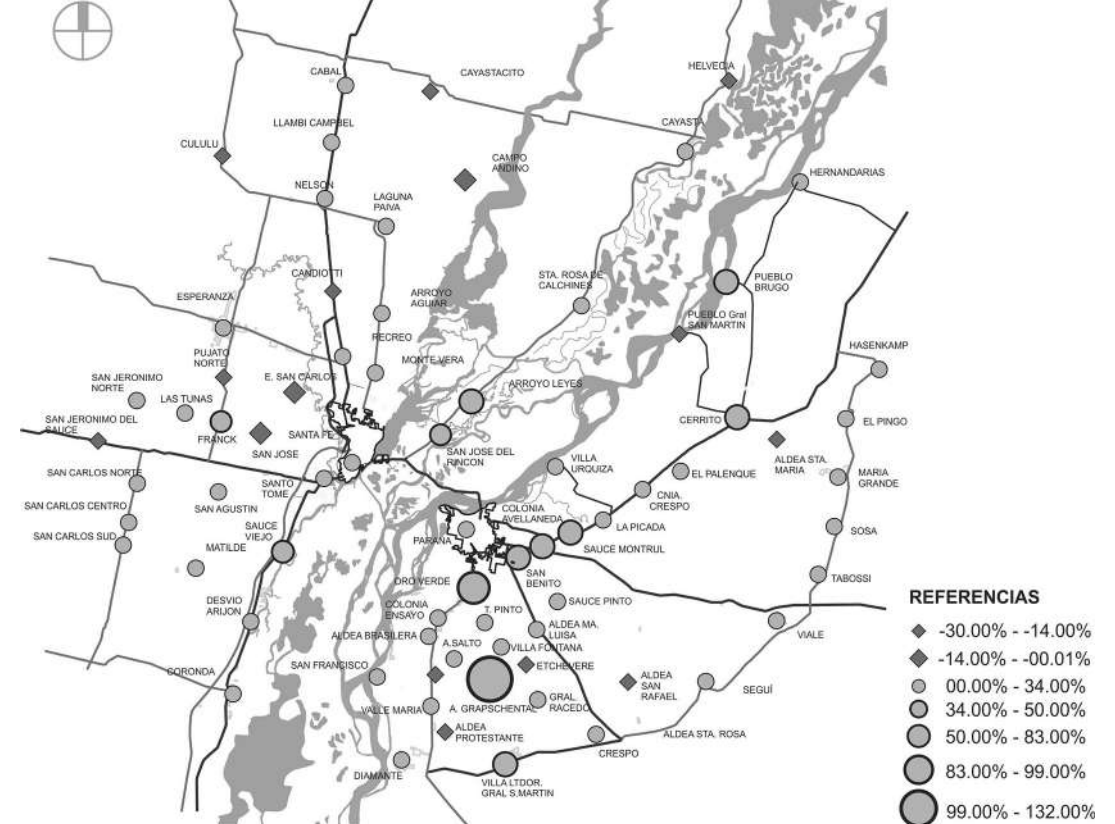
##### -Localidades del Anillo intermedio

Registran situaciones muy variadas.

En 15 de ellas, se observa pérdida de población. Las que decrecen son en su mayoría localidades pequeñas con población rural agrupada, cuyo promedio de cantidad de habitantes se aproxima a los 500. Otro grupo de 11 localidades se podría definir en estancamiento.

El resto tiene valores superiores al conglomerado y a la media provincial. Destacan en este grupo algunas ciudades que pueden estar concentrando actividades productivas especializadas (que valdría confirmar si son subsidiarias de centrales en las cabeceras o se vinculan directamente con mercados externos al área).

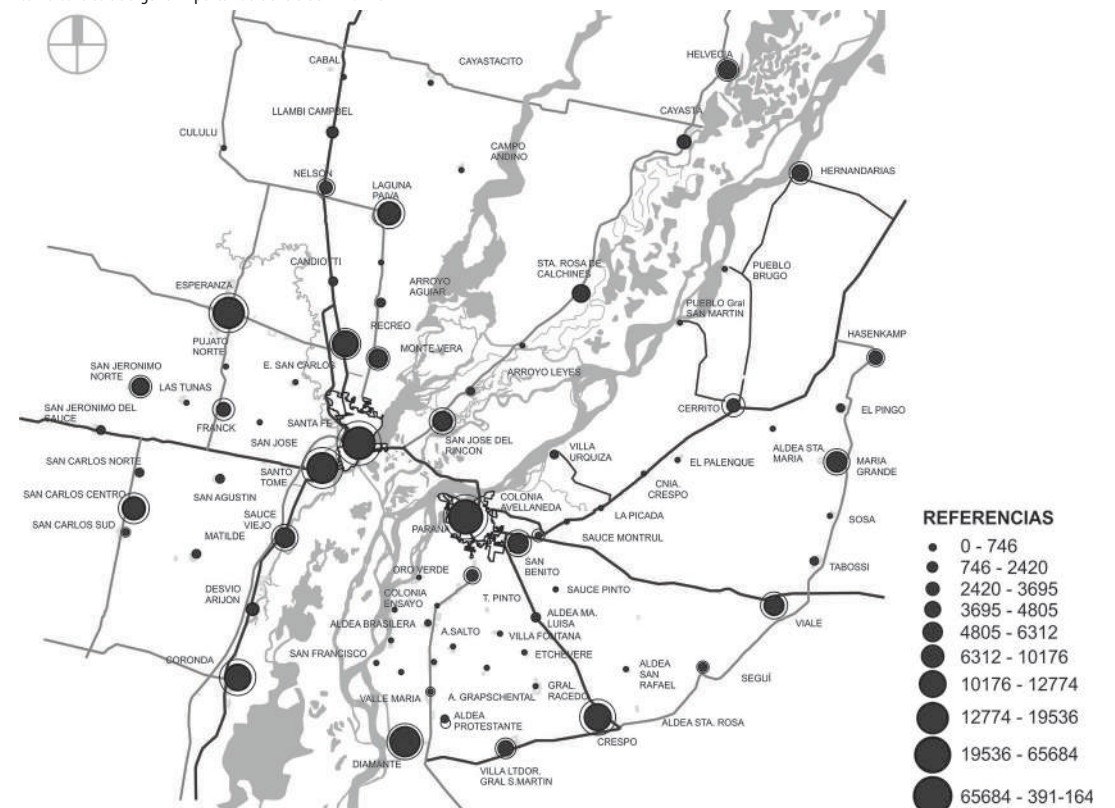
En síntesis la mayoría de las localidades registran crecimientos importantes que, dejando de lado situaciones “explosivas” (alrededor de Paraná), se ubican en un rango de 10% a 25%.



**Gráfico 4:** Crecimiento poblacional intercensal 2001-2010 por localidad. En porcentaje y representado en base al corte por deciles. Elaboración propia en base a datos provenientes de INDEC, Censo Nacionales 2001 y 2010.

En este esquema los asentamientos se simbolizan con un punto cuyo tamaño representa el porcentaje de crecimiento (verde) o decrecimiento (rojo).

Nota: A los fines de que la lectura del gráfico N°4 no conduzca a interpretaciones erróneas, cabe mencionar que Aldea Grapschental y Pueblo Brugo, en Entre Ríos, si bien aparecen en ese esquema con un tamaño significativo que las destaca del resto, en realidad son localidades pequeñas sin particularidades que las posicionen como centros de alguna importancia dentro del AMSF-P.



**Gráfico 5:** Crecimiento poblacional intercensal 2001-2010 por localidad. En valores absolutos. Elaboración propia en base a datos provenientes de INDEC, Censo Nacionales 2001 y 2010.

Este esquema muestra los asentamientos clasificados en diez grupos según su tamaño poblacional en 2001 y 2010. El sobrepaso del color más claro indica el crecimiento poblacional cuantitativo. La visualización del color más oscuro indica que esa localidad se ubica en 2010 en el mismo grupo que en 2001 o ha decrecido.

<sup>8</sup> Los datos fueron extraídos de la página web oficial de Vialidad Nacional. En los casos de rutas provinciales, se ha contado con el asesoramiento del Ing. David en Santa Fe, y la Ing. Jerichau para Entre Ríos.

<sup>9</sup> Estos datos fueron extraídos de las diferentes empresas de colectivos que realizan estos traslados.

<sup>10</sup> Se denomina volumen de tránsito al número de vehículos que pasa por un tramo dado durante un período de tiempo. El Tránsito Medio Diario Anual (TMDA), se define como el volumen de tránsito total anual dividido por el número de días del año.

### -Ciudades terminales

Excepto, Helvecia, todas reconocen crecimiento positivo des- de valores mínimos hasta destacables.

Las mismas, a pesar de presentarse como subcentros, aún guardan dependencia de las ciudades centrales, a diferencia de las localidades que se encuentran por fuera de estas, las cuales cubren sus demandas con estas ciudades terminales o con otras ciudades más alejadas. Es por ello que estas Se comportan como ciudades terminales o “de borde” del sistema que denominamos Área metropolitana Santa Fe-Paraná.

### -Corredores troncales metropolitanos

La dinámica del crecimiento poblacional en aquellas localida- des que se encuentran sobre los corredores troncales que estruc- turan el territorio aparece como tendencia más claramente en Entre Ríos. Uno de esos ejes está dado por la Ruta Nacional N°12, sobre la que se sitúan —de Oeste a Este y pasando Sauce Mon- trull- La Picada, El Palenque, Cerrito y Hasenkamp como remate. Si bien las dos primeras son localidades muy pequeñas puede identificarse en todas un crecimiento cercano o superior al 15%.

Otro eje, aunque evidenciando una tendencia al crecimiento menos clara, es el eje Oro Verde-Aldea Brasileira-Aldea Valle Ma- ría, dado por la Ruta Provincial N°12.

En Santa Fe la situación más clara de esta tendencia de cre- cimiento a partir de un elemento infraestructural es la Ruta Pro- vincial N°1, que vertebró San José del Rincón, Arroyo Leyes, San- ta Rosa de Calchines y Cayastá. Si bien las dos primeras forman parte del aglomerado, las dos últimas se sitúan entre las de ma- yor crecimiento dentro de las localidades del anillo intermedio.

El otro eje de este tipo en Santa Fe, está dado la Ruta Nacio- nal N°19 que estructura el sector centro-oeste en el que un con- junto de localidades ya mencionadas (Franck, San Carlos Centro y San Agustín) experimentan un aumento de población aunque en magnitudes disímiles.

### b) Dinámica de expansión física 2002-2010

Del gráfico 6 se puede interpretar lo siguiente:

#### - Aglomerados

El análisis de la expansión de las localidades que componen

el AMSF-P tiende a validar y reforzar la aseveración que reali- záramos en el apartado anterior: al tiempo que el crecimiento se desacelera en las ciudades centrales, las localidades aglome- radas —o bien aquellas relativamente cercanas y accesibles- se expanden a un ritmo que en un conjunto de casos supera al crecimiento de sus poblaciones.

En la ciudad de Santa Fe el crecimiento es de 4% y en Pa- raná de 5,8%. Las localidades más dinámicas en términos expansivos pertenecientes al aglomerado llegan a sextuplicar estos valores: Sauce Montrull, Monte Vera y Oro Verde con los más elevados (38%, 37% y 33%, respectivamente), seguidos por Colonia Avellaneda (29%), Arroyo Leyes (27%), San Beni- to (22%) y Recreo (20%). Santo Tomé y San José del Rincón aunque participan de esta dinámica repiten en esta variable el comportamiento de la anterior, es decir, crecen a ritmos mode- rados en torno al 13%. También podemos inferir a partir de es- tos datos que si bien el Gran Santa Fe ha tendido a estabilizarse en cuanto a su crecimiento poblacional, la expansión urbana mantiene niveles de intensidad elevados, recalando en un mo- delo urbano tendiente a la baja densidad y, consecuentemente, al alto consumo de suelo por habitante.

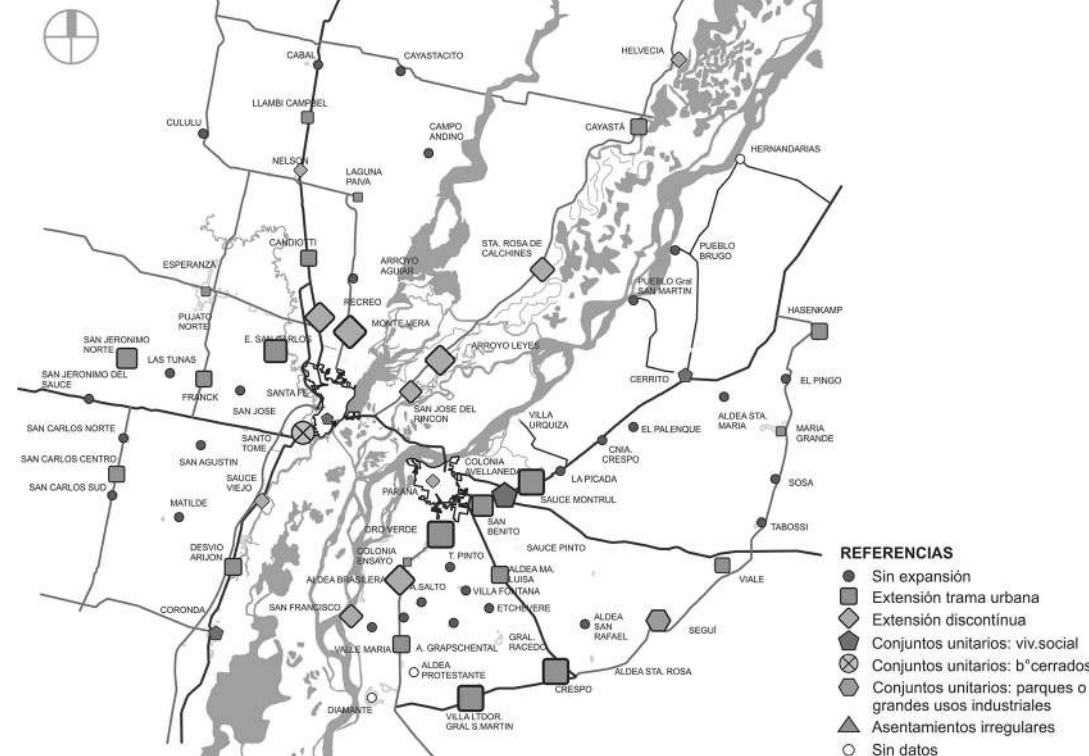
#### - Anillo intermedio

En la “segunda corona” destacan por su considerable creci- miento físico:

Entre Ríos: Aldea Brasileira (33.87%) y Aldea María Luisa (10.54%). Colonia Ensayo, una localidad rural de casi 550 habi- tantes situada entre Aldea Brasileira y Oro Verde, si bien no ha arrojado resultados significativos en el período estudiado, a partir de 2011 ha comenzado un proceso de trazado de nuevos loteos que en los próximos años podría revelarse como significativo<sup>12</sup>.

En Santa Fe: en Empalme San Carlos y Candiotti se da cierta expansión que, si bien puede leerse como relevante, se trata de pequeños fragmentos que no permiten afirmar que se trata de un proceso en evolución o que se está redefiniendo su rol dentro del AMSF-P. Por su parte, Santa Rosa de Calchines sobre el eje de la RPN°1 multiplica su planta en más del 14%, y Desvío Arjón, sobre el eje de la RNN°11 hacia el sur de Sauce Viejo, lo hace en un 11%.

De las localidades rurales del anillo intermedio, un 80% no ha variado en su configuración física.



**Gráfico 6:** Crecimiento de la superficie de la mancha urbana 2001-2010. En porcentajes. Elaboración propia en base a observaciones de imágenes satelitales google earth. Este esquema muestra los asentamientos clasificados en diez grupos según su crecimiento físico 2001-2010 en términos relativos. A mayor diáme- tro le corresponde mayor expansión durante el período estudiado.

Para complementar la lectura de la dinámica demográfica se ha indagado, a través de la lectura fotogramétrica comparando imágenes disponibles de los años más próximos a los operativos censales<sup>11</sup>, en la modalidad de la expansión y los tejidos urbanos resultantes.

#### -Ciudades terminales

Porcentajes de expansión similares a los vistos en los aglo- merados se manifiestan en algunas ciudades terminales en- terrianas. Son los casos de Crespo (33%), Villa Libertador San Martín (29%) y Seguí (22%). Hasenkamp, Helvecia —cuyo creci- miento poblacional fue negativo-, Coronda y Viale crecen dentro de un rango del 6% al 9%.

En el gráfico 6 se ha identificado:

- Extensión de trama, referida a loteos formales con diferen- tes grados de ocupación, contiguos al tejido existente, respon- diendo a la modalidad de extensión por “mancha de aceite”.

- Conjuntos unitarios: subcategorizados en vivienda social (tipo 1), barrios cerrados (tipo 2) y parques —o grandes superfi- cies- industriales (tipo 3). Pueden localizarse tanto en continuidad con el tejido existente como en la forma de fragmentos aislados o enclaves, diferenciándose del tejido urbano “tradicional” por algu- nas características de tipo morfológico como la homogeneidad del agregado edilicio, la baja ocupación del suelo, el amanzanamiento más pequeño o de diseño irregular, el trazado de calles en forma arborescente y/o en cierta desconexión con respecto al existente.

- Extensión discontinua: loteos formales con diferentes grados de ocupación, no contiguos al tejido existente, pudiendo presentar

algunos atributos de los asentamientos suburbanos. También se incluye en esta modalidad la expansión de fragmentos existentes situados en discontinuidad con el núcleo urbano principal.

- Asentamientos precarios, evidenciados en características como la irregularidad de la traza, el tamaño de las residencias, la disposición de las mismas en el suelo, la ocupación de zonas de riesgo ambiental.

### VI. CONCLUSIONES

Como cuestiones relevantes cabe señalar que:

- el sistema urbano “delimitado” para este estudio reconoce un ritmo de crecimiento positivo cuya tasa supera las medias provin- ciales. Sin embargo ambas provincias tienen tasas menores a la media nacional. Esto evidencia un estado de situación que amerita análisis integrales a nivel provincial y, también, de la Región Cen- tro, cuestiones que rebalsan los objetivos de este trabajo. Porque el crecimiento es condición del desarrollo pero habría que analizar si ese crecimiento de otras provincias representa atracción con ocu- pación genuina o crecimiento con fragmentación social.

- el desfase entre el menor crecimiento de la ciudad central respecto a la corona inmediata, que ya se insinuaba en 2001, se ha incrementado.

<sup>11</sup> Las imágenes analizadas corresponden a los años 2002, 2003 o 2005 para el primer corte y a los años 2011 o 2013 para el segundo corte.

<sup>12</sup> Tomando en consideración que ya ha iniciado un proceso por el cual ha triplicado su población rural agrupada, y reducido a menos de la mitad su población rural dispersa, de modo se está desarrollando una leve tendencia a la concentración (de población, lo que no implica que lo haga a través de un modelo compacto de ocupación del suelo).



- en Santa Fe Capital, Coronda y Colonia Avellaneda los tejidos conformados a partir de vivienda de gestión pública de baja densidad han sido predominantes en su expansión. Estas afirmaciones no hacen más que reafirmar la existencia de un proceso de subdivisión de tierras para la localización de áreas residenciales demandadas en sectores de costos accesibles y promovidos por las facilidades de acceso a créditos.

- en las localidades aglomeradas de Santa Fe prevalecen los nuevos tejidos “discontinuos”, es decir que tienden a encararse como operaciones más o menos autónomas —el loteamiento— que usualmente dejan áreas desocupadas en localizaciones intersticiales y se desarrollan según patrones de baja densidad, no conduciendo a un proceso de uso racional del suelo.

- en las localidades aglomeradas de Paraná, aunque los tejidos en general se caracterizan por la baja densidad de ocupación, las nuevas intervenciones se localizan en continuidad con tejidos existentes, de modo que permiten la lectura de una mancha no compacta pero menos “porosa”.

- el anillo intermedio se compone en buena proporción de localidades con tejidos más bien compactos que crecen en dirección centro-periferia, predominando en éstos la extensión en continuidad con la trama existente. Los mayores porcentajes de crecimiento están vinculados a localidades del anillo intermedio.

- en las ciudades terminales que se localizan en el interior de los territorios ocurre algo similar a lo referido en el punto anterior. Por su parte las localidades “costeras” exhiben plantas desarticuladas, alargadas en el sentido paralelo al curso de agua y con fragmentos discontinuos.

Las cuestiones señaladas, aunque muestran dinámicas diferenciadas y, a veces, contradictorias, están revelando el estado de situación sobre un conjunto de localidades sobre las que se “sobreentiende” y “prejuzga” interrelaciones que, sin embargo, no se encuentran desarrolladas en forma articulada y proactiva.

La institucionalización de estos vínculos en función de problemáticas concretas y compartidas parece ser el camino sobre el que información + interpretación + concientización debe orientarse.

Quedan, no obstante, pendientes de desarrollar prioritariamente exploraciones acerca de:

-el mercado de trabajo y empleo. Tanto de empleo concentrado en determinadas localidades, como también por la capacidad de influencia que tienen los mismos en su entorno.

-el cruce con estudios de pobreza desarrollados por el equipo en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos.

**BIBLIOGRAFÍA**

Blumenfeld, Hans (1967) “La metrópoli moderna” en La Ciudad, Scientific American, Alianza Editorial, Madrid.

Borja, Jordi, “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual” en Borja y Wario, “Desafío metropolitano”, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal, II Legislatura, México, 2004

Capel, Horacio (2003) *La Cosmópolis y la ciudad*. Ediciones del Serbal, Barcelona.

Caballero, Adrián y otros. (1998) *Especulaciones sobre ciudad y urbansimo*. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Castells, Manuel (1997) [orig. en inglés 1996] La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.

Harvey, David (1998) [orig. en inglés 1990] La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu editores, Avellaneda.

Llop, Josep M. (1999) *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Zaera, Alejandro (1994). “Encontrando libertades. Conversaciones con Rem Koolhaas.” El Croquis Nº 53, Madrid.

# Periurbano santafesino: gobernabilidad y planificación<sup>1</sup>

## PALABRAS CLAVES

Periurbano, normativa, planificación

## RESUMEN

El espacio del periurbano como paisaje de mixtura e interfase entre lo rural y lo urbano, se manifiesta como consecuencia natural de las fuerzas que ejerce la ciudad sobre el territorio. Lugar donde paulatinamente se diluyen las características particulares de cada fase dando lugar a una zona de indefinición que muta rápidamente su forma e identidad y no encuentra en las prácticas ni en la normativa un abordaje satisfactorio en su planificación. Esta modalidad de expansión urbana está asociada a la imagen del crecimiento como mancha de aceite, proceso generalmente espontáneo que consiste en la extensión sigilosa de los bordes de la ciudad, cuyo soporte principal es la estructura viaria, creando por momentos una gran heterogeneidad de usos sobre este área de transición como afirman Soijet y Mantovani (2005).

El caso santafesino no escapa a esta dinámica de transformación. Los usos rurales y los urbanos han estado en pugna en la medida que el tejido urbano avanza sobre el territorio, situación verificable en los diferentes momentos del proceso de formación. En el año 2015 el casi completamiento del ejido de Santa Fe con usos urbanos residenciales, exhibe solo pequeños fragmentos de producción rural con alto grado de vulnerabilidad, especialmente en el límite Norte sobre la histórica área de producción frutihortícola, y en vinculación con los núcleos de Monte Vera y Recreo. Muchas de estas áreas recientemente convertidas se encuentran en

fase de consolidación, y evidencian precariedad de servicios, infraestructuras y equipamientos.

En los últimos años, la metamorfosis del territorio y especialmente el proceso de urbanización, se han metropolitado al saltar el límite del distrito capitalino, condicionando y modificando los usos del suelo que aceleraron el proceso de subdivisión de la tierra en el hinterland productivo de las localidades vecinas.

## Expansión Norte

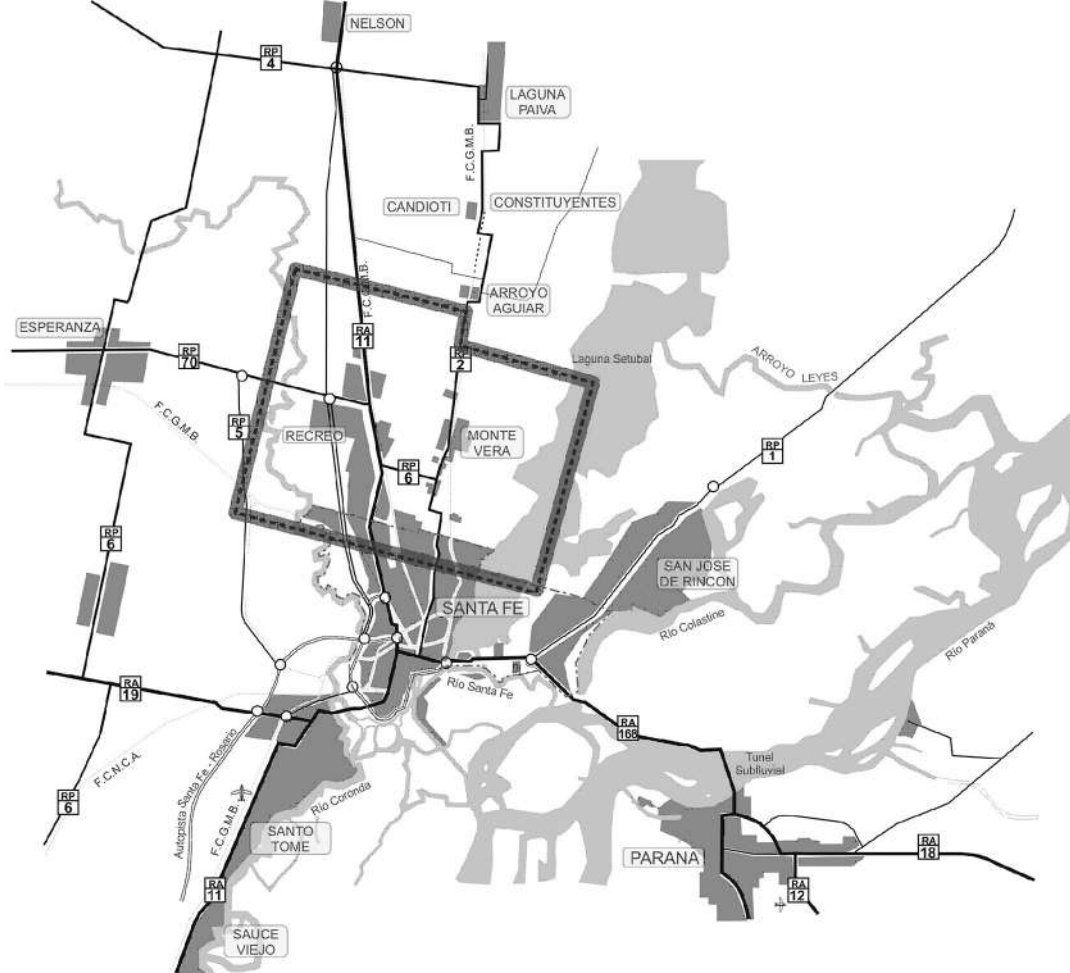
Desde el punto de vista territorial, el borde Norte de la ciudad de Santa Fe es el único límite con continuidad física, lo que permite la expansión del tejido urbano sin necesidad de saltar un curso de agua ni de implementar infraestructuras de defensa para potenciar su crecimiento<sup>2</sup>, es así como la expansión hacia esta orientación ha sido leída y entendida como el desborde natural de la ciudad, cambiando sus usos productivos en la medida que el crecimiento urbano requería de nuevo soporte para continuar su desarrollo.

