



Historias de Santa Fe,  
de la ciudad moderna  
a la actualidad



Corrientes  
"Cordoba"  
"Santiago"  
"Salta"  
"Mendoza"  
"San Juan"  
"Buenos Aires"  
"Rosario"  
"Bahia Blanca"  
"Mar del Plata"  
"Montevideo"  
"Buenos Aires"  
"Rosario"  
"Bahia Blanca"  
"Mar del Plata"  
"Montevideo"

Prof. *Estanislao Lopez*  
Gobernador *Provincia*  
General *Estanislao Lopez*  
Gobernador *Provincia*  
Ayacucho  
Junin

TOMO 3

# Problemáticas actuales de Santa Fe

(Re)definiendo  
el futuro  
de la ciudad



Rio Salado



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DEL LITORAL



Santa Fe  
Capital





**Problemáticas  
actuales  
de Santa Fe**

(Re)definiendo  
el futuro  
de la ciudad





**Historias de Santa Fe,  
de la ciudad moderna  
a la actualidad**

Luciano Alonso (coordinador general)

TOMO 3

# **Problemáticas actuales de Santa Fe**

(Re)definiendo  
el futuro  
de la ciudad

**Hugo Daniel Ramos**

María Virginia Pisarello

Emma Theumer

María Valeria Berros

Javier Gómez

Gustavo Peretti

Estefanía Szupiany

Martín Seval

Ignacio Tomás Trucco

Hernán A. Roitbarg

Tamara Beltramino

Anahí Acebal



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DEL LITORAL**



**Santa Fe  
Capital**

# Índice

## Prólogos

Enrique Mammarella, rector Universidad Nacional del Litoral ~ IX

Emilio Jatón, intendente Municipalidad de Santa Fe ~ XI

## Prefacio

Laura Tarabella, decana Facultad de Humanidades y Ciencias ~ XIII

## Presentación general de la obra

María Laura Tornay, Luciano Alonso y Hugo Ramos ~ 1

## Introducción al tomo 3

Huago Daniel Ramos ~ 3

- 1. Las memorias del terrorismo de Estado en clave regional ~ 11**  
María Virginia Pisarello
- 2. Orgullo en lucha. Notas para una historia del movimiento de diversidad sexual y de género en Santa Fe ~ 25**  
Emma Theumer
- 3. Santa Fe desde el río y hacia el río. Notas sobre ambiente y porvenir ~ 47**  
María Valeria Berros

- 4. De ciudad a espacio metropolitano. Transformaciones poblacionales y territoriales multiescalares de Santa Fe ~ 59**  
Javier Gómez y Gustavo Peretti
- 5. El proceso de metropolización de la ciudad de Santa Fe. Desafíos y perspectivas para su desarrollo ~ 77**  
Estefanía Szupiany y Martín Seval
- 6. Estructura y proyección económica de la ciudad de Santa Fe. Una aproximación regional y sectorial ~ 99**  
Ignacio Trucco y Hernán A. Roitbarg
- 7. Los sedimentos del posdesastre de 2003 en la gestión de riesgos hídricos del gobierno local (2003-2023) ~ 131**  
Tamara Beltramino
- 8. Obras de infraestructura y conflictividad social en los barrios isleños de la ciudad ~ 155**  
Anahí Acebal

Sobre las autoras y los autores ~ 175



# Prólogo

**Enrique Mammarella**

Rector

Universidad Nacional del Litoral

En el marco de la celebración de los 450 años de la fundación de la querida ciudad de Santa Fe, nos complace presentar esta serie de libros que rinden homenaje a su historia y su patrimonio arquitectónico. Este esfuerzo conjunto de la Universidad Nacional del Litoral y la Municipalidad de Santa Fe es un testimonio del compromiso de ambas instituciones por preservar la memoria, la cultura y la historia de nuestra ciudad, al tiempo que genera nuevo conocimiento sobre sus orígenes, su desarrollo y su legado arquitectónico y cultural.

La serie de los 450 años consta de dos volúmenes complementarios que abordan diferentes facetas de Santa Fe: *Historias de Santa Fe: de la ciudad moderna a la actualidad* y sus tres tomos, junto con *Santa Fe. Historia, arquitectura y paisaje urbano*, centrado en su valioso patrimonio.

En *Historias de Santa Fe*, docentes, investigadores y especialistas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral nos guían a través de un recorrido a lo largo del tiempo, desde la ciudad moderna hasta la actualidad. Los tres tomos independientes pero interconectados exploran la historia social, política y cultural de Santa Fe, y proporcionan una visión rica y variada de su desarrollo. Este enfoque plural y multidisciplinario refleja el compromiso de la universidad con la investigación, la extensión y la enseñanza como pilares fundamentales de la educación superior.

Por otro lado, en *Santa Fe. Historia, arquitectura y paisaje urbano*, docentes e investigadores de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo nos invitan a descubrir los rincones, parques y plazas de la ciudad, junto con sus edificios más emblemáticos, testigos de la evolución de la arquitectura, desde los tiempos coloniales hasta las influencias contemporáneas.

Estos libros, como parte de la serie de los 450 años de Ediciones UNL, celebran la diversidad y la riqueza de Santa Fe, tanto en términos de su historia como de su patrimonio arquitectónico.

En su conjunto, constituyen un valioso recurso para quienes busquen descubrir la ciudad, reconocer su territorio y ahondar en su cultura y su historia.

Además, es un honor brindar estos libros en Acceso Abierto y así permitir que estén disponibles para todos los interesados en leerlos. Creemos que el acceso abierto es una forma de democratizar el saber y ponerlo al alcance de una audiencia más amplia, lo que es especialmente relevante en el contexto de una celebración tan significativa.

Esperamos que la lectura de las obras que aquí presentamos inspire una mayor comprensión y aprecio por Santa Fe, su historia y su patrimonio, y contribuya a pensar en el porvenir de esta ciudad de la ciencia y la educación. Conocer nuestro territorio y su historia es prioritario para proyectarnos en el futuro.

# Prólogo

**Emilio Jatón**

Intendente

Municipalidad de Santa Fe

Hace cuatro años, desde la Municipalidad de Santa Fe, nos dedicamos a proyectar la ciudad, reflexionar sobre nuestra presencia en ella y asegurar los derechos en todos los barrios. A veces, los momentos más significativos de la historia se evidencian al revisar y redimensionar su valor. Hace tiempo que nos preparamos con la convicción de que celebrar el 450º aniversario de Santa Fe representaba tanto un honor como una gran responsabilidad.

Como comunidad, enfrentamos desafíos con la certeza de que la solución reside en la colaboración, donde el bienestar común se erige como el auténtico camino hacia el desarrollo y crecimiento. Nos definimos como una sociedad resiliente, con fuerza, solidaridad y compromiso. Honramos el pasado mientras proyectamos un futuro cargado de más oportunidades, sustentabilidad, igualdad y crecimiento. Visualizamos un mañana prometedor, arraigado en la colaboración colectiva, donde la unión de pequeñas partes se traduce en la construcción de nuevos proyectos, consolidando así las bases fundamentales para un porvenir más próspero.

Atravesamos una coyuntura de conmemoraciones que establece un diálogo entre nuestro tiempo presente e imágenes de un pasado denso y complejo que nos interpela en su 450º aniversario. La ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, con sus diversos rostros, se observa una vez más en el espejo de múltiples centenarios de su historia. La conmemoración se convierte en un ejercicio de búsqueda de respuestas a preguntas que nos preceden, orientándonos en nuestra identidad compartida y otorgando sentido a nuestro ser colectivo y comunitario.

Desde el 15 de noviembre de 1573, se inicia una temporalidad que organiza la escala espacial en el litoral, marcada por el asentamiento impulsado por la tradición hispana de Juan de Garay y sus hombres en las tierras de quiloazas y calchines. Documentos y actas notariales registran una nueva etapa con el nombre de Santa Fe, destacándose por trazas y cuadrículas en el espacio y hábitat pluvial propio de grupos originarios. Como capital de urbanización, los archivos disponibles confirman una sólida tradición documental, consolidando a Santa Fe la Vieja como uno de los centros urbanos tempranamente conformados durante la colonia, junto a su hermana Córdoba. Una vez trasladada la traza urbana, la ciudad capital conserva los testimonios escritos de una organización espacial que integra las miradas sobre un mundo transatlántico observado por jesuitas, franciscanos y mercedarios. El cabildo de Santa Fe registra ciclos dinámicos en períodos previos al estado provincial homónimo.

Esta obra colectiva presentada por la Municipalidad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral es una valiosa contribución al estudio de los 450 años de historia, integrando nombres, lugares e imágenes en tomos que enriquecen el patrimonio local, analizados por docentes e investigadores de la historia y la arquitectura.

Este aporte permite a nuevas generaciones acceder a imágenes y testimonios de un pasado no siempre tangible de Santa Fe. La ciudad, como espacio administrativo y en disputa por su constitución, emerge como testigo clave de la organización constitucional de la nación en 1853. Se presenta como escenario de modernización acelerada y como puerto que abre puertas a la tierra. La capital de provincia se convierte en objeto de diversas miradas y perspectivas, integrando el conjunto de textos presentados aquí.

En la meticulosa labor de escritura, narrativas y análisis de fuentes, el pasado se presenta como enriquecido, polémico y dinámico. Este pasado se convierte en objeto de interrogación, planteando preguntas que aún tienen vigencia en nuestro presente. La ciudad capital de provincia se transforma mediante una trama poliédrica de identidades inmigratorias que coexisten en un espacio en constante crecimiento, una ciudad que vive, no duerme y comparte sus límites con las trazas de aguas del litoral. Estos textos registran rastros, huellas y voces como parte de un programa de investigación sostenido hasta hoy inédito.

Conmemorar es, en parte, reconocernos, pero también proyectarnos en la Santa Fe que construimos, de la que formamos parte y que aspiramos a proyectar para las próximas generaciones. Anhelamos una ciudad de diversidad, pluralidad, integración y accesibilidad.

# Prefacio

**Laura Tarabella**

Decana

Facultad de Humanidades y Ciencias

Universidad Nacional del Litoral

La presente obra colectiva está realizada por docentes investigadoras e investigadores y llevada a cabo por el departamento de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias, de la Universidad Nacional del Litoral, en articulación con especialistas de otros departamentos de la unidad académica y del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO UNL/ CONICET).

Este carácter plural y la interdisciplinariedad de enfoques y miradas son aspectos que dialogan con los rasgos identitarios que definen a la FHUC, forman parte de su ADN, de sus bases e historia institucional y, también, son el corolario de un trabajo mancomunado y de la interlocución con diversos actores.

Los libros que se aúnan en esta obra completa expresan una labor minuciosa y coordinada, que se materializan en dos aspectos: por una parte, en los índices que dan cuenta de la estructura organizada en tres volúmenes que pueden ser leídos de manera independiente pero que están, al mismo tiempo, interconectados; por otra, en la selección de imágenes, fotografías y documentos, y en la elaboración de los artículos científicos que fueron escritos especialmente por sus autoras y autores para conmemorar los 450 años de la fundación de la ciudad de Santa Fe. Esto permite visibilizar la expertise disciplinar y el conocimiento del territorio santafesino para producir ciencia en clave local y regional.

Si bien los textos se sitúan en períodos específicos de la extensa y rica historia santafesina (segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días), los libros son una invitación para que, en un futuro cercano, se puedan generar

aportes que aborden otras temporalidades, problemáticas y dimensiones de este espacio objeto de estudio: la ciudad de Santa Fe.

Esta producción académica reafirma la relación virtuosa entre la investigación, la extensión y la enseñanza, pilares fundamentales de la universidad pública, reformista, dinámica y atenta a las necesidades y demandas del medio social del cual se nutre y con el que interactúa. Es este marco el que nos interpela y convoca al diálogo y la reflexión asociada a las responsabilidades, compromisos y demandas de nuestras instituciones; constituye, asimismo, un aporte para y por la democracia y una contribución al campo institucionalizado de las Humanidades y las Ciencias Sociales.

# Presentación general de la obra

María Laura Tornay,  
Luciano Alonso y Hugo Ramos

Santa Fe, septiembre de 2023

Esta obra reúne tres tomos independientes y a la vez interconectados. El primero, *Vivir Santa Fe. Imágenes y testimonios de la ciudad en el tiempo*, compilado y comentado por María Laura Tornay, agrupa un repertorio amplio y atractivo de fuentes documentales representativas del desarrollo urbano en sus facetas de la regulación estatal y de las actividades sociales entre 1860 y la época actual. El segundo, *Modernización, desarrollo y conflictos en una capital de provincia*, coordinado por Luciano Alonso, presenta un desarrollo general de la historia de la ciudad desde mediados del siglo XIX hasta el cruce entre los siglos XX y XXI, profundizando algunas cuestiones propias del campo sociocultural. Por fin, el tercero, *Problemáticas actuales de Santa Fe: (re)definiendo el futuro de la ciudad*, coordinado por Hugo Ramos, aborda algunos de los principales dilemas que enfrenta nuestra localidad y recupera ciertas tramas de su densa historia, pero con una clara proyección de futuro, esto es, en la búsqueda de anticipar algunos de los desafíos venideros.

Esta trilogía fue pensada como un texto plural. Mientras el primer tomo recoge variados registros documentales e iconográficos que dan cuenta de las actividades y lugares del escenario santafesino, los dos siguientes reúnen capítulos de distintas autoras y autores, cuyos enfoques y preocupaciones son también diversos. La descripción y el análisis de los procesos y acontecimientos históricos no se hacen entonces desde una óptica uniforme, sino que intentan reflejar la multiplicidad de las experiencias de una ciudad. Pero la obra también está animada por la evidente intención de ofrecer un panorama general de la historia contemporánea y reciente de Santa Fe a propósito del 450º aniversario de su fundación, momento que ofrece una nueva posibilidad de reflexión acerca suyo.

En ese sentido, los libros presentan una suerte de resumen del estado de los conocimientos sobre distintas cuestiones sociales, políticas y culturales en un período extenso pero todavía escasamente trabajado. Contienen inevitables sesgos y omisiones en función de aquello que ha sido estudiado —ya sea con criterios historiográficos o de las ciencias sociales en general— y lo que por el contrario no ha sido abordado así. No son pues un imposible compendio de una «historia total» de la ciudad, sino que suponen una selección de temas y problemas sostenida en investigaciones disciplinares. Se diferencian, entonces, claramente de otras formas de narrar el pasado, pero intentan dialogar con ellas en vez de negarlas. Y de allí el plural del título general de la serie ya que, además de estar construida con un criterio amplio, esta producción no desconoce la circulación de otras formas de contar historias: las memorias sociales, el periodismo, el género ensayístico, las tradiciones asociativas, los registros oficiales e incluso, la mirada de otras disciplinas con una perspectiva temporal.

En rigor, desde la *Historia de la ciudad y provincia de Santa Fe, 1573-1853* de Manuel Cervera, de 1907, no se produjo un texto historiográfico que abordara en su completitud el desarrollo citadino en un tiempo extendido. Varias historias generales publicadas o en trance de publicación han tratado por el contrario de abarcar el territorio provincial en su conjunto, a veces con un notorio peso de los estudios sobre Rosario y su zona de influencia, de innegable gravitación. Pero aún más, el predominio de los trabajos sobre el período colonial y el autonómico —del cual la obra de Cervera fue parte y durante mucho tiempo modelo— se impuso en gran medida sobre las posibilidades de una atención global al desarrollo de Santa Fe desde el período abierto con la organización nacional hasta el presente. Esta serie viene a tratar de cubrir esa vacancia aunque, como es evidente, no sintetiza todos los aportes antes realizados y deja importantes áreas o cuestiones sin tratar, sea por limitaciones de espacio, sea por la falta de suficientes estudios disciplinares. Sin embargo, también señala la riqueza de pensar nuestra ciudad desde múltiples y diversas perspectivas: los estudios urbanísticos, los análisis económico-productivos que sitúan a la localidad en relación con otras escalas más amplias, los aportes de la sociología, los estudios de género, la geografía y el derecho, por mencionar solo algunas de las aristas y campos disciplinares que contribuyeron en el desarrollo de la presente obra. Esperamos que de sus carencias surjan nuevos temas de investigación y renovados debates sobre la historia de la ciudad y de su zona de influencia.

# Introducción al tomo 3

**Hugo Daniel Ramos**

Santa Fe, noviembre de 2023

El presente volumen es la culminación de una obra colectiva orientada a conmemorar los 450 años de la fundación de la ciudad de Santa Fe. El libro tiene una clara orientación proyectiva; esto es: no solo conocer la situación de nuestra ciudad en relación con determinados ejes o problemáticas sino, principalmente, en función de sus desarrollos futuros posibles.

En esta clave, uno de nuestros principales dilemas fue definir un conjunto acotado y significativo de problemas que permitieran contar con una mirada integral de los desafíos más relevantes de la ciudad partiendo siempre de un diagnóstico y de una descripción de la situación actual, que facilitara además dar cuenta del punto de partida. Queríamos contar también con un coro plural de voces que diera cuenta de la diversidad de experiencias formativas y de investigación que anidan en los espacios de la Universidad Nacional del Litoral, ámbito institucional que sustenta esta obra, y de la Facultad de Humanidades y Ciencias, núcleo originario de quienes integramos el proyecto que le dio forma a la iniciativa. Así, sumamos aportes de científicos sociales formados en historia, sociología, ciencia política, geografía, derecho, arquitectura y diseño urbano, economía y estudios de género. Pluralidad y diversidad necesaria para abordar el presente y los posibles futuros de una ciudad que debe pensarse también en esas coordenadas.

¿Qué desafíos enfrenta hoy la ciudad de Santa Fe? Creemos que no hay una única respuesta a este interrogante; en todo caso, los capítulos que integran el libro son, en sí mismos, posibles caminos de indagación en esta dirección. La obra en su conjunto brinda una selección puntual de problemas rigurosamente trabajados a la que siempre será posible agregar nuevos capítulos, otras

respuestas adicionales, que sumen complejidad y comprensión del presente y la proyección futura de la ciudad. De lo que sí estamos seguros es de que los problemas que seleccionamos son insoslayables: seguramente debamos incorporar nuevos, pero no podemos dejar de considerar a los que elegimos. En este sentido, identificamos problemáticas que condensan tensiones y dimensiones materiales y simbólicas; cuestiones que entrecruzan la materialidad infraestructural de una ciudad con las aspiraciones y deseos de sus habitantes; ejes que delinear pujan de intereses entre actores disímiles y que cuentan con recursos dispares, pero que habitan el mismo espacio urbano. En suma, *issues* —en su traducción más simple de «asuntos»— que dan cuenta de que la ciudad es, en primer lugar, una materialidad viva; esto es, el espacio donde desarrollan y vivencian sus vidas nuestras familias, amigos, afectos, nosotros mismos; un espacio construido por personas que, a su vez, son moldeadas por la ciudad en su propio desarrollo. Pero también dan cuenta de que la ciudad es algo más; un punto de tensión entre procesos que operan a distintas escalas: locales, regionales, nacional y global, donde la «infraestructura para la vida» —como dirá una de nuestras autoras— debe disputar su espacio frente a las infraestructuras extractivistas que el sistema capitalista despliega a escala mundial. La ciudad es nuestro espacio habitable, pero también un nodo con proyecciones globales que se despliega en afinidad —la mayor parte de las veces— con tendencias sistémicas no siempre compatibles con la vida.

Santa Fe cumple 450 años desde su fundación y la conmemoración que representa esta obra busca también señalar la importancia del pasado para mejorar nuestra comprensión de los problemas del presente. Como todas las construcciones humanas la ciudad tiene una historia que se puede reponer (al menos en parte) atendiendo a su expansión desigual sobre un territorio determinado; al estilo y las características de sus construcciones más emblemáticas, a sus monumentos y sitios de memoria o a las narrativas memorialísticas que despliegan sus habitantes, entre otras entradas posibles. Inadvertidamente, nos fuimos desplazando de «la historia» a «la memoria», dos nociones con un fuerte contenido epistemológico al interior de las ciencias sociales. A nosotros nos interesan particularmente sus cruces: cómo la/s memoria/s sobre determinados procesos y eventos, en ocasiones traumáticos, contribuyen a construir historia/s sobre la ciudad; historias en plural, que siempre traducen las disputas por el pasado y por el tipo de ciudad que queremos. Lo que aquí ofrecemos es también una historia, amparada en una cierta manera de construir conocimientos validados como científicos —en base a criterios construidos intersubjetivamente por la comunidad académica—, pero que

no rehúsa incorporar a sus argumentaciones las memorias, los deseos y las aspiraciones de los actores y actrices que habitan y hacen a esta ciudad.

Pensar y reflexionar sobre Santa Fe es también una invitación a debatir y discutir sobre ciertos prejuicios: «es una ciudad puramente administrativa y comercial sin apenas base industrial»; «Santa Fe vive de y para el Estado»; «Santa Fe es una ciudad conservadora con pocas posibilidades para la innovación». ¿Cuántas veces hemos escuchado estas afirmaciones acerca de nuestra ciudad? ¿En cuántas noticias, conversaciones académicas, discusiones políticas se deslizan sentidos vinculados a estas percepciones? Con los aportes que incorporamos en esta obra no esperamos rebatir todos estos (pre)juicios, pero sí al menos tensionar algunas de las creencias que anidan en ellos y ofrecer nuevas claves explicativas para permitirnos otras interrogaciones. Así, quizás sería deseable preguntarnos ¿cómo conciliamos el desarrollo económico de base tecnológica con el cuidado y la preservación del ambiente natural que define en gran medida el perfil de nuestra ciudad? ¿cómo articulamos el conocimiento de altísima calidad que se produce en las múltiples instituciones de investigación y enseñanza que pueblan nuestra ciudad con un crecimiento socialmente más igualitario?

Santa Fe es hoy una ciudad compleja, territorialmente segmentada, núcleo económico y poblacional de un área metropolitana que cuenta con importantes proyecciones futuras. Ha dejado de ser el pueblo socialmente integrado de los relatos de nuestros abuelos, pero sin llegar a convertirse todavía —por fortuna— en un espacio urbano donde priman las relaciones anónimas.

La obra consta de ocho capítulos, cada uno de los cuales se articula en relación con un eje-problema que permite reflexionar sobre ciertos aspectos o dimensiones de la ciudad. El primero de los aportes, a cargo de Virginia Pisarello, se denomina «Las memorias del terrorismo de Estado en clave regional». Su contribución abre el volumen instalando en nuestra discusión los legados de una historia reciente signada por la represión y el terrorismo de estado que la última dictadura cívico-militar (1976-1983) desplegó sobre militantes sociales y políticos santafesinos. Bajo la figura del superviviente reconstruye parte de sus espacios de sociabilidad y su vinculación con una matriz religiosa que por entonces articulaba un fuerte núcleo de carácter progresista, al compás de los vientos de renovación del Concilio Vaticano II (1962-1965). Sobre esta base logra ir delineando los contornos de una memoria colectiva que hoy se hace presente en las disputas por los lugares de la memoria en nuestra ciudad. En efecto, las luchas por señalar y marcar espacios emblemáticos vinculados al accionar del terrorismo de Estados es una forma de construir memoria sobre las vidas y los derechos humanos conculcados

en ese entonces, transmitir activamente ese pasado a las nuevas generaciones e incidir en las disputas actuales por defender derechos amenazados. No es una tarea libre de adversidades, como lo demuestran las reiteradas intervenciones sobre baldosas, murales y otras señalizaciones por parte de agentes que buscan silenciar las voces de los sobrevivientes y obturar los procesos de conmemoración de nuestro pasado reciente. Nuestra ciudad no ha sido en este sentido ajena a procesos más amplios de disputa sociopolítica donde las discusiones sobre el pasado también traducen tanto las vertientes autoritarias que todavía subsisten en ciertos grupos sociales como las diferencias en torno a nuestro futuro común.

En una clave similar, que articula memoria/s y luchas por los derechos, Emma Theumer nos propone, en el segundo capítulo, algunas pinceladas sobre la historia del movimiento de diversidad sexual y de género en Santa Fe; movimiento que, como bien plantea el autor, ha experimentado «una doble marginalidad en la historia santafesina»: su categorización como «causa menor» frente a otras luchas sociales y el profundo sesgo heteronormativo por parte de las ciencias sociales. En contraposición, el autor pone de relieve la relevancia del movimiento para dar cuenta, por ejemplo, de su centralidad en la reelaboración de las normas sexuales que rigen el espacio público democrático de la ciudad; cabría agregar: en la construcción de un espacio público *verdaderamente* democrático, tarea todavía inconclusa y no precisamente por razones adjudicables al movimiento. Paralelamente, da cuenta de los procesos de invisibilización que han experimentado sus integrantes; invisibilización que bien puede interpretarse como *negación*. Al igual que en el capítulo anterior, aquí también el autor nos señala la relevancia de reconocer y situar marcas y espacios, propios, colectivos, comunes, para dar cuenta de otras existencias, distintas a las consideradas como hegemónicas en clave heterosexual.

La noción de lo colectivo nos reenvía al tercer aporte, en esta ocasión a cargo de Valeria Berros. La autora articula una colaboración que nos invita a reflexionar sobre el derecho a un ambiente sano y las normas y estructuras jurídicas heredadas, más aún considerando el rol de la ciudad de Santa Fe en los procesos de elaboración de las Cartas magnas de 1853 y 1994. En un trabajo que remite también a la relación entre escalas, la autora se pregunta sobre cómo vinculamos las reivindicaciones emergentes con la preservación de los derechos ambientales en un contexto donde el cambio climático y sus consecuencias son cada vez más visibles. Tensiones y reflexiones ineludibles para una ciudad que se ha construido en relación —y en ocasiones a espaldas de— con los ríos y lagunas que surcan su paisaje.

Por su parte, los dilemas del desarrollo, noción que todavía se resiste a ser abordada a partir de los nuevos sentidos construidos desde las ciencias sociales, es parte de las argumentaciones que despliegan Javier Gómez y Gustavo Peretti, en nuestra cuarta colaboración; Estefanía Szupiany y Martín Seval, en la quinta, e Ignacio Trucco y Hernán A. Roitbarg, en la sexta.

En lo que respecta al trabajo de Javier Gómez y Gustavo Peretti, los investigadores realizan un análisis que cruza dos variables: las dinámicas poblacionales de nuestra ciudad, con especial atención a su desarrollo a lo largo de los siglos XX y XXI, y las dinámicas urbanísticas, desde una perspectiva de largo plazo que inclusive se remonta a la fundación del propio núcleo urbano. Al restituir la historicidad de los procesos poblacionales —así como del propio crecimiento urbano— logran construir la imagen de una ciudad dinámica, cuyo desarrollo en ambas dimensiones estuvo atravesado por procesos que la propia ciudad no controlaba —por caso, los modelos de desarrollo, o los procesos migratorios— y que incidieron directamente en la definición del perfil de la ciudad que hoy habitamos. En diálogo con lo que planteábamos anteriormente, dan cuenta de que nuestra ciudad es un nodo que condensa tensiones y procesos que operan multiescalarmente. En términos poblacionales se destaca en este último tiempo lo que los investigadores denominan como «envejecimiento y feminización de la población de la capital». Por su parte, y en relación con el núcleo urbano, los investigadores concluyen que nuestra ciudad ha adquirido actualmente «escala metropolitana» lo que da cuenta de la diversidad y complejidad de los procesos urbanos que coexisten en este espacio.

La problemática de la metropolización de Santa Fe es precisamente el eje de la colaboración a cargo de Estefanía Szupiany y Martín Seval. En su trabajo describen este proceso desde una perspectiva histórica, pero posicionándose firmemente en el análisis de la situación actual, en especial en relación con el desarrollo de los corredores metropolitanos (CM). Llegados a este punto no podemos menos que aclarar, en sintonía con lo que hacen los propios autores, que en los estudios sobre el tema se establece una diferenciación clave entre: 1. el Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF), que involucra las relaciones físico-territoriales, poblacionales, económicas y sociales entre Santa Fe y las localidades cercanas (Recreo y Monte Vera, al norte; San José del Rincón y Arroyo Leyes, al este; Santo Tomé y Sauce Viejo, hacia el sur) y 2. el Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF), de mayor alcance que involucra las interacciones «económicas, sociales y funcionales del AGSF» con localidades con las que no necesariamente guarda contigüidad espacial, incluyendo las áreas rurales. El AMSF cuenta con una formalización institucional —el Ente de Coordinación

del Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM)— integrado actualmente por 25 localidades y constituye también un objeto de especial atención por parte de Estefanía Szupiany y Martín Seval. En definitiva, entre los múltiples aportes que brinda su contribución no podemos dejar de mencionar que logran dar cuenta de cómo un núcleo urbano «compacto, centralizado y delimitado» ha evolucionado «hacia nuevas formas de organización socioespacial».

En esta línea, los corredores metropolitanos —en tanto ejes que traducen cierto ordenamiento del espacio y de la producción económica en relación con dinámicas multiescalares— nos llevan al sexto trabajo de este volumen, a cargo de Ignacio Trucco y Hernán A. Roitbarg. Desde una conceptualización diferente, lo que los autores trabajan son los rasgos económicos principales de la ciudad de Santa Fe, pero en el marco de lo que definen como Área Económica Local, un espacio marcado por la presencia de dos grandes núcleos urbanos (Santa Fe y Paraná) y una miríada de 41 localidades con las cuales se articulan en una densa red de relaciones productivas. En definitiva, emprenden la tarea de dar cuenta de cómo se integra y proyecta la ciudad en un espacio económico más amplio que la atraviesa y a la cual ella misma da forma. En una segunda instancia también se detienen en un análisis pormenorizado de los principales sectores económicos que se desarrollan en el área, así como las influencias entre sectores en el marco de los diversos encadenamientos productivos que se desarrollan en Santa Fe.

La ciudad como parte de espacios de mayor envergadura también se advina como eje en el siguiente aporte, a cargo de Tamara Beltramino, pero ahora en otra clave: las relaciones con el ambiente natural y, en especial, con la problemática de las inundaciones, tan presente en la memoria de todos los santafesinos. La autora recupera los significados del proceso de problematización pública de las inundaciones que se produce luego de los desastres hídricos de los años 2003 y 2007. De esta manera recupera no solo estos eventos sino, principalmente, cómo y a partir de qué premisas se han desarrollado las políticas públicas municipales desde entonces y en relación con la gestión de riesgos como paradigma. El aporte es fundamental para dar cuenta de los desafíos que enfrenta la ciudad ante el cambio climático y la multiplicación de amenazas que dan cuenta de su vulnerabilidad.

Finalmente, la octava colaboración está a cargo de Anahí Acebal. Este capítulo recupera parte de las discusiones que se delinean en los aportes anteriores, con los que dialoga en buena medida. La autora sitúa y desarrolla las grandes obras de infraestructura planificadas, en principio, para un futuro próximo, tales como la conexión vial Santa Fe–Paraná y la relocalización del Puerto de Santa Fe. Retoma así la problemática del desarrollo en un contexto

histórico particular signado por el *extractivismo*, lo cual vuelve a poner en discusión la problemática de la multiescalaridad para abordar a nuestra ciudad. Por otro lado, da cuenta de cómo los pobladores de los barrios ribereños afectados —Colastiné Sur, Alto Verde–La Boca y La Vuelta del Paraguay— se han organizado para resistir el avance de estas obras que ponen en riesgo sus condiciones materiales de existencia. Las disputas en el espacio público nos vinculan aquí con los primeros capítulos del libro, más aún cuando consideramos que estos barrios —y sus pobladores— han sido históricamente invisibilizados por las autoridades municipales. Finalmente, el capítulo pone en primer plano que existen otras formas posibles de convivencia con el río, tal como lo han demostrado estos mismos pobladores desde hace décadas, lo cual no implica que no luchen porque el Estado municipal construya y provea las infraestructuras mínimas necesarias para la vida, tales como caminos, agua potable y red eléctrica, entre otras.

En definitiva, los capítulos constituyen una invitación a conocer y reflexionar sobre nuestra ciudad, su pasado, sus problemas presentes y los desafíos que nos esperan en los próximos años. Una ciudad que ha crecido, que ha multiplicado sus relaciones con localidades próximas y distantes, en el marco de la definición de ejes de relacionamiento este–oeste y norte–sur que la vuelven a reposicionar, una vez más, como núcleo de comunicaciones y de relaciones comerciales intrarregionales. La marca genética parece acompañar a Santa Fe, más allá de los cambios en los modelos de desarrollo —o precisamente a causa de ellos—. Esperamos que disfruten su lectura tanto como lo hicimos nosotros al proponer este camino.



# 1. **Las memorias del terrorismo de Estado en clave regional**

María Virginia Pisarello

Santa Fe es una pieza clave del entramado nacional, como lo revelan sus 450 años de historia. En esta localidad se anudan la historia, la memoria y el olvido en una clave singular, puesto que aquí se encontraron actores que construyeron proyectos colectivos de vasto alcance, algunos de los cuales fueron ferozmente reprimidos.

Santa Fe fue uno de los epicentros del movimiento estudiantil y obrero que desafió a la dictadura de Onganía–Levingston–Lanusse (1966–1973) y a su homóloga posterior. La ciudad fue el lugar de origen de uno de los núcleos fundacionales de Montoneros y cumplió un rol central dentro de la articulación nacional de ese y otros movimientos que sostuvieron proyectos político–sociales radicales. Del mismo modo, fue uno de los espacios donde se desplegaron las apuestas del catolicismo posconciliar, que incluyeron la conformación de un activo grupo de sacerdotes que integraron el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. No obstante, también fue la piedra angular sobre la cual se asentó el circuito represivo del centro–norte santafesino durante la última dictadura cívico–militar (1976–1983).

La sistematización de la violencia paraestatal y estatal se reflejó en la construcción de un circuito represivo en la capital provincial antes del golpe de Estado de 1976, tal como lo revelan las indagaciones desarrolladas por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) – Delegación Santa Fe, las investigaciones desarrolladas en el marco de los Juicios por Crímenes de Lesa Humanidad y los estudios de historia reciente (Alonso, 2022), como también las producciones de memoria realizadas por distintos sectores del movimiento por los derechos humanos de la localidad. Ellos

demuestran que hubo significativas continuidades en materia represiva entre el gobierno peronista de 1973–1976 y la última dictadura que se exacerbó tras la declaración del estado de sitio en 1974 (Franco, 2012).<sup>1</sup> Este hecho y la masacre de Ezeiza (1973), que lo precedió, posibilitaron que las cárceles se abarrotaran de presos políticos durante un gobierno electo democráticamente.<sup>2</sup>

Atento a ello, en este capítulo reflexionamos sobre los derroteros de las memorias sociales santafesinas a 40 años de la recuperación de la democracia, para lo cual apelamos a fuentes orales (entrevistas que hemos realizado) y también a fuentes escritas que se encuentran en distintos repositorios de la región, entre los cuales se destaca el Archivo de la Memoria de la Provincia de Santa Fe. El artículo se divide en tres partes y una conclusión. En la primera caracterizamos a los sobrevivientes santafesinos en clave de memorias e identidades; en la segunda nos sumergimos en las memorias en disputa a propósito del arzobispo Vicente Zazpe; y en la tercera abordamos las prácticas de territorialización de la memoria en la localidad de Santa Fe.

#### **LOS SOBREVIVIENTES. IDENTIDADES Y MEMORIAS COMPARTIDAS**

Apenas recuperada la democracia, en 1983, la figura de las víctimas del terrorismo de Estado fue eclipsada por la del desaparecido, que se transformó en el ícono para abordar lo ocurrido en nuestro país. Luego ingresaron en la esfera pública las voces de los sobrevivientes, entre los que se contaban ex detenidos–desaparecidos y presos políticos. Fueron ellos quienes pronto denunciaron en el país y en el extranjero los crímenes de la última dictadura cívico–militar. En Santa Fe sus voces se alzaron tempranamente, durante la dictadura y decididamente en el contexto de elaboración del informe de la CONADEP – Delegación Santa Fe, en 1984. Los sobrevivientes resistieron la dictadura desde distintos espacios y denunciaron desde un comienzo las aberraciones del terrorismo de Estado; sin embargo, recién con el cambio

1. Esto queda de manifiesto en el «Mapa de la memoria» elaborado en el marco del Programa Nacional «Mapa Educativo». Disponible en: <http://www.mapaeducativo.edu.ar/Atlas/Mapas-de-la-memoria>

2. Entre 1973 y 1974 la contienda intraperonista se dirimió en diversas provincias a través de las intervenciones federales. De este modo, «se utilizó un medio legal para llevar adelante una purga ideológica, disciplinar a las fuerzas partidarias y desmovilizar a los actores sociales que perturbaban el orden deseado» (Servetto, 2010:220–221).

de milenio se reivindicaron socialmente sus experiencias de cárcel y exilio (Jensen y Lastra, 2016).

Los sobrevivientes del terrorismo de Estado se presentan a sí mismos como miembros de una generación, y por ese motivo relatan sus historias de vida apelando a términos donde se fusionan lo público y lo privado.<sup>3</sup> En sus testimonios se entrecruzan las experiencias que atravesaron en el campo de la política y de los movimientos sociales con las cuestiones relativas a su vida doméstica. Los nacimientos y los decesos que se produjeron en sus familias de origen se insertan en un discurso donde las acciones colectivas y las coyunturas nacionales marcan el compás. Forman parte de una generación signada por la búsqueda del «hombre nuevo» que implicó la activa militancia política de sus participantes, lo que también conllevó la asunción de un compromiso revolucionario que condicionó la supervivencia de cada uno de ellos durante la última dictadura cívico-militar.

El hombre nuevo era considerado un artífice de una nueva cultura, ejemplo de una nueva sensibilidad y de nuevas alternativas de vida. Se trataba de una figura nómada e idealista, rebelde, que desafiaba la dominación por diversos medios, entre ellos, la lucha armada. Joven por definición, el hombre nuevo era un arquetipo que se asentaba en la ingenuidad y en el romanticismo. Para él, la empatía con el oprimido era la condición de posibilidad para llevar adelante la revolución social.

Por otra parte, los sobrevivientes santafesinos usualmente participaron del entramado católico convencional y también del nudo de relaciones tejidas al calor del Concilio Vaticano II. Sus vivencias los distanciaron de la faz institucional y conservadora de la iglesia católica, sin por ello obtener los vínculos trabados por ellos y sus familias con sacerdotes y obispos «tradicionales». Una significativa parte de los sobrevivientes santafesinos abrazaron la fe católica en su niñez y reforzaron este compromiso a través del trabajo barrial desarrollado junto a los sacerdotes que laxamente podríamos encuadrar dentro del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo.<sup>4</sup> En efecto, en Santa Fe

3. Realizamos tres decenas de entrevistas a sobrevivientes santafesinos/as entre 2004 y 2009 con motivo de distintos trabajos de investigación entonces en curso.

4. Este movimiento hechó raíces profundas en la cabecera provincial, donde se destacaron los entonces sacerdotes Carlos Aguirre, José Serra —creador de la Casa del Estudiante Obrero—, Antonio Osvaldo Catena y también Alberto Haquim, y otros aledaños entre los que se encontraba el sacerdote Ernesto Leyendecker, quien dirigía el Colegio Mayor Universitario. Acorde con el clima de época, dos de ellos —Serra y Haquim— dejaron los hábitos y formaron familia.

el ideal del «hombre nuevo» se expandió como un reguero de pólvora hacia finales de la década del sesenta, en consonancia con el desarrollo de distintos espacios de sociabilidad del catolicismo postconciliar en la región, entre los cuales se encuentra el icónico Movimiento de Juventudes coordinado por Alberto Haquim, quien por entonces era sacerdote e integraba el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. En estos años proliferaron grupos juveniles católicos que se hicieron eco de la figura arquetípica de la militancia revolucionaria de la época, cuyo principal exponente era el Che Guevara, guerrillero argentino asesinado en Bolivia en 1967.<sup>5</sup>

En el caso de la ciudad de Santa Fe, buena parte de los militantes del núcleo inicial de Montoneros venía de familias de clase media cristiana y habían transcurrido su formación educativa en colegios católicos (Noguera y Tell, 2022). No obstante, entre los sobrevivientes santafesinos encontramos profundas referencias a la formación de cuadros de militancia en las escuelas públicas de la ciudad. Al respecto, una nota particular merecen el Colegio Nacional Simón de Iriondo, la Escuela Comercial Domingo Silva (y su homóloga de la vecina ciudad de Santo Tomé) y la Escuela Industrial Superior, dependiente de la Universidad Nacional del Litoral. Estos espacios fueron semilleros de militantes, del mismo modo que lo fueron distintos espacios de sociabilidad barrial de las clases populares. En este sentido, desempeñaron un rol singular las barriadas de Barranquitas, Villa del Parque y Santa Rosa de Lima de la capital provincial, puesto que allí tuvo un claro anclaje la organización político-militar Montoneros. Un ejemplo paradigmático de ello son las historias de vida de Luis Ismael Silva y de Nilda Elías de Silva, dos víctimas del terrorismo de Estado que eran oriundas de Santa Rosa, donde comenzaron su militancia social, de la mano de la acción pastoral.<sup>6</sup>

5. El término «hombre nuevo» presenta la reestructuración completa de la vida cotidiana como una condición necesaria para la reestructuración del hombre mismo. Este concepto caló hondo en la Unión Soviética entre las décadas del 20 y del 40, tuvo su influjo en la China socialista y alcanzó un estatuto propio en América Latina durante las décadas del 60 y del 70. En este escenario, el Che Guevara —quien utilizó explícitamente el término en sus memorables cartas— encarnó simbólicamente esta entidad.

6. En Santa Rosa de Lima hay una calle que lleva los nombres de Nilda Elías de Silva y de Luis Silva, como también baldosas de la memoria que los recuerdan. Para ampliar se sugiere visitar los siguientes sitios: <http://www.desaparecidos.org/arg/victimas/s/silval/> y [https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/el-relato-de-una-hija-de-desaparecidos-03242018\\_SJLi6su3vm](https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/el-relato-de-una-hija-de-desaparecidos-03242018_SJLi6su3vm)

## LAS MEMORIAS EN DISPUTA EN EL ESCENARIO SANTAFESINO. EL CASO DEL ARZOBISPO ZAZPE

Las historias de vida de los sobrevivientes de la ciudad de Santa Fe y de localidades aledañas revelan el pasaje de la militancia católica y estudiantil hacia espacios encuadrados dentro de la amplia esfera de las organizaciones político-militares. En esta encrucijada se galvanizaron sus identidades de militancia individuales y colectivas, que en la memoria colectiva de la región aparecen vinculadas a personalidades locales aparentemente progresistas, entre las cuales habitualmente se ubica al entonces arzobispo de la diócesis de Santa Fe (1968-1984), Vicente Faustino Zazpe, quien previamente se había desempeñado como obispo de la diócesis de Rafaela (1961-1968).

En un contexto signado por la represión y la censura, sus homilías —que eran transmitidas por radio y a menudo reproducidas en periódicos regionales— llegaban a un público muy amplio del centro-norte provincial. Fue una de las pocas figuras autorizadas a realizar visitas periódicas al penal de Coronda, y como resultado de ello fortaleció sus vínculos con los presos políticos y sus familiares. Sin embargo, su compromiso humanitario no involucró el cuestionamiento de la dictadura cívico-militar ni de la jerarquía eclesial. Mientras se encontraba en funciones persiguió las distintas ramificaciones del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo de su diócesis, a la vez que tuvo la amplitud necesaria para diligenciar distintos trámites orientados a la salvaguarda de desaparecidos y presos políticos de la región. En una ocasión fue arrestado junto a Pérez Esquivel<sup>7</sup> en 1976, en el marco de una reunión de pastoral latinoamericana realizada en Ecuador, y ello dejó una marca en la memoria colectiva santafesina que también insinúa que fue asesinado en 1984

7. Fue un obispo con un carisma singular. Sus homilías se difundían por radio y eran publicadas en periódicos de la región y de localidades de Buenos Aires. Por ejemplo, durante la dictadura, la prensa de Junín reproducía intervenciones de Zazpe a raíz de distintas cuestiones sociales y religiosas de la época. Se desempeñó dentro de la Conferencia Episcopal Argentina, de la que fue vicepresidente en varios períodos (1973-1983) por el voto de sus pares. Representó a dicha Conferencia en dos sínodos de obispos convocados por Pablo VI en Roma (1971 y 1974), en la mítica II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano que se realizó en Medellín en 1968, y en la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano en Puebla, México (1979). Integró también numerosas comisiones del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). En 1976, en el marco de una reunión de pastoral latinoamericana en Riobamba (Ecuador), fue arrestado junto a 17 obispos y 38 personas más, entre las que se encontraba el Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel. Se los acusaba de marxistas y de participar en una conspiración para derrocar las dictaduras de América Latina (Actis Bru, 1984).

por aquellos que deseaban conservar el statu quo dentro de la grey católica. Estos rumores no son válidos per se, pero contribuyen a explicar la popularidad de la cual sigue gozando el difunto arzobispo dentro de distintos sectores.

En esta clave es necesario leer una carta escrita fechada el 20 de julio de 1977 en Roma, donde un sacerdote exiliado le agradece sus atenciones mientras estuvo detenido en el país, a la vez que denuncia: «Monseñor hay cristianos que son torturadores (conocí a cursillistas que lo eran) y los vi comulgar del mismo Cristo que comulgamos Ud. y yo. Porqué no se habla con más claridad y valentía sobre todas esas cosas».<sup>8</sup>

Las prácticas de delación y tortura permearon la ecúmene católica durante la última dictadura cívico-militar, lo cual sigue despertando susceptibilidades y sospechas hasta el presente.<sup>9</sup> En esta misiva el sacerdote exiliado expone con crudeza las penurias atravesadas junto a otros clérigos durante su detención en un penal santafesino —que inferimos se trata de la unidad carcelaria ubicada en Coronda— y en otro penal platense, que sin lugar a dudas es la Unidad 9, puesto que frecuentemente fueron trasladados allí los presos políticos que estaban alojados en la mencionada localidad santafesina (otros destinos de la época fueron la cárcel de Caseros (en Buenos Aires), la de Córdoba y la de Resistencia).<sup>10</sup> Se trata de un testimonio que contiene diversas denuncias con nombres y apellidos hacia la jerarquía religiosa, donde se revelan los modos en los cuales se articuló y se vivió la represión en ciudades pequeñas y medianas de la Argentina.

8. Archivo del Arzobispado de Santa Fe, Caja N° 23.

9. Ejemplo de ello fue la álgida disputa que se suscitó en la opinión pública argentina en marzo de 2013 con motivo de la elección del obispo argentino Jorge Bergoglio como Sumo Pontífice. En ese momento, Horacio Verbisky denunció desde el matutino *Página 12* la responsabilidad del Papa Francisco en las desapariciones y torturas sufridas por Orlando Yorio y Francisco Jalics durante la última dictadura cívico-militar. Algunas referencias sobre el tema: Verbisky, Horacio, Cambio de piel, domingo 17 de marzo de 2013, diario *Página 12*. Buenos Aires. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-215961-2013-03-17.html>; Verbisky, Horacio, Las dos caras del Papa, 21 de enero de 2018. *El cohete a la luna*. <https://www.elcohetelaluna.com/las-dos-caras-del-papa/>

10. El crítico documento exalta las ambigüedades de una Iglesia Católica, que apoyó institucionalmente a la dictadura cívico-militar mientras que entre sus filas hubo miles de represaliados, tanto entre los feligreses como entre los miembros de los claustros y de la jerarquía eclesial (Donatello, 2010). La actividad de las redes institucionales de la Iglesia Católica estuvo signada por las mismas contradicciones que revela el Archivo Epistolar de Zazpe. Allí, junto a las salutations de rigor de la alta cúpula militar y las homilias recordando a los caídos en combate (durante la «lucha antisubversiva»), se multiplican los pedidos de auxilio de los familiares de los perseguidos y las notas de agradecimiento por lo obrado a favor de la liberación de los presos políticos.

Como vimos, en Santa Fe no existe una versión canónica de la memoria de lo ocurrido durante la última dictadura cívico-militar, y claramente no debería existir. En su lugar, encontramos «memorias sueltas» que eventualmente se entrelazan para dar lugar a eso que Stern denomina «memorias emblemáticas», que a su vez cimentan lo que conocemos como memoria colectiva. En efecto, es la relación que se da y no se da entre la memoria suelta y la memoria emblemática lo que va definiendo una memoria colectiva (Stern, 2000).

#### **EL PROCESO DE TERRITORIALIZACIÓN DE LA MEMORIA EN EL ESCENARIO LOCAL**

La apropiación y resignificación del pasado genocida como parte de la historia nacional sigue siendo una deuda pendiente en la Argentina democrática. En este sentido, la apertura de los juicios abrió nuevos cauces para conocer lo sucedido. Los juicios orales que se desarrollan desde 2009 ante el Tribunal Oral Federal de la ciudad de Santa Fe revelaron que hubo decenas de centros clandestinos de detención (en adelante CCD) en el centro-norte santafesino, los que formaron parte de la red de más de 800 que funcionaron en la Argentina entre 1975 y 1983. De este conjunto, solo una parte ha sido identificada y señalizada, y hasta el momento la justicia no ha determinado con certeza dónde estuvo emplazada la red de «casitas» que operaron como CCD en las inmediaciones de esta cabecera provincial. Entre ellos se encuentra el local de la Unión de Docentes Argentinos (UDA), que funcionó como CCD, al igual que otras dependencias de la policía federal y provincial que se encuentran emplazadas dentro del microcentro santafesino.

Las políticas de memoria sostenidas desde el municipio, la provincia y la Nación han encauzado un proceso de territorialización de la memoria impulsado por los organismos de derechos humanos de la región. Este devenir ha sido sinuoso a escala nacional (Besse y Escolar, 2019; Da Silva Catela, 2014, Garbero, 2019), y la capital de la provincia de Santa Fe no escapa a esa regla. Las memorias sociales tienen tiempos propios, signados por el contexto en el cual se enuncian, dado que los marcos de lo decible y lo indecible se transforman con el correr del tiempo. La llegada de nuevas generaciones permite resignificar el pasado e inclusive iluminar algunos de sus puntos ciegos, puesto que la generación que sobrevivió a hechos traumáticos no se pregunta por las mismas cosas que sus hijos y sus nietos.

La señalización de ex CCD, así como la colocación de placas y la erección de monumentos en memoria de los desaparecidos han territorializado una



#### «Baldosas por la memoria Santa Fe»

<https://www.facebook.com/people/Baldosas-por-la-Memoria-Santa-Fe/100083732103640/>

memoria que no solo nos remite al terrorismo de Estado, sino también al período de movilización social que lo precedió. En este sentido, es de destacar que una de las emblemáticas baldosas de la memoria de la ciudad de Santa Fe —que está ubicada en el cruce de las calles Ituzaingó y Las Heras— siempre se encuentra tapada con pintura, intervenida, silenciada. En este mismo contexto, los organismos de derechos humanos no han conseguido colocar una baldosa de la memoria en calle Castelli 4531, sitio donde se perpetró un operativo militar que culminó con una masacre y la apropiación de una niña, que recuperó su identidad en 1998.<sup>11</sup>

En Santa Fe, el proyecto «Baldosas por la Memoria» se lleva adelante desde el Foro Contra la Impunidad y por la Justicia de Santa Fe, que ya lleva instaladas decenas de baldosas en sitios clave de la represión y en espacios simbólicos de importancia para los/as desaparecidos/as de la localidad. El Foro es un actor colectivo que reúne los atributos de los «emprendedores de la memoria», los cuales son los sujetos activos que trabajan en pos de la transmisión de la memoria. Con los ojos en el futuro, estos emprendedores aseguran la transmisión intergeneracional de una memoria en clave local y

11. La niña apropiada es Paula Cortassa Zapata, quien pasó dos meses en un CCD junto a su padre —quien hoy está desaparecido— y luego fue entregada en adopción a un matrimonio que la adoptó de buena fe y la llamó María Carolina Gullane. En su historia de vida intervino un juez —ahora condenado— que obró para sustraer la identidad a la menor. Para consultar el expediente relativo a este caso: <http://www.patriciaisasa.com.ar/spip.php?article194>



---

**Frente del Espacio para la Memoria Ex Comisaría Cuarta de Santa Fe**, ubicada en Tucumán 3595 (esquina Dr. Zavalla) de la ciudad de Santa Fe.

