

## LA EFICIENCIA DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS DE ENTRE RÍOS COMO RECEPTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HÁBITAT

**Aguiar, María Valentina**

*Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo – UNL*

Director: Rodríguez, Miguel  
Codirectora: Melhem, Mariana

Área: Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Palabras claves: eficiencia, ciudad intermedia, hábitat

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo se enmarca dentro del Trabajo Final de la Maestría en Arquitectura con mención en Proyecto de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL. Tiene como objetivo contribuir a la caracterización de las ciudades intermedias indagando sobre su capacidad para recibir inversiones enmarcadas en políticas públicas de vivienda y hábitat.

Actualmente, Argentina cuenta con una población urbana total del 89,3% y podría alcanzar una tasa del 95 % en el año 2043. Con dicha tasa, se encuentra entre las naciones más urbanizadas del mundo (PET, 2018). El proceso de urbanización argentino no fue acompañado por una industrialización sostenida (a diferencia de países desarrollados), lo cual provocó situaciones de clara inequidad urbana. En Argentina se confió en que la sola urbanización traería desarrollo, lo cual finalmente no sucedió. Hoy en día, atender el fenómeno de la inequidad urbana, proveyendo soluciones habitacionales de manera eficiente, sostenible e inclusiva es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el país. Ante este panorama, el Estado aparece con una responsabilidad y rol protagónico ineludible.

En el caso de la provincia de Entre Ríos, el Estado se ha comprometido con el abordaje del déficit habitacional a través de la producción de viviendas para los sectores de menores recursos. Sin embargo, en las últimas cuatro décadas, la predominancia de un enfoque asistencialista y centrado en los aspectos cuantitativos del déficit, la desregulación o mala regulación del mercado del suelo y planificaciones urbanas insuficientes, han contribuido a una tendencia de crecimiento urbano expansivo, con desarrollos de vivienda pública homogéneos, de baja calidad, sin equipamientos básicos, aislados de los centros de servicio y de las fuentes de trabajo. La realidad urbana y territorial de la provincia muestra una complejidad que requiere de la inclusión de otras variables de abordaje si se quiere lograr una gestión más eficiente de los recursos provinciales y un acceso más equitativo a la ciudad y a la vivienda para sus pobladores.

En este contexto, las ciudades intermedias aparecen como áreas de oportunidad, ya que presentan un crecimiento demográfico mayor pero más controlado que las grandes ciudades, pudiendo resultar más eficientes – en un sentido amplio - a la hora de implementar políticas

Título del proyecto: LAS CIUDADES INTERMEDIAS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. LOS AGENTES DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES: ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD CIVIL.

Instrumento: CAID

Año convocatoria: 2016

Organismo financiador: UNL

Director: Rodríguez, Miguel

integrales del hábitat. Cabe aclarar que el término eficiencia utilizado aquí hace referencia a la relación costo/beneficio que una ciudad ofrece a sus ciudadanos para que alcancen una mejor calidad de vida. Las ciudades intermedias, al tener escalas más humanas, permiten que las personas reduzcan sus consumos de energía y tiempo en movilidad y satisfagan sus necesidades (salud, educación, consumo, etc.) en las proximidades de sus lugares de residencia, lo que redundará en una mejor calidad de vida y de la economía local. Además, su tamaño y complejidad las hacen más fáciles de controlar, posibilitando que las políticas públicas implementadas consigan resultados de desarrollo humano integral más proporcionados a los esfuerzos invertidos en ellas. La presente investigación busca determinar si las ciudades intermedias efectivamente vuelven más eficientes y eficaces las soluciones habitacionales llevadas a cabo por el Estado y analizar de manera comparativa la capacidad de las ciudades intermedias de Entre Ríos como receptoras de políticas públicas de vivienda y hábitat.

## OBJETIVOS

### Objetivo General

Contribuir a la caracterización de las “ciudades intermedias” indagando sobre su capacidad para recibir inversiones enmarcadas en políticas públicas de vivienda y hábitat.