Estos cambios han determinado que la ciudad de Santa Fe al inicio del año 2015 esté cerca de completar su territorio con usos residenciales, disminuyendo casi a la desaparición los espacios de producción rural sobre el distrito.

Si bien el proceso de incorporación de tierra productiva al uso urbano, ha sido acompañado por sucesivos cambios o adecuaciones en términos legales por parte del municipio, la última reforma del Reglamento Urbano, realizada en el año 2010 en vigencia desde el año siguiente, instaló en un nuevo

<sup>1</sup> El presente documento expone una lectura del estado de hecho de la expansión Norte de Santa Fe, que involucra tres jurisdicciones, y profundiza en cuestiones de la legislación urbana como base de gobernabilidad en un territorio fragmentado jurídicamente pero que requiere en lo inmediato una planificación compartida, en el marco metropolitano.

<sup>2</sup> El borde Este limita con la Laguna Setúbal, el borde Oeste con el Río Salado, y el borde Sur con el Riacho Santa Fe.



**Gráfico 1:** Esquema Área Metropolitana Santa Fe – Paraná. Destaque periurbano extensión Norte. Fuente: Elaboración Propia

instrumento para que esta dinámica se consolidara. A partir de esta modificación de la normativa surge el Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU) que rige asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo:

Art. 1º. La ocupación y la subdivisión del suelo, la provisión de infraestructura, los volúmenes edificables y el tejido urbano, la preservación de los ambientes de valor histórico, arquitectónico, urbanos y paisajísticos, el manejo de la vulnerabilidad medioambiental y demás aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico según parámetros de sustentabilidad social, económica y ambiental del territorio que comprende la jurisdicción del municipio de Santa Fe. (Reglamento de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Santa Fe - ROU, 2010)

La nueva norma divide la ciudad en Distritos, procurando regular la densidad poblacional para cada área y estableciendo restricciones de acuerdo al carácter otorgado. Se categoriza en nueve usos residenciales, que visibilizan el proceso expansivo

junto con las complejidades que este ha determinado en la ciudad, haciendo variaciones en cada una de las categorías de acuerdo a su infraestructura o localización:

R1 Residencial de Alta densidad; R1a Residencial de alta densidad con exigencia de altura mínima; R2 Residencial de mediana densidad; R2a Residencial de mediana densidad con característica a preservar; R3 Residencial de baja densidad en proceso de integración; R4 Residencial de baja densidad con características de barrio jardín; R5 Residencial de baja densidad en áreas en consolidación; R6 Residencial en Áreas Fundacional; R7 Residencial de baja densidad con características de barrio suburbano; R8 Residencial de baja densidad a preservar; R9 Residencial urbanizaciones integrales o conjuntos habitacionales. (ROU, 2010)

La escasa disponibilidad de suelo dentro de la ciudad de Santa Fe, determinó que se busque instalar desde el municipio nuevos parámetros para atenuar el modelo de crecimiento, donde la expansión y el desarrollo ha estado marcado por la imagen de macha de aceite, que se evidencia de manera más clara sobre su límite Norte.

El ROU a través de la ampliación del Factor de Ocupación Total (FOT), el Factor de Ocupación del Suelo (FOS), el Factor de

Ocupación Espacial (FOE), el Factor de Impermeabilización del Suelo (FIS), la regulación de alturas máximas y mínimas y otras disposiciones particulares, han señalado las pautas para que se instale la idea de ciudad compacta en alguno de los distritos que conforman la ciudad existente, con la finalidad de potenciar la densificación y atenuar la demanda de nuevo suelo urbano.

Es así como el incremento del FOT queda delineado en las Áreas Centrales y en los Viarios Estructurales como un instrumento para lograr su propósito, si bien es corto el periodo para realizar un balance de los cambios introducidos por esta reforma, la variación ha estimulado el desarrollo inmobiliario sobre estas áreas.

Durante el período 2001-2010 las ciudades centrales (Santa Fe y Paraná) manifestaron una tendencia a la sustitución edilicia con fuerte impacto en la densificación de las áreas centrales y pericentrales, proceso conducido principalmente por la iniciativa privada a través de emprendimientos destinados al sector medio y medio-alto de la sociedad, con edificios de departamentos, muchos de los cuales cuentan con amenities y se promocionan bajo la categoría de alta gama. En este sentido, resultan también significativos los datos provenientes del sector inmobiliario en materia de actividad constructiva en la ciudad de Santa Fe, indicadores del proceso sostenido que se manifiesta con notable fuerza a partir de 2006 y que continúa. (Soijet, Mantovani, 2011: 64)

Sin embargo a pesar de la vigencia de estas nuevas pautas que buscan controlar el proceso de transformación del suelo, la expansión urbana ha desbordado el distrito de la ciudad central llegando a condicionar y modificar los usos del suelo en las localidades vecinas, tanto en la extensión Norte: Monte Vera, Recreo; en la extensión Oeste: Santo Tomás y Sauce Viejo, como en la extensión Este: San José del Rincón y Arroyo Leyes, todas estas localidades comenzaron un proceso de subdivisión de la tierra, transformando parte de su territorio dedicado a la ruralidad para dar respuesta a la necesidad de soporte de la demanda residencial, que la capital provincial ya no puede resolver desde su jurisdicción.

La variación intercensal 2001-2010 de población, es indicador que evidencia la tendencia de la transformación paulatina sobre las localidades del aglomerado Gran Santa Fe más próximas a la centralidad. El aumento poblacional de los núcleos Santo Tomé y Recreo duplicó su crecimiento, mientras que la localidad de Monte Vera y San José del Rincón triplican en más esa tasa, evidenciando el proceso de metropolización que comienza a consolidarse en este territorio.

Mientras Santa Fe en su última modificación del Reglamento de Zonificación omitió el uso rural en su suelo continental, insta-

lando la posibilidad del desarrollo inmobiliario en este espacio, el área isleña del distrito mantuvo el uso productivo en un territorio que comprende más del 70% del total de la superficie del éjido, pero cuyas condicionantes naturales establecen escasas posibilidades para que la actividad productiva tradicional se desarrolle: el riesgo hídrico, la discontinuidad territorial, la mutación permanente a causa de los sedimentos y las subidas y bajadas de los ríos de llanuras, dificultan —y muchas veces imposibilitan— la utilización de este espacio: sin embargo es el único área con potencialidad productiva denominada Distrito Rural Anegadizo (RUA) según el ROU.

La supresión del uso Rural y de Quintas dentro de la ciudad “segura” o menos vulnerable, demuestra nominalmente que dichos espacios están en una fase terminal dentro de la planta urbana, siendo una actividad que se transfiere inexorablemente a las localidades vecinas que por cuestiones cuantitativas, cualitativas e históricas pasan a ser de su exclusividad. A pesar de esta reciente, legislación aún conviven en el distrito áreas productivas del sector primario que se localizan de manera fragmentaria sobre el borde Norte y Oeste.

La resistencia de algunos productores frutihortícolas que continúan realizando su actividad de manera dispersa dentro del suelo capitalino, ha provocado la acuñación por parte de los equipos reglamentadores de una nueva categoría de usos, que el ROU señala como Distritos de Urbanizaciones Futuras (UF), denominación que delata el carácter transitorio de la actividad y manifiesta la incipiente transformación que tiene designada el área.

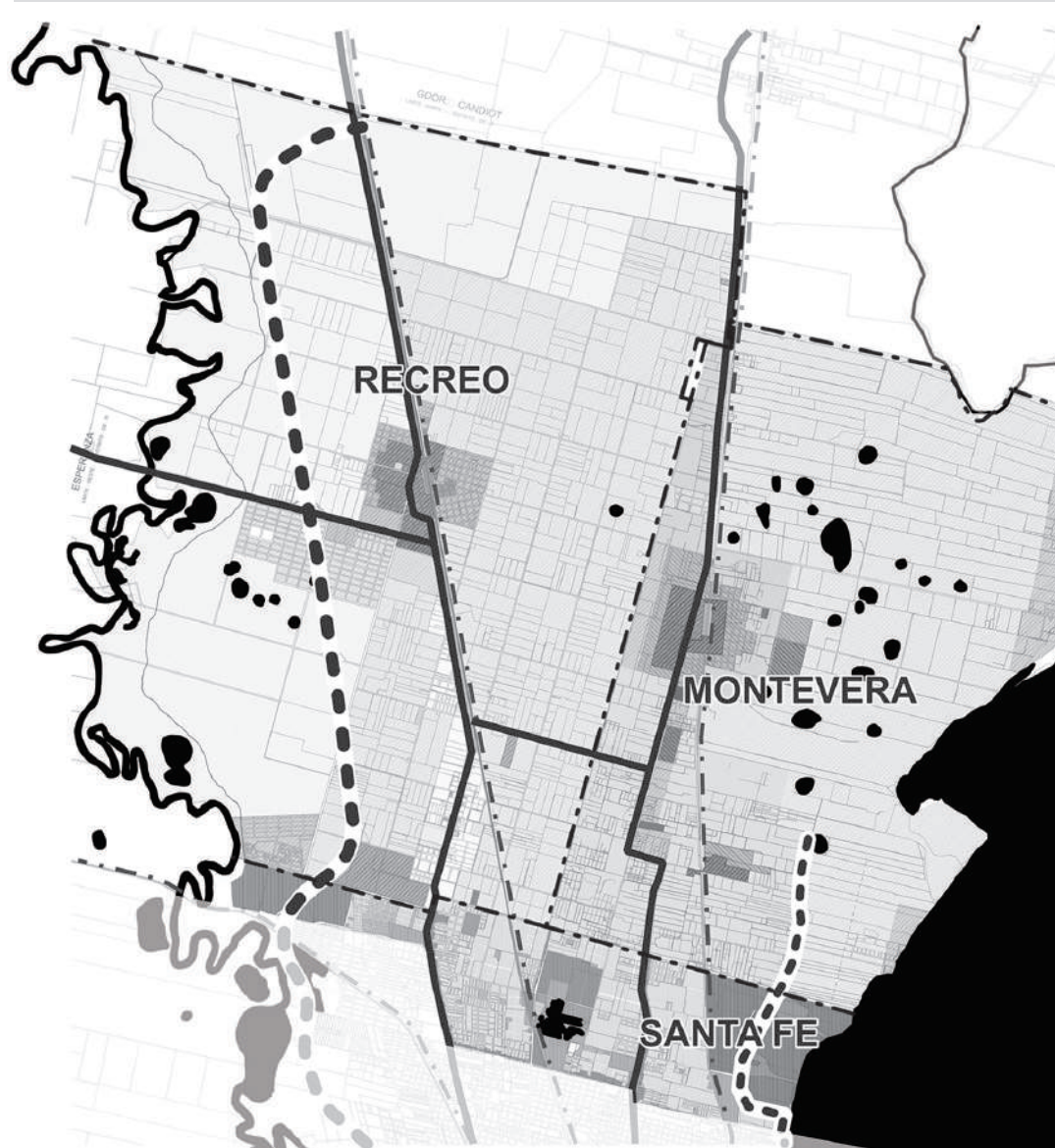
Aunque la categoría UF tiene dos variantes, la primera para tierras públicas que aún tienen una indefinición en sus usos (UF1): o las atribuibles a vacancias, problemas de dominio o falta de programa, siendo la segunda variante para tierras privadas (UF2) que se encuentran produciendo las últimas hectáreas del cordón verde santafesino.

## Los Reglamentos

El proceso de expansión de la ciudad de Santa Fe ha sido determinado desde el año 1979 por el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones (Ordenanza 7677), que regula la transformación del suelo rural en suelo urbano. Bajo esta norma quedan pautadas los requerimientos técnicos necesarios para la conformación de nuevos núcleos urbanos o suburbanos, o la ampliación y/o modificación de los ya existentes<sup>3</sup>; a partir de la apertura de calles de condición pública, la conformación de

<sup>3</sup> Reglamento de Urbanización y Subdivisión de la Municipalidad de Santa Fe. Capítulo II.





manzanas o submanzanas como patrón de urbanización que sigue una huella histórica; el servicio eléctrico como única infraestructura indispensable; la designación de área verde o recreativa en relación a la superficie total urbanizada (desestimando cuando la división sea inferior a 1 ha), se transformaron en los cuatro elementos esenciales que han determinado el proceso de urbanización dentro del distrito santafesino durante los últimos treinta años.

Si bien la normativa buscó agilizar orgánicamente el crecimiento urbano, el resultado de la expansión fue conformando un tejido en permanente proceso de consolidación, que evi-

dencia su precariedad en la calidad urbana de las barriadas de más reciente formación. Según datos oficiales del municipio de Santa Fe (2014)<sup>4</sup>, el 65 % del suelo cuenta con todos los servicios (agua, electricidad, cloacas, gas) mientras el restante está marcado por la precarización, siendo los bordes oeste y norte los que evidencian en mayor grado esta cuestión.

En los últimos años se ha buscado sanear esta condición de desigualdad a través de diversos programas de gestión nacional, provincial y municipal, que de manera conjunta buscan revertir la situación: PROMEBA en barrio Santa Rosa de Lima<sup>5</sup>(2008),

<sup>4</sup> Ver [http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/trabajando\\_juntos/plan\\_expansion\\_cloacal.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/trabajando_juntos/plan_expansion_cloacal.html)

<sup>5</sup> El Programa de Mejoramiento de barrios (PROMEBA), se inició en el año 2008 en el barrio Santa Rosa de Lima, donde se realizan mejoramiento del sistema cloacal, regularización dominial, ampliación de la red de alumbrado público, el acceso al agua potable, la ampliación y mejoramiento del sistema de desagües pluviales, entre otros proyectos. Vinculando a vecinos, instituciones intermedias, e instituciones de las diferentes jurisdicciones (nacionales y municipales) a través de una Mesa de Gestión.

DISTRITOS SANTA FE	RESIDENCIALES	R1a	Alta densidad con exigencia de altura mínima
		R3	Baja densidad en proceso de integración
		R4	Baja densidad con característica de barrio jardín
		R5	Baja densidad en áreas en consolidación
	CENTRALIDAD	C2c	Corredores viales principales tipo II
	EQUIPAMIENTO	E1	General
		EE	Especial
	INDUSTRIAL	I	Industrial
	URB. FUTURA	UF1	Terrenos fiscales
		UF2	Terrenos privados
DISTRITOS MONTE VERA	ESP. VERDES	EV1	Espacios verdes públicos
		EV2	Espacios verdes públicos y/o libres ribereños
		EV3	Espacios verdes públicos con equipamientos
	RURAL	RUA	Anegadizo
	SEG. HÍDRICA	ZSH	Seguridad hídrica
	RESIDENCIALES	R-1	Residencial de alta densidad
		R-2	Residencial de media densidad
		R-3	Residencial de baja densidad
		RE	Residencial especial
	RURALES	RU 1	Distrito rural intensivo
DISTRITOS RECREEO		RU 2	Distrito rural extensivo
	CENTRALIDAD	C1	Comercial e institucional
	EQUIPAMIENTO	EE	Distrito de equipamientos especiales
		E1	Distrito de equipamiento
	INDUSTRIALES	ZI-F	Zona industrial futura
		ZI-1	Zona industrial de alto impacto
		ZI-2	Zona industrial de medio y bajo impacto
	HISTORICO	H	Sitio histórico
	RECUPERACION	ZRU	Zona de recuperación urbana
		ZRA	Zona de resguardo ambiental
DISTRITOS MONTE VERA	PARQUE	PU	Parque urbano
			Cementerio
	RESIDENCIALES	R1	Residencial con características especiales
		R2	Residencial con características especiales
		R3	Residencial con características especiales
		R4	Residencial con características especiales
		RSU	Residencial Sub Urbano
	CENTRALIDAD	C1	Central
		C2	Central en formación
	EQUIPAMIENTO	EE1	Equipamiento especial 1 (ex Liceo Militar Belgrano)
DISTRITOS RECREEO		EE2	Equipamiento especial 2 (Vivero Provincial)
		EE3	Equipamiento especial 3 (Hospital Protomédico)
	RURAL	RUI	Rural Intensivo
		RUE	Rural Extensivo
	UND. PAISAJIST.	UP1	Unidad Paisajística 1 (predio del FFCC y Vías)
		UP2	Unidad Paisajística 2 (parque)
	LOGISTICA	LOG	Área Logística
			Defensas
			Canales de desagüe pluvial
			Ferrocarril
DISTRITOS RECREEO			Infraestructura vial

Gráfico 2: Compilación grafica de los Reglamentos de usos de suelo de los distritos de Santa Fe (fragmento Norte), Recreo y Monte Vera. Elaboración propia a partir de fuentes municipales.

el Programa Solidario e Integrador de Desagües Cloacales en los bordes Norte y Oeste de la ciudad<sup>6</sup> (2013), entre otros, dan cuenta de estas transformaciones.

Al Reglamento de Urbanización y Subdivisión del Suelo, y al Reglamento de Ordenamiento Urbano (Ordenanza N° 11748/2010), anteriormente señalado, se agrega el corpus normativo del Reglamento de Edificaciones (Ordenanza N° 7279/1976) que marca las pautas del agregado edilicio, los cuales junto al Código de Publicidad (ordenanza N° 10814) determinan las pautas generales para el desarrollo urbano en el suelo santafesino.

Por otra parte, desde el Estado Provincial se incorporó en la última década un marco legislativo que amplía las normativas en relación al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano de las localidades que se encuentran dentro del territorio santafesino, es así como la Ley Provincial N° 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable creada en el año 1999 y mejorada el año 2003 y 2007<sup>7</sup>, pone en consideración la preservación del medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población, destacando la necesidad de un planificación urbana que permita el desarrollo sustentable del ambiente:

<sup>6</sup> Desde el año 2013 bajo el Programa Solidario e Integrador de Desagües Cloacales que trazaron los gobiernos municipales y provinciales de Santa Fe, se establecieron las pautas para la concreción de cobertura de la totalidad de la ciudad en el servicio cloacal, es un proceso que tiene una programación de doce años para cumplimentarse. Ver [http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/trabajando\\_juntos/plan\\_expansion\\_cloacal.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/trabajando_juntos/plan_expansion_cloacal.html)

<sup>7</sup> <https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=108183&cod=e1e21d87a7a9947a5ba170e464499bdc>

Artículo 2: La preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende, en carácter no taxativo:

El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización e industrialización, de concentración económica y poblamiento en función del desarrollo sustentable del ambiente.

La utilización racional del suelo, subsuelo, agua, atmósfera, fauna, paisaje, gea, fuentes energéticas y demás recursos naturales, en función del desarrollo sustentable. (Ley N° 11.717, 1999).

La Ley de Medio Ambiente establece dentro de su corpus, la necesidad de contar con Estudios de Impacto Ambiental<sup>8</sup>, que actúen como instrumentos de prevención frente a los cambios que puedan surgir a partir de la instalación de nuevos emprendimientos o proyectos sobre el territorio provincial, siendo las subdivisiones de inmuebles y los loteos con fines de urbanización una de sus incumbencias, lo que ha detenido en términos generales la expansión precarizada de décadas anteriores en todas las localidades santafesinas.

Casi en simultáneo a la Ley de Medio Ambiente, la provincia sancionó la Ley N° 11.730 de Inmuebles Inundables (2000)<sup>9</sup>, que aporta herramientas para la planificación urbana. A través de esta norma se demanda a los municipios y comunas la elaboración de planos que delimiten territorialmente las áreas que estén en riesgo hídrico, para constituirse en instrumentos de ordenamiento.

Artículo 2. Zonas inundables. A fin delimitar las diversas áreas, la autoridad de aplicación procederá a realizar la definición y la delimitación en cartografía de: AREA I. Corresponde a los cauces naturales y artificiales y cuerpos de agua permanente. AREA II: Corresponde a las vías de evacuación de crecidas y áreas de almacenamiento. AREA III: Corresponde a las áreas con riesgo de inundación no incluidas en las Áreas I y II (Ley N° 11.730, 2000).

Dentro de este marco normativo, la ciudad de Santa Fe elaboró en el año 2008 un plano de vulnerabilidad a partir de in-

dicadores físicos ambientales que sectorizaron el distrito en 11 categorías, que va desde el grado 0 al grado 22 de vulnerabilidad del territorio, el concepto de vulnerabilidad que estructuró este plano fue tomado del informe final del Programa de Cooperación Inter- Institucional Frente a la Emergencia (ProCIFE: 2007)<sup>10</sup>, que consideraba el factor de riesgo desde una doble dimensión, donde lo ambiental y lo social interactúan y demarcan el territorio, haciendo visible la fragilidad del ambiente santafesino en ambas aspectos.

Mientras que las localidades de Monte Vera y Recreo, sus cuerpos técnicos continúan en la lectura territorial, quedando pendiente la elaboración final del plano de riesgo hídrico que la ley provincial exige como instrumento de planificación.

Se agrega a la lista de normativas provinciales la Ley N° 11.273<sup>11</sup> de Productos Fitosanitarios (año 1995) que a pesar de ser la más antigua en sancionarse, ha sido una de las últimas en incorporarse de manera efectiva. Esta ley establece las pautas de seguridad para la utilización de productos agroquímicos como así también la delimitación de la línea agronómica que determina del espacio periurbano de cada municipio o comuna, procurando dar un control en la salud de la población, y una nueva perspectiva en la interacción entre las fases de lo rural y lo urbano.

Artículo 33- Prohíbese la aplicación aérea de productos fitosanitarios de clase toxicológica A y B dentro del radio de 3000 metros de las planta urbanas. Excepcionalmente podrán aplicarse productos de clase toxicológica C o D dentro del radio de 500 metros, cuando en la jurisdicción exista ordenanza municipal o comunal que o autorice, y en los casos que taxativamente establecerá la reglamentación de la presente. Idéntica excepción y con iguales requisitos podrán establecerse con los productos de clase toxicológica B para ser aplicados en el sector comprendido entre los 500 y 3000 metros (Ley N° 11.273, 1995)

La ciudad de Santa Fe sancionó en el año 2008 la Ordenanza Municipal N° 11.462, que regula la aplicación de productos fito-



Gráfico 3: Líneas agronómicas de Monte Vera, Recreo y Santa Fe. Elaboración propia.

sanitarios conforme a la ley provincial, mientras que la Comuna de Monte Vera y el Municipio de Recreo incorporan a sus reglamentos en el año 2011, bajo las ordenanzas N° 1.305 y N° 2.000 respectivamente, la nueva reglamentación.

Cabe aclarar que Monte Vera, es la única localidad que establece una franja donde está prohibido el uso de cualquier agroquímico, delimitando 70 metros entre el perímetro urbano y el suelo productivo, dando la misma protección a los establecimientos educativos o recreativos que se encuentren por fuera del ejido, protegiendo estas áreas de cualquier episodio que este

tipo de práctica fitosanitarias podrían ocasionar a la población residente, aunque deja planteado en la ordenanza, que es posible regular los protocolos de acuerdo a controles específicos para cada caso que surja.

La Ley de Productos Fitosanitarios, en la actualidad se encuentra en cuestionamiento por el avenimiento de nuevos agroquímicos (glifosato) que han despertado ciertos conflictos con la ciudadanía por sus posibles incidencias en la salud humana, enfatizándose la necesidad de regular un mayor control en la delimitación de la línea y en la efectividad de regulación<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Los estudios de impacto ambiental, es una instancia que antecede a toda modificación del ambiente, quedando estipulado que la realización del informe debe ser realizado por especialistas y evaluada por las instituciones destinada a esta cuestión (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Santa Fe), que le dan un marco jurídico a toda modificación que se realice sobre el suelo provincial.

<sup>9</sup> Ver [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/128300/\(subtema\)](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/128300/(subtema)).

<sup>10</sup> El programa ProCIFE surgió tras la catástrofe del año 2003, que dejó bajo agua gran parte de la ciudad de Santa Fe y las localidades vecinas, fue el resultado de una voluntad de articular la acción de la Administración Municipal con el sistema científico-académico de la Ciudad para elaborar propuestas que sirvan de base para reconstruir a Santa Fe. Trabajaron en esta programa técnicos especialistas de la UNL, UCSF, UTNSF, INA, CERIDE (otros).

<sup>11</sup> Ver <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/3976>

<sup>12</sup> La comunidad de San Jorge (centro oeste de la provincia) en el año 2010, fue la primera en presentar un recurso de amparo visibilizando esta preocupación frente al uso del glifosato en cercanía con el ejido urbano. En relación a este recurso se pidió un informe a expertos que determinaron que aún no hay estudios que evidencien un correlato entre el agroquímico y patologías humanas.

Ver: [http://www.unl.edu.ar/medios/news/view/la\\_unl\\_present%C3%B3\\_un\\_informe\\_sobre\\_la\\_toxicidad\\_del\\_glifosato#.VD6uvE10yUk](http://www.unl.edu.ar/medios/news/view/la_unl_present%C3%B3_un_informe_sobre_la_toxicidad_del_glifosato#.VD6uvE10yUk)





Gráfico 4: Plano de los usos productivos en el periurbano santafesino en base a normativa municipal de las localidades de Santa Fe, Monte Vera y Recreo. Elaboración propia.

Existe un proyecto de Ley provincial de Usos de Suelo y Habitación, que aún se encuentra en debate legislativo, que pretende convertirse en un nuevo instrumento de planificación para controlar la transformación del suelo y posibilitar la transferencia de recursos que deriven las instancias de especulación inmobiliaria hacia procesos de desarrollo del hábitat en áreas precarias, entre otras variables.

En su Artículo 4º propone los siguientes principios rectores:

1. El derecho a la ciudad.

2. El derecho al hábitat y una vivienda dignos.
3. La función social de la propiedad.
4. La gestión democrática de la ciudad.
5. La democratización del acceso al suelo. (Santa Fe. Ley Usos del Suelo y el hábitat, en debate)

#### Crisis de identidad

El borde norte de la ciudad de Santa Fe contiene entre sus actividades parte del cordón frutihortícola santafesino, que junto con las localidades de Monte Vera y Recreo, constituyen

la histórica área productiva considerada como una de las cuatro zonas especializadas de la provincia que abastecía hasta hace una década atrás, no solo a los mercados internos provinciales sino también a los mercados nacionales, siendo las provincias de Córdoba, Chaco, Santiago del Estero sus principales destinos.

En la última década, el espacio productivo ha visto disminuir su área de trabajo como consecuencia de factores internos y externos que han puesto en crisis la actividad. En el año 2008 el Ministerio de la Producción de la provincia convocó a los diferentes actores de la producción frutihortícola de la región en post de realizar un diagnóstico en conjunto y constituir un Plan Estratégico de Frutas y Verduras. A través de una Mesa de especialistas se elaboró un informe final donde se determinó que entre los factores internos más relevantes se encuentra la falta de tecnología y planificación de las cosechas, que condicionan la producción y quitan rentabilidad, generando desánimo en la población productora. (Santa Fe. Ministerio de la Producción, 2009), agregándose a estas causas primeras, la escasez de mano de obra o la poca continuidad laboral, junto con la transformación de la producción que pasó de ser intensiva (quintas) a extensivas (soja), en búsqueda de mayor rentabilidad.