<https://www.comisionporlamemoria.org/sitiosdememoria/ficha/espacio-para-la-memoria-ex-comisaria-4ta-de-santa-fe/>

regional. Como fruto de su labor, el 16 de septiembre de 2021, en el marco del aniversario de la Noche de los Lápices, se descubrieron 17 baldosas en la vereda de la calle Junín 2750 para honrar la memoria de cada estudiante de la Escuela Industrial Superior asesinado/a o detenido/a-desaparecido/a por el terrorismo de Estado. Al año siguiente, en 2022, con motivo de la misma efeméride, se instalaron 14 baldosas en la Escuela Normal General San Martín, de calle Saavedra 1751, para recordar a sus estudiantes desaparecidos/as.<sup>12</sup>

Desde la recuperación de la democracia se han realizado distintas marcas o señalizaciones mediante placas, murales, memoriales y monumentos. Como vimos, hay calles y escuelas que llevan el nombre de desaparecidos/as de la ciudad y también carteles que indican lugares clave de la represión. Estas marcas territoriales abarcan «espacios materiales que, por la acción de grupos

12. En realidad son 17 los/as estudiantes desaparecidos/as, pero tres de ellos ya cuentan con baldosas que los reconocen en otros puntos de la ciudad.

humanos y por la reiteración de rituales conmemorativos en ellos, se convierten en vehículos para la memoria» (Jelin y Langland, 2003:11). Y dentro de esta cartografía se inscriben los sitios, aquellos lugares que funcionaron como CCD o donde sucedieron hechos emblemáticos vinculados al accionar del terrorismo de Estado hasta el 10 de diciembre de 1983. Asimismo, se inscriben los espacios que son ámbitos destinados a la promoción y al fortalecimiento del trabajo con los derechos humanos.

El avance en la colocación de placas, baldosas y la demarcación de CCD nos recuerda que el pasado es parte de la compleja trama del tiempo presente. En Santa Fe, un caso paradigmático es el edificio de la ex Comisaría Cuarta, que en 2019 se convirtió en el primer Espacio de Memoria de la cabecera provincial. Como institución del Estado, ocupa un lugar central en la visibilización, construcción y transmisión de la memoria oficial sobre el pasado reciente y las violaciones a los derechos humanos y lleva adelante propuestas pedagógicas, de apoyatura a las causas por crímenes de lesa humanidad y proyectos que atañen a las violaciones de derechos humanos actuales.

«La Cuarta» funcionó como CCD entre 1975 y 1977 y fue uno de los engranajes fundamentales de la estructura represiva desplegada en la provincia. Los testimonios de sobrevivientes y familiares determinaron que por allí pasaron alrededor de 250 hombres y mujeres en condición de detenidos-desaparecidos durante la última dictadura cívico-militar. De ellos, cinco continúan desaparecidos, entre los cuales se encuentra el caso paradigmático de Alicia López, una profesora de Letras que es activamente recordada. La Escuela de Enseñanza Media para Adultos 1328 de la ciudad de Santa Fe lleva su nombre desde 2015 por votación de la comunidad educativa.

En este lugar se hibridan diferentes lugares y tiempos, al punto de que se trata de «un espacio sobredeterminado donde conviven el antes, el durante y el después de un sitio que fue, simultáneamente, comisaría y centro de detención clandestino, y ahora, el primer Espacio de Memoria de la ciudad de Santa Fe» (Acosta, 2023). De hecho, una vez finalizada su etapa como CCD, el edificio continuó operando como dependencia policial para la sociedad santafesina.

Desde 2007, los organismos de derechos humanos regionales y el gobierno provincial comenzaron una labor conjunta que se materializó en la mencionada señalización de «la Cuarta» como espacio de memoria y en la ley provincial 13528, aprobada en 2016, que estableció la creación de los espacios de memoria Servicio de informaciones de Rosario y Comisaría Cuarta de Santa Fe. En marzo de 2019 la seccional policial fue reubicada y el edificio desalojado, el cual pasó de la órbita del Ministerio de Seguridad a la de la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia, dependiente del Ministerio



---

**Descubrimiento de baldosas por la memoria en la puerta de la Escuela Industrial Superior**, 16 de septiembre de 2022, en homenaje a los/as 17 estudiantes asesinados/as y detenidos/as–desaparecidos/as de la institución.

<https://adul.org.ar/imagenes-del-homenaje-a-ex-alumnxs-de-la-escuela-industrial-superior-victimas-del-terrorismo-de-estado/>

de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos. Desde entonces, en este Espacio para la memoria funciona el Archivo Provincial de la Memoria de Santa Fe.

De este modo se conforma el mapa de la memoria local, donde conviven diversas temporalidades y memorias que —por definición— se encuentran en conflicto. En Argentina, y en Santa Fe en particular, la preocupación por los legados y por la transmisión a las nuevas generaciones tiene connotaciones propias que atienden a la necesidad de visibilizar lo sucedido para generar en la población una conciencia histórica vinculada al «Nunca Más». Las señalizaciones de la ciudad cobran sentido en un escenario regional signado por políticas de memoria, verdad y justicia, que se han encarnado en el calendario nacional y escolar y en la problematización del terrorismo de Estado como contenido curricular (Jelin y Lorenz, 2004).

## CONCLUSIONES

La memoria y el olvido constituyen una díada inescindible que ha cobrado dimensiones trágicas en la modernidad, cuando es el Estado quien dictamina qué se debe recordar y qué olvidar y cómo hacerlo. Ahora bien, en la arena social también confluyen otros actores, entre los que se cuentan los emprendedores de memoria. Como señala Badano, el trabajar con las memorias es una práctica artesanal que requiere de actores, iniciativas, proyectos y toma de decisiones acerca de aquello que puede ser registrado de ese pasado «de acuerdo con los destinatarios y destinatarias y contextos situados donde se realiza» (Badano, 2018:22).

La última dictadura cívico-militar sigue modelando las identidades colectivas y las memorias compartidas por los santafesinos, y por ese motivo a lo largo de estas páginas indagamos sobre la lesa humanidad, la humanidad dañada, en clave de memoria, verdad y justicia. La labor de decidir qué recordar y cómo hacerlo supone dar batalla y disputar los sentidos del pasado, como lo han hecho los organismos de derechos humanos de Santa Fe. Su «porfiada» memoria ha asegurado la construcción de un mapa de la memoria denso, que exhibe múltiples señalizaciones en el microcentro y otras en la periferia. Fueron ellos quienes tempranamente denunciaron que hubo una vigorosa «comunidad informativa»<sup>13</sup> en el territorio provincial que se sostuvo durante décadas sobre la base de prácticas de delación y denuncia (García, 2016).<sup>14</sup> Los resabios de esta comunidad están vigentes, como también otras construcciones de memoria que analizamos en este trabajo. Finalmente, es en las calles donde la memoria se hace territorio y deja huellas que conectan el presente, el pasado y el futuro en un *continuum* promisorio.

13. «Comunidad informativa» es el eufemismo con el cual se autodenominaban las labores de inteligencia mancomunadas entre las distintas fuerzas. Hemos consultado algunos de sus legajos en el Archivo Provincial de la Memoria.

14. Las tres Fuerzas Armadas contaron con agentes civiles de inteligencia que poseían nombres operativos, recibos de sueldo, obra social y jubilación de la cual gozan actualmente. Además, las policías provincial y federal, la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) nacional (que organizó en la provincia la Dirección General de Informaciones en los altos de la Casa de Gobierno) contaban con el personal de nómina y con el otro, el informante «fuera de presupuesto» pero con recompensa. Por consiguiente, el cuerpo de personal civil de inteligencia estaba compuesto por civiles, expolicías, exmilitares, funcionarios comunales o educativos, vecinos, militantes infiltrados y agentes de la inteligencia militar que se formaron para el seguimiento, el control y la investigación de organizaciones sociales, sindicales, religiosas y políticas, y de los actores sociales considerados «subversivos».

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Acosta, Fiorella (2023).** La «comisaría cuarta» como espacio concentracionario en las memorias de las y los sobrevivientes. Artículo presentado en el Encuentro de Jóvenes Investigadores. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/7022/SO12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- **Alonso, Luciano (2022).** *Que digan dónde están. Una historia de los derechos humanos en Argentina.* Prometeo.
- **Badano, María del Rosario (Comp.) (2018).** *Educación y derechos humanos en Argentina. Apuestas y propuestas de transmisión y enseñanza.* Editorial UADER.
- **Besse, Juan y Escolar, Cora (Eds.) (2019).** *Políticas y lugares de la memoria. Figuras epistémicas, escrituras, inscripciones sobre el terrorismo de Estado en Argentina.* Miño y Dávila Editores.
- **Da Silva Catela, L. (2014).** Lo que merece ser recordado. Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria; Instituto de Desarrollo Económico y Social. *Clepsidra*, 1; 2(7-2014), 28-47. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/clepsidra/article/view/Da%20Silva%20Catela>
- **Donatello, Luis Miguel (2010).** *Catolicismo y Montoneros. Religión, política y desencanto.* Ediciones Manantial.
- **Jensen, Silvina Inés y Lastra, María Soledad (2016).** Formas de exilio y prácticas represivas en la Argentina reciente (1974-1985). En Águila, Gabriela; Scatizza, Pablo y Garaño, Santiago (Coords.). *Violencias de Estado. Formas y dinámicas represivas en la historia reciente argentina: nuevos abordajes a 40 años del Golpe de Estado.* Editorial de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/63>
- **Franco, Marina (2012).** *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y «subversión», 1973-1976.* Fondo de Cultura Económica.
- **Garbero, Vanesa (2019).** Las políticas de la memoria en un ex centro clandestino de detención, tortura y exterminio: el caso del Espacio para la Memoria, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos Campo de la Ribera (Córdoba, Argentina). *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos.* <https://repositorio.upc.edu.ar/handle/123456789/203>
- **García, Natalia (2017).** *La educación clandestina: espiar, colaborar y depurar (Santa Fe, 1966-1982).* Prohistoria.
- **Jelin, Elizabeth y Langland, Victoria (Comps.) (2003).** *Monumentos, memorias y marcas territoriales.* Siglo XXI de España Editores/Siglo XXI de Argentina Editores.
- **Jelin, Elizabeth y Lorenz, Federico Guillermo (Comps.) (2004).** *Educación y Memoria: la escuela elabora el pasado.* Siglo XXI de España Editores.
- **Noguera, Ana y Tell, María Gracia (2021).** Las Montoneras originarias. Algunas notas sobre los vínculos entre Córdoba y Santa Fe (1968-1972). *Estudios Digital*, (47). <https://doi.org/10.31050/re.vi47.35962>
- **Servetto, Alicia (2010).** 73/76: el gobierno peronista contra las «provincias montoneras». Siglo XXI Editores.
- **Stern, Steve (2000).** De la memoria suelta a la memoria emblemática: hacia el recordar y el olvidar como proceso histórico (Chile, 1973-1998). En Garcés, Mario et al. (Eds.). *Memoria para un nuevo siglo: Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX.* LOM.



## 2. **Orgullo en lucha**

Notas para una historia  
del movimiento de diversidad  
sexual y de género en Santa Fe

Emma Theumer

*A la memoria de Alejandra Ironici*

La historia del movimiento de diversidad sexual y de género en Santa Fe ocupa, al menos, una doble marginalidad en la historia santafesina. En primer lugar, los actores sociohistóricos que traccionaron diferentes protestas sexuales a menudo fueron incomprendidos, cuando no subestimados. Sus demandas las más de las veces fueron consideradas «problemas menores» por movimientos de luchas sociales emparentados en el arco de los derechos humanos. En segundo lugar, este prejuicio de sesgo heteronormativo ha sido actualizado por las ciencias sociales, las cuales se han mostrado reticentes a incorporar tales temáticas dentro de sus variables de estudios argumentando —tal como lo hicieron los agentes del primer caso— improcedencia, escoria cultural, marginalidad explicativa, entre otras cuestiones.

¿Cómo entrelazar esta historia con la historiografía reciente dominante? O, acaso, ¿es este problema, de invisibilidades y olvidos, la oportunidad para articular un punto de vista propio? En otras palabras, una oportunidad para hilvanar el pasado histórico reclamando, a partir de un agente sociohistórico específico, el movimiento LGTB+ santafesino, y, en un mismo gesto, enfocar los procesos históricos en términos de género y disidencia sexual.

Haciéndome eco de tales desafíos metodológicos, en este capítulo propongo abordar la historia del movimiento de diversidad sexual y de género en

Santa Fe a través de sus protestas sociales. Se trata de una manera de contemplar la formación itinerante de un movimiento social en tanto actor colectivo que se aglutina invocando una comunidad identitaria, diferentes protestas y un conjunto de alternativas, las más de las veces de impronta reformista ante el Estado. Estas protestas se han desenvuelto, con intensidades propias, al menos desde los años 2000 a esta parte y han atravesado una expansiva diversificación. A modo de adelanto, vale mencionar:

- La lucha contra la represión policial y el actual pedido de justicia reparatoria ante esa violencia institucional.
- El acceso a la atención primaria a la salud tematizado posteriormente en acceso a la salud trans-específica.
- La visibilidad en el espacio público y la ocupación de la ciudad a través de las marchas del orgullo.
- La politización de la violencia letal y la convergente construcción de archivos y memorias locales.
- La implementación de políticas públicas de acción afirmativa a nivel local.

Se trata de protestas que han puesto tanto las sexualidades como el género en su foco. Muchas de estas se han entrelazado en redes de protestas regionales y nacionales, tales como fue el conflicto social desatado en torno al «matrimonio igualitario» en 2010 y las implicancias normativo-culturales del reconocimiento de la identidad de género en 2012 (de subrayables antecedentes normativos en Santa Fe). Pero esto no implica desconocer una historia propia, con rasgos particulares, sino más bien defender la idea de que es posible abordar la historia de los movimientos LGBT+ en Argentina desde el caso santafesino.<sup>1</sup>

1. En lo que sigue utilizo la denominación «movimiento de diversidad sexual y de género» como una categoría interesada en un conjunto de invocaciones identitarias colectivas que han variado a lo largo de las últimas décadas. En Santa Fe, por ejemplo, el movimiento ha oscilado, presentándose como movimiento «homosexual», de «gays y lesbianas», o como de «Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgéneros, Transexuales (LGBT+)», a su modo las organizaciones «travestis» o «trans», e incluso bajo inflexiones críticas, como es el caso del aglutinante «disidencias». Una inflexión que, como tal, toma distancia de las tramas normativas-institucionales que han permeado a la diversidad sexual en los últimos años. Al mismo tiempo, el término «disidencias» tiende a asumir, de antemano, un registro intencional de la acción (lo disidente) que restringe su utilidad como categoría analítica.

## LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD SEXUAL

A inicios del siglo XXI la ciudad de Santa Fe se vio altamente sacudida por la crisis total de 2001, crisis económica, social, política, y también por las inundaciones de 2003 y 2007, que involucraron un colapso hídrico de efectos traumáticos. Tales situaciones tuvieron su reverso: la generación de grupos barriales, asamblearios, protestas espontáneas, escraches, cacerolazos, comederos barriales y, en breve, formas de resistencia política alrededor del Estado y la clase dirigente. Es en este contexto que, desde los cordones de la ciudad, en barrio Los Troncos apareció la primera organización de disidencia sexual, la Asociación de Mujeres y Travestis (AMyT) alrededor de 2004.<sup>2</sup>

Si bien es cierto que un proceso de normalización institucional se inició tras el ascenso de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, va de suyo que la situación de los barrios más vulnerables era y es sumamente difícil de transformar y responder a ello de modo sostenible. Este aspecto resulta importante porque nos ayuda a comprender cómo se generó esta primera organización y de qué va su guion de protesta.

AMyT emergió del encuentro con feministas populares, muchas de ellas agrupadas en la Asociación Palabras, quienes comenzaron a reunirse con un grupo de travestis con el objetivo de generar estrategias para el acceso a la salud pública, con énfasis en la salud sexual (entendida como prevención de Infecciones de Transmisión Sexual —ITS— y VIH-Sida). Estos encuentros se realizaron en el hogar de Marina Quintero y pronto se tradujeron en una profundización de la problemática de las travestis reinscritas desde gafas feministas, esto es, desde desigualdades de género y discriminación por orientación sexual.

Surgió como un microgrupo de mujeres y travestis, el grueso de ellas prostitutas, reunidas por opresiones compartidas que comenzaron a trazar. Por un lado, facilitaron la información relacionada con enfermedades de transmisión sexual, así como el uso del condón. Asimismo, oficiaron como intermediarias

2. La distinción «mujeres» de travestis no es gratuita y da cuenta de una identidad colectiva propia que puede encontrarse en otras organizaciones alrededor del país. En la mirada de las actoras, es frecuente la distinción travesti de trans para evitar el uso englobante e indistinto de este último. A lo largo del texto mantendré esta distinción, travesti-trans, teniendo en cuenta lo propio. El prefijo trans o trans\* es un concepto marco que tematiza las experiencias e identidades de aquellas personas que transitan un género diferente del asignado al nacer.

para garantizar profilácticos a trabajadoras sexuales de la zona. No se trataba de una mera «sustitución asistencial» de un Estado sujeto a crisis y heredero de ajustes neoliberales. Tal promoción de acceso a la salud tenía rasgos autogestivos y se generaba en un territorio en el que el Estado se limitaba a participar a través del ejercicio de la violencia.

La politización travesti en curso, incipiente e inusitada para el territorio santafesino, inauguró un espacio de institucionalización propia, de reclamo ante el Estado, que ya no se cerraría. Desde los márgenes de la ciudad, un conjunto de «identidades cloacales» —por hacer nuestra la expresión de Lohana Berkins— invocaba al Estado como un interlocutor válido apenas unos años después del «que se vayan todos».

Las travestis de época tenían un acceso a la salud sumamente limitado y restringido. La discriminación por expresión de género u orientación sexual activaba una muerte acelerada. Este y otros factores se traducían en una esperanza de vida estimada en unos 35 años para entonces. Son recurrentes las anécdotas en las que enfermeros y médicos se negaban a atender a personas trans, quienes recibían ese destrato en situaciones hospitalarias, con reticencias a entregarles fármacos y la opción instituida por desconocer la identidad de género. Faltaban muchos años para la creación de «consultorios amigables», los cuales, en su efectividad, continúan evidenciando la discriminación persistente en los ámbitos de salud pública.

La segunda protesta fuerte que activó AMyT fue la lucha contra la criminalización de la diversidad sexual, un punto que se expresaba en la violencia policial. Santa Fe mantuvo durante décadas un andamiaje inconstitucional que habilitaba poderes policiales, de corte infrapenal, altamente violentos. Estos poderes policiales se desprendían de normativas como los códigos de faltas, leyes 13072 y 13073, que penaban la «ofensa al pudor» (artículo 83), «prostitución escandalosa» (artículo 87) y «travestismo» (artículo 93). La policía se servía de esta normativa para realizar detenciones sistemáticas, prácticas extorsivas y de cohecho (exigencia de coimas a cargo del «taquero») y un control urbano definido en función de la «moral pública y las buenas costumbres». No puede ser tomada como simple coincidencia que muchas travestis sellen su biografía, cual marca de agua, en un control coercitivo del espacio público: la imposibilidad de circular de día por temor a represalias, un temor real y constatable, y una violencia institucionalizada «negociable» de noche. Este brazo punitivo-policial no hubiese funcionado sin la connivencia de la sociedad santafesina hasta su derogación, en junio de 2010, un mes antes de la sanción del matrimonio igualitario en el Congreso nacional.

La represión policial se justificaba en defensa de la «moralidad pública» —así, de hecho, se llamaba su destacamento policial hoy extinto— y procedía como parte de una trama institucional más densa vinculada a gobernar la sexualidad (o al menos la voluntad de hacerlo). La institución policial controlaba el acceso al espacio público de las travestis, prohibía su circulación diurna y regulaba su disposición nocturna cobrando coimas para permitir la prostitución en ciertos sectores de la ciudad. Cada quince días, estimativamente, se rotaba el circuito de detención —más allá de las exigencias de coimas— y se realizaban detenciones arbitrarias bajo presunción de «incitación al sexo pago» o similares. Allí se atestiguan vejámenes, abuso sexual, y golpizas compatibles con un trato inhumano indescriptible. La complicidad social y la espectacularización mediática, a menudo, hacían lo suyo.

Es en este contexto que se desarrollaron estrategias de exigibilidad ante detenciones arbitrarias, buscando hacer efectivo —al menos— los protocolos de privación de la libertad y agilizar las excarcelaciones. Este impulso de AMyT, traccionado con feministas, sector minoritario para la época, y activistas por los derechos humanos, fue continuado por otras organizaciones como Asociación Travestis Transexuales Transgénero (ATTTA-Santa Fe) y Movimiento de Integración Sexual, Étnica y Religiosa (MISER-Santa Fe).

En la misma dirección, comenzó a trazarse una estrategia compartida por organizaciones como la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (AMMAR) y Vox (orientada a abordar temas de la diversidad sexual), ambas de Rosario. Estas organizaciones coincidían en la necesidad de una reforma legislativa que eliminara los códigos de faltas que habilitaban la persecución a travestis, trans, mujeres cis-género prostitutas, bajo acusaciones de «incitación al sexo», «vestir del sexo opuesto», entre otras imputaciones escandalosas.

La tarea no era sencilla. Se trataba de poner en el recinto legislativo a un colectivo altamente estigmatizado al tiempo que cuestionar la legitimidad del aparato policial. No obstante, la violencia estatal se hallaba en entredichos desde la crisis de 2001 y, en lo que respecta, cabe mencionar el crimen de Sandra Cabrera en 2004. Cabrera fue una activista trabajadora del sexo, integrante de AMMAR, que había denunciado la complicidad policial en casos de trata de personas en reiteradas ocasiones. En la ciudad de Santa Fe, por su parte, durante aquellos años tomaron estado público golpizas brutales y balaceras frente a casas de travestis vinculadas a estas luchas. Tales episodios lamentables contribuyeron a volver legítima y urgente la propuesta de derogar los códigos contravencionales. En medio de tal contienda, las dependencias policiales de Moralidad Pública sufrieron un incendio accidental, según fuentes oficiales, y prácticamente la totalidad de sus expedientes fueron destruidos.

Hubo que esperar hasta 2010 para que tuviera lugar la derogación provincial de estos códigos. Tal descriminalización de las diversidades, vale recordar, se realizó un mes antes de la aprobación del matrimonio igualitario en el Congreso nacional, un contraste que da cuenta de las miradas adyacentes y contrapuestas sobre el colectivo LGBTQ+ por parte de los grupos gobernantes.

La lucha por la descriminalización y el cese de la represión estatal cimentó una lucha que llega hasta el presente. Al momento de publicar este escrito se registran proyectos legislativos, provinciales y nacionales, que exigen una reparación histórica para personas trans-travestis víctimas de la violencia sistemática perpetrada por el Estado durante la última dictadura y en democracia. Tales iniciativas subrayan que el andamiaje normativo que habilitaba la persecución a este colectivo tuvo lugar bajo dictaduras y democracias, en un arco que, con algunas variaciones, comenzó a extenderse desde los años 30. Sin desconocer que ninguna reparación puede ser total, ni retroceder en el tiempo, estas propuestas exigen que el Estado se responsabilice por sus violencias histórico-sistemáticas.

Hacia 2017, algunas personas trans y travestis fueron reconocidas como perseguidas políticas por su identidad de género durante la última dictadura cívico-militar. Este reconocimiento tuvo el visto del Ejecutivo provincial y se tradujo en una reparación pecuniaria. Se trata de un antecedente clave en lo que respecta a la responsabilidad estatal por la violencia, estigmatización y desigualdad histórica hacia este colectivo. En tales iniciativas han estado presentes diferentes organizaciones tales como MISER, ATTTA, y la Mesa de Reparación Travestis Trans de la Posdictadura.

#### **ALGO MÁS QUE UN *DISPENSER* DE PRESERVATIVOS. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA DE SALUD TRANS-ESPECÍFICA**

Una de las demandas claves abiertas por este movimiento de diversidad sexual y de género fue la del acceso a la salud. El reclamo por el acceso a un nivel primario estuvo presente desde sus inicios. Como se comentó, la fuerte discriminación instituida en efectores de salud cerraba sus puertas a personas trans y homosexuales. Inicialmente, uno de los prejuicios de los servicios de salud era el de la amenaza vírica en su acepción del cuerpo homosexual-trans como un cuerpo enfermo y contagioso. La estigmatización y omisión estatal durante la crisis del Sida fue denunciada por organizaciones rosarinas en los años 80 y 90, tal es el caso del Movimiento de Liberación Homosexual, CEPAS y Arco Iris. Por mencionar un ejemplo, en 1989, la ley provincial 10339, de

obligatoriedad de la investigación serológica en grupos de alto riesgo en determinadas circunstancias, habilitaba la detención de presuntos homosexuales en el espacio público, considerados un peligro para la salud nacional, así así como la autorización de testeos forzados.

Pero el reclamo de acceso a la salud fue complejizándose desde múltiples ángulos, en parte por el piso que produjo la ley de Identidad de Género, 26743. Dicha legislación estableció el acceso a tecnologías biomédicas (hormonización, cirugías, entre otras) como un asunto de salud para la afirmación de la identidad de género autopercibida. Esto implicaba exigir en los centros de salud espacios que comenzaran a responder a tales efectos, una cuestión que encontró a los centros santafesinos con una experiencia ya ganada, la de los «consultorios amigables» para personas de la diversidad sexual. A más de diez años de esa legislación, los centros de salud aún presentan serias limitaciones para el acceso efectivo de una salud trans, por ejemplo, en lo que respecta a cirugías de adecuación corporal.

Las exigencias de respuestas al VIH-Sida nunca desaparecieron, aunque sí tuvieron algunas mutaciones discursivas. Atrás quedó la equiparación de Sida = muerte y proliferaron otros discursos asociados a «vivir con el virus» ante el avance en antirretrovirales que pueden volver al mismo intransmisible e indetectable. ¿Exigir el acceso a antirretrovirales es alimentar la asociación de diversidad sexual con VIH? Generar espacios para sostener la adherencia al tratamiento de tales medicamentos, ¿ya es tema de una lucha aparte? Estas y otras preguntas han orbitado al interior del movimiento sin resolverse, y a menudo han diluido la temática a una cuestión de prevención profiláctica y asunto individual.

## **LA VISIBILIDAD DE LA OCUPACIÓN DE LA CIUDAD A TRAVÉS DE LAS MARCHAS DEL ORGULLO**

Resulta algo complicado rastrear los primeros ejercicios de visibilidad pública disidente en Santa Fe. Un primer episodio bien podría ser el espacio de los carnavales, cuyas comparsas y festines habilitaban, al menos durante un puñado de días, un relajamiento de las constricciones heterosexuales. Al menos desde los años 70, diferentes comparsas se mostraban permeables a la introducción de «mariquitas», por usar una expresión de época, valoradas por su puntillosidad ornamental y sofisticación danzante. Los carnavales solían agrupar diferentes estratos sociales y auspiciaban un punto de encuentro para la familia santafesina en el que la comparsa era el centro de referencia. Estos eventos



---

**Grupo transformista «Stars», mediados de los años 80.**

Fondo Carolina Rossini. Archivo Memorias Sexodisidentes de Santa Fe.

culturales, comparsas como Petit Carrusel, la de Varadero Sarsotti, suelen ser recordadas como permeables a la circulación de expresiones de género no normativas.

También, a su modo, el cabaret y la disco sustentaron la escena del transformismo local. Antes del impacto de la estética *drag queen* norteamericana, en los años 70 y 80 Santa Fe vivió su propio desarrollo del arte del transformismo, aunque sin contar con las posibilidades de visualización contemporáneas. Estas expresiones artísticas trabajaban con operaciones dramáticas de feminidad y el *playback*. Fue el caso de las «Star» un grupo formado por cuatro travestis de la noche santafesina que dieron a conocer su arte a lo largo de un quinquenio por la región litoraleña, y que luego tuvieron continuidad en personajes con presencia propia como es el de Noly y Valeria Rodríguez (ambas, progresivamente involucradas en la defensa de los derechos de las personas LGBT+ a través de su arte). Si resulta válido mencionar estos antecedentes



---

**Asociación Mujeres y Travestis de Santa Fe, 2004.**

Fondo Marina Quintero. Archivo Memorias Sexodisidentes de Santa Fe

es porque nos ayudan a revisar nuestras comprensiones de lo que cuenta como visibilidad política y resistencia en un régimen que sucesivamente ha producido silencios normativos respecto de las diversidades de género y sexuales. Los «tejes» que se armaron a partir del montaje de espectáculos, fiestas en galpones o casaquintas, discos, grupos de transformistas, entre otros, fomentaron redes de cooperación que activaban —estas mismas— una trama de encuentro diferente al de la expulsión, criminalización, patologización y estigma que el grueso de las instituciones sociales proveía. Tales «tejes» eran políticamente alternativos a la oscuridad del armario o la cárcel, sin por ello volverla un asunto pasado.

La ciudad contó con otros registros culturales, como es el caso del festival de cine desarrollado por Cine LGBT Santa Fe desde 2007 en adelante. Se trata de un festival que a menudo parte de fechas conmemorativas y se vale del cine como recurso pedagógico para tratar temáticas de diversidad sexual y de género. El evento, durante años una de las pocas actividades que se realizaban en la ciudad en la materia, a su vez motoriza producciones artísticas emergentes a nivel regional y se propone como espacio de debate y promoción de derechos.

Las Marchas del Orgullo en Santa Fe comenzaron a desenvolverse, de manera sostenida y continuada, a partir de 2016 bajo un clima de descontento social motivado por el avance de gobiernos de derecha regionales y nacionales.

Pero, antes de pasar a comentar lo propio, conviene dar cuenta de al menos dos episodios anteriores que, aunque eventuales, tuvieron la fuerza de volverse antecedentes y hacen a las memorias políticas del activismo sexodisidente local.

En 2006 se realizó la primera Marcha del Orgullo en las inmediaciones de Plaza del Soldado, zona céntrica de la ciudad. La misma contó con un centenar de participantes y fue traccionada por Vox, la asociación de diversidad sexual rosarina y su delegación local. La proclama se concentró en instalar la diversidad como parte de la ciudad santafesina y cuestionó las formas de discriminación persistentes por motivos de género u orientación sexual. Además, el evento ponía en evidencia la falta de una agenda en políticas públicas de diversidad sexual local en un contexto donde se estaban debatiendo nuevos derechos, como es el del reconocimiento de la unión civil (asequible en ciudad de Buenos Aires desde 2004). De hecho, en 2005, el recinto del Concejo Deliberante de Santa Fe fue espacio para la presentación de un Proyecto de Unión de Pareja Estable provincial que procuraba proteger derechos básicos para gays y lesbianas. Dicho proyecto legislativo nunca fue tratado y feneció en parlamento.

Fue la protesta por el derecho al matrimonio igualitario, que alcanzó un alto grado de conflictividad social a fines de 2009 y principios de 2010, la que reactivó la escena activista local. En primer lugar, fue oportunidad para potenciar grupos de diversidad sexual al interior de partidos políticos identificados con el progresismo y la izquierda. Esto resultó clave para impulsar el cuestionamiento de prejuicios al interior de las estructuras partidarias y habilitar un espacio de *lobby* con sus bloques en el Congreso nacional. En segundo lugar, el sujeto político LGBT+, especialmente gays o lesbianas, se configuró como un sujeto ciudadano novedoso. Comenzó a ser tomado como un interlocutor válido más allá de los casos policiales o de cobertura mediática circense.

Con la lucha por el matrimonio igualitario se generaron debates en radios, televisiones, primigenias redes sociales, almuerzos familiares y nuevas formas de intervención pública. Este fue el caso del «picnic por el mismo amor». Desde 2010 y en años subsiguientes, el grupo de Diversidad Sexual perteneciente al Partido Socialista local impulsó espacios de picnic en plazas y parques que rotaban por toda la ciudad. La convocatoria se hacía eco de estrategias federales y su eslogan refería al derecho a la igualdad, a tener los mismos derechos. Los picnics habilitaban un modo de manifestarse pacífico, de volverse visibles a través de un formato tradicional que se prestaba a congregarse amistades, familiares, simpatizantes de la causa, «sin temor a ser confundidos», por utilizar una expresión de entonces. Un aspecto provechoso de los picnics es que se alzaban en nombre del amor y desde allí desplegaban estrategias



---

**Carnavales santafesinos, años 90.**

Fondo Noelia Trujillo.

afectivas de mostración pública («besadas» coordinadas, invitación a tomarse de la mano...). Mostraban parejas, auspiciaban el compromiso afectivo. Y el punto es que, al hacerlo, ponían en cuestión prejuicios de época, como es el de la asociación a la diversidad sexual con la promiscuidad y la inmoralidad.

Durante los meses de junio y julio de 2010, el conflicto por el reconocimiento del matrimonio igualitario alcanzó una polarización sociosexual pocas veces vista en Argentina. Su posibilidad de aprobación parlamentaria había precipitado una acelerada organización por parte del conservadurismo religioso local. Decía defender «la» familia y mantener intacto un «origen natural» cuya artificialidad social estaba expuesta por la propia movilización. Cuando el derecho igualitario al matrimonio cobró fuerza, ofreció unión civil, esa misma que había «cajoneado» hacia 2005 en Santa Fe, y agregó un enérgico rechazo al derecho a la adopción.

Este fue el clima en el que se desarrolló, a principios de julio, una movilización afirmativa por el derecho al matrimonio igualitario en Santa Fe.



---

**«Por primera vez, los gays marcharon en Santa Fe»**

Diario *El Litoral*, 29 de junio de 2006.

Impulsada desde las redes sociales, se trató de una contramovilización a la que por entonces habían convocado las Iglesias para manifestarse en oposición a la ampliación de este derecho. El grupo autoconvocado por el matrimonio igualitario se reunió en Plaza 25 de Mayo, con no más de cien asistentes. «Queremos los mismos derechos, con los mismos nombres», «nuestras familias diversas ya existen» fueron algunas de las respuestas que activistas, mejor entrenadxs retóricamente, ofrecían a una prensa curiosa.

En una plaza aledaña, conocida como la De las tres culturas, los grupos conservadores se habían congregado y llegaron a ser unos cinco mil presentes, según reportes de la prensa local. Desfilaron, uno por uno, delante de esa minoría numérica orientada a empujar los márgenes de la democracia sexual.

Este fuerte contraste entre las convocatorias podría ofrecerse como una fotografía de la sociedad santafesina en un contexto de efervescencia social. ¿Alguien podría haber imaginado que la apropiación subversiva del matrimonio, reclamarlo como una institución para todxs, podría generar semejante crispación heterosexista? Tal vez. Lo que estaba en juego era algo más que el



---

**«Picnic el mismo amor, los mismos derechos», 2011.**

PH: Alejandro Cappadoro.

derecho a la sociedad conyugal, viejos sedimentos culturales sobre los que se había levantado la ciudadanía; la Nación y el «interior» se estaban movilizando (Theumer, 2020).

Lxs activistas, alrededor del país, dieron un vuelco radical cuando desplazaron la protesta de un matrimonio gay-lésbico por la de un matrimonio igualitario. Aquí la fuerza de la igualdad desarticuló buena parte de los discursos opositores al reclamar que el derecho al matrimonio debía ser para todxs, pudiendo inscribirse en una demanda popular. Bajo este paraguas, el matrimonio no debía ser un patrimonio exclusivo para heteros, pero tampoco un reclamo exclusivamente de gay y lesbianas, sino un derecho disponible para el conjunto social. Esta táctica inscribió la protesta, sospechada por izquierdas y derechas, en el campo de lo popular. Lo propio facilitó una mejor aceptación social y una destreza política que reubicó los debates parlamentarios. Las familias diversas hallaron mejores términos de reconocimiento más allá del picnic o la cobertura mediática excepcional.

En julio de 2010, el Senado de Argentina aprobó la reforma conocida como «matrimonio igualitario». Para el movimiento LGBT+ fue un parteaguas, entre otras cosas, por el impacto extensivo de su agenda política e incitación



---

**Protestas por la implementación del cupo laboral, 2019.**

Fotografía cedida por Shazmin Ramos Moreira.

colectiva. En ese año comenzó a registrarse una gran formación de agrupaciones de diversidad sexual y de género de carácter efímero o sostenido. Desde Venado Tuerto a Reconquista, pasando por Rafaela, Esperanza y, desde luego, Santa Fe capital, se asiste a este asociativismo —autogestivo o no— interesado en fortalecer redes de encuentro, en otras palabras, prácticas de cuidado, y transformar instituciones estatales. Asimismo, agencias municipales, gremiales, universitarias, político-partidarias, bebieron de la coyuntura triunfante del matrimonio igualitario y la siguiente aprobación de la ley de Identidad de Género en mayo de 2012, fomentando espacios propios al respecto.<sup>3</sup>

3. A modo de ejemplo, en 2010 el Concejo de Santa Fe dictaminó la ordenanza 11688, «Día Municipal de Lucha contra la Discriminación Sexual e Identidad de Género». Este tipo de instrumentos solía ser vehiculado por activistas o microgrupos de época para efectivizar actividades propias de concienciación, fortalecer su presentación pública al tiempo que abrir formas de exigibilidad ante el Estado.

La movilización por la ley de Identidad de Género tuvo un impacto menor a nivel nacional y regional hasta su aprobación. Esto en cierta medida es explicable debido a la celeridad de su aprobación y a la provechosa coyuntura favorable auspiciada por el matrimonio igualitario. Sin embargo, en Santa Fe buena parte de los compromisos activistas con la temática traccionó antecedentes normativos con anterioridad a la ley.

A fines de 2011, el Consejo Superior de la UNL aprobó una ordenanza que establecía el reconocimiento de la identidad de género al interior de la comunidad universitaria. Si bien dicha ordenanza no se reglamentó, constituyó un antecedente importante al involucrar al órgano de gobierno universitario en problemas públicos de género (no lo había sido durante la disputa por el matrimonio igualitario y no se expresaba respecto del tratamiento parlamentario del derecho al aborto promovido por la campaña homónima a nivel nacional).

También a fines de 2011 se conoció el «decreto Ironici», un decreto provincial que instruía la autorización del cambio registral, en conformidad con su identidad de género, para la activista Alejandra Ironici. Se trató de la primera persona trans de Argentina en obtener su documento nacional de identidad mediante una demanda administrativa, sin recurrir a instancias judiciales. Entre los fundamentos de la resolución se destaca el derecho a la identidad de género como una cuestión de acceso a la justicia y a la salud. Una referencia estatal sumamente contrastante con las normativas policiales que hasta hacía un año existían en Santa Fe y que resultaba inhallable en el resto del país.

#### **EL ORGULLO COPA LA CIUDAD**

Para 2016 comienza a producirse un despliegue sostenido de las Marchas del Orgullo en Santa Fe. Estas le han dado un dinamismo al movimiento de diversidad en un contexto también cambiante. Fueron abriendo su sujeto político a través de una ampliación de opciones identitarias (no binaries, maricas, masculinidades y feminidades, gays, travestis, trans, lesbianas, pansexuales...) sin por ello dejar de convocar colectiva y comunitariamente. Este contexto cambiante encontró a los feminismos posicionados de un modo diferente ante la sociedad, un asunto que activó nuevas posibilidades de coalición.

En términos de composición, se trata, a grandes rasgos, de una nueva generación de activistas, provenientes de delegaciones partidarias, estudiantiles, autoconvocads, personalidades públicas, agentes dentro y fuera del Estado, entre otras pertenencias. Este nuevo despliegue de las Marchas del Orgullo está igualmente signado por un activismo online, de redes, de una manera intensiva, que se distancia de las formas de protesta anteriores. Se trata de modos de irrupción, a través del registro audiovisual o fotográfico, amateur

o profesional, en el espacio doméstico y en la rutina del *feed*. Se trata de la promoción de un *hashtag* y el consiguiente desdibujamiento material de la Marcha (desdibujamiento *online* y *offline*).

Con probabilidad, las Marchas se mostraron como un mecanismo de expresión del descontento social ante el ascenso de gestiones del gobierno que se presentaban en términos de orden y securitización. Pero este descontento, a nivel regional, también estuvo alimentado por las limitaciones de las gestiones provinciales y municipales en lo referente al impacto de las políticas públicas tendidas, ejecuciones presupuestarias erráticas, así como en la restringida participación plural de las organizaciones en las actividades estatales.<sup>4</sup>

### LA DIVERSIFICACIÓN DE PROTESTAS ANTE EL ESTADO

Los años de reactivación de la Marcha del Orgullo son también los años en los que las movilizaciones «Ni Una Menos» (2015), «Nosotras Paramos» (2017), y de la Campaña por el derecho al aborto (2018) cuentan con alto impacto socioestatal. Aquí el activismo LGBT+ insiste en problematizar la violencia de género y su expresión letal, el femicidio, con los crímenes de odios y violencias que anteriormente venían denunciando.<sup>5</sup> Diferentes registros visuales dan cuenta de movilizaciones en las que comienzan a denunciarse, aunque desde posiciones menores, los transfemicidios y travesticidios: crímenes cometidos contra personas trans y travestis agravados por el odio a su identidad de género. Las huelgas feministas, a su modo, mostraron las desigualdades laborales y el trabajo doméstico invisible motivado por género y propiciaron reflexiones en torno a «quienes no tienen derecho al trabajo por el solo hecho de ser» o «quienes tienen el privilegio de hacer una huelga», asuntos todos muy próximos a las políticas que demandan la necesidad de un cupo laboral travesti, trans, no binario.

La politización de la violencia letal, la alta proximidad a la muerte que signa la vida de muchas personas trans y travestis, comenzó a contrastarse

4. Al respecto puede consultarse la revista *La Tetera*, nacida bajo ese clima de denuncia social y focalizada en el abordaje de temáticas de diversidad sexual y de género. Disponible en: <https://latetera.com.ar>

5. En Santa Fe, durante más de quince años el espacio Cine LGBT Santa Fe produjo informes de crímenes de odio con anterioridad a estadísticas oficiales y a una mejor sensibilidad de la prensa en la temática. Este tipo de informes es un reservorio de memoria y duelo ante años de negación de la situación como un problema público y social.



**Manifestación en las puertas del Tribunal de Justicia en reclamo por el reconocimiento de la violencia estatal durante y con posterioridad a la última dictadura cívico-militar. Marcha del Orgullo, noviembre de 2019.**

PH: Florencia Palacios.

con respuestas tales como la de una política reparatoria, una de cupo laboral y también una creciente generación de archivos. Este trabajo de acervo y producción de memorias ha estado orientado a datar la violencia estatal por parte de las voces de sus sobrevivientes —así se presentan— pero también problematizando el rol de la sociedad. La construcción de memorias y recuperación de archivos —desde fotografías, periódicos, hasta vestidos o collares, ahora mutados en piezas museísticas— fomentaron la reconstrucción de la vida cotidiana, personalidades destacadas, y pusieron en cuestión el control de la escritura del pasado.<sup>6</sup>

Asimismo, la cuestión del derecho al aborto —despenalizado para 2021— ofició como espacio de una lucha más amplia ya abonada por el movimiento LGBT+: la autonomía decisional y los derechos no reproductivos de las personas gestantes. Si bien las movilizaciones masivas por el derecho al aborto

6. Una propuesta desarrollada entre 2016 y 2019 fue el Archivo Memorias Sexodisidentes. Disponible en: [www.memoriassexodisidentes.com.ar](http://www.memoriassexodisidentes.com.ar)



---

**Varones trans protestando en una Marcha del Orgullo, 2019.**

Foto: Pehuen Ko Capitán. Cooperativa Paulo Freire.

fomentaron coaliciones multiactorales, constituye un desafío pendiente garantizar la continuidad de estas.

Un punto no menos espinoso, y de alta concertación, fue la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI). Desde su sanción nacional, esta ley ha tenido serias dificultades para implementarse y garantizar el derecho a la educación sexual. La protesta por su implementación se ha visto amplificada poniendo énfasis en una educación sexual con perspectiva de género y en que también se permitan contenidos pedagógicos no binarios. Los alcances curriculares de esta formulación exceden este escrito, pero sin dudas dan cuenta de una lectura prometedora de la ESI bajo torceduras santafesinas.

Para 2017, en Santa Fe tomó peso la demanda de cupo laboral travestitras en el ámbito público municipal. Impulsada desde el Movimiento, la ordenanza 12522 de Cupo Laboral Trans en Santa Fe propone un piso de contratación anual de personas trans-travestis en el ámbito municipal. Esta primera experiencia fue puntapié para impulsar lo propio en el Estado provincial y en la UNL.

Un punto visibilizado por el movimiento traccionador de dichas normativas fue el de remarcar la desigualdad histórica y alta vulnerabilidad de

este colectivo, entendiendo este condicionante como un fundamento de la política pública de acción afirmativa en materia de un cupo específico. En tales ámbitos se pusieron en discusión los requisitos para cumplir lo propio, buscando proteger el derecho a la identidad de género, pero también efectivizar mecanismos de acceso y permanencia en el empleo. La cuestión, con todo, dista de resolver el cúmulo de problemáticas que involucran al colectivo y esto es un enlace directo con las demandas de una reparación histórica por parte del Estado mencionadas anteriormente.

## **A MODO DE CIERRE**

En un arco temporal mayor a veinte años, Santa Fe asistió al despliegue de un movimiento de diversidad sexual y de género bajo coordenadas que le son propias. Este despliegue tuvo diferentes intensidades, intermitencias, momentos expansivos y contracciones, pero nunca desapareció. De hecho, con probabilidad, fue la cadena de protestas la que mantuvo la persistencia de una acción colectiva de disidencia sexual y de género santafesina. Desde el pequeño grupo de travestis organizadas contra la represión policial a las masivas Marchas del Orgullo que anualmente copan la ciudad, hay un camino recorrido.

La ciudad santafesina tendió a organizar una gestión de la sexualidad produciendo clandestinidades y silencios. Este aspecto fue tempranamente politizado por las organizaciones locales a través de tácticas de visibilidad, ocupación de la ciudadanía, tejido de redes comunitarias y multiactorales, diversificación de las protestas y tanto más. Los modos de habitar el espacio público democrático desde entonces han cambiado. Pero ¿cómo podría volverse pensable y deseable una Santa Fe diversa?

La activación de lugares de la memoria —tanto en plazas, nomenclaturas urbanas o conmemoraciones oficiales— puede ser un puntapié para expandir creativamente esta última pregunta. En abril de 2023, Santa Fe tuvo un primer gesto al crear un Pasaje de la Diversidad en homenaje a Alejandra Ironici, víctima de un transfemicidio en 2022.

La Ironici, como le decíamos, ha orbitado desde el primer momento en la escritura de este texto. Como referente de la diversidad, construyó espacios de resistencia y cuidado que legitimaron las problemáticas de diversidad sexual y de género como un asunto público y social. El acto de recordar a esta amiga y activista, volverla memorable en el paisaje urbano, es también el de asumir que ya no está y que su derecho a existir fue interrumpido de modo letal. El



**Protesta contra los femicidios, travestididos y transfemicidios, 2019.**

PH: Florencia Palacios.

acto de recordarla es el acto de recordar una lucha colectiva más amplia, cuya huella satura ese Pasaje y que la tuvo recorriendo la ciudad en todas sus coordenadas y oficinas públicas hasta el último día. Y es que los derechos nunca están garantizados de una vez y para siempre, más bien necesitan una lucha colectiva sostenida, comprometida en hacerlos valer contra el olvido, la negación, la subalternización, la inviabilidad, la desdemocratización. Mi propia posibilidad de escritura es efecto de estas y otras tantas movilizaciones que han tomado al orgullo como operador de la resistencia y que es preciso recordar, discutir, problematizar, expandir y, por qué no, superar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **AA. VV. (2017).** *La revolución de las mariposas. A diez años de la gesta del nombre propio.* Ministerio Público de la Defensa.
- **Gagó, Verónica (2019).** *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo.* Tinta Limón.
  
- **Lovagnini, Guillermo (Comp.) (2019).** *Por aquí caminaron. Aportes para una historia de la diversidad sexual en Rosario.* Editorial Reconquista.
- **Theumer, Emma; Trujillo, Noelia; Quintero, Marina (2020).** El Nunca Más de los 400. Políticas de articulación del duelo y la reparación en la Argentina. *El lugar sin límites. Revista de estudios y políticas de género*, 2(3), 48-64. Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- **Theumer, Emma (2020).** Éramos una minoría numérica empujando la democracia. *Pausa*. <https://www.pausa.com.ar/2020/07/eramos-una-minoria-numerica-empujando-los-margenes-de-la-democracia-sexual/>



### 3. **Santa Fe desde el río y hacia el río** Notas sobre ambiente y porvenir

María Valeria Berros

#### INTRODUCCIÓN

«El río a la vera estaba, el río ahí sigue estando. Igual que el camino al que las lluvias no logran borrar», relata Libertad Demitrópulos en uno de los primeros párrafos de *Río de las congojas* (2007).

La ciudad de Santa Fe edificada sobre la costa del río ha transitado una mudanza y varias decenas de inundaciones desde su fundación hace 450 años: el río estuvo y está presente.<sup>1</sup> Podríamos pensarla como una *ciudad-humedal* reubicada, atravesada, amenazada e interpelada por el río. También la atraviesa el derecho. Sus 450 años coinciden con el 170 aniversario de la Constitución Nacional que aún nos rige y que fue redactada en la Santa Fe de 1853, con algunas reformas posteriores en su contenido. La última de ellas, en 1994, también tuvo lugar en esta ciudad e introdujo el derecho a un ambiente sano de modo explícito, en consonancia con lo que venía sucediendo, en general, en la región latinoamericana. En esa década en la que el neoliberalismo se abría paso, llamativamente las cartas magnas daban espacio a una dimensión de lo colectivo en nuestra región. Este dato no deja de llamar la atención: Naciones

1. Se sugiere la lectura, sobre el problema de las inundaciones, del capítulo Los sedimentos del posdesastre de 2003 en la gestión de riesgos hídricos del gobierno local (2003-2023), de Tamara Beltramino, incluido en esta obra.

Unidas recién en 2022 reconoció que el derecho al ambiente limpio, sano y sostenible es un derecho humano fundamental.<sup>2</sup>

A partir de estas dos observaciones se estructura esta contribución. Una ciudad con un pasado que dialoga con el río que es, a su vez, el territorio en el que se sentaron las bases constitucionales sobre la cuestión ambiental que hoy nos rigen, ¿cómo puede pensar en el (y su) porvenir?<sup>3</sup>

Eso que *está por llegar* muchas veces se representa en forma de escenarios múltiples dado que no existen certezas en una única dirección. En gran medida, la reversibilidad de las escenas más apocalípticas se relaciona de modo estrecho con grandes transformaciones políticas, sociales y económicas que, en principio, parecen dejar poco margen de acción para la escala local. Según la cantidad de grados que aumente la temperatura varía la fotografía del planeta con la que nos encontraremos en las próximas décadas.

Estas posibles imágenes nos sugieren un interrogante: ¿qué tipo de ciudades serán habitables en un futuro poco prometedor que aparece cada vez más cercano? Esta pregunta no es menor si leemos el contenido del último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), el cual ha sido claro en mostrar que los esfuerzos que se están realizando en materia climática siguen siendo insuficientes.<sup>4</sup> Los datos más recientes no son alentadores: julio de 2023 fue el período más caluroso del que se tiene registro. En el desierto de Sonora, en México, se registraron 80 grados Celsius, y en Irán la sensación térmica llegó a los 66,7 grados Celsius. El secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, acaba de afirmar que se terminó la era del calentamiento global para dar paso a la era de la ebullición global.<sup>5</sup> Por supuesto, esto resulta en un creciente número de desplazados ambientales que buscan una geografía en la que vivir, cientos de miles de animales que pierden sus hábitats, inundaciones, sequías extremas, incendios, entre otros desastres que ya han comenzado a suceder. Algo similar ocurre con la extinción masiva

2. Resolución A/RES/73/300 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 28 de julio de 2022.

3. La construcción del derecho al porvenir ha comenzado a desarrollarse como agenda medular del Centro de Estudios Berta Cáceres de la asociación civil Capibara. Naturaleza, Derecho y Sociedad que comenzó con sus actividades en torno al tema en octubre de 2022 junto con el lanzamiento del espacio.

4. Los documentos del IPCC pueden consultarse en: <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish/>

5. Véase: <https://news.un.org/es/story/2023/07/1523012>

de especies: se acelera año a año el espectro de seres que van desapareciendo y que no formarán parte de la trama de vivientes en el futuro.<sup>6</sup>

Mientras todo esto transcurre en las más diversas latitudes, los cursos de agua siguen (¿seguirán?) presentes rodeando nuestra ciudad. Santa Fe cobijó a quienes redactaron nuestro texto constitucional mientras estaban circundados por ríos y riachos que hoy siguen aquí, pero con una nueva connotación: han logrado también ser parte de ese gran pacto que regula nuestras vidas y que enmarca las políticas tanto nacionales como locales en materia ambiental. En los apartados que siguen, por una parte, intentaremos presentar las bases de lo que podría vincularse con el entramado de debate sobre el derecho al porvenir a través de las herramientas de tutela ambiental. Por la otra, dejamos planteadas algunas líneas de trabajo que podrían vincularse especialmente con la escala local.

## **EL RÍO A LA VERA ESTABA**

Las ideas decimonónicas que permean nuestro pacto constitucional y legislación y que han regido durante mucho tiempo, dejando a la vera del camino al ambiente, son numerosas y poco receptivas respecto de los fenómenos de afectación de derechos colectivos que las interpelan. Puede decirse que el problema ambiental se convierte en un tema socialmente relevante en las últimas décadas del siglo XX y, desde entonces, ha habido una gran cantidad de traducciones jurídicas e institucionales que lo incorporan desde diversas racionalidades. La idea de articular la dimensión ambiental junto con la social y económica, que dio lugar a conceptos como el de desarrollo sostenible y la economía verde, hoy también se encuentra interpelada por otro tipo de perspectiva que, crítica de estos conceptos que tienen cierta vocación de universalidad, presenta otros como el Buen Vivir o Vivir Bien, con fuerte presencia en los debates latinoamericanos desde su incorporación en las reformas constitucionales de Ecuador y de Bolivia en 2008 y 2009, respectivamente (Haidar y Berros, 2015). Algunas categorías similares aparecieron

6. Los sucesivos informes de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) alertan sobre el grave declive de la biodiversidad. En el informe publicado en julio de 2022 afirmaron que el 70 % de las personas en situación de pobreza en el planeta tiene una dependencia directa respecto de las especies silvestres, dejando clara la vinculación entre los problemas ambientales y las desigualdades sociales.

también en el transcurso de la discusión constitucional chilena que, luego del rechazo en el referéndum de 2022, continúa debatiendo el contenido que podría tener su Carta Magna para reemplazar aquella que rige este país desde la última dictadura.

Estas experiencias pueden ser observadas como sintomáticas de la necesidad de replanteos y rediseños frente a categorías arraigadas que parecen impotentes para tratar conflictos socioambientales que, cada vez más, se asocian a conceptos como colapso, extinción, desaparición, etc. Así, en la discusión ambiental contemporánea la muerte posee un lugar medular. Si bien la agenda ambiental plantea la necesidad de revolucionar o reformar lo existente para que la vida humana (y buena parte de los seres vivos) perviva, son ideas catastrofistas más que esperanzadoras las que van ganando terreno.

En este marco, pueden resultar inspiradores para el debate y pensamiento actual en materia ecológica los trabajos de la filósofa belga Vinciane Despret sobre la manera en que los muertos ingresan en la vida de los vivos y los hacen actuar (Despret, 2015). En un mundo desencantado (y, agregamos, contaminado y cuya población está en riesgo —variable conforme diversos escenarios— de desaparecer) parece que las personas aún actúan en función de sus muertos fabricando su presencia.

Este tema no es menor si pensamos en una ciudad que va camino a cumplir medio milenio y en la que se tejieron las narrativas constitucionales que primero no miraron al río. La idea de una letra previamente escrita, en un momento de expansión y fortalecimiento del capitalismo, y de una mirada sobre la naturaleza en tanto cúmulo de recursos naturales a explotar de manera ilimitada dejó una huella profunda en el campo jurídico y, por supuesto, fuera de él (Rémond-Gouilloud, 1989). Nuestra Carta Magna de 1853 sintonizó con esta época y tal vez esa fisonomía sea la que aún nos genera cierta dificultad para realizar revisiones profundas. De esta manera, podríamos preguntarnos: ¿de qué modo un derecho escrito otrora está presente e impide que avancen nuevas interpretaciones o se reinventen otras? ¿Cómo construir un modo de vincular los derechos con las reivindicaciones emergentes y con la necesidad de no retroceder en los avances ya obtenidos? ¿Cómo abordar ese derecho que recibimos como legado que encarna racionalidades que no son las actuales? ¿La lucha por los derechos posee límites preestablecidos?

Estos, entre varios otros interrogantes que podrían imaginarse, pueden constituir una invitación a pensar en qué medida narrativas constitucionales, cuyos pilares centrales fueron construidos en una época en la que el tema ambiental era aún desconocido como problemática, nos hacen actuar en un momento en el que la muerte se avizora en el horizonte como un escenario

al que parece que nos estamos dirigiendo, casi derrotados.<sup>7</sup> Como mencionamos, el colapso, la extinción, son conceptos que atraviesan buena parte de las discusiones y aun de los movimientos que intentan colocar en un primer plano la agenda ambiental. Sin embargo, por otro lado, también emergen y se siguen construyendo demandas en términos de derechos (Benente, 2019) que renuevan antiguas discusiones o bien generan nuevos debates y permiten pensar en este aniversario mirando no solo hacia atrás sino hacia el porvenir que podría construirse. Esta es hoy una discusión central del derecho ambiental contemporáneo: primero el tema fue invisible, luego se lo introdujo como un nuevo derecho sin que esto implique la modificación automática de categorías jurídicas que siguen rigiendo buena parte del funcionamiento del campo legal.

#### **PARA QUE EL RÍO AHÍ SIGA ESTANDO**

Santa Fe atravesada por los cursos de agua es una postal muy conocida, ¿será así en el futuro? Varios recientes episodios desencadenados por una creciente y prolongada sequía nos alertan sobre la posibilidad de que se avecinen otras postales. Así también lo afirman algunos equipos de investigación locales que sostienen que en las próximas cinco décadas la laguna podría desaparecer.<sup>8</sup>

En nuestra ciudad, como ya mencionamos, se selló, primero, un pacto que no tenía en consideración la necesidad de proteger los ecosistemas pero que, más de un siglo después, incorpora esta idea. En la reforma constitucional de 1994 el artículo 41 estableció:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

7. Resulta sintomática también la emergencia de literatura sobre el desaliento por cambiar un orden de cosas, por ejemplo, el concepto de pasiones tristes para explicar el desaliento en la lucha por una sociedad mejor (Dubet, 2022).

8. <https://www.lt9.com.ar/27528-pronostican-que-en-50-anos-podria-desaparecer-la-laguna-setubal>

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Desde entonces esta cláusula constitucional ha sentado las bases de la normativa ambiental. A la fecha se han dictado doce leyes de presupuestos mínimos.<sup>9</sup> Este bloque de legislación, al que se suman las convenciones internacionales en materia ambiental que han sido ratificadas por Argentina y que poseen sus derivas a nivel provincial y local, enfatiza en la necesidad de proteger al ambiente. Además, se conjuga con nuevos análisis y reinterpretaciones del derecho vigente que buscan revisar la cuestión ambiental a partir de nuevos aires.

El texto del artículo 19 de la Constitución Nacional nutre una idea medular de lo que se entiende como necesario para asegurar cierta vida en sociedad: «Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados».

La idea de no dañar a otro, y la existencia de un conjunto de acciones que quebrantan esos límites han ido adquiriendo diferentes contenidos conforme el paso de las épocas. El daño al ambiente, por supuesto, no tenía lugar en la narrativa constitucional de 1853 pero sí lo tuvo en 1994: apareció así un *nuevo ente* dentro de aquellos otros que no podemos dañar. Este principio de no dañar a otro, base de un área central del derecho, como lo es el derecho de daños, es actualmente revisado a la luz de la creciente cantidad de *nuevos otros* (De Lorenzo, 2013 y 2019). De un tiempo a esta parte existen planteos ante los tribunales, así como demandas por la ampliación de derechos a otros que no deben ser dañados. La lista es extensa: la naturaleza, los animales no humanos, el sistema climático, las generaciones futuras.<sup>10</sup> Por solo mencionar algunos casos que han sido disruptivos en nuestro país podemos observar desde los traslados de grandes simios a santuarios mediante la tramitación

9. Ley 25612 de la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio; ley 25670 de Gestión y Eliminación de PCBs; ley 25675 de Política Ambiental; ley 25688 de Gestión Ambiental de Aguas; ley 25831 sobre el régimen de libre acceso a la información pública ambiental; ley 25916 sobre gestión de residuos domiciliarios; ley 26331 de protección de los bosques nativos; ley 26562 de control de actividades de quema; ley 26639 de preservación de glaciares y del ambiente periglacial; ley 26815 de Manejo del Fuego; ley 27279 de gestión de envases vacíos de productos fitosanitarios; ley 27520 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

10. También en este tipo de debates se identifican referencias a otros fenómenos como, por ejemplo, los robots, androides y otras formas de inteligencia artificial (Bourcier, Danièle, 2001; Desmoulin-Canselier, 2012).

de habeas corpus y/o acciones de amparo,<sup>11</sup> hasta la demanda de la especie yaguararé por la protección de su hábitat en trámite ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación,<sup>12</sup> pasando por otro caso ante el mismo tribunal que vincula el cambio climático con el derecho de las generaciones futuras por las consecuencias de las quemas ilegales prolongadas en el Delta del Paraná.<sup>13</sup> En el derecho comparado, especialmente en América Latina pero también en otras latitudes, como Asia y Oceanía, los ríos se configuran como un eje que vertebra una cada vez mayor cantidad de planteos no solo judiciales sino de acuerdos entre comunidades y diferentes instituciones estatales. Este punto no es menor dado que coloca en primer plano un problema muy concreto para las localidades: los ríos —y en general los ecosistemas— no conocen de límites políticos. Por ejemplo, la laguna Setúbal, símbolo de la ciudad de Santa Fe, es también parte de un amplio ecosistema que involucra riachos y ríos. Así, es a la vez simbólicamente central para la identidad y la historia de la ciudad y para pensar en los nuevos mecanismos que comienzan a proliferar, en parte por la incapacidad de resolver problemas de contaminación que involucran a más de una jurisdicción. Si esos *nuevos otros* plantean nuevos desafíos, ¿qué arreglos institucionales y regulatorios se requieren para asegurar cierto porvenir en un contexto en el que urge, además, una toma rápida de decisiones?

La toma de decisiones sobre ecosistemas se torna medular y siempre trae aparejado este tipo de problema: se yuxtaponen competencias y eso genera, entre otras razones, que sea complejo colocar en agenda algunos temas centrales para trabajar con la cuestión ambiental.

Volvemos a la laguna Setúbal: si la contaminación con plásticos está en gran medida asociada a la insuficiente gestión de residuos de varias localidades, entre otras variables (Blettler, 2020), ¿de qué modo puede resolverse si no es a través de una gran trama de actores comprometidos con el tema? Si los efluentes que se dispersan de modo ilegal, así como otros usos irregulares de la laguna repercuten en alteraciones a la biodiversidad que, a su vez, se mueve por dentro y fuera de sus límites afectando así todo ese ecosistema, ¿cuál es el modo de asegurar la convivencia con el conjunto de seres vivos que circulan frente a nuestra Costanera y también frente a otras costas? Asegurar el porvenir no solo implica que el río ahí siga estando, sino cómo es que ese

11. Sobre estos casos hemos realizado un trabajo interdisciplinar entre antropología y derecho desde hace varios años (Carman, Berros, 2018, 2021, 2022).

12. Fundación Greenpeace Argentina c/Salta, Provincia de y otros s/amparo. CSJ 1582/2019.

13. Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil c/Santa Fe, Provincia de y otros s/amparo ambiental, CSJ 468/2020.

río allí continúa. Las ciudades atravesadas por ríos muertos son numerosas. La pregunta podría ser si asegurar que el agua corra por su curso realmente nutre una idea de porvenir robusta.

A ello se suma que en el futuro se ubican las generaciones que nos suceden, esas que deben ser consideradas en las decisiones que tomamos en el presente. Una idea de tiempo, de legado, de trama que une a las generaciones pasadas, actuales y futuras. A aquellos que a través del río llegaron a fundar una ciudad doblemente desplegada a la vera de cursos de agua, en la cual se han sucedido generaciones durante 450 años y que hoy contiene a esa generación que se considera es histórica porque puede ser la última en tener margen de maniobra para cambiar los escenarios más terribles que se esperan en términos climáticos y ambientales.

En cierto sentido, cada generación contiene la presencia de la generación previa y construye la presencia de la posterior. La reforma constitucional de 1994, como mencionamos, se hace eco de este concepto e incorpora a las generaciones futuras en el artículo 41. En nuestro país, aun con presencia constitucional, la referencia a las generaciones futuras no ha tenido sino hasta hace poco tiempo un desarrollo mayor en términos de discusión jurídica: podríamos pensarlo como un tema subvalorado, incluso como argumento tanto en demandas como en decisiones judiciales. La alusión expresa a las generaciones futuras forma parte de las líneas argumentales de abogadas y juzgados, aunque normalmente aunado con otro u otros argumentos y principios aplicables. Es decir, se dispone del concepto a manera de refuerzo argumental ante problemáticas ambientales de la más variada raigambre.

El concepto de equidad intergeneracional remite a la doctrina del mismo nombre que fue consolidada luego de la positivización de esta idea en una numerosa cantidad de documentos jurídicos de diversa índole, y que alude a que cada generación posee la obligación de transmitir a las generaciones futuras los recursos naturales y culturales del planeta en un estado no inferior al que lo ha recibido.<sup>14</sup> Esta idea se suele colocar en diálogo con la cuestión de la herencia temporal, es decir, el no comprometer el porvenir de las generaciones que nos han de suceder.<sup>15</sup> Más recientemente, este concepto ha tenido

14. Esta tesis se estableció por parte de Edith Brown Weiss en 1989 en la obra *In fairness to future generations* (Gaillard, 2011).

15. De hecho, en ese sentido se ha manifestado la UNESCO en su Declaración sobre la responsabilidad de las generaciones actuales para con las generaciones futuras de 1997 que estima, en su artículo 4, que «Al recibir la tierra en herencia temporal cada generación debe procurar utilizar los recursos naturales razonablemente y atender a que no se comprometa

una deriva importante en términos de argumento propio del principio de no regresión. Del plano de los derechos económicos, sociales y culturales, se traslada hacia el campo del derecho ambiental y resulta clave la idea de legado que no podemos disminuir con motivo del vínculo que nos une a las generaciones que nos suceden.<sup>16</sup>

De argumento en cierto sentido marginal, sin embargo, va ganando terreno y empiezan a aparecer causas judiciales en las que se torna central. Ejemplo de ello es el considerado primer caso de litigación climática en América Latina en Colombia.<sup>17</sup> Este, además, ha sido inspiración de una de las demandas presentadas por las quemadas en el Delta del Paraná. Este caso fue presentado por dos organizaciones no gubernamentales y un grupo de niños y niñas representados por sus padres/madres y representando, a su vez, a las generaciones futuras. Sus argumentos se basan en la centralidad de las repercusiones climáticas, la afectación de la biodiversidad que generan los incendios y la solicitud de la declaración del Delta como sujeto de derecho.<sup>18</sup>

Este tipo de solicitudes ante los tribunales nutre lo que se ha dado en llamar giro ecocéntrico latinoamericano que, entre otros aspectos, se vincula con reformas constitucionales y legales y con un cúmulo creciente de decisiones judiciales e interpela las construcciones más antiguas (derecho de los derechos naturales) y más actuales (derecho al ambiente sano) a partir del reconocimiento de derechos a otros seres/ecosistemas/naturaleza, etcétera.

La literatura sobre la experiencia constituyente de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009), con sus derivas en legislación boliviana nacional (2010, 2012), es abundante y ha puesto de manifiesto, junto a varios otros procesos en ciernes, la irrupción jurídica de los no humanos (Carman, Berros, Medrano, 2020). Con resistencias académicas más o menos robustas que fueron observando estos procesos, lo cierto es que su despliegue prolifera en más de una latitud: en tribunales latinoamericanos, negociaciones entre el gobierno neozelandés y comunidades maoríes, juzgados en la India, debates constituyentes en Chile, brindan herramientas no solo para las luchas sobre el reconocimiento de

la vida con modificaciones nocivas de los ecosistemas y a que el progreso científico y técnico en todos los ámbitos no cause perjuicios a la vida en la tierra» a lo que sigue en el artículo 8: «Las generaciones actuales han de utilizar el patrimonio común de la humanidad según lo define el derecho internacional, sin comprometerlo de modo irreversible».

<sup>16</sup>. Sobre este principio puede verse: Prieur *et al.*, 2012; Berros, 2011.

<sup>17</sup>. Sentencia STC4360/2018 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de Colombia.

<sup>18</sup>. *Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/amparo ambiental*, CSJ 468/2020. Comentario a la sentencia: Galanzino, Berros, 2022.

derechos en esa dirección, sino para repensar el derecho vigente y proponer otras posibles interpretaciones.

Argentina no está al margen de este proceso, por el contrario, podemos observar una serie creciente de fenómenos relativos al tema entre los que identificamos aquí algunos que se encuentran especialmente ligados a la narrativa constitucional más reciente. En primer término, la interrogación sobre el significado de la palabra habitante. Aníbal Falbo se pregunta por su significado y lo elastiiza: no sería tan obvio pensar que los habitantes son solo los humanos. Por el contrario, según su perspectiva, no serían solo los humanos los portadores del derecho a un ambiente sano:

¿Quiénes son los habitantes del art. 41 CN entonces? Respondemos: 1) Los seres animados: como los animales, los vegetales, los insectos, los microorganismos; 2) Los seres inanimados: ya que estos «morán» en el país, ya que, para la Real Academia, morar es «residir habitualmente en un lugar». Así que por ejemplo las montañas son habitantes; 3) Los elementos naturales o seres naturales: como el agua, los ríos, el suelo, las napas, el aire, el viento; 4) Los seres o elementos complejos: como los procesos ecológicos, la biodiversidad, el equilibrio ecológico, la ecología, el clima. Habitar no requiere permanencia, por lo que la ausencia de permanencia no impide que exista; 5) Los seres artificiales: como las ciudades; 6) Los seres y elementos futuros: acorde con el concepto constitucional de generaciones futuras». (Falbo, 2017:137)

En similar sentido, se están efectuando observaciones sobre cláusulas constitucionales latinoamericanas que incorporan solo el vocablo *todos* en el reconocimiento del derecho a un ambiente sano. Así, en países en los que las discusiones constituyentes no han incorporado el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, desde la doctrina se están construyendo ideas hacia este tipo de propuestas interpretativas que, a su vez, comienzan a inspirar nuevas líneas argumentales.

Por último, existe una creciente necesidad de revisar la articulación entre dos normas constitucionales que han tenido —hasta ahora— menos diálogo del que es posible y del que es también deseable. En materia indígena hasta 1994 regía el artículo 67 inciso 15, que establecía como competencia del Congreso Nacional: «Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo».

En la reforma constitucional de 1994 este texto se modifica, y el ahora artículo 75 inciso 17 establece que le corresponde al Congreso de la Nación:

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión

y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

La posibilidad de entablar un diálogo entre derecho indígena y derecho ambiental más robusto permitiría explorar otros modos posibles de reconocimiento de derechos. Se abre así la puerta a pluralizar el derecho vigente y permitir(nos) aperturas ontológicas y renovados desafíos para la creatividad jurídico-institucional. Esto no es menor para la ciudad de Santa Fe en la que se asentaron y perviven comunidades indígenas que fueron invisibilizadas durante siglos.

#### **DESDE DÓNDE CONSTRUIR AGENDAS AMBIENTALES**

En una ciudad como Santa Fe, tanto la agenda de cambio climático como la de biodiversidad son centrales y están articuladas entre sí. Nuestra localidad no es ajena a ninguno de los problemas mencionados y estos pueden ser medulares para enhebrar las agendas ambientales. Si bien es cierto que existen a nivel local algunas limitaciones en el margen de acción, igualmente es posible pensar que colocar este contexto en el horizonte permite dar coherencia a las políticas ambientales en marcha y aquellas que las sucedan. Por ejemplo, las medidas de tutela de la biodiversidad urbana, así como del arbolado público se han tornado cruciales de cara al calentamiento global. Potenciar la diversificación y mejoramiento del transporte público y el robustecimiento de estrategias de eficiencia energética también asume un espacio medular de las agendas locales.

Este entramado que se despliega en un número creciente de acciones posibles permite preguntarnos además si será la generación actual quien, nutrida y en diálogo con los humedales que nos rodean, con la presencia de *las letras de sus muertos* y las reescrituras actuales, pueda desarrollar una narrativa que, confiando en el poder de la lucha por los derechos, pueda escribir y con ello también pluralizar las políticas locales en torno a la cuestión ecológica con todos los seres dentro.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Blettler, Martín Blettler; Abrial, Elie; Mitchell, Clara; Espínola, Luis Alberto (2020).** El derrotero de la basura plástica en el río Paraná Medio. En Nudelman, Norma (Dir.). *Residuos plásticos en Argentina: su impacto ambiental y en el desafío de la economía circular* (pp. 193–207). Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.
- **Benente, Mauro (2019).** Teoría crítica y derechos humanos. En Benente, Mauro y Navas Alvear, Marco (Dir.). *Derecho, conflicto social y emancipación: Entre la depresión y la esperanza* (pp. 330–331). CLACSO.
- **Berros, María Valeria (2011).** Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino. *Jurisprudencia Argentina*, 12, 1–12.
- **Bourcier, Danièle (2001).** De l'intelligence artificielle à la personne virtuelle: émergence d'une entité juridique? *Droit et Société*, 49, 847–871.
- **Carman, María y Berros, María Valeria (2018).** Ser o no ser un simio con derechos. *Direito FGV*, 14(3), 1139–1172.
- **Carman, María y Berros, María Valeria (2021).** La amplificación de la existencia de los seres considerados padecientes. *Direito e Praxis*, 12(3), 1805–1841.
- **Carman, María; Berros, María Valeria y Medrano, Celeste (2020).** La irrupción política, ontológica y jurídica de los no-humanos en los mundos antropocénicos. *Quidá, Revista del Área de Estudios Urbanos*, 14, 1–14.
- **Carman, María y Berros, María Valeria (2022).** Entre el antiespecismo lastimero y la polifonía judicial: la trayectoria de visibilidad «exitosa» de una orangutana bajo confinamiento. En Dabezies, Juan Martín y Arregui, Aníbal García (Comps.). *Vitalidades. Etnografías en los límites de lo humano* (pp. 207–225). Nola editores.
- **De Lorenzo, Federico (2019).** *Repensar al «otro» (Reflexiones sobre el Derecho Civil)*. AR/DOC/1190.
- **De Lorenzo, Federico (2013).** *Una nueva dimensión para el principio de no dañar al otro*. AR/DOC/4727.
- **Demitrópolis, Libertad (2007).** *El río de las congojas*. Ediciones del Dock.
- **Desmoulin–Canselier, Sonia (2012).** Les intelligences non humaines et le droit. Observations à partir de l'intelligence animale et de l'intelligence artificielle. *Archives de philosophie du droit*, 55, 120–132.
- **Despret, Vinciane (2015).** *Au bonheur des morts. Récits de ceux qui restent*, Éditions La Découverte.
- **Dubet, François (2022).** *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Siglo XXI Editores.
- **Falbo, Aníbal (2017).** El término «habitantes» del artículo 41 de la Constitución Nacional excede a los seres humanos. *Revista de Derecho Ambiental*, 52, 137–146.
- **Gaillard, Emilie (2011).** *Génération futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, Éditions LGDJ.
- **Galanzino, Marianela y Berros, María Valeria (2022).** Argumentos innovadores para la tutela del Delta del Paraná. *La Ley*, LXXXVI(192), 7–10.
- **Haidar, Victoria y Berros, María Valeria (2015).** Hacia un abordaje multidimensional y multiescalar de la cuestión ecológica: la perspectiva del buen vivir. *Crítica de Ciências Sociais*, 108, 111–134.
- **Prieur, Michel et al. (2012).** El principio de no regresión en Río+20. *Revista de Derecho Ambiental*, 32, 42–52.
- **Prieur, Michel et al. (2012).** Adoptar el principio de no regresión del derecho ambiental global: un desafío central para Río+20. *Suplemento de Derecho Ambiental*, XIX(12), La Ley, 12–25.

## 4. **De ciudad a espacio metropolitano**

### Transformaciones poblacionales y territoriales multiescalares de Santa Fe

Javier Gómez  
Gustavo Peretti

#### **INTRODUCCIÓN**

Durante el siglo XX y en lo transcurrido del XXI, la ciudad de Santa Fe y su entorno regional vienen manifestando aceleradas transformaciones urbanas, las cuales pueden ser comprendidas, al menos en parte, si se analizan algunos aspectos demográficos y físicos de la urbe y su entorno. En lo que respecta a la evolución demográfica, en ciertos momentos del período analizado han sido gravitantes los aportes migratorios, mientras que, en otros, el crecimiento natural de la población local; sin embargo, en ciertas décadas el crecimiento poblacional se dinamizó mediante la influencia equilibrada entre ambos componentes. Desde el punto de vista físico, el análisis del derrotero urbano santafesino permite apreciar numerosos contrastes. Durante algunos períodos, la expansión urbana y los procesos de densificación se manifestaron de manera simultánea en tanto que, en otros, alguno de estos procesos predominó sobre el otro. En este sentido, por ejemplo, la zona oeste de la ciudad de Santa Fe, la cual se encuentra recostada sobre el río Salado y que fue la más afectada por la histórica inundación de abril de 2003, si bien actualmente se expande a menor ritmo que otras zonas del aglomerado, registra un crecimiento poblacional notorio, lo cual conlleva un incremento de la densidad poblacional. A su vez, en dicho territorio presenta un peso importante la población joven en contraposición con el envejecimiento demográfico que caracteriza a otros barrios de la ciudad: Sur, Centro y Candiotti. Es por eso que se torna relevante interrelacionar las dinámicas poblacionales y urbanísticas que ocurren al

interior de un espacio urbano que comenzó el siglo XX con una dinámica de «ciudad» y se asoma al siglo XXI con una dimensión y complejidad propia de un aglomerado urbano que, por la diversidad de los procesos que coexisten, ha adquirido escala metropolitana.

## **DINÁMICA Y COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD DE SANTA FE**

Actualmente, la ciudad de Santa Fe se ubica en el concierto de las localidades más pobladas del territorio argentino con 434 630 habitantes en 2022 y superando como aglomerado el medio millón de habitantes (Cuadro 1). Durante la historia censal nacional, a pesar de manifestar un incremento demográfico constante en valores absolutos, va cediendo lugares en la jerarquía urbana a favor de otras ciudades. En los albores del siglo XX, con 59 574 habitantes, se ubicaba en el sexto lugar de las localidades más pobladas luego de las ciudades de: Buenos Aires, Rosario, Córdoba, San Miguel de Tucumán y La Plata. En la actualidad, las ciudades de Salta, Mar del Plata y del Gran Mendoza relegan a la ciudad de Santa Fe a ocupar el noveno lugar.

### **EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO**

Las mayores tasas de crecimiento de la población de la ciudad de Santa Fe se dieron en los años comprendidos entre 1914 y 1947, período durante el cual el volumen poblacional ascendió de 59 574 a 168 791 habitantes. Este incremento de más de 100 000 habitantes tiene su correlato con el aporte migratorio transoceánico y el crecimiento vegetativo. La fecundidad es un factor relevante en la dinámica demográfica debido a su fuerte impacto en el tamaño de las generaciones, cuyo efecto se traslada con los años a diferentes grupos de edades (CELADE-BID, 1996).

La década de 1970 se corresponde con años de importante dinamismo, ya que pasa en sus inicios de 244 256 habitantes a alcanzar los 307 788 en 1980, lo que representa un ritmo de crecimiento anual de 22,8; es decir, por cada 1000 habitantes se agregan por año 22,8, lo que significa 6313 habitantes más. Este incremento responde a un leve repunte de la fecundidad y a un saldo migratorio positivo derivado de movimientos «internos» provenientes de otras localidades y provincias (Cuadro 2).

A partir de 1980 se produce una declinación en el ritmo de crecimiento y se hunde el mismo a valores inferiores a 10 por mil entre 1991 y 2001, en coincidencia con un descenso en la fecundidad. Este descenso, de manera

Año	Población ciudad*	Población AGSF
1869	10.670	-
1895	22.244	-
1914	59.574	-
1947	168.791	-
1960	211.527	231.329
1970	250.222	278.207
1980	292.350	334.913
1991	349.323	406.388
2001	369.589	454.238
2010	391.231	492.882
2022**	434.630	544.000

**Cuadro 1.** Evolución de la población de la ciudad de Santa Fe y su entorno entre 1869 y 2022.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas.

\* Los valores se corresponden con la población que arroja la Municipalidad de Santa Fe.

\*\*Encuesta Permanente de Hogares 2022.

Nota: en la columna «Población AGSF» (Aglomerado Gran Santa Fe) se consignan datos para los años disponibles.

combinada con el incremento en la expectativa de vida, es el factor más importante que conduce al envejecimiento de una población, ya que afecta directamente a la base de la pirámide de edades al disminuir el número de nacimientos. Un incremento en la fecundidad, por el contrario, produciría el efecto opuesto, un rejuvenecimiento de la pirámide por la base (Schkolnik, 1989).

En un análisis intraurbano se observan dinámicas demográficas diferentes, lo que provoca cambios en la distribución de la población dentro de la ciudad de Santa Fe. Un informe del Censo de 1980 indica que las fracciones censales 4 y 5, ubicadas en los ángulos noroeste y noreste de la ciudad, son las que registran el mayor crecimiento demográfico entre 1970 y 1980, a razón del 78,85 y 48,15 %, respectivamente. La fracción 4, de los 27 910 habitantes que registra en 1970 trepa, diez años después, a 49 916 habitantes, representando el 16,8 % de la población total y convirtiéndose en la fracción más poblada.

En el Censo 1970. la fracción más poblada es la céntrica número 12, con 29 996 habitantes. En 1980 se produce en la misma una disminución de 189

Período	Ciudad de Santa Fe*		AGSF	
	Incremento del período	Incremento anual	Incremento del período	Incremento anual
1869/95	11.574	445	-	-
1895/14	37.330	1965	-	-
1914/47	109.217	3310	-	-
1947/60	40.109	3085	-	-
1960/70	38.695	3869	46.878	4678
1970/80	42.128	4212	56.706	5607
1980/91	56.973	5179	71.475	6497
1991/01	20.266	1930	47.850	4785
2001/10	21.642	2278	33.854	3563
2010/22	43.399	3773	51.118	4445

**Cuadro 2.** Crecimiento poblacional (valores absolutos) por período y por año entre 1869 y 2022 de la ciudad de Santa Fe y del AGSF.

\*Los valores se corresponden con la población que arroja la Municipalidad de Santa Fe.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos

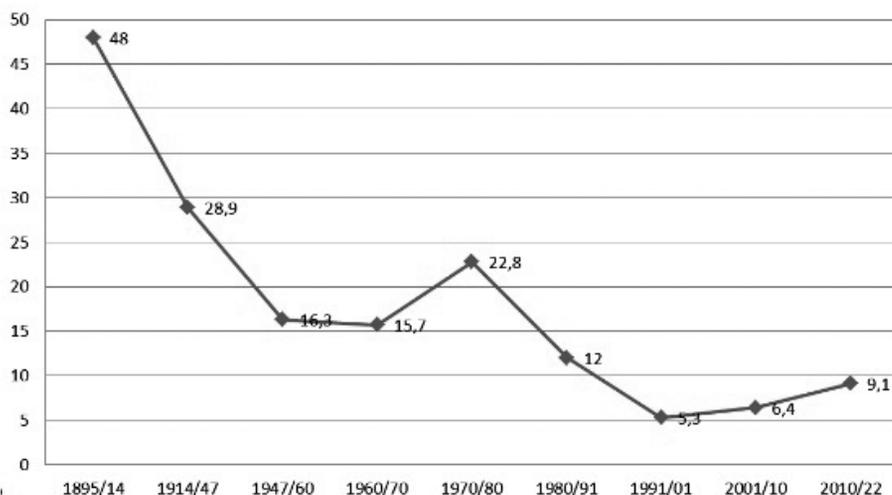
Nacionales de Población, Hogares y Viviendas.

habitantes, dato que evidencia que el mayor empuje demográfico se da en el borde norte de la ciudad, con una disminución o ralentización de la dinámica poblacional en el centro y sur.

Entre 1991 y 2001 se observa un importante dinamismo de los bordes del aglomerado en su conjunto, ya que más de la mitad del incremento demográfico que manifiesta el mismo se adjudica al aporte de Santa Tomé, Recreo, Sauce Viejo, San José del Rincón y Arroyo Leyes (Cuadro 2).

A partir de 2001, el ritmo de crecimiento poblacional presenta un leve aumento que no alcanza a superar el valor de 9 por mil, ubicándose en cifras similares a la media provincial y significativamente menor a la media nacional, ya que registran valores entre 2001 y 2010 de 7 y de 11, 6 por mil, respectivamente (Imagen 1).

La dinámica de toda población incide en aspectos centrales del abordaje de su composición, como son el sexo y las edades.



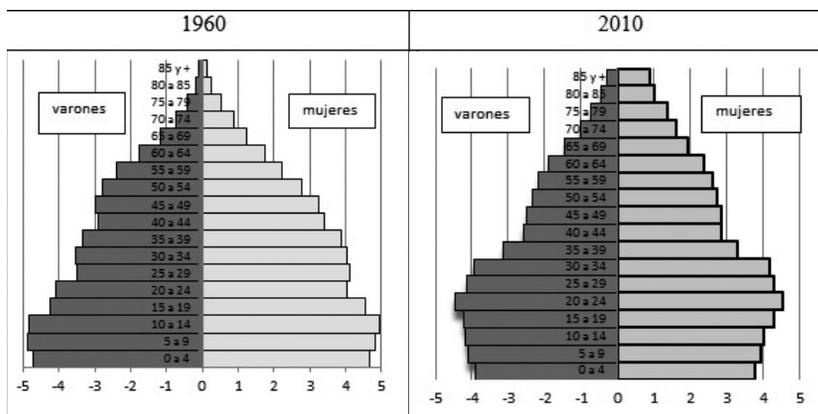
**Imagen 1.** Ritmo de crecimiento poblacional de la ciudad de Santa Fe entre 1869 y 2022.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas.

## LOS CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN

La dinámica demográfica analizada en el punto anterior tiene su correlato en la composición de la población según sexo y edades. Durante el medio siglo que separa la aplicación de los recuentos nacionales de población, hogares y viviendas de los años 1960 y 2010, se observan como tendencias directrices el envejecimiento y la feminización de la población de la capital del territorio santafesino. El envejecimiento se produce por dos vías: a) un achicamiento de la base de la pirámide demográfica debido a una reducción de la fecundidad, y b) un ensanchamiento de la cima que responde a un incremento sostenido de la esperanza de vida. Este aumento se visualiza en gran medida en las mujeres dada la mayor cantidad de años que viven en comparación con los varones, situación que ocasiona una cantidad superior de mujeres con preponderancia en el grupo adulto-mayor (Imagen 2).

Algunos indicadores demográficos ilustran los dos procesos mencionados: el de envejecimiento y el de feminización. En 2010 se observa una relación de 89,9 varones por cada 100 mujeres, cifra que disminuye en los últimos



**Imagen 2.** Pirámides de población de la ciudad de Santa Fe. Años 1960 y 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 1960 y 2010.

cincuenta años ya que los datos del censo del año 1960 arrojan una cifra de 94,4. Este incremento de la femineidad encuentra su explicación, como se dijo, en la mayor expectativa de vida que presentan las mujeres en relación con los varones.

En cuanto al envejecimiento de la población, el peso de los adultos mayores en la estructura de la población se duplica entre 1960 y 2010, ya que se pasa durante dicho período de una representación del 5,6 a 10,7 %. Otro dato que abona a este proceso lo brinda el índice de envejecimiento. En 1960 se computa una relación de 19,5 adultos mayores por cada 100 jóvenes, mientras que en 2010 la cifra se eleva a 44,9 (Cuadro 3).

## **TRANSFORMACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE SANTA FE DURANTE EL SIGLO XX**

Entre los siglos XVI y XIX, la ciudad de Santa Fe tuvo un desarrollo urbano relativamente escaso. Un hecho significativo en aquel momento fue el traslado de la ciudad, durante el siglo XVII, desde su emplazamiento fundacional —en proximidades de la actual localidad de Cayastá— al presente (Zapata Gollan, 1971). Durante el período colonial, la planta urbana de la ciudad, según Gómez (2011), «había logrado alejarse apenas de la “plaza mayor”». En cambio,

	1960	2010
Índice de masculinidad	94,4	89,9
Jóvenes	28,8	23,9
Adultos	65,5	65,2
Adultos mayores	5,6	10,7
Índice de envejecimiento	19,5	44,9

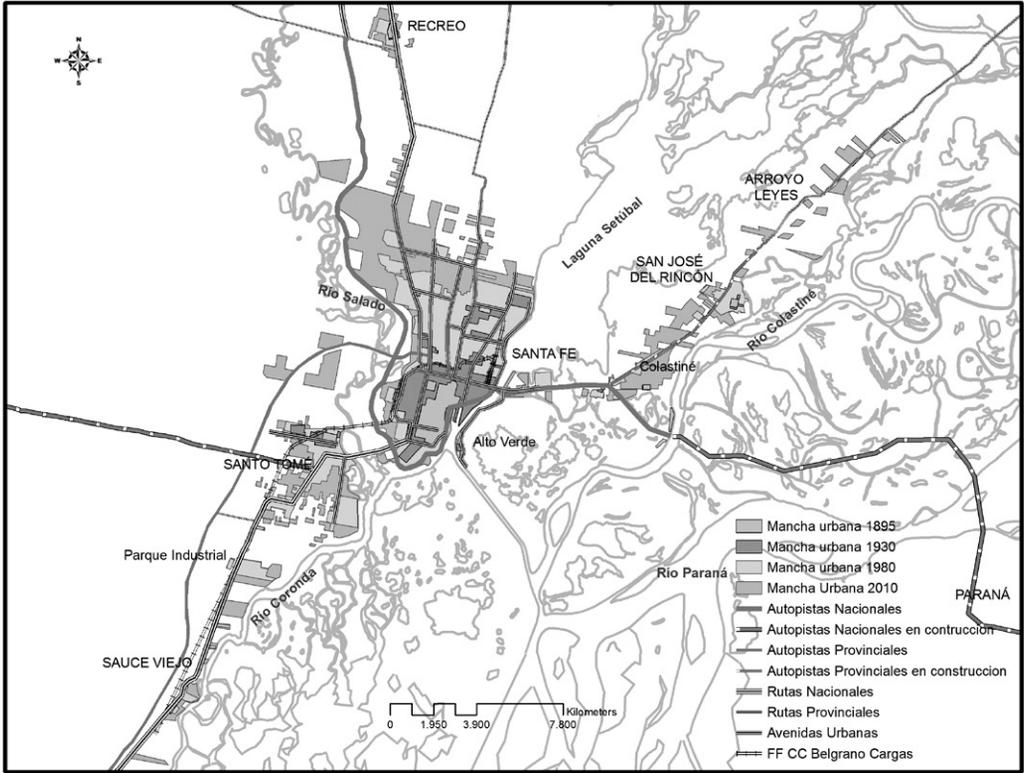
**Cuadro 3. Indicadores de composición de la población de la ciudad de Santa Fe. Años 1960 y 2010.**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 1960 y 2010.

hacia fines del siglo XIX, la urbe experimentó una dinamización a partir de una serie de hechos fundamentales: se consolidó como capital provincial, se convirtió en epicentro del desarrollo ferroviario en asociación a su puerto y comenzó a recibir contingentes de inmigrantes europeos en el marco del modelo agroexportador. El exiguo amanzanado urbano «colonial» se vio desbordado y comenzó a expandirse hacia el sector norte, recostándose hacia el este, en el por entonces «riacho» Santa Fe.

Estos procesos de expansión urbana, de densificación o de reconversión edilicia del espacio urbanizado, se entrelazan con la dinámica demográfica propia de la ciudad. En la Imagen 2 se aprecia el espacio urbanizado de Santa Fe en distintos años: 1895, cuando primaba en Argentina el denominado «modelo agroexportador»; 1930, año «bisagra» entre el citado modelo y la etapa «industrializadora»; 1980, momento de «quiebre» del proceso industrializador y el comienzo de una etapa dominada por el neoliberalismo; y, finalmente, 2010, representativo de la coyuntura actual (Ferrer y Rougier, 2008).

Es así como, hacia fines del siglo XIX, la transformación de la ciudad se vio impulsada por la llegada de inmigrantes —contingentes de origen europeo— y el nuevo auge económico local y, fundamentalmente, del entorno regional, que se convirtió en una constelación de numerosas y prósperas colonias agrícolas. Santa Fe, al calor de la dinamización agroexportadora, se perfilaba como centro neurálgico de comunicación, de provisión de servicios y de constitución de sociedades comerciales. De manera simultánea, su rol de capitalidad impulsó la construcción de imponentes edificios para albergar los organismos de gobierno. Este enorme cambio morfológico experimentado por la ciudad puede ser expresado, en palabras de Hardoy (1972), del siguiente



**Imagen 3. Gran Santa Fe. Expansión de la «mancha urbana»**

Fuente: Gómez (2011).

modo: «El pasado fue rápidamente reemplazado y solo las iglesias y sus conventos escaparon a la acción transformadora». Así, el casco central de la ciudad experimentó un cambio de escala edilicio que impactó en su densificación.

La apertura del bulevar Gálvez a fines del siglo XIX significó el trazado de una gran avenida innovadora para Santa Fe. Vinculaba el borde norte de la ciudad de aquel momento con el extremo este y remataba sobre la laguna Setúbal. Representó abrir la ciudad a un frente fluvial, donde posteriormente se diseñó un amplio espacio verde de escala urbana: el parque Oroño. En torno a dicho bulevar se construyeron importantes edificios residenciales e institucionales, lo cual consolidó a dicha arteria como un eje articulador de una zona destinada a los grupos sociales más acomodados. Al sur de bulevar Gálvez, a

partir de profundas transformaciones físico-ambientales —relleno de zonas anegadizas y modificación del curso del riacho Santa Fe—, se desarrolló hacia 1910 el nuevo Puerto de Ultramar integrado a la ciudad. De ese modo, surgió asociado el barrio Candiotti Sur con un perfil industrial-portuario. Y, tal como señala Gómez (2011), «la planta urbana comienza a “quebrar” la forma rectangular que la había caracterizado hasta ese momento, al trasponer los trazados ferroviarios que la rodeaban».

Así, la expansión urbana adquirió una forma «desperdigada» por medio del surgimiento de distintos barrios alejados del centro, lo cual se vio impulsado a partir de los servicios de transporte público y, además, el automóvil particular. Si bien desde 1885 se prestaba un servicio de tranvías a caballos, la inauguración en 1914 del tranvía eléctrico hizo que Santa Fe pudiera contar con un servicio público de transporte regular y acorde a las tecnologías del momento. Entonces, 6 líneas conectaban las 3 principales estaciones ferroviarias de la ciudad con los barrios de Guadalupe, Sargento Cabral, María Selva, Candiotti y el Cementerio. Hacia la década de 1920, se anexó el funcionamiento de algunas líneas de colectivos como refuerzo de los tranvías.

Mientras tanto, la expansión de la ciudad hacia el cardinal oeste era menos promisoría dada la presencia de terrenos anegadizos vinculados al amplio valle de inundación del río Salado. Sin embargo, dicho sector tenía una ventaja: su proximidad al centro de la ciudad. Durante las primeras décadas del siglo XX, ese territorio se fue urbanizando mediante iniciativas estatales. La construcción de grandes edificios públicos que albergaron servicios que demandaban amplios predios, tales como hospitales, hospicios, cementerios, regimientos militares, entre otras grandes instalaciones, fueron delimitando la impronta urbana del sector oeste. Cabe consignar que dichas tierras, por sus características, tenían bajo valor inmobiliario (Gallardo, 1995). Más tardíamente comenzó la paulatina radicación, en los intersticios vacantes, de grupos sociales de medios y bajos recursos, demandantes de tierras a bajo costo. Ya en la primera década del siglo XX, en el suroeste de la ciudad, se había trazado el barrio Centenario sobre terrenos de cota alteada a partir de las transformaciones derivadas de la construcción del Puerto de Ultramar.

De acuerdo con lo señalado, puede comprenderse que, entre los años 1895 y 1930, la ciudad de Santa Fe se caracterizó por su rol protagónico en el marco del desarrollo agroexportador del país, lo cual se vio reflejado en la morfología y dinamización poblacional y territorial —densificación del casco céntrico y expansión horizontal con el surgimiento de barrios.

En las décadas de 1930 y 1940 continuó la expansión territorial en relación con el desarrollo del transporte público (tranvía eléctrico y colectivos). En la

zona norte, posteriormente, comenzó la pavimentación de los antiguos caminos de tierra que comunicaban el centro con dicho sector de la ciudad. Estos ejes de comunicación se constituyeron en vertebradores y nuevos orientadores de la expansión urbana que, sin pausa, se fue alejando cada vez más del centro. En este sector empezaron a gestarse y ampliarse numerosos barrios habitados por grupos sociales de clase media, trabajadores de pequeñas industrias y de grandes talleres ferroviarios radicados en la zona.

En efecto, los incipientes procesos de industrialización en las principales ciudades de la región pampeana fomentaron procesos de migraciones internas provenientes de zonas rurales primordialmente. El transporte ferroviario cumplió en aquel momento un papel central en esas movilizaciones y conllevó, en algunos casos, el surgimiento de asentamientos informales. En el caso de la ciudad de Santa Fe, hacia el oeste del trazado de las vías del Ferrocarril Central Argentino, se fueron afincando grupos de población en terrenos de escasa altitud topográfica vinculados a los bañados del río Salado, los que contaban con nulo o escaso interés por parte del mercado inmobiliario. Hacia mediados de la década de 1940 se ejecutaron las primeras obras de infraestructura de protección contra las crecidas del Salado con la construcción del terraplén Irigoyen a una cota IGN<sup>1</sup> 17,4 que se extiende desde la RN11 al sur hasta las vías del Ferrocarril Belgrano al norte. Estas circunstancias pudieron haber brindado mayores condiciones de seguridad ante los desbordes recurrentes del Salado. De hecho, en las décadas subsiguientes fueron ampliándose los barrios del oeste de la ciudad, particularmente con «población de escasos recursos (...) constituyendo barrios periféricos de nivel socioeconómico bajo» (Gallardo, 1995).

A principios de la década de 1960, el Estado consolida el rol industrialista incentivado, desde los años 50, ahora bajo un modelo fundamentalmente desarrollista. De este modo, en los años 60, con la creciente utilización del automóvil particular y la ejecución de grandes obras viales en la ciudad y su entorno regional, comenzaron a plasmarse nuevas infraestructuras. Pueden ser mencionadas la autopista Brigadier López (Santa Fe-Rosario), los primeros tramos de la avenida de Circunvalación de Santa Fe, la avenida Costanera Almirante Brown, el viaducto Oroño y el Túnel Subfluvial Hernandarias (actual Uranga-Sylvestre Begnis), entre otros. Este conjunto de obras viales impulsó la conexión mediante automotor de la ciudad con el entorno regional y nacional.

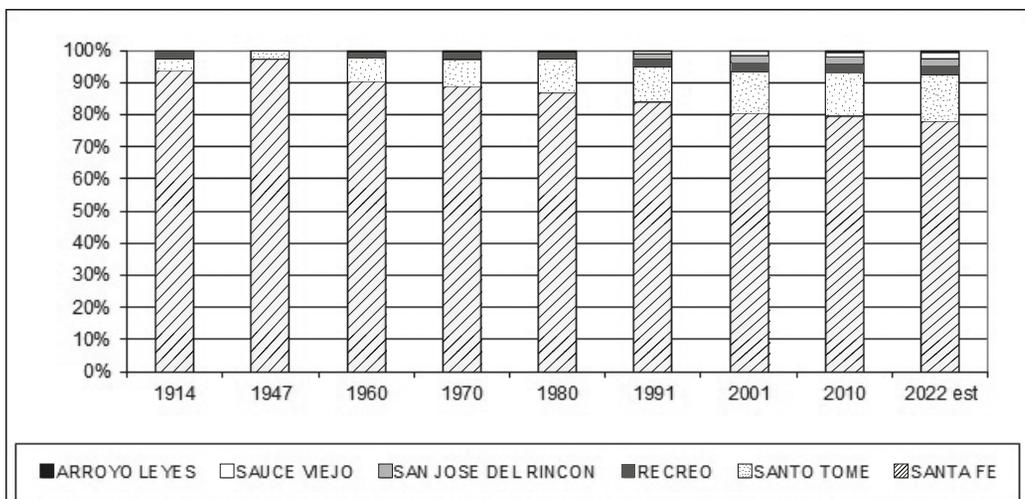
1. Instituto Geográfico Nacional.

Dentro de la ciudad, los principales caminos intraurbanos que conectan el centro con la zona norte se transformaron en avenidas, las cuales orientaban y vertebran la expansión. Ante este cambio en la dinámica urbana, empezó a perfilarse la vecina ciudad de Santo Tomé como una alternativa para la radicación de numerosas familias. La ventaja de esta última localidad se potenciaba por su vínculo directo con el polo industrial metal- mecánico de base automotriz en auge en aquel momento.

Este distrito industrial, ubicado en Sauce Viejo, dio impulso a movibilidades poblacionales, generó profundas transformaciones territoriales y dio lugar a un espacio urbano más complejo, es decir, a un aglomerado integrado por varias localidades.

Como muestra el Cuadro 3, la década de 1970 representó un período de incremento del ritmo de crecimiento en la población de la ciudad de Santa Fe, pudiéndose agregar que dicha cifra supera con creces lo acontecido en el país y en la provincia de Santa Fe. Sin embargo, como puede apreciarse en la Imagen 3, la ciudad de Santa Fe simultáneamente disminuyó su representatividad poblacional en el conjunto del aglomerado desde mediados del siglo XX. Mientras, las localidades aledañas vieron incrementar su participación. El análisis de Santa Fe en el contexto del aglomerado posibilita comprender la existencia de procesos urbanos que no quedaron acotados a la ciudad, sino que adquirieron una escala de aglomeración. Tal es el caso de la «desconcentración» urbana y de movilidad entre las localidades involucradas, conocida como movimientos «pendulares».

La década de 1970 significó una transición en el plano económico. Si bien durante la primera mitad el auge urbanizador tomó impulso de la mano de amplios barrios obreros que surgían fundamentalmente en Santo Tomé vinculados al polo fabril de Sauce Viejo, en la ciudad de Santa Fe la zona norte continuaba la expansión con la consolidación de populosos barrios. En tanto, el centro de la ciudad experimentaba un proceso de densificación con el surgimiento de numerosos edificios en altura en el casco céntrico. Hacia 1976, las acciones del gobierno de facto y la aplicación de las políticas económicas neoliberales dieron inicio a un cambio en la matriz económica del país y un retroceso industrial. Así, en la ciudad de Santa Fe y su entorno regional, el desarrollo industrial gestado dos décadas antes de la mano de un nutrido grupo de empresas metalúrgicas con fuerte base automotriz sufrió un proceso de desmantelamiento. Esta abrupta desindustrialización impactó negativamente en la estructura económica local, y el AGSF alcanzó los dos dígitos de desocupación hacia 1981.



**Imagen 4. Proporción demográfica de los distritos que integran el AGSF (%). Período 1914-2022.**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de los años 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991, 2001, 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC–) y Estimación 2022 (Instituto Provincial de Estadística y Censos –IPEC–).

Para 1980, la ciudad de Santa Fe (Cuadro 3) mostraba una tendencia decreciente del ritmo de crecimiento poblacional hasta alcanzar los mínimos históricos en la década de 1990. Sin embargo, la expansión urbana en dichas décadas no se detuvo, y aconteció principalmente de manera horizontal hacia el norte de la ciudad. De manera simultánea, en la década de 1980 se dinamiza un sector que hasta aquel momento había estado poblado escasamente: la ribera oriental de la laguna Setúbal. Este territorio insular, dentro del valle de inundación del río Paraná, ya presentaba algunos escasos núcleos poblacionales —Alto Verde, La Guardia y Colastiné Sur y Norte— de escaso desarrollo urbano y de la población. En su mayoría, históricamente, se organizaban en torno a una economía tradicional basada en actividades de pesca, de quintas y de actividades primarias de pequeña escala. Sin embargo, desde mediados de la década anterior, sobre la traza de la RN168, que une la ciudad de Santa Fe con la vecina Paraná, comenzó un proceso de urbanización «planificado». El Estado ejecutó tareas de alteo de terrenos, dada su escasa altitud topográfica y, *a posteriori*, comenzó la valorización de los mismos. Así, se levantaron instalaciones universitarias y el complejo de viviendas en altura llamado El

Pozo, que, a la postre, terminó otorgando tal denominación a todo ese sector en torno a la RN168. Más tarde, también en torno a esta ruta, la Universidad Nacional del Litoral amplió sus instalaciones y construyó un campus. A ello se sumaron centros de investigación científica tales como el Centro Regional de Investigación y Desarrollo (CERIDE), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Por otra parte, aparecieron procesos de urbanización no formal de las islas circundantes, en adyacencias a la mencionada ruta.

Las tendencias a la dispersión urbana se aceleraron: las localidades alejadas adquirieron mayor peso demográfico. Es posible mencionar el sector denominado «albardón costero», donde se localizan Colastiné Norte y San José del Rincón. Hacia la década de 1980, el crecimiento poblacional en estas localidades cobró impulso a partir de la radicación de casas «para pasar los fines de semana —segundas residencias—» (Gutiérrez Puebla, 1992) establecidas por habitantes urbanos —primordialmente de la ciudad de Santa Fe— que se veían atraídos por el paisaje ribereño y la posibilidad del desarrollo de actividades ligadas al ocio y al descanso.

Los procesos de deterioro económico del país en las décadas de 1980 y 1990 conllevaron a que los núcleos de pobreza ocuparan mayor espacio urbano, las problemáticas de falta de servicios se agudizaron e impactaron negativamente en la calidad de vida. La ciudad mostraba crecientes contrastes socioespaciales entre el cordón oeste y el resto de la trama urbana. En efecto, en el primer sector mencionado se densificaron los asentamientos precarios y, a su vez, cruzando el río Salado hacia el oeste, en jurisdicción de Santo Tomé, comenzó el desarrollo de un nuevo tipo de urbanización en la ciudad: los barrios cerrados. Estas nuevas formas de urbanización, protagonizadas por grupos sociales acomodados, abrieron paso a procesos de segregación urbana que, si bien venían dándose en las grandes ciudades latinoamericanas, tuvieron su réplica en Santa Fe, cuyo desarrollo continuó en las siguientes décadas.

#### **EXPANSIÓN Y TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LA CIUDAD DE SANTA FE Y SU ENTORNO**

La reafirmación del proyecto neoliberal a fines del siglo XX generó una nueva contracción del polo industrial metalmecánico, lo cual profundizó la expulsión de mano de obra de dicho sector de la economía. Según Fernández *et al.* (2005), fueron 2635 los establecimientos industriales perdidos en el período desde 1985 hasta 1994 en la provincia de Santa Fe. En la región central de la provincia —donde se localiza el AGSF— cerraron 563 centros fabriles, el 15,70 % del total existente. De acuerdo con el Censo Económico Nacional (1994), el 94 % de los

establecimientos industriales del aglomerado poseía hasta 20 operarios; el 5 %, de 20 a 100; y solo el 1 % excedía esta cifra. Es posible apreciar la predominancia de centros fabriles pequeños, lo cual contrastaba con lo acontecido en la década de 1970. Hacia los años 90, «cesa casi por completo la industria basada en el agregado de valor a la producción primaria regional y se consolida un elevado número de establecimientos, pequeños en la mayoría de casos, que satisfacen prioritariamente al mercado local» (Terrizano, 2004).

A fines del siglo XX, otro factor de retroceso importante que experimentaron Santa Fe y su región se vincula con el desmantelamiento de la Administración Nacional de Puertos y Vías Navegables. El puerto de Santa Fe entró en un proceso de virtual paralización, consolidando el exiguo movimiento desde fines de los años 70. En el marco de la ola de privatizaciones, se desafectaron ramales ferroviarios y quedó abandonada la única estación de trenes que se encontraba funcionando, la del Ferrocarril Belgrano sobre bulevar Gálvez. Posteriormente, numerosos terrenos ferroviarios quedaron en desuso y, por tanto, la ciudad de Santa Fe abandonó su rol protagónico en el movimiento de cargas y pasajeros que por décadas la había caracterizado. Así, la priorización de los puertos privados del sur provincial afianzó la decadencia de la función específica del puerto santafesino y, a partir de la constitución del Ente Administrador Puerto de Santa Fe (ley provincial 11011) y del Masterplan (ordenanza 11069), se consolidó el modelo de «puerto–museo» y promoción de nuevas funciones y usos para el territorio portuario. Luego de un largo letargo, a inicios del siglo XXI, en los terrenos portuarios se impulsaron los negocios inmobiliarios y comerciales —juegos de azar, gastronómicos, concesionarias, y consumo masivo—. Surgieron los edificios más altos de la ciudad destinados a hoteles, residencias y oficinas. A su vez, se reconvirtieron y renovaron edificios industriales en desuso, habilitándolos para usos culturales, educativos y comerciales.

El proceso de densificación en el micro y macrocentro de la ciudad se aceleró conjuntamente con procesos de rentabilización de excedentes agrarios provenientes de la región. Sin embargo, estos procesos de densificación edilicia no tuvieron mayormente una repercusión poblacional. Aunque hacia inicios del siglo XXI la ciudad de Santa Fe experimentó un leve repunte en su ritmo de crecimiento, el proceso de desconcentración poblacional se aceleró. Es posible relacionar esta mayor dinamización de las localidades aglomeradas<sup>2</sup>

2. En la actualidad, el AGSF constituye una localidad física que, además de la ciudad de Santa Fe, comprende a las localidades de Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo, San José del Rincón y Arroyo Leyes.

en torno a la ciudad, entre otros factores, con la creciente escasez y encarecimiento de suelo urbanizable y la progresiva relocalización de funciones productivas hacia sectores fuera de la ciudad, dado que la densificación del espacio urbano comprometía en ciertos casos su desarrollo. Todos estos factores confluyeron en el agravamiento de la problemática del déficit habitacional.

La expansión urbana de la ciudad de Santa Fe hacia la zona norte, en muchos casos, potenciada por la construcción de barrios planificados estatales y de surgimiento espontáneo alcanzó, prácticamente, su término municipal, y entró en coalescencia con las localidades de Recreo y Monte Vera. En tanto, fue escasa la expansión urbana hacia el oeste de la ciudad de Santa Fe, habiendo alcanzado ya prácticamente el eje de la avenida de Circunvalación Oeste, lindera al río Salado.

En el sur del AGSF, Santo Tomé continuó expandiéndose en buena medida de la mano de la radicación de barrios planificados estatales, a los que se fue agregando edificación espontánea en los intersticios, exponiendo un claro proceso de crecimiento por expansión horizontal y densificación. Sobre la RN11, el Parque Industrial de Sauce Viejo concentró un polo fabril diversificado, aunque con menor gravitación que lo acontecido en décadas pasadas. De hecho, actualmente, la localidad de Sauce Viejo se consolida como un pueblo atractivo para visitantes de fin de semana, pero, a su vez, se diversifica, siendo un distrito elegido por habitantes suburbanos para radicarse. Hacia el oeste de Santo Tomé, sobre la RN19, avanza de manera acelerada la radicación de centros de distribución de escala metropolitana y establecimientos fabriles. Y hacia el noroeste de este municipio, con eje en la autopista Rosario-Santa Fe, se sitúa un sector suburbano en pleno auge protagonizado por emprendimientos inmobiliarios planificados<sup>3</sup> orientados a sectores sociales medio-altos. La proliferación de barrios cerrados en la margen derecha del río Salado dio lugar a un tejido urbano de escala interjurisdiccional caracterizado por la polarización. La coexistencia de asentamientos informales a la izquierda del Salado y de *countries* a la derecha es exponente de una «fragmentación» urbana. Estos fenómenos, si bien hasta hace un tiempo eran típicos de las grandes ciudades, hoy se han extendido y proliferan en ciudades de escala intermedia como Santa Fe.

Hacia el sector este del AGSF, se expandió notoriamente una importante área suburbana del aglomerado santafesino. En Colastiné Norte y la localidad de San José del Rincón se aprecia que una parte importante del suelo urbano

3. El surgimiento del primer country de Santa Fe, denominado La Tatenguita, fue en 1976.

del sector se insertó en el mercado inmobiliario con el fin de retroalimentar la demanda para construcción de viviendas de fin de semana. De este modo, sobre las riberas de San José del Rincón y Colastiné comenzaron a aparecer embarcaderos, cabañas, casaquintas, clubes privados y sindicales, todo ello junto al desarrollo de áreas de servicios en medio de un paisaje suburbano. En ambos espacios también se observa, fundamentalmente en los últimos 20 años, el ascendente afín con carácter permanente de nuevos habitantes de grupos sociales medios, lo que ha impulsado su crecimiento demográfico. Esto ha consolidado el perfil suburbano de este sector en particular, pero, a la par, de otros.

### COMENTARIOS FINALES

En la actualidad, la ciudad de Santa Fe y su entorno experimentan notables contrastes territoriales y poblacionales. El centro, los barrios del macrocentro y los que enlazan las avenidas Alem, Siete Jefes y Almirante Brown presentan una escasa dinámica poblacional, mientras que la mayor expansión se produce en los barrios del oeste y, primordialmente, en la zona noroeste. En esta misma tendencia se encuentran también La Guardia y Colastiné. El resto del aglomerado es el más activo en cuanto a la dinámica poblacional, en especial las localidades más pequeñas y más distantes de la ciudad central: Sauce Viejo, Arroyo Leyes, oeste de San José del Rincón y norte de Santo Tomé.

En consonancia con tendencias demográficas mundiales y nacionales, se acentúan de manera imbricada, a partir de la mitad del siglo XX y hasta hoy, los procesos de envejecimiento y de feminización de la población. El primero se inicia con la mayor cantidad de años que viven las personas, a lo que se adiciona el descenso de la fecundidad. El envejecimiento, al ser más notorio en las mujeres debido a la mayor esperanza de vida que ostentan en relación con los varones, repercute en una paulatina pero constante feminización. Los procesos mencionados se plasman de forma diferencial en plano santafesino, ya que el peso de los adultos mayores y de las mujeres es notablemente superior en los barrios Centro, Sur y Candiotti, en comparación con aquellos ubicados en el oeste y en el norte de la ciudad y en otras localidades del aglomerado.

Santa Fe y su entorno urbano avanzan hacia un modelo crecientemente polarizado. La localización de los distintos grupos sociales tiende a ser cada vez más segregada, con tendencia a la fragmentación. Así como en el pasado ciertos grupos sociales se localizaban en determinadas zonas —grupos más acomodados en el centro y grupos más desfavorecidos en la periferia—,

actualmente hay un quiebre de dicho esquema y un corrimiento a partir del aumento de la suburbanización de los grupos sociales más acomodados.

Es por eso que el modelo urbano ha adquirido una forma dispersa, ha perdido continuidad espacial y se observan elementos «urbanos» insulares aislados del resto del tejido urbano, pero integrados por medio de intensas movilizaciones cotidianas montadas en las redes de rutas y autopistas.

Los procesos urbanos han cambiado de escala. De una escala ciudad se escaló a la de metrópoli. Progresivamente, la ciudad de Santa Fe adquiere rasgos nodales en el contexto de una región urbana funcional integrada por otras 24 localidades. Este proceso de metropolización, institucionalizado en 2016 por medio de la conformación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM), surge en el marco de la ley 13532 de Áreas Metropolitanas. Es necesario considerar que se trata de la urbanización de un territorio caracterizado por la confluencia de dos valles de inundación: el del río Paraná y el del río Salado. De esta cuestión emerge su característica distintiva, la interrelación de elementos terrestres y acuáticos, lo cual da lugar a posibilidades y genera desafíos. En ocasiones, la espontaneidad le gana a la planificación, y es así que la problemática se complejiza aún más. Porque hay que actuar sobre los hechos consumados. En algunos momentos los anillos de circunvalación buscaron contener la expansión urbana, pero, en lo usual, las vías de circulación actúan como factores de esa expansión, por lo cual la experiencia demuestra que se precisa acompañar el desarrollo vial en aquellas zonas no aptas para la urbanización con otras intervenciones que impidan la instalación de viviendas y el consecuente incremento del riesgo hídrico.

Es por eso que, en el caso de Santa Fe, este proceso de constitución metropolitana, si bien se produce en consonancia con lo que acontece en otros territorios argentinos y latinoamericanos, requiere de unos instrumentos que posibiliten el aprovechamiento del territorio considerando sus particularidades, entre las que destacan la creciente expansión urbana y sus caracteres poblacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **CELADE-BID (1998)**. Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas. Santiago. Chile.
- **Cervera, Felipe (1970)**. *Ecología de la ciudad de Santa Fe*. Universidad Nacional del Litoral.
- **Diario El Litoral (2006)**. Planos urbanos de Santa Fe, años 1887, 1907 y 1916. Colección Santa Fe en planos.
- **Diario El Litoral. 25/03/2021**. Santa Fe.
- **Fernández, Víctor; Tealdo, Julio y Villalba, Marta (2005)**. *Industria, Estado y Territorio en la Argentina de los '90*. Ediciones UNL.
- **Ferrer, Aldo y Rougier, Marcelo (2008)**. *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- **Gallardo, Mabel (1995)**. La Geografía y las periferias urbanas. *Anales de la Academia Nacional de Geografía*, (19), 211–221.
- **Gómez, Néstor (2011)**. *La Geografía y el abordaje de la Fragmentación Urbana Latinoamericana: Múltiples enfoques aplicados al estudio del Gran Santa Fe*, EAE.
- **Gutiérrez Puebla, Javier (1992)**. La ciudad y la organización regional. *Cuadernos de Estudio N° 14*. Serie Geografía (reimpresión). Cincel.
- **Hardoy, Jorge (1972)**. *Las ciudades en América Latina*. Paidós.
- **INDEC (1869)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1895)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1914)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1947)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1960)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1970)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1980)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1991)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (1994)**. Censo Nacional Económico.
- **INDEC (2001)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (2010)**. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- **INDEC (2022)**. Encuesta Permanente de Hogares.
- **Schkolnik, Saúl (1989)** El envejecimiento de la población en América Latina 1950–2025. En Chesnais, Jean–Claude. *El proceso de envejecimiento de la población*. CELADE, LC/DEM/G.87. Serie E, N° 35.
- **Terrizano, Humberto (2004)**. Artesanos e Industriales. *Los que hicieron Santa Fe*, (17). Diario El Litoral y Archivo General de la Provincia de Santa Fe.
- **Valentinuzzi De Pussetto, Lilia (1996)**. *El Barrio del Puerto*. Colección Santa Fe, su gente, sus tiempos. Ediciones Colmegna.
- **Zapata Gollan, Agustín (1971)**. *La urbanización hispanoamericana en el Río de la Plata*. N° 6. Departamento de Estudios Etnográficos y Coloniales. Imprenta Oficial.

## NORMATIVA

- **Ley Provincial 11011**. Creación de los Entes Portuarios de Santa Fe y Rosario. 23/07/1993. Provincia de Santa Fe.
- **Ley Provincial 13532**. Provincia de Santa Fe.
- **Ordenanza 11069**. Municipalidad de Santa Fe.

## 5. **El proceso de metropolización de la ciudad de Santa Fe**

### Desafíos y perspectivas para su desarrollo

Estefanía Szupiany

Martín Seval

#### **INTRODUCCIÓN**

A medida que avanza la población urbana a nivel mundial, los entornos en donde la misma se desarrolla experimentan profundas transformaciones en su fisonomía y complejidad. Así, la ciudad, tradicionalmente conocida como un núcleo urbano compacto, centralizado y circunscrito a sus límites jurisdiccionales, evolucionó hacia nuevas formas de organización socioespacial. Esto no solo a partir de diversos patrones de crecimiento, sino también del modo en que una ciudad se relaciona con otros núcleos urbanos emplazados en su cercanía, ya sea por contigüidad y/o discontinuidad espacial.

Esta aclaración inicial nos permite comprender a la ciudad de Santa Fe como el centro administrativo, funcional y de servicios con mayor jerarquía del *continuum* urbano denominado Aglomerado Gran Santa Fe (en adelante, AGSF). Con una población total de 501 166 habitantes,<sup>1</sup> según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la planta urbana de la ciudad de Santa Fe creció desde su trazado fundacional, reproducido en su actual localización luego de ser trasladada en el año 1660, a partir del cual se expandió en diferentes direcciones. Hacia el oeste, su crecimiento significó el avance de

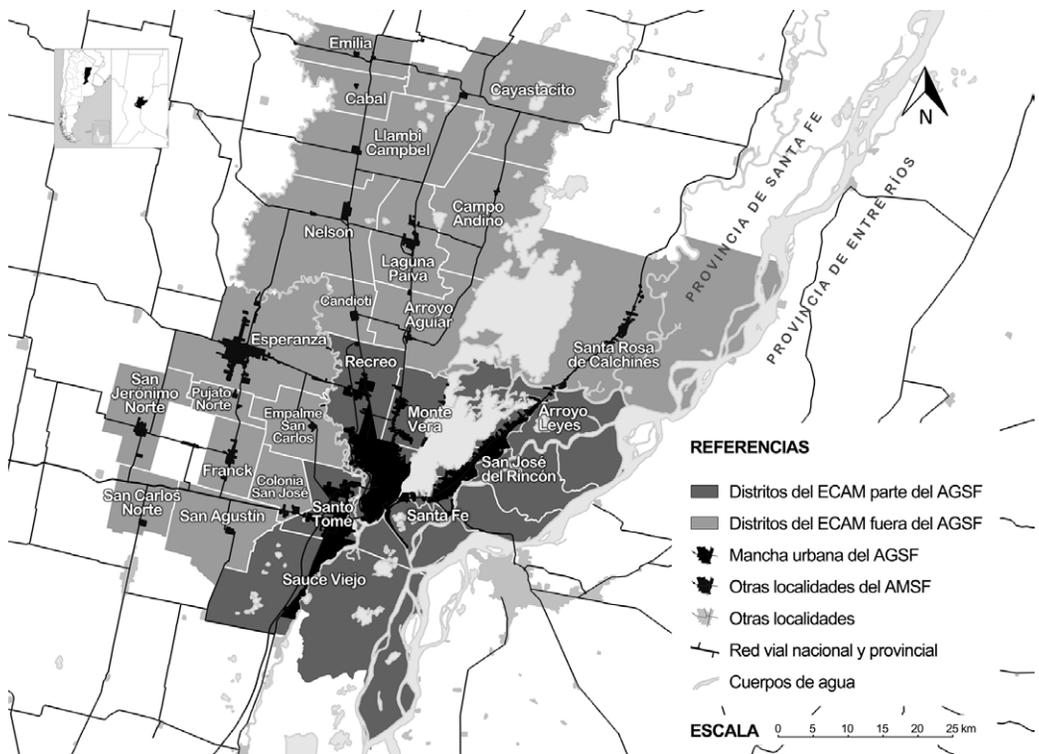
1. El dato total de habitantes incluye la población de los municipios y comunas según la definición de AGSF del INDEC y la población de la comuna de Monte Vera, la cual suele ser considerada parte del aglomerado por la bibliografía especializada en el análisis del proceso de metropolización santafesino.

la mancha urbana a lo largo del siglo XX sobre terrenos anegadizos pertenecientes a los bañados del río Salado, generando una creciente vulnerabilidad social y espacial profundizada en las últimas décadas. Sin embargo, su patrón territorial de crecimiento, que responde a la prolongación de vías circulatorias en distintas direcciones, incluye en su extensión a las localidades vecinas de Monte Vera y Recreo al norte; Santo Tomé y Sauce Viejo al suroeste; San José del Rincón y Arroyo Leyes al este.

El AGSF, por lo tanto, representa la primera conurbación de aquella ciudad tradicional que, desde las últimas décadas del siglo XX, expandió su dinámica urbana en contigüidad física con los núcleos urbanos antes mencionados. Asimismo, si ampliamos esta observación y analizamos las interacciones económicas, sociales y funcionales del AGSF, es preciso incorporar otras localidades que, a pesar de su discontinuidad espacial y de la incorporación de extensas áreas rurales, conforman un territorio integrado conocido como área metropolitana. Precisamente, el Área Metropolitana de Santa Fe (en adelante, AMSF), y en el marco de un proceso de institucionalización, incluye las siguientes localidades: Laguna Paiva, Candiotti, Arroyo Aguiar, Nelson, Llambi Campbell, Cabal, Emilia, Cayastacito y Campo Andino al norte; Esperanza, San Jerónimo Norte, Colonia San José, San Agustín, San Carlos Norte, Pujato Norte, Franck y Empalme San Carlos al suroeste; y Santa Rosa de Calchines al este (Figura 1).

La importancia que asumen hoy los aglomerados y las áreas metropolitanas en las políticas urbanas y regionales consiste, por un lado, en la aprehensión del territorio real en el que se desarrollan las múltiples relaciones espaciales experimentadas por los habitantes en su vida cotidiana (sociales, culturales, recreativas, residenciales, educativas, laborales, etc.). Por otro lado, dicha relevancia radica en el posicionamiento, sobre todo, de las áreas metropolitanas frente a dinámicas que intervienen en las escalas regional, nacional e internacional. Fundamentalmente, nos referimos a los esfuerzos por fortalecer la articulación regional con fines productivos, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de competitividad en los procesos económicos. A partir de esta doble mirada, podemos decir que el abordaje de los aglomerados y las áreas metropolitanas requiere de aproximaciones multiescalares que atiendan desde las dinámicas urbanas propias de la vida cotidiana de sus habitantes, hasta las dinámicas regionales necesarias para su desarrollo futuro.

Ahora bien, analizar y comprender la dinámica, el funcionamiento, las problemáticas y los desafíos de esta multiescalaridad, particularmente en el AMSF, implica contextualizar el caso local en el marco de las metrópolis latinoamericanas. Al tiempo que los núcleos urbanos crecían y se expandían a



**Figura 1.** Mapa del AGSF y AMSF

Fuente: elaboración propia

lo largo de su territorio circundante, en América Latina cobraron impulso los procesos de fragmentación, sobre todo, a partir de los años 80, en el marco de una fuerte reestructuración económica y política frente al fenómeno global. Siguiendo a Carlos de Mattos (2010), esta nueva fase de modernización capitalista impulsó procesos de metropolización expandidos, difusos, discontinuos, policéntricos y de dimensión regional. Ante la profundización de estos procesos fragmentados, los gobiernos locales comenzaron a planificar estrategias articuladas, dando lugar a la formación de gobiernos metropolitanos.

Desde el año 2016, la ciudad de Santa Fe despliega nuevos vínculos institucionales con su área metropolitana, a partir de la creación de un dispositivo institucional enmarcado en la Ley de la Provincia de Santa Fe 13532. La creación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (en

adelante, ECAM), nombre que adopta el dispositivo institucional santafesino, significó la incorporación de nuevos actores en un recorte regional más amplio. La institucionalización del área metropolitana, por un lado, significó la creación de nuevos órganos de gobierno que ejecutan, deliberan y fiscalizan acciones metropolitanas para desplegar estrategias específicas a partir de vínculos con actores públicos y privados de diversas escalas (locales, regionales, provinciales, nacionales e, incluso, internacionales). En su territorialización, por otro lado, el ECAM define un recorte regional más amplio que los siete municipios y comunas que abarca desde criterios físicos el AGSF. El criterio adoptado como marco interpretativo para constituir este dispositivo institucional incorpora vínculos del orden económico, social, ambiental y cultural que permiten ampliar la base territorial del fenómeno metropolitano a 25 municipios y comunas, entre los que se observa una ruptura con el criterio de contigüidad espacial del fenómeno urbano.

En pocas palabras, los vínculos institucionales de Santa Fe habilitan a repensar su dinámica metropolitana, reconocer nuevas problemáticas y desafíos y advertir la presencia de nuevos actores, estrategias, acciones y tendencias de expansión a partir de, lo que llamaremos aquí, corredores urbanos (en adelante, CU). La noción de corredor ha sido utilizada por diversas indagaciones empíricas en los ámbitos urbano, regional y territorial, operativizando el concepto en el marco de procesos lineales de urbanización, de la generación de nuevas centralidades y de la relevancia del eje vial en la estructuración de la trama regional. Siguiendo esta perspectiva, aplicamos aquí la idea de corredor en tanto objeto para el estudio y análisis de los procesos urbanos y metropolitanos de la ciudad de Santa Fe, así también, en tanto insumo o base territorial para la planificación y el ordenamiento urbano-regional. Esto nos permite establecer una mirada integral del territorio más allá de los obstáculos que representan las divisiones jurisdiccionales.

Con esta contextualización, ahora sí, es posible presentar el objetivo central de este capítulo, el cual consiste en analizar y caracterizar el proceso de urbanización y posterior metropolización de la ciudad de Santa Fe a la luz de perspectivas futuras para su desarrollo. Para ello proponemos, en primer lugar, describir la formación del AGSF a partir de la extensión de sus CU, desde sus orígenes y hasta la actualidad, teniendo en cuenta la contigüidad espacial de su estructura física-territorial. En segundo lugar, planteamos un reconocimiento de los vínculos institucionales de la ciudad de Santa Fe a partir de la institucionalización del AMSF. Esto permitirá, finalmente, dar cuenta de algunos desafíos de la inserción de la ciudad de Santa Fe en su área metropolitana.

## **LA FORMACIÓN DEL AGLOMERADO GRAN SANTA FE: UNA LECTURA A PARTIR DE SUS CORREDORES URBANOS**

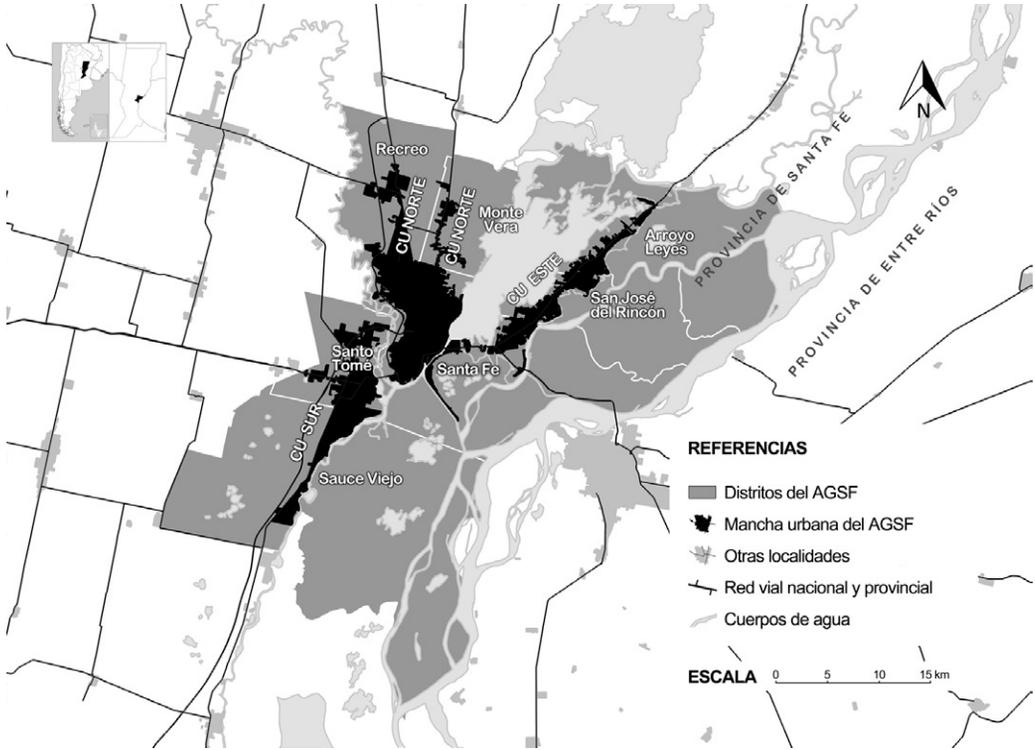
En este primer apartado, describimos y caracterizamos el proceso de urbanización y posterior expansión del AGSF a partir de la extensión de sus CU (Figura 2), analizando la contigüidad espacial y las relaciones territoriales de la ciudad de Santa Fe con los centros urbanos ubicados en su cercanía. Para ello, la descripción se organiza en función de tres momentos centrales involucrados en dicho proceso, desde la génesis de la mancha urbana y hasta la conformación actual de dichos corredores, centrando la mirada en las dinámicas urbanas experimentadas en cada uno de ellos y en la infraestructura de conexión territorial.

### **SANTA FE Y SUS PRIMERAS RELACIONES TERRITORIALES**

En el extenso período que transcurre entre la fundación de la ciudad de Santa Fe en el año 1573, en su antiguo sitio cerca de la actual ciudad de Cayastá, y las primeras décadas del siglo XX, comenzó a definirse la estructuración general del territorio en donde hoy se extiende el AGSF, precisamente, en un entramado de vías fluviales y ferroviarias. Primero, durante el período de exploración y colonización, como un «nudo de comunicaciones» fluviales y terrestres en el triángulo conformado por Buenos Aires, Asunción y el Alto Perú; más tarde, con la consolidación del modelo agroexportador, como un enclave muy importante en directa relación con las colonias del centro-oeste de la provincia de Santa Fe, a partir de la creciente infraestructura ferroportuaria.

Se sostiene, por lo tanto, que la génesis de la mancha urbana de las ciudades del Litoral se consolidó a partir de la articulación entre una movilidad fluvial dominante y una movilidad terrestre complementaria, donde la obra caminera intervino en tanto sistema subsidiario a las vías navegables con anterioridad a la construcción y afianzamiento de los ferrocarriles. La combinación de ambas movilidades donde hoy se desarrolla el AGSF determinó la posterior consolidación de los CU este, extendido a lo largo de la laguna Setúbal y el río Colastiné, y el CU sur, sobre los ríos Salado y Coronda; ambos corredores inmersos en el sistema hídrico del río Paraná. Al mismo tiempo, la vinculación de la ciudad central con las tierras destinadas a chacras y estancias, ubicadas hacia el norte del núcleo urbano, determinó la formación de los primeros CU norte.

Por otra parte, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo del sistema ferroportuario impulsó una serie de transformaciones territoriales y urbanas que se materializaron en la conformación de cada corredor. El CU



**Figura 2.** Mapa de los CU del AGSF

Fuente: elaboración propia

este experimentó un gran impulso a partir de la instalación del Puerto de Colastiné, la extensión del Ferrocarril Central Santa Fe y la construcción de cuatro puentes sobre la laguna Setúbal, tres ferroviarios y uno —el último— como acueducto vial. Respecto del CU sur, el ferrocarril no introdujo cambios significativos en el núcleo urbano de Santo Tomé, aunque la instalación de tres puentes (dos ferroviarios y uno carretero) reivindicaron en la escena urbana el «paso» sobre el río Salado. No obstante, al igual que lo ocurrido en los CU norte, la creación de estaciones intermedias propició la formación de nuevos núcleos urbanos en las inmediaciones de la ciudad central. En este marco, se erigieron las estaciones de Recreo (en el ramal a San Cristóbal, 1888), de Monte Vera (en el ramal a Reconquista, 1908) y de Sauce Viejo (en el ramal a Rosario, 1891).

Por su parte, la vinculación de la ciudad de Santa Fe con los centros urbanos ubicados hacia el oeste, se remontan al año 1856, momento en el que comenzó (con la fundación de la actual ciudad de Esperanza) la instalación de una vasta red de colonias agrícolas; las que en menos de medio siglo produjeron un crecimiento explosivo de la población y de la producción en el centro del territorio provincial. Crecimiento a partir del cual la ciudad (y el puerto) de Santa Fe se volverá a convertir en un nudo de especial importancia para la comunicación y el intercambio de los productos de la región. A lo que se sumará, con la aparición y llegada del ferrocarril, una modificación sustancial en los sistemas de transporte.

#### **SANTA FE Y LA DEFINICIÓN DE SU ESTRUCTURA TERRITORIAL**

El período que transcurre entre los inicios de la década del 30 y mediados de la del 70 es reconocido como el momento central en el trazado y la configuración de la red vial argentina, el cual comprende dos momentos diferentes, pero complementarios. Por un lado, el proceso de institucionalización de la vialidad nacional y la construcción de las primeras rutas nacionales y provinciales, al tiempo que el camino pavimentado comenzó a ser considerado como un signo del progreso técnico y económico. Por el otro, la etapa de implementación de políticas «desarrollistas» materializada en la ejecución de grandes infraestructuras viales, en tanto soporte del desarrollo que buscaba promoverse en los países periféricos.

En este contexto, los CU, cuyas direccionalidades dominantes se gestaron durante el período anterior, experimentarán algunos cambios de consideración durante esta nueva etapa, en la que quedarán definidos en forma definitiva. Por un lado, porque la traza vial abandonará por estos años el rol subsidiario —respecto de las vías fluviales y de la infraestructura ferroviaria—, adquiriendo un papel central en la escena urbana; por el otro, porque cada uno de los corredores comenzará a adquirir diversas características específicas, al tiempo que darán paso a nuevas relaciones territoriales. En efecto, en un esquema en el cual el llamado Estado de Bienestar adquirió un papel preponderante en la vida política, económica y urbano-territorial de las sociedades, los momentos centrales que integran esta etapa profundizaron las direccionalidades dominantes de los CU, al tiempo que reposicionaron a la ciudad de Santa Fe en tanto «nudo de comunicaciones».

Durante la primera etapa de este período (cuyo auge y caída transcurre entre 1930 y 1955), el trazado de las rutas troncales por parte de la Dirección Nacional de Vialidad se materializó en el AGSF a través de la construcción de la RN11 (CU sur y norte), la RN19 (CU sur), la RN168 y la RP1 (CU este), y la RP2

(CU norte). Respecto de la segunda etapa (a grandes trazos, entre 1958 y 1976), momento de expansión de las políticas desarrollistas, la movilidad regional y nacional ocupó un lugar central en la redefinición de los CU del AGSF. Fundamentalmente, a partir de la concreción de un sistema vial que comunica la región Litoral con la Mesopotamia a través de una serie de infraestructuras significativas: la Autopista Rosario–Santa Fe (CU sur), el Puente Oroño, la Autovía 168, el Puente Colastiné y el Túnel Subfluvial (CU este).

En este contexto de construcción de las infraestructuras viales (momento que, por cierto, no volverá a repetirse con semejante magnitud) se definieron las características dominantes de cada corredor. Así, el CU este —en el tramo de la RP1— comenzó a experimentarse como un eje turístico y recreativo, donde el paisaje costero se convirtió en el recurso de una vasta representatividad cultural. Al mismo tiempo, el CU sur, en vinculación con los centros productivos de Córdoba y Rosario a través de la RN19 y la RN11, condensó a lo largo de su desarrollo la actividad industrial del AGSF. Finalmente, los CU norte comenzaron a consolidarse como *continuum* urbanos–rurales donde la mancha urbana proveniente del «sur urbano» de la ciudad de Santa Fe comenzó a expandirse sobre las antiguas lonjas destinadas a chacras y estancias, sobre todo, en las ciudades de Recreo y Monte Vera.

#### **SANTA FE Y LA EXTENSIÓN DE SUS CORREDORES URBANOS**

En el período que transcurre entre principios de la década de 1980 y hasta nuestros días, los CU comenzaron a tener mayor protagonismo en la dinámica urbana y territorial, no solo de la ciudad de Santa Fe, sobre todo, de las localidades que integran el AGSF. Esta creciente centralidad está relacionada con el aumento progresivo de los flujos vehiculares, ya sea en el marco de la automovilidad como del transporte de cargas, en donde los ejes viales adquirieron un rol central. En algunos casos, esto derivó en conflictos propios a la superposición de vías rápidas con calles urbanas, con escasas y/o insuficientes estrategias de diseño urbano para la separación del tránsito en función de su destino y velocidad.

Durante este período, las obras de defensas hídricas ocuparon un lugar central en las políticas urbanas de la ciudad de Santa Fe, fundamentalmente tras las inundaciones de los años 1982–83, 1986, 1992, 2003 y 2007. Esto se materializó en el CU este a través de la concreción de los anillos defensivos que impulsaron la posterior ocupación —ya no esporádica, de «fin de semana» sino permanente— de aquellas áreas anegadizas. Al mismo tiempo, se concretaron algunas obras pendientes que habían sido proyectadas y anunciadas en el período anterior, como la finalización de la Autovía 168 (CU este) y la

conversión en Autovía de la RN19 (CU sur); todas ellas, en el marco de un sistema vial dirigido a conectar la Mesopotamia con el resto del país y, fundamentalmente, a partir de la incorporación del AGSF en el trazado del Corredor Bioceánico Central. Al mismo tiempo, una serie de intervenciones urbanas fueron dirigidas a resolver la conflictividad emergente entre la expansión de la mancha urbana y la creciente movilidad vehicular. Entre estas obras, pueden incluirse la reconstrucción del Puente Colgante, el trazado de la colectora paralela a la Autovía 168 y la reconversión de la RP1 (CU este); la conversión de la RN11 en avenida —en el tramo comprendido entre el norte de Santa Fe y la ciudad de Recreo— (CU norte); y una serie de estrategias que, aún débiles en su capacidad para enfrentar los problemas derivados de la creciente automovilidad, se reproducen exentos de planes integrales de reconversión urbana.

Ahora bien, si centramos nuestra mirada en el proceso de urbanización del AGSF, es posible señalar que los mismos se han visto condicionados por la incidencia creciente del mercado, es decir, por la dinámica de acumulación capitalista en las prácticas de producción y reproducción del espacio, entre estrategias de integración territorial y dinámicas espaciales de reconfiguración local. En los inicios de este período, y sobre todo durante la hegemonía —casi— indiscutida del modelo neoliberal (1976–2001), la desregulación del Mercado y la paulatina desarticulación del Estado de Bienestar se vieron acompañadas por diversos procesos, como el de la construcción de autopistas urbanas, el de la multiplicación de barrios cerrados en las zonas periurbanas y el de la creciente consolidación de las áreas de expansión urbana, incluso entre las ciudades medias. Posteriormente, y tras la crisis de 2001, se intentaron reconfigurar alguna de las herencias neoliberales a partir de medidas «neoliberalistas», como el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear), pero en la que los procesos iniciados en los años anteriores no parecen haber experimentado significativas variaciones.

En este contexto, los CU experimentarán algunas transformaciones, esta vez, ya no focalizadas en la definición de las infraestructuras viales (como en el período anterior) sino, fundamentalmente, en la expansión del tejido urbano. El CU este, a partir de la construcción de las defensas hídricas mencionadas anteriormente, se consolidó como uno de los corredores con mayor crecimiento urbano del AGSF. Dichas obras ofrecieron condiciones de relativa seguridad a grandes extensiones de suelo urbano que, hasta ese momento, eran ocupadas por las aguas del río Paraná y sus afluentes en cada una de las crecientes que estos cursos de agua experimentaban de manera sucesiva. Lo que, a su vez, favoreció la ocupación de esos terrenos y la consecuente extensión de la mancha urbana. Esta expansión se tradujo, a su vez, en una

reconfiguración administrativa del territorio de la ciudad de Santa Fe, con el nacimiento de dos nuevas comunas en la zona de la Costa: la de Arroyo Leyes, creada en el año 1990, y la de San José del Rincón, creada en el año 1991.

Por su parte, la inversión inmobiliaria privada dio lugar a distintos fenómenos urbanos: por un lado, la expansión del mercado de los edificios en altura produjo un aumento en la densidad del área central y pericentral de la ciudad. Por otra parte, se produjo la creciente conversión de las tierras ubicadas al norte de la mancha urbana ya existente, antes destinadas a la horticultura, y poco a poco anexadas a la ciudad a partir de diferentes loteos, dando origen a una ciudad más expandida y fragmentada, de carácter extensivo y discontinuo, no solo dentro del ejido urbano de la localidad de Santa Fe, sino también en las localidades de Recreo y Monte Vera (CU norte). En tercer lugar, se dio inicio a la construcción y paulatina consolidación de diversos *countries*; urbanizaciones cerradas en conexión directa con las principales vías de acceso a la ciudad, sobre todo ubicados en los márgenes de la Autopista Rosario-Santa Fe, en la jurisdicción de la localidad de Santo Tomé (CU sur). Por último, es preciso destacar los movimientos internos que impulsaron una mayor ocupación de los barrios emplazados en las cercanías de los bañados del río Salado, hacia el oeste y noroeste de la ciudad de Santa Fe, en el marco de un fuerte proceso de marginación social, aumento de la pobreza estructural y degradación de las condiciones de habitabilidad.

Ahora bien, si examinamos la dinámica demográfica experimentada por el AGSF durante las últimas décadas, podemos afirmar lo siguiente. Si se consideran las estadísticas provistas por los Censos Nacionales realizados entre 1980 y 2010, así también, la estimación de población llevada adelante por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Santa Fe (Cuadro 1), puede observarse que el área de expansión urbana que comprende a las actuales ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Recreo y San José del Rincón, y a las comunas de Monte Vera, Sauce Viejo y Arroyo Leyes, experimentó un crecimiento del 54,6 % entre 1980 y 2018, pasando de 354 886 habitantes a un número estimado de 548 664.

En términos más específicos, puede observarse que la ciudad central del aglomerado, Santa Fe, experimentó un crecimiento porcentual muy inferior al del resto de las localidades que componen el AGSF: un 38,2 % entre 1980 y 2018. Pero con un índice que evidencia una sostenida caída a lo largo del tiempo, pues pasó del 19,1 % en el período 1970-1980 al 6,1% entre 2010 y 2018. Este fenómeno urbano puede explicarse desde distintas aristas: por un lado,

Distrito	1970	%	1980	%	1991	%	2001	%	2010	%	2018*	% 1980-2018
Santa Fe	257.241	19,1	306.293	14,1	349.323	5,8	369.589	7,9	398.927	6,1	423.212	38,2
Santa Tomé	24.018	52,4	36.609	21,6	44.533	32,6	59.072	14,1	67.434	10,4	74.468	103,4
Recreo	2.046	71,9	3.517	178,6	9.801	30,6	12.798	13,1	14.484	9,7	15.897	352,1
S. J. Rincón	2.367	34,9	3.193	67,7	5.355	58,8	8.503	22,1	10.378	15,8	12.024	276,5
Monte Vera	1.357	95,8	2.657	110,1	5.583	26,6	7.068	19,5	8.447	14,1	9.640	262,8
Sauce Viejo	813	218,9	2.617	38,7	3.631	87,9	6.825	21,3	8.283	15,3	9.557	265,1
Arroyo Leyes					1.599	40,1	2.241	37,1	3.071	25,9	3.866	141,7**
Total	287.842	23,2	354.886	18,3	419.825	11,1	466.096	9,6	511.024	7,3	548.664	54,6

**Cuadro 1.** Población e índices de crecimiento del AGSF, por distrito (1970–2018).

Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales (1970–2010)

/ (\*) Estimación al 30/06/2018 – IPEC, Santa Fe / (\*\*) 1991–2018.

un intenso proceso de suburbanización, contraurbanización<sup>2</sup> y dispersión residencial a lo largo de todos los CU a causa del incremento de los valores inmobiliarios, no solo en la ciudad central, sino también en los barrios más tradicionales de la ciudad de Santa Fe. Proceso que experimentó un fuerte impulso a partir del año 2012 con el lanzamiento del Plan Procrear. Por otro lado, la búsqueda de mejores condiciones paisajísticas y de habitabilidad por parte de sectores medios y medios-altos en zonas menos densas y con fácil acceso desde rutas y/o autopistas, como es el caso de las urbanizaciones cerradas en las ciudades de Santo Tomé (CU sur) y Recreo (CU norte).

En términos generales, podemos sintetizar que la condición fluvial de Santa Fe, es decir, el alto grado de complejidad hídrica en el que se halla inmersa su extensión, junto a la escasa disponibilidad de tierras urbanizables

2. Las primeras referencias vinculadas al fenómeno de la expansión urbana pueden rastrearse en los estudios surgidos en torno al proceso de suburbanización norteamericana a mediados del siglo XX. Hacia la década del 70, dicho fenómeno comenzó a ser percibido más allá de su condición periférica inicial, vinculada durante casi dos décadas a la noción de *urban sprawl*. En 1976, Brian Berry introdujo el concepto de *counterurbanization*, para indicar el proceso de desconcentración que experimentaban las grandes ciudades norteamericanas hacia centros urbanos de menor densidad (Szupiany, 2018).

en su jurisdicción, han conducido a los habitantes a buscar opciones en la periferia o en localidades aledañas. Lo que derivó en el surgimiento de nuevas centralidades sobre los diversos CU, así también en la consolidación de procesos de suburbanización y contraurbanización. Un proceso que se inició bajo la hegemonía del neoliberalismo —con el «boom» de los *countries*, la desregulación del mercado, la especulación inmobiliaria y el consecuente incremento del valor de la tierra y las viviendas en áreas centrales, y, sobre todo, con el aumento de las desigualdades socioespaciales— y que continúa profundizándose en la actualidad. En este contexto de transformación y de disolución de los límites urbanos, se vuelve imperiosa la necesidad de nuevas perspectivas e instrumentos de planificación urbana y regional, en el marco de políticas que sean capaces de conducir el desarrollo urbano bajo criterios de integralidad espacial y cohesión social.

#### **LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES METROPOLITANOS DE LA CIUDAD DE SANTA FE: UNA LECTURA A PARTIR DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL AMSF**

En este segundo apartado, abordamos cómo la contigüidad espacial del fenómeno urbano, que caracteriza las definiciones clásicas de los procesos de metropolización, es interpelada desde nuevas concepciones que permiten ampliar la base territorial de estos procesos al incorporar vínculos del orden económico, social, ambiental y cultural. La ruptura con el criterio de contigüidad espacial toma relevancia al ser el criterio adoptado para constituir dispositivos institucionales de gestión metropolitana. Este es el caso de la institucionalización del AMSF, a partir de la cual se definen nuevos órganos de gobierno y estrategias de acción en un recorte regional más amplio, que habilitan a repensar su dinámica metropolitana. A continuación, se describen los vínculos institucionales metropolitanos de la ciudad de Santa Fe, en cuanto municipio, a partir del surgimiento, accionar e iniciativas sectoriales del ECAM.

#### **LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES A PARTIR DEL SURGIMIENTO DEL ECAM**

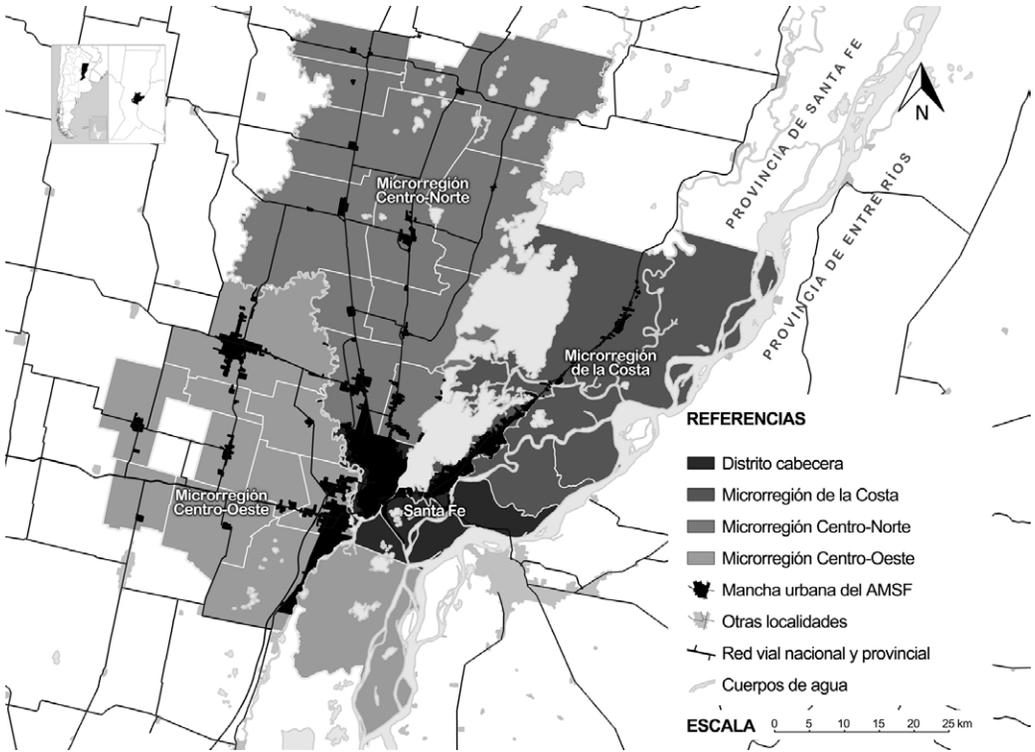
La reciente institucionalización del AMSF reforzó los vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con dos grupos de gobiernos locales, tanto los que forman parte del AGSF como otros municipios y comunas por fuera del mismo. Este segundo grupo incorpora al Municipio de Laguna Paiva y las comunas de Candiotti, Arroyo Aguiar, Nelson, Llambi Campbell, Cabal,

Emilia, Cayastacito y Campo Andino al norte; a los municipios de Esperanza y San Jerónimo Norte y las comunas de Colonia San José, San Agustín, San Carlos Norte, Pujato Norte, Franck y Empalme San Carlos al sur-oeste; y a la Comuna de Santa Rosa de Calchines al este. Así, queda definida una gran región conformada por 25 gobiernos locales agrupados en tres microrregiones: la microrregión de la Costa, la microrregión Centro-Oeste y la microrregión Centro-Norte (Figura 3). La centralidad del Municipio de Santa Fe es reconocida por la institucionalidad metropolitana, ya que es el único gobierno local involucrado en las tres microrregiones.

La institucionalización del AMSF se enmarca en la Ley de la Provincia de Santa Fe 13532, sancionada en el 2016, la cual establece las características del dispositivo institucional, sus órganos de gobierno y su territorio de acción. Esta ley habilita la conformación de entes de coordinación metropolitana y plantea las características de sus órganos de gobierno. El ECAM, dispositivo institucional metropolitano santafesino, posee tres órganos de gobierno: un Consejo de Gobierno de perfil deliberativo y un Directorio de perfil ejecutivo, ambos presididos por el intendente de Santa Fe, a lo que se le suma un Consejo de Fiscalización que controla las actuaciones del ente. Algunas consideraciones sobre este dispositivo institucional pueden realizarse recuperando los debates sobre la gestión metropolitana a partir de las experiencias internacionales.

En primer lugar, la ley limita los entes de coordinación metropolitanos a ser ámbitos institucionales de interacción entre actores públicos-estatales, una de las principales críticas de los debates teóricos sobre estas estrategias de gobernanza metropolitana. La experiencia internacional señala que este tipo de dispositivos se aleja del concepto de gobernanza, al carecer de una convocatoria amplia entre actores públicos y privados destinados a la formulación y aplicación de políticas públicas de alcance metropolitano. En el caso del ECAM, sus tres órganos de gobierno convocan exclusivamente a actores públicos-estatales, siendo el Consejo de gobierno el de mayor representatividad con la participación de los 25 intendentes y/o presidentes comunales y un representante de la Provincia de Santa Fe, y el Directorio y Consejo de Fiscalización restringidos a cinco y tres integrantes respectivamente. Si bien la ley habilita un Consejo Técnico Consultivo para convocar a otros actores de la sociedad civil, este no ha sido conformado en el caso del ECAM y al ser consultivo no resolvería el problema de la gobernanza limitada.

En segundo lugar, la ley faculta al Municipio de Santa Fe y a otros cuatro municipios de la provincia a constituir sus áreas metropolitanas, reconociendo en algunos casos su ámbito territorial. En este punto, la experiencia de esta



**Figura 3.** Organización territorial del AMSF según división en microrregiones.

Fuente: elaboración propia.

ley se aleja de los debates internacionales que suelen señalar como obstáculos la distancia entre la retórica estatal y las prácticas reales, la poca apertura a la escala metropolitana y la posición anti-metropolitana de la sociedad civil (Seval y Carné, 2022). El ECAM surge en 2016 a partir de un convenio suscripto entre 22 municipios y comunas, en 2018 se incorporan el Municipio de San Jerónimo Norte y las comunas de San Carlos Norte y Pujato Norte al dispositivo institucional y en la actualidad se encuentra evaluando la incorporación de la Comuna de Matilde. A partir de estas incorporaciones podría inferirse que la escala metropolitana es valorada por los integrantes del ECAM como ámbito de discusión.

## LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES A PARTIR DEL ACCIONAR DEL ECAM

Las consideraciones sobre los vínculos institucionales en los que se inserta el Municipio de Santa Fe merecen un análisis pormenorizado. Las estrategias desplegadas por el ECAM presentan ciertas características que habilitan la incorporación de nuevos actores como alternativa a la gobernanza limitada por ley y refuerzan su territorio de acción a partir de una organización territorial complementaria a su organización institucional.

La gobernanza limitada por ley procura ser compensada al incorporar actores públicos y privados tanto al debate como a la aplicación de programas específicos. Estos programas emergen de lineamientos estratégicos presentados como seis ejes prioritarios: (1) movilidad, conectividad y transporte, (2) ordenamiento y planificación del territorio, (3) gestión ambiental, (4) económico productivo, (5) obras estratégicas, y (6) fortalecimiento institucional (ECAM, 2019; 2022). Cada eje se desglosa en programas que impulsan acciones específicas a partir de las que se constituye una estrategia de gobernanza metropolitana, ya que habilita convenios con organismos públicos y privados de múltiples escalas —locales, provinciales, nacionales o internacionales.

Las acciones del ECAM se enfrentan a un desafío claro, la amplitud y diversidad de la dimensión regional que adopta el área metropolitana. La organización territorial en microrregiones pretende abordar este desafío, procurando acercar la toma de decisiones a todos los miembros para trabajar más operativamente, fomentar debates abiertos, convalidar propuestas y ampliar la participación de actores públicos y privados clave.

Las tres microrregiones en las que se organiza territorialmente el ECAM recuperan los perfiles productivos de los CU antes mencionados. La microrregión de la Costa corresponde al CU este, por lo que mantiene su especialización en la actividad turística. Al incorporar una comuna al norte del corredor, esta especialización transita del fuerte peso de los campings sindicales y las residencias de fin de semana hacia complejos de cabañas frente al río que se localizan entre predios destinados a la actividad frutihortícola, otrora actividad característica de este corredor que fuera desplazada por el proceso de urbanización. La microrregión Centro-Oeste corresponde al CU sur, por lo que mantiene su especialización industrial. A medida que se incorporan municipios y comunas del oeste, esta especialización transita de un perfil productivo diversificado combinado con funciones logísticas hacia sistemas productivos de pequeñas y medianas empresas (PYMES) especializados en la producción de alimentos, muebles de madera y metalmecánica. Finalmente, la microrregión Centro-Norte corresponde a los CU norte, por lo que mantiene su especialización agrícola. A medida que se incorporan municipios

y comunas del norte, esta especialización transita de un perfil productivo frutihortícola —que abastece al mercado metropolitano— hacia actividades agrícolas extensivas destinadas al mercado interno nacional.

La diversidad que refleja esta organización territorial da cuenta de la posibilidad de ampliar la red actoral público-privada en la que se inserta el ECAM, a partir del cual el Municipio de Santa Fe refuerza sus vínculos institucionales. Es decir, actores vinculados a las características y problemáticas del perfil de cada microrregión, como organizaciones empresariales, obreras y civiles e instituciones educativas y técnicas. En este punto, el ECAM se encuentra inmerso en una red actoral amplia con actores de múltiples escalas que interactúan con estos actores metropolitanos. A los cuales se suman las escalas del Estado provincial y nacional que operan con programas propios en el territorio metropolitano. De hecho, parte del financiamiento del ECAM corresponde a los aportes de sus miembros, pero en las acciones que impulsa y/o acompaña suele gestionar financiamiento externo de actores de múltiples escalas.

#### **LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES A PARTIR DE LAS INICIATIVAS SECTORIALES DEL ECAM**

Esta red actoral se inserta diferencialmente en iniciativas que repercuten en la expansión metropolitana con equipamientos ligados a nuevas formas de uso y producción del espacio. Estas iniciativas, impulsadas por ordenanzas y planes urbanos locales, en el marco de programas de múltiples escalas acompañados por los programas del ECAM, pueden apreciarse en los equipamientos vinculadas a la industria, el turismo, la gestión de residuos y la infraestructura de transporte del AMSF.

La industria no suele asociarse al perfil productivo del Municipio de Santa Fe, sin embargo, entre sus recientes estrategias de ordenamiento territorial destacan iniciativas en torno a esta actividad. En la última década, su perfil industrial fue reforzado con parques industriales y proyectos de parques logísticos, favorecidos por su localización en un área de encrucijada entre las grandes metrópolis nacionales e internacionales. Esta localización, promovida localmente como la rotonda del país, recuerda su otrora rol en tanto «nudo de comunicaciones». Su impacto metropolitano explica la emergencia de parques industriales como equipamientos del paisaje en la expansión metropolitana.

El Municipio de Santa Fe se inserta en una red metropolitana de áreas y parques industriales promovida por el Programa Fortalecimiento de la Actividad Industrial del eje económico-productivo del ECAM. Esta red involucraría a los parques industriales Polígonos I y II de Santa Fe, el parque industrial de Esperanza y el parque industrial de San Jerónimo Norte, sumados

recientemente al tradicional Parque Industrial de Sauce Viejo y al Parque Tecnológico de Santa Fe. En el futuro incluiría dos proyectos con un importante grado de avance —el Parque Logístico Interpuertos de Santa Fe y el parque agroindustrial de San Agustín— y algunos de incipiente propuesta en el marco de la zonificación industrial de municipios y comunas metropolitanos. Estos equipamientos son resultado de redes público-privadas locales que afectan y organizan ciertas áreas con usos industriales, movilizandore redes de financiamiento en el marco de programas como el Programa Fondo Provincial para Parques y Áreas Industriales y el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales que facilitan el acceso a financiamiento externo.

El turismo también plantea vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con su área metropolitana. Al ser el área central de la metrópoli, son los eventos, congresos, convenciones, ferias y exposiciones los que caracterizan su perfil turístico. Sin embargo, los sucesivos planes estratégicos turísticos locales han reconocido el potencial de su paisaje de islas. Una alternativa de desarrollo sensible, ya que la infraestructura turística y de alojamiento tiene —y han tenido— consecuencias en la expansión urbana en entornos naturales. Por lo que estos planes retoman la necesidad de un consenso amplio, que convoque a sus residentes y se refuerce desde una perspectiva metropolitana.

Entre las acciones del ECAM se destaca el Programa de Turismo Metropolitano, aún en fase de proyecto. La agenda de eventos metropolitanos, una de las iniciativas del programa desplegadas actualmente, complementa el perfil turístico del área central de la metrópoli con la difusión de eventos en su área metropolitana. Esta toma relevancia desde la pandemia del COVID-19, momento en el que el turismo de cercanía es valorado como alternativa turística. El programa destaca el perfil turístico de la microrregión de La Costa a partir de la valoración de sus paisajes naturales de ríos e islas, en la que se inserta la propuesta del Municipio de Santa Fe. De ahí la relevancia de la planificación turística a escala metropolitana, en la que destaca la trayectoria del Municipio de Santa Fe como uno de los pocos gobiernos locales con planes turísticos realizados con base en una convocatoria amplia.

Estas actividades, sumadas a la importante concentración de la población en un espacio reducido, tienen como consecuencia impactos ambientales que refuerzan los vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con su área metropolitana. En este punto destaca la necesaria gestión de los residuos urbanos, en un contexto metropolitano donde el relleno sanitario de Santa Fe recibe los residuos urbanos de gran parte de su área metropolitana. La multiplicación de basurales y microbasurales a cielo abierto en el paisaje de la expansión urbana metropolitana, por lo general ubicados en áreas de riesgo

ambiental alto, es una problemática que requiere de una acción conjunta metropolitana.

Esto explica por qué entre las acciones del ECAM destaca el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Metropolitano del eje de gestión ambiental. Este programa, enmarcado en un plan nacional, busca reducir los residuos enviados a disposición final. Para ello, pretende fortalecer y consolidar los Consorcios de gestión de residuos urbanos existentes —el Consorcio Las Colonias, con planta de tratamiento y relleno sanitario en Esperanza, y el Consorcio 3F Norte, con planta de transferencia en Recreo y Laguna Paiva— y proyectar nuevos consorcios para erradicar basurales y microbasurales del paisaje metropolitano. A lo que se le suma el proyecto de un nuevo relleno sanitario metropolitano para ampliar la vida útil del ubicado en Santa Fe.

Las iniciativas mencionadas no agotan las acciones del ECAM, pero sí plantean un panorama de los vínculos institucionales en los que se inserta el Municipio de Santa Fe a partir de las acciones que tomaron mayor relevancia recientemente. La localización de estas iniciativas, siguiendo la lógica de expansión metropolitana en corredores, se ve influenciada por la infraestructura de transporte. Esta infraestructura refuerza el rol de Santa Fe como la rotonda del país en tanto «nudo de comunicaciones», por lo que son promovidas y acompañadas institucionalmente por el Programa de Infraestructura para la Integración Regional del eje de obras estratégicas. Aunque, también, se presenta como posibilidad de fomentar la cohesión interna del área metropolitana a partir del Programa de Movilidad Metropolitana del eje de movilidad, conectividad y transporte.

El rol nodal de Santa Fe, como «nudo de comunicaciones» de conexiones este-oeste y norte-sur, se refuerza con el proyecto de la Nueva Terminal Portuaria de Santa Fe, vinculado al trazado de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Rausch y Szupiany, 2021). La jerarquía de las conexiones este-oeste se vinculan con la relevancia del Corredor Bioceánico Central Porto Alegre-Coquimbo, en la que se destacan los proyectos de dos puentes (Santa Fe-Paraná y Santa Fe-Santo Tomé). Sin embargo, también se observan vínculos norte-sur, en la que se destacan los proyectos de la autopista Santa Fe-San Justo y una nueva conexión vial entre Santa Fe, Monte Vera y Recreo; además del circunvalar ferroviario. Estas conexiones se complementan con proyectos de nuevos enlaces internos del AMSF (RP5, RP62, RP82S, RP2, RN11-1v, entre otras) para formar una segunda corona metropolitana a partir de un nuevo circunvalar vial. En pocas palabras, si bien la institucionalización del AMSF rompe con los criterios de contigüidad espacial del fenómeno urbano, estas obras de

infraestructura influyen en la localización de los equipamientos metropolitanos y de la expansión urbana en general, avizorando grandes desafíos frente a futuros procesos de coalescencia que significan problemáticas comunes para abordarlos.

## **DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN EL AMSF**

Hasta aquí, hemos caracterizado, en primer lugar, el proceso de urbanización y posterior expansión del AGSF a partir de la extensión de sus CU, analizando la contigüidad espacial, las dinámicas urbanas y las relaciones territoriales de la ciudad de Santa Fe con los centros urbanos ubicados en su cercanía. Posteriormente, se avanzó en torno a la institucionalización del AMSF, teniendo en cuenta la ruptura de dicha contigüidad al incorporar nuevos municipios y comunas. Este salto escalar impulsa a repensar la dinámica metropolitana más allá de los procesos de expansión urbana, con el objetivo de fortalecer las relaciones interurbanas en términos de competencia y complementariedad. En este sentido, y retomando la operatividad del concepto de corredor comentada en la introducción, proponemos aquí ampliar la noción de CU hacia la idea de corredor metropolitano (CM), en tanto base territorial para el desarrollo del AMSF y como un insumo para la planificación y el ordenamiento urbano-regional.

Para ello, planteamos dos desafíos dirigidos a fortalecer la dinámica y el desarrollo de los CM. Por un lado, recuperar los perfiles productivos y la especialización de cada CU insertos en el AGSF, los cuales coinciden con las microregiones planteadas por el ECAM, y potenciar las actividades dominantes en la escala metropolitana. Para ello, es preciso avanzar en una planificación urbana y territorial integrada a los procesos de suburbanización y contraurbanización dominantes en cada corredor. Por otro lado, avanzar en la definición y concreción de las infraestructuras de conexión territorial aún pendientes y/o en ejecución, sobre todo, en el marco del proceso de metropolización de la ciudad de Santa Fe. Entre ellas, podemos distinguir aquellas de alcance regional, como el puente Santa Fe-Paraná, el puente Santa Fe-Santo Tomé y el Proyecto Ferroviario Circunvalar Santa Fe; y aquellas obras necesarias para la conectividad vial interna del área metropolitana, específicamente, la readecuación de rutas que vinculan a las distintas localidades. Al mismo tiempo, y ante los problemas derivados de la creciente automovilidad y el aumento de flujos vehiculares, se vuelve imperiosa la necesidad de establecer estrategias de movilidad en el marco de una gestión sostenible e integrada de los sistemas de transporte,

teniendo en cuenta una serie de aspectos tales como: el crecimiento urbano desordenado y con escasa o insuficiente planificación, la creciente segregación socioterritorial, acompañada de un aumento de la desigualdad en términos de accesibilidad a las oportunidades y servicios que ofrece el AMSF; la sostenibilidad ambiental y la calidad del espacio urbano; el funcionamiento eficiente, racional y competitivo de las ciudades, entre otros.

Ahora bien, ambos desafíos, dirigidos al fortalecimiento de los CM, se complementan con otros desafíos a los que se enfrentan los vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con su área metropolitana, los cuales se presentan a partir de la paradoja de su dinámica metropolitana. Esta paradoja se basa en la dualidad de su construcción metropolitana, institucionalizada recientemente, la cual combina dos grandes objetivos. Por un lado, el objetivo de posicionar al AMSF en su inserción multiescalar externa, es decir, aquella que le otorgue un rol clave a sus actividades económicas a escala regional, provincial, nacional e internacional. Por otro lado, el objetivo de planificar al AMSF para reforzar su cohesión interna y con ella mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es decir, aquella que introduzca equipamientos metropolitanos que no solo planteen actividades económicas alternativas, sino que también consideren su cohesión sociocultural y su complejidad ambiental. Ambos objetivos, por lo tanto, requieren de aproximaciones multiescales que atiendan desde las dinámicas urbanas propias de la vida cotidiana de sus habitantes, hasta las dinámicas regionales necesarias para su desarrollo futuro.

Las lógicas de acción de los actores vinculados a los extremos de esta paradoja plantean el conflicto como una realidad metropolitana cotidiana, por lo que la resolución de los mismos no debería limitarse exclusivamente a los gobiernos locales. En primer lugar, porque los gobiernos locales tienen capacidades estatales diferentes para enfrentarlos, ya que el AMSF incluye a una gran cantidad de municipios y comunas cuyo personal y estructura organizativa es dispar. En segundo lugar, porque el dispositivo institucional metropolitano se presenta como un ámbito de debate activo para las problemáticas metropolitanas. En este sentido, es preciso encarar uno de los desafíos clave señalados al analizar al ECAM como dispositivo institucional metropolitano, el cual radica en contrarrestar la gobernanza limitada por ley con consensos amplios basados en una convocatoria a todos los actores metropolitanos. Esto podría lograrse aprovechando que la escala metropolitana es valorada por gran parte de la sociedad como ámbito de debate y acción, y difundiendo sus acciones para seducir a aquellos actores que no la cuestionan por falta de visibilidad.

En este sentido, además de los actores públicos-estatales, la convocatoria a actores económicos-privados, actores sociales, actores institucionales,

vinculados a la ciencia y técnica, tanto individual como a partir de sus organizaciones colectivas, podría encarar las respuestas a algunas preguntas clave. A modo de ejemplo: ¿Qué industrias motorizan la economía metropolitana? ¿Cómo se insertan estas industrias en la heterogeneidad actoral de la estructura productiva metropolitana? ¿Cuál es la realidad de la economía social? ¿Quiénes piensan los destinos turísticos metropolitanos? ¿Quién disfruta del turismo metropolitana? ¿Cómo afecta la actividad económica general, la industrial y el turismo en particular, a la dinámica metropolitana? ¿Qué efectos positivos y negativos tienen las iniciativas vinculadas a la producción? ¿Cómo se reflejan estos efectos en la realidad microrregional y local? ¿Cómo se insertan los equipamientos metropolitanos en la trama urbana existente y proyectada? ¿Qué infraestructura es necesaria para reforzar el rol multiescalar del AMSF y su cohesión interna? ¿Quién piensa la infraestructura metropolitana? ¿Para quién se piensa la infraestructura metropolitana? Estos interrogantes, vinculados a los desafíos anteriormente mencionados, colocan en el centro del debate a la ciudad de Santa Fe y su área metropolitana, en definitiva, a la oportunidad de convertirse, nuevamente, en un «nudo de comunicaciones» para la región Litoral y, al mismo tiempo, en un espacio para el desarrollo social, productivo y cultural de sus habitantes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **De Mattos, Carlos (2010).** Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande* (47), 81–104.
- **ECAM (2019).** Presentación del ECAM. <http://ciudadaniametropolitana.org.ar/2019/12/el-ecam-de-santa-fe-presento-el-informe-final-de-su-actual-gestion/>
- **ECAM (2022).** Plan de trabajo ECAM 2022–2023. <https://ecamsantafe.gob.ar/plan>
- **Rausch, Gisela y Szupiany, Estefanía (2021).** Integración sudamericana, proyectos de gran escala y globalizaciones: la encrucijada de la Hidrovía Paraguay–Paraná y el Corredor Bioceánico Central en el segundo ciclo extractivista. En Sergio Ordoñez, Víctor Ramiro Fernández y Carlos Brandao (Coord.). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del Sur global* (pp. 397–438). Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Ediciones UNL.
- **Seval, Martín y Carné, Martín (2022).** La compleja construcción institucional del ente de coordinación del área metropolitana de Santa Fe (2016–2021). *DAAPGE*, 22(38), <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0025>
- **Szupiany, Estefanía (2018).** La ciudad fragmentada. Una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (19), 99–116.



## 6. **Estructura y proyección económica de la ciudad de Santa Fe**

Una aproximación regional y sectorial

Ignacio Trucco  
Hernán A. Roitbarg

### **INTRODUCCIÓN**

La ciudad de Santa Fe, en términos económicos, es decir, en lo relativo a la producción de sus medios materiales de vida, no puede ser analizada de forma aislada o separada de su contexto. Nuestra ciudad no es solo nuestra ciudad, por el contrario, parafraseando a Ortega y Gasset podríamos decir que es ella y sus circunstancias. Los límites jurídico-políticos e incluso los impuestos por la naturaleza son permanentemente franqueados por la vida productiva de las sociedades y nuestra ciudad no es una excepción a ello. Más aún, su desarrollo puede evaluarse por el lugar que ocupa, incluso por la centralidad que adquiere en un sistema vital que la desborda. En este capítulo se desarrollan algunos rasgos económicos salientes de la ciudad de Santa Fe, pero puestos en contexto, o lo que es lo mismo, en su relación con otros espacios que nos atraviesan y nos influyen y sobre los cuales también la ciudad deja su huella, edificando así un modo particular de existencia material.

El trabajo se propone mostrar, en primer lugar, las características estructurales del espacio económico local en el que se inserta, particularmente a partir de su estructura urbana, dinámica demográfica y patrones de movilidad disponibles. En segundo lugar, se analizará el perfil sectorial y la estructuración regional de la ciudad, a partir de dos momentos. Por una parte, analizando la estructura sectorial y división funcional de actividades dentro del espacio económico local y, por otra parte, se analizarán las relaciones con otros espacios económicos definidos en diferentes escalas a partir del movimiento de las mercancías con origen y destino en la ciudad de Santa Fe. Finalmente, el trabajo,

se introduce en el análisis de la estructura sectorial a partir de estimaciones de matrices insumo-producto con el objetivo de mostrar las interacciones entre ramas de actividad en el desarrollo de la región y su dinámica. Sobre la base de estos tres elementos, el capítulo concluye con una caracterización general de la estructura sectorial y territorial de la ciudad de Santa Fe, identificando los puntos de interconexión entre ambos planos, considerando que, en estos, se ponen en juego las condiciones de posibilidad y la orientación general del proceso local de desarrollo.

## SANTA FE Y SU REGIÓN

El primer nivel de análisis que nos permite observar la integración de la ciudad en su contexto es la observación de lo que se denomina Área Económica Local, la cual se define por el movimiento de personas entre distintas localidades en las que viven y trabajan. Es probable que la mayor parte de los lectores de este capítulo conozcan personas que viven en la ciudad pero que trabajan en una localidad cercana, o que viven en localidades cercanas pero que trabajan en la ciudad. La identificación de un área económica no puede despreciar estas relaciones por el solo hecho de respetar un límite jurisdiccional. Por el contrario, un espacio económico local rara vez coincide con dichos límites. Incluso pueden preverse como más probables dos situaciones opuestas entre sí: que en una megalópolis coexistan diferentes áreas locales que, por su dimensión, no interactúan entre sí, o que varias localidades se integran bajo una misma área económica local en donde las personas se movilizan para trabajar y vivir.

En Argentina, el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estimó para 2019, las principales áreas económicas locales en todo el territorio nacional y esos nos permite contar con unidades de análisis espacial de referencia de gran utilidad. Esta estimación se hizo en base a las contribuciones de Mazorra, Filippo y Schleser (2005), quienes siguieron el método introducido por Sforzi en el Istituto Nazionale di Statistica del Gobierno de Italia (ISTAT) (Sforzi, 2009) que, a su vez, fue introducido previamente por Borello (2002). Para construir las AEL, los autores analizaron «las combinaciones existentes en un año entre: empresas —a partir de su Código Único de Identificación Tributaria (CUIT)— y trabajadores —a partir de su Código Único de Identificación Laboral (CUIL)—; y, sus códigos postales (CP)» (2005:14), y partir de allí, luego de identificar un conjunto de ciudades nodales, estimaron las áreas según la frecuencia con la que se observaban estas combinaciones.

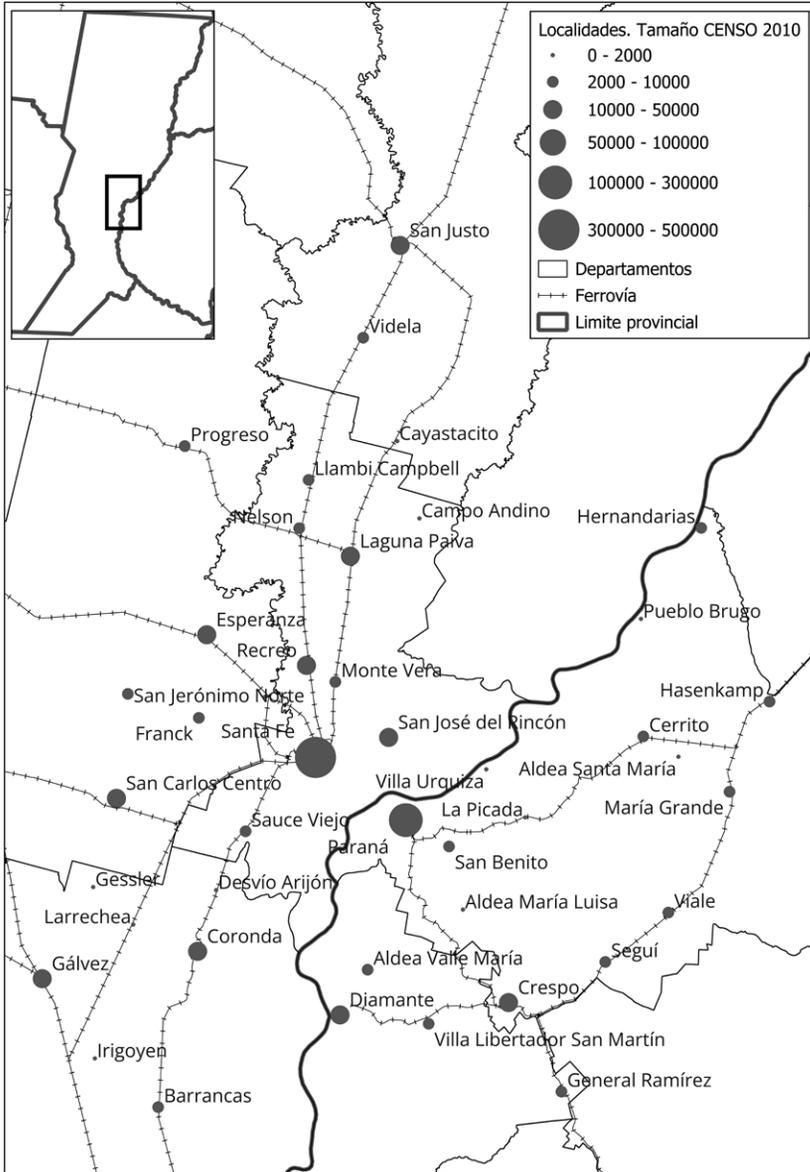
En este sentido, las ciudades de Santa Fe y Paraná constituyen los dos centros nodales de una misma área económica local que involucra a 41 localidades a la redonda en un espacio geográfico que se extiende entre las ciudades de San Justo al norte y Barracas al sur, por 180 km y entre San Carlos Centro al oeste y María Grande al este, por 140 km. En los Mapas 1 y 2 pueden verse las localidades que forman parte del área, acompañadas por la vía del ferrocarril (Mapa 1) que deja ver su herencia como factor de organización, superado en la actualidad por la infraestructura vial (provincial y nacional) (Mapa 2) y el túnel subfluvial.

Según la información suministrada por el OEDE, el AEL alcanzaría un total de 1 206 784 habitantes, de la cual la ciudad de Santa Fe aportaría el 35,3 % de la población, según la estimación del Gobierno de la Provincia de Santa Fe para el mismo año (426 145 habitantes).<sup>1</sup> Como puede verse en esta primera aproximación nuestra ciudad se integra en un espacio local que excede largamente su límite jurisdiccional. El peso de la infraestructura pasada, presente y probablemente futura, resultan un sostén clave para el funcionamiento de la ciudad y el sistema socioeconómico en el que se inserta.

Una de las dimensiones importantes para tener en cuenta es que este tipo de configuraciones urbanas se repiten con mucha frecuencia en los procesos de desarrollo y crecimiento en los tiempos actuales. Es decir, la formación de peri-urbanizaciones o sistemas urbanos extensos es la regla y no la excepción, aunque las modalidades o formas que adquieren pueden variar significativamente con consecuencias relevantes en la composición de la estructura social y económica. Pueden distinguirse, por ejemplo, peri-urbanizaciones continuas, sin espacios vacíos internos, en la forma de manchas o tentáculos. O periurbanizaciones discontinuas formado por un conjunto de unidades urbanas separadas que constituyen una misma unidad vital, de trabajo y vida cotidiana, que también pueden asumir formas diferentes. Por ejemplo, una forma radial o de estrella, o circunvalar o de anillos, u otras modalidades posibles.

Estas modalidades típicas o ideales, suele aparecer combinadas y, en todo caso, puede observarse el predominio de una o más de una en un espacio determinado. En el caso del AEL Santa Fe-Paraná, se destaca la presencia

1. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/ESTADISTICAS/Censos/Poblacion/estadisticas-Pryeccion-y-estimacion/Estimacion-a-partir-de-los-datos-definitivos-del-Censo-Nacional-Poblacion-Hogares-y-Viviendas-2010>



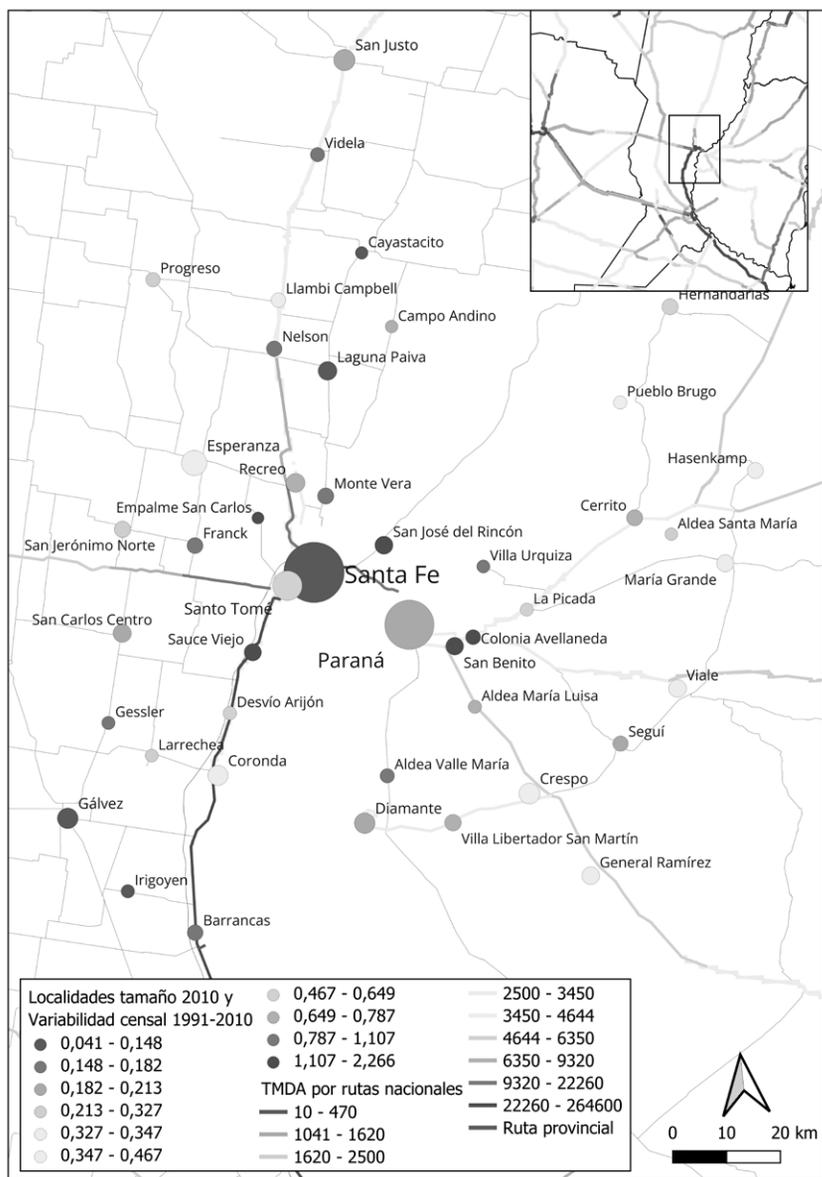
**Mapa 1** .Localidades del Área Económica Local Santa Fe-Paraná

Fuente: elaboración propia en base a OED; Instituto Geográfico Nacional; Censo 2010



**Mapa 2** .Localidades del Área Económica Local Santa Fe-Paraná

Fuente: elaboración propia en base a OEDE; Instituto Geográfico Nacional; Censo 2010



**Mapa 3 .Dinámica demográfica y ejes de circulación del AEL Santa Fe-Paraná**

Fuente: elaboración propia en base a OEDE; Instituto Geográfico Nacional; Censo 1991 y 2010; Dirección de Vialidad Nacional

de una estructura discontinua y radial, que conforma un sistema de ciudades en torno a las rutas nacionales atravesando la frontera jurídica provincial y natural del río Paraná. En el Mapa 3 puede verse cómo las ciudades que rodean a los nodos centrales tuvieron una dinámica demográfica entre 1991 y 2010 que superó no solo a estos sino también a aquellas localidades que se alejan periféricamente.

El Mapa 3 incorpora también información sobre la circulación vehicular en carreteras nacionales en 2017 mediante el tránsito medio diario medido por la Dirección Nacional de Vialidad. Como puede verse al sistema de ciudades que constituyen el área local, le atraviesan dos flujos principales que preanuncian una de las características estructurales de la inserción regional, nacional e internacional de la ciudad de Santa Fe. Por una parte, un flujo norte-sur que nos conecta con la ciudad de Rosario, el centro demográfico de mayor envergadura provincial y puerta de acceso al sistema económico desarrollado en torno a la cuenca del Río de la Plata (que, a su vez, tiene un peso extraordinario y estructurante en el sistema económico nacional). Y, por otra parte, se observa un flujo transversal, este-oeste, más tenue, en torno a la mitad del primero, pero que, sin embargo, tiene un peso relevante y conecta a nuestra ciudad con un corredor central que se proyecta hacia la provincia de Córdoba.

En síntesis, es posible distinguir dos momentos iniciales en la inserción regional de la ciudad de Santa Fe, que definen una matriz de análisis a la hora de considerar su estructura y dinámica económica reciente. Por un parte, la ciudad como nodo central de un sistema reticular de ciudades en el cual las personas se movilizan para trabajar y vivir, que se fortalece como tal a lo largo del tiempo y, por otra parte, dos corredores (norte-sur; este-oeste) que integran a la ciudad en espacios económicos diferentes, de mayor escala, aunque relacionados entre sí. Con estos dos criterios generales es posible abordar en un segundo momento, la estructura de actividades económicas que definen su matriz productiva, y una mayor precisión sobre los movimientos de las mercancías que dibujan los espacios económicos relevantes para el desarrollo de la ciudad.

#### **APROXIMACIÓN A LA ESTRUCTURA SECTORIAL Y TERRITORIAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE**

Una forma de aproximarse a la estructura socioeconómica de la ciudad de Santa Fe en su contexto es observando los patrones de especialización y de distribución de tareas dentro del AEL. Para ello se cuenta con información

parcial relativa a los empleos y empleadores formales por grandes sectores de actividad, lo que deja afuera un extenso universo de actividades informales para el cual solo hay estimaciones muestrales para los grandes aglomerados. El Observatorio Laboral del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, publica estos datos a nivel de localidad y el último registro reconstruido por nosotros para el año 2020 nos permite observar la estructura comparada de la localidad de Santa Fe, el resto del AEL y el total provincial. Los datos se resumen en la Tabla 1.

Como puede verse, nuestra ciudad se caracteriza, al menos por cuatro rasgos. En primer lugar, la ciudad tiene un peso particularmente importante de las actividades comerciales, tanto en empleos como empleadores, sirviendo probablemente como centro distribuidor más allá de los límites de la propia AEL. En segundo lugar, la ciudad de Santa Fe, es un centro educativo de primer orden, que también probablemente supere en mucho con su influencia al AEL. En tercer lugar, nuestra ciudad se desataca por el particular peso de los servicios de asociaciones y personales, es decir, las actividades de las organizaciones civiles como sindicatos o gremios empresariales, o cualquier otro tipo organización civil. Finalmente, en torno a nuestra ciudad, en las localidades circundantes, se observa una elevada participación de la industria manufacturera y el desarrollo de actividades agropecuarias, que en conjunto suponen más de la mitad de los puestos de trabajo en el sistema de ciudades internas al AEL.

Resto de servicios: Servicios de salud, financieros, de transporte y almacenamiento, administrativos, profesionales, artísticos, para la administración pública, inmobiliarios, alojamiento y comida, e informáticos.

Las observaciones anteriores pueden complementarse con información relativa al peso del sector público entre los obreros y empleados, el peso de la precariedad en las relaciones laborales y de los trabajadores por cuenta propia. En este sentido puede verse en la Tabla 2 los indicadores respectivos para los grandes aglomerados de Santa Fe, Rosario, Paraná y del total del país correspondientes al cuarto trimestre de 2022 relevados por INDEC mediante la encuesta permanente de hogares. Estos indicadores dejan otros rasgos característicos complementarios de nuestra ciudad, en especial en el peso del sector público que resulta relativamente mayor, algo completamente comprensible considerando la radicación de las instituciones gubernamentales provinciales. Ello evidentemente incide en una reducción del peso de la precariedad, sobre todo en comparación con el aglomerado Rosario, medida por la participación de los obreros o empleados que no tienen obra social. Finalmente, se destaca también el peso de los trabajadores por cuenta propia

**Tabla 1.** Participación de los sectores de actividad en empleos y empleadores. Año 2020

	Empleos			Empleadores		
	Santa Fe	Resto AEL	Provincia Santa Fe	Santa Fe	Resto AEL	Provincia Santa Fe
Comercio al por mayor y menor	24,50%	19,40%	19,80%	33,70%	31,80%	28,50%
Enseñanza	13,20%	5,00%	7,80%	2,80%	1,10%	1,90%
Servicios de asociaciones	11,20%	3,20%	4,90%	9,80%	4,50%	6,70%
Industria manufacturera	11,00%	44,60%	23,30%	6,70%	15,20%	11,50%
Construcción	7,30%	3,70%	6,10%	4,40%	2,60%	3,80%
Agricultura, ganadería y pesca	1,70%	7,70%	4,80%	4,20%	17,00%	13,90%
Suministro de agua y electricidad	2,50%	1,10%	1,80%	0,20%	0,70%	0,40%
Resto de servicios	28,50%	15,30%	31,30%	38,30%	27,00%	33,30%
Total servicios	39,70%	18,50%	36,20%	48,00%	31,50%	39,90%

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio Laboral de la Provincia de Santa Fe.  
<https://www.santafe.gov.ar/simtyss/observatorio/?application/>

cuyas actividades se encuentran estrechamente relacionadas con el sector servicios. Sin embargo, estos rasgos no son particularmente sobresalientes respecto de la media correspondiente a la totalidad de los grandes aglomerados de todo el país, lo cual debe evitar sobredimensionar sus efectos sobre el perfil de la ciudad santafesina. Por el contrario, podría sintetizarse en este punto, que el perfil de la ciudad se define de un modo más ajustado por la estructura sectorial vista en la Tabla 1 y en el marco de su integración al AEL.

Una vez identificado el perfil sectorial en su articulación con la trama urbana local en donde se pone en juego la movilidad de las personas, corresponde analizar la inserción económica de la ciudad en los distintos espacios económicos que operan en otras escalas y que, hasta el momento, fueron señalados como corredores de movilidad vehicular. Sin embargo, esta es una medida algo insuficiente ya que para tener una noción más precisa de los espacios económicos en los que se integra la ciudad, se requieren medidas de la movilidad de las mercancías, ya sean insumos o productos, que llegan y se van de la localidad santafesina, identificando los destinos y los orígenes.

Una primera aproximación a ello puede realizarse mediante el estudio de las matrices de origen y destino construidas por la Subsecretaría de Planificación de Transporte de Cargas y Logística del Ministerio de Transporte de la Nación, para el año 2016. En este caso analizaremos el total

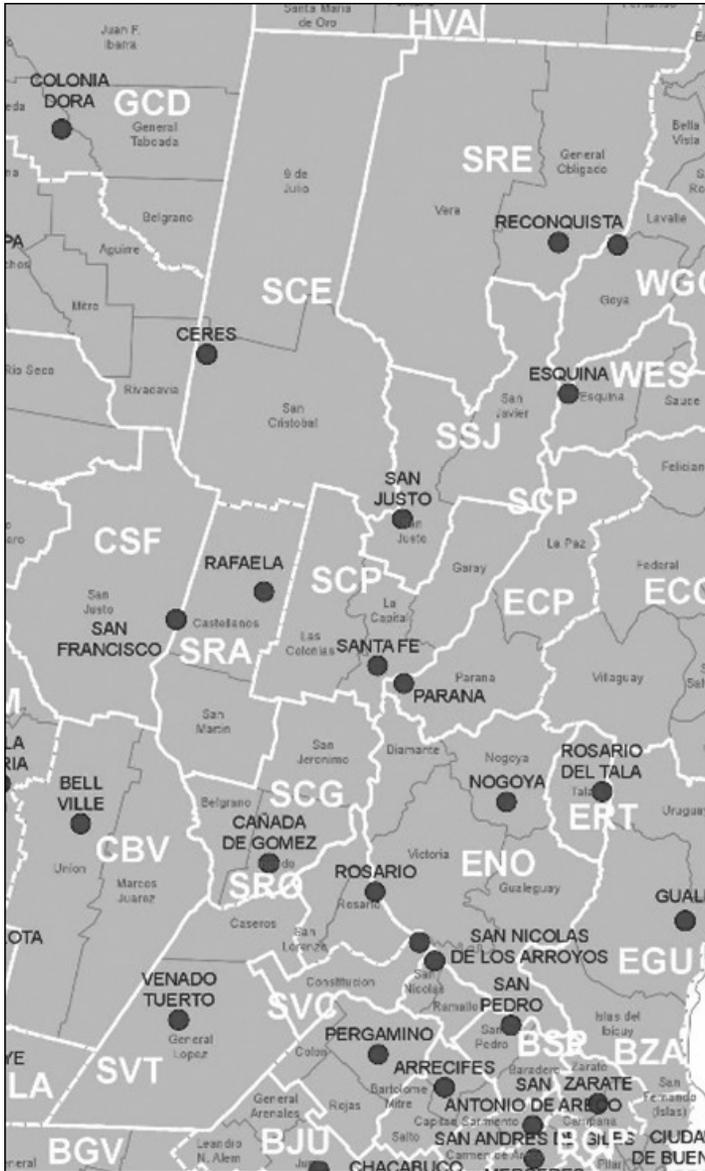
**Tabla 2.** Participación obreros y empleados del sector público y sin obra social. Cuarto trimestre 2022.

	Obreros o empleados del sector público	Obreros o empleados sin obra social	Trabajadores por cuenta propia
Gran aglomerado Santa Fe	29,50%	24,70%	24,,80%
Gran aglomerado Rosario	17,00%	32,80%	19,90%
Gran aglomerado Paraná	35,70%	21,80%	21,50%
Grandes aglomerados de Argentina	23,60%	31,00%	22,40%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

de toneladas transportadas en dos conjuntos de mercancías. Por un lado, productos semiterminados compuestos por acero, aluminio primario, aluminio elaborado, caucho, cemento, industria maderera, papel y plástico. Por otro lado, productos industrializados, compuestos por aceite, cigarrillos, electrónica, fertilizantes, harinas, lácteos, maquinaria agrícola, motos, vehículos. Se analiza, para estos dos grupos, el origen de aquellos que tienen como destino el espacio circundante a la ciudad de Santa Fe, y el destino de aquellos que tienen como origen nuestra ciudad y su espacio local. Se agruparon como destinos y orígenes a analizar a las distintas provincias argentinas y la Capital Federal, separando allí dos regiones que se integran a las AEL de la provincia, como son la ciudad de Paraná, en Entre Ríos, y el espacio circundante a la ciudad cordobesa de San Francisco.

Las regiones subprovinciales construidas para armar la matriz nacional, al menos en el caso santafesino, están muy emparentadas con las AEL construidas por el Ministerio de Trabajo, sin embargo, no son equivalentes. El espacio circundante a la ciudad de Santa Fe (de ahora en más, Nodo Santa Fe) se define por los departamentos, La Capital, Garay y las Colonias, mientras que se separa el Departamento San Justo. Esto se puede ver en el Mapa 4 donde se encuentran todos los nodos de la provincia de Santa Fe, y aquellos que fueron preservados por fuera del territorio provincial como ser los casos de Paraná y San Francisco. En síntesis, se analizarán los movimientos de toneladas agregadas de los productos mencionados, hacia el Nodo Santa Fe desde la totalidad de las provincias argentinas y la Capital Federal, los nodos que constituyen la provincia de Santa Fe, y los nodos de Paraná y San Francisco, así como también el movimiento inverso desde nuestro nodo local hacia dichos territorios.



**Mapas 4 y 5.** Nodos subprovinciales de la Matriz Origen y Destino de la Provincia de Santa Fe (4) y líneas analizadas en torno al Nodo Santa Fe (5).  
Fuente: 1. Ministerio de Transporte. [https://datos.gob.ar/dataset/transporte-informe-matriz-origen-destino-vial-transporte-cargas/archivo/transporte\\_b7bf924a-c841-4c69-b8ac-a74e0ca4070a](https://datos.gob.ar/dataset/transporte-informe-matriz-origen-destino-vial-transporte-cargas/archivo/transporte_b7bf924a-c841-4c69-b8ac-a74e0ca4070a)

## ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA MISMA FUENTE

En las Tablas 3 y 4 se resumen las relaciones bilaterales entre los principales destinos u orígenes con los que el Nodo Santa Fe mantuvo intercambios, medidos en toneladas, registrados en el matriz de origen destino. La primera refiere a los productos semiterminados y la segunda a los industrializados. En la primera columna se resume el movimiento total, es decir, la suma de los envíos y recepciones, desde y al Nodo Santa Fe. La segunda expresa la participación en el movimiento total del nodo que interactúa con el Nodo Santa Fe, mientras que la tercera indica el balance neto de toneladas en el intercambio bilateral.

Como puede verse el Nodo Santa Fe es «importador» neto en un 83,7 %, respecto el movimiento total, en los productos semiterminados, con un peso significativo de la provincia de Córdoba como proveedora, secundada por un importante flujo mesopotámico proveniente de las provincias de Corrientes, Misiones y Entre Ríos. Con un volumen total de tonelaje similar, el movimiento de productos industriales tiene un comportamiento estructuralmente distinto. En este caso, como puede verse en la Tabla 4, Santa Fe sigue siendo importador neto, pero en un 6,1 % de déficit respecto de movimiento total. En este caso, la interacción más intensa se produce intraprovincialmente, con el nodo Rosario y como principal socio, al que le sigue el movimiento intralocalidad que, si se agregan San Justo y Paraná como partes del AEL, alcanzan el 18,3 % del movimiento total. A diferencia del caso anterior Santa Fe, si bien es importador neto del Nodo Rosario, envía un 56 % de lo que recibe y se comporta como un exportador neto hacia la región norte y noreste, con las provincias de Corrientes, Chaco y Reconquista.

A fin de situar estos resultados y obtener una aproximación visual se incorporan estos movimientos en los mapas anexos al capítulo, donde se resumen los mismos movimientos de las tablas. Se adjunta también en el anexo los resultados encontrados a nivel nacional y publicados por el Ministerio de Transporte para los dos subgrupos analizados.

Pueden sintetizarse algunos rasgos estructurales que complementan lo visto hasta aquí, particularmente identificando aquellos subsistemas espaciales que integran a la ciudad de Santa Fe y la colocan en un contexto funcional en donde se proyecta su desarrollo. Para los productos semiterminados el Nodo Santa Fe se integra sobre todo en un movimiento que sigue el corredor central, en particular recibiendo productos de la provincia de Córdoba pero también del noreste. En segundo lugar, los envíos de productos semiterminados, si bien son muy escasos, se orientan casi con exclusividad hacia el

**Tabla 3.** Movimiento total de mercancías, participación y movimiento neto en la relación bilateral con el Nodo Santa Fe. Productos semi terminados. Año 2016.

	Movimiento Total (tn)	Participación en el movimiento total	Neto (tn)
Córdoba	161.118	50,40%	-138.520
Villa Constitución	59.385	18,60%	-59.385
Corrientes	33.676	10,50%	-33.624
Misiones	29.072	9,10%	-27.984
Entre Ríos	19.636	6,10%	-19.636
La Rioja	5.675	1,80%	5.675
Total	319.392	96,60%	-267.222
Neto sobre el total		-83,70%	

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Transporte. [https://datos.gob.ar/dataset/transporte-informe-matriz-origen-destino-vial-transporte-cargas/archivo/transporte\\_b7bf924a-c841-4c69-b8ac-a74e0ca4070a](https://datos.gob.ar/dataset/transporte-informe-matriz-origen-destino-vial-transporte-cargas/archivo/transporte_b7bf924a-c841-4c69-b8ac-a74e0ca4070a)

**Tabla 4.** Movimiento total de mercancías, participación y movimiento neto en la relación bilateral con el Nodo Santa Fe. Productos Industrializados. Año 2016.

	Movimiento Total	Participación en el movimiento total	Neto
Rosario	201.540	51,80%	-68.926
Santa Fe	55.940	14,40%	-
Corrientes	32.771	8,40%	31.840
Chaco	20.275	5,20%	20.275
Capital Federal	16.117	4,10%	-16.080
Buenos Aires	15.145	3,90%	-14.369
Reconquista	12.793	3,30%	12.793
Paraná	8.616	2,20%	8.615
San Justo	6.755	1,70%	6.755
Córdoba	6.562	1,70%	-6.552
Total	388.703	96,90%	-23.735
Neto sobre el total		-6,10%	

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Transporte. [https://datos.gob.ar/dataset/transporte-informe-matriz-origen-destino-vial-transporte-cargas/archivo/transporte\\_b7bf924a-c841-4c69-b8ac-a74e0ca4070a](https://datos.gob.ar/dataset/transporte-informe-matriz-origen-destino-vial-transporte-cargas/archivo/transporte_b7bf924a-c841-4c69-b8ac-a74e0ca4070a)

oeste del corredor central, con epicentro en Córdoba, La Rioja y, en menor medida, en San Luis.

Este movimiento de mercancías constituye un subsistema con cierta autonomía, pero articulado a la estructura nacional del movimiento de productos semiterminados con dos ejes principales. Por un lado, el que se desarrolla en torno a la cuenta del Río de la Plata, con un momento nodal de ingreso a la misma en Rosario y Villa Constitución. Y, en segundo lugar, con un peso mucho menor, se observa un eje Noreste-Buenos Aires que se proyecta hacia Brasil y que baja directamente con destino en la ciudad puerto. El corredor transversal, en el que se integra Santa Fe, parece introducir una estructura diferente en la circulación de productos intermedios, que finalmente convergerá y se articulará con la estructura espacial nacional.

Naturalmente, la articulación más intensa con el espacio nacional se producirá en el movimiento de productos industrializados, en donde el Nudo Santa Fe se integra en relaciones espaciales que describen un movimiento norte-sur. No obstante, es importante notar cómo persiste en el caso de los productos industriales el direccionamiento de estos hacia el noreste en una estrecha conexión con el corredor central. El cual, al igual que en el caso de los semiterminados, tiene cierta relevancia en el esquema nacional. El espacio central de la provincia de Santa Fe mantiene una relación bilateral relevante con el noroeste y el noreste, y se coloca en el centro de un sistema agropecuario e industrial manufacturero, proveedor a nivel nacional de productos terminados. Este corredor ha tendido a fortalecerse e incide como uno de los espacios económicos relevantes en los que nuestra ciudad se integra.

En términos sintéticos, podría resumirse que la ciudad de Santa Fe se ubica en la intersección de dos regiones económicas conectadas pero que evidencian cierta autonomía. El corredor vertical integra el espacio nacional con epicentro en la cuenta del Río de la Plata que constituye un mercado de gran magnitud al que se orienta una parte relevante de nuestras mercancías industriales y de las que provienen buena parte de estas también. De esta misma región se desprende un movimiento y proyección hacia el noreste que se conecta directamente con la frontera con la República Federativa de Brasil. Esta conexión se superpone con una segunda región económica relevante, que se desarrolla en torno a un movimiento de mercancías este-oeste, probablemente de carácter biooceánico y que tiene a las ciudades de Santa Fe/Paraná y Córdoba como puntos claves de esta interacción. Esto se observa, fundamentalmente, en el movimiento de productos semiterminados, es decir, en los bienes intermedios que posteriormente serán industrializados tanto para consumo interno como para su desplazamiento hacia otros espacios.

Como puede verse, la ciudad de Santa Fe adquiere sus particularidades en el marco de un sistema socioeconómico que la excede y a la cual ella también contribuye para su formación. Las oportunidades y amenazas que se desarrollan en estos territorios componen un primer punto de referencia para evaluar y proyectar nuestras posibilidades de desarrollo. Sin embargo, esto constituye una aproximación inicial que debe ser complementada con la incorporación de otros planos (por ejemplo, el internacional), otras dimensiones de la vida socioeconómica y otras interacciones no vistas aun como aquellas que se derivan de las articulaciones sectoriales. Estas últimas apenas fueron sugeridas a partir de la composición sectorial/regional vista aquí, pero es posible conocer con mayor detalle, la interacción interna entre diferentes ramas de actividad viendo allí los encadenamientos que tienen particular importancia para nuestra ciudad.

## **ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y ENCADENAMIENTOS SECTORIALES DE LA CIUDAD DE SANTA FE**

Como pudo verse en los puntos anteriores, la articulación de la ciudad de Santa Fe a otros nodos de la provincia le brinda al territorio características particulares. En dicho contexto se integra y desarrolla su estructura productiva, entendida como la configuración e interacción de los sectores que la componen en un determinado espacio y tiempo.

En términos agregados, la estructura se define a partir de la importancia relativa de las distintas ramas de actividad, las cuales habitualmente se evalúan según el nivel relativo de producción y empleo de cada sector. En ese sentido, el primer análisis realizado, permite ver el peso significativo de los servicios, seguidos de la industria manufacturera y en menor medida en el sector agropecuario, en un reparto funcional de tareas con el AEL que la circunda.

Si se pone la lupa sobre la ciudad de Santa Fe, es posible tomar algunos datos adicionales. Considerando como punto de referencia al año 2018, por cuestiones de compatibilidad con el resto del análisis, puede verse que los servicios son el sector más gravitante en términos relativos. Si se agregan los rubros de Enseñanza y Comercio, los servicios en un sentido amplio agruparon para dicho año el 79,4 % del empleo total registrado y no registrado<sup>2</sup> y el

2. Datos de elaboración propia en base la expansión de los empleos formales relevados por el SIPA y publicados por OEDE (2023); el factor utilizado se calcula en base a la tasa de informalidad sectorial derivada de EPH-INDEC (2023).

85,5 % de la facturación anual para 2017 según la facturación anual declarada en Derecho de Registro e Inspección (DREI), dato provisto por la Secretaría de Hacienda (SH) de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe (MCSF, 2018).

La actividad manufacturera ocupa el segundo lugar de importancia, esta representó el 19,8 % de los puestos totales para 2018 y 14,3 % de las ventas registradas por el municipio. Por último, la extracción y producción de materias primas suma el 0,8 % del empleo registrado y no registrado y el 0,2 % de la facturación.

Según se vio previamente, en la conformación del sector servicios, más allá del empleo en la administración pública (en torno al 21 % del total de los puestos de trabajo), Santa Fe cuenta con un importante sector comercial (18 % del empleo y 57,7 % de la facturación), en menor medida otros servicios relacionados con la intermediación financiera (1 % empleo y 7,1 % facturación) y los servicios sociales y de salud (3 % empleo y 5,9 % facturación). La ciudad se conforma por una variedad de empresas dedicadas al comercio minorista, mayorista, servicios profesionales, turismo y actividades financieras. Además, la ciudad es reconocida por su sector público en lo referente a la oferta educativa y de salud.

En cuanto al sector secundario, Santa Fe dispone de un importante desarrollo de la industria manufacturera y del sector de construcción. En el primer caso, se conforma por sectores como la producción de alimentos y bebidas, productos químicos y plásticos. Estas industrias se benefician de la ubicación geográfica de la ciudad, cercana a zonas agrícolas y a rutas de transporte relevantes, lo que facilita la distribución de productos a nivel nacional e internacional, tal como pudo verse previamente. Por último, a pesar de su menor tamaño, el sector agropecuario también desempeña un papel relevante en la economía de Santa Fe; sobre todo en la oferta de productos frutihortícolas provenientes de un extenso cordón verde periurbano que se extiende a otras localidades del AEL.

Sin embargo, esta recapitulación y primera visión de la estructura económica, deja espacio para mayor exhaustividad; sobre todo en relación con dos dimensiones. En primer lugar, es posible incorporar mayor desagregación de la industria manufacturera a fin de visibilizar un sector que generalmente es de mayor relevancia para estimular por medio de compras y ventas otras actividades económicas. En segundo lugar, se enfoca en el uso de los factores del proceso, o bien en el valor total de los bienes y servicios finales; sin captar las interacciones sectoriales dadas por toda la red de compras y ventas de insumos entre las distintas empresas y sectores de la ciudad.

Para reflejar estas conexiones, una serie de estudios financiados por la Universidad Nacional del Litoral han realizado avances significativos sobre

las interacciones entre los sectores que integran a la estructura productiva del Aglomerado Gran Santa Fe (Bazza *et al.*, 2019; Brondino, Leiva y Roitbarg, 2024).

A continuación, se complementa la visión anteriormente reseñada con algunos de los principales hallazgos obtenidos en estas investigaciones. En particular, los mismos buscan determinar qué sectores son más importantes para la ciudad e ilustrar de qué forma estos sectores se posicionan como relevantes. Para ello se caracteriza a los sectores en función de su posición en la malla productiva, situándolos en su rol tanto de compradores como vendedores de bienes y servicios desde y para la ciudad; conformando como resultado «tipologías sectoriales» que resumen las interacciones que cada sector tiene con el resto de los sectores santafesinos. Estas clasificaciones tienen un valor destacado a la hora de diseñar políticas para el desarrollo de la ciudad y su AEL, atendiendo a su particular dinámica interna.

A partir de una estimación indirecta de la estructura intensiva de compras y ventas de insumos en el Aglomerado Gran Santa Fe para 45 sectores, se construyeron tipologías sectoriales a partir de la matriz de coeficientes intra-regionales; observando indicadores de encadenamientos hacia atrás (*Backward linkages*, BL de aquí en más) y adelante (*Fordward Linkages*, FL de aquí en adelante). Nótese que cuando se habla de encadenamientos, se hace referencia a la producción como una serie de etapas o eslabones conformados por sectores y conectados entre sí. De modo que existen dos movimientos posibles en la cadena: hacia atrás si la actividad de un sector moviliza a otros arrastrándolos mediante la demanda de insumos (de un modo mayor al promedio), o adelante si lo hace empujándolos, por medio de la venta de sus productos.

Sobre la base de estos indicadores se construyeron dos clasificaciones. En la clasificación de Chenery-Watanabe, se trabajó sobre las matrices de coeficientes directos (compras de insumos por cada peso de producción); pudiéndose identificar cuatro tipos de sectores (Schuschny, 2005):

- Manufactureros y de destino intermedio: de BL y FL directos por encima a la media. Compran y venden cantidades sustantivas a otros sectores. Son los sectores con más potencial para la malla productiva; propagan efectos de la demanda final y oferta primaria.
- No manufactureros y de destino intermedio: de BL directos por debajo de la media y FL directos por encima de la media. Corresponden a sectores que venden la mayoría de su producción a otros; habitualmente sectores de producción primaria intermedia.
- Manufactureros y de destino final: de BL directos por encima de la media y FL directos por debajo de la media. Compran a otras cantidades sustantivas de insumos, pero su mayor producción se destina a demanda final.

- No manufactureros y de destino final: de BL y FL directos por debajo de la media. No compran ni venden significativamente insumos a los demás sectores. Su producción se dirige primordialmente a la demanda final.

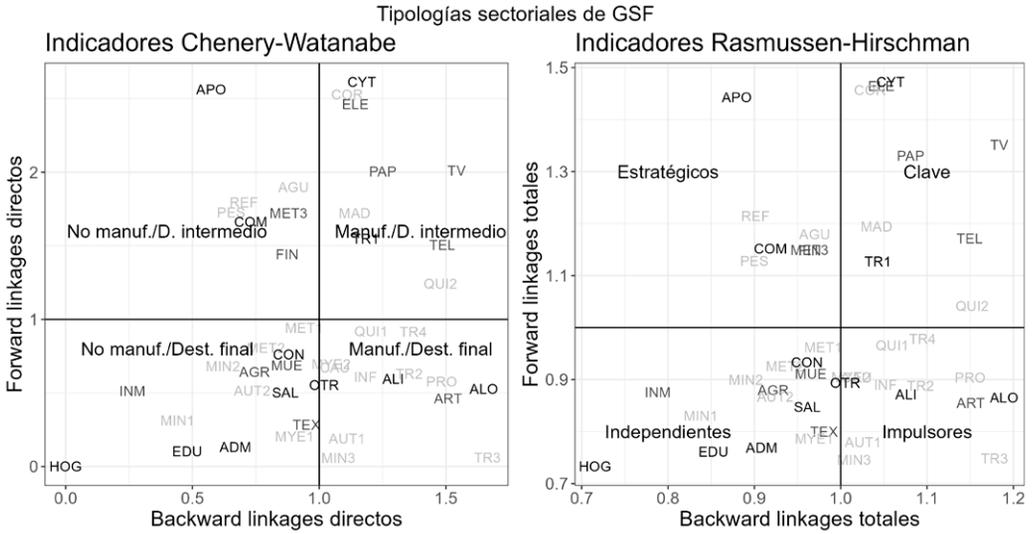
La segunda categorización, se construyó mediante la estructura de encadenamientos directos e indirectos; es decir, teniendo en cuenta la retroalimentación de los efectos iniciales por el canal de los insumos. Nuevamente, se han podido identificar otros cuatro tipos de sectores (Schuschny, 2005):

- Clave: de BL y FL totales mayores a la media, en otras palabras son aquellos que disponen de una importancia mayor a la media tanto por sus encadenamientos hacia atrás como hacia adelante.
- Estratégicos: son relevantes a partir de sus encadenamientos hacia adelante (FL totales) por encima de la media y BL totales por debajo del promedio.
- Impulsores: sectores importantes por sus encadenamientos hacia atrás por encima de la media (BL totales) y FL totales por debajo del promedio.
- Independientes: actividades con ambos encadenamientos por debajo de la media (tanto BL como FL totales).

En el Gráfico 1, se visualiza el posicionamiento de los 45 sectores (referenciados con las siglas de tres letras) para la región, representados por distintos colores según ordenamiento que presentan en función del empleo total del sector.

Al momento de identificar las relaciones entre los sectores de la ciudad, entre los 45 sectores, se observó que el Gran Santa Fe dispone de 9 sectores clave o manufactureros de destino intermedio (9,1 % de la ocupación total), 7 sectores estratégicos o no manufactureros con destino intermedio (24,3 % del empleo), 14 impulsores o de manufacturas con destino final (los cuales suman el 16 % del empleo) y 15 independientes o sectores que no conforman manufacturas y ofrecen bienes finales (50,6 % de los puestos de trabajo). Estos últimos, son servicios que no precisan insumos o bien, ciertas manufacturas que no compran insumos en la ciudad y se producen u ofrecen directamente para el consumo.

De estas relaciones entre los sectores de la ciudad, se destacan dos elementos generales. Por un lado, el mayor porcentaje del empleo se caracteriza por participar en actividades que no se retroalimentan del resto, las cuales se conforman por labores con gran utilización de mano de obra y pocos insumos provenientes de la ciudad; se puede entender que estos bienes y servicios que se ubican al final de las cadenas. Por otro lado, en segundo orden de importancia se destacan sectores que no transforman materias primas, pero sí



**Gráfico 1.** Tipologías sectoriales del Aglomerado Gran Santa Fe, 2018.  
 Nota: los colores representan la pertenencia a los cuartiles de la participación en el empleo total: negro cuarto cuartil, gris oscuro tercer cuartil y gris claro tanto el segundo como el primer cuartil.  
 Fuente: elaboración propia en base a los avances de Brondino, Leiva y Roitberg (2024).

ofrecen insumos para la mayoría de los sectores, es decir, se posicionan aguas arriba de las cadenas. Lo cual denota una estructura con fuerte presencia de potenciales cuellos de botella. En efecto, la interrupción de algunos sectores de servicio (como el comercial, financiero o administrativos) o de insumos básicos transversalmente necesarios (como metales, agua o pesca) podría afectar gravemente a la producción general del territorio.

En suma, según este primer avance, las relaciones internas reflejan una estructura que posee encadenamientos que conforman *cadena local de producción corta* y caracterizada por presencia regional, al comienzo (sectores no manufactureros de destino intermedio) y al final de las cadenas (independientes). Sin embargo, los principales sectores que se encuentra en el medio de las cadenas hoy representan bajo empleo y en general no son manufactureros, sino de servicios de infraestructura o tecnológicos.

Al analizar los sectores que tienen mayor nivel de empleo (cuarto cuartil), en principio, solo dos sectores se definen como claves. El sector de ciencia y tecnología (CYT) y el sector transporte terrestre (TR1). Ambos sectores son

clave tanto por su rol como abastecedores a diversos sectores de la malla productiva como impulsores de actividad en la región por encima de la media. Lo cual señala la importancia para el territorio del sistema científico tecnológico y la movilidad de bienes y servicios, características en línea con las investigaciones que destacan su rol protagónico en ciencia y como nodo de conexión intra e interprovincial.

En la misma sintonía, dentro de los que tienen mayor empleo, se observa que los únicos sectores estratégicos son el comercio al por mayor y menor (COM) y las actividades de apoyo (APO), lo cual resalta también la importancia de las tareas administrativas, el fraccionamiento y las tareas de abastecimiento comercial de la región. Este rol se encuentra ligado al transporte y al movimiento de bienes y servicios de otros países, provincias y localidades de la provincia de Santa Fe.

Como sectores impulsores se destaca la industria de Alimentos y Bebidas (ALI) y los servicios de Alojamiento y restaurantes (ALO). Este es otro costado sumamente relevante de la ciudad caracterizada por empresas insignia y su alto nivel de actividades recreativas, culturales o de convenciones académicas y administrativas. En este caso, ambos sectores en suma al sector agrícola conforman una cadena productiva local completa de inicio a fin en el interior del territorio, lo cual denota su importancia para la región.

Más allá de la estructura productiva actual de los sectores que más absorben empleos, el relevamiento de tipologías permite reconocer sectores con menor dimensión, pero con potencial para generar efectos hacia atrás y adelante. Por ejemplo, aquellos que pertenecen al tercer cuartil y componen algunas de las categorías mencionadas. En ese sentido, se destacan algunos sectores clave y manufactureros con destino intermedio con potencial como la industria papelera (PAP); y algunos servicios como electricidad (ELE) y relacionados con las comunicaciones (TEL y TV). Del mismo modo, es importante resaltar el carácter impulsor de algunas actividades recreativas como los servicios artísticos (ART).

La combinación de la estructura vigente y potencial, permite precisar el diseño de políticas de oferta y demanda que pueden ser de conveniencia para orientar la actividad hacia determinados sectores. Por ejemplo, los mayores impactos se verán entre las políticas que afecten a los sectores clave de la malla productiva santafesina siendo, por su dimensión actual, el transporte terrestre y los servicios de profesionales, científicos y técnicos (CYT) sectores privilegiados. En relación con las políticas de estímulo al consumo, los mayores resultados se observan si se dirigen a los sectores impulsores como Alimentos y Alojamientos. En cuanto a las políticas de abastecimiento, es importante

evitar interrupciones del comercio, y en menor medida de la provisión de agua, pesca, metales y combustibles.

## LOS MULTIPLICADORES DE LA PRODUCCIÓN DEL GSF

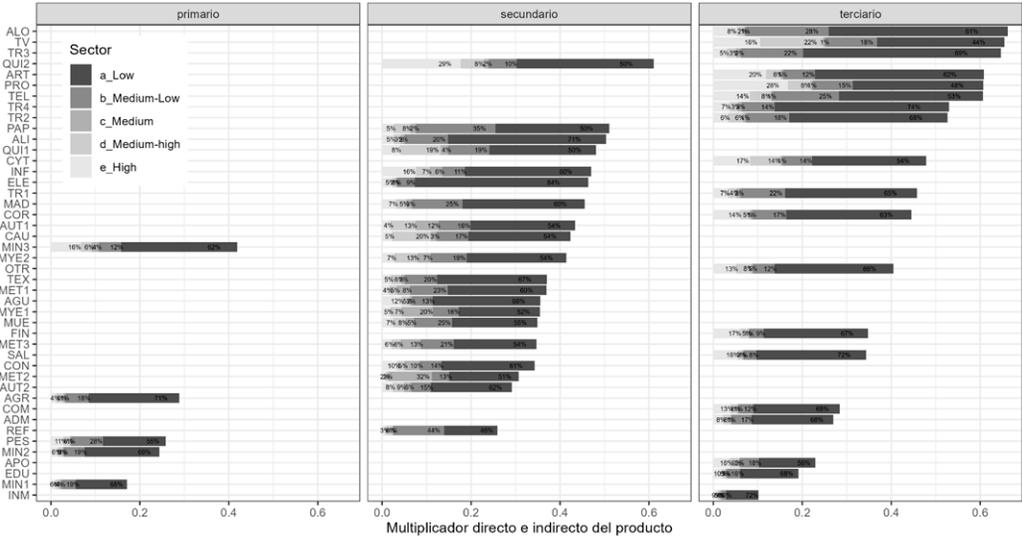
Otra dimensión importante del análisis dinámico en la relación entre sectores se basa en la identificación de los multiplicadores de la producción. El concepto cuantifica cuánto responde la producción de un sector ante un cambio unitario en la demanda de este. Nótese que, al tener en cuenta a la producción como flujo circular, la respuesta debe ser más que proporcional, ya que la demanda activa insumos en el mismo sector y en otros, y estos a su vez generan el mismo efecto por el canal de los insumos.

Por lo tanto, este análisis resulta relevante para saber, por ejemplo, la eficiencia del gasto público si se busca fortalecer la demanda interna santafesina. A su vez, si descomponemos los efectos según las actividades beneficiadas por cada sector, podemos ver cómo se reparten los mismos según los derrames productivos generados. Este tipo de análisis también fue realizado para la ciudad, por lo que a continuación reseñamos e ilustramos los principales hallazgos para los multiplicadores de la producción específicos de los 45 sectores económicos en el Gran Santa Fe.

El multiplicador medio indica que se generan 1,39 pesos por cada peso gastado en la economía de la ciudad. A su vez, si se divide a los 45 sectores según su pertenencia al sector primario, secundario o terciario, se observa que los servicios poseen los mayores multiplicadores (siendo la media 1,42; la mediana 1,45 y el desvío estándar 0,19), seguidos por las manufacturas (media 1,41; mediana 1,39 y desvío estándar 0,08) y la extracción de materias primas (media 1,28; mediana 1,26 y desvío estándar 0,09).

Entre los sectores que más se destacan en los servicios se encuentran las actividades de restaurantes y hotelería (ALO, 1,66), mientras que en la industria se destacan los productos farmacéuticos, químicos medicinales y productos botánicos (QUI2, 1,61) y en la extracción de materias primas las actividades de servicios de apoyo a la minería (MIN3, 1,41). Los cuales pueden incluir desde servicios de logística para el sector extractivo hasta servicios de análisis de laboratorio, servicios de seguridad y consultoría técnica.

Al descomponer los multiplicadores según los derrames sectoriales que promueve cada actividad y agrupar los mismos según el nivel tecnológico que presenta cada industria (utilizando las taxonomías de la OCDE desarrolladas por Galindo-Rueda & Verger —2016—), es posible estudiar el tipo de derrame



**Gráfico 2.** Multiplicadores directos e indirectos del producto en el Gran Santa Fe, 2018.

Nota: la figura representa los multiplicadores sin considerar el efecto inicial, que por definición es unitario para todos los sectores.

Fuente: elaboración propia en base a Brondino, Leiva y Roitberg (2024).

que promueve cada sector. En efecto, como se observa en el Gráfico 2, no es el mismo derrame el que promueven los servicios de restaurantes y hotelería (ALO) que el de la industria química (QUI2). En el primer caso, apenas el 7,4 % del aumento productivo se derrama en industrias de alta tecnología (habitualmente denominadas *high tech*) y la mayor parte se retiene en el sector de baja tecnología (60,9 %). En el segundo caso, los sectores de alta tecnología agrupan el 29 %, y los de baja tecnología el 50,4 % del efecto derrame.

Otros servicios que sí demuestran derrames en industrias de alta tecnología son los servicios de telecomunicaciones (TV), programación (PRO) o profesionales, científicos y técnicos (CYT), los cuales a su vez representan sectores clave para la economía santafesina.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo del capítulo intentamos mostrar dos momentos clave y determinantes de la estructura económica de la ciudad de Santa Fe. Por una parte, la integración y proyección de la ciudad en un entorno de espacios económicos que la atraviesan y sobre los cuales influye. En segundo lugar, un análisis de la dinámica producida por las influencias recíprocas entre sectores en el marco de los encadenamientos productivos que se desarrollan en la ciudad. Como puede observarse son dos planos que no solo conviven, sino que además se combinan y pueden ser leídos sintéticamente a partir de cuatro momentos que presentaremos como conclusiones de nuestro trabajo.

En primer lugar, es importante destacar el papel del comercio, el entretenimiento y otros servicios urbanos especializados entre las principales conclusiones. Como puede observarse este tipo de actividades no solo constituye la base principal del empleo local, sino que además tienen un papel clave en la tracción y provisión de bienes para el normal funcionamiento de la economía de la ciudad. Como puede intuirse el peso significativo de esta actividad no se restringe a los servicios prestados a los vecinos radicados en el ejido urbano. Por el contrario, satisfacen una demanda proveniente de otras localidades dentro del AEL Santa Fe-Paraná, pero incluso es probable que ello involucre otras AEL, en particular de aquellas radicadas en el centro-norte provincial.

En segundo lugar, entre los servicios especializados es destacable el papel del sistema científico tecnológico, que fue identificado como un sector clave en tanto proveedor transversal y movilizador de recursos. En este caso, juega un papel clave la infraestructura pública, educativa y científica y tecnológica, en torno a la cual se establece un punto de referencia o un nodo de articulación de un sistema de servicios especializados de alcance regional. Santa Fe, puede tener un papel protagónico contribuyendo no solo conocimiento e innovaciones novedosas y de alta calidad, sino también contribuir al fortalecimiento cultural de la región.

En tercer lugar, la especialización en actividades comerciales y en servicios urbanos de la ciudad de Santa Fe, no debe hacernos perder de vista que se inserta en un sistema económico regional que la excede largamente. En el resto del AEL que tiene como nodo a nuestra ciudad, se observa la presencia de un denso entramado de actividades industriales, agropecuarias y agroindustriales, que evidentemente son complementarias a la actividad citadina y con la que la ciudad convive en movimientos internos. Sin embargo, este patrón de especialización, es decir, basado en una red densa de empleos y empleadores industriales y agropecuarios combinados, en sistemas urbanos

organizados en torno a las pequeñas y medias ciudades, se extiende por toda la región central de la Argentina, incluso con proyección hacia países vecinos como Uruguay o el sur de Brasil.

Finalmente, las observaciones anteriores deben situarse en el marco de aquellos espacios económicos más amplios y transversales que cruzan a la ciudad y definen el escenario de su desenvolvimiento futuro. Por una parte, pudo verse el intenso movimiento de mercancías norte-sur, en intercambio con la cuenca del Río de la Plata, a través de la ciudad de Rosario. Por otra parte, se observó su localización nodo en un corredor este-oeste que no solo sirve de conexión con el corredor vertical (para la provisión de bienes industriales y agroindustriales a la cuenca del Plata), sino que además se moviliza por la demanda final de destinos horizontales. En un extremo países suramericanos como Brasil, Uruguay o Paraguay y, en el otro extremo, Chile y cualquier otro país demandante a través del océano Pacífico. Como puede observarse, el desarrollo santafesino, no solo depende de su propia actividad sino de un conjunto de infraestructuras comunicacionales que consoliden y, probablemente, aceleren estos procesos. La dinámica del AEL no puede subsistir sin el buen funcionamiento del sistema de transporte y comunicación, algo similar aplica para mantener y acrecentar la importancia de Santa Fe en el corredor central y como nodo articulador con la cuenca del Plata.

En términos generales, podría decirse que Santa Fe, no solo acumula temporalmente experiencias culturales y económicas de varias centurias, sino que además acumula experiencias espaciales articulando diferentes sociedades. De este modo, nuestra ciudad pone en juego, en la producción de sus medios materiales de existencia, su propia realidad y distinción, ya que allí expresa vivencialmente lo que es. Si inicialmente dijimos que Santa Fe es ella y sus circunstancias, ahora podemos precisar algo más y observarle como una larga y joven historia de mixtura e integración de temporalidades, espacialidades y horizontes diferentes, lo que la convierte en un nervio cultural y económico de primer orden en el vasto espacio suramericano.

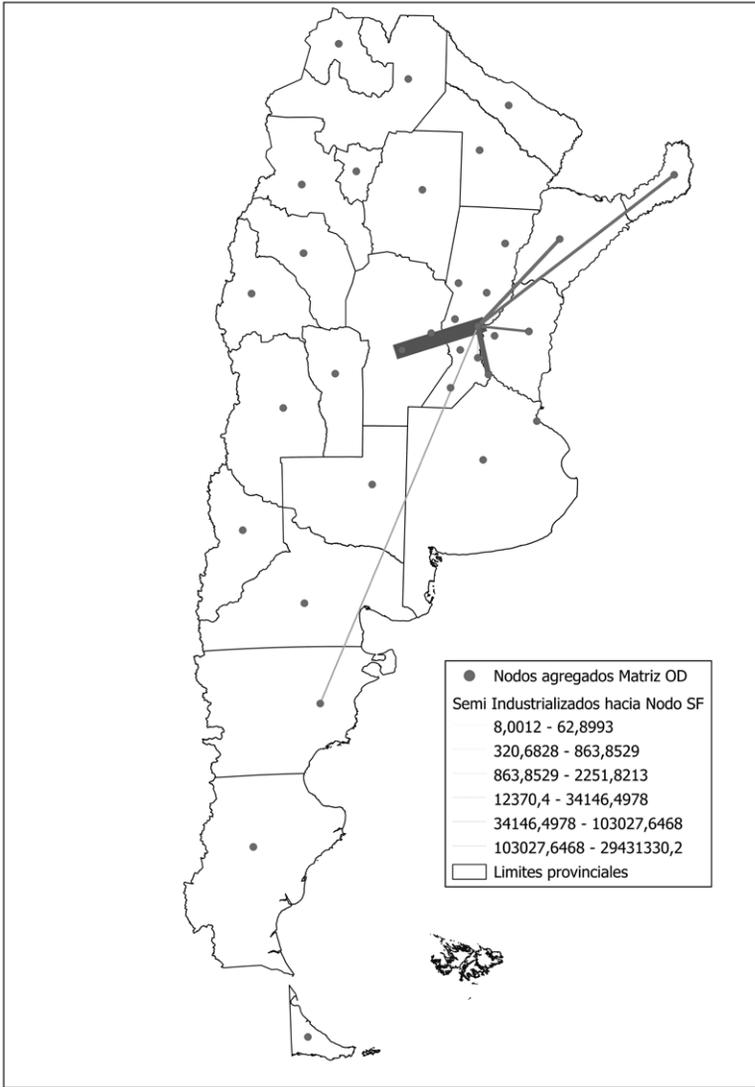
## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Bazza, Alcides; Brondino, Gabriel; Leiva, Francisco y Roitberg, Hernán (2019).** Estimación indirecta de una Matriz de Insumo Producto para el Área metropolitana del Gran Santa Fe en 2015. *VIII Conferencia Anual de la Sociedad Argentina de Economía Regional Los desafíos de las regiones en desarrollo: políticas públicas, gobernanza y sustentabilidad*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **Borello, José (2002).** Áreas Económicas Locales: Criterios para su definición en la Argentina. *Informe del Proyecto sobre Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en América Latina (ITA/99/145)*. CEPAL, Naciones Unidas.
- **Brondino, Gabriel; Leiva, Francisco y Roitberg, Hernán (2024).** Estimación de una matriz de coeficientes insumo-producto «metropolitana». El caso del Gran Santa Fe. *Estudios económicos*. Vol. 41, N° 82, enero-junio 2024.
- **Galindo-Rueda, Fernando & Verger, Fabien (2016).** OECD Taxonomy of Economic Activities Based on R&D Intensity. OECD. doi: 10.1787/5jlv73sqqp8r-en. <https://revfinypolecon.ucatolica.edu.co/article/download/928/2148>
- **Mazorra, Ximena; Filippo, Agustín & Schleser, Diego (2005).** *Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: Estudio de tres casos*. CEPAL.
- **Schuschny, Andrés (2005).** Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones. CEPAL.
- **Sforzi, Fabio (2009).** The empirical evidence of industrial districts in Italy. En *A handbook of industrial districts*. Edward Elgar Publishing.

## FUENTES

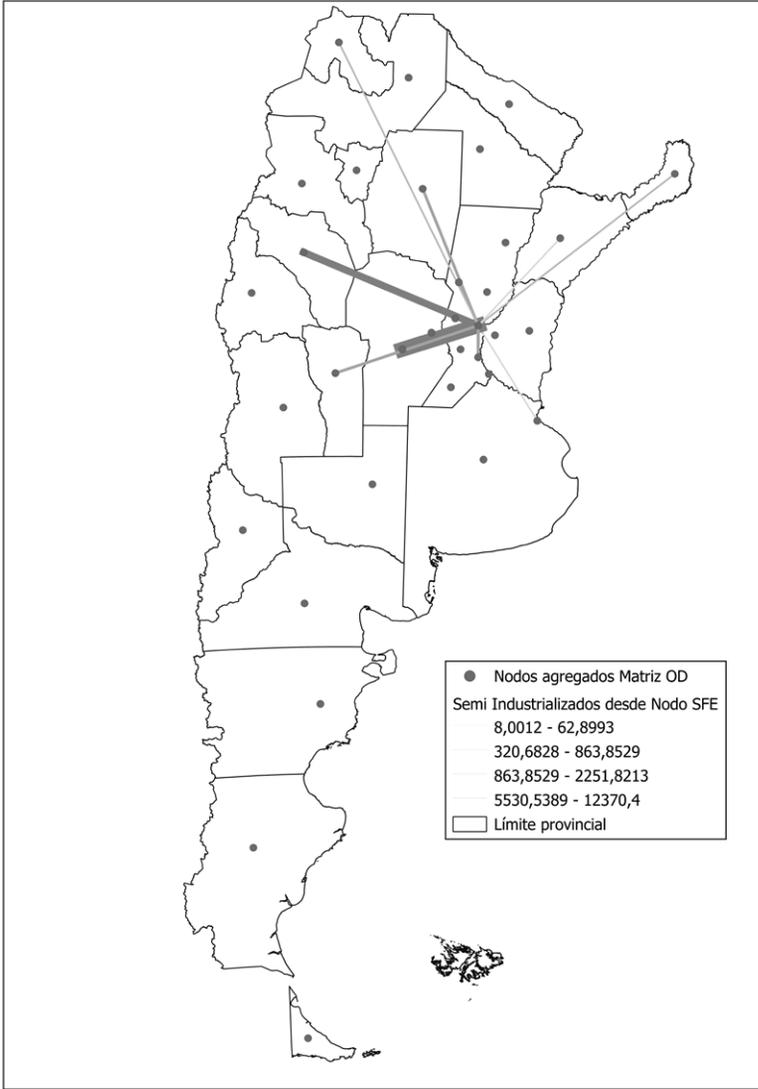
- **INDEC (2023).** Bases de datos referidas al Mercado Laboral. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- **OEDE (2023).** Nota metodológica de las series estadísticas sobre empleo asalariado registrado privado a nivel de departamento. [https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/oede/mteyss\\_oede\\_estimacion-por-departamento-nota\\_metodologica.pdf](https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/oede/mteyss_oede_estimacion-por-departamento-nota_metodologica.pdf)

## MAPAS ANEXOS



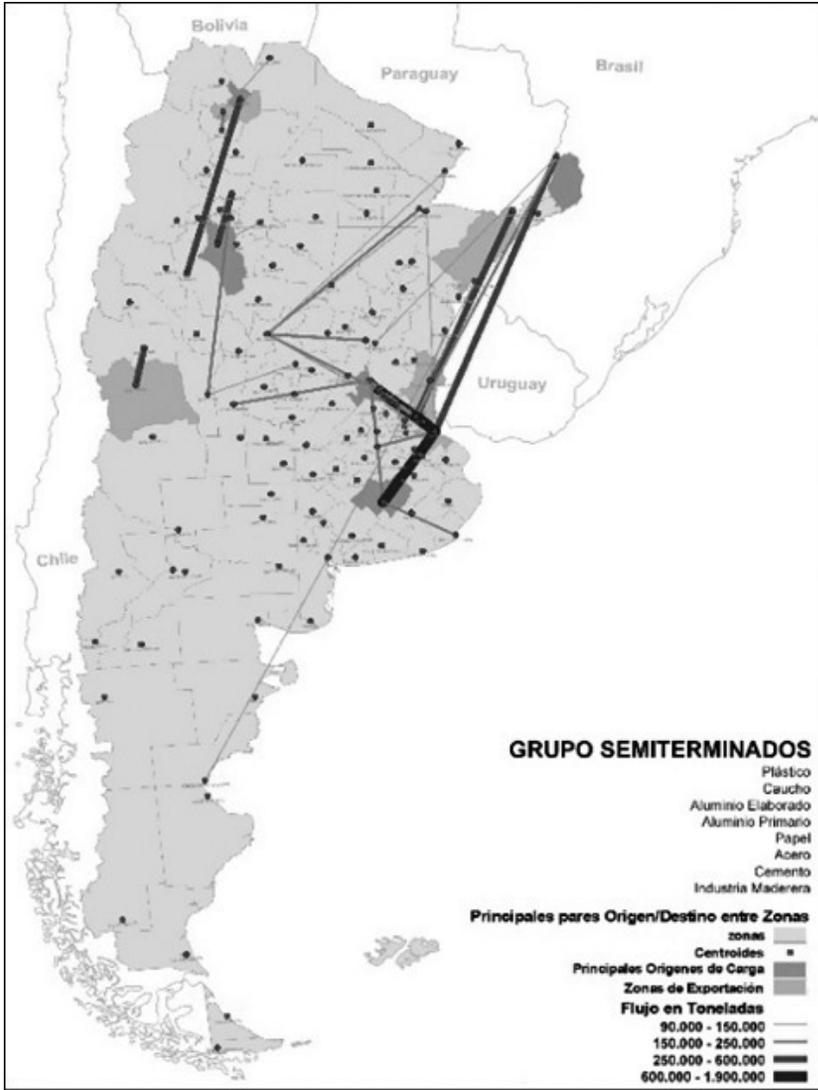
**Mapa 6.** Matrices origen y destino, hacia el nodo Santa Fe (6), desde el nodo Santa Fe (7) y principales relaciones bilaterales nacionales (8). Bienes semiterminados.

Fuente: 6 y 7. Elaboración propia en base de Matriz Origen Destino - Ministerio de Transporte. 8. Tomado de la misma fuente.



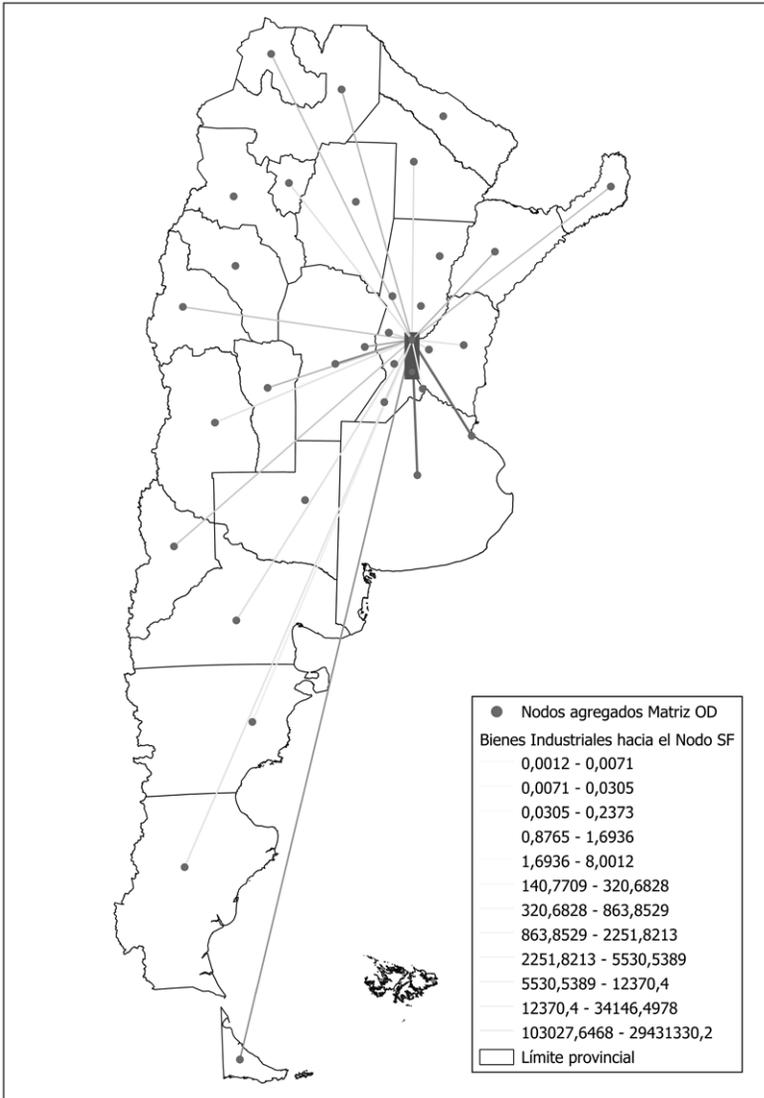
**Mapa 7.** Matrices origen y destino, hacia el nodo Santa Fe (6), desde el nodo Santa Fe (7) y principales relaciones bilaterales nacionales (8). Bienes semiterminados.

Fuente: 6 y 7. Elaboración propia en base de Matriz Origen Destino - Ministerio de Transporte. 8. Tomado de la misma fuente.



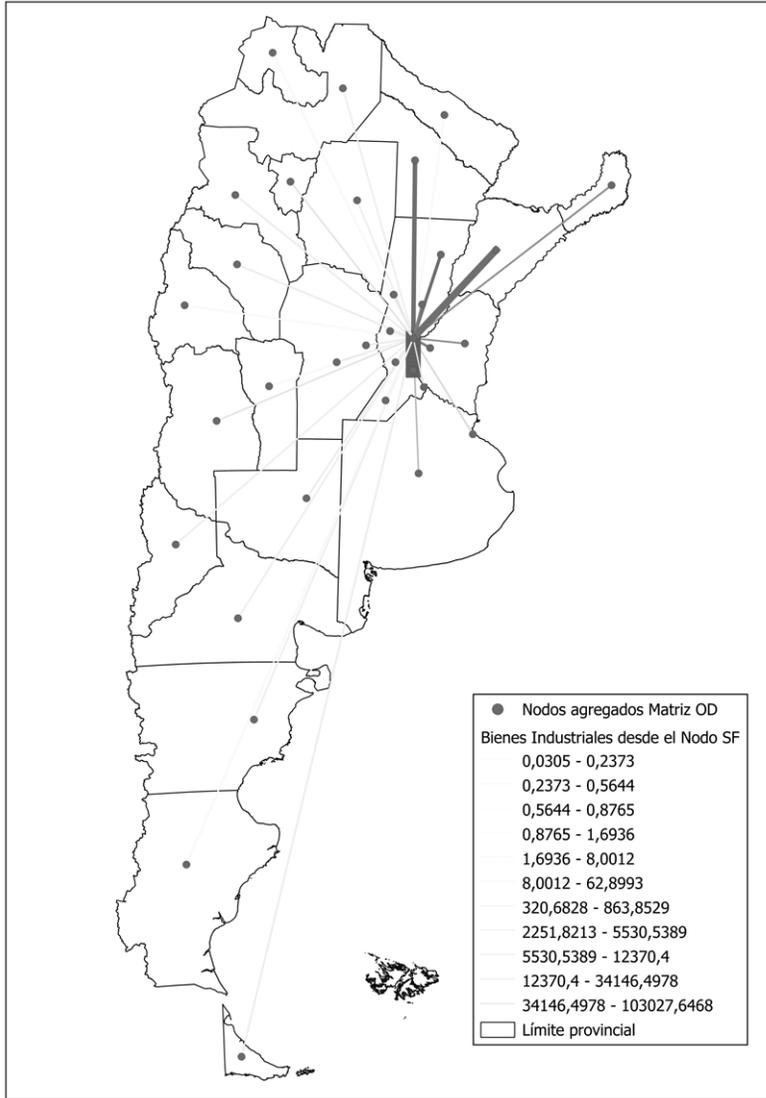
**Mapa 8.** Matrices origen y destino, hacia el nodo Santa Fe (6), desde el nodo Santa Fe (7) y principales relaciones bilaterales nacionales (8). Bienes semiterminados.

Fuente: 6 y 7. Elaboración propia en base de Matriz Origen Destino - Ministerio de Transporte. 8. Tomado de la misma fuente.



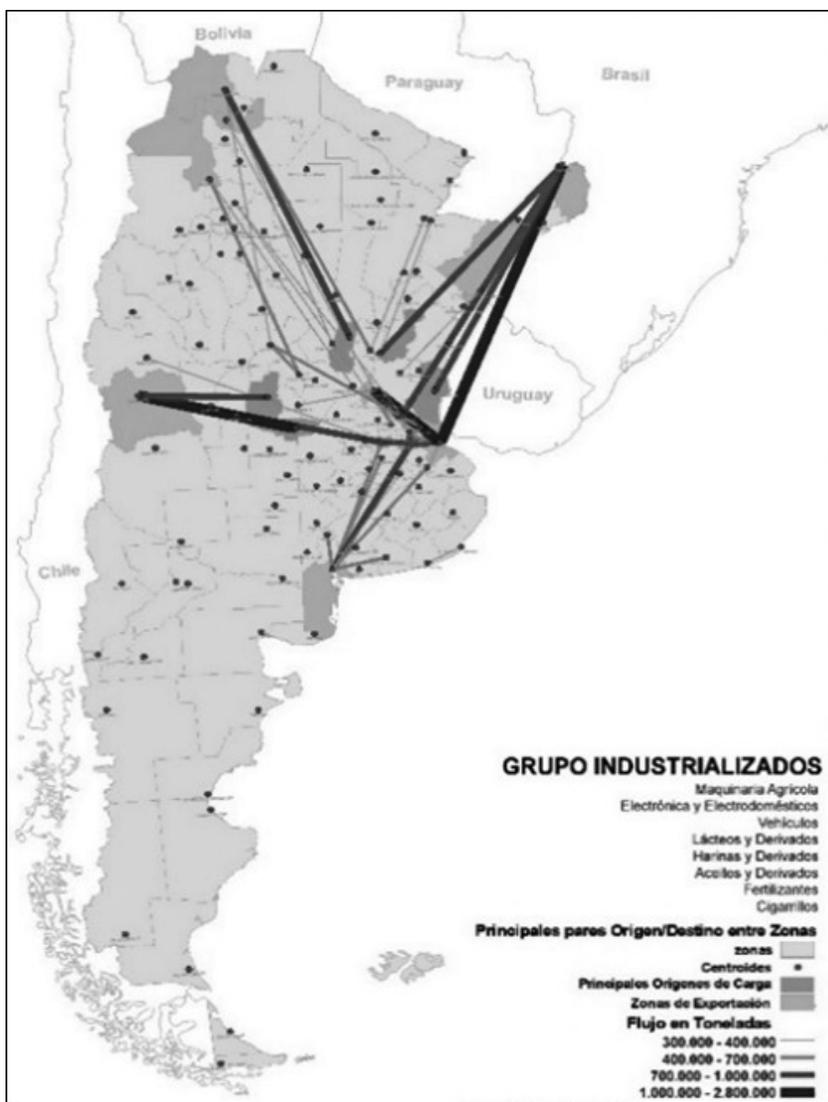
**Mapa 9.** Matrices origen y destino, hacia el nodo Santa Fe (9), desde el nodo Santa Fe (10) y principales relaciones bilaterales nacionales (11). Bienes industrializados.

Fuente: 9 y 10. Elaboración propia en base de Matriz Origen Destino - Ministerio de Transporte. 11. Tomado de la misma fuente.



**Mapa 10.** Matrices origen y destino, hacia el nodo Santa Fe (9), desde el nodo Santa Fe (10) y principales relaciones bilaterales nacionales (11). Bienes industrializados.

Fuente: 9 y 10. Elaboración propia en base de Matriz Origen Destino - Ministerio de Transporte. 11. Tomado de la misma fuente.



**Mapaw 11.** Matrices origen y destino, hacia el nodo Santa Fe (9), desde el nodo Santa Fe (10) y principales relaciones bilaterales nacionales (11). Bienes industrializados.

Fuente: 9 y 10. Elaboración propia en base de Matriz Origen Destino - Ministerio de Transporte. 11. Tomado de la misma fuente.



## 7. **Los sedimentos del posdesastre de 2003** en la gestión de riesgos hídricos del gobierno local (2003-2023)

Tamara Beltramino

Santa Fe es una ciudad intermedia ubicada en la parte inferior de las cuencas del Paraná y del Salado. Los desbordes de estos ríos de llanura son una amenaza recurrente para este espacio debido a la convergencia de factores geográficos, sociales e incluso meteorológicos. La proximidad de la ciudad con estos cursos de agua además ha operado a lo largo de su historia de forma ambivalente por ser estos al mismo tiempo, fuentes de recursos y objetos de riesgo (Hilgartner, 1992).

Aunque las inundaciones han sido una marca de nacimiento de la ciudad no fue hasta el desborde del Salado de 2003 que estas se construyeron como un problema público (Cefai, 1996) en el espacio local. Entonces, y tras superarse la emergencia, se produjo una problematización del asunto inédita cuando afectados, expertos, funcionarios, referentes de organizaciones entre otros interesados en el asunto, se movilizaron y produjeron debates públicos, acciones colectivas y controversias en las que el carácter natural e imposible de prever de las inundaciones fue cuestionado. En el marco de esta arena posdesastre<sup>1</sup> emergieron significados novedosos en torno a las inundaciones, los riesgos hídricos y respecto de los modos en que desde el Estado este tipo de asuntos se gestionan. En este artículo se recuperan algunos de estos

1. El texto aquí presentado retoma resultados de la tesis de doctorado de la autora denominada «La construcción social y política de las inundaciones y la selección social de los riesgos en Santa Fe (2003-2007)», que fue dirigida por la Dra. Gabriela Merlinsky y financiada por becas de posgrado de la Universidad Nacional del Litoral y del CONICET.

significados para profundizar respecto de la incidencia de los sedimentos de este espacio público intermedio en la formulación de políticas públicas para gestionar riesgos hídricos durante las primeras décadas del siglo XXI.

La apelación a la noción de sedimentos, en sentido metafórico, retoma del significado inicial la referencia a ciertos restos o marcas que deja una situación u objeto al cambiar de estado. En este texto se usará para dar cuenta de las relaciones entre los significados emergentes en el posdesastre de 2003 y la trayectoria de la gestión de riesgos implementada por el gobierno local en las dos últimas décadas. Así, por un lado, se recuperan los significados «novedosos» en la construcción social y política de las inundaciones y por otro, se identifican los dispositivos creados por diferentes gobiernos municipales para gestionar las inundaciones, un problema considerado hasta hace unas décadas atrás como natural y como objeto de gestión de expertos y políticos (Beltramino, 2018).

El texto se organiza en tres partes. En primer lugar, se reconstruyen diferentes eventos de inundación que afectaron a la ciudad a lo largo de su historia resaltando lo distintivo de los desastres hídricos de 2003 y 2007 en relación con otros previos. En segundo lugar, se reconstruyen cuatro momentos de la trayectoria de la gestión de riesgos hídricos impulsada por diferentes gobiernos municipales diferenciando la gestión de riesgos de la atención de las emergencias y particularizando en los objetos de riesgo que las políticas identifican. En tercer lugar, se presentan algunos interrogantes y desafíos persistentes para la gestión de las inundaciones atendiendo en particular a los desafíos emergentes en el contexto de cambio climático. El artículo concluye destacando tensiones vigentes para la gestión de riesgos hídricos en el espacio local pese a los avances identificados en la trayectoria de abordaje del problema (2003–2023).

## **INUNDACIONES PREVIAS Y DESASTRES DE 2003–2007**

Los estudios sobre desastres habitualmente los abordan desde una mirada disciplinar, atendiendo a la situación crítica y a los impactos que sobre un territorio particular estos fenómenos generan. Aquí, en cambio, se los considera acontecimientos reveladores que desbordan los límites temporales, geográficos y disciplinares a los que estamos acostumbrados y revelan cuestiones naturalizadas e invisibilizadas hasta su ocurrencia. De este modo, se los entiende como situaciones privilegiadas para profundizar respecto de la percepción de riesgos, considerando que esta no responde a la presencia

efectiva de amenazas, sino que está mediada por la jerarquización y selección social de los mismos que resulta de los valores e instituciones características de cada sociedad (Douglas y Wildavsky, 1983). Este posicionamiento teórico, enmarcado en la perspectiva culturalista de los riesgos habilita a agrupar eventos que por su magnitud, causas e impactos podrían ser considerados diferentes e invita a identificar regularidades en los modos de percibirlos y gestionarlos desde la óptica de los gobiernos locales.

La cronología de inundaciones que afectaron a la ciudad en las últimas décadas (1992, 1998, 2003, 2007, 2011, 2015, 2016, 2019) permitió identificar aspectos comunes de estas contingencias y reconocer regularidades: a) la afectación de santafesinos pertenecientes a sectores populares que habitan zonas marcadas por diferentes vulnerabilidades, b) el anegamiento de territorios calificados como de riesgo —por saberes expertos— debido a la cota de los terrenos o por situarse por fuera del sistema defensivo que protege a la ciudad ante crecidas de la cuenca del Paraná o el Salado y c) el rol de la infraestructura, por acción u omisión, en la ocurrencia de los eventos.

También hizo posible identificar distinguir dos inundaciones respecto de otras previas —las de 2003 y 2007— que además fueron categorizadas socialmente como desastres.

En cuanto al desastre de 2003 cabe señalar que el 29 de abril es recordado como uno de los días más trágicos en la historia de la ciudad. Desde el 27 de abril —mientras en la ciudad se desarrollaban los comicios electorales presidenciales— los vecinos del noroeste de la ciudad denunciaban la filtración de agua del Salado en el terraplén de defensa de la Circunvalación oeste, sobre calle Gorostiaga. Tras ingresar a la ciudad por esta brecha, el río ocupó su «valle natural» siguiendo la pendiente de los terrenos y afectando progresivamente a diferentes barrios del oeste de la ciudad, siendo los más afectados los del suroeste. Entonces, alrededor de 130 000 santafesinos se inundaron siendo la magnitud y perduración de la afectación diferente de acuerdo con el sector de la ciudad en que se asentaban las viviendas.

En esta catástrofe, un tercio de la estructura urbana sufrió impactos y los servicios eléctricos, de transporte y de comunicación colapsaron. Indirectamente, toda la ciudad y su área metropolitana fueron afectadas por el impacto que la situación crítica produjo. Un aspecto singular de este evento se vincula a la ineficiente gestión del desastre que magnificó los impactos. Durante la emergencia no se emitieron alertas sobre lo que acontecía, la ciudad no contaba con un plan de contingencias e incluso el Intendente difundió información sobre barrios que no se inundarían y que luego fueron de los más afectados —Chalet, El Arenal, San Lorenzo.

Ni la ciudad ni sus funcionarios estaban preparados para evacuar a la población, conformar los centros de atención a los afectados y asegurar la provisión de alimentos, medicamentos y seguridad. Debido a esto intervinieron funcionarios de diferentes escalas de gobierno y otras organizaciones e instituciones. Luego de días de tensión, angustia e incertidumbre y en paralelo al despliegue de controversias y acciones colectivas se conformó el comité de crisis —que incluyó a funcionarios de diversas jurisdicciones— para coordinar las acciones de los agentes estatales y comunitarios que intervinieron para atender la situación crítica.

Esta inundación fue producto de la combinación de causales naturales y antrópicas: a) la crecida del río Salado, b) las precipitaciones extraordinarias en los meses previos, c) la existencia de un sistema defensivo inconcluso en la zona noroeste de la ciudad, d) la incapacidad del sistema de drenajes y bombeo para expulsar el agua acumulada al interior de la ciudad, e) el asentamiento de cientos de miles de santafesinos en zonas consideradas de riesgo entre otras causas destacadas en los informes expertos.

A posteriori de este evento, en diversas arenas —la calle, los foros expertos, el estado, los medios de comunicación— actores y organizaciones disputaron la construcción social y política de las inundaciones generando significados novedosos sobre el problema y demandando respuestas para su solución.

En marzo de 2007 Santa Fe volvió a inundarse. En este desastre la amenaza no provino del río Salado, sino que resultó de las precipitaciones por lluvias, de la incapacidad de los terrenos para absorberlas en el corto plazo y del deficiente funcionamiento del sistema de desagües y bombeo de la ciudad. Pese a que para este momento el último tramo de la defensa oeste de la ciudad se encontraba en ejecución, la infraestructura nuevamente mostró vulnerabilidades. Especialmente porque al estar la ciudad cercada por las defensas, para evitar anegamientos depende de medios artificiales como desagües y estaciones de bombeo que durante el momento más crítico colapsaron y salieron de funcionamiento. Ante este escenario, miles de los inundados de 2003 volvieron a inundarse y revivieron la situación atravesada cuatro años después.

Esta inundación evidenció las falencias de las medidas estructurales de mitigación —principalmente, las obras de infraestructura— y las deficiencias de la implementación de medidas no estructurales como planes de contingencia, sistemas de alerta y comunicación e incluso dinámicas organizativas de gestión de la emergencia. La repetida afectación de los inundados de 2003, el rol de la infraestructura en la ocurrencia del desastre y las deficiencias de los instrumentos de gestión de riesgos implementados entre 2003 y 2007 operaron como pruebas y argumentos para reactivar el debate público sobre

las inundaciones en un escenario diferente al del evento previo. Aunque la magnitud, las causas y la atribución de responsabilidades de este desastre se diferenciaron de las del evento previo la construcción social y política de la inundación de 2007 muestra que este desastre fue interpretado desde los filtros culturales provistos por el posdesastre de 2003.

Ambos eventos pusieron en primera plana el carácter vulnerable de la ciudad en cuanto a lo hídrico y la necesidad de contar con dispositivos de gestión de riesgos para afrontar los anegamientos que podrían producirse en el futuro. Además permitieron reconocer que el riesgo hídrico que acechaba a la ciudad no se vincula únicamente a los desbordes y crecidas de los cursos de agua que la rodean sino que resulta también de la dependencia de la ciudad de las infraestructuras de protección para frenar las crecidas (anillos de defensa) y desaguar el agua acumulada ante escenarios de lluvias de gran magnitud o persistentes y/o que combinen crecidas de ríos y lluvias copiosas (sistema de drenajes, de desagües, de bombeo y reservorios).

#### **DE LOS SIGNIFICADOS EMERGENTES A LOS SEDIMENTOS DEL POSDESASTRE DE 2003**

La definición de una situación, objeto o práctica como problemática no resulta de sus características intrínsecas sino de los procesos de definición colectiva que se producen y disputan en el espacio público y que emergen de diferentes acciones desplegadas por quienes demandan por la atención del reclamo. «Denominar el problema, diferenciarlo de otros similares, brindarle una base científica, técnica, moral o legal que otorgue legitimidad al reclamo y definir quién es responsable de dar respuesta al problema» (Hannigan, 1995:67) es la vía para conseguir respuesta a los asuntos que en una coyuntura específica se consideran problemáticos.

En la arena posdesastre de la inundación de 2003 diferentes actores se movilizaron para reclamar respuestas estatales para el daño producido por el desastre y para denunciar la responsabilidad de los funcionarios en su ocurrencia. Las denuncias públicas, las controversias en torno a las causas y las responsabilidades y la divulgación de información sobre lo acontecido favorecieron que en esa coyuntura específica emergiera un debate público sobre los riesgos hídricos que amenazan a la ciudad.

La desnaturalización del desastre por parte de los afectados y la ciudadanía se visibilizó en diferentes documentos y acciones colectivas en las que estos actores confrontaron la versión oficial del fenómeno esbozada por las autoridades provinciales y municipales. Para los movilizados en el posdesastre las causas de la inundación no eran naturales sino antrópicas y eran resultado

de la existencia de una defensa inconclusa en el noroeste de la ciudad, de no contar con un plan de contingencias para orientar la acción de los ciudadanos y funcionarios ante el desastre y de la deficiente gestión del desastre por parte del gobierno municipal y provincial.

Entre 2003 y 2004 se realizaron diferentes encuentros para reflexionar sobre la vulnerabilidad hídrica de la ciudad y sobre las causas del desastre. Estos foros híbridos (Callon, Lascoumes y Barthe: 2014) donde se reunieron expertos, afectados, funcionarios y representantes de organismos internacionales fueron significativos para la construcción de una interpretación de lo sucedido. En estos espacios, que se daban en paralelo a las acciones colectivas de los afectados, los inundados describieron su afectación y denunciaron a quienes consideraban responsables. Por su parte, los expertos que tenían menor presencia en las calles, aportaron diagnósticos, datos científicos y argumentos que nutrían la mirada desnaturalizada de los afectados. Entonces, se resaltó la necesidad de que la ciudad se preparara para afrontar este tipo de eventos, de que contará con un plan de contingencias para la ciudad y se sostuvo que la reconstrucción de la ciudad debía estar guiada por un ordenamiento urbano que reconociera y atendiera a los riesgos visibilizados por el desastre.

En el posdesastre de ambos emergieron significados novedosos en torno a las inundaciones, respecto de la interacción entre la ciudad y los ríos que la rodean y sobre las posibilidades de evitar daños implementando estrategias de gestión de riesgos antes de que las amenazas se materialicen. Uno de los principales sedimentos de esta arena fue la creación de grupos interesados y movilizados en torno al asunto —ya sea organizaciones de afectados como movimientos ambientalistas— con una mirada atenta y crítica sobre la gestión de riesgos de inundaciones implementada en el espacio local. Por otra parte, emergieron nuevas semánticas en torno al problema: términos como inundaciones, riesgo, defensas, gestión de riesgos, plan de contingencias e inundados actualmente cargan significados diferentes a los históricamente conocidos. Finalmente, el reconocimiento de la incidencia de las acciones humanas en la producción de los desastres y que se agrupan y demandan por la atención y regulación de los riesgos.

A la par de estos sentidos, también se produjeron transformaciones en el campo político local evidenciándose, a posteriori del desastre de 2007, un punto de inflexión en la trayectoria de las políticas de gestión de riesgo implementadas en el espacio local. Durante la campaña electoral de ese año las inundaciones fueron un eje de confrontación entre los candidatos a la intendencia de la ciudad y también un factor de crítica para el oficialismo.

Balbarrey, candidato del peronismo, que buscaba su reelección perdió frente a Barletta, representante del Frente Progresista Cívico y Social y al igual que en la provincia, se producía un cambio de signo político luego de veinticuatro años de hegemonía peronista.

#### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARADIGMAS DE GESTIÓN DE INUNDACIONES**

Los estados, en cada contexto histórico, crean dispositivos de protección de los individuos para atender a los riesgos reconocidos socialmente (Castel, 2004). Estos dispositivos, por un parte resultan del modo en que la vulnerabilidad es delimitada y de los paradigmas desde los cuales institucionalmente se percibe a aquellos objetos, situaciones, grupos sociales que se consideran generadores de riesgos. Por otro lado, están condicionados por como en cada arreglo institucional se jerarquizan los posibles riesgos y las respuestas institucionales que cada gobierno define como las más adecuadas para evitarlos.

En el caso específico de los desastres, a partir de la década de los 90, se produjo un cambio en los modos de percibirlos y abordarlos que surge de debates académicos y de la impronta de los organismos internacionales. Así, el énfasis pasa de la atención de desastres y emergencias a la gestión de riesgos como paradigma. Si bien en las décadas del 70 y del 80 la preocupación por los impactos de los desastres estaba presente en la agenda de los organismos internacionales, no fue hasta 1990 que se prioriza la necesidad de disminuir las consecuencias de los eventos, especialmente la reducción del número de víctimas y de las pérdidas monetarias. Entonces esta década fue señalada como el «Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales» (DIRND).

Ya la denominación de la estrategia orienta para comprender que los desastres hasta ese momento eran considerados eventos naturales e imposibles de evitar. En 1994, durante la conferencia «Por un mundo más seguro para el siglo XXI» (Yokohama, Japón), este planteo fue revisado y se ajustaron las intervenciones planteándose la importancia de actuar antes del desastre introduciéndose entonces los enfoques de riesgo y vulnerabilidad.

A fines de los '90, desde la Organización de las Naciones Unidas, se publica la «Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres» (UNISDR) buscando por un lado, mejorar la articulación entre los actores internacionales para la intervención durante las emergencias y por otro, involucrar a los gobiernos de escala local y regional en las estrategias de prevención. En el año 2005 nuevamente estos lineamientos fueron revisados a partir de la «Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales» donde se instrumentó el «Marco de acción de Hyogo» (2005-2015). Un cambio

interesante de este documento es que se deja de hablar de desastres naturales a poner la atención sobre los riesgos de desastre y a enfatizar en las capacidades y condiciones previas para gestionar los riesgos actuando en las situaciones de normalidad sin esperar a la materialización de las amenazas. Aquí ya se empieza a observar la incorporación de la perspectiva de la resiliencia, con fuerte impronta en los discursos de los organismos internacionales y creciente relevancia en el ámbito local.

Metzger & Robert (2013) sostienen que el Marco de Acción de Hyogo, propone como estrategia el aumento de la resiliencia de las comunidades ante los desastres enfatizando en las capacidades locales de los gobiernos y las comunidades para reponerse a situaciones de alto impacto. Allí la resiliencia es entendida como «la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas» (UNISDR, 2009:39).

Este cambio de paradigma va acompañado de dos procesos específicos de las sociedades contemporáneas que complejizan la incorporación de la gestión de riesgos como práctica: por un lado, el reconocimiento permanente de nuevos riesgos y por otro, la multiplicación de demandas sociales para su gestión (Castel, 2013; Beck, 1998). Siguiendo estos lineamientos surge el interrogante respecto de cómo los gobiernos locales incorporaron la gestión de riesgos a su agenda de gobierno y cómo definen y priorizan los objetos de riesgo que a través de las políticas públicas se pretende regular.

## **GESTIÓN DE RIESGOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

La gestión de riesgos es un «proceso social complejo a través del cual se pretende lograr una reducción de los niveles de riesgo existentes en la sociedad y fomentar procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento en el territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad aceptables» (Lavell, 2000:9). Las políticas públicas son solo una parte de las estrategias de gestión a las que se deben incorporar la producción de conocimientos científicos, la evaluación de escenarios futuros, el reconocimiento de actores relevantes y su incorporación a los debates y la definición de estrategias de intervención frente a las posibles amenazas.

Esta complejidad impacta en la delimitación de aquellas políticas que pueden ser consideradas en un determinado contexto histórico, social y político como de gestión de riesgos y obliga así a reconocer cuáles son los «objetos de riesgo» que las mismas buscan gestionar. Por otra parte, resalta la importancia de reconocer las perspectivas desde donde estas acciones se impulsan para comprender las oportunidades y límites existentes en los contextos institucionales locales para la gestión de riesgos

Atendiendo a estos recaudos, en lo que sigue se presenta la trayectoria de modos de gestionar los riesgos implementadas por los gobiernos municipales de la ciudad de Santa Fe en los últimos veinte años. Para este análisis se distinguieron cuatro momentos en esta trayectoria. Como punto de partida se toma al desastre de 2003, que al acontecer visibilizó la vulnerabilidad de la ciudad e imprimió en la agenda pública la demanda por contar con dispositivos específicos de gestión de riesgos frente a la vulnerabilidad hídrica. Un segundo momento transcurre entre 2004-2007, ya que entonces a partir de la desnaturalización de los desastres se delinear dispositivos y estrategias de gestión de riesgos, que tuvieron dificultades para implementarse y se relevaron ineficaces ante la ocurrencia de la contingencia pluvial de 2007. El tercer momento, transcurre entre 2008-2015, cuando a partir de las gestiones del radicalismo universitario la gestión de riesgos ganó espacio en la agenda de gobierno, lo que se observa en el organigrama municipal, en las líneas estratégicas de gobierno y en el despliegue de variados dispositivos en los que se reconoce el carácter vulnerable de la ciudad y se trabaja desde el enfoque de reducción de riesgos de desastres. Finalmente, un cuarto momento que transcurre entre 2016 y la actualidad, donde los riesgos hídricos nuevamente se filtraron de la agenda pública y perdieron visibilidad ante otros problemas sociales.

En la Tabla 1 se sintetizan los principales emergentes de este análisis atendiendo a los siguientes puntos: a) el periodo temporal incluido en cada momento delimitado, b) las gestiones de gobierno involucradas, c) los eventos y objetos de riesgo, d) los dispositivos analizados, e) las articulaciones y tensiones entre gobiernos de diferente escala y e) las perspectivas desde las cuales se impulsan las estrategias de gestión de desastres y riesgo analizadas.

**Tabla 1.** Trayectoria de la gestión de riesgos del gobierno municipal de la ciudad de Santa Fe (2003–2023).

Periodo delimitado	Gobierno	Eventos y objeto de riesgo	Dispositivos para gestión de desastres y de riesgos	Articulación y tensiones entre gobiernos	Perspectiva desde la cual se impulsan las acciones
1er. momento (2003)	Intendencia Alvarez (1999–2003)	Inundación de 2003 Objeto de riesgo: Río Salado e infraestructura inconclusa	Junta de Defensa Civil	2003 Controversias sobre competencias jurisdiccionales 2003 Dificultades para conformación de la junta de defensa civil	Defensa Civil Gestión de emergencias
2do. momento (2004–2007)	Intendencia Balbarrey (2004–2007)	Inundación de 2007 Objeto de riesgo: ríos e infraestructura	Subsecretaría de Gestión de Riesgos Plan de contingencias y sistema de alerta municipal Relocalizaciones de santafesinos asentados en zonas afectadas por desastre previo	Financiamiento para la reconstrucción de la ciudad (fondos nacionales para el estado local) Ente de la reconstrucción (provincia–municipio)	Gestión de riesgos de desastres
3er. momento (2008–2015)	Intendencias M. Barletta (2008–2011) y 1er. mandato de J. Corral (2011–2015)	Lluvias persistentes	Dirección Municipal de Gestión de Riesgos 2008 Sistema Municipal de Gestión de Riesgos ordenanza 11572 Relocalizaciones en zona de la costa este y en el noroeste	Cierre del anillo defensivo en el cordón oeste (provincia)	Gestión de riesgos

Continúa en página siguiente

4to. momento (2015-2023)	Crecida del río Paraná 2015 Lluvias extraordinarias 2015-2016 Lluvias extraordinarias 2019 Virus Covid 2019 Sequía 2020-2022	Diferentes objetos de riesgo, pero predominancia de los riesgos hídricos: ríos, lluvias, limitaciones de la infraestructura para desaguar agua acumulada y asentamiento de población en zonas inundables	<p>Sistemas de información hidrometeorológico</p> <p>Creación de Guardia Urbana para la desobstrucción de desagües ordenanza 11574/09</p> <p>Nuevo Plan Urbano 2010</p> <p>Repotenciación del sistema de bombeo, ampliación de capacidad de reservorios y limpieza de desagües</p> <p>Gestión de residuos sólidos y colocación de cestos en altura 11865/12</p> <p>Ordenanzas ambientales: Cintas verdes ordenanza 11610/09, Retardadores de Excedentes Pluviales ordenanza 1959/12</p>	<p>2017 Controversias sobre inundaciones al interior del gobierno provincial a partir de debate interno en FPCyS</p> <p>2016 Sistema Nacional de Gestión de Riesgos SINAGIR</p>	Coexistencia de estrategias de gestión de riesgos y resiliencia
--------------------------	--	--	---	---	---

Fuente: elaboración propia.

## DE LA INVISIBILIZACIÓN DE LOS RIESGOS AL DESASTRE: LA INUNDACIÓN DE 2003 COMO PUNTO DE INFLEXIÓN EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA

La atención de las inundaciones de parte del gobierno municipal antes del desastre de 2003 seguía la lógica de la emergencia antes que la de gestión de los riesgos (Herzer, Rodríguez, Celis, Bartolomé y Caputo, 2002:12). Al momento del desborde del Salado, la ciudad no contaba con un sistema de alerta temprana ni con planes de contingencias. Al indagar respecto de políticas de gestión de riesgos se identifica la denominación de las áreas vulnerables en cuanto a lo hídrico como zonas inundables y se destacan las medidas estructurales como principal estrategia de mitigación. En cuanto a las medidas no estructurales, no se reconocen políticas públicas destinadas a la prevención, comunicación y concientización sobre los riesgos hídricos que podrían afectar a la ciudad.

En la estructura del gobierno local, la gestión de los problemas hídricos estaba encargada a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, pero, a diferencia de las gestiones siguientes, no se identifican áreas de gobierno específicamente encargadas de la atención de riesgos hídricos. En cuanto a las áreas de Planeamiento, se reconocen acciones en torno al planeamiento estratégico de la ciudad, a partir del documento «Santa Fe Siglo XXI»; publicado en el año 2002. En este documento no existen referencias a las inundaciones ya sea como un problema del territorio o como un riesgo futuro lo que da cuenta nuevamente de la invisibilización del problema en la coyuntura previa al desastre de 2003.

Ante la ocurrencia del desastre, el gobierno local debió «gestionar en el riesgo» (Fontana y Conrero, 2017:185): es decir, intervenir para manejar el desastre y evitar mayores impactos en un escenario en el que el riesgo ya se había materializado.

El accionar del ejecutivo municipal durante la emergencia muestra el desconocimiento de los funcionarios sobre cómo proceder operativamente frente al desastre, respecto de cómo informar e implementar la evacuación e incluso sobre donde conformar los centros de evacuados. En la gestión del desastre se observaron problemas operativos (centros de refugio que debían ser evacuados), comunicacionales (el Intendente difundiendo información errónea a través de la radio) e incluso disputas interjurisdiccionales (en lo referido a las competencias de los gobiernos municipales y provinciales ante el desborde). El desconocimiento de las zonas críticas, la desarticulación entre las instancias políticas y operativas y la inarticulación entre los organismos de defensa civil provinciales y municipales fueron destacados como factores que favorecieron la ocurrencia del desastre (Haidar, 2007:211) y que magnificaron la afectación de la población.

## DEL DESASTRE A LA RECONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD Y EL RECONOCIMIENTO DE LOS RIESGOS

El segundo momento delimitado engloba a la gestión de M. Balbarrey y transcurre entre 2003 y 2007, en simultáneo al despliegue de acciones colectivas, movilizaciones y denuncias públicas en la arena posdesastre.

El análisis de los modos de gestionar los riesgos hídricos en este momento resalta dos aspectos que incidieron en sus características: por un lado, los imperativos de la reconstrucción de la ciudad y por otro, la incidencia de los debates públicos desplegados en diferentes arenas institucionales. La amnesia sistemática (Herzer, 2007) que había caracterizado el tratamiento del asunto anteriormente, en esta coyuntura, fue contrarrestada por la movilización de interesados en el espacio público y por la emergencia de una reflexividad en torno a los riesgos impulsada por los afectados, los medios de comunicación, los expertos e incluso las organizaciones internacionales que habían arribado a la ciudad para intervenir en la emergencia.

Durante estos años el municipio implementó un proceso de reconstrucción de la ciudad centrado en la obra pública y el reordenamiento urbano a partir de los fondos económicos otorgados durante la emergencia. Al mismo tiempo, el gobierno provincial puso en funcionamiento en enero de 2004, la Unidad Ejecutora de la Emergencia Pluvial e Hídrica, conocida popularmente como el Ente de la Reconstrucción. El despliegue de varias iniciativas con fondos nacionales y provinciales y con objetivos diversos es revelador de las particularidades de la articulación y coordinación interjurisdiccional para la atención de los riesgos hídricos y de la oportunidad que implica la declaración de situaciones de emergencia para la obtención de recursos excepcionales.

Pese al énfasis puesto en la reconstrucción, se reconoce también que durante estos años se delinearon estrategias de reducción de riesgo de desastres. Entre estas últimas cabe destacar el inicio de acciones de cierre del sistema defensivo de la ciudad o la licitación de obras para la ampliación y construcción de desagües troncales de la ciudad. En cuanto al organigrama municipal, también se identifica la creación de dos espacios: la Unidad de planificación urbana y territorial y de la Subsecretaría de gestión de riesgos, dentro de la Secretaría de Asuntos Hídricos. La creación de ambas dependencias se fundamenta en el reconocimiento de parte del ejecutivo de que la magnitud del desastre de 2003 resultó de las dificultades para regular el desarrollo urbano de la ciudad (indicado en el asentamiento de población en zonas definidas como de riesgo) y por la ausencia de un plan de contingencia frente a inundaciones.

La subsecretaría de Gestión de Riesgos tuvo como objetivo principal crear el plan de contingencias de la ciudad e implementar acciones de difusión y concientización de la ciudadanía respecto de la vulnerabilidad de la ciudad ante riesgos hídricos.

A lo largo del año 2006, se realizaron reuniones entre los funcionarios de esta dependencia y referentes territoriales de diferentes vecinales de la ciudad. Estos encuentros no fueron masivos y se convirtieron en espacios de cuestionamiento al municipio respecto del modo en que el desastre previo había sido gestionado y también por las críticas hacia la órbita provincial por las erogaciones realizadas en concepto de reparación por el desastre, que a entender de los afectados no eran suficientes para indemnizar los daños producidos por la inundación previa.

En relación con las políticas urbanas se observa la incapacidad del estado local para generar normas de ordenamiento territorial y para vigilar el cumplimiento de las ordenanzas que regulaban al asentamiento de población en espacios de riesgo. Durante este periodo se empezaron a realizar relocalizaciones de vecinos asentados en zonas consideradas vulnerables o de riesgo (ordenanza 11020/03) y aunque estas acciones pueden ser cuestionables, por su focalización en determinados grupos (afectados por desastre de 2003) y espacios de la ciudad, en su justificación muestran la incorporación de fundamentaciones asociadas al reconocimiento de los riesgos.

Las primeras acciones desarrolladas bajo la perspectiva de reducción de riesgo de desastres fueron puestas a prueba ante un nuevo desastre: la inundación pluvial de 2007. Las dificultades operacionales para la implementación de los protocolos de alerta y evacuación de la población fueron reveladoras del desconocimiento respecto de lo dispuesto en este protocolo y de los límites, por falta de legitimidad política, de los dispositivos creados por las instancias gubernamentales. Al mismo tiempo, señaló la complejidad de la gestión de riesgos, en cuanto las amenazas, causalidades e impactos son variables e inciertos en cuanto al modo en que se materializará la amenaza.

Aunque lo analizado da cuenta de dificultades para la implementación de las políticas también muestra un giro en la gestión del problema y la progresiva incorporación de lógicas más próximas al paradigma de reducción de riesgos. Así, se considera que esta primera tanda de políticas de gestión de riesgos fueron impulsadas por la necesidad de atender a los problemas visibilizados en la construcción social y política del desastre de 2003 y que por otro, sus disposiciones estuvieron marcadas por los sedimentos del debate público en el posdesastre. Tanto el plan de contingencias formulado, como las obras públicas e intervenciones desarrolladas para relocalizar o evacuar población

se focalizaron sobre unas amenazas (las ribereñas) invisibilizando otras (las pluviales) y atendieron unos riesgos (los hídricos) dejando al margen otros (sociales y habitacionales).

Así, la incidencia del debate público en los procesos de selección social de riesgos focalizó sobre los ríos como objeto de riesgo para la ciudad destacándose la importancia del cierre de la defensa. Este énfasis relativizó la relevancia de combinar las medidas estructurales con otras estrategias de gestión de riesgo de menor visibilidad y costo, de competencia municipal, tales como la ampliación de los reservorios, el mantenimiento de los sistemas de bombeo y la creación de sistemas de desagües troncales en diferentes puntos críticos de la ciudad. La inundación de 2007, ocurrida en la etapa final de esta gestión de gobierno mostró los sesgos presentes en los dispositivos implementados durante esta etapa.

#### **LOS RIESGOS HÍDRICOS EN LA PLATAFORMA ELECTORAL Y COMO EJE DE LA AGENDA DE GOBIERNO (2008-2015)**

En este tercer momento, se recuperan los dispositivos de gestión de riesgos formulados e implementados entre 2008-2015, en los gobiernos encabezados por el Frente Progresista Cívico y Social, a partir de los mandatos de M. Barletta (2007-2011) y de la primera gestión de su sucesor, J. Corral. Ambos intendentes fueron parte del mismo grupo político, el radicalismo universitario, y comparten el haber otorgado un rol relevante a la gestión de riesgos dentro de sus gobiernos.

En relación con el gobierno de Barletta cabe destacar que su llegada al municipio se produjo tras el desastre de 2007 y que tanto en su campaña como en las líneas estratégicas de gobierno se buscó incorporar a la gestión de riesgos como política de Estado. En este mandato, fue Secretario de Gobierno J. Corral, quien estaría a cargo del municipio en el periodo 2011-2015, continuando una línea similar en lo referido a la gestión de riesgos, al menos en el primero de sus mandatos.

Desde la campaña política impulsada para llegar a la intendencia el grupo político destacó la relevancia del problema hídrico de la ciudad y la necesidad de gestionar el riesgo de inundaciones. En sus primeros discursos y acciones de gobierno los funcionarios destacaron el carácter recurrente de las inundaciones, señalando la necesidad de ordenar la ciudad atendiendo a su vulnerabilidad hídrica. Las críticas a las gestiones previas se enfocaron en la concentración de las estrategias de gestión de riesgo en las medidas estructurales de obras públicas, lo que a su entender invisibilizaba la

multidimensionalidad de vulnerabilidades hídricas de la ciudad y dejaba al margen el rol que la infraestructura había tenido en la ocurrencia de los desastres previos.

El análisis de la cantidad y variedad de dispositivos implementados en el periodo recortado muestran un abordaje transversal del problema y un viraje en los modos de ver y atender al riesgo hídrico dando mayor importancia a los aspectos comunicacionales y educativos y a la prevención en contextos en que la amenaza de inundaciones se encuentra latente. Algunas acciones en este sentido fueron la creación de fascículos educativos del programa Aula Ciudad, donde se abordan temáticas como «La ciudad y el río» o «Barrios de Santa Fe», la divulgación a través de una multiplicidad de instancias y vías del plan de contingencias en cada uno de los distritos y las campañas públicas que hicieron eje en la recolección de residuos y en la limpieza de desagües como instrumentos de gestión del riesgo factibles de ser realizados en cada hogar.

En relación con la estructura municipal se produjeron tres transformaciones organizacionales referidas a la gestión de riesgos: la creación de la Dirección de Comunicación y de la de Gestión de riesgos (2008) y la sanción de la ordenanza 11512/08, que crea el Sistema de Gestión de Riesgos municipal.

En esta ordenanza se presentan las principales nociones que guiaran el tratamiento del problema a partir del enfoque de gestión de riesgos: emergencia, vulnerabilidad, riesgo aceptable, alertas, plan de contingencias, respuestas, etc. Además se detalla el Protocolo de actuación frente a una situación de desastre, con un sesgo claro hacia las inundaciones, delimitando diferentes niveles de alerta de acuerdo con el grado de afectación de la ciudad por la situación de riesgo. Por otro lado, a partir de esta ordenanza fue creada la Dirección de Gestión de Riesgos, que tiene influencia sobre el Concejo Municipal, para intervenir en la sanción de ordenanzas ligadas a esta problemática. Este espacio depende en forma directa del ejecutivo municipal y tiene por funciones: coordinar el comité municipal de gestión de riesgos, generar y difundir el plan de contingencias de acuerdo con los escenarios de riesgos que se verifiquen en el territorio, establecer y promover acuerdos para atenderlo con municipios vecinos, desarrollar programas para la promoción, capacitación y difusión a nivel municipal de aspectos relacionados con la Gestión de Riesgos y difundir entre la población las medidas de prevención y preparación, efectuando simulacros de diversos eventos.

La amplitud de sus funciones y la legitimidad otorgada por el intendente a esta dirección entre 2007-2011 destaca el rol que el organismo obtuvo al interior del gobierno municipal encabezado por Barletta. Algunas iniciativas significativas impulsadas por esta dirección en coordinación con la de

Comunicación fueron la publicación, difusión y actualización del Plan de Contingencias Municipal, la creación de campañas de difusión para reducir el riesgo ante situaciones de precipitaciones intensas, la capacitación de los funcionarios municipales respecto del enfoque de gestión de riesgos, la articulación con diferentes instituciones —principalmente educativas— para difundir el plan de contingencias y el monitoreo permanente durante las situaciones críticas para definir intervenciones específicas —por ejemplo el envío de cuadrillas para desobstruir desagües.

En cuanto a las medidas ligadas al ordenamiento urbano, cabe destacar la formulación del Plan de Ordenamiento Urbano de 2010. En estos lineamientos, que serán la base del Reglamento de Ordenamiento Urbano aprobado en el 2011 el argumento ambiental y el lenguaje de gestión de riesgos es transversal a todo su tratamiento. El interés por gestionar el potencial riesgo de inundación en la ciudad ha llevado a que en el Plan se creen, a partir del artículo 53, áreas especiales y entre ellas se encuentran las denominadas «áreas ribereñas».

Entre 2011 y 2015, ya en el gobierno encabezado por Corral estas líneas de trabajo se continuaron en la misma perspectiva sumándose diversas ordenanzas que amplían el reconocimiento de objetos de riesgo y que buscan regular las acciones, públicas y privadas, que puedan magnificar los riesgos. Así se destaca la sanción de diferentes ordenanzas que inciden sobre la recolección y disposición de residuos, la incorporación de cintas verdes y de retardadores pluviales.

#### **CUARTA ETAPA: EL VIRAJE EN EL PARADIGMA DE GESTIÓN DE RIESGOS Y EL RECONOCIMIENTO DE «NUEVOS RIESGOS» (2019-2023)**

En este último apartado se retoman algunas cuestiones asociadas al modo de gestionar los riesgos del gobierno local en el periodo 2015-2023.<sup>2</sup> Este momento es interesante ya que, por un lado, presenta la revelación de nuevos objetos de riesgo para el territorio lo que es esclarecedor respecto de la competencia entre los riesgos como problema a atender y otros problemas reconocidos socialmente. Por otra parte, porque entonces se produjo un escenario que combinó situaciones de riesgo diversas por lo que nuevamente se identifica cantidad y variedad de dispositivos para atender a los objetos de

2. En este apartado se destacan las cuestiones más significativas para el contraste con los momentos anteriormente delimitados. Dado el espacio disponible se optó por profundizar en los principales cambios antes que en detallar la variedad de dispositivos y vías de entrada al asunto que se produjeron en las dos últimas gestiones de gobierno.

riesgo reconocidos. Finalmente, se destaca porque refleja la coexistencia —no siempre pacífica— de estrategias enmarcadas en perspectivas de abordaje de los desastres diferentes: la reducción de riesgos y el despliegue de estrategias de resiliencia.

Esta etapa condensa las estrategias de dos gestiones municipales diferentes. La primera de ellas es el segundo mandato de Corral (2015–2019). En esta gestión se produjo un viraje desde la gestión de riesgos hacia la promoción de estrategias de resiliencia. Estas no solo se enfocaron en la atención de las problemáticas hídricas, sino que dieron relevancia también al problema de la seguridad pública y de la violencia. La segunda es la de Jatón en la que los riesgos hídricos no tuvieron tanta presencia debido a dos situaciones coyunturales que requirieron de dispositivos de gestión de riesgos también pero no para atender a los riesgos hídricos sino a la sequía, los incendios en la zona de islas y por la irrupción de la pandemia COVID-19.

Durante el segundo mandato de Corral, se observó la continuidad de las líneas de trabajo impulsadas en su primer mandato pero con el cambio de paradigma y la coexistencia de dos miradas con perspectivas diferentes sobre los riesgos. Mientras que lo referido al monitoreo de situaciones críticas siguió asociado al área de Gestión de Riesgos obtuvo mayor centralidad la oficina de Resiliencia, desde donde se impulsaron proyectos urbanos con financiamiento internacional. Entre estas iniciativas cabe destacar la creación de la Reserva Urbana Natural del Oeste en el año 2018, que combinó la construcción de un memorial de la inundación de 2003 con la creación de una zona verde preservada en el oeste de la ciudad. También se presentaron diferentes iniciativas para la definición de zonas de riesgo buscando ampliar los espacios con prohibición de asentamiento por su carácter riesgoso, en particular en el área de Colastiné, donde a partir del escenario de lluvias y crecidas de la cuenca del Paraná se hizo visible la riesgosisdad del asentamiento de población debido a la geografía del territorio pero también por los modos de urbanización del espacio. Finalmente, se reconoce el despliegue de diferentes ordenanzas ambientales que reconocen la incidencia que los procesos de cambio climático podrían aparejar para una ciudad vulnerable en cuanto a lo hídrico como lo es Santa Fe.

La llegada a la intendencia de Jatón supuso la continuidad de la coexistencia de lineamientos enmarcados en la perspectiva de reducción de riesgos de desastres y de resiliencia. Si bien, las estrategias de resiliencia no tuvieron la misma visibilidad que en la gestión previa, la ciudad continúa siendo parte de la campaña de ciudades resilientes y en 2020 Jatón, sostuvo el compromiso de continuar trabajando en esta línea.

Durante esta última etapa del recorrido realizado por la trayectoria de las políticas de gestión de riesgo se produjo la irrupción de un nuevo objeto de riesgo, el virus COVID-19, que puso en primera plana la importancia de la gestión de riesgos como estrategia para asegurar a la población y el territorio frente a situaciones críticas. Durante 2020 y 2021 la gestión de los riesgos sanitarios, a partir del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, ocupó la atención pública y de los gobiernos, ocupando la Dirección de Gestión de Riesgos municipal un rol central en la implementación de las medidas lanzadas por el gobierno nacional para el manejo de la situación crítica.

Al mismo tiempo, surgieron nuevos riesgos hídricos, esta vez no asociados a la escasez sino a la prolongada sequía destacándose la necesidad de atender no solo al problema de las inundaciones sino también a otras problemáticas hídricas tales como la contaminación de los cursos de agua, los incendios en las zonas de islas y los posibles impactos para la salud de los puntos antes mencionados.

## **DESAFÍOS E INTERROGANTES VIGENTES**

A modo de cierre, y recuperando los aprendizajes de investigación sobre los desastres y los modos de gestionar los riesgos implementados en las últimas décadas se reconocen algunos desafíos persistentes en la atención de los riesgos hídricos que amenazan a la ciudad.

Un primer punto que se advierte a partir del análisis presentado es la *focalización de las mismas en situaciones asociadas a excesos hídricos*. Si bien a partir de 2015 se observa una ampliación de los tópicos sobre los cuales se focalizan las estrategias de gestión de riesgos —como lo demuestra la primera estrategia de resiliencia de la ciudad y la labor desarrollada por la Dirección de Riesgos durante la intendencia de Jatón— la preocupación por los riesgos hídricos sigue marcando la agenda de gobierno local en cuanto a políticas de gestión de riesgos. Al respecto se considera que ampliar la incidencia de la perspectiva para la planificación de intervenciones en diversos temas favorecerá una gestión prospectiva de los riesgos (Lavell y Arguello, 2003:33) antes que la lógica compensatoria más habitual.

Por otra parte, y volviendo a los problemas hídricos, es oportuno destacar que los desafíos actuales de la ciudad no solo están asociados a los excesos de agua sino también a la sequía y a sus impactos. El caudal bajo de los cursos de agua que rodean a la ciudad evidenciados durante 2020 y 2022 mostró la necesidad de atender a efectos emergentes de esta situación tales como: la salida de funcionamiento de tomas de agua —y la necesidad de considerar

fuentes alternativas de aprovisionamiento—, la contaminación del agua y la mortandad de especies acuáticas e incluso los incendios en zonas de islas y sus impactos sociales, económicos y sanitarios.

Un segundo punto que es posible identificar como problemático a futuro es el continuo y sostenido *incremento de población asentada en zonas de riesgo hídrico*. Si bien los desastres de 2003 y 2007 y las inundaciones de 2015/16 fueron reveladores respecto de la cantidad de población asentada en territorios vulnerables no se observan transformaciones que afecten la cantidad y densidad de población asentada en áreas de riesgo hídrico. Por otro lado, el énfasis de las políticas de gestión de riesgo en el despliegue de medidas estructurales, en particular, el desarrollo de infraestructura defensiva deja entrever la incidencia de estos artefactos en la ocupación de zonas en donde la radicación de población es riesgosa.

El crecimiento exponencial de la población en la zona costera de la ciudad y su área metropolitana, impulsada por loteos y desarrollos urbanísticos más que por decisiones individuales, en un indicador significativo sobre este punto. La escasez de terrenos disponibles, su costo y las dinámicas poblacionales revelan que el asentamiento en zonas de vulnerabilidad hídrica no es un aspecto que solo afecta a los sectores populares —con menor capacidad de elección respecto de los espacios donde habitar— sino también a sectores medios que atraídos por los costos y las cualidades paisajísticas de las zonas ribereñas construyen sus viviendas en zonas donde no solo existe la amenaza asociada a las crecidas. En estos espacios, la riesgosisad se acrecienta también por los modos de urbanización acelerada, por el retraso en el desarrollo de un sistema de infraestructura que reduzca los riesgos y por otras características urbanas y sociales que acentúan la exposición.

Los procesos de relocalización impulsados por las diferentes gestiones municipales se focalizaron en zonas de la ciudad amenazadas por la cuenca del Paraná —el noreste y la zona ribereña— y afrontaron la resistencia de los habitantes de estos lugares. Sin embargo, más allá de estas iniciativas no se reconocieron otras políticas urbanas que puedan incidir en la ocupación de estos espacios y mitigar la exposición a las amenazas.

Un tercer punto a tener en cuenta es el referido a la *articulación necesaria entre diferentes niveles de gobierno para la gestión de riesgos y las tensiones derivadas de la articulación interjurisdiccional*. Al respecto, la literatura destaca la importancia de los gobiernos locales en el despliegue de dispositivos de gestión de riesgos, pero cabe destacar que, dado el tipo de asuntos a gestionar, no basta con la actuación de esta instancia. La gestión de riesgos requiere de acuerdos sostenidos entre los gobiernos que son parte de la misma cuenca y que por

tanto deben coordinar medidas para la regulación o circulación de caudales por un lado. Por otro lado, el monitoreo y la implementación de obras públicas para disminuir riesgos hídricos requieren de apoyo financiero, técnico y político de las instancias superiores por lo que la coordinación interjurisdiccional (Alonso, Gutierrez y Merlinsky, 2016) no puede limitarse a la posible ocurrencia de un desastre.

El análisis realizado revela la ausencia de instancias regulares de coordinación interjurisdiccional entre municipio y gobierno provincial, al menos en lo referido a las inundaciones. Las posibilidades de coordinación no solo dependen de limitaciones presupuestarias y técnicas del nivel municipal sino que también están condicionadas por lógicas político-partidarias, por los objetos de riesgo que se reconocen e interesan por gestionar y por el lugar —más o menos marginal—, que cada gobierno otorga al problema. Lo problemático es que la ausencia de instancias coordinadoras y la escasa atención a los problemas ambientales inciden de forma directa en la producción de desastres y en las posibilidades de disminuir sus impactos. Además, diversos asuntos que son competencia del municipio —tales como el sistema de desagües, la recolección de residuos, la ampliación de los reservorios— pero que este no puede desarrollar sin financiamiento de las escalas superiores son elementos relevantes para la conformación de escenarios de riesgo.

Un cuarto punto a atender refiere a la necesidad de la persistente *comunicación, concientización y sensibilización en torno a los riesgos, aun en contextos donde la amenaza no esté visible*. La indagación sobre los modos de gestión de riesgo locales refleja que no basta con la formulación y creación de dispositivos, también es necesario que los mismos sean reconocidos y considerados legítimos por parte de la ciudadanía y que se actualicen atendiendo a la existencia de nuevas amenazas o a cambios relevantes en el escenario de riesgo.

En relación con esto cabe mencionar también que la concientización no solo debe ser para la ciudadanía y/o los sectores vulnerables. Los desastres atravesados enseñan respecto de la importancia de la preparación de *espacios, actores y normativas para la gestión de situaciones de emergencia*. En particular, porque en las políticas de gestión de riesgos se observa «la prevalencia, en el ámbito institucional público, de líneas coyunturales y asistencialistas en términos de los imperativos de intervención y de la persistencia de un enfoque limitado del problema de la inundación y de la gestión del riesgo» (Herzer:12).

## CONCLUSIONES

El análisis de los modos de gestión de riesgos del gobierno local en los cuatro momentos delimitados mostró que aun cuando los riesgos hídricos son comprendidos como un problema los gobiernos enfrentan otros desafíos para la implementación de este tipo de políticas. En primer lugar, porque los riesgos no son observables a simple vista. Su reconocimiento implica una evaluación sobre el futuro y un cálculo respecto de posibilidades y el modo en que se materializan depende de circunstancias variables. De este modo, la formulación e implementación de los dispositivos habitualmente no se enraiza en las amenazas sino que está condicionada por el lugar ocupado por el asunto en la agenda pública y de gobierno y por las demandas de la ciudadanía respecto de su importancia. En segundo lugar, porque al ser los riesgos una cuestión latente su visibilidad o invisibilidad depende de variados factores sociales y políticos y se convierte incluso en objeto de disputas públicas. Finalmente, porque la identificación de riesgos y el planteo de estrategias para su gestión trascienden las lecturas enfocadas desde una dependencia estatal específica y requieren de un abordaje transdisciplinar e integral que plantea desafíos a los contextos institucionales tradicionales.

Todos estos factores inciden sobre los procesos de selección social de los riesgos que operan al momento de definir las intervenciones a realizar para gestionar las inundaciones. Especialmente en un contexto donde los recursos son finitos, las demandas son múltiples y la situación de la ciudad está marcada por el impacto de los desastres que la atravesaron.

Los procesos de selección social de los riesgos entonces no solo inciden en los modos en que la población los percibe sino que también influyen sobre los organismos que deben ocuparse de su gestión. En primer lugar, porque si estos son considerados probables y relevantes y se convierten en objeto de preocupación pública, es más plausible el gobierno cree políticas públicas para atenderlos. Cuando el riesgo es invisibilizado, en cambio, ocupa un lugar marginal en la agenda de gobierno. En segundo lugar, porque aunque el riesgo sea visibilizado como un problema su gestión apareja otros desafíos, entre los que destacamos: a) la coexistencia de enfoques disciplinarios específicos para abordarlo y las potenciales disputas que apareja la definición de un modo de atender el problema, b) la competencia entre los problemas urgentes y los riesgos probables, c) las dificultades de articulación entre las diferentes escalas de gobierno y d) la complejidad de los procesos de comunicación de los riesgos.

Estos desafíos y tensiones enseñan cómo evitar la ocurrencia de nuevos desastres en un contexto donde vulnerabilidad hídrica e infraestructural se ven acentuadas por las dinámicas vinculadas a los procesos de cambio climático.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Alonso, Guillermo, Gutiérrez, Ricardo y Merlinsky, Ma. Gabriela (2016).** Federalismo y políticas municipales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín). *Gestión y política pública*, 25(2), 483-523.
- **Beltramino, Tamara (2018).** Naturaleza, riesgo y sociedad. La construcción social de las inundaciones en Santa Fe (1982-83/2003). *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* (17), 31-54.
- **Beltramino, Tamara y Alvarez, Luisa (2021).** Las controversias sobre las inundaciones y su impacto en el campo político santafesino: el descrédito del peronismo y el posicionamiento de Mario Barletta. En Landau, M. *Entre el partido, la universidad y la municipalidad: los radicales universitarios y la política en Santa Fe (2007/2015)*. Ediciones UNL.
- **Beck, Ulrich (1998).** La política de la sociedad de riesgo. *Estudios demográficos y urbanos*, 501.
- **Callon, Michel, Lascoumes, Pierre y Barthe, Yannick (2014).** *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Média Diffusion.
- **Cefaï, Daniel (1996).** La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux. Communication-Technologie-Société*, 14(75), 43-66.
- **Das, Veena (1995).** *Critical events: an anthropological perspective on contemporary India*. Oxford University Press.
- **Douglas, Mary (1996).** *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona.
- **Douglas, Mary & Wildavsky, Aaron (1983).** *Risk and culture: An essay on the selection of technological and environmental dangers*. University of California Press.
- **Fontana, Silvia y Conrero, Sofía (2017).** Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2), 183-202.
- **Haidar, Julieta. (2007).** La inundación en la ciudad de Santa Fe entre abril y mayo de 2003: un análisis de políticas públicas. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* (3), 197-217.
- **Hajer, Maarten (1995).** *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press.
- **Hannigan, John (1995).** *Environmental sociology: A social constructionist perspective*. Taylor & Francis US.
- **Herzer, Hilda, Rodríguez, Carla (...) Caputo, Graciela (2002).** Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Tercer Mundo*. Bogotá, Colombia, 1-17.
- **Hilgartner, Stephen (1992).** The social construction of risk objects: Or, how to pry open networks of risk. En Short, J. F. & Clarke, L. B. (Dir.). *Organizations, uncertainties, and risk* (pp. 39-53).
- **Lavell, Allan (2000).** Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición. En Garita, N. y Nowalski (Eds.). *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica*. BID y CIDHS.
- **Lavell, Allan y Argüello, Manuel (2003).** Gestión de riesgos: un enfoque prospectivo. *Colección Cuadernos de Prospectiva*, 3, 1-37.
- **Metzger, Pascale y Robert, Jérémy (2013).** Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales. *Territorios* (28), 21-40.



## 8. **Obras de infraestructura y conflictividad social** en los barrios isleños de la ciudad

Anahí Acebal

### INTRODUCCIÓN

El municipio de Santa Fe se encuentra ubicado en las planicies aluviales de los ríos Paraná y Salado. El 70 % de la superficie del ejido municipal está constituido por ríos, lagunas y bañados (Soijet, 2011). La cercanía a estos importantes cursos de agua le ha otorgado, desde su fundación, una particularidad geoestratégica para la comercialización. Pero, al mismo tiempo, las características de su posición geográfica trajeron aparejadas que las crecidas periódicas de los ríos —con el tiempo devenidas en inundaciones<sup>1</sup>— sean parte constitutiva del lugar.

Desde hace 450 años las intervenciones sobre los cursos de los ríos, las disputas por el lugar de emplazamiento del Puerto y sus obras complementarias, los intereses de revalorización de ciertos suelos con el desarrollo de dichas obras y las discusiones sobre la extranjerización de sus usos, fueron

1. Siguiendo a Roze, nombramos como inundación «al momento en que se hace presente una construcción social del fenómeno: cuando este es percibido y operacionalizado por una parte de la sociedad». Para ello deben conjugarse al menos cuatro situaciones: 1) un fenómeno natural, aguas que salen de un curso histórico definido o desbordan límites fijados durante un largo período ocupando áreas hasta entonces secas; 2) que en el área que ocupan las aguas exista población históricamente asentada o resultado de su actividad; 3) que esa población se asuma afectada, es decir, que esta nueva situación comprometa su seguridad y/o sus bienes y 4) que adquiera dimensión social, la cual se da cuando los sujetos afectados están comprometidos en la dinámica de algún conjunto social (2003: 15y16).

atravesando y construyendo la ciudad. Como así también lo hicieron las inundaciones recurrentes, las obras realizadas para contenerlas y la conformación y consolidación de barrios en torno a las actividades portuarias (Cervera, 1979; Pistone, 1983, Gioria, 2009, Rausch, 2008; 2011).

Entre finales del siglo XIX y principios del XX, en el marco del auge del modelo agroexportador, se necesitó de la planificación y desarrollo de obras de infraestructura que transporten la materia prima extraída en el país a los mercados internacionales consumidores de las mismas. Frente a esta necesidad, el río Paraná se convirtió en la columna comercial estratégica, al constituirse como una ruta natural que permitió la salida de la mercancía hacia el Río de la Plata y el Océano Atlántico (Bertuzzi, 2017).

En este marco, las obras de infraestructuras ferroviarias y portuarias fueron centrales para la integración de los mercados regionales, internacionales y para la constitución del propio orden nacional. La provincia de Santa Fe ocupó un lugar importante en el proyecto de inserción de la economía nacional en las redes económico-comerciales del capitalismo global. Y, particularmente, la ciudad de Santa Fe, y su puerto, cumplieron un papel fundamental en este proyecto (Rausch, 2011; Blanc, 2016).

Sin embargo, ya para la década de 1970, podemos observar que el sur provincial protagonizó el proceso más dinámico de expansión industrial. Consiguientemente, el cordón industrial de Rosario fue el principal destinatario de las obras de infraestructura de transporte y logística, acorde a la nueva tecnología marítima caracterizada por buques de gran porte y de cargas contenerizadas. Así, desde finales del siglo XX y principios del XXI, los puertos del Gran Rosario adquirieron mayor relevancia en lo referido a las exportaciones que el de Santa Fe (Pasquali, 2006).

En la actualidad, el conjunto de instalaciones industriales, logísticas, puertos y terminales especializadas del Gran Rosario es donde se representa la mayor concentración de operaciones vinculadas a la agroindustria que circulan por el río Paraná. No obstante, en búsqueda de respuestas a necesidades de optimización de la circulación de la mercancía, el Puerto de Santa Fe podría recobrar, como en décadas pasadas, significativa importancia.

Hoy la ciudad vuelve a ser considerada como un lugar estratégico para la circulación de bienes, tal como se analiza en los capítulos de Ignacio Trucco y Hernán A. Roitbarg y de Estefanía Szupiany y Martín Seval, al proyectarse aquí corredores de infraestructura vinculados a la refuncionalización portuaria y a su articulación con otros modos de transportes (vial y ferroviario). Específicamente, adquiere relevancia estratégica al proyectarse sobre su jurisdicción un conjunto de megaobras de infraestructuras —como la nueva

conexión con Paraná, la relocalización del puerto, el aeropuerto metropolitano y la reconversión ferroviaria— que se enmarcan en la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana (en adelante IIRSA). Concretamente en dos de sus ejes estratégicos: el Eje Mercosur Chile y el Eje Hidrovía Paraguay-Paraná.

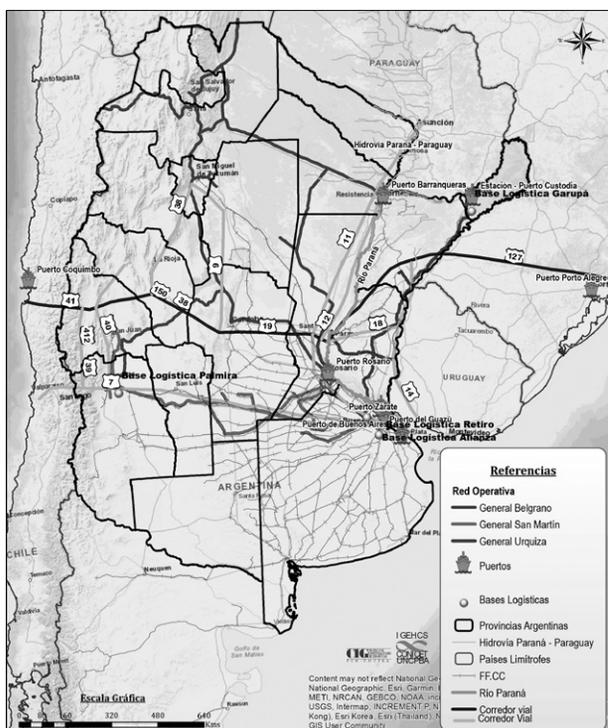
En la primera Cumbre de presidentes de Sudamérica realizada en los años 2000, surge la IIRSA con el objetivo de planificar y desarrollar proyectos para el mejoramiento y readaptación de la infraestructura regional. Esta iniciativa plantea un reordenamiento territorial a partir de Ejes de Integración y Desarrollo (EID) que se materializan en una «cartera de proyectos». Esta cartera tiene como objetivo suprimir los obstáculos físicos y legales que impiden articular, en poco tiempo y a bajo costo, los territorios más atractivos para la acumulación del capital con los centros internacionales de producción y consumo. Así, a partir de acciones técnicas y normativas, se promueve el desarrollo de infraestructuras que trascienden las fronteras nacionales para comunicar los puertos ubicados en el Atlántico y el Pacífico (Álvarez, 2019).

La IIRSA surge a partir de un diagnóstico realizado por el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) sobre el déficit de la infraestructura regional que tiene como centralidad los intereses de Estados Unidos sobre América Latina. No obstante, desde 2015 esta iniciativa es compatible también con el proyecto del Estado Chino denominado como «Nueva Ruta de la Seda» (Álvarez, 2020; Herrera Santana, 2019; Feliz y Melón, 2020).

Para IIRSA, uno de los proyectos estratégicos es la Hidrovía Paraguay-Paraná. Esta es una de las vías fluviales navegables más importantes del mundo con una extensión aproximada de 3442 kilómetros comprendidos de Norte a Sur desde Puerto Cáceres (Brasil) hasta Puerto Nueva Palmira (Uruguay). A través de la misma se comercializa la producción de granos y derivados agroindustriales de Argentina, Paraguay, Bolivia y parte de la producción del Estado de Mato Grosso de Brasil (Álvarez, 2022).

La Hidrovía se configura como un corredor esencial para el reordenamiento territorial de Sudamérica al articularse con el Eje Mercosur-Chile (ver Figura 1). La articulación de ambos ejes es fundamental para la estrategia comercial del centro y sur de Brasil, de Paraguay, Bolivia, el centro de Argentina y el norte de Chile. Puesto que permite la salida de mercancías extraídas en estos países sudamericanos por el Pacífico, lo que reduce los tiempos y costos de transporte hacia los dinámicos mercados asiáticos (Acebal y Álvarez, 2021, IIRSA-COSIPLAN, 2017).

Por su parte, el Corredor Bioceánico Central Porto Alegre-Coquimbo es el proyecto más importante del Eje Mercosur Chile. El 65 % de este corredor vial

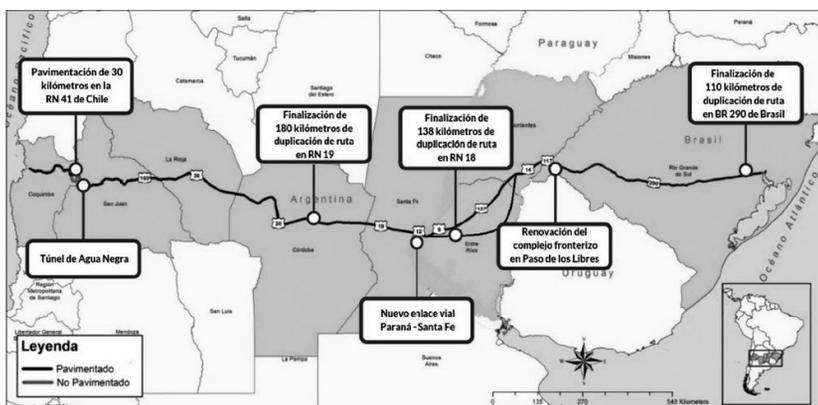


**Figura 1.** La Ciudad de Santa Fe en la conexión la Hidrovia Paraguay-Paraná y el Corredor Porto Alegre-Coquimbo.  
Fuente: Álvarez (2019).

se extiende sobre territorio argentino. Este implica la adecuación o realización de una serie de infraestructuras viales en las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan, tal como podemos observar en la figura 2.

En las proyecciones de la IIRSA, el eje Hidrovia Paraguay-Paraná y el Corredor Bioceánico se cruzan en Santa Fe (Figura 1). Esto implica entonces el impulso, a mediano y largo plazo, de una serie de infraestructuras asociadas a la readaptación logística y a la reconversión portuaria. Entre las que destacamos la nueva conexión vial con la ciudad de Paraná (provincia de Entre Ríos) y la relocalización del puerto local.

Tal como planteamos en trabajos previos (Acebal, 2023), estas dos obras son impulsadas por los Estados municipal, provincial y nacional y sectores empresariales locales —como la Bolsa de Comercio, Unión Industrial, Ente



**Figura 2.** Principales obras y proyectos viales del Corredor Bioceánico Central para los próximos cinco años.

Fuente: elaboración de la Bolsa de Comercio Santa Fe en base a la figura 2-6. «Estado de las rutas del CBC» del «Estudio de complementariedad económica en torno al Corredor Bioceánico Central Coquimbo – Porto Alegre», de la Escuela de Ciencias Empresariales – Universidad Católica del Norte, 2019.

Portuario, Cámara de la Construcción, Sociedad Rural—, en pos de la consolidación de una plataforma logística que se pretende complementar con distintas modalidades de transporte, distribución de cargas y actividades conexas asociadas a la producción y el comercio internacional, para consolidar y fortalecer, precisamente, la Hidrovía Paraguay–Paraná y el Corredor Bioceánico Central.

Ahora bien, resulta importante señalar que este conjunto de soportes materiales necesarios para la producción, circulación y consumo, que denominamos como infraestructura extractivistas (Álvarez, 2019), se implantan en los territorios respondiendo a lógicas y dinámicas globales de acumulación que exceden la escala local.

En nuestro caso de estudio, la realización de las obras de relocalización del Puerto de Santa Fe y su conexión vial con la planta urbana, implican transformaciones espaciales sobre un conjunto de islas que son parte del valle aluvial del río Paraná y el lugar en donde se asientan históricos barrios isleños de la ciudad (ver Figura 3). De esta manera, estas obras entran en conflicto con las formas de organización socioespacial de la población que vive en este lugar.

En este sentido, es que creemos que resulta importante preguntarnos sobre ¿qué formas de organización socioespacial existen en las islas sobre



**Figura 3.** Barrios, islas y mega obras de infraestructuras en el municipio de Santa Fe.

Fuente: elaboración propia.

las que se proyectan emplazar las infraestructuras extractivistas?, ¿cuáles son los impactos sociales y territoriales de estas megaobras en el lugar? y ¿qué conflictos generan y/o agudizan?

Precisamente, en este capítulo nos proponemos dar cuenta de los impactos sociales y territoriales y de los conflictos que genera la proyección de estas infraestructuras extractivistas que se encuentran, por un lado, en la agenda de los Estados municipal, provincial y nacional. Y, por otro, explicitadas en los acuerdos internacionales entre China y Argentina, concretamente en el memorándum de entendimiento firmado en el 2022, en el marco de la adhesión a la iniciativa «Franja Económica de la Ruta de la Seda y Ruta Marítima de la Seda del Siglo XX».

Para llevar adelante el trabajo propuesto recurrimos a un trabajo multi-método en donde convergen diferentes evidencias empíricas construidas en el marco de la tesis doctoral de la autora de este capítulo. En primer lugar, nos centraremos en la caracterización del territorio isleño sobre el cual estas obras se proyectan. Luego, nos detendremos concretamente en el conflicto

desplegado en 2018 en torno a la licitación de la nueva conexión vial entre Santa Fe y Paraná que se proyecta en dicho territorio. Y por último, intentaremos dejar planteado aquello que entendemos como una encrucijada que se debe contemplar a la hora de impulsar estas obras en agenda.

## EL TERRITORIO ISLEÑO DE LA CIUDAD DE SANTA FE

A partir de 1990, con la provincialización de los puertos argentinos y la transferencia de su gestión a organismos públicos no estatales, se creó el Ente Administrador del Puerto de Santa Fe (Ley provincial 11011). Desde la creación de dicho ente, se instaló la idea oficial de que el espacio de este puerto ya no servía como tal. Las condiciones técnicas del lugar en donde se encuentra ubicado, el costo de mantenimiento y dragado que requiere el canal de acceso al mismo y la diferencia de pies de profundidad que posee con respecto a los puertos del Gran Rosario, se consideró que limitaba la oferta portuaria que se realizaba desde Santa Fe. Por lo cual se planteó como necesario un proceso de reconversión que lo volviera a posicionar como una opción competitiva. Esta reconversión se asoció a su relocalización.

En el año 2006, el Ente Administrador estableció que el sitio de instalación de la nueva terminal portuaria fuese en la «Isla Los Mellados» (ver Figura 3). Más allá de las discusiones públicas que generó la decisión de su ubicación,<sup>2</sup> nos interesa destacar que la licitación de dicha obra fracasó en varias oportunidades. Desde entonces, los Estados provincial y municipal, en acuerdo con las entidades productivas y empresariales locales, insistieron en la realización de una de sus obras complementarias: la nueva conexión vial entre Santa Fe y Paraná (ver Figura 3).

Así, se apostó a la realización de este nuevo enlace vial por parte del Estado Nacional para aliviar los costos de inversión de la realización del Nuevo Puerto y para generar, por tanto, mayor interés a los ofertantes de dicha obra. Esto

2. Dadas las características del río en este lugar se consideró que se tendrían serios inconvenientes hidráulicos que implicaría un dragado permanente, lo que reproduce el problema del puerto actual. Asimismo, se cuestionó porque las obras complementarias de acceso vial y ferroviario, al emplazarse sobre islas, tendrían un fuerte impacto ambiental e hídrico. Pero también fue puesto en cuestión por las denuncias realizadas por medios de comunicación local —particularmente por el diario *Uno Santa Fe*— y organizaciones locales por la compra de tierras a bajo precio en 2003 por parte de empresarios locales en donde tres años después se determina la reubicación del nuevo puerto (CEAP, 2012).

debido a que la nueva conexión vial proyectada permitiría ahorrar a las empresas operadoras del puerto de entre 40 y 60 millones de dólares de inversión en puentes y rutas (entrevista personal a presidente del Ente Portuario en 2019). Así se definió a la conexión vial entre Santa Fe y Paraná como una condición de posibilidad para la relocalización del puerto.

Entre 2015 y 2017 se estableció, luego también de discusiones públicas,<sup>3</sup> que la traza de esa nueva conexión fuese la denominada «traza 3». Esta atraviesa la jurisdicción del municipio de Paraná y continúa en dirección sureste hasta el empalme con el acceso Norte de la RN168 —jurisdicción de Entre Ríos— y prosigue, ya en Jurisdicción de Santa Fe, por esta ruta hasta que a la altura del barrio de Colastiné Sur —ubicado en las islas Las Cañas— lo cruza, atraviesa las islas el Sirgadero y luego, al suroeste del Barrio Alto Verde, se conecta con la Avenida Circunvalación al sur del municipio de Santa Fe (ver Figura 3). Según el informe de la consultora encargada de la elección de las trazas esta posee unos 29,3 km de extensión y una gran «incidencia en el área urbana de ambas costas», puesto que implica «expropiación en el área urbana y rural, y reasentamiento de población en las islas, donde existen irregularidades en la tenencia de la tierra» (Informe ATEC SA, 19/10/2015:3).

Como mencionamos en la introducción, el lugar de emplazamiento de estas dos mega obras de infraestructuras es parte de lo que consideramos como el territorio isleño de la ciudad de Santa Fe. Como parte del valle aluvial del río Paraná, estas islas se caracterizan por ser dinámicas, por alojar una altísima diversidad de flora y fauna y por encontrarse la mayor parte del tiempo del año emergidas y muy próximas a los cursos de agua.

Desde finales del siglo XIX la construcción, a través de dragado y refulado, de grandes obras de infraestructuras en este valle aluvial —como el Ferrocarril Santa Fe, el Puerto de Colastiné y de Santa Fe y la RN168— provocaron transformaciones espaciales sobre estas islas que fueron modificando el curso natural de las aguas e impactando en la flora y fauna nativa (Ceirano *et al.*, 2020; Paoli y Malinow, 2010).

3. En 2015 se encomienda a la Consultora ATEC SA los estudios sobre la factibilidad de diferentes propuestas de trazas. En octubre de ese año, la consultora presentó el informe sobre la evaluación técnica de 6 trazas preseleccionadas y estableció un ranking de las tres trazas mejor ponderadas de acuerdo con los criterios ambientales, hidráulicos, de transporte y viales allí detallados (Informe ATEC SA, 19/10/2015). Dentro de este ranking no se encontraba la «traza 3», la cual fue propuesta para ser licitada entre 2017 y 2018. Esto despertó cuestionamientos por parte del gobierno municipal y provincial de Santa Fe como también de diversas entidades productivas locañes, quienes a través de diferentes gestiones lograron finalmente establecerla como la definitiva (Acebal, 2023).

En relación con las actividades del Ferrocarril Santa Fe y de los puertos, con la producción e intercambio de cultivos frutihortícolas destinada al consumo local y con el desarrollo de la caza, pesca y recolección de paja, se arraigaron en estas islas distintas personas y grupos familiares que construyeron formas de habitar ligadas a las condiciones geográficas del lugar (Rodil, 1994; Rausch, 2008, 2011). Así, en estas islas al este del ejido municipal fueron surgiendo y creciendo distintos barrios.

Colastiné Sur se ubica a 13 kilómetros hacia el este del centro de Santa Fe, camino a Paraná, sobre la isla Las Cañas (ver Figura 3). Este es uno de los barrios más antiguos de la ciudad con más de 359 años de historia y aproximadamente 2000 habitantes. Si bien existe desde antes de que comience a funcionar el Puerto de Colastiné, fue en este momento que se consolidó y creció en torno al trabajo portuario. En la actualidad se caracteriza por tener dos sectores que se encuentran separados por la RN168: uno norte —en donde se emplazaba el Ferrocarril y Puerto de Colastiné— que se encuentra ocupado principalmente por casas de fin de semana. Y el sector sur, en donde se asienta la población más antigua del barrio por lo que cuentan con viviendas permanentes.

También en relación con el funcionamiento del puerto de Colastiné, específicamente en torno al Riacho Santa Fe por donde ingresaban las embarcaciones pequeñas hacia el puerto de Santa Fe, se fueron estableciendo almacenes y bares, en donde con el tiempo se conformaron distintos parajes. Uno de estos fue La Vuelta del Paraguay. Alrededor de 5 familias comenzaron a vivir en este lugar a fines del siglo XIX, principios del XX. Estas trabajaban de la pesca y caza, de la recolección de paja, de la cría de animales, de la recolección de «cucharas de agua» para la realización de botones y de distintas actividades vinculadas a los puertos.

En la actualidad este barrio se ubica paralelo a la RN168 y la Ciudad Universitaria, separado de estas por el Riacho Santa Fe (ver Figura 3). Se desarrolla longitudinalmente a lo largo del camino principal de tierra (único acceso) con ubicación de oeste a este desde donde se desprenden los caminos secundarios. La población estimada en el lugar es de 500 personas.

A principios del siglo XX, los materiales procedentes del dragado para la realización del canal de acceso del actual Puerto de Santa Fe se acumularon sobre el lado este de dicho canal. Sobre estas tierras, adosadas a la Isla El Sirgadero, se constituyó lo que se conoce como Alto Verde (ver Figura 3). Alrededor del año 1904, un total de 441 lotes ubicados sobre este albardón del Riacho fueron entregados por la Administración del Puerto, la Municipalidad

y Catastro provincial, en calidad de préstamo, a los trabajadores portuarios, quienes fueron sus primeros pobladores.

Hoy en día, Alto Verde tiene dos zonas diferenciadas: una zona neurálgica que cuenta con defensas hídricas, que es la que tiene mayor densidad poblacional —se estima superior a los 15 000 habitantes— y separado por el Corte Grande, se encuentra la otra denominada como paraje la Boca con aproximadamente 2000 habitantes y sin obras de defensas. Al igual que en la Vuelta del Paraguay y Colastiné Sur, cuenta con un camino principal que hasta 2018 fue de tierra y arena: la calle Demetrio Gómez en Alto Verde y Ramón Rivero en La Boca, que corre de norte a sur. El barrio se organiza en diferentes sectores que se denominan como «manzanas». Estas no se corresponden con el imaginario asociado al trazado por damero sino que cada una de estas «manzanas» tiene su propia forma y le otorga identidad y pertenencia a sus pobladores.

A partir de la realización de entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales e instituciones barriales de estos tres barrios, podemos sostener que existe un reconocimiento del territorio que habitan como barrios isleños que tienen ciertas particularidades que lo distancian de «la ciudad» (de la planta urbana). Con una larga historia barrial anclada al lugar, que es también familiar, ya que se hace referencia a que son grandes grupos familiares los que conforman los barrios. Más allá de las particularidades de cada caso, observamos una trama comunitaria en la forma de vida en estos.

Además, existe en dichos barrios una experiencia asociada a lo que denominan como «convivencia con el río». La cual se encuentra marcada fuertemente por las inundaciones, pero también con la actividad laboral y de supervivencia histórica de los barrios como es la pesca, aunque en la actualidad primen otras. Se describe una cierta idiosincrasia del lugar caracterizada por «otros tiempos», otras formas de disposición de las viviendas y los terrenos, otra relación entre habitantes y con la naturaleza, que los hace reconocer a los distintos barrios como parte de un mismo territorio.

En relación con esto último, podemos observar también que este territorio isleño excede las actuales jurisdicciones municipales. Entendemos que estas se impusieron sobre una determinada forma de vida, historia y organización del espacio previo común. Muchas personas que viven en estos barrios, como dijimos, no se perciben como parte de la ciudad de Santa Fe, sino que su identidad está anclada a la isla y la costa. Esto implica una mayor identificación con barrios de otras localidades como Rincón y Arroyo Leyes, más que con barrios igualmente empobrecidos como son los oeste y noroeste de la ciudad.

La falta de servicios públicos —o de la provisión adecuada de los mismos— y de obras para convivir con el río —alteo de caminos, sistema de drenaje y bombeo adecuado, falta de mantenimiento de los reservorios, consolidación de las defensas— son consideradas por sus habitantes como principales problemáticas de estos barrios.

En términos generales, hasta al menos hasta 2017-2019, la provisión de los escasos servicios básicos eran autogestionados. En algunos casos, como Colastiné Sur hasta finales de 2022, el acceso al agua potable era a través de un «aguatero», es decir, de camiones cisternas, que llenaban los tanques de las viviendas particulares. Por su parte, el sistema de transporte público era deficiente ya que en los casos en los que ingresaba una línea de colectivo a estos barrios lo hacían con poca frecuencia. La recolección de residuos sólidos no era regular y el alumbrado público solo abarcaba la calle principal. La atención primaria de la salud era considerada por sus habitantes insuficiente o nula.

A la par que existían (y continúan existiendo) estos problemas en relación con la infraestructura, ya desde los años 90, se observan distintas intervenciones en las islas y el albardón costero que aceleraron aún más su proceso de ocupación (Rausch, 2010; Bertuzzi, 2017). Esto repercutió aún más en el libre escurrimiento de las aguas en momentos de crecidas (Paoli y Malinow, 2010; Ceirano *et al.*, 2020), al mismo tiempo que generó una creciente valorización de esos terrenos (Zentner, 2016; Visentini, 2017).

Precisamente, estos cambios en los usos del suelo y las modificaciones sobre las islas, acrecentaron los momentos en que las crecidas periódicas del río Paraná se transformaron en inundaciones. Por lo que resultó cada vez más recurrente la necesidad del abandono temporal por una parte de la población de estos barrios isleños de sus viviendas y la evacuación en centros dispuestos por la municipalidad o en refugios autoconstruidos. Así como también, en algunos otros casos, fue necesario para sus habitantes la autogestión de caminos sanitarios para llegar a sus hogares y lugares de trabajos, caminar varios kilómetros para acceder al transporte público o recurrir a otros medios de movilidad como la canoa y realizar el mantenimiento comunitario de las obras de defensas para evitar roturas y filtraciones (Crovella y Acebal, 2018; Acebal, 2023).

Con el transcurrir de estas sucesivas inundaciones —principalmente a partir del 2003 con la inundación que se desarrolla en el capítulo de este libro elaborado por Tamara Beltramino— y, particularmente con el cambio de gestión municipal a finales de 2007, se institucionalizó el paradigma de la «gestión del riesgo» en la estructura municipal. Algunos barrios isleños —específicamente La Vuelta del Paraguay, Colastiné Sur, las manzanas 1

y 2 de Alto Verde y el paraje La Boca— comenzaron a definirse como «zona de riesgo» por ubicarse en el valle aluvial del río Paraná. Esta categorización municipal fue acompañada de mayores intervenciones gubernamentales en los momentos de evacuación por inundación y de intentos de relocalización de la población como forma, precisamente, de resolver el problema de las inundaciones (ibidem).

Al mismo tiempo, desde 2007 también podemos observar que las organizaciones sociales e instituciones vecinales de estos barrios —Proyecto Revuelta, Arroyito Seco, Vecinal de Colastiné Sur, Biblioteca Dos Orillas y Vecinal de Alto Verde— realizaron propuestas y exigieron a los Estados por la realización de lo que denominamos como «infraestructuras para la vida» (Acebal, 2023). Frente a las inundaciones y lo que se percibía como amenaza de desalojo, las organizaciones elaboraron y presentaron proyectos a distintas oficinas estatales para contar, por un lado, con obras para convivir con el río —alteo de caminos, sistema de drenaje y bombeo adecuado, mantenimiento de los reservorios, consolidación de las defensas— y no tener que aceptar la relocalización ni verse afectados por una crecida ordinaria del río. Y por otro, con servicios —luz segura, cobertura de red de agua potable, recolección de residuos, mejoras en el sistema de transporte y atención primaria de la salud, desmalezamiento y mejora de los espacios públicos, mejora de los caminos de acceso— considerados como básicos para vivir y para afrontar distintos hechos de inseguridad que atravesaba a los barrios, especialmente a Alto Verde.

Paralelamente a este proceso emprendido por la organización comunitaria de los barrios isleños, desde que adquieren la denominación de zona de riesgo, las islas en donde estos barrios se emplazan fueron objeto de compraventa por parte de empresarios del rubro de la construcción y del desarrollo inmobiliario (Zentner, 2016; Acebal, 2023). Este proceso estuvo asociado a la valorización de estas tierras por el impulso de las actividades turísticas y recreativas de las islas —que incluye la consolidación de una zona para boliches bailables— y, como ya mencionamos, la proyección del nuevo puerto y del enlace vial entre Santa Fe y Paraná.

Así el territorio isleño de Santa Fe es objeto de vastos proyectos de reconversión de obras de infraestructuras asociadas al puerto y la lógica portuaria que entran en tensión con las formas de organización social preexistentes. Las diferentes e incompatibles propuestas de uso del mismo espacio geográfico isleño que se proyectan, intensifican los conflictos sociales y ambientales. Esto lo podemos observar a partir de analizar los conflictos desplegados en

torno a la licitación del nuevo enlace vial entre Santa Fe y Paraná, lo cual realizaremos a continuación.

### **OPOSICIÓN AL NUEVO ENLACE VIAL Y LA LUCHA POR LA INFRAESTRUCTURA PARA LA VIDA**

A fines de 2017, el gobierno nacional anunció la licitación de la nueva conexión vial entre Santa Fe y Paraná para mediados de 2018 en el marco de los Proyectos de Participación Públicas Privadas (conocidas como PPP). Este anuncio generó alerta y preocupación en las distintas organizaciones e instituciones vecinales de los barrios directamente afectados pero también de otros barrios costeros de Santa Fe, Rincón y Arroyo Leyes. Principalmente, por el desconocimiento sobre el lugar preciso de emplazamiento de dicha obra y sobre los impactos hídricos, ambientales y sociales de las mismas.

El espacio denominado como «Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de La Costa», agrupó a las organizaciones de estos distintos barrios y localidades isleñas y costeras —Alto Verde, La Vuelta del Paraguay, Colastiné Sur, Colastiné Norte, Rincón y Arroyo Leyes— en un accionar común. Se sostuvieron reuniones de forma periódica durante todo el 2018 para exigir a los gobiernos detalles y precisiones sobre la traza de la obra y los estudios de factibilidad hídrica y ambiental que avalaron su licitación. Desde junio de ese año se comenzó con la presentación de pedidos de informes y reuniones con distintas oficinas de gobierno: Ministerio de Medio Ambiente y el de Infraestructura y Transporte de la Provincia de Santa Fe, Dirección de Vialidad Provincial, Defensoría del Pueblo, Municipalidad de Santa Fe y San José del Rincón y Comuna de Arroyo Leyes. Se presentó incluso un pedido de audiencia pública con el Gobernador y se realizó una exposición en la Cámara de Diputados en un panel de debate sobre el «Nuevo enlace vial entre Santa Fe y Paraná» organizada por la misma. De las reuniones e informes pedidos al gobierno provincial, la respuesta que se obtuvo fue que la traza aún no había sido seleccionada. Sin embargo, para 2018 este gobierno la presentaba en los medios de comunicación como definitiva.

Al mismo tiempo que hicieron estos pedidos de información oficial, se relevaron datos por otros medios e investigaron cómo era la obra exactamente, cuáles eran los motivos de su realización y qué impactos tendría en los territorios isleños. Así, participaron de distintos eventos convocados por organizaciones ambientalistas y vecinales de Paraná —agrupadas en el «Movimiento Despierta Paraná»— en donde se puso en discusión pública los impactos de

las posibles trazas del puente. También de reuniones y charlas realizadas por el «Foro de Debate Metropolitano de Santa Fe». Al mismo tiempo estudiaron los informes de la consultora encargada de realizar el estudio de selección de las posibles trazas; conformaron el grupo «Dos Orillas» con las organizaciones de Paraná para coordinar actividades y reclamos y compartir información sobre la temática. Y se pensaron estrategias para visibilizar esta situación en cada uno de los barrios en los cuales las organizaciones trabajaban:

La Coordinadora empieza a participar con mucho interés toda vez que se activa la posibilidad de una traza de la conexión vial que le pasaba por arriba a las viviendas de muchas familias. (...) Entonces los vecinos rápidamente se empiezan a informar, a participar en la Coordinadora y en reuniones con otras organizaciones ambientalistas de la ciudad de Paraná. Incluso, a participar en reuniones técnicas en donde se pretendía disputar el sentido establecido como sentido común desde las autoridades. (...) Entonces desde ese lugar La Coordinadora se forma, lee, estudia, se organiza, genera mecanismos de propaganda y estudio e intenta participar incluso con organizaciones de la provincia de Entre Ríos unificando nuestra posición siempre en la mira de contemplar los derechos de las poblaciones en primer lugar: derecho a un ambiente sano, a medios de vida dignos. (entrevista personal EV1, 24/02/2021 en Acebal, 2023)

Así, se llevó adelante una estrategia de comunicación masiva al resto de la población —a través de eventos, manifiestos en las redes sociales, realización de comunicados para la prensa y entrevistas en distintos medios de comunicación— sobre el desconocimiento de los impactos hídricos, ambientales y sociales de la obra, sobre la preocupación que esto generaba y se denunció la no consulta a la población que habita en el lugar.

La Coordinadora apostó, en un primer momento, a un encuentro de organizaciones plurales, heterogéneas y desde diferentes sectores, buscando construir acuerdos pero respetando las diferencias. Pero que a medida que tuvo más información acerca de la obra, cambió el discurso y posicionamiento respecto a la obra. Lo que también implicó una reconfiguración en las relaciones entre organizaciones e instituciones que se fueron forjando tanto hacia dentro como hacia afuera.

Este reposicionamiento, fue producto de discusiones al interior de la Coordinadora respecto a si la oposición era a la traza seleccionada de la obra o si era al puente en sí, más allá de cual fuera su traza. Frente a ello, hubo posiciones de algunas personas de las distintas organizaciones e instituciones —por lo general más cercanas a partidos políticos— que sostuvieron que oponerse a la misma, por un lado, era imposible porque consideraban que eran muchos los intereses económicos que había detrás por lo que debían encontrar

una posición intermedia. Pero también porque, por otro lado, consideraban que la obra era importante «para el desarrollo y reactivación económica» del país y para superar los problemas de movilidad asociados a la supuesta caducidad del túnel subfluvial, al mismo tiempo que podría significar una fuente de trabajo para la población. Por ello, proponían posicionarse en contra de la traza seleccionada para ser licitada, pero a favor de alguna otra de las evaluadas que tenga el menor impacto social y ambiental.

Por otro lado, la postura de otras organizaciones e instituciones fue que proponer una «traza más adecuada» era, en primer lugar, reproducir aquello que se cuestionaba al gobierno. Implicaba imponerse sobre la vida de otros, negar la voz a las otras localidades afectadas por las otras trazas. Y, en segundo lugar, porque consideraron que era una obra que no contempló la voz ni las necesidades de quienes habitan los lugares por donde se emplazaría, sino que respondía a intereses que eran externos al territorio.

Así, la decisión de oponerse a la obra en sí —de enunciar un «no a una obra»— fue el resultado de un proceso colectivo de reflexión sobre para qué y para quién es la infraestructura que se proyectaba. La Coordinadora de la Costa públicamente se opuso a esta obra que consideró ponía en riesgo la vida humana de quienes habitaban los barrios por donde se emplazaría y también la naturaleza. Así, el discurso de denuncia que prevaleció fue que esta obra no implicaba mejoras en las condiciones de vida en la población directamente afectada, sino que, por el contrario, generaría fuertes problemas sociales, ambientales, hídricos y económicos.

Este posicionamiento de resistencia a la obra también dio lugar a una enunciación propositiva. Frente al discurso oficial del «desarrollo en otra escala», la Coordinadora proclamó que «desarrollo» era la concreción del conjunto de obras de infraestructuras para convivir con el río y acceder a servicios públicos indispensables, por el que cada barrio venía exigiendo hacía tiempo. Así, las organizaciones e instituciones barriales se opusieron a la realización de esta megaobra de infraestructura y como contrapartida exigieron por las obras de infraestructura que consideraban urgentes para mejorar las condiciones de vida y defender la naturaleza.

A pesar de que se avanzó en el proyecto ejecutivo del nuevo enlace vial entre Santa Fe y Paraná, no se concretó su licitación. La suba del riesgo país y las altas tasas de interés hicieron que se suspenda la inclusión del proyecto en el presupuesto nacional de 2019. Si bien las condiciones macroeconómicas cambiantes del país imposibilitaron en su momento que se concrete la licitación de la obra, la mirada estratégica sobre esta por parte de los capitales extranjeros de inversión —especialmente chinos— continúan vigente.

Asimismo, desde finales de 2018 y hasta la actualidad, continuó vigente la organización y exigencia de los barrios por la realización de las obras de infraestructuras para vida.

## REFLEXIONES FINALES

Por lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar que las islas del municipio de Santa Fe son un territorio estratégico para la circulación de bienes en la región, al proyectarse sobre ellas los nuevos corredores de infraestructura vinculados a la refuncionalización portuaria y a la intersección entre el Corredor Bioceánico Porto Alegre–Coquimbo y la Hidrovía Paraguay–Paraná. Pero, al mismo tiempo, son un territorio de conflicto puesto que estas infraestructuras no contemplan ni la integración ni las necesidades de la población que produce su vida en el lugar. Por el contrario, traen aparejado una fuerte especulación inmobiliaria sobre las tierras en donde se proyectan emplazar y, asociado a ello, intentos de desalojo de la población. Por ello, el desarrollo de «infraestructuras para la vida» en los barrios isleños y de las «infraestructuras extractivistas» sobre las islas se encuentran en una tensión que consideramos, al menos por el momento, irresoluble.

A partir de los estudios de factibilidad técnica de la consultora encargada de las obras pero también de trabajos previos que analizan el impacto de estas mega obras proyectadas en el marco de la IIRSA sobre las comunidades (Betancourt, 2014; Betancourt *et al.*, 2015; Álvarez, 2019; Herrera Santana, 2019; Feliz y Melón, 2020; Betancourt y López, 2021; Acebal, 2023), podemos sostener que detrás del discurso que apela al «desarrollo económico» y «progreso social» local se proyectan infraestructuras con enormes impactos ambientales, sociales, económicos e hídricos no solo para el territorio isleño sino para todo el municipio y algunas de sus localidades aledañas.

En este sentido, es importante señalar que desde el año 2020, en el marco de la pandemia mundial y de la bajante del río Paraná, el negocio inmobiliario sobre las islas en el municipio de Santa Fe se ha profundizado. Este avance vino acompañado de grandes movimientos del suelo que generarán mayores problemas en el escurrimiento de las aguas y destrucción de la flora nativa; como así también implicó grandes quemas e incendios intencionales de los montes nativos. Todo esto en el contexto de una crisis económica y social que golpea fuertemente a la población trabajadora que vive en los barrios isleños.

Esto sucede al mismo tiempo en que vence la concesión de dragado y balizamiento de la Hidrovía Paraguay–Paraná. Desde 2021, este vencimiento

se presenta como oportunidad para repensar el sistema hidrovial y expandir aún más el agronegocio en la Cuenca del Plata —con todo los impactos negativos que el monocultivo y el uso de transgénicos asociado a ello conlleva— y para repositionar el Puerto de Santa Fe y concretar su relocalización. Paralelamente, el memorándum de entendimiento firmado entre Argentina y China en el 2022, referenciado en la introducción, establece una serie de proyectos de infraestructura de conectividad en áreas de interés mutuo —como rutas, ferrocarriles, puentes, puertos, energía y telecomunicaciones— entre los cuales se incluye la financiación del nuevo enlace vial entre Santa Fe y Paraná.

Lo mencionado se transforma en un ejemplo, de otros que hemos podido profundizar en la tesis doctoral que sustenta este artículo, de qué asociado al impulso de estas grandes obras de infraestructura observamos la profundización de la especulación inmobiliaria. Desde hace unos años, las islas del municipio son adquiridas a bajo costo como «tierra de reserva», con las cuales especulan a futuro —luego de realizadas estas obras— multiplicar ganancias.

Así, la instancia de los 450 años de la fundación de Santa Fe es un escenario propicio para reflexionar seriamente en torno al criterio de rentabilidad para el uso del espacio geográfico isleño que viene primando, en donde los actores concentrados tienen prioridad en el desarrollo de sus proyectos vulnerando formas preexistentes de habitar y vivir en comunidad.

Hasta ahora, se observa un gran desconocimiento por parte de las poblaciones locales de estas mega obras de infraestructuras que se proyectan en Santa Fe. Como así también, que las mismas reglamentaciones urbanas que propiciaron a ciertos barrios isleños como zona no habitables, impulsaron, contradictoriamente, usos del suelo asociados al desarrollo turístico, recreativo e inmobiliario y al desarrollo de grandes infraestructuras en este mismo lugar.

Hasta ahora, se dialogó y acordó con las entidades productivas locales y entre los distintos niveles estatales para apuntalar el «despegue económico de la ciudad». Mientras que la población de los históricos barrios isleños no fue considerada por las gestiones de gobierno como sujeta de derecho y con capacidad de decidir sobre lo que afecta de forma inmediata a su vida.

Por todo esto, creemos que poner atención a la disyuntiva en la que se encuentra la ciudad en relación con las distintas infraestructuras que se proyectan sobre sus islas y preguntarse, concretamente, por los costos sociales y ambientales de la reconversión portuaria, ferroviaria y vial emprendida en el marco de Hidrovía y el Corredor Bioceánico Central, es una cuestión necesaria a la hora de proyectar la ciudad que se quiere y se apuesta construir de aquí en adelante.

Quizás todavía existe la posibilidad de discutir y decidir colectivamente a qué tipo de «desarrollo» se va a apostar de ahora en más. Si a uno que priorice los intereses de unos pocos actores económicos globales y locales concretados, o aquel que se centre en la mejora de las condiciones de la población y preserve la naturaleza del lugar. Lo que es seguro es que las comunidades directamente afectadas por estas infraestructuras extractivistas, al igual que lo están haciendo en el noroeste del país, van a luchar para defender sus territorios y, por lo tanto, sus vidas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Acebal, Anahí (2023).** Disputas en y por el territorio isleño del municipio de Santa Fe. El conflicto en torno a las mega obras de infraestructura extractivista y la infraestructura para la vida (2007–2019) (tesis inédita doctoral). Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral.
- **Álvarez, Álvaro (2019).** La Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana. Estudio del eje Hidrovía Paraguay–Paraná a partir del proyecto de reconversión del Puerto de Santa Fe (tesis doctoral). Facultad de Humanidades y Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.
- **Álvarez, Álvaro (2020).** China y América del Sur. El Consenso de Beijing y las redes materiales del extractivismo. *Revista Izquierdas* (2684–2709).
- **Álvarez, Álvaro y Acebal, Anahí (2021).** Corredor bioceánico Porto Alegre – Santa Fe – Coquimbo. Geopolítica, infraestructura y conflictos territoriales en la Región Centro de Argentina. *Dossier Geopolítica y Bienes Comunes. Revista OLAC del Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe de la UBA* (2–22).
- **Bertuzzi, María Laura (2017).** El rol de las infraestructuras en la construcción histórica del paisaje ribereño del río Paraná. Tramo La Guardia – San Javier. *Registros*, 13, 55–76.
- **Blanc, Camila (2016).** De los Silos al Hotel. Análisis de las relaciones entre el Estado y los agentes económicos dominantes en el proceso de transformación del espacio del puerto de Santa Fe (tesis inédita de grado). Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral.
- **Betancourt, Milson (2014).** Geopolítica de la integración suramericana vía IIRSA: Conflictos y desafíos en la Amazonía. *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*. Rio de Janeiro. Porto Alegre. Editora Letra1. (445–457).
- **Betancourt, Milson; Hurtado, Lina y Porto-Gonçalves, Carlos (2015).** *Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la amazonia*. CLACSO.
- **Betancourt, Milson y López, Pabel (2021).** *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa: Re-existencias y horizontes sociales frente al capital en América Latina*. CLACSO.
- **Ceirano, Eduardo; Paoli, Carlos y Schreider, Mario (2020).** Las inundaciones en el área de santa fe. Interpretación de sus efectos y simulación de los subsistemas Leyes Setúbal y Ruta Nacional 168–Alto Verde. En Mario Amsler *et al.* *El río Paraná en su tramo medio: contribución al conocimiento hidrológico, geomorfológico y sedimentológico* (pp. 320–391). Tomo 2. Ediciones UNL.

- **Cervera, Manuel (1907).** *Historia de la ciudad y provincia de Santa Fe 1573-1853*. Librería, imprenta y encuadernación «La Unión» de Ramón Ibáñez. Santa Fe.
- **Crovella, Fernán y Acebal, Anahí (2018).** Inundaciones recurrentes, territorialidades emergentes y desalojos latentes. Conflictos del habitar en el barrio La Vuelta del Paraguay de la ciudad de Santa Fe a principios del siglo XXI. *Cuaderno Urbano*, 25(25), 51-72.
- **Féliz, Mariano y Melón, Daiana (2020).** IIRSA, subimperialismo brasileño y resistencias populares. Los conflictos en torno a la represa de Inambari (Perú) y de la carretera sobre el TIPNIS (Bolivia). *Estudios Socioterritoriales. Revista De Geografía* (1-17).
- **Gioria, Blanca (2009).** *La construcción del espacio geográfico de la ciudad de Santa Fe 1573-2007*. Espacio Santafesino, Gobierno de Santa Fe, Instituto Superior N° 12.
- **Herrera Santana, David (2019).** Geopolítica de la fragmentación y poder infraestructural. El Proyecto One Belt, One Road y América Latina. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder* 10(1), 41-68.
- **Paoli, Carlos y Malinow, Guillermo (2010).** *Criterios para la determinación de crecidas de diseño en sistemas climáticos cambiantes*. Ediciones UNL.
- **Pistone, Catalina (1983).** El río en la historia de la ciudad de Santa Fe. *Separata de la Revista N° 54 de la Junta Provincial de Estudios Históricos de Santa Fe* (pp. 59-89).
- **Rausch, Gisela (2008).** Una historia periférica. El proceso de urbanización en el valle aluvial santafesino. *Revista Polis*, 10 (86.95).
- **Rausch, Gisela (2011).** Puerto Colastiné y Ferrocarril Santa Fe: La construcción de una territorialidad de explotación. *Cuaderno Urbano*, 11(11), 7-26.
- **Rodil, Marta (1994).** *Puerto perdido*. Centro de publicaciones UNL.
- **Soijet, Mirta (Comp.) (2011).** La construcción del territorio. Proyectos (infra) estructurales de integración. En *Agenda metropolitana. Santa Fe-Paraná*. Ediciones UNL.
- **Roze, Jorge (2003).** *Inundaciones recurrentes*. Ediciones Al Margen.
- **Visintini, María Laura (2017).** Producción de riesgos de desastre por urbanización: el caso de la costa santafesina. Ponencia. *Jornadas Red de las Universidades Públicas Argentinas vinculadas a temas de investigación, docencia y extensión en Geografía Física*.
- **Zentner, Tamara (2016).** La construcción del territorio. Experiencias, producción y apropiación del espacio de los sectores populares en Santa Fe (tesina inédita de grado). Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral.

## FUENTES

- **ATEC SA (19 de octubre de 2015).** Conexión física entre las ciudades de Santa Fe (Santa Fe) y Paraná (Entre Ríos). Proyecto Ejecutivo. Etapa 1: elección de traza vial. Aspectos ambientales de seis alternativas.
- **Bolsa de Comercio Santa Fe (2019).** Documento Corredor Bioceánico Central: Estado de la infraestructura vial y obras proyectadas. *Informes Especiales del Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe*.
- **CEAP (2012).** Interrogantes en relación con la obra del Nuevo Puerto de Santa Fe. Nota dirigida a Diputados de la Provincia de Santa Fe.
- **Diario Uno Santa Fe (11/06/2018).** Vecinos de la Costa quieren conocer el impacto del futuro puente Santa Fe-Paraná.



# Sobre las autoras y los autores

## **Anahí Acebal**

Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Estudios Sociales. Docente de la Licenciatura en Ciencia Política (Universidad Nacional del Litoral) y becaria posdoctoral de CONICET. Ha colaborado en distintos capítulos de libro y publicado en revistas científicas de envergadura. Sus trabajos se orientan al estudio de los impactos territoriales del Corredor Bioceánico Central Porto Alegre–Coquimbo y de la Hidrovía Paraguay–Paraná y los conflictos que estos generan en el territorio isleño de Santa Fe.  
ORCID: 0000-0003-4124-4047

## **Tamara Beltramino**

Licenciada en Sociología (Universidad Nacional del Litoral). Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Entre Ríos). Jefe de trabajos prácticos Introducción a la Sociología de la carrera de Licenciatura en Sociología (Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL). Docente Adjunta Seminario de Gestión de Riesgos de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL). Coordinadora académica de Licenciatura en Sociología (FHUC, UNL). Investigadora en PICT 2019 y de CAID 2020.  
ORCID 0000-0003-3006-5393

## **María Valeria Berros**

Abogada y Doctora en Derecho (Universidad Nacional del Litoral). Investigadora Adjunta del CONICET. Profesora (UNL). Former Fellow del Rachel Carson Center for Environment and Society (Universidad de Múnich). Directora del Proyecto de Investigación «Meulen II. Profundización de aportes jurídicos sobre el problema

ecológico en clave latinoamericana» (UNL). Investigadora Principal del proyecto Speak4Nature: Interdisciplinary approaches on ecological justice (Horizon Europe – Research and innovation programme MSCA Staff Exchanges, grant agreement No. 101086202).  
ORCID: 0000-0002-9472-5955

## **Néstor Javier Gómez**

Profesor y Doctor en Geografía. Posdoctorado en Humanidades. Profesor Titular a cargo de la asignatura Geografía Urbana y SIG II (Universidad Nacional del Litoral). Profesor Adjunto de la asignatura Geografía Urbana (Universidad Autónoma de Entre Ríos). Investigador Adjunto del CONICET. Dirige proyectos de investigación sobre la dimensión espacial de problemáticas sociales y demográficas, particularmente, sobre Calidad de Vida por medio del uso de SIG. Director de Investigación y Desarrollo Editorial (UNL).  
ORCID: 0000-0002-9468-2772

## **Gustavo Peretti**

Profesor en Geografía y Especialista en Problemáticas Sociales de la Geografía (Universidad Nacional del Litoral). Profesor Titular a cargo de la asignatura Geografía Argentina (UNL). Profesor Adjunto a cargo de la asignatura Organización del Espacio Argentino (Universidad Autónoma de Entre Ríos). Director del Departamento de Geografía (Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL). Dirige proyectos de investigación sobre aspectos territoriales de la población aplicados a Argentina en general y en las provincias de Santa Fe y de Entre Ríos en particular.  
ORCID: 0009-0009-1475-7008

**María Virginia Pisarello**

Doctora en Historia. Jefa de Trabajos Prácticos de Formación del Mundo Afroasiático (Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral). Docente titular de la cátedra de Derechos Humanos y Memorias Sociales (FHAyCS, Universidad Autónoma de Entre Ríos). Ha participado en distintos de proyectos de extensión y de investigación vinculados al campo de las memorias sociales y los derechos humanos en la región del litoral argentino. Ha publicado artículos y partes de libros sobre esta misma especialidad. ORCID: 0009-0008-2437-525X

**Hugo Daniel Ramos**

Profesor y Licenciado en Historia (Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR, Universidad Nacional de Rosario). Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Investigador Asistente del CONICET. Profesor Adjunto cátedra Problemática Contemporánea de América Latina, carreras de Profesorado y Licenciatura en Historia (Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral). Director de CAI+D. ORCID: 0000-0003-1807-633X

**Hernán A. Roitberg**

Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Litoral). Doctor en desarrollo económico (Universidad Nacional de Quilmes). Becario posdoctoral en Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (UNL-CONICET). Jefe de Trabajos Prácticos con dedicación simple para el departamento de matemática de la Facultad de Ciencias Económicas, con afectación a Ciencia de Datos I y II de la Licenciatura en Ciencia de Datos (Facultad de Ciencias Económicas, Facultad de Ingeniería Química, Facultad

de Ingeniería y Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas, UNL). Cuenta con publicaciones en revistas de Sudamérica y Europa. ORCID: 0000-0002-8034-0798

**Martín Seval**

Doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires). Licenciado en Geografía (Universidad Nacional del Litoral). JTP en la asignatura Geografía Argentina (Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL). Docente de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias, Facultad de Ciencias Económicas, UNL). Becario posdoctoral CONICET (IHUCSO Litoral, UNL-CONICET). Compilador de libros y coautor de artículos. ORCID: 0000-0002-2042-1457

**Estefanía Szupiany**

Doctora en Arquitectura (Universidad Nacional de Rosario). Arquitecta (Universidad Nacional del Litoral). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral). Docente (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNL). Ha participado en publicaciones editadas por la UNL y por editoriales del ámbito nacional e internacional. ORCID: 0000-0002-5571-7485

**Emma Theumer**

Profesor en Historia y doctorando en Estudios Sociales (Universidad Nacional del Litoral). Docente en la Maestría de Género, Sociedad y Políticas (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y en la Maestría en Estudios y Políticas de Género (Universidad Nacional Tres de Febrero). Sus líneas de investigación están orientadas a la historia reciente de la sexualidad, así como de los movimientos de disidencia sexual y de género. ORCID: 0000-0002-3939-652X

**Ignacio Tomás Trucco**

Doctor en Economía (Universidad Nacional de Rosario). Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Litoral). Investigador asistente del CONICET (Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral). Titular en Teoría del Crecimiento y Desarrollo Económico (Universidad Nacional de Entre Ríos). Adjunto de Desarrollo Económico (Universidad Nacional del Litoral). Director del Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad Autónoma de Entre Ríos).

ORCID: 0000-0002-5162-6375

Problemáticas actuales de Santa Fe : (re)definiendo el futuro de la ciudad /  
Hugo Daniel Ramos ... [et al.] ; prefacio de Laura Tarabella ; prólogo de  
Enrique José Mammarella ; Emilio Jatón. – 1a ed. – Santa Fe :  
Universidad Nacional del Litoral ; Municipalidad de Santa Fe, 2023.  
Libro digital, PDF/A – (Ediciones especiales / Aniversario)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-692-375-0

1. Historia. 2. Santa Fe. 3. Ciudad Histórica. I. Ramos, Hugo Daniel. II. Tarabella, Laura,  
pref. III. Mammarella, Enrique José, prolog. IV. Jatón, Emilio, prolog.  
CDD 307.1416

---

© Universidad Nacional del Litoral, 2023.

© Municipalidad de Santa Fe, 2023.

© de los prólogos, Enrique José Mammarella y Emilio Jatón, 2023.

© del prefacio, Laura Tarabella 2023.

© de la presentación, María Laura Tornay, Luciano Alonso y Hugo Ramos, 2023.

© Ramos, Pisarello, Theumer, Berros, Gómez, Peretti, Szupiany, Seval, Trucco,  
Roitbarg, Beltramino, Acebal, 2023.



 ediciones **UNL**

Dirección editorial: **Ivana Tosti**

Coordinación editorial: **María Alejandra Sadrán**

Coordinación comercial: **José Díaz**

Diagramación de interior: **Verónica Rainaudó**

Diagramación de tapa: **gariglicHill**

Corrección de originales: **Laura Prati y Lucía Bergamasco**



**UNL • FACULTAD DE  
HUMANIDADES Y CIENCIAS**

**DEPARTAMENTO  
DE HISTORIA**



Intendente  
**Emilio Jatón**



Rector  
**Enrique Mammarella**

Secretario Académico y de Innovación Educativa  
**Miguel Irigoyen**

Secretario de Relaciones Institucionales  
**Javier Aga**

Decana Facultad de Humanidades y Ciencias  
**Laura Tarabella**



*Historias de Santa Fe, de la ciudad moderna a la actualidad* reúne tres tomos independientes pero interconectados al mismo tiempo. Motivados por la intención de proporcionar un panorama general de la historia contemporánea y reciente de Santa Fe, con motivo del 450° aniversario de su fundación, los títulos ofrecen un resumen del estado actual de los conocimientos sobre diversas cuestiones sociales, políticas y culturales. Este período ha sido extenso pero escasamente explorado hasta ahora.

Los libros contienen omisiones inevitables basadas en lo que ha sido previamente estudiado, ya sea desde perspectivas historiográficas o de las ciencias sociales en general, así como lo que aún no ha sido abordado. No pretenden ser un compendio exhaustivo de una «historia total» de la ciudad; más bien, representan una selección de temas y problemas respaldados por investigaciones disciplinarias. Se diferencian claramente de otras formas de narrar el pasado, pero buscan establecer un diálogo con ellas en lugar de negarlas.

*Problemáticas actuales de Santa Fe. (Re)definiendo el futuro de la ciudad*, coordinado por Hugo Ramos, explora algunos de los dilemas más destacados que enfrenta nuestra localidad. Además, recupera ciertos hilos de su rica historia, pero con una clara proyección hacia el futuro, anticipando algunos de los desafíos que se avecinan.