### Objetivos Específicos

- Reconocer las formas en que las ciudades intermedias podrían contribuir para mejorar y hacer más eficientes las políticas de vivienda y hábitat en la provincia de Entre Ríos.
- Formular lineamientos orientados al aprovechamiento de las características de las ciudades intermedias que favorezcan el desarrollo de políticas públicas de vivienda y hábitat.

## METODOLOGÍA

La metodología de investigación es de carácter descriptivo y tiene un enfoque cuali-cuantitativo. Se inicia con una búsqueda, lectura y análisis bibliográfico en torno a la problemática investigada y a las estrategias empleadas por otros organismos e instituciones para definir y medir la eficiencia de las ciudades intermedias. En este caso, se consultaron los documentos de organismos nacionales e internacionales como: el sistema de indicadores de desarrollo sostenible de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina (2015); los indicadores de la Agenda Hábitat (ONU-HABITAT, 2004); el documento marco para Ciudades Intermedias elaborado por CGLU (2016); y el sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (2011). Estos casos presentan recomendaciones y valores de referencia que son útiles para la etapa de análisis. También se tienen en cuenta artículos científicos y publicaciones de carácter conceptual y metodológico de autores especializados en el tema.

Posteriormente, se comienza con el análisis del sistema urbano entrerriano a partir de la caracterización de las ciudades intermedias elaborada por la Cátedra CIMES (Bellet y Llop, 2007). Esto permite una primera delimitación del universo de estudio, identificando cuatro ciudades que pueden categorizarse como ciudades intermedias: Paraná, Concordia, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay.

A continuación, se seleccionan las ciudades que constituyen la muestra más representativa, con el objetivo de realizar un estudio de casos que, por medio de una metodología compuesta por variables e indicadores, permita medir la eficiencia de cada ciudad. Las ciudades seleccionadas son Paraná y Concordia, por pertenecer a costas opuestas (ya que Entre Ríos ha sido dividida

frecuentemente para su interpretación entre las ciudades de la costa del río Paraná y aquellas del río Uruguay), haber sido receptoras de numerosos planes habitacionales a lo largo de los años y por contar con gran disponibilidad de información.

Como fuentes de información se tienen en cuenta datos obtenidos de censos nacionales, planes urbanos y territoriales elaborados desde la Dirección General de Planificación de la provincia, estudios del BID, de la ONU, CEPAL y tesis de grado y posgrado previas sobre Paraná y Concordia. Actualmente, los datos se están volcando en instrumentos específicos que permiten su recolección, procesamiento y posterior aproximación conclusiva. Se están implementando las herramientas que proveen los Sistemas de Información Geográfica, los cuales permiten capturar, almacenar, analizar y mostrar los resultados de la investigación de forma geográficamente referenciada. También se prevé realizar encuestas a la población beneficiaria y entrevistas a personas involucradas en la toma de decisiones y a especialistas en el tema.

Se espera que los datos obtenidos permitan comparar los estados de situación de ambas ciudades, identificando debilidades y fortalezas. Esto permitirá diseñar un instrumento técnico aplicable a las ciudades intermedias entrerrianas y la elaboración de lineamientos que guíen las posibles intervenciones.

## RESULTADOS/CONCLUSIONES

Para el análisis del sistema urbano provincial, se procedió a caracterizar las ciudades intermedias de acuerdo a cuatro dimensiones generales: urbana, territorial, socioeconómica y de gobierno y administración. Por ejemplo, para la dimensión urbana, se tienen en cuenta: la talla demográfica, dimensión de la planta urbana, densidad poblacional, radio del círculo en km que circunscribe al 70% de la población, área del radio, distancia de la línea que separa los puntos más distantes del espacio urbano consolidado, cantidad de habitantes por vivienda, índice de compacidad, modelo urbanístico, emplazamiento, situación y monumentos. A modo de ejemplo, puede observarse en la Tabla 1, algunas de las características de Paraná que la enmarcan dentro de la categoría de ciudad intermedia.