Mientras los factores externos fueron señalados por la mesa como de carácter múltiple, aunque destacan la incidencia de la producción de otros cordones productores, procedentes en su mayoría de las provincias de Corrientes y Buenos Aires, según la afirmación de Serafino (2010: 249), que con una producción industrializada quitó competitividad al producto local, especialmente al tomate, fruta de referencia regional determinante en la balanza económica hasta la década de los noventa.

En el año 2001 se cultivaban 3448 ha de quintas en el cordón santafesino, reduciéndose al año 2012 a un total de 1142 ha, casi un sesenta cinco por ciento de la tierra pasó a ser tierra de producción rural extensiva o cambió definitivamente sus usos, conteniendo industrias y residencia. Esta transformación que tiene su correlato también en la pérdida de productores, que al año 2001 tenía un total de 288 quinteros que merman al año 2012 a 155 productores. (Santa Fe. Ministerio de la producción, 2009; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Estación Experimental Rafaela, 2013).

Superficies hectáreas cultivadas por año						
AÑO 1979	AÑO 1988	AÑO 1993/94	AÑO 2001	AÑO 2003/04	AÑO 2006	AÑO 2012*
3490	3146	3323	3448	2274	1477	1142

Cuadro 1: Superficies cultivadas en el cordón frutihortícola santafesino durante 1988-2006  
Fuente: Ministerio de la Producción de Santa Fe (2009), INTA\*. Estación Experimental Agropecuaria Rafaela - Centro Regional Santa Fe (2013).

Número de productores		
AÑO 2001	AÑO 2006	AÑO 2012*
288	166	155

Cuadro 2: Productores del cordón frutihortícola  
Fuente: Ministerio de la Producción de Santa Fe (2009), INTA. Estación Experimental Agropecuaria Rafaela - Centro Regional Santa Fe (2013)\*

#### Bolivianización de la producción santafesina

La modificación de los usos del suelo en el cordón verde santafesino, ha ido acompañado también por el recambio poblacional que modificó el tejido social y laboral del sector. Hasta la década del sesenta, inmigrantes italianos o descendientes de ellos, conformaban una organización tradicional-familiar productiva dentro del cordón, pero a partir de 1960 profundizándose en la década del 70, la población de origen boliviana ingresa al mercado laboral primero como trabajador temporal, luego bajo el sistema de mediería, siendo la última etapa por el régimen de alquiler o por adquisición de la tierra.

Los inicios de estos movimientos migratorios tienen vinculación con las crisis económicas del país vecino junto con la tecnificación de la producción rural de las provincias de Jujuy y de Salta, según Demarchi (2010) estas provincias norteañas, son consideradas por la comunidad boliviana como un cuasi espacio de migración interna, debido a la cercanía con sus lugares de origen, pero tras la innovación tecnológica y la subsiguiente pérdida del trabajo temporal en estas áreas, especialmente en el cultivo de la caña de azúcar, potenció los movimientos migratorios hacia otros destinos más alejados del territorio nacional argentino, llegando a los grandes centros urbanos de las áreas centrales.

El último Censo Hortícola 2012 del cinturón verde de Santa Fe realizado por el INTA Agencia Experimental Agropecuaria Rafaela (2013) determinó que la tenencia de la tierra en el cinturón verde santafesino se desarrolla en su mayor proporción bajo la forma de arrendamiento o alquiler, entrando dentro de esta categorización el 51% del suelo productivo, mientras que la producción en tierra propias tiene un porcentaje del 31%. En algunos casos (8%) hay propietarios de tierra que producen y a la vez arriendan algunas hectáreas adicionales, mientras que el resto de los casos se reparten en situaciones tales como préstamo, comodato, fiscal y sucesión, considerando un 7 % de la producción bajo esta condición.



Forma de tenencia	Casos		Hectáreas				
	Cant.	Part.	Media	Mínima	Máxima	Suma	
ARRENDAMIENTO/ALQUILER	80	51%	5,79	0,75	30	463,1	
PROPIAS	48	31%	6,15	1	23	295,4	
PROPIAS Y ARRENDADAS	13	8%	8,75	1,75	19	113,75	
OTRAS	10	7%	3,55	1,2	7	35,45	
SIN DATO	4	3%	6,14	1,25	16	24,55	

Cuadro 3: Tenencia de la tierra en el cinturón verde de santafesino. Fuente: INTA. Agencia Experimental Agropecuaria Rafaela-Centro Regional Santa Fe. (2013)

Podría considerarse que la tenencia de la tierra ha sido uno de los condicionantes para que el cordón hortícola del Gran Santa Fe no haya realizado una tecnificación, que instale la producción dentro de los parámetros modernos. Si bien se presentan algunos casos dentro del áreas en los que el tipo de explotaciones y la organización del trabajo caracterizan por una producción en invernaderos o bajo cubierta, con desarrollo tecnológico significativo y el trabajo a cargo de técnicos y personal especializado, éstos no logran ser lo suficientemente significativos como para modificar la dinámica productiva del área. (INTA, 2013)

Las inundaciones

Otro de los factores determinantes en la reducción del suelo productivo, ha sido la inundación del año 2003 que dejó bajo agua gran parte del territorio de los distritos de Santa Fe, Recreo, Monte Vera, ocasionando no solo problemas en cultivos sino también en áreas urbanizadas. La crecida extraordinaria del Río Salado vinculada a circunstancias naturales originadas en lluvias precipitadas en conjunto con la variedad estacional del régimen pluvial de la cuenca inferior del río Salado según expresa Fristchy (2010), produjeron un caudal que desbordó en la ciudad central y en las localidades contiguas, donde la precariedad de la infraestructuras de defensas colapsaron frente a este fenómeno hídrico, convirtiendo al factor humano en la causa más directa para la resolución del desastre. La falta de previsión de los gestores, la precariedad de políticas planificación territorial en escala regional, y la no consideración de condicionantes climáticas y morfohidrológicas, dejó en evidencia la fragilidad del territorio.

La emergencia hídrica no es situación extraña en la provincia de Santa Fe. La repetición del fenómeno tanto en el año 2007 como en febrero del 2015, exclusivamente relacionado al régimen pluviométrico, mantuvieron anegada gran parte del territorio frutihortícola santafesino y las áreas urbanizadas de los bordes y del periurbano, que por su baja

cota y escaso sistema de desagüe quedaron sumergidas durante días, si bien se considera un hecho extraordinario la caída de 300 mm a 500 mm (casi la mitad de las precipitaciones anuales en el sector), la recurrencia del fenómeno en escasos años contribuyó al abandono definitivo de la actividad a una importante cantidad de productores.

Luego de la secuencia de los desastres hídricos de 2003 y 2007, el Comité de la Cuenca Hídrica de la Laguna Setúbal que abarca Monte Vera, parte de Recreo y la zona Norte de la ciudad de Santa Fe (área del cordón frutihortícola), junto con el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la provincia, realizaron un plan de obras para contrarrestar las acciones que este tipo de situaciones ambientales podría producir en el sector, entre las que se destaca la construcción de canales de desagüe en puntos estratégicos del territorio que drenan a la Laguna Setúbal (hacia el Este) o al Río Salado (hacia el Oeste), que junto con la adquisición de bombas extractoras transportables y sumergibles se convierten en los instrumentos de prevención frente a las contingencias hídricas futuras. Sin embargo, las inundaciones recientes del año 2015 dan cuenta de la ineficiencia del sistema tal como se encuentra planteado.

El Comité de Cuenca de la Laguna Setúbal es el último de los 38 Comités existentes en la provincia (29 están activos) conforme la Ley Provincial N° 9830/86, fue creado mediante decreto N° 1806 en el año 1995, es el más pequeño de la provincia con 11 mil hectáreas de extensión, lo que lo convierte en un caso testigo por las exigencias en materia hídrica que tiene el área en relación a los recursos con que cuenta, algo que se evidenció en las inundaciones del 2003-2007, donde la falta de obras y de mantenimiento agravó situaciones de inundabilidad.

Desarrollo Inmobiliario

Acompañado a esta coyuntura climático-productiva, la presión inmobiliaria tanto de ámbitos privados como públicos, que comenzó a ejercer un gran impacto sobre el suelo productivo,



Secuencia del proceso de urbanización del loteo Las Moras en Monte Vera 2008-2013.



Arriba: Imagen Google ubicando el loteo Praderas 1. Abajo: Panorámica del loteo y su área de inserción. Fotografía: M.C.Peralta Flores

afectando directamente a las áreas frutihortícolas.

Entre los emprendimientos que reflejan esta nueva situación de transformación del suelo, se encuentra el barrio abierto Las Moras, ubicado sobre la Ruta Provincial N° 2 que aporta 33 ha de suelo urbano a la Comuna de Monte Vera en su expansión Oeste, la urbanización subdividió su tierra en 250 lotes para uso residencial, con el correspondiente espacio para áreas verdes y recreativas que darán diversidad al tejido una vez consolidado. Cada lote tiene una superficie utilizable 680 m2 (16 m de frente por 42,50 metros de fondo), que triplica al valor mínimo de los lotes urbanos (200 m2), dimensiones que categorizan al agregado edilicio que se instale en este suelo.

La urbanización Las Moras se publicita<sup>13</sup> como el primer barrio abierto monitoreado con cámaras de seguridad de manera permanente, destinada no solo a la población local sino también a inversores de los distritos limítrofes (Santa Fe, Recreo, Esperanza, Rafaela), dada la cercanía tanto de la ciudad central como al sector costero, se transforma en el atractivo del loteo.

Al año 2013 se verifica por lectura de fotografía aérea, que la urbanización Las Moras aún se encontraba en proceso de consolidación, solo un 15% de lotes estaban en construcción u ocupados. Aunque con la puesta en marcha de los Planes PROCREAR, esta situación se ha acelerado, teniendo la ocupación de un casi 25% de los lotes en el 2014.

<sup>13</sup> <http://lasmorasmegaproyecto.com/caracteristicas.html>  
<sup>14</sup> <http://www.praderas1.com.ar/quienes.php>





Fotografía aérea del borde Norte de la ciudad de Santa Fe, donde se visualizan dos Planes Federales, uno al frente y otro al fondo y su vinculación con las áreas productivas. Fuente: Municipalidad de Santa Fe.

Recientes urbanizaciones en el extremo Sur de Monte Vera, en el conocido fragmento de Ángel Gallardo, evidencian el proceso de transformación del suelo es una dinámica que continúa en expansión en el distrito, 7 ha de suelo productivo se están transformando en suelo urbano a través del loteo Praderas<sup>14</sup>, la nueva urbanización se subdivide en 114 lotes (10m x 30m) y se ofrece a nivel publicitario como un barrio residencial abierto, vinculado a la naturaleza a una corta distancia de la ciudad central.

A partir de la investigación desarrollada en el marco del Observatorio Urbanístico AMSF-P (2011), la mayor incidencia del cambio de usos del suelo en el sector norte de la ciudad de Santa Fe, se instaló en el período 2004-2007, donde la inserción de viviendas de gestión pública, denominado Planes Federales<sup>14</sup>, que articuló tanto el Estado Nacional, el Provincial y el Municipal, ingresaron a la planta urbana 2594<sup>16</sup> viviendas sobre el periurbano santafesino, transformado aproximadamente 105 hectáreas productivas en áreas de uso residencial. El tejido que se construyó en el sector es de gran heterogeneidad en cuanto a usos del suelo, donde conviven viviendas de baja densidad, en su mayor proporción producto de gestiones públicas o gremiales, que paradójicamente le

da una homogeneidad en cuanto forma, con una paulatina incorporación de equipamientos en convivencia con áreas productivas de quintas y hornos ladrilleros.

Cabe aclarar que las viviendas de estos planes se ubicaron fragmentariamente sobre el borde Norte, creando barriadas de diversas proporciones que van de 3 a 33 ha., respondiendo a la organización administrativa centralizada que tuvo el plan, que relegó la elección de la localización de los inmuebles al empresario privado, quién gestionó la compra suelo dentro de las áreas productivas y las adecuó al uso urbano, primando el factor financiero.

Dentro del ámbito de la gestión pública, durante el año 2011 el Estado provincial lanzó un nuevo programa habitacional: Mi tierra, Mi Casa, que junto al municipio santafesino incorporó tierra urbana a la ciudad, dando respuesta a demandas habitacionales de la población. En este dinámica surge el loteo Nueva Esperanza Este, con terrenos pertenecientes a la Municipalidad de Santa Fe que urbanizan 381 lotes (de 10m x 20m) en 8 ha, mientras que el loteo provincial Esmeralda Este agrega 164 lotes (de 10m x 20m) en 4 ha, ambos sobre el borde noreste de la ciudad.



Arriba imagen aérea Google (2014) con la marcación de los nuevos loteos del Plan Mi Tierra mi Casa. Abajo: imagen Loteo Nueva Esperanza Este, a la izquierda de la imagen, una de las últimas hectáreas de producción hortícola dentro del ejido santafesino. Fotografía: M.C. Peralta Flores.

## CONCLUSIÓN

El trabajo desarrollado resultó en una tarea novedosa para el análisis del sedimento urbanístico local, que no cuenta con lecturas territoriales que crucen diversas capas de información de escala metropolitana.

La tarea de armar las planimetrías aquí presentadas sobre usos de suelo, tramas hidrológicas, líneas agronómicas, y normativas distritales, con la intención de documentar el estado de hecho interjurisdiccional de los procesos que se dan en el fragmento norte del aglomerado Gran Santa Fe, nos ha permitido pensar territorialmente, a la vez que comprobar que las acciones de planificación llevadas adelante por cada localidad están fragmentadas a pesar de los discursos de gestión compartida, que al parecer solo abordan acuerdos relacionados con la infraestructura hídrica.

Los resultados obtenidos hasta el momento se presentan como las bases de una metodología incipiente, factible de replicar sobre los demás bordes de expansión en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. La construcción de una cartografía integral se presenta como potencialidad tanto para la lectura territorial como para el soporte del proyecto.

En lo particular, la ausencia nominal del uso productivo rural dentro del distrito Santa Fe, pone en evidencia el proceso de conurbación que la ciudad central está llevando a cabo con las localidades vecinas, donde la transformación del suelo productivo comienza a dar señales de una situación irrever-

sible, hecho que alentó al equipo de investigación a profundizar la mirada sobre este espacio, para aportar lineamientos en función de potenciar una planificación alternativa, que no desestime la identidad ambiental, cultural y social de la zona.

El cordón santafesino se encuentra en crisis como consecuencia de las múltiples causas internas y externas mencionadas, pero a pesar de ello, en la actualidad se intensifica la necesidad de contar con instrumentos normativos y planificadores que resguarden la actividad. Esta tarea es una vacancia no solo para mantener un ambiente productivo, sino también como herramienta de ordenamiento de la expansión urbana. Los futuros desafíos de esta investigación se plantean en esa dirección.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Nacional de Actividades Especiales-CONAE (2003). *Monitoreo satelital de la ciudad de Santa Fe*. Recuperado de <http://www.conae.gov.ar/index.php/espanol/catalogos/gestion-de-emergencias/inundaciones/50-conae/uso-de-la-informacion-espacial/emergencias/163-monitoreo-satelital-de-la-ciudad-de-santa-fe>
- Demarchi, Mariela. (2010). El circuito de producción hortícola: Una aproximación al estudio del cinturón verde en los distritos de Monte Vera y Recreo, departamento La Capital, provincia de Santa Fe. Pampa. (6). 139-168. Ed. UNL-UdelaR.
- Ferrato, J. (Editor). (2006). El Sector Frutihortícola Regional, aspectos que contribuyen a su desarrollo. Rosario: Editora UNR.
- Fritschy, Blanca A. (2010) Impactos de las inundaciones extraordinarias. Santa Fe. Argentina. En *Tercer Simposio Internacional de Investigación-SII*. Jujuy: Universidad Católica de Santiago del Estero.

<sup>15</sup> Programa Habitacional de gestión pública con fondos de la Nación, pero con la logística de la Provincia y la Regulación del municipio

<sup>16</sup> Ver [http://www.cnvivienda.org.ar/revistas/revista16/SantaFe\\_16.pdf](http://www.cnvivienda.org.ar/revistas/revista16/SantaFe_16.pdf)

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Agencia Experimental Agropecuaria Rafaela-Centro Regional Santa Fe. (2013). Censo Hortícola 2012 del cinturón verde de Santa Fe. 62.

Morello, J., Buzzai, G., Baxendale, C., Matteucci, S., Rodriguez, A., Godagnone, R., y Casas, R. (2000). Urbanización y consumo de tierra fértil. *Revista de divulgación Tecnológica de la Asociación Ciencia hoy*, 10(55), 1-8. Recuperado de [http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio\\_doc/3.Urbanizacion\\_y\\_consumo\\_de\\_tierra\\_fertil.pdf](http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/3.Urbanizacion_y_consumo_de_tierra_fertil.pdf)

ProCIFE (2007). Informe del Programa Interinstitucional ante la Emergencia

Santa Fe. Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe. (2009). *Cadena frutihortícola santafesina*. Recuperado de <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/66061/320661/file/descargar.pdf>

Municipalidad de Santa Fe (2008). *Plan Urbano 2008. Lineamientos*. Recuperado de [http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/Plan\\_Urbano\\_-\\_Lineamientos-2012.pdf](http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/Plan_Urbano_-_Lineamientos-2012.pdf)

Soijet, M., Gramaglia, V., Peralta Flores, M.C. (2011). PEIS: Capacitación y participación ciudadana en áreas de precariedad urbana. En *Boletín Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná* (AMSFP-P), 6.

Santa Fe. Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe (1979) Ordenanza 7.677: Reglamento de urbanizaciones y subdivisiones. Recuperado de <http://www.santafeciudad.gov.ar/buscar/reglamento+-de+urbanizacion.html>

Serafino, M.A. (2010). Familias migrantes bolivianas en el cinturón hortícola santafesino. Pampa, (5), 239-256. Ed.UNL-UdelaR

Soijet, M., y Mantovani, G. (2005). Los procesos y tendencias de la ciudad. En *Ciudad y Urbanización*. (pp. 89-103). Santa Fe: Ediciones UNL.

Soijet, M., y Mantovani, G. (2011). Procesos de transformación en el área metropolitana Santa Fe-Paraná: modalidades dominantes en el período 2000-2010. *Polis* (14)13, 62-71. Santa Fe. Ediciones UNL.

RODRÍGUEZ, Miguel · COSTA, Camila · NICOLINI, Andrés · MOSSO, Emilia

## Impacto urbano-territorial de la actuación del sector privado (mercado) en el Área Metropolitana Santa Fe–Paraná.

### RESUMEN

El presente trabajo pretende dar continuidad a las indagaciones acerca del impacto urbano territorial de la actuación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante, OSCs) que se realizaron en el proyecto homónimo en el Área Metropolitana Santa Fe – Paraná (en adelante, AMSFP) y desarrolladas entre los años 2009 y 2012, en el marco del PACT Taller de Estudios Metropolitanos (financiado por la convocatoria CAI+D 2009 de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Litoral).

La hipótesis central de ambos trabajos se basa en el supuesto de que el Estado ha concedido cierto protagonismo como principal promotor de las transformaciones territoriales en el AMSFP en las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Del mismo modo que en el trabajo inicial se hizo foco en el grado de impacto que las organizaciones del tercer sector han tenido en la configuración del territorio, en esta oportunidad se analiza dicho impacto pero desde las actuaciones del sector privado (mercado).

Como objetivo general, se busca contribuir al conocimiento de los procesos de transformación del AMSFP y a la generación y difusión de información urbanística precisa sobre el área, principalmente la referida a aquellos (procesos) que evidencian impactos en el territorio y han sido protagonizados por el tercer sector y el mercado inmobiliario. Desde este lugar se pretende contribuir en la construcción de información consistente, que permita mejorar las condiciones en que se desarrollan los procesos de toma de decisiones, tanto sea en el ámbito público como privado. Se espera incidir favorablemente en la elaboración e implementación de políticas públicas de calidad relacionadas con las problemáticas del área.

Como cierre, se espera poder interpretar prospectivamente el AMSFP, identificando aquellos posibles escenarios futuros que podrán presentarse a partir de la implementación de políticas públicas y acciones privadas articuladas que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, ordenado y sostenible.

### INTRODUCCION

Los territorios exhiben históricamente transformaciones estructurales -a diferentes escalas y en distintas dimensiones de análisis- cuyas dinámicas cambiantes demandan una permanente actualización en los modelos teóricos que tratan de explicarlos. Estas transformaciones son objeto de valoraciones diferentes según los distintos sujetos sociales afectados, y normalmente generan situaciones problemáticas que demandan esfuerzos analíticos orientados tanto al mundo académico –en tanto actor relevante en el universo de las explicaciones- como al mundo de la acción -caracterizado por sus actores, es decir: los hacedores de políticas públicas, los agentes del mercado, las OSCs, y otros colectivos sociales.

El AMSFP presenta, en este sentido, algunas evidencias significativas de que el accionar del Estado como gran impulsor y racionalizador de las transformaciones territoriales estructurales se ha encontrado en los últimos veinte años del siglo XX y los diez primeros del Siglo XXI con actores que disputan su primacía. De esto dan cuenta el aumento de la capacidad que las OSCs han adquirido como nuevos actores relevantes en la configuración del territorio y las dinámicas del mercado inmobiliario generadas por nuevos inversores (CAID 2009).

Además de las organizaciones sociales, se suman a la disputa por el protagonismo en la construcción del territorio los actores del mercado que, a partir de la recuperación económica argentina (debido, entre otras cuestiones, a las condiciones muy favorables para la producción de soja de la primera década del Siglo XXI), intentan responder a las nuevas demandas que plantean los cambios económicos y sociales que propone la contemporaneidad.

En este contexto, el presente proyecto pretende dar continuidad a la investigación anterior (*"Impacto urbano territorial de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. El caso del AMSFP"*), con la aspiración de cerrar un ciclo de revisión de las actuaciones de los principales actores que participan en la construcción del territorio.



Efectivamente, el accionar estatal ha sido objeto de numerosas investigaciones que, desde perspectivas diferentes y de diversos modos, han ensayado explicaciones para los procesos de transformación urbano-territorial a partir del análisis de su rol, responsabilidades, logros y fracasos. Sin embargo, los procesos económicos y sociales contemporáneos parecen interpelar profundamente el papel del Estado como actor primado de la transformación territorial. Por este motivo se entiende importante observar, reconocer y comprender cuál ha sido el juego de los demás actores con capacidades suficientes para incidir en los procesos de conformación del territorio metropolitano. En el primer caso, el interés se centró en el reconocimiento y caracterización del rol de las OSCs, sus capacidades y los resultados por éstas alcanzados. En esta nueva oportunidad, se estudiará a los actores del mercado (desarrolladores, constructores, servicios inmobiliarios, entre otros) para que, siguiendo su actuación, se pueda recomponer la huella que la misma va dejando en el proceso de conformación del AMSFP y sus respectivos aglomerados urbanos. En ambos casos se definen las dos últimas décadas del siglo pasado y la primera del corriente como período a estudiar.

Con este fin, los objetivos generales de este trabajo apuntan a: a) En lo institucional: difundir la producción del Programa Taller de Estudios Metropolitanos y sus proyectos integrantes; colaborar con las organizaciones que procesan e intercambian información sobre las áreas urbanas en general y sobre el AMSFP y asistir a gobiernos y entidades intermedias en la sistematización información relevante con capacitación de equipos; b) En la investigación: contribuir al conocimiento de los procesos de transformación del AMSFP y a la generación y difusión de información urbanística precisa sobre el mismo área; c) En la docencia: contribuir en la formación de los estudiantes de aquellas carreras de la universidad en las que se abordan las problemáticas de interés de la propuesta.

La hipótesis central de ambos trabajos, se basa en el supuesto de que el Estado ha concedido cierto protagonismo como principal promotor de las transformaciones territoriales en el AMSFP en las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Del mismo modo que en el trabajo inicial se puso el foco en el rol de las organizaciones del tercer sector, para el segundo se analiza dicho impacto pero desde las actuaciones del sector privado (mercado). En este marco, se aspira a contribuir en la construcción de información consistente que permita mejorar las condiciones en que se desarrollan los procesos de toma de decisiones tanto sea en el ámbito

público como privado. Se espera incidir favorablemente en la elaboración e implementación de políticas públicas de calidad relacionadas con las problemáticas del área.

El primer estudio avanzó generando información sobre, por un lado, cuáles han sido los intereses y condicionamientos de las agendas de las organizaciones sociales y, por otro, la capacidad que las mismas han evidenciado para ejercer modificaciones territoriales relevantes de índole físico-espacial. En primer término, se propuso un marco conceptual que justifique un recorte del universo muestral definiendo tanto cuáles organizaciones se analizaron, como aquellas condiciones que deberían reunir las actividades a relevar. En segundo lugar, se diseñaron una serie de herramientas (fichas y cuestionarios) que permitieran ordenar el relevamiento y facilitar la construcción de información significativa; ambos necesarios para realizar la caracterización final del impacto estudiado. De este modo, se han conseguido datos cuya interpretación permite inferir algunas situaciones como muy probables respecto de los intereses y condicionamientos de las agendas que las organizaciones han construido y llevado a cabo, en relación a temas cuyo desarrollo impacta claramente en la dimensión física-espacial del territorio. Posteriormente, se ha trabajado sobre la información catastral y territorial, lo que permitió formular algunas conjeturas más o menos consistentes sobre la relevancia y/o magnitud del mencionado impacto en el actual proceso de transformación del área de estudio.

Respecto del trabajo que se encuentra en desarrollo actualmente, el enfoque se ha basado en el estudio de la incidencia de la actuación del sector privado en la conformación del territorio. Se implementa un esquema metodológico similar al anterior a partir de la selección, definición, aplicación y evaluación de indicadores de impacto y sostenibilidad referidos a la evolución del mercado (y el desempeño de sus actores principales) en los procesos de transformación del territorio.

Este trabajo se encuentra en su fase inicial de consolidación conceptual y delimitación del objeto de estudio, definiendo tanto el universo muestral como las variables a emplear. Esto implica también el desarrollo y ajuste de los instrumentos que se utilizarán para el relevamiento. De esta manera, se espera comprender los procesos recientes para poder interpretar prospectivamente el AMSFP, identificando los posibles escenarios futuros que podrán surgir a partir de la implementación de políticas públicas y acciones privadas articuladas que contribuyan a un desarrollo territorial equilibrado, ordenado y sostenible.

Los resultados de significación esperados de la investigación consisten en la elaboración de un atlas de las acciones registrables a nivel territorial por parte de los actores del mercado en el área de indagación ya referida. Si bien no todas las acciones que, de forma individual o colectiva, pueden realizar todos los actores del mercado son susceptibles de volcar a la cartografía, el “mapeo” de la información es una herramienta muy importante a la hora de comprender el alcance las actuaciones. Mediante esta herramienta se podrán contrastar distintos momentos de los procesos que determinaron la conformación del área a indagar, comprobar la incidencia de los actores relevados, jerarquizar las acciones, etc. La utilización de sistemas de información georeferenciada permitirá además realizar modelizaciones interpretativas de los procesos como así también de carácter anticipatorio.

#### Unidad de estudio: ¿Qué abarca el AMSFP? ¿Quiénes y cómo la construyen?

El AMSFP es un resultado del proceso de urbanización que involucra a las capitales de las provincias argentinas de Santa Fe y Entre Ríos (más sus respectivos conglomerados) y que se ubica en el denominado litoral fluvial que conforman los ríos Paraná, Uruguay y sus respectivos afluentes. Estas ciudades se encuentran prácticamente enfrentadas y separadas (o vinculadas) por el río Paraná -uno de los más importantes de América del Sur que, 500 km más al sur, desemboca en el río de La Plata, y para el cual existe la hipótesis de transformarlo en una hidrovía que alcance hacia el norte territorio paraguayo y brasilero.- De igual modo, en sentido este-oeste, se cruzan de una costa a la otra una serie de corredores terrestres que vinculan Uruguay y Brasil con Chile, pasando por lo que se conoce como Región Centro de la República Argentina.

Esta descripción, como una forma de destacar el valor estratégico de la localización de este asentamiento urbano en proceso de metropolitanización, resulta convalidada en cierta medida por las previsiones del propio Plan Estratégico Territorial proyectadas al año 2016 por el actual Gobierno Nacional. Más abajo, el esquema de desarrollo deseado que propone el PET (Figura 1) muestra claramente las dos tensiones -norte-sur y este-oeste- antes referidas y la localización relevante del conglomerado urbano que nos ocupa.

En estudios anteriores, realizados en el marco del Observatorio Urbanístico del AMSFP (OU AMSFP), 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, Laguna Paiva, Arroyo Aguiar, Recreo, Arroyo Leyes, Monte Vera, Santa Fe, San José del Rincón, Santo Tomé y Sauce Viejo. En el caso de Entre Ríos, es el departamento Paraná particularizado en los distritos Espinillo, Quebracho, Sauce y Antonio Tomás.”<sup>1</sup>

Desde este mismo ámbito (OU AMSFP) 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, sí 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 Colastiné- por Santo Tomé y Sauce Viejo con Villa Adelina (como expansión sur), Recreo (expansión norte), San José del Rincón (expansión este). El Gran Paraná, por su parte, está conformado por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce 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, las áreas industriales y aeropuerto en Sauce Viejo, las facultades y escuelas agrotécnicas en Oro Verde, así como el cementerio y actividades recreativas en San Benito, entre otras.*”<sup>2</sup>

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 AMSFP establecidas del modo indicado, son asumidas como flexibles, provisorias, y su vigencia

<sup>1</sup> SOIJET, Mirta. AREA METROPOLITANA SANTA FE-PARANÁ. EL OBSERVATORIO URBANÍSTICO ÁREA METROPOLITANA SANTA FE – PARANÁ. Universidad Nacional del Litoral. VOLUMEN 2.Santa Fe. 1851-913X. Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe – Paraná. Pág. 7 a 12.

<sup>2</sup> Ídem ant.

perdura en la medida que se las entienda funcionales para el avance del trabajo.

En este sentido, los actores tradicionales de nuestro medio fueron las inmobiliarias, las empresas constructoras, los profesionales vinculados a la actividad (arquitectos, contadores, escribanos, agrimensores, etc.), entre otros que según los vaivenes de la economía intentaban satisfacer las demandas del mercado con recursos y estrategias más o menos ajustadas a las condiciones y tradiciones locales (loteos, urbanizaciones, edificios bajo régimen de propiedad horizontal, etc.).

Los procesos que confluyen en la denominada globalización (revolución tecnológica, cambios en los modelos de producción, migraciones, desplazamientos, deslocalizaciones, etc.) han generado nuevas posibilidades de interacción y construcción del territorio y por lo tanto, demandas -hasta el momento- poco conocidas en nuestro medio: barrios cerrados, clubes de country, edificios de alta gama con oferta de un alto estándar de confort y prestación de servicios sofisticados, enclaves y grandes superficies comerciales, desarrollo de áreas temáticas o de alta especificidad funcional, etc.

Del mismo modo que las nuevas áreas residenciales de alto estándar de calidad y confort optaron por localizarse por fuera de los límites previstos para la extensión de las áreas urbanizables, algunas actividades tradicionalmente centrales para la ciudad se han desplazado hacia las áreas periféricas: equipamientos, actividades comerciales, hoteles, etc.

En otro extremo de la demanda, vastos sectores de la población con menor capacidad económica han debido buscar su acceso a la propiedad y/o lugar de residencia en áreas periféricas producto de las subas de precios del suelo y del costo de construcción.

Estos fenómenos, aún poco estudiados en nuestro medio, se han producido en un contexto de crecimiento económico que ha sumado al escenario a los inversores como actores muy influyentes en los procesos de transformación que se pretende estudiar.

### Aproximaciones Conceptuales

Es conveniente señalar que todo lo que se referirá al proceso de globalización social y mundialización de la economía debe ser entendido en el contexto latinoamericano, es decir, atravesado por la pobreza como rasgo estructural y por lo tanto caracterizado por una fuerte inequidad social que ha generado altos niveles de exclusión a importantes sectores.

Si bien la Argentina ha experimentado cierta recuperación económica durante la primera década del Siglo XXI, los

elevados niveles de concentración de riquezas no se han podido revertir hasta el momento a pesar de los esfuerzos del Estado. Aunque algunos indicadores socioeconómicos han resultado favorables durante los primeros años de la década, la crisis de la economía mundial parece afectar sensiblemente la situación interna al final de la misma.

Como contraste de lo sucedido en las dos últimas décadas del Siglo XX, donde el Estado cedió protagonismo en favor del mercado y las OSCs, para la primera del Siglo XXI el modelo de administración basado en políticas públicas con fuerte protagonismo del Estado apareció un tanto extemporáneo, y en algunos casos incurriendo en ciertas falencias.

Teniendo en cuenta que tradicionalmente los procesos de transformación territorial demandan períodos prolongados y, por lo tanto, su comprensión demanda el análisis de dinámicas de largo aliento y de políticas sostenidas, es necesario advertir que:

- 1.- este estudio se instala en una coyuntura de cambio muy particular.
- 2.- el vértigo con que se producen los fenómenos contemporáneos demanda cambios en las formas en cómo se los intenta comprender.
- 3.- la complejidad creciente de los procesos exige miradas más abarcativas y transversales, con enfoques desde distintas perspectivas disciplinares.
- 4.- la complejidad referida no sólo viene dada por la multiplicidad de actores intervinientes, diversidad funciones, sofisticación de las interacciones, etc., sino además por los constantes cambios de escala que involucran jurisdicciones que van desde un distrito urbano hasta regiones transnacionales.

### Los instrumentos de medición

La metodología implementada plantea tanto un desarrollo lineal e incremental de tareas como también un proceso de permanente revisión y ajuste que permita la construcción de algún conocimiento significativo. La información disponible y el modo como la misma se ha construido y ordenado, exigen un ajuste permanente de los procedimientos a implementar. Para esta etapa del trabajo, los instrumentos de medición utilizados serán similares a los del trabajo anterior, pero con ciertos ajustes (algunos ya realizados y otros a la espera de posibles revisiones).

En este marco, el primer trabajo avanzó generando información sobre, por un lado, cuáles han sido los intereses y condicionamientos de las agendas de las organizaciones sociales y, por otro, la capacidad que las mismas han evidenciado

para ejercer modificaciones territoriales relevantes de índole físico-espacial. En primer término, se propuso un marco conceptual que justifique un recorte del universo muestral definiendo tanto cuáles organizaciones se analizaron, como aquellas condiciones que deberían reunir las actividades a relevar. A partir de allí y en segundo lugar, se diseñaron unas herramientas (fichas y cuestionarios) que permitieran ordenar el relevamiento y facilitar la construcción de información significativa, ambos necesarios para realizar la caracterización final del impacto estudiado. De este modo, se han conseguido datos cuya interpretación permite inferir algunas situaciones como muy probables respecto de los intereses y condicionamientos de las agendas que las organizaciones han construido y llevado a cabo, en relación a temas cuyo desarrollo impacta claramente en la dimensión físico-espacial del territorio. Posteriormente, se ha trabajado sobre la información catastral y territorial, lo que permitió formular algunas conjeturas más o menos consistentes sobre la relevancia y/o magnitud del mencionado impacto en el actual proceso de transformación del área de estudio.

Respecto del trabajo que se encuentra actualmente en desarrollo, el enfoque se ha basado en el estudio de la incidencia de la actuación del sector privado en la conformación del territorio. Se implementa un esquema metodológico similar al anterior a partir de la selección, definición, aplicación y evaluación de indicadores de impacto y sostenibilidad referidos a la evolución del mercado (y el desempeño de sus actores principales) en los procesos de transformación del territorio. Este trabajo se encuentra en su fase inicial de consolidación conceptual, es decir, delimitando del objeto de estudio (espacial y temporalmente), definiendo tanto el universo muestral como las variables a emplear y explicando el enfoque para el análisis del contexto.

Sintéticamente, la propuesta metodológica comprende dos etapas diferenciadas. Una primera, de tipo exploratoria, con implementación de técnicas cualitativas y relevamiento de información existente cuyo objetivo principal consiste en una adecuación de las conceptualizaciones existentes sobre la problemática.

En la segunda etapa, de carácter cuali-cuantitativo, se prevé la implementación de técnicas de relevamiento y medición con el objeto de ponderar las distintas variables que aportan a la caracterización, por un lado de aquello que denominamos transformaciones territoriales recientes y por otro que permitirán ensayar nuevas hipótesis y explicaciones sobre los fenómenos relevados y que tengan como protagonistas a los actores del mercado.

Esto implica el desarrollo y ajuste de los instrumentos que se utilizarán para el relevamiento. Y para ello, los principales instrumentos de relevamiento y medición consisten en i) ficha de relevamiento; ii) cuestionarios semiestructurados.

### i. La ficha

Para esta etapa, se ha elaborado y ensayado un instrumento de relevamiento y medición que se ajustó según se pudo comprobar la eficiencia del mismo. Siguiendo la lógica planteada en el trabajo anterior y lo evaluado hasta el momento del sector privado, para relevar las transformaciones directas del mismo, como así también los datos de los usuarios (o usuarios potenciales) y de los emprendedores que los han llevado a cabo.

La ficha posee dos cuerpos de información claramente definidos. En el primero, se consignan los datos propios de la acción que se releva (el destino, la situación dominial, las superficies del polígono o parcela, volumen edificado, recursos invertidos, tiempo de ejecución, estado de avance, datos catastrales, ubicación, etc.). También aquí se consignan los datos del promotor de la acción, indicando el tipo de gestión de funcionamiento, la orientación de la oferta, es decir, el perfil del usuario actual por nivel de ingresos (muy alto, alto, medio, bajo), edad (+60 años, entre 60-50, entre 50-40, entre 40-30) y el tipo de ocupación (rentas, empresario, profesional, trabajador independiente, asalariado). Finalmente, la situación dominial (boleto compra-venta, régimen de pre-horizontalidad, escritura, registro de la propiedad) y una vasta descripción del proyecto respecto a la dotación de equipamientos (Piscina, Equipamiento Náutico, Equipamiento Deportivo, Seguridad, Salud, Educación, Club House, Auditorio-cine-teatro, Estacionamiento, Área administrativa Amenities, etc.) e infraestructuras (alumbrado, asfalto/ripió, cloacas, agua cte., electricidad, gas, internet, parquización).

En el segundo cuerpo, se detallan datos que permitirán caracterizar y medir no sólo la acción misma, sino también el impacto que ésta produjo en el territorio aledaño. Para ello, se consignan datos tales como la provisión de servicios y la dotación de infraestructura en el área, previa y posteriormente 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 AMSFP, cuyo propósito es identificar y ubicar la actuación geográficamente, para luego revisar la relación de las acciones del mercado 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 la 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 las disponibles anteriormente. La construcción de los catastros, 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.

## ii. El cuestionario

Esta parte de la metodología consta de dos partes. La primera está orientada a describir el perfil del emprendedor y de los inversores. Allí se consignan datos que ayudan a elaborar una imagen de la trayectoria de la empresa (ya sea en el sector mismo del proyecto analizado o en otros lugares o regiones) y su conformación interna (departamentos técnicos, cantidad de empleados, etc.). De esta manera sabremos si se trata de una sociedad conformada a un solo destino particular, de una empresa con larga trayectoria en el mercado, u otras situaciones más específicas. Y al mismo tiempo nos ayuda a orientarnos en la búsqueda de nuevas muestras ya que cada entrevistado puede vincularse a más de un proyecto.

La segunda parte se orienta a explicitar la relación del emprendedor con el proyecto y para ello se relevan datos sobre el dominio de los terrenos, la modalidad de adquisición de los mismos, y sobre todo, las condiciones en que se encontraba el sector antes y después de la intervención planteada. De esta manera sabremos si el emprendimiento produjo modificaciones sustanciales en la calidad urbana del barrio donde se inserta o si ha variado el precio del suelo en el área.

Queda claro, entonces que tanto las fichas como el cuestionario se complementan para describir una realidad de cambios

territoriales. En el primer caso, cambios físicos y acciones directas e indirectas que puedan suceder a partir de la ejecución del proyecto. Y en el segundo caso, el perfil de los actores intervinientes y la posible proyección a futuro de sus acciones.

Los resultados conseguidos se volcarán en mapeo digital de toda el AMSFP y en tablas que sistematicen la información relevada.

## Unidades de análisis tentativas

Se han identificado hasta el momento cuatro tipos de actuaciones del mercado, según su destino y ubicación. A continuación se explicitan cada una de ellas:

**1.-** Residencia suburbana (clubes de campo, barrios cerrados, loteos residenciales, etc.). Se trata de la expresión de las nuevas condiciones de residencia/trabajo que propone la contemporaneidad como consecuencia de las posibilidades que ofrece la revolución tecnológica en materia de comunicaciones (Internet, telefonía móvil, etc.) y movilidad territorial (autopistas estatales, trenes de alta velocidad, vuelos de bajo costo, etc.). Que a su vez se combina con un alto costo de la tierra en las zonas centrales y el eterno anhelo de la vida urbana vinculada a la naturaleza, dando lugar al impulso a ubicarse en las afueras de la ciudad, muchas veces sobrepasando los límites jurisdiccionales de la misma.

**2.-** Residencia urbanas de media y alta densidad (edificios de vivienda en propiedad horizontal, mínimo 10 unidades) en el área central y peri-central.

Aquí se intenta entender un fenómeno que surge como consecuencia por un lado, de la recuperación económica basada en la producción agrícola que induce a los nuevos inversores a buscar preservar el excedente generado -en la renta inmobiliaria de bajo riesgo- de las oscilaciones económicas a las que se exponen las economías más frágiles y por otro lado, al surgimiento de una demanda de sectores de la población con ingresos medios y medio altos que prefieren evitar los desplazamientos que conllevan las localizaciones periféricas y los altos precios con que estos sofisticados productos exclusivos de presentan en el mercado.

**3.-** Áreas o enclaves comerciales (grandes superficies comerciales, centros comerciales, recuperación de áreas obsoletas, etc.). Del mismo modo que los avances tecnológicos en materia de comunicaciones y movilidad han permitido la localización de áreas residenciales en puntos distantes de los límites urbanos

tradicionales también han facilitado la concentración y localización de actividades comerciales ciertamente alejadas de los potenciales usuarios y consumidores. Las nuevas estrategias del mercado parecen privilegiar la concentración de actividades y la creación de ciertas atmósferas que predispongan a cierta alienación orientada al consumo y que tiendan a la “deslocalización” tanto física como mental del consumidor conectándolo con un mundo ideal que propone la fantasía consumista de “tener para poder ser”.

**4.- Áreas deportivas** (clubes y sus dependencias en la periferia) Se debe aclarar aquí que si bien los clubes son Organizaciones de la Sociedad Civil en la medida que no persiguen fines de lucro, en el período que se estudia los mismos han realizado actividades orientadas a la generación de recursos claramente vinculadas al mercado inmobiliario. En algunos casos han realizado urbanizaciones colocando tierras en oferta al público general y en otros han desarrollado inversiones convocando a sus socios para participar en las potenciales utilidades. Solo en estos casos se los habrá de considerar actores del mercado inmobiliario.

## Primeros recortes: Los casos de Paraná y Santa Fe

En primera instancia hemos volcado en un mapa web las intervenciones supuestas como relevantes para el equipo que se localizan en las ciudades centrales de Paraná y Santa Fe (Figuras 2 a 7). Y a partir de allí comenzó una primera actividad que consiste en el relevamiento de los sitios web que promocionan dichos emprendimientos.

Por lo tanto se presenta aquí el mapeo logrado sobre imágenes extraídas de Google Earth para ambos casos en el que se diferencian las residencias urbanas, suburbanas y otros emprendimientos comerciales definidos anteriormente. Este mapeo nos permite observar tendencias preliminares en la localización de cada tipo de emprendimiento, su importancia a nivel de superficie ocupada en el territorio e hipotetizar sobre escenarios futuros en función de las tensiones que generen en su entorno.

También presentamos dos capturas del avance realizado con las fichas destinadas a los emprendimientos que hemos realizado desde el relevamiento web (Figuras 8 y 9). Las fichas, como se explicó, son más extensas que lo que muestran las imágenes y habrá una por cada caso relevado que se irá completando a lo largo del proyecto, con diversas entrevistas a agencias inmobiliarias, emprendedores y otros actores del mercado.

Los casos relevados son dos countries, uno en Santa Fe y otro en Paraná (Aires del Llano y Puerto Barrancas, respectivamente). En el caso de Paraná, sólo se consigna la imagen capturada de Google Earth, pues en la provincia de Entre Ríos no hay aún sistemas oficiales de georeferencia que contengan la información en formato multimedia y con acceso al público en general.

## Primeras reflexiones

En una primera mirada de lo realizado hasta ahora, creemos que ante todo debemos rescatar la metodología elaborada para los fines del proyecto. Por un lado, ésta nos ayudará a delimitar el universo muestral, ya que se vierte en fichas y cuestionarios información de los diferentes emprendimientos que nos permitirá avanzar en su caracterización más allá de los primeros supuestos mapeados para este trabajo. Las caracterizaciones que rescatamos como más determinantes en la delimitación son: la superficie de ocupación, el perfil del usuario, la situación dominial (reconociendo las nuevas formas que adquiere el dominio) y, por último, el perfil de los emprendedores, lo cual nos dará pautas para una proyección de sus acciones futuras. Pero también, y no menos importante, las fichas nos permitirán medir el impacto sobre el territorio respecto de acciones directas e indirectas.

Luego, y frente a las primeras aproximaciones que hemos realizado con los diferentes casos, podemos vincular los fenómenos observados con lo que Francesco Indovina (2004) denomina como “ciudad difusa.” El fenómeno de los barrios country se ubica en lo que el autor caracteriza como la búsqueda de mejores condiciones de vida, ya que la expulsión de la ciudad central no se realiza por la imposibilidad de costear el suelo en esa zona, sino por la posibilidad de adquirir mayores porciones de tierra a precio barato. A simple vista reconocemos que los emprendimientos residenciales más importantes se ubican en la periferia de la ciudad -en muchos casos en los bordes jurisdiccionales- dando lugar a identidades confusas (una casa está ubicada en un country dentro de la jurisdicción de Santo Tomé, pero sus habitantes sin dudas se reconocerán santafesinos). Esto tiene que ver con la disponibilidad de tierras y con la calidad paisajística que se busca para este tipo de emprendimientos, dando lugar a equipamientos y áreas anexas que le otorgan valor agregado al conjunto.

En segundo lugar, se observa una nueva modalidad de residencia de alto valor agregado que son los edificios de alta gama. Éstos no se ubican en la periferia, sino en la ciudad central, y en el caso de Paraná más particularmente sobre una vía que tiene privilegiada conexión con el centro administrativo y con el borde




DENOMINACIÓN DE LA ACCIÓN		<b>AIRES DEL LLANO COUNTRY CLUB</b>									
PROMOTOR DE LA ACCIÓN		PIONEROS ARGENTINA – GRUPO DESARROLLADOR									
TITULAR DEL DOMINIO		FIDEICOMISO INMOBILIARIO									
UBICACIÓN		AUTOPISTA SANTA FÉ - ROSARIO KM. 5,5									
DESTINO	RESIDENCIA	RECREATIVO (casa quinta, club, etc.)	HOTELES	COMERCIAL	INDUSTRIAL	SUELO EDIFICABLE	ESTADO DE DESARROLLO				
							PROYECTO APROBADO	EN EJECUCIÓN	FINALIZADO		
	X							X			
VALOR ESTIMADO /MONTOS INVERSIÓN											
DATOS CATASTRALES		MANZANA	SECCION	PARCELA	LOTE	TIPO DE GESTIÓN DE FUNCIONAMIENTO					
						Fideicomiso inmobiliario - Ley Nacional Nro. 24.441 Pioneros Argentina asociados a Pioneros Chile					
						PUBLICA PRIVADA MIXTA					
SUPERFICIE EDIFICACIÓN						JURISDICCIÓN	Santo Tomé				
SUPERFICIE TERRENO						x					
FOTO AÉREA GOOGLE		PLANO SEGÚN IDESF				PLANO SEGÚN SCIT					
											
ORIENTACIÓN DE LA OFERTA (perfil del usuario actual)											
x INGRESOS	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	BOLETO COMPRA-VENTA						
	x	x			RÉGIMEN DE PREHORIZONTALIDAD						
x EDAD	+60	50-50	50-40	40-30	ESCRITURA						
					REGISTRO DE LA PROPIEDAD						
x OCUPACIÓN	RENTAS	EMPRESARIO	PROFESIONAL	ASALARIADO	S.A. dueña de E.P. / Propietarios (acciones dentro de la sociedad)						
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO											
5 barrios: Los Boulevares; La Mansa; El Amanecer; Las Brisas; Las Serenas.											
Sistema de seguridad inteligente											
Cableado subterráneo											
Sistema de cloacas propio											
Red de Gas Natural											
DOTACIÓN											
EQUIPAMIENTO											
INFRAESTRUCTURA											
Piscina											
Equip. Náutico											
Equip. Deportivo											
Seguridad											
Salud											
Educación											
Club house											
Auditorio-cine-teatro											
Estacionamiento											

Figura 1 - Ficha Country Aires del Llano (Santa Fe).

costero. La aparición casi repentina de estos emprendimientos tiene que ver con dos factores: por un lado, la renta económica proveniente de la producción agrícola que, combinada con la baja confianza en los depósitos bancarios hace que todo ese dinero se vuelque en ladrillos; y por el otro con las modificaciones realizadas en los reglamentos de urbanización de Paraná y Santa Fe (en 2006 y 2009, respectivamente), que han otorgado permisos de densificación en ciertos sectores centrales de la ciudad.

Por último, las grandes áreas comerciales detectadas son de tipo enclave pues, como explica Indovina (2004), no tienen múltiples conexiones, sino solo una vía de llegada y que las conecta con el resto de la ciudad. Este fenómeno se consolida porque los servicios que estas áreas prestan son exclusivos en los sectores donde se asientan, por lo tanto su supervivencia está garantizada.

Todos estos fenómenos plantean de alguna manera una nueva estructuración urbana, y se influyen entre sí. Por el mo-


DENOMINACIÓN DE LA ACCIÓN		<b>BARRIO SANTA CÁNDIDA</b>									
PROMOTOR DE LA ACCIÓN		FIDEICOMISO SANTA CÁNDIDA									
TITULAR DEL DOMINIO		ADMINISTRADORA SANTA CÁNDIDA S.A.									
UBICACIÓN		25Ha delimitadas entre López Jordán, Carlos Darwin, Gobernador Crespo y Antonio Crespo - Paraná									
DESTINO	RESIDENCIA	RECREATIVO (casa quinta, club, etc.)	HOTELES	COMERCIAL	INDUSTRIAL	SUELO EDIFICABLE	ESTADO DE DESARROLLO				
							PROYECTO APROBADO	EN EJECUCIÓN	FINALIZADO		
	X									X (Etapa 1)	
VALOR ESTIMADO /MONTOS INVERSIÓN											
DATOS CATASTRALES		MANZANA	SECCION	PARCELA	LOTE	TIPO DE GESTIÓN DE FUNCIONAMIENTO					
		Districto	Concesión 46			PUBLICA PRIVADA MIXTA					
		URT									
SUPERFICIE EDIFICACIÓN		5000m2				JURISDICCIÓN	Paraná				
SUPERFICIE TERRENO		61797,77m2									
FOTO AÉREA GOOGLE		PLANO SEGÚN IDESF				PLANO SEGÚN SCIT					
											
ORIENTACIÓN DE LA OFERTA (perfil del usuario actual)											
x INGRESOS	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	BOLETO COMPRA-VENTA						
		X			RÉGIMEN DE PREHORIZONTALIDAD						
x EDAD	+60	50-50	50-40	40-30	ESCRITURA						
	X (-)		X (-)		REGISTRO DE LA PROPIEDAD						
x OCUPACIÓN	RENTAS	EMPRESARIO	PROFESIONAL	ASALARIADO	S.A. dueña de E.P. / Propietarios (acciones dentro de la sociedad)						
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO											
25Ha de las cuales solo 6 han sido intervenidas. Las etapas posteriores fueron rechazadas tras normativa de prohibición de barrios cerrados en la ciudad.											
El 50% de los lotes están edificados.											
Cuenta con:											
Ingreso controlado, reglamento de edificación y normas de convivencia.											
DOTACIÓN											
EQUIPAMIENTO											
INFRAESTRUCTURA											
Piscina											
Equip. Náutico											
Equip. Deportivo											
Seguridad											
Salud											
Educación											
Club house											
Auditorio-cine-teatro											
Estacionamiento											

Figura 2 - Ficha Barrio Santa Cándida (Paraná).

mento solo podemos plantear supuestos sobre discontinuidad urbana que puede ser física (por la auto-exclusión que plantean los barrios cerrados y por la especificidad de algunos enclaves de servicios) o espacial (la imposibilidad de llegar a ciertos sectores por parte de ciertas clases sociales). Pero estas reflexiones deben consolidarse sobre nueva información recolectada.

El trabajo sigue su proceso de desarrollo, la próxima etapa será relevar los casos detectados y continuar poniendo a

prueba la metodología. Pero como todo estudio de tipo cuantitativo, la recolección de datos y su etapa de análisis pueden (y deben) superponerse, pues no estamos exentos de la realidad que analizamos; y en ese camino tal vez sea necesario ir revisando la propia metodología.



## BIBLIOGRAFÍA

- CABALLERO, A, et al (1998). *Especulaciones sobre ciudad y urbanismo*. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- CLICHEVSKY, N. (2001) “Mercado de tierras y sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires – AMBA- Transformaciones e impactos territoriales”. En *Seminario Internacional de la RII, Rosario*.
- DUCCI, M. (2004) “Las batallas urbanas de principios del Tercer Milenio”. En revista Urbared, [http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos\\_bibliografia\\_trabajos\\_consul.htm](http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_bibliografia_trabajos_consul.htm)
- FORMIGA, N. (2005) Nuevos productos y agentes en el mercado inmobiliario. En revista Scripta Nova. Universidad de Barcelona. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-02.htm>> ISSN: 1138-9788. Vol. IX, núm. 194 (02).
- INDOVINA, F. (2004) “La ciudad difusa” en *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Ediciones UPC, Barcelona.
- MONCLUS, F. (Ed.) (1998). *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- SOIJET, M. et al (2008). Primer avance en la lectura de imágenes. Universidad Nacional del Litoral. VOLUMEN 1.

## FUENTES CONSULTADAS

- 1816-2010-2016 PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL BICENTENARIO. Coordinado por Marta Aguilar. - 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010. ISBN 978-987-23585-7-0
- PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL. 1816-2016 ARGENTINA DEL BICENTENARIO. Avance 2008. Impresora ALLONI S.R.L., Buenos Aires, 2008. ISBN N° 978-987-23585-2-5
- PLAN URBANO SANTA FE. Lineamientos propuestos por el Gobierno Municipal de la Ciudad de Santa FE, julio 2008.
- 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  
Mapa Interactivo de la ciudad de Santa Fe  
<http://muniweb1.santafeciudad.gov.ar/santafemapas/>

MINGO, Ms. Graciela Laura <sup>1</sup>

# La construcción, un sector fluctuante de la economía El comportamiento en el mercado laboral en los aglomerados del Gran Paraná y el Gran Santa Fe.

## RESUMEN

Con este trabajo se contribuye al análisis de un sector dinámico de la economía, como es la construcción. Se trabajan variables que muestran la evolución y el comportamiento de la mano de obra en el sector dentro del mercado laboral, a nivel de dos realidades: Gran Paraná y Gran Santa Fe, tomando como período de referencia los años 2008 -2012. El 2008 es el momento en que se evidencia la crisis financiera internacional cuyo epicentro fue Estados Unidos y tuvo coletazos en los países emergentes.

Hay una selección de información de fuentes de datos secundarias como la EPH (encuesta permanente de hogares) seleccionada por su relevancia, amplitud y continuidad y el Indicador del empleo formal que confecciona el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Argentina. En los casos en que se accedió a otras fuentes de relevamientos de alcance provincial se las consideró robusteciendo el estudio. El material se lo presenta de manera descriptiva facilitando comparaciones entre fuentes de datos y entre los aglomerados y asociar sí algunas de las propuestas de políticas públicas anunciadas y mencionadas han incidido sobre el sector de la construcción.

Entre los resultados alcanzados decimos que la crisis financiera internacional afectó al mercado laboral en el rubro construcción en los años 2009/10 mostrando indicios del repliegue en ambos aglomerados. Hay un colectivo considerable de trabajadores precarios y vulnerables (30% trabajadores por cuenta propia); dentro de los que conforman el grupo de asalariados (60%) existe un porcentaje que oscila

entre los 40% y 60% a los que no le realizan descuentos jubilatorios, ni poseen una obra social, siendo considerados trabajados no registrados o informales. Las políticas públicas han contenido a la expulsión de mano de obra, pero ha agudizado la precariedad laboral.

## INTRODUCCION

Esta nueva presentación surge de la elaboración del informe final de un proyecto de investigación<sup>2</sup> cuyo eje estuvo en analizar el colectivo de obreros de la construcción que fue realizado en el ámbito de la universidad pública.

Al referimos al sector de la construcción surgen en el análisis diferentes planos de abordaje, uno está unido al colectivo de actores que conforman el sector y otro relacionado con la contribución a nivel macro económico dado por el desarrollo alcanzado e incorporando la mano de obra a nuevos puestos laborales. Las obras realizadas o en ejecución a nivel público y privado inciden en la economía del país, región o área geográfica específicos produciendo mejoras para la ciudadanía.

Otra dimensión factible de ser analizada es el impacto ambiental que produce el crecimiento de la construcción y/o edificación en la ciudad, en la configuración que va teniendo el crecimiento urbano, etc, aspecto que muchas veces es primordial, pero en esta oportunidad no se lo va abordar.

La mirada sí está anclada en la posibilidad interpretar la evolución del sector de la construcción dentro del mercado laboral a nivel de dos realidades (Gran Paraná y Gran Santa Fe) tomando como período de referencia los años 2008 al 2012.

<sup>1</sup> Mingo Graciela Laura . Lic. en Ciencia Política y Magister en Metodología de la investigación. Ex Rectora de UADER y ExDirectora de Estadística y censos. Directora de la Maestría y especialización en Metodología de la investigación. Fac. de Ciencias Económicas UNER. Docente e Investigadora categ2.

<sup>2</sup> Mingo, Sarrot, Sione, Luque y otros. Estudio de caso: impacto de la crisis económica en el colectivo laboral y las subjetividades de los trabajadores de la construcción de Gran Paraná, Entre Ríos. Facultad de Trabajo Social. UNER. Paraná .Entre Ríos.

Se trabajó con la información de fuentes de datos secundarias como la EPH (encuesta permanente de hogares) y el Indicador del empleo formal del Ministerio de Trabajo y Seguridad. En los casos en que se ha podido acceder a otras fuentes de relevamientos de alcance provincial la información suministrada se las combina para solidificar el análisis de los procesos en el que tiene importancia las decisiones gubernamentales provinciales y que inciden en el sector de la construcción.

#### Fuentes de información trabajadas

Respecto al trabajo empírico hemos apelado entre otras bases de información, a fuentes pertenecientes al sistema de estadísticas públicas, por su amplitud, relevancia y continuidad histórica como es la EPH y para ello, se ha reprocesado información de las bases de micro datos y para el periodo 2008-2012.

La decisión de tomar el año 2008 como momento de referencia obedece a que fue un año con alto crecimiento económico y recién en su finalización comienza la ebullición de la crisis financiera internacional y sus rastros son síntomas que también repercuten en los países emergentes con una retracción en las expectativas de la población. El incertidumbre de la crisis internacional<sup>3</sup> producto de la burbuja en el plano inmobiliario con epicentro en provocó incertidumbre, restringió el horizonte de proyección de las sociedades junto a un signo de la inseguridad económica en la que nadie estuvo ajeno, más aún para los países emergentes en que la crisis han sido fenómenos continuos y recurrentes los proyectos a largo plazo se vieron afectados.

El material propuesto facilita realizar comparaciones y asociar si las medidas adoptadas y sus efectos a nivel del país, tienen alguna incidencia dentro de la población económicamente activa (PEA) y por ende en el mercado laboral, en el transcurso del período estudiado. Para sostener el análisis, se incorpora información de otra fuente de datos como la Encuesta que realiza la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Entre Ríos y el Instituto de Estadística y Censos de la provincia de Santa Fe en conjunto con el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, denominada ENCUESTA DE INDICADORES LABORALES (EIL) dirigida a conocer la marcha del empleo formal en los aglomerados de mayor presencia industrial y de servicio que se tiene ambas provincias

En lo que respecta al Gran Paraná se analiza la información obtenida a través de la ENCUESTA DE EXPECTATIVAS DE LA CONSTRUCCIÓN (EXC) llevada adelante por el organismo provincial y está dirigida a los empresarios del rubro de la industria de la construcción, expresan opiniones, infieren la marcha del sector y distinguen los tipos de obras en las que trabajan, conformando las unidades de producción formal y generan la mayor proporción del empleo registrado en esta rama de actividad.

#### La dinámica del sector en el Gran Paraná

De acuerdo a diversos estudios (Paiana, 2004; Mingo y otros, 2014) se sostiene que "el boom del ladrillo" hace de este rubro uno de los sectores económicos vertebrales de cualquier país o región, lo que es confirmado tanto por su contribución al producto bruto interno (PBI), como por la reactivación que produce por efecto derrame hacia otros sectores de la economía a nivel local.

Respecto a las estimaciones al año 2011, el 9,4% de valor agregado bruto provincial (Entre Ríos) proviene de la actividad de la construcción. Este porcentaje, no resulta tan significativo si lo comparamos con la contribución del sector del comercio mayorista y minorista (20,0%), las actividades productivas primarias (23,5%) y la industria manufacturera (8,5%). No obstante, si consideramos a la construcción en conjunto con la actividad inmobiliaria, empresarial y de alquiler calculada en el producto bruto provincial PBP (5,0%), la ponderación conjunta adquiere mayor relevancia en el total de la economía provincial al mostrar el efecto multiplicador que tiene aquella sobre otros sectores de la economía<sup>4</sup>. Se reafirma así el crecimiento de la construcción impulsando el desarrollo de otros sectores y adquiere un notable efecto multiplicador al incidir en el resto de las ramas de la economía, debido al alto contenido en consumos intermedios de su producción, como son los comercios de electricidad, materiales de construcción, mampostería, metalurgia, etc.

En la medida en que el sector está activo genera una fuerte demanda de mano de obra que se distribuye tanto en empresas que trabajan con el ámbito estatal como en el ámbito privado. La obra pública conlleva a la construcción de viviendas, escuelas, hospitales, oficinas públicas, complejos habitacionales, puentes, caminos, etc, que necesita de mano de obra cuyos requisitos para incorporar son mínimos. Se sumando dentro de

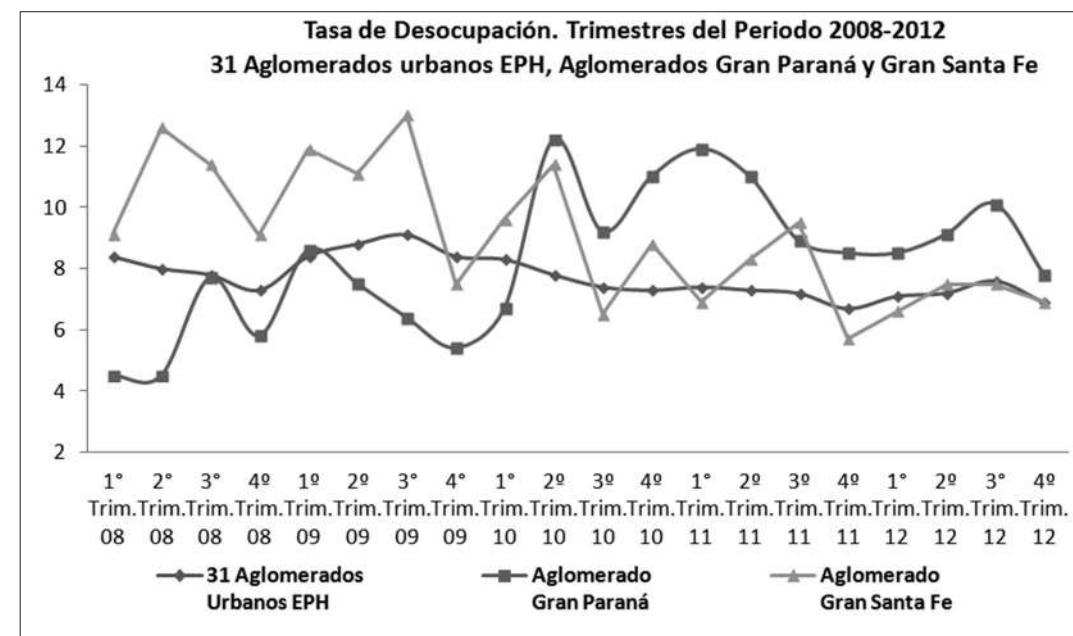


Gráfico 1. Tasa de desocupación. Trimestres del período 2008-2012. 31 aglomerados urbanos EPH. Aglomerados Gran Paraná y Gran Santa Fe.

la actividad del sector los emprendimientos en la obra privada de viviendas particulares, locales comerciales y consorcios, etc. Estos dos planos muchas veces dan lugar a convivencia mixta de distintas empresas trabajando para particulares y a su vez, tienen fuerte participación en licitaciones de la obra pública que convoca el estado.

Se presenta a continuación la evolución en términos generales que ha tenido en el mercado laboral las distintas tasas, comenzando por el flagelo de la desocupación (Gráfico:1) describiendo las tendencias registradas a nivel urbano en los 31 aglomerados relevado por la EPH, y luego se interpreta el comportamiento observado en los dos aglomerados ya mencionados.

El período de análisis (2008/2012) mantuvo una tendencia casi estable de la tasa de desocupación de subas y bajas muy leve y con un dígito en casi todo los trimestres analizados, con picos en algunos trimestres con valores de la masa de desocupados oscilando entre un 10 a 12 % en los 2008, 2009 y 2010. Esto fue advertido ante la crisis financiera internacional y con diversas medidas de políticas contra cíclicas se logra disminuir la tasa de desocupación, manteniéndose en valores relativos entre un 6 a un 8% en los años 2011 y 2012.

Al observar el comportamiento de los desocupados en el Gran Paraná<sup>5</sup>, la tendencia es más fluctuante decreciente en los primeros años del 2008/09 con valores halagüeños a sólo un 5% de la PEA desocupada, el ascenso se percibe en algunos trimestres a partir del 2010. Esa suba lleva a modificar la marcha del mercado laboral con un aumento en la tasa de desocupación de casi un 12 % en el 2010, situación que se revierte nuevamente con un decrecimiento a partir del cuarto trimestre de 2012 siendo el valor de un 6% de desocupación aproximadamente.

En el caso del Gran Santa Fe<sup>6</sup>, de acuerdo al período analizado, se registraron condiciones más críticas en el mercado laboral con una tasa de desocupación de dos dígitos en los primeros años, tendencia que comienza a revertirse con valores menores a partir de los últimos trimestre de 2010.

Las propensión a comportamientos disímiles del mercado laboral como se observan en el gráfico, dan cuenta de un desarrollo dispar, donde las expectativas de la población son oscilantes en el comportamiento según las posibilidades que la oferta permite. Las tasas de actividad son mayores en el Gran Paraná, en el Gran Santa Fe denotan más estabilidad, permitiendo inferir que el comportamiento de la PEA y por ende el mercado laboral es diferencial.

<sup>3</sup> La crisis financiera desatada en el 2008 tiño no solo los sistemas financieros de Estados Unidos, sino de otros continentes tanto en Europa como en Asia. Las reacciones que han seguido los distintos países ha sido otorgar los salvatajes con inyección monetaria para dar oxígeno al derrumbe financiero y a la crisis de liquidez en los bancos. Lo que se ha visto reflejado en el crédito y la actividad productiva de los países industrializados se contrajeron aceleradamente y el sistema financiero ha estado descapitalizado.

<sup>4</sup> Datos del PBP publicados por la Dirección General de Estadística y Censos de Entre Ríos en Julio de 2013 disponibles en [www.entrierios.gov.ar/dec](http://www.entrierios.gov.ar/dec).

<sup>5</sup> Gran Paraná se incluye las siguientes localidades: Paraná, Oro Verde, Colonia Avellaneda y San Benito.

<sup>6</sup> Gran Santa Fe se incluyen las siguientes localidades: Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo, Arroyo Leyes y San José del Rincón. En el aglomerado Gran Rosario se incluyen las siguientes localidades: Rosario, Funes, Soldini, Pérez, Villa Gobernador Gálvez, Puerto General San Martín, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán y Roldán



### La incidencia del sector de la construcción en el aglomerado Gran Paraná

Con referencia al aglomerado Gran Paraná en la Tabla 1 se muestra información de un relevamiento provincial realizada a las empresas entrerrianas. En la misma se registró que la obra pública se ha incrementado desde el 2008, fue parte de las políticas que llevó adelante el gobierno en las diferentes instancias jurisdiccionales, mientras que hay una retracción de la inversión en la obra privada.

El estado apostó a un mayor financiamiento y sostenimiento del sector de la construcción, más aún cuando en marzo del año 2009 se crea por Decreto N° 206 del Poder Ejecutivo Nacional el denominado Fondo Solidario Sojero, como forma de buscar superar el conflicto de las retenciones con el agro, al destinarlo al financiamiento de obras públicas municipales y de esa manera el peso se obtuvo mantener la obra pública.

Otras obras que se han realizado en distintos municipios de Entre Ríos son de refacción de cunetas, calles y entradas a los pueblos ubicados muchos en la costa del Río Paraná, como también arreglos de escuelas, planes de viviendas, ampliaciones de hospitales, etc., lo cual benefició en el año 2010 y 2011 a los municipios pequeños y también al de mayor envergadura el municipio de Paraná.

Dentro de las obras públicas en Paraná (ciudad) es posible mencionar en el marco de las "Obras del Bicentenario", la ampliación de la Peatonal San Martín entre calles La Paz y Colón (2010) y la remodelación de avenida Ramírez, cuyos fondos se vieron demorados pero fueron finalmente destrabados desde la Nación. En el mercado laboral significó un número considerable de puestos de trabajo en el inicio de las obras, aunque existieron momentos de parálisis de las mismas. En el último año analizado 2012 repunta mucho más las construcciones provenientes del sector privado, al superar los momentos de incertidumbres que se palparon en años anteriores.

Se mencionan dentro de las obras privadas más importantes emprendidas en parte de del período de estudio: los Barrios Privados de Bajada Grande, cerca de 70 nuevos edificios dentro del área de los bulevares y la finalización del nuevo shopping La Paz realizado en el predio del ex Mercado Central en el centro de la ciudad.

Por los valores extraídos en el período completo 2008-2012 y acorde al promedio es posible expresar que más del 90% de los trabajadores pertenece al sector de la empresa privada (contratistas y subcontratistas) que se han desempeñan tanto en los proyectos de la obra pública, como en la privada y mixta, según el tipo de financiamiento obtenido.

Con el sentido de ubicar el ritmo del mercado laboral en general (aunque como hemos dicho el foco está puesto en el sector de la construcción), amerita señalar que la población económicamente activa (PEA) del Gran Paraná, a través de las tasas del mercado laboral, como se muestra el Gráfico 2, presentaba una tasa de actividad fluctuante entre más del 40% al inicio del 2008, para superar a posteriori en un 45% entre el 2011 y 2012. La tasa de empleo acompaña la tendencia con un ritmo acorde a la actividad pero sin superar el 42% de puestos de trabajo otorgado. Según Kritz (2013) la generación de "empleo público ha actuado como paliativo de la desocupación" en parte, junto con la mayor absorción registrada en el comercio, cuya representación relativa se ubica de un 21%.

La construcción dentro del aglomerado Gran a Paraná es la tercera actividad de mayor generación de puesto de trabajo, situación similar a los que pasa en el total de aglomerados urbanos del país. La tasa de sub-ocupación, es decir, los ocupados que desearían ampliar su jornada laboral para reforzar sus ingresos, ha sido un indicador relativamente alto en todo el período, esto permite expresar que en la generación de empleo muchos puestos logrados son precarios por la remuneración recibida, las formas de contratación y/o por las horas trabajadas.

Sector que las financia	Año				
	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Público</b>	54,7	53,5	57,0	45,6	50,0
<b>Privado</b>	24,6	21,5	17,0	28,5	35,8
<b>Mixto</b>	20,7	25,0	26,0	25,9	14,2

Tabla 1 Obras de la construcción según sector que las financia en Entre Ríos. Porcentajes (\*). Período 2008-2012.

Nota: (\*) promedios anuales estimados. Datos provisorios. Fuente: Encuesta de Expectativas de la Construcción (DGEyC/MTEySS). Elaboración: propia del Proyecto.

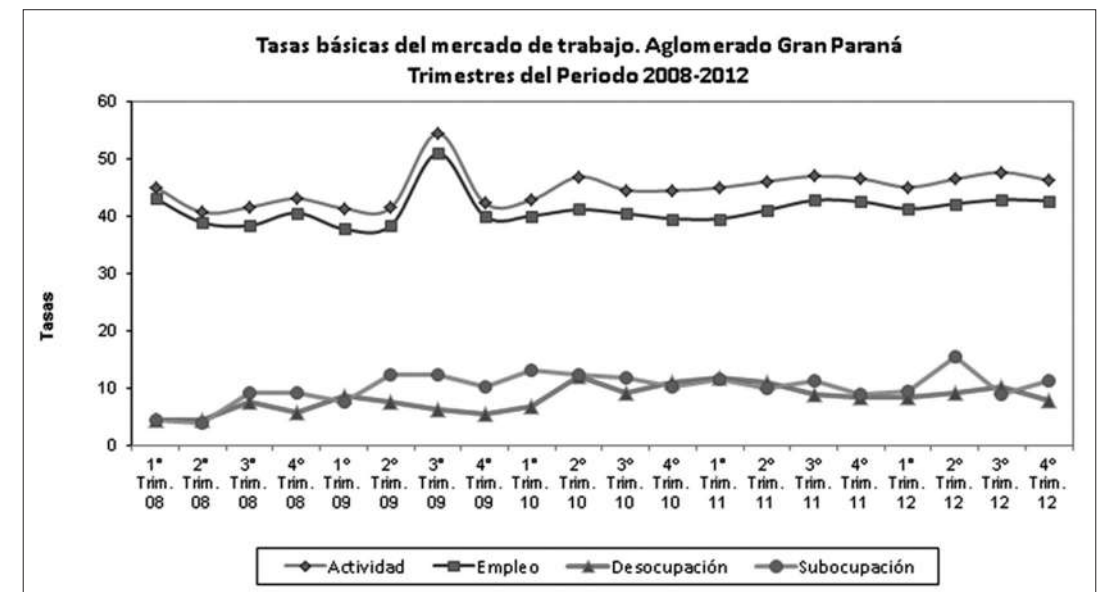


Gráfico 2. Tasa básicas del mercado de trabajo. Aglomerado Gran Paraná. Trimestres del período 2008-2012.

Cuando uno observa el comportamiento de la tasa de desocupación del Aglomerado Gran Paraná la variabilidad se acentúa, a fines de 2008 – mientras se reactiva la construcción tras el conflicto con el agro – el indicador se posicionó en el 8,6%. Las fluctuaciones a partir del año 2010 fueron motivadas en una parte por la incidencia del sector de la construcción que expulsó a personal de algunos puestos de trabajo del mercado laboral paranaense.

La relación entre ocupados y desocupados de acuerdo al colectivo perteneciente a la construcción muestra en el aglomerado Gran Paraná (Gráfico 2) su disminución a partir del año 2009 profundizándose aún más en el año 2010; perdiéndose más de 1.000 puestos de trabajo en términos globales. Luego, la participación mejora en valores totales en el 2011, para disminuir en el balance de los primeros trimestres del 2012

(valores que se corroboran en las tablas 2 y 3) y muestra una mejora en el cuarto trimestre de dicho año.

Al presentar el peso relativo que tienen los ocupados del sector en la Población Económicamente Activa (PEA) dentro del Aglomerado, éste ha llegado a más de un 12% en el año 2008, luego cayó en el período 2009-2010 con porcentaje fluctuando entre un 9% y 10% respectivamente, para nuevamente posicionarse cercano al 11% en pocos trimestres del 2011 y 2012.

En la representación relativa sopesando con el universo de actividades y ocupaciones del mercado de trabajo, podemos decir que aproximadamente un 11% de la PEA del Aglomerado Gran Paraná se encontraba trabajando en la rama de la construcción ya sea como constructor, diseñador, cuentapropista, o asalariado. La mayoría son obreros o empleados (más de 2/3 del total) y 1/3 son trabajadores por cuenta propia y empresarios del sector.

Trimestres	Años				
	2008	2009	2010	2011	2012
Población ocupada en la actividad					
<b>1er. Trimestre</b>	11.992	11.925	11.716	14.310	12.706
<b>2do. Trimestre</b>	12.219	8.991	10.050	13.080	11.469
<b>3er. Trimestre</b>	12.889	10.097	9.567	12.092	12.967
<b>4to. Trimestre</b>	12.773	11.869	9.992	13.295	13.485

Tabla 2. Evolución del tamaño de la población ocupada en la actividad de la construcción. Aglomerado Gran Paraná. Trimestres del período 2008-2012.

Nota: incluye las categorías ocupacionales de patrón, cuenta propia y empleado u obrero asalariado. Fuente: Microdatos de la EPH/ INDEC. Elaboración: propia del Proyecto.

Trimestres	Años				
	2008	2009	2010	2011	2012
	Porcentaje				
<b>1er. Trimestre</b>	11,8	12,1	11,4	11,1	10,9
<b>2do. Trimestre</b>	11,9	10,9	11,2	8,9	9,6
<b>3er. Trimestre</b>	12,1	10,9	11,3	8,6	10,6
<b>4to. Trimestre</b>	12,2	11,1	11,0	11,1	11,1

Tabla 3. Porcentaje que representan los ocupados en la construcción en relación al total de ocupados. Aglomerado Gran Paraná. Trimestres del período 2008-2012  
Nota: es el porcentaje entre la población ocupada en la actividad de la construcción y la población total ocupada en todas las ramas de actividad. Fuente: Microdatos de la EPH/ INDEC. Elaboración: propia del Proyecto.

Trimestres	Categoría Ocupacional				Trabajador familiar s/pago
	Total	Patrón	Cuenta Propia	Empleado u Obrero	
Porcentajes					
1er. Trimestre	100,0	10,8	24,9	63,3	1,0
2do. Trimestre	100,0	2,1	37,6	60,3	-
3er. Trimestre	100,0	4,4	25,6	70,0	-
4to. Trimestre	100,0	3,2	33	63,8	-

Tabla 4. Población ocupada en la actividad de la construcción según categoría ocupacional. Aglomerado Gran Paraná. Trimestres del año 2012.  
Fuente: Microdatos de la EPH/ INDEC. Elaboración: propia del Proyecto.

Trimestres	Años				
	2008	2009	2010	2011	2012
	Empleados u obreros				
<b>1er. Trimestre</b>	7.795	8.109	7.498	8.398	8.046
<b>2do. Trimestre</b>	7.942	6.114	6.864	7.295	6.920
<b>3er. Trimestre</b>	8.120	6.442	6.955	6.924	9.075
<b>4to. Trimestre</b>	8.174	7.644	6.375	8.968	8.610

Tabla 5. Evolución del tamaño de la población asalariada de la actividad de la construcción. Aglomerado Gran Paraná. Trimestres del período 2008-2012  
Nota: incluye solamente a los empleados u obreros asalariados. Fuente: Microdatos de la EPH/ INDEC. Elaboración: propia del Proyecto.

En el período analizado y como se aprecia en las tablas previas, han sido en promedio cerca de 12.000 ocupados entre patrones, cuentapropistas y empleados u obreros asalariados. Recién a fines del 2011 y parte del 2012 (ambos en el último trimestre) se supera a los 13.000 ocupados.

Ahora, siguiendo la lectura en la Tabla 4, la población ocupada en la actividad de la construcción según la categoría ocupacional, se conforma mayoritariamente por empleados u obreros, estos representa entre el 60% y 70% del total de ocupados de esta actividad. En segundo término se ubican los que son cuentapropistas (25 a un 30%), porcentaje que

oscila pues cuando disminuye la proporción de asalariados, muchos se pasan a esta categoría. Tienen un oficio pero la relación laboral se transforma.

Circunscribiéndonos sólo en el tamaño del “colectivo” de trabajadores (los empleados u obreros) podemos decir que también se mantuvo oscilante en tanto el mercado de trabajo toma y expulsa asalariados de acuerdo a las obras que se van iniciando o terminando, o como la población actúa respecto a sus inversiones ante las posibilidades o restricciones que palpa. En el período se considera un promedio de algo más de 7.600 trabajadores en la construcción (Tabla 6).

	Tiempo de finalización del último trabajo					
	Total	Menos de 1 mes	De 1 a 3 meses	Más de 3 a 6 meses	Más de 6 a 12 meses	Más de 1 a 3 años
<b>% de desocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>15,8</b>	<b>32,7</b>	<b>18,6</b>	<b>23,4</b>	<b>-</b>

Tabla 6. Porcentaje de población desocupada de la construcción según tiempo de finalización del último trabajo. Aglomerado Gran Paraná. Porcentajes- 4to. Trimestre 2012. Fuente: Microdatos de la EPH/ INDEC. Elaboración: propia del Proyecto.

Rama de Actividad	% de desocupados
<b>Total(*)</b>	<b>100,0</b>
Actividad de los hogares como empleadores (servicio doméstico); producción de bienes y serv. para uso propio	22,0
<b>Construcción</b>	<b>19,2</b>
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	12,2
Comercio	11,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	10,1
Industria manufacturera	6,8
Otras actividades de servicios	6,7
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	5,2
Enseñanza	4,1
Actividades de atención a la salud y asistencia social	2,1

Tabla 7. Porcentaje de desocupados según rama de actividad. Aglomerado Gran Paraná. Porcentajes- 4to. Trimestre 2012.

(\*) Nota: refiere a 7.334 desocupados que tenían ocupación anterior de los cuales 1.407 estaban ocupados en la construcción y pasaron a estar desocupados.  
Fuente: Microdatos de la EPH/ INDEC. Elaboración: propia del Proyecto.

Como actividad tan ligada a los vaivenes de la economía, la cantidad de personas en el sector fluctúa considerablemente. Los que se desempeñan en la construcción han sido como mínimo cerca de 8000 puestos en 2008 y superaron los 8.500 en el 2011, hasta llegar a más de 9000 en el 2012.

Una particularidad que se suma a otras peculiaridades de quienes trabajan en la industria de la construcción, es que constituye una actividad donde se presenta un tiempo de inactividad entre la finalización de una obra y el inicio de la siguiente. Si bien existe un pago compensatorio por el desempleo en ese período, el trabajador se considera desocupado momentáneamente o en forma intermitente. Según la información obtenida de las bases de datos de la EPH, más de un tercio de los trabajadores está desempleado entre 1 y 3 meses (Tabla 11), luego están los que esperan entre 6 meses a un año, y en tercer término aparecen los que tienen entre 3 y 6 meses de espera para volver a ser convocado nuevamente. Esto denota que la circulación en el sector se da, ya que nadie espera más de un año para ser nuevamente incorporado.

Comparando igualmente la tasa de desocupación general para el Aglomerado Gran Paraná a fines de 2010 (11,0%), contra la tasa de desocupación específica de la rama Construcción para el mismo período (19,1%) se desprende que es la segunda actividad de mayor tasa de desocupación, superada únicamente por quienes conforman la rama del servicio doméstico. Lo mismo sucede en el año 2012 (Tabla 12). Esto da cuenta de una correlación directa entre los niveles generales de desocupación, el tamaño del colectivo laboral y la dinámica de la desocupación que tiene el propio sector y, de algún modo, explicaría parcialmente la hipótesis de que el aumento de la desocupación general tiene un peso significativo en el aumento del desempleo en el sector de la construcción, que es lo que ha venido ocurriendo en el período analizado.

Otro dato que obtuvimos es que a fines de 2010, la cantidad de obreros de la construcción afiliados a la UOCRA en Paraná ascendía a 3000 trabajadores y las afiliaciones se hacían principalmente en el recorrido de los inspectores por las obras, efectuado



RAMA DE ACTIVIDAD	AÑO				
	2008	2009	2010	2011	2012
INDUSTRIA MANUFACTURERA	2,0	-0,4	-2,8	-0,4	3,5
CONSTRUCCIÓN	-13,9	1,1	-7,4	5,4	10,0
COMERCIO Y SERVICIOS	2,1	-0,6	1,3	0,6	0,4

Tabla 8. Evolución del empleo formal privado por sector de actividad. Aglomerado Gran Paraná. Porcentajes. Período 2008-2012.

Nota: la evolución refiere a la dinámica del sector respecto del año anterior. Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). DGEyC/MTEySS. Elaboración: propia del Proyecto.

tanto desde el gremio de la UOCRA como desde la Dirección de Trabajo de la Provincia de manera separada o conjunta. Esto muestra a las claras que es un sector cuyo tipo de contrato habitual es en “negro” formando parte de lo que conocemos como trabajo no registrado.

Al relacionar la pérdida de los puestos de trabajo que se manifiesta en la EPH con los porcentajes de desaceleración del sector y la mano de obra formal acorde a la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), es factible apreciar que el impacto y retracción de los proyectos en la construcción repercutieron principalmente en 2008 y 2010 (Tabla 13). Los datos registrados en esos dos años –13,9% y -7,4% respectivamente–, dejan entrever que a pesar de los esfuerzos realizados desde las políticas impulsadas para el sector, y la coyuntura del mercado de trabajo, los resultados no han sido positivos en el período cercano a la crisis internacional.

Por otra parte, la afirmación de que la crisis tuvo sus efectos a nivel global, se argumenta en un fuerte descenso en la producción y el empleo en la industria y la construcción, debido a la caída en la demanda tanto externa como interna. La serie de la Tabla 13 permite observar que también para este aglomerado, la evolución negativa del empleo formal privado va acompañada de un descenso del número de trabajadores en el sector de la construcción.

La tendencia comienza a revertirse en el 2011, venía compensando caídas muy fuertes de los años 2008 y 2010 y asoma en el 2012, pasada la primera mitad del año con un fuerte repunte de la actividad cerrando el año con un promedio positivo del 10% como lo muestra el Gráfico 3.

Las particularidades generales del perfil del trabajador de la construcción apelando nuevamente a la información obtenida de la EPH/INDEC y refiriéndonos a dos momentos de observación

– el cuarto trimestre de los años 2010 y 2012, tan solo para corroborar las cifras en períodos diferentes – muestran esta misma tendencia para el empleo formal.

En cuanto a la edad de los trabajadores (ver Tabla 14 en Anexo), se evidencia que muchos son jóvenes cuyas edades predominantes están entre los 25 y 45 años. Comienza a verse que claramente las exigencias sobre el cuerpo se hacen sentir en los trabajadores de 46 años a 65 años, que son tan solo el 15,5% en 2010 y 18% en 2012. Algunos ya pueden pasar a personal pasivo si tienen los aportes jubilatorios requeridos, más aún cuando tienen un régimen previsional diferencial que les permite jubilarse a los 55 años. En el tramo de más de 65 años la presencia de adultos mayores no alcanza al 5% de los trabajadores. El deterioro del cuerpo a medida que va avanzando la edad, es reconocido también en las entrevistas a trabajadores y a empresarios, lo cual profundizaremos más adelante.

En cuanto a sus niveles educativos alcanzados (ver Tabla 15 en Anexo), y constatando lo ya comentado al respecto en otros apartados de este informe, son muy bajos: un porcentaje de trabajadores cercano al 50% alcanzó sólo primaria incompleta o completa tanto en el 2010 como en el 2012; y algo más del 37% detenta secundaria incompleta. Estos son, en ambas mediciones, los niveles máximos alcanzados. Un dato particular es que el porcentual de trabajadores sin instrucción supera el 4%. Se da una mínima presencia de profesionales en los niveles de planificación o diseño y conducción de las obras.

Estas cifras evidencian que muchas veces encontrar un puesto de trabajo es un logro muy difícil para los jóvenes y en la escasa diversidad de opciones, trabajar en la construcción resulta una salida posible aunque constreñida. Muchos de estos jóvenes son los que luego expresan –en el contacto cara a cara– que trabajar en esta actividad es circunstancial, hasta encontrar algo mejor.

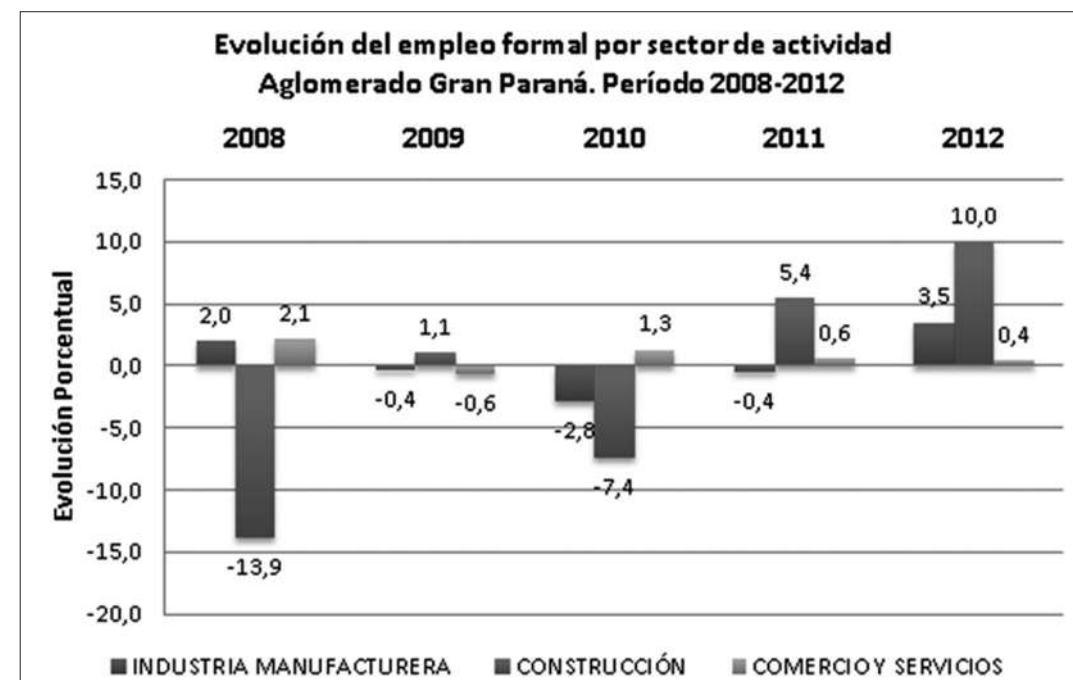


Gráfico 3. Evolución del empleo formal privado por sector de actividad. Aglomerado Gran Paraná período 2008-2012.

En cuanto al régimen de regularización del trabajo, cuando decimos que es un grupo de trabajadores precarios y vulnerables, nos sustentamos en que más de un 30% son trabajadores por cuenta propia y que dentro de los que conforman el grupo de asalariados (60%) existe un porcentaje que oscila entre los 40% y 60% a los que no le realizan descuentos jubilatorios, ni poseen una obra social, lo cual pone en situación de mayor riesgo a su salud y a su vida por el tipo de trabajo que realizan.

Por más que el sector esté reactivado las condiciones de precariedad en el mercado de trabajo se han generalizado y se adiciona una situación de informalidad laboral, todo lo cual aumenta la vulnerabilidad y el riesgo, no sólo en las actividades laborales de los trabajadores sino también en la vida cotidiana de sus familias. El efecto de estas condiciones puede ser distinto de acuerdo al capital social y cultural de los trabajadores, y según el uso que de estos capitales hagan, según la acumulación lograda en sus trayectorias sociales y ocupacionales.

Existen situaciones especulativas se han ido agudizando cuando la bonanza comienza a revertir su ritmo, entonces la

relación porcentual entre quienes tienen descuento jubilatorio y los que no lo tienen dentro del sector de la construcción, pone en evidencia la heterogeneidad y desigualdad con que se contrata la mano de obra en el sector.

Ciertamente desde la serie analizada de la EPH devela que hay una proporción mayor de empleados sin descuentos, siendo la tendencia negativa, y es a partir del año 2008 que esta tendencia se frena observándose un crecimiento de los asalariados con aportes jubilatorios, reflejado en un 67,5%; el 32% restante no los tenía, permaneciendo para este último grupo el flagelo de la inestabilidad, consecuencia de un sistema laboral más perverso y desigual para los obreros y empleados del sector; llegando al año 2010 a un 55,6% de asalariados sin descuento y un 44,8% con descuento.

Dicho en otros términos, bajó en 20 puntos la cifra de trabajadores incluidos dentro del sistema de la seguridad social, y este quiebre muestra nuevamente su correlato: la suba del porcentaje de empleados sin protección de la red de la seguridad social que pueden estar en unidades productivas formales<sup>8</sup> (se evade la contratación) y otro que están en unidades productivas informales<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> De acuerdo a la Ley 24.013 Art.7. Se entiende que la relación o contrato de trabajo ha sido registrado cuando el empleador hubiere inscripto al trabajador: a) En el libro especial del artículo 52 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) o en la documentación laboral que haga sus veces, según lo previsto en los regímenes jurídicos particulares; b) En los registros mencionados en el artículo 18, inciso a). Las relaciones laborales que no cumplieren con los requisitos fijados en los incisos precedentes se considerarán no registradas.

<sup>8</sup> Unidad productiva formal (UPF): es aquella que cumple al menos con alguna de las normas tributarias, contables y laborales que rigen para la industria de la construcción. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>9</sup> Unidad productiva informal (UPI): es aquella que incumple con la totalidad de las normas citada Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

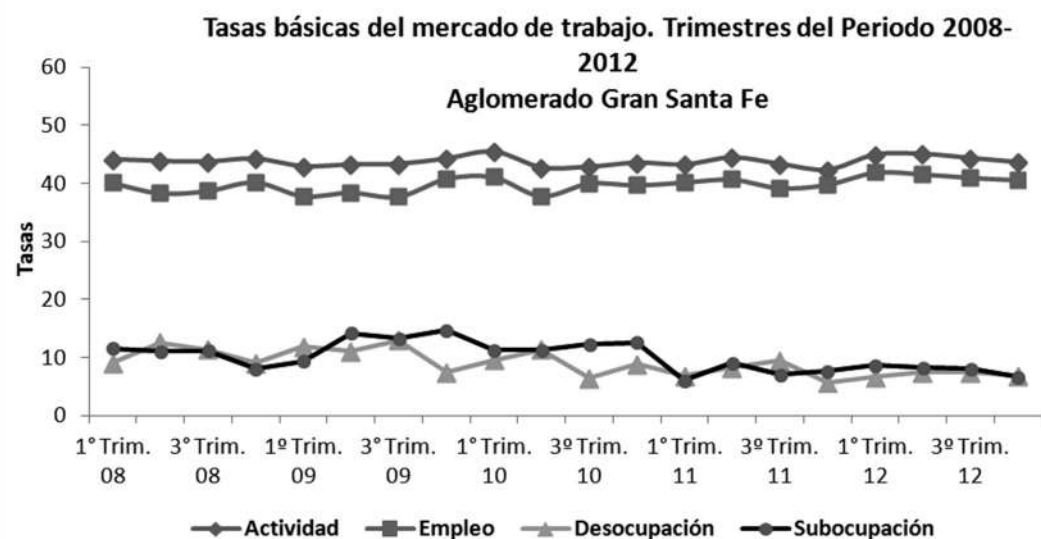


Gráfico 4. Tasas básicas del mercado de trabajo. Trimestres del período 2008-2012. Aglomerado Gran Santa Fe.

Trimestres	Años				
	2008	2009	2010	2011	2012
Población ocupada en la actividad					
1er. Trimestre	18.624	22.593	26.155	20.498	27.225
2do. Trimestre	20.341	21.440	18.327	24.051	24.609
3er. Trimestre	21.246	20.443	20.610	24.610	26.165
4to. Trimestre	25.238	30.567	22.036	22.288	22.863

Tabla 9. Evolución del tamaño de la población ocupada en la actividad de la construcción. Aglomerado Gran Santa Fe. Trimestres del período 2008-2012. Nota: incluye las categorías ocupacionales de patrón, cuenta propia y empleado u obrero asalariado.

#### Comportamiento del Sector en el Gran Santa Fe

Como se ha sostenido al inicio incorporamos información básica respecto a describir el comportamiento de la PEA en el Gran Santa Fe que ha tenido tendencia más estable, en el periodo de análisis (2008-2012). La tasa de actividad en los distintos trimestre ha fluctuado entre un 43 y 45%, en cambio el ritmo del empleo ha sido mucho menor con un 38% hasta lograr en pocas ocasiones llegar a más de 41% de puestos de trabajo.

Precisamente cuando se ha logrado mejorar la tasa de empleo son los puestos laborales precarios lo que dan lugar a dicho reacomodo deducible del ritmo con que ha evolucionado la tasa de subocupación que se tenido sobre todo en los años 2009-2010 valores en dos dígitos llegando hasta un 12% y hubo momento que esta se expresó con casi el 14% de subocupación. Detrás de estas cifras se visibiliza un mercado laboral frágil y con asimetrías en la generación y/o mantenimiento de los puestos de trabajo, hasta adquirir mejores condiciones en los años 2011/2012.

La desocupación como ya se expreso ha seguido ese comportamiento que muestra condiciones de más desaliento en los primeros años hasta estabilizarse en los últimos.

Aunque aquí no nos hemos realizado un análisis por género, hay estudios respecto (Barboza, Williner: 2006; Papani: 2009) que marcan las desigualdades del mercado laboral en este aglomerado por subordinación de las mujeres en el mercado de trabajo y al referirse los tramos de edades muestran las dificultades para conseguir trabajo en los tramos de edades que van desde los 25 años hasta los 39 años por parte de las mujeres que día a día intentan incorporarse al mismo sin mucho éxito.

En términos globales expresan que los desocupados con nivel educativo bajo son el más afectado en relación a los otros dos niveles (medio y superior).

Al trabajar el tamaño de la población ocupada en la construcción en términos absoluto la población reconocida en el trabajo de la construcción es casi el doble que la registrada en el Grana Paraná y el crecimiento más significativo del período esta en parte del año 2011 y 2012. Así como la proporción de

Trimestres	Categoría Ocupacional			Trabajador familiar s/pago
	Total	Patrón	Cuenta Propia	
Empleado u Obrero				
Porcentajes				
1er. Trimestre	100,0	6,1	47,3	46,5
2do.Trimestre	100,0	5,8	39,6	54,5
3er. Trimestre	100,0	8,4	38,4	53,1
4to. Trimestre	100,0	5,1	37,2	57,7

Tabla 10. Población ocupada en la actividad de la construcción según categoría ocupacional. Aglomerado Gran Santa Fe. Trimestres del año 2012. Fuente: Microdatos de la EPH/ INDEC Elaboración: propia.

RAMA DE ACTIVIDAD	AÑO				
	2008 (2)	2009	2010	2011	2012
INDUSTRIA MANUFACTURERA	-	0,0	0,9	1,4	0,3
CONSTRUCCIÓN	-	0,3	-1,7	13,2	-2,0
COMERCIO Y SERVICIOS	-	1,7	0,8	1,9	0,8

Tabla 11. Evolución(\*) del empleo formal privado por sector de actividad. Notas: (1) la evolución refiere a la dinámica del sector respecto del año anterior. (2) Gran Santa Fe se incorpora al relevamiento a partir del año 2009. Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). DGEyC/MTEySS

ocupados en la construcción en los primeros años del período estudiado era de un 10 u 11% en los dos últimos años llegaba a un 9%. Dicho de otra manera cuando mejora la tasa de empleo, muchos dejan de trabajar en este sector dinámico de la economía que demanda mucha fuerza física y que la mayoría de las veces están dentro del grupo informal de la economía.

Al distinguir por la categoría ocupacional, siempre dentro del sector el mayor porcentaje se da en la categoría empleados u obreros cuya participación relativa ha sido entre un 46,5% hasta pasar la mitad y ubicarse en un 57% como lo fue en el último trimestre del 2012. Con cifras mucho menores están quienes se distinguen como patrones cuyo promedio se ubica en más o menos un 7%, los cuentas propias van al ritmo de los asalariados cuando estos últimos suben ellos bajan o viceversa. Este ritmo es posible debido a la alta informalidad registrada en el sector y por el tipo de trabajo que encierra la obra en construcción, a veces lo hacen como asalariados y otro por cuenta propia.

Como se ha dicho anteriormente esta rama de actividad al igual que el servicio doméstico tienen altas tasas de trabajo informal, en la tabla se registran los valores para el año 2012 que arroja la EPH, casi las ¾ partes de la PEA que trabaja en el Sector, no recibe descuentos jubilatorio, dicho en otros términos quienes gozan del beneficio social es un 325 de la población asalariada en la construcción.

Esto expresa la alta vulnerabilidad contractual que tienen las relaciones laborales en la conviven la forma de organización del proceso de producción; la coexistencia de procedimientos industriales y tradicionales con que se contrata la obra, en que no es ajena la subcontratación de la mano de obra a través de terceros sumado a las relaciones que se dan con obras pequeñas internas de vivienda o locales comerciales.

Por último presentamos la información relativa a la evolución que tiene el empleo formal según la información de la Encuesta de Indicadores Laborales, en este caso la misma comienza en el año 2009 cuando se incorpora Santa Fe a realizar este relevamiento. Precisamente la construcción es el sector que ofrece porcentajes asimétricos con un crecimiento positivo notable en el 2011 y de manera estrepitosa pasa con valores negativos al año siguiente evidenciando problemas en la incorporación de empleo formal; diferenciando el comportamiento de los otros ramos analizadas industria manufacturera y comercio.

#### CONCLUSIONES

Al igual que lo que sucedía en Argentina, en la economía entrerriana y luego en la paranaense también es la rama de la construcción el segundo sector de mayor informalidad en el mercado laboral, superado solamente por el servicio doméstico. Según los datos empíricos retratados al cierre de 2012,



hubo el 64,4% de asalariados sin descuentos en la construcción contra el 77,7% alcanzado por las empleadas domésticas - otro sector de vulnerabilidad donde los planes de registración de empleo no logran llegar al fondo de la cuestión -.

El período de análisis a partir de la crisis financiera internacional del 2008 permitió mostrar indicios del repliegue que se vivió en la construcción en las dos realidades estudiadas, en que no fueron ajenas la vulnerabilidad y fragilidad intrínsecas de un modelo laboral tan precario que pierde puestos de trabajo e incentiva la informalidad. .

Tanto en el aglomerado Gran Paraná como el aglomerado Gran Santa Fe reflejan proporciones alarmantes de la informalidad del sector, en el que el ritmo de la economía y el tipo de política que se tome han posibilitado mejorar luego la performance de la construcción aunque la precariedad se ha acentuado.

#### BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, Eduardo (2010) MERCADO DE TRABAJO EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. CAMBIOS PRODUCIDOS A RAÍZ DEL FENÓMENO DE AGRICULTURIZACIÓN. 8º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales Territorio y territorialidades Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Barboza y otros (2006) <http://www.santafe-conicet.gov.ar/empleo/documentos/analisis-santafe.pdf>

Mingo Graciela y otros (2014). Estudio de caso: impacto de la crisis económica en el colectivo laboral y las subjetividades de los trabajadores de la construcción de Gran Paraná, Entre Ríos. Informe final, Facultad de Trabajo Social UNER.

Panaia Martha. (2004) Los trabajadores de la construcción. Editorial IDES. Buenos Aires

MIHURA, Enrique R.; SATO, Rodolfo; GARCÍA, María Daniela; BIRRI, María Laura; MINES, Patricia; WOLANSKY Silvia.

## Procedimientos de Gestión del Desarrollo Sustentable, en Áreas Inundables con Gobernabilidad Difusa. Caso: Ambiente insular

Delimitado por el canal de acceso al Puerto de Santa Fe (O y SO), el Río Colastine (E y SE), el Arroyo Leyes (N y NO) y la Laguna Setúbal y el Canal Derivación Norte (O y NO)

#### RESUMEN

Se ha propuesto y encuentra en desarrollo un proceso de investigación interactiva para avanzar en el diseño de sistemas de gobernanza, para la gestión del desarrollo sustentable, en territorios rur-urbanos con gobernabilidad difusa y sometidos a inundaciones. Coexisten una gran diversidad de situaciones en la Cuenca del Plata, cuyas principales características se describen a continuación: zonas bajas y periódicamente inundables, alledaños y/o formando parte del valle de inundación de grandes ríos, conformadas por espacios continentales, surcados por riachos y arroyos, zonas de islas, selvas en galería, ambientes palustres y lacustres; poseedores de alta biodiversidad, prestadores de servicios ambientales; asentamiento de pequeñas localidades, parajes, zonas de recreación, que reproducen patrones de ocupación y uso del suelo propios de zonas de llanuras altas; periféricos a sistemas urbano – ambientales saturados y expulsores de poblaciones con necesidades básicas insatisfechas y proveniente de clases medias y altas en búsqueda de una mejor calidad de hábitat; objetos del desarrollo turístico, a partir de los nuevos enfoques mundiales. Ante esta coyuntura se plantea la siguiente hipótesis: La implementación de “procedimientos de gestión del desarrollo sustentable, en áreas inundables con gobernabilidad difusa”, conduce a la transformación de estos sistemas complejos, en “sujetos del desarrollo”, con capacidades suficientes para gestionar la implementación de medidas en los sistemas superiores; construir planes, programas y proyectos que generen procesos de crecimiento económico, con equidad y sustentabilidad ambiental y planes de contingencia frente a situaciones extremas. Con ese fin se encuentra en implementación una estrategia de investigación interactiva, que se realiza en un caso representativo de las condiciones antes descriptas, con la deseabilidad de contribuir al diseño de sistemas de go-

bernanza con alto grado de extrapolación. El marco conceptual y operativo desde donde se plantea la investigación parte de entender que la opción es contribuir a construir una sociedad que internalice el paradigma, sobre que “los recursos son finitos y el sistema científico y tecnológico posee limitaciones para restituir, recuperar, reutilizar, en tiempo y forma, los recursos una vez degradados” y actúe en consecuencia.

#### PRESENTACION

Para desarrollar el proceso de investigación se ha seleccionado un ambiente insular, con un estilo de desarrollo insustentable, que integra la Región Centro en Argentina. Este ambiente forma parte de la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná. Su jurisdicción la comparten la nación, la provincia de Santa Fe, las municipalidades de Santa Fe y San José del Rincón y la comuna de Arroyo Leyes. Su superficie es de 243 Km<sup>2</sup> y su población de unos 50.000 habitantes.

Transcurridos dos años el grupo de investigación conformado exhibe cómo resultados de su trabajo haber avanzado en: 1) el aprendizaje de formas de funcionamiento (análisis y actuación) transdisciplinarios, 2) la descripción (sistemas, subsistemas, interfases, conflictos, potencialidades, autores del desarrollo) e interpretación del funcionamiento (patrones) del ambiente bajo estudio, 3) la identificación de un tema generador, 4) la implementación de actividades integradoras, 5) la conformación de un dispositivo de articulación de los autores del desarrollo, 6) la puesta en marcha de proyectos multiactorales y procesos de gestión asociada, 7) divulgación de los producidos alcanzados.

#### MARCO TEÓRICO -CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO-.

Parte de entender que la opción es contribuir a construir una nueva sociedad –mejor- (Gilberto C. Gallopín y otros, 2004) que internalice el paradigma, sobre que “los recursos son finitos y el

sistema científico y tecnológico posee limitaciones para restituir, recuperar, reutilizar, en tiempo y forma, los recursos una vez degradados” y actúe en consecuencia.

La construcción de una “mejor sociedad” requiere entre otras acciones de la implementación de las siguientes estrategias (Mihura Enrique R., 2010):

**Estrategia 1** “Tomar conciencia sobre lo que se debería cambiar”:

Es generar estrategias de educación y reflexión crítica tendientes a aumentar el grado de conciencia existente sobre la creencia/ supuesto/ paradigma, sobre que “los recursos son finitos y el sistema científico y tecnológico posee limitaciones para restituir, recuperar, reutilizar, en tiempo y forma, los recursos una vez degradados” y sobre el riesgo que implica, para la continuidad de la vida en el planeta continuar pensando en que “los recursos son infinitos y que su eventual degradación puede ser subsanada por el sistema científico y tecnológico”.

**Estrategia 2** “Considerar al ambiente -sistema/ proceso de interacciones múltiples-, con unidad de desarrollo”:

Es entender el ambiente como un sistema/ proceso de interacciones múltiples (Mihura, Enrique R., 2008) y considerarlo como el tipo de unidad más adecuado, para la implementación de procesos de desarrollo. Frente a la necesidad de contribuir a revertir las situaciones problemas existentes y con ello de modificar las tendencias a sus agravamientos, se hace necesario llevar la conceptualización de ambiente, a un modelo operativo.

Desde esta perspectiva se propone entender al ambiente como un volumen en expansión, de forma indefinida y se plantea que un observador imagine como aproximación a dicha forma, la de una pirámide invertida (Mihura, Enrique R. y otros, 1999).

Efectuando un corte vertical a la pirámide antes mencionada quedan representados tantos niveles operativos -de organización y gestión-, como lo requiera el trabajo a ejecutar. La identificación de niveles permite visualizar al ambiente como un sistema de coordenadas tiempo espacio, asemejable a un campo de fuerzas, con origen tanto en los sistemas no construidos por el hombre (huracanes, sismos, inundaciones, etc.), como en los construidos por éste para su beneficio, como especie.

Toda intervención en un sistema/proceso de interacciones múltiples debe ser cuidadosamente diseñada, si el fin que se persigue es proteger y potenciar sus principales atributos.

Para ello se requiere de la realización de un diagnóstico complejo y de un creativo y leve proceso de proyectación -indagación, diseño y gestión- (Pesci, Rubén O. y Otros, 2007).

**Estrategia 3** “Construir sociedades para lograr y mantener armonía, en las relaciones sociedad-naturaleza”: es alcanzar, una sociedad que encare holística y relacionalmente la realidad:

Es avanzar en el diseño de sus atributos principales y en este sentido como premisas orientadoras se tienen: predominio de técnicas integradoras, manejo de todos los tipos de capital, planificación de corto, mediano y largo plazo, ciclos retroactivos y unidades productoras los ecosistemas autorrenovables. Una sociedad que deberá re pensar la relación con la naturaleza.

**Estrategia 4** “Materializar procesos de Desarrollo Humano Sustentable, para construir sociedades de flujos cíclicos”:

Es definir el modelo de desarrollo más apropiado y caracterizarlo a partir de concebir el desarrollo como un medio para mejorar la calidad de vida (todas las formas), entendida como la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales (Manfred Mc. Neff y Otros, 1993), en un marco de conservación del patrimonio natural y cultural.

Esto consiste en llevar adelante un proceso de crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental (Dourojeanni Axel y Otros, 1996), que puede lograrse estableciendo sistemáticamente umbrales de sustentabilidad (máxima velocidad de aprovechamiento de cada recurso), promoviendo un sistema productivo de micro y pequeñas empresas, generadoras de empleo y facilitadoras de distribución de las ganancias y diseñando estrategias de rentabilidad, dentro de los límites impuestos por las actividades socio – económicas y los umbrales antes citados. Que es posible de materializar a través de un proceso de estudio y adaptación (Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común. Editorial Alianza, Año 1987), que solamente requiere contar con capacidad de gobierno (gobernabilidad), s/el ambiente a desarrollar, mediante un sistema de gobierno (gobernanza), que garantice el dialogo de saberes y la concertación estratégica.

**Estrategia 5:** “Cambiar paradigmas en formación de recursos humanos, ciencia y tecnología”:

Es enriquecer el sistema de formación de recursos humanos, ciencia y tecnología, debido a que el abordaje de la complejidad y la incertidumbre, que constituyen las características centrales de los conflictos actuales, requieren de una re-contextualización de los abordajes disciplinarios. Dirección en la cual, la evolución del conocimiento, desde la teoría general de sistemas hasta los nuevos desarrollos sobre sistemas complejos o también llamados sistemas vivos efectuados por diferentes escuelas de pensamiento y acción, indican el camino a seguir para efectuarla.

En este camino los ámbitos convencionales donde se lleva a cabo la investigación científica, sobre procesos de desarrollo sustentable deben ser replanteados/readecuados. Donde los laboratorios para desarrollar experiencias de desarrollo sustentable, deben ser casos que permitan disponer de escenarios reales y en los cuales el sistema de muestreo y análisis debe incluir todos los saberes disponibles.

Los enfoques y metodologías de investigación deben ser interactivas con el medio y las verificaciones relacionadas con los desarrollos de nuevos sistemas y/o innovaciones en sistemas pre-existentes, deben producirse sobre la base de resultados alcanzados en términos de mejorar la calidad de vida.

**Estrategia 6** “Constituir empresas colectivas micro – regionales”:

Es contar con nuevos sistemas de gobernanza, basados en la constitución de asociaciones democráticas entre los sujetos, las organizaciones sociales, los gobiernos y las empresas, que interactúan en cada lugar. La construcción y puesta en funcionamiento del tipo de sistemas mencionado requiere de una conceptualización del poder, que consiste en comprenderlo como la resultante de tres componentes: las relaciones-decisiones, el conocimiento y el capital. A partir de lo cual se plantea el diseño de cada unidad sobre la base de una analogía con las grandes empresas. En general, éstas cuentan con un sistema operativo compuesto por un directorio que toma decisiones, identifica y define estrategias, un equipo técnico que formula y desarrolla programas y proyectos, y una o diversas fuentes de financiamiento, que posibilitan las inversiones necesarias para la implementación de estos últimos. En este caso la analogía se logra dividiendo el sistema de organización social (entendido como red) con asiento en cada unidad micro-regional en tres subsistemas, a saber:

- Subsistema Político-Institucional (relaciones/decisiones): subred compuesta por los ciudadanos y el conjunto de organizaciones sociales (gremios, cámaras empresarias, instituciones religiosas, medios de comunicación, colegios profesionales, vecinales, etc.), el Gobierno local (Departamento Ejecutivo, Consejo Deliberante, etc.), los partidos políticos, etc.

- Subsistema de Ciencia, Tecnología y Formación de Recursos Humanos (el conocimiento): subred compuesta por los profesionales locales, los establecimientos educativos, los centros y/o institutos de estudio, investigación y desarrollo, etc.

- Subsistema Económico (el capital): subred compuesta por los empresarios y las MIPYMES de la producción, el comercio, los servicios y las finanzas.

**Estrategia 7** “Implementar proyectos del ambiente”:

Es entender a los proyectos como procesos: i)- De contexto (geográfico, geopolítico, político, social, económico, productivo, etc.); ii)- De interacciones múltiples, donde dichas interacciones son fundamentalmente interacciones sociales determinadas por la cultura que las origina;

iii)- De transformación de la realidad, desde la cultura de la levedad, que buscan cambiar una situación no querida por otra deseada, a través de ciclos sucesivos que parten de la observación de un problema (O), continúan con su análisis (A) y gestión de su solución (G) y finalmente verifican el avance alcanzado (V) con relación a la situación deseada; y iv)- Posibilitadores de diálogo de saberes y vehículos de aprendizaje (desde la pedagogía de proyectos).

De acuerdo con el propósito que persiguen pueden diferenciarse en diferentes tipos de proyectos no excluyentes y complementarios, a saber: a)- Investigación: producción de un nuevo conocimiento; b)- Extensión: la transferencia y recepción de conocimientos; c)- Inversión: la incorporación de un producto y/o proceso en una determinada unidad de desarrollo; d)- Innovación tecnológica: la incorporación de un producto y/o proceso innovador en una determinada unidad de desarrollo.

Para proyectar/ implementar un proceso benéfico de transformación -aumentar la resiliencia- de un ambiente (sistema -proceso de interacciones múltiples) determinado, el proyectista -diseño, decisión, gestión- debe comprender como está organizado, cuáles son los niveles de gestión que lo componen, cuáles son sus funciones principales, etc.

A. Para comprender el ambiente seleccionado es necesario “desarmarlo” siguiendo el procedimiento desarrollado continuación:

A1. Primer nivel de comprensión (diagnóstico): descripción y análisis lineal.

Componentes principales:

1. Localización y descripción del ambiente a proyectar. El lugar, sus coordenadas espaciales. La escala espacial. Las tensiones geopolíticas a las que se encuentra sometido. Las oportunidades y amenazas a las que está expuesto debido a esa localización.

A. En la presentación PWP: menos textos y más mapas, gráficos, esquemas, fotos

B. Los textos en el informe asociado a la presentación que permite ampliarla, que dio lugar a ella y que tienes que ir efectuando. Es donde van tus notas, reflexiones.... lo que entregaras

2. Análisis inicial (primera aproximación) de la situación conflicto – manifestación/es local/es de la crisis ambiental contemporánea-. Problema agregado. Comprensión inicial mediante el árbol de problemas (modelo lineal: causa-efecto).



3. Determinación –explicitación- de premisas/ deseabilidades/objetivos de política/objetivos superiores (del jefe de proyecto, del equipo de proyecto y de los autores del desarrollo de ese lugar). Establecen el recorte temático y del campo del conocimiento en el que se inscribirá el desarrollo del proyecto y los aportes que surjan de su implementación.

Pasos a seguir, para el desarrollo de la tarea:

1) Observación/percepción de la existencia de una situación que sería deseable resolver, realizada por el proyectista u otro observador que recurre al proyectista. Localización y caracterización preliminar del ambiente que la contiene.

2) Relevamiento y análisis de antecedentes (INTERNET -diferentes páginas, google eath, etc.- e información secundaria disponible en reparticiones/ bibliotecas.

3) Planificación de una visita al lugar/ambiente.

4) Paseo y conversación en el ambiente visitado y verificación y enriquecimiento de la información relevada previamente, por las fuentes mencionadas.

5) Ajuste localización, descripción y situación conflicto del ambiente a proyectar.

6) Explicitación/determinación de premisas: queda establecido el campo del conocimiento en el que se desenvolverá el proceso proyectual.

A2. Segundo nivel de comprensión (diagnostico): análisis relacional (es posible a partir que se explicitan premisas). Componentes principales

4. Análisis Relacional. Es un análisis complejo, no lineal.

5. Determinación la interfase crítica -conjunto más perturbador de conflictos llamado subsistema decisor (del jefe de proyecto, del equipo de proyecto y de los autores del desarrollo de ese lugar)-.

Pasos a seguir, para el desarrollo de la tarea:

7) Revisión bibliográfica y de experiencias (casos) sobre el tema – problema que se intenta abordar, que se sabe, que no se sabe, cómo fue/es abordado por otros. Aporta: los marcos teóricos -conceptuales y metodológicos- desde los que otros abordaron el mismo o similar tema problema

8) Identificación libre de conflictos, potencialidades y/o autores del desarrollo

9) Análisis de consistencia, identificación de autores del desarrollo involucrados/ asociados e interfases (subsistemas/ grupos de conflictos).

10) Análisis matricial de conjuntos de conflictos (interfases) y potencialidades: incluye cuatro matices -CxX, CxP, PxX y PxP-.

11) Identificación de la **interfase crítica** (subsistema decisor). Es el propósito central de esta instancia de comprensión.

B. Para proyectar/implementar adecuadamente las transformaciones del ambiente seleccionado, a partir de haber identificado su interfase crítica, se deberá: Diseñar los ciclos de proyecto a recorrer con el rumbo y marco que brindan las premisas determinadas. Diseñar/implementar, tomando como insumos a las potencialidades identificadas, el tema generador -tema acción- del primer ciclo de proyecto. Comienzo de solución de las interfases conflictivas identificadas.

## DESARROLLO

Síntesis del camino recorrido:

**2011/ 2012:** De la idea a la presentación del documento de proyecto

**2013:** De la aprobación, inicio (mayo) conformación del equipo del proyecto y relevamiento de información.

**2014:** De la identificación del tema generador.

Síntesis del camino a recorrer:

**2015:** Gestión y Planificación del Desarrollo Parte I.

**2015:** Gestión y Planificación del Desarrollo . Parte II . Entrega del informe final (diciembre).

**1. El/ la proyectista: Cátedra Ambiente y Sociedad de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral. Espacios académicos en los que se manifiesta:**

1.1. Enseñanza:

1.1.1. Asignaturas de Grado

1.1.1.1. Gestión Ambiental. Carreras de Ing. en Rec. Hídricos e Ing. Ambiental

1.1.1.2. Análisis de la Sustentabilidad Ambiental de Proyectos. Carrera de Ing. Ambiental

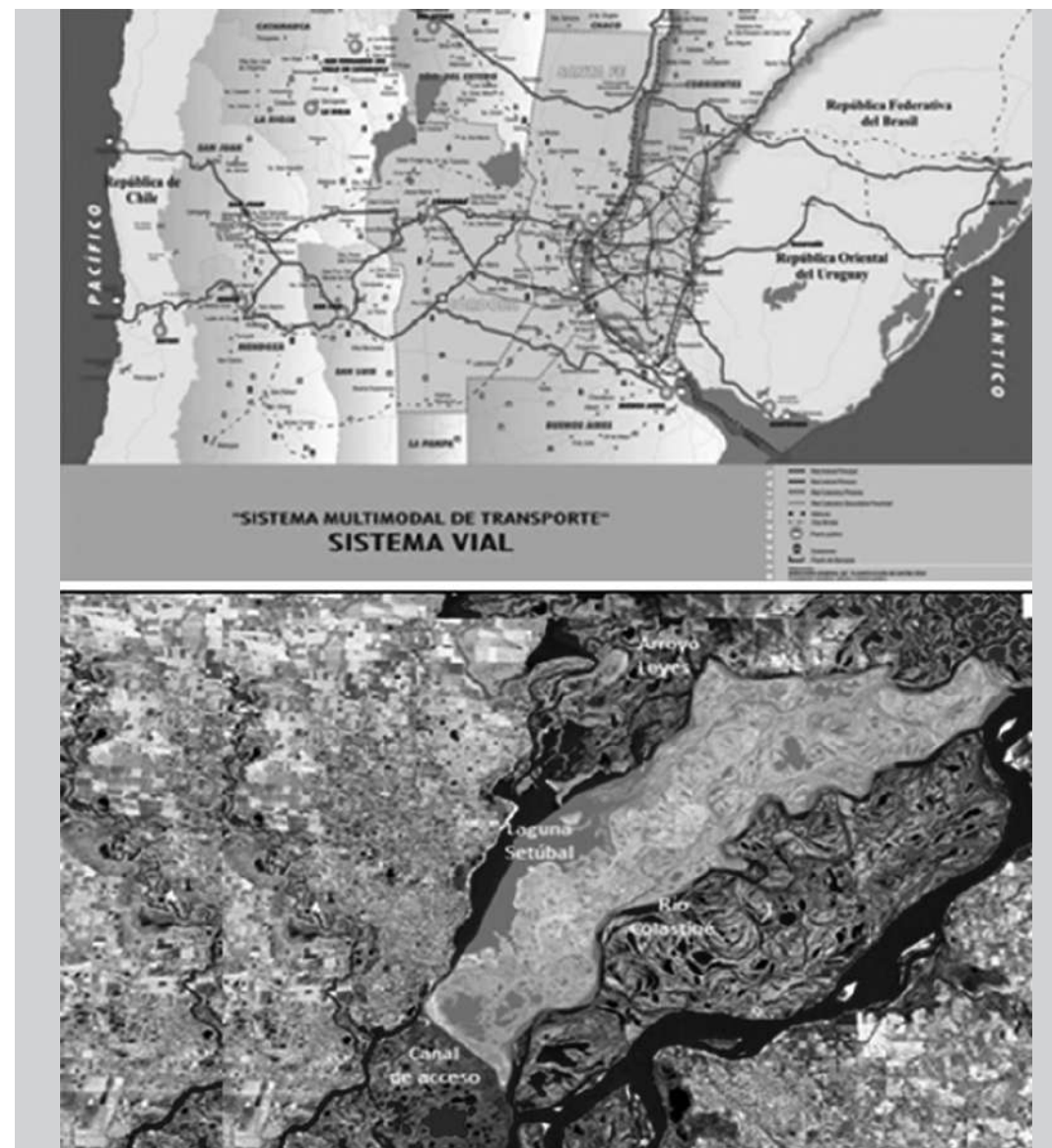
1.1.2. Posgrado

1.1.2.1. Curso Agua y Sociedad de la Carrera de Maestría en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

1.2. Investigación:

1.2.1. Proyecto “Procedimientos de gestión en áreas inundables con gobernabilidad difusa”, FICH UNL. Integrante del Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas “Taller de Estudios Metropolitanos”, FADU UNL.

1.2.2. Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) – CIN “Espacio interfaz del Foro de Turismo Sustentable de la Costa Santafesina”.



1.3. Extensión:

1.3.1. Programa Ambiente y Sociedad de la Secretaria de Extensión Universitaria, Rectorado UNL.

1.3.2. Proyectos de extensión de Interés Social (PEIS):

1.3.2.1. Guardianes del Río. Alto Verde. Ciudad de Santa Fe.

1.3.2.2. Nuevos territorios, nuevos consensos. Propuesta de desarrollo turístico sustentable en el Paraje La Boca. Alto Verde. Ciudad de Santa Fe.

**2. El sistema ambiental seleccionado como escenario de investigación .**

“Microrregión Insular Santa Fe-San José del Rincón y Arroyo Leyes”: características y situación problema.

El caso seleccionado para desarrollar el proceso de investigación es un ambiente insular subdesarrollado, con un estilo de desarrollo insustentable, que integra la Región Centro en Argentina. Localizado en la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná, se encuentra delimitado por el canal de acceso al Puerto de Santa Fe (O y SO), el Río Colastine (E y SE), el Arroyo Leyes (N y NO) y la Laguna Setubal y el Canal Derivación Norte (O y NO).

Su jurisdicción la comparten la nación, la provincia de Santa Fe, las municipalidades de Santa Fe y San José del Rincón y la comuna de Arroyo Leyes. Tiene una superficie de 243 Km<sup>2</sup>, una población actual de alrededor de 50.000 habitantes, su mancha urbana representa un tercio de la correspondiente a Santa Fe y reproduce los patrones de desarrollo de esta última.

## 3. Situación conflicto de sustentabilidad

Mayores costos para el financiamiento del desarrollo.	Perdidas de: bienes personales, acerbos socio culturales y de visas. Alteración de rutinas laborales.	Perdidas y/o deterioro de la infra-estructuras: de bienes y servicios.	Perdida de legitimidad social de las instituciones y políticas públicas	Degradación de sistemas colindantes y mayores posibilidades de propagación sistémica de los impactos.	Pérdida de la identidad socio - cultural.
Mayor riesgo de inundación.	Inundaciones del Área.		Bajos niveles de satisfacción de las necesidades, para las cuales fueron realizadas.	Perdida y/o degradación del paisaje y de sistemas ecológicos.	Perdida de la memoria.
Mayor vulnerabilidad frente a las crecidas extraordinarias.			Bajos niveles de efectividad de las inversiones públicas.	Degradación de los sistemas no construidos por el hombre: relieve, suelo y subsuelo; agua superficial y subterránea; flora y fauna autóctona.	Perdida de patrimonios socio – culturales: históricos, antropológicos, arqueológicos.
EFECTOS					
PROBLEMA CENTRAL U ORGANIZADOR Gestión insustentable del desarrollo					
Manejo institucional improvisados, sensacionalistas, clientelares.	Búsqueda de altas rentabilidades empresarias en el corto plazo.	Incremento acelerado de asentamientos de grupos de personas pobres e indigentes.	Incremento acelerado de asentamientos residenciales de clases altas y medias altas.	Incremento acelerado de población en búsqueda de descanso, recreación y esparcimiento.	Riesgo de inundación.
Ausencia de enfoques y equipos político – técnicos, ausencia de planificación de corto, mediano y largo plazo.	Falta de responsabilidad social empresarial, ausencia de planificación de corto, mediano y largo plazo.	Inmigración permanente y transitoria		Crecidas en la Cuenca del Paraná.	Inundaciones del Área.
Filosofía y práctica política vigente.	Filosofía y práctica empresarial vigente.				
		Población con necesidades básicas insatisfechas, en la ciudad de Santa Fe.	Saturación de la oferta de hábitat de calidad, en la ciudad de Santa Fe.	Incremento del Turismo.	Modificaciones en las trazas, pendientes y secciones de los cursos y en los grados de permeabilidad del suelo.
Sistema abierto y expuesto a definiciones tomadas fuera del ámbito de su gobernabilidad.					

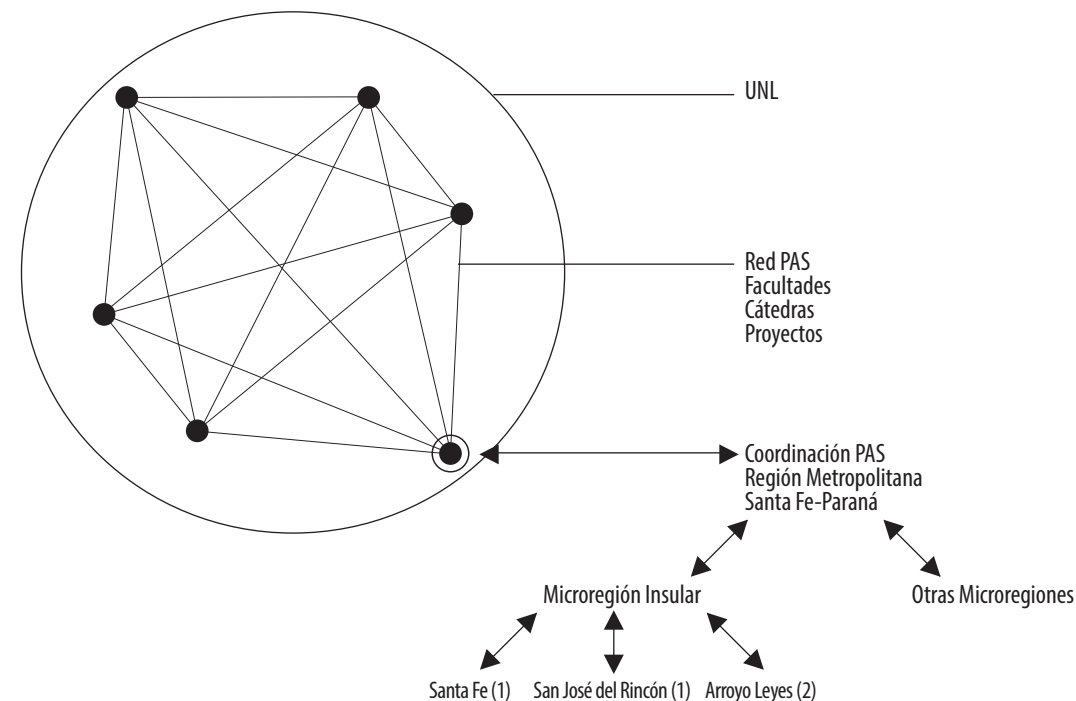


Gráfico 1. El sistema de producción transdisciplinaria. De intervención e interacción. De investigación interactiva.  
(1) Ciudades (2) Comuna (3) Barrio

La flora está representada por bosques y arbustales ubicados en delgadas franjas ribereñas sobre los albardones; pajonales y pastizales generalmente ubicados en los interiores de las islas o sectores bajos; y comunidades hidrófilas y acuáticas sobre las costas de ríos y canales y en las lagunas.

La diversidad de fauna también es muy importante en toda la región. Esto se debe principalmente a la variedad de ambientes y refugios naturales que ofrece la ecorregión, que además funciona como un gran corredor biológico para numerosas especies y que atraviesa otras eco-regiones.

#### 4. Las/ los premisas/ objetivos de política (iniciales) en los que se inscribe el proyecto

4.1. Mantener y mejorar, las condiciones ambientales actuales: funcionamiento del sistema hidrológico, características del paisaje, diversidad y abundancia de especies de flora y fauna autóctonas.

4.2. Disminuir el grado de vulnerabilidad del área frente a las crecidas de la cuenca del río Paraná.

4.3. Aumentar el grado de seguridad de la población, sus actividades e inversiones.

4.4. Disminuir la probabilidad de daños por inundaciones.

4.5. Acrecentar los grados de institucionalización-legislación-, en la implementación de políticas, planes, programas, proyectos y obras, surgidos de la concertación y consenso de los autores del desarrollo.

#### 5. El sistema de producción transdisciplinaria. De intervención e interacción. De investigación interactiva.

Ver Gráfico 1.

#### 6. La construcción de dispositivos de articulación horizontal – vertical y de producción transdisciplinaria, las actividades integradoras implementadas y los autores del desarrollo involucrados en ellas.

##### 6.1. Procesos extra-institucionales

A. La construcción en el ambiente seleccionado

6.1.1. Fase A1: Construcción de un “Foro de la Costa para el Desarrollo Sustentable”.

6.1.1.1. Reunión integradora inicial de autores del desarrollo de la microrregión, con representación de intereses diversos (vecinos, educación, ciencia y tecnología, gestión de riesgo). Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral. 30 de mayo de 2013.

6.1.1.2. Construcción de vínculos y relevamientos de información con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, por medio de comunicaciones telefónicas, mensajes de correo electrónico y reuniones de trabajo. Agosto – Octubre 2013: se desarrolló a partir de la percepción sobre el conflicto principal y la necesidad de conocer el lugar y escuchar sus voces.

6.1.1.2.1. Organizaciones gubernamentales relacionadas con la planificación hídrica y la gestión del riesgo hídrico.



- Subsecretaría de Planificación y Gestión del Ministerio de Aguas, Medio Ambiente y Servicios Públicos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

- Dirección de Administración de Recursos Hídricos y Observatorio Regional del Agua de la Subsecretaría de Planificación y Gestión del Ministerio de Aguas, Medio Ambiente y Servicios Públicos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

- Área de Estudios y Proyectos y Centro Documental del Ministerio de Aguas, Medio Ambiente y Servicios Públicos del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

- Instituto Nacional del Agua (INA). Plan de Desagües de la Costa -área defendida-. Estudio que el INA está realizando para la Municipalidad de Santa Fe.

- Subsecretaría de Planeamiento Hídrico de la Municipalidad de Santa Fe.

6.1.1.2.2. Organizaciones no gubernamentales representativas de las voces de los vecinos del lugar.

- Organización Vecinal del Barrio Villa California de la ciudad de San José del Rincón.

- Coordinadora de la Costa (Asociación de Organizaciones de Vecinos de la Guardia, Colastine, Rincón y Leyes).

- Red Interinstitucional de Alto Verde.

6.1.2. Fase A2 (en ejecución): Construcción de un “Foro Microrregional de Turismo Sustentable”.

Sobre la base del trabajo realizado en la fase anterior surgió con claridad que los vecinos y las organizaciones de la microrregión se movilizan a partir de:

i. Situaciones extremas, como ser las crecidas del río Paraná y el riesgo que estas representa. Camino que de seguirse no aportaría soluciones a las causas de la in-sustentabilidad.

ii. Esperanza de mejor calidad de vida, producto de mejoras socioeconómicas y de la estética del lugar.

Es así como el equipo del proyecto opero un cambio en la estrategia de gestión, a partir del cual han diseñado y ejecutado dos actividades integradoras y se encuentra una tercera, a saber:

6.1.2.1. 1era. Jornada y 1er. Taller Turismo Sustentable, en las instalaciones de “Casa Campo” de Mutual Maestra en San José del Rincón. Co-organizado por la Universidad Nacional del Litoral y los Gobiernos Provincial de Santa Fe, Municipales de Santa Fe y San José del Rincón y Comunal de Arroyo Leyes, con el acompañamiento de la Administración de Parques Nacionales y el Ente Túnel Subfluvial “Uranga – Sylvestre Begnis. 6 de mayo de 2014. Durante su desarrollo se:

- Firmó un Convenio Amplio de Cooperación entre la Universidad Nacional del Litoral y la Municipalidad, recientemente constituida como tal, de la ciudad de San José del Rincón.

- Propuso con alto grado de aceptación avanzar en la conformación de un espacio de articulación inter-jurisdiccional.

- Expusieron proyectos de extensión de diferentes Unidades Académicas de la UNL que eventualmente podrían contribuir a implementar el desarrollo de un turismo sustentable.

- Se generó en taller un primer documento de trabajo sobre premisas, conflictos, potencialidades y autores involucrados, para el desarrollo de un turismo sustentable.

6.1.2.2. 2do. Taller Turismo Sustentable, en las instalaciones de la Posada de la Aldea en A° Leyes. Co-organizado por la Universidad Nacional del Litoral y los Gobiernos Provincial de Santa Fe, Municipales de Santa Fe y San José del Rincón y Comunal de Arroyo Leyes, con el acompañamiento de la Administración de Parques Nacionales y el Ente Túnel Subfluvial “Uranga – Sylvestre Begnis. 17 de junio de 2014. Durante su desarrollo se:

- Ratificó, con alto grado de aceptación, la decisión de avanzar en la conformación de un espacio de articulación inter-jurisdiccional.

- La coordinación del proceso, representada por el Programa Ambiente y Sociedad, efectuó una devolución del producido del primer taller.

- Se generó en taller un segundo documento de trabajo sobre premisas, conflictos, potencialidades y autores involucrados, para el desarrollo de un turismo sustentable.

6.1.2.3. 3er. Taller Turismo Sustentable y 1ra. “Evaluación Externa”, en las instalaciones del Yath Club de la ciudad de Santa Fe. Co-organizado por la Universidad Nacional del Litoral y los Gobiernos Provincial de Santa Fe, Municipales de Santa Fe y San José del Rincón y Comunal de Arroyo Leyes, con el acompañamiento de la Administración de Parques Nacionales y el Ente Túnel Subfluvial “Uranga – Sylvestre Begnis. 12 y 13 de noviembre de 2014. Durante su desarrollo se:

- Volvió a ratificar, con alto grado de aceptación, la decisión de avanzar en la conformación de un espacio de articulación inter-jurisdiccional.

- La coordinación del proceso, representada por el Programa Ambiente y Sociedad, efectuó una devolución del producido del segundo taller.

- Se contó con la presencia experta del Arq. Rubén O. Pesci, Presidente del Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM), Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable y Profesor Cátedra Libre sobre Políticas de Sustentabilidad de la Universidad Nacional de la Plata, quien se desempeñó como Coordinador Técnico y Metodológico durante la formulación del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable actualmente en ejecución en la República Argentina, en calidad de evaluador externo. El Arq. Pesci:

o Expuso el enfoque y los criterios con que fue formulado Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, mediante la presentación del caso de desarrollo turístico de los Municipios de Cinco de Terre.

o Observo, tomo emergentes y efectuó devoluciones sobre el desarrollo de las exposiciones y debates que se sucedieron en taller y plenario sobre las premisas, conflictos, potencialidades, autores del desarrollo, criterios, enfoques, proyectos, que se están planteando llevar adelante en el ambiente bajo estudio

- Se generó en taller un tercer documento de trabajo sobre premisas, conflictos, potencialidades y autores involucrados, para el desarrollo de un turismo sustentable.

6.1.3. Fase A3 (en ejecución): Construcción de una “Microrregión de Turismo Sustentable”.

La factibilidad de su inicio, la brinda la decisión de la Subsecretaría de Turismo del Gobierno de la provincia de Santa Fe, de sumarse al trabajo conjunto en ejecución por parte de las Municipalidades de Santa Fe, San José del Rincón, la Comuna de Arroyo Leyes y la Universidad Nacional del Litoral de implementación de una propuesta de turismo sustentable en el ambiente insular delimitado por el canal de acceso al Puerto de Santa Fe (O y SO), el Río Colastine (E y SE), el Arroyo Leyes (N y NO) y la Laguna Setúbal y el Canal Derivación Norte (O y NO).

Reconociéndose de la manera indicada la potencialidad de desarrollarse como una Microrregión Turística al ambiente antes mencionado, en el contexto del desarrollo de la actividad que la provincia promueve entorno a la Ruta Provincial N°1.

De las conversaciones sostenidas entre la Subsecretaría Provincial y la coordinación del proceso, en la sede de la primera el miércoles 11 de febrero, se acordó y se encuentran en implementación las siguientes actividades:

1. Brindar el aval de la Subsecretaría a la presentación, en segunda instancia, del “Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS) – CIN “Espacio interfaz del Foro de Turismo Sustentable de la Costa Santafesina”.

2. Formular y suscribir los convenios de cooperación necesarios para incrementar el grado de avance en el marco institucional de la propuesta.

3. Realizar reuniones de coordinación en las instalaciones de la Subsecretaría.

4. Colaborar en gestiones de financiamiento.

5. Trabajar en la conformación de la Asociación Ad Hoc para el Turismo Sustentable de la Microrregión Insular de Santa Fe, San José del Rincón y Arroyo Leyes.

B. la construcción en el contexto del ambiente seleccionado

6.1.4. Fase B1: Construcción de un “Foro Profesional-Aca-

démico-Político sobre: Construcción de un Territorio Metropolitano en el Tramo Medio del Paraná: conectividad, sustentabilidad y participación en la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná”.

La viabilidad de los procesos de desarrollo microrregionales está fuertemente asociada a los procesos de desarrollo en su contexto inmediato. Razón por la cual el equipo del proyecto en calidad de integrante del equipo del Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas “Taller de Estudios Metropolitanos” ha participado en el diseño y ejecución de las siguientes actividades integradoras:

6.1.4.1. 1era. Jornada Preparatoria. Salón Ente Túnel Sub Fluvial “Uranga – Sylvestre Begnis. 5 de marzo de 2014.

La misma estuvo organizada por el mencionado ente conjuntamente con la Oficina de Estudios Urbanos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL, en el marco del Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas “Taller de Estudios Metropolitanos”, que dirige la Mg. Arq. Mirta Soijet.

El evento contó con la participación de representantes de la propia institución interprovincial, la Universidad Nacional del Litoral (Facultades de Ingeniería y Ciencias Hídricas y de Arquitectura y Diseño Urbano), la Universidad Autónoma de Entre Ríos (Facultad de Ciencia y Tecnología), el Colegio de Arquitectos de la Provincia de Entre Ríos (Regional Oeste Noroeste), el Colegio de Profesionales de la Ingeniería Civil de Entre Ríos, docentes e investigadores de las Universidades mencionadas y las adhesiones de los Colegios de Arquitectos (Distrito 1) y de la Ingeniería Civil de Santa Fe (D1).

El Foro fomentará que estas entidades se involucren respecto a las problemáticas y potencialidades de la optimización de las conexiones en la Región Metropolitana que conforman las ciudades de Santa Fe y Paraná y sus respectivos aglomerados, así como se abordarán cuestiones relacionadas con la sustentabilidad del sistema en su conjunto, la participación y la gobernabilidad, entre otras que surjan a partir de la incorporación de más actores en esta “construcción”.

Durante la Jornada se escucharon en primer término las palabras del Ing. Pablo Serra, Director del Ente por la Provincia de Santa Fe, sobre el interés de la institución interprovincial en aportar al proceso de construcción de la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná mediante un programa de trabajos bianual.

Posteriormente, se dio paso a los siguientes expositores:

- La Mg. Arq. Mirta Soijet, Directora del Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas (PACT) “Taller de Estudios Metropolitanos”, de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, desarrollo el marco teórico sobre el foco temático del encuentro.

• La Mg. Arq. Graciela Mantovani, integrante del PACT antes mencionado y Directora del Proyecto de Investigación Gobernabilidad Metropolitana y Regional. Aportes a la planificación y gestión urbano-territorial de espacios periféricos complejos: Aplicabilidad y transferencias al AMSFP, presento el PACT y los proyectos que lo integran.

• El Mg. Ing. Enrique Raúl Mihura, Director del Programa Ambiente y Sociedad de la Secretaría de Extensión Universitaria y de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral, expuso los procesos diseñados y en ejecución para avanzar en la implementación de una Reserva de Biosfera en Ambiente Urbano, en la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná.

• El Arq. Leandro Jacob integrante del Equipo Interinstitucional de la Microrregión Crespo y Aldeas Aledañas, surgido en el marco de un proyecto de investigación de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, disertó sobre Paraná Campaña y las Lógicas Periféricas.

• Los Arquitectos Mariana Melhem, Presidenta del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Entre Ríos y Fernando de la Rosa Presidente de su Regional Oeste Noroeste, expresaron el interés de la institución en el proceso de implementación del Foro y en particular en las cuestiones inherentes a la conectividad regional.

• El Ingeniero Mario Blacud Morales, Vicepresidente del Colegio de Profesionales de la Ingeniería Civil de Entre Ríos, manifestó el interés de la institución en el proceso de implementación del Foro y la voluntad de participar activamente del mismo.

Concluidas las exposiciones y las preguntas y respuestas formuladas desde cada institución, se procedió a un trabajo en taller durante el cual se intercambiaron opiniones sobre los ejes temáticos de la conectividad, la sustentabilidad, la participación y la gobernabilidad de la región metropolitana Santa Fe – Paraná, como así también sobre la continuidad del proceso iniciado. En la dirección señalada, comenzaron a acordarse los criterios/premisas, que enmarcarán el desarrollo del Foro Profesional-Académico-Político durante el segundo semestre del presente año, y el programa de trabajos que permita su exitosa materialización.

6.1.4.2. 2a. Jornada Preparatoria. Salón Ente Túnel Sub Fluvial “Uranga – Sylvestre Begnis. 5 de septiembre de 2014.

En esta oportunidad se contó con la disertación de la Mg. Arq. Mirta Levín, Directora de Unidad de Planificación y Gestión Estratégica del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) Rosario, quien comentó sobre ese organismo, su origen y antecedentes, sus modalidades organizativas y de funcionamiento y presentó los avances de la propuesta de Lineamientos. ....

Concluida la exposición, que motivó interés en los participantes por su pertinencia, y las preguntas y respuestas

formuladas desde cada institución, se procedió a un trabajo en taller durante el cual se intercambiaron opiniones en función del interés en la conformación del Foro mismo, los objetivos y metodologías.

En la dirección señalada, comenzaron a acordarse los criterios/premisas, que enmarcarán el desarrollo del Foro Profesional-Académico-Político y se acordó la difusión de un manifiesto al cual adherirán las Instituciones interesadas y comprometidas en el proceso en vistas a la realización de una Jornada Constitutiva que establecerá la agenda de trabajo.

6.1.4.3. Panel – debate sobre “La conexión vial Santa Fe – Paraná en el marco del Área Metropolitana”. Co Organizado por el Ente Túnel Sub Fluvial “Uranga – Sylvestre Begnis y la Universidad Nacional del Litoral, en el marco del ciclo “Hacia un desarrollo sustentable”. Parainfo UNL. 16 de septiembre de 2014.

Se participó con las ponencias que tanto las Direcciones del PACT y del CAI+D, consideraron pertinentes para el fortalecimiento y continuidad del proceso de constitución del Foro.

6.1.4.4. Jornadas Internacionales para el desarrollo regional del Paraná Medio. Co Organizado por el Ente Túnel Sub Fluvial “Uranga – Sylvestre Begnis, la Dirección Nacional de Puertos Fluviales y Vías Navegables “Distrito Paraná Medio” y la Universidad Autónoma de Entre Ríos.

Se participó desde la Dirección del CAI+D, en la moderación de debates, con el propósito de colaborar fortalecimiento y continuidad del proceso de constitución del Foro.

6.1.5. Fase B2: Identificación, formulación y gestión de proyectos –procesos- que traccionen la construcción de un “Foro Profesional-Académico-Político sobre: Construcción de un Territorio Metropolitano en el Tramo Medio del Paraná: conectividad, sustentabilidad y participación en la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná”.

Se encuentran acordados los siguientes cursos de acción entre las direcciones del PACT, el CAI+D y el Ente Túnel Sub Fluvial “Uranga – Sylvestre Begnis:

1. Proceso puente Santa Fe – Paraná. Su puesta en marcha no depende del proceso en ejecución. Se estará atento y preparado para acompañar su desarrollo, particularmente en el primer año de selección de la traza.

2. Proyecto de aprovechamiento integral de la interfase territorial, de propiedad del ENTE, que debería ser un ejemplo demostrativo de la integración, en función de los roles, funciones, servicios que ofrezca. Ampliando las funciones actuales del ente de infraestructura al servicio de la vinculación y el transporte, la pensada de ordenamiento y planificación regional, construyendo con sus propios recursos una demostración adicional de integración.

3. Proceso de constitución de la Microrregión Insular de Santa Fe, San José del Rincón y Arroyo Leyes (territorio contenido en el departamento La Capital), ya acordado con las Municipalidades y Comuna antes mencionadas, con el acompañamiento de la provincia, cómo unidad de desarrollo de un proceso de turismo sustentable.

6.2. Procesos institucionales

6.2.1. Programa Ambiente y Sociedad de la Secretaría de Extensión del Rectorado. . . un medio hacia la universidad transdisciplinaria. . .

6.2.1.1. Reuniones de Coordinación del PAS: se efectúan semanalmente.

6.2.1.2. Reuniones del Consejo de Dirección del PAS: en la actualidad se ha definido realizar tres al año, para que las diez facultades que integran la Universidad, aprueben la planificación elaborada por la coordinación del PAS al inicio de año, efectúen control de gestión y ajustes de la misma a mediados de año y aprueben la memoria anual a fin de año. Se efectúan en forma rotativa en las diferentes sedes.

Se han organizado/ efectuado:

• 1ra. Con la Facultad de Ciencias Veterinarias (planificación). 4 de marzo 2013.

• 2da. Con la Facultad de Ing. y Cs. Hídricas (control de gestión). 3 de junio 2013.

• 3ra. Con la Facultad de Cs. Económicas (control de gestión). 7 de octubre 2013.

• 4ta. Con la Facultad de Cs. Agropecuarias (memoria). 13 de noviembre 2013.

• 5ta. Con la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales (planificación). 7 de abril 2014.

• 6ta. Con la Facultad de Ing. Química (control de gestión). 14 de agosto 2014.

• 7ma. Con la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo (memoria). 10 de diciembre 2014.

6.2.1.3. Seminarios – Taller Facultades/ PAS “Construyendo Vínculos para la gestión y Planificación del Desarrollo Sustentable”.

Representan el embrión de una red de funcionamiento transdisciplinario, con el propósito de integrar capacidades disciplinarias para la resolución de problemas complejos.

Se desarrollan en forma rotativa en las unidades académicas y son abiertos a la participación de docentes, investigadores, estudiantes y egresados de la Universidad.

Se efectúan dos al año, uno por cuatrimestre, su diseño incluye exposiciones de programas, proyectos, políticas, centros, por parte de las Facultades, trabajo en taller sobre ejes seleccionados y reconocimiento de espacios institucionales de interés estratégico.

Se han organizado/ efectuado:

• 1ero. Con la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 6 de septiembre 2013.

• 2do. Con la Facultad de Ingeniería Química. 8 de noviembre 2013.

• 3ro. Con la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas. 11 de junio 2014.

• 4to. Con la Facultad de Ciencias Veterinarias, en la ciudad de Esperanza. 15 de octubre de 2014.

6.2.1.4. Reuniones, talleres, seminarios, congresos y otras actividades académicas implementadas por cátedras relacionadas con el PAS.

6.2.2. La investigación mediante un CAI+D (Proyecto de Investigación) . . . la producción de contenidos. . .

6.2.2.1. Reuniones de Equipo: se efectúan una vez por mes con modalidad de taller y es el ámbito generador de contenidos, parte de ellos integran la actual ponencia.

6.2.2.2. Reuniones del Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas “Taller de Estudios Metropolitanos”, que integra el CAI+D: habitualmente se efectúan cada tres meses, para socializar los producidos de los proyectos de investigación que lo integran. La puesta en marcha del proceso de constitución de un Foro Interinstitucional para la Región Metropolitana Santa Fe – Paraná ha demandado que los directores de los proyectos que lo integran funcionen como equipo de gestión y planificación de esa instancia superior de proyecto (Fase B1).

6.2.3. La enseñanza en el grado y el posgrado. . . la formación de recursos académicos. . .

6.2.3.1. Análisis de la Sustentabilidad Ambiental de Proyectos. Asignatura de la Carrera de Ingeniería Ambiental: sobre la base de la información y conocimientos generados por el proyecto, se interactúa anualmente con los estudiantes de quinto año de la Carrera de Ingeniería Ambiental, aportando a su formación académica y recibiendo diferente tipo de aportes.

6.2.3.2. Curso Agua y Sociedad de la Maestría en gestión Integrada de los Recursos Hídricos: sobre la base de la información y conocimientos generados por el proyecto, se interactúa cada dos años con los estudiantes de la Maestría en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, aportando a su formación académica y recibiendo diferente tipo de aportes. En dicho contexto se ofrece el ambiente en el que el proyecto se desarrolla y cuenta con elevada capacidad de logística, para el desarrollo de las tesis que estos deberán elaborar para obtener su título de grado.



7. Los autores del desarrollo involucrados en los procesos en ejecución, clasificados de acuerdo con el nivel de gestión ambiental al que pertenecen.

Nivel de gestión ambiental: Nacional.

Autores gubernamentales:

- Universidad Nacional del Litoral -FICH, PAS, FADU-,
- Instituto Nacional del Agua (INA),
- Dirección Nacional de Vialidad (DNV), -solo un contacto ocasional-.
- Administración de Parques Nacionales

Autores no gubernamentales:

- Caritas.

Nivel de gestión ambiental: Región Metropolitana Santa Fe - Paraná.

Autores gubernamentales:

- Ente Interprovincial (Santa Fe-Entre Ríos) “Uranga Sylvestre Begnis”
- Facultades Regionales Santa Fe y Paraná de la Universidad Tecnológica Nacional.

Autores no gubernamentales:

- Universidad Autónoma de Entre Ríos.
- Colegios de Ingenieros y Arquitectos de Entre Ríos y Santa Fe

Nivel de gestión ambiental: Provincia de Santa Fe.

Autores gubernamentales:

- Subsecretaría de Recursos Hídricos, Observatorio Regional del Agua y Secretaría de Turismo del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.
- Secretaría de Gestión de Riesgo del Ministerio de Gobierno.
- Dirección de Enseñanza Privada e Instituto Superior del Profesorado N° 10 “Mateo Booz” del Ministerio de Educación.

Autores no gubernamentales:

- Instituto Sol

Nivel de gestión ambiental: Inter Municipal.

Autores gubernamentales:

- .....

Autores no gubernamentales:

- Coordinadora de la Costa
- Foro Microrregional de Turismo Sustentable (en proceso de constitución, por el proyecto, en tanto dispositivo de articulación)

Nivel de gestión ambiental: Municipal de la ciudad de Santa Fe:

Autores gubernamentales:

- Municipalidad:
- o Secretaría de la Producción

- Subsecretaría de Turismo

- Subsecretaría de Planificación Hídrica

- Dirección de Gestión de Riesgo

- Jefatura del Distrito de la Costa
- Subsecretario de Transporte
- Subsecretaría de Empleo

Autores no gubernamentales:

- Asociación Vecinos Inundados
- Escuela De Psicología Social Dr Enrique Pichón Riviere
- Red Interinstitucional de Alto Verde

Nivel de gestión ambiental: Municipal de la ciudad de San José del Rincón:

Autores gubernamentales:

- Municipalidad: Intendente a cargo Arq. Hugo Ferreyra, Secretario de Obras Públicas Arq. Sergio Trevisani, Sub Secretario de Recursos Hídricos y Servicios Ing. Yonathan Roberto, Directora de Planeamiento y Urbanismo Arq. María Pia Uriburu, Secretario de Gobierno Dr. Eduardo Sobrero, Director de Turismo Claudio Bustos, Coordinador de Cultura Néstor Sánchez

Autores no gubernamentales:

- Comisión Vecinal de Villa California.

Nivel de gestión ambiental: Municipal de la comuna de Arroyo Leyes:

Autores gubernamentales:

Comuna: Presidente, Sr. Eduardo Lorinz, Vice Sergio Presidente, Sergio Exner, Asesora Turismo Gladis Schafer

Autores no gubernamentales:

.....

8. Las comunicaciones sobre el proceso de investigación interactiva en desarrollo.

8.1. VI Jornadas de la Asociación Argentina – Uruguaya de Economía Ecológica. Universidad Nacional de Salta. Salta, Salta, Argentina. 26 al 29 de noviembre de 2013. Ponencia: Procedimientos de Gestión del Desarrollo Sustentable, en Áreas Inundables con Gobernabilidad Difusa. Caso: Ambiente insular delimitado por el canal de acceso al Puerto de Santa Fe (O y SO), el Río Colastine (E y SE), el Arroyo Leyes (N y NO) y la Laguna Setúbal y el Canal Derivación Norte (O y NO).

8.2. 2° Congreso Internacional de Hidrología de Llanuras. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Santa Fe, Argentina. 23 al 26 de septiembre de 2014. Ponencia: Las obras de intervención sobre la planicie de inundación del Paraná y el desarrollo urbano del área de Santa Fe.

8.3. I Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales. Oportunidades para una Gestión Sustentable del Territorio. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires, Argentina. 30 y 31 de octubre de 2014.

Ponencia: Procedimientos de Gestión del Desarrollo Sustentable, en Áreas Inundables con Gobernabilidad Difusa. Caso: Ambiente insular delimitado por el canal de acceso al Puerto de Santa Fe (O y SO), el Río Colastine (E y SE), el Arroyo Leyes (N y NO) y la Laguna Setúbal y el Canal Derivación Norte (O y NO).

CONCLUSIONES Y/O COMENTARIOS FINALES:

El proceso de construcción del equipo-espacio de investigación ha sido el ámbito de trabajo más difícil de generar, debido a la falta de disponibilidad de profesionales, docentes, investigadores formados en ciencias transversales (ambientales, de la gestión y de la administración, etc.). Razon por la cual se debió recurrir a quienes sin experiencias previas exhibieron motivaciones para integrarlo, a saber: interés en aprender y construir antecedentes, realizar tesis de maestría, etc.

Luego de dos años de gestión, se cuenta con un grupo humano consolidado de seis investigadores, que se visualiza cómo la base del futuro equipo del proyecto.

La persistencia en el planteo, trasladado mediante un relato consistente, ejemplificado en demostraciones que el funcionamiento transdisciplinario en la universidad es posible, va permitiendo la construcción de una red que integra en el dialogo saberes científicos y populares (dialogo de saberes) y facilita la resolución de problemas complejos.

Las redes constituidas multiplican las capacidades del sistema para disponer de información, financiamiento, capacidades de transformación, etc.

La contradicción de los/las organismos/ reparticiones públicos de planificación hídrica y gestión de riesgos, entre la demanda al proyecto de contribuir a la articulación entre los trabajos técnicos en desarrollo con los habitantes y las organizaciones del lugar y sus ausencias a las reuniones convocadas.

La cultura de la fragmentación impregna todos los ámbitos y dificulta en gran manera que quienes llevan adelante políticas de desarrollo, tengan capacidad de relacionar unas con otras.

Desde el proyecto se trabaja para que se comprenda que es viable que una política de desarrollo turístico sustentable puede simultáneamente a la construcción de esa industria/ negocio, provocar procesos de ordenamiento territorial, uso sustentable de los recursos, disminuir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia del sistema ambiental en el que se implementa.

Los indicadores de proceso individualmente tomados y ana-

lizados en cadenas espaciales y temporales (patrones) informan sobre un proceso de investigación interactiva exitoso. Desde esta perspectiva las mayores capacidades adquiridas por el sistema indican que los procedimientos de gestión aplicados son relativamente consistentes y que llegado el momento su modelación permitiría extrapolarlos y aplicarlos a casos similares.

Son tarea en ejecución:

La mejor explicitación y el mayor desarrollo del modelo-sistema de investigación “interactiva” utilizado, lo cual es necesario para demostrar el rigor científico del proceso en ejecución.

El mejor diseño de la interfase que articula los procesos intra y extra institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

Gilberto C. Gallopín y otros. ¿Catastrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. 1977-2004.

Mihura, Enrique R. y otros. Programa de Desarrollo Sostenible para la Cuenca del Río Gualeguay. Informe Final del Proyecto de Investigación y Desarrollo. PUNERMA. Marzo de 1999. Publicación del Programa de la Universidad Nacional de Entre Ríos para el Medio Ambiente (PUNERMA). 2002.

Mihura, Enrique R. Reflexiones y aportes para la sustentabilidad de procesos de gestión alternativa de la Educación Superior: estrategias para una Educación para el Desarrollo Sustentable. Tesis Maestría en Desarrollo Sustentable. FLACAM - UNLa. 2010.

Pesci Rubén, Jorge Pérez y Lucía Pesci. Proyectar la Sustentabilidad: enfoque y metodología de FLACAM para proyectos de sustentabilidad. CEPA/ FLACAM. 2007.

Dourojeanni, Axel. Conceptualización, modelaje y operacionalización del Desarrollo Sustentable; ¿tarea factible?. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1996.

Dourojeanni Axel. Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable (Aplicados a Municipios, Microrregiones y Cuencas). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1993.

Manfred Mc. Neff y otros (CEPAUR). Desarrollo a Escala Humana. Editorial Nordan, Comunidad. (1986) 1993.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común. Editorial Alianza. 1987.





Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe-Paraná  
ISSN 1851-9121

Edición: Mirta Soijet, Paola Bagnera. Observatorio Urbanístico AMSF-P  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral.  
Paraje El Pozo, Ciudad Universitaria  
3000. Santa Fe. Argentina  
observatorio\_fadu@hotmail.com  
[HTTP://www.metrociudades.com.ar](http://www.metrociudades.com.ar)