**Tabla 1.** Paraná: dimensión urbana

Cantidad de habitantes	247.863
Radio en km	3,6
Área del radio (km) $\pi r^2$ (Ha)	4069
Índice de compacidad	0,07
Línea en Km	11,6

En una segunda escala de abordaje, se hizo foco en la definición de una metodología basada en variables e indicadores que miden el concepto de eficiencia de forma integral.

Los indicadores se agruparon en once categorías: social, urbana, económica, movilidad, espacio público, actividades, equipamientos, servicios, marco normativo, gestión pública y participativa y políticas habitacionales estatales. En el caso de la categoría “Equipamientos” se agruparon indicadores tales como: proximidad de la población a equipamiento educativo preescolar, primario, secundario y superior, proximidad de la población a centros de salud, cantidad de médicos por cada 100.000 habitantes, cantidad de camas de hospital por cada 100.000 habitantes, proximidad de la población a museos, bibliotecas, centros culturales, teatros y espacios deportivos. Su selección se basó en que la proximidad física entre equipamientos y viviendas es un elemento clave para no excluir a ningún grupo social y garantizar la satisfacción de las necesidades básicas. En una ciudad eficiente, cualquiera puede acceder a los equipamientos a menos de 10 minutos a pie. Además, se procedió a georreferenciar los resultados, tal como puede verse en la Ilustración 1.



**Ilustración 1.** Paraná: radios de influencia peatonal de Equipamientos de Salud y barrios IAPV

En el caso de la categoría “Políticas habitacionales estatales” se agrupan indicadores tales como: el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, localización en el plano de los conjuntos de viviendas públicas, relación viviendas públicas/superficie urbana en expansión, percepción del beneficiario sobre el precio, calidad y localización de la vivienda, nivel de satisfacción con la vivienda, percepción sobre la mejora de la situación económica y social (mayor desarrollo personal y familiar), entre otros. No se puede hablar de una ciudad eficiente si existen sectores de la población segregados, excluidos o incapacitados de ejercer sus derechos básicos. La vivienda, en tanto garantiza la satisfacción de necesidades humanas primordiales (como el

refugio, la seguridad y la privacidad) es un derecho universal y también facilita la práctica de otros derechos como la salud, la educación y la alimentación. Es por esto que una vivienda adecuada debe estar conectada a una multiplicidad de redes (agua, cloacas, electricidad, calles, teléfono, etc.) y debe estar localizada en barrios integrados a la ciudad, con adecuada accesibilidad a los hospitales, escuelas, lugares de esparcimiento, centros comerciales, etc.. En este sentido, se entiende que las soluciones habitacionales propuestas por el Estado deben mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias de la forma más eficiente posible.

En conclusión, podemos decir que pensar la ciudad desde el concepto de la eficiencia plantea el desafío de superar su connotación economicista, muy vinculada al crecimiento económico, para poner en el centro a las personas. Hacer hincapié en el esfuerzo que debe realizar el ciudadano para lograr un “buen vivir” nos invita a reflexionar sobre el gran entramado de factores que pueden entorpecer o promover su búsqueda por una mejor calidad de vida y el rol que ocupa el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

**Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.** 2011. Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. Disponible en: <http://www.bcnecologia.net/es/modelo-conceptual/indicadores-de-sostenibilidad>

**Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** 2013. Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. Anexo 2, segunda edición. BID. Disponible en: [Ciudades Emergentes y Sostenibles: Indicadores by BID - Ciudades Sostenibles - issuu](#)

**Bellet, C. y Llop, JM.** 2007. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. ReserchGate, enero, Barcelona.

**CGLU.** 2016. Documento marco para Ciudades Intermedias: Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias. United Cities and Local Governments y Universitat de Lleida. Disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu\\_documento\\_marco\\_ci\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu_documento_marco_ci_0.pdf)

**ONU-HABITAT.** 2004. Indicadores de la Agenda Hábitat.

**Plan Estratégico Territorial.** 2018. Argentina Urbana. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Buenos Aires.

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina.** 2015. Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible.