

# Construcción del territorio del Área Metropolitana Santa Fe

Política, conflictos y dinámicas multiescalares



Martín Carné  
Martín Seval  
[Comps.]

Anahí Acebal  
Álvaro Álvarez  
Guido Bastiera

Pilar Cabré  
Lucas Cardozo  
Martín Carné

Carina Davies  
Martín Seval

ediciones UNL





**Construcción del  
territorio del Área  
Metropolitana Santa Fe**



# Construcción del territorio del Área Metropolitana Santa Fe

Política, conflictos y dinámicas multiescalares

Martín Carné  
Martín Seval  
[comps.]

Martín Carné  
Martín Seval  
Anahí Acebal  
Álvaro Álvarez  
Guido Bastiera  
Pilar Cabré  
Lucas Cardozo  
Carina Davies

**ediciones UNL**

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**

 **ediciones UNL**

Consejo Asesor  
Colección Ciencia y Tecnología  
**Daniel Comba**  
**Laura Cornaglia**  
**Luis Quevedo**  
**Alejandro Reyna**  
**Amorina Sánchez**  
**Ivana Tosti**  
**Alejandro Trombert**

Dirección editorial  
**Ivana Tosti**  
Coordinación editorial  
**María Alejandra Sedrán**  
Coordinación comercial  
**José Díaz**

Corrección  
**Laura Prati**  
Diagramación interior y tapa  
**Laura Canterna**

© Ediciones UNL, 2026.

—  
Sugerencias y comentarios  
[editorial@unl.edu.ar](mailto:editorial@unl.edu.ar)  
[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

---

Construcción del territorio del Área  
Metropolitana Santa Fe: política, conflictos  
y dinámicas multiescalares / Martín Carné ...  
[et al.]; Compilación de Martín Carné;  
Martín Seval.  
-1a ed.- Santa Fe: Ediciones UNL, 2026.  
Libro digital, PDF/A - (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-749-541-6

1. Ciencia Política. 2. Políticas Públicas. 3.  
Geografía. I. Carné, Martín II. Carné, Martín,  
comp. III. Seval, Martín, comp.  
CDD 320

---

© Anahí Acebal, Álvaro Álvarez,  
Guido Bastiera, Pilar Cabré,  
Lucas Cardozo, Martín Carné,  
Carina Davies, Martín Seval, 2026.

Queda hecho el depósito  
que marca la ley 11723.  
Reservados todos los derechos.



# Índice

Agradecimientos / 11

## **Introducción / 13**

La construcción de un territorio metropolitano / 13

Tensiones actuales en el AMSF / 17

Hoja de ruta y principales aportes / 20

Referencias bibliográficas / 23

*Martín Carné*

## **Capítulo 1. Infraestructura de transporte y dinámicas globales. Santa Fe y los corredores prioritarios en la Región Centro de la Argentina / 25**

Introducción / 25

Infraestructura y desarrollo en la Región Centro de la Argentina / 27

Agronegocio en la Región Centro de la Argentina / 31

La Región Centro en el Corredor Bioceánico Central (Porto Alegre–Santa Fe–Coquimbo) / 36

Comentarios finales / 44

Referencias bibliográficas / 46

*Álvaro Álvarez*

## **Capítulo 2. Lo global en lo local. El Corredor Bioceánico Central Porto Alegre–Coquimbo en el Área Metropolitana de Santa Fe / 49**

Introducción / 49

Proyectos globales en los planes y programas municipales y provinciales / 54

El puente Santa Fe–Paraná entre lo local y lo global / 62

Comentarios finales / 71

Referencias bibliográficas / 73

*Anahí Acebal*

**Capítulo 3. La construcción estatal de las áreas metropolitanas en Argentina. El caso de la conformación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe / 75**

Introducción / 75

La conceptualización de Área Metropolitana por parte de los organismos internacionales / 76

Las iniciativas para el impulso de Áreas Metropolitanas desplegadas por el Estado nacional argentino / 79

La implicación de los Estados provinciales en la configuración metropolitana: el caso de la provincia de Santa Fe / 85

Comentarios finales / 94

Referencias bibliográficas / 96

*Martín Seval y Carina Davies*

**Capítulo 4. La problemática habitacional del noroeste de la ciudad de Santa Fe: análisis del Programa de Erradicación de Ranchos implementado en el barrio Santo Domingo durante el período 2017–2019 / 99**

Antecedentes del programa / 101

El proceso de implementación / 105

Los cambios en el hábitat urbano: representaciones de los vecinos en torno al programa / 109

Comentarios finales / 112

Referencias bibliográficas / 115

*Guido Bastiera*

**Capítulo 5. Presencia indígena en el Área Metropolitana de Santa Fe / 117**

Introducción / 117

¿Dónde habitan los sujetos indígenas del Área Metropolitana de Santa Fe? / 120

Comentarios finales / 130

Referencias bibliográficas / 131

*Pilar Cabré y Lucas Cardozo*

**Capítulo 6. La producción de suelo urbano para uso residencial en barrios abiertos: organización de la actividad, perfil de los inversores y rol de los Estados locales desde la perspectiva de las empresas desarrolladoras / 135**

Introducción / 135

Las empresas urbanizadoras de suelo del AMSF: principales características / 137

El negocio de producir y vender suelo urbano para uso residencial: una breve descripción / 139

Perfil y localización de los desarrollos urbanísticos de tipo barrio abierto / 142

La figura del inversor en el financiamiento de los desarrollos urbanísticos y la demanda especulativa de suelo / 145

La perspectiva de los desarrolladores sobre los Estados locales / 149

Comentarios finales / 153

Referencias bibliográficas / 155

*Martín Carné*

**Capítulo 7. Territorio metropolitano y expansión urbana. Una aproximación institucional–espacial a la valoración residencial e industrial del oeste metropolitano santafesino / 157**

Introducción / 157

El territorio metropolitano de Santa Fe y sus primeros antecedentes teóricos / 158

El territorio metropolitano de Santa Fe y sus recientes antecedentes teóricos / 160

El oeste del territorio metropolitano y su dimensión institucional / 163

El oeste del territorio metropolitano y su dimensión espacial / 167

Comentarios finales / 175

Referencias bibliográficas / 177

*Martín Seval*

**Conclusiones. Actores, escalas, problemáticas y lógicas de territorialización en la construcción social del territorio del Área Metropolitana de Santa Fe / 181**

El juego de las escalas en la construcción del territorio metropolitano / 182

Las problemáticas que subsisten en la construcción del territorio metropolitano / 184

Debates pendientes en la construcción social del territorio metropolitano / 187

*Martín Seval*

**Sobre las autoras y los autores / 191**

## **Agradecimientos**

A la Profesora Laura Tarabella, decana de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (2018-2026) y al Mg. Daniel Comba, vicedecano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (2018-2026).

A la Profesora Carina Toibero, coordinadora del Programa de Desarrollo Editorial de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (2016–2026).

A los colegas de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.



# Introducción<sup>1</sup>

MARTÍN CARNÉ

## La construcción de un territorio metropolitano

Este libro recoge resultados de una investigación realizada entre 2021 y 2024 orientada a explorar algunas de las numerosas aristas que hacen a la construcción social de un territorio.<sup>2</sup> En concreto, el territorio que, de

---

1 Para facilitar la lectura, se opta por utilizar el masculino para las nominaciones. No obstante, se entiende que dicha forma de expresión no tiene pretensión de universalidad o neutralidad. En consecuencia, en el texto siempre se está haciendo referencia a mujeres y varones, alumnas y alumnos, los y las estudiantes, los y las adolescentes, los y las jóvenes, los y las docentes y los y las profesores y profesoras, como también a cualquier identidad sexual o identidad de género autopercibida.

2 En 2025, la reforma de la Constitución provincial supuso la incorporación de 46 nuevos artículos y la modificación de 42. De estos cambios, aquellos que se relacionan directamente con la presente obra refieren a: 1) todo núcleo de población asentado en territorio provincial, con independencia de su tamaño poblacional, es considerado municipio autónomo, hecho que suprime la figura de las comunas. Aquellos municipios que superen los 10 000 habitantes pueden dictar sus propias cartas orgánicas y los que no, se rigen por la Ley Orgánica de Municipios de Santa Fe (14436). Esta, establece una organización institucional específica que implica mayor cantidad de concejales y presupuesto asignado, y crea siete categorías de municipios a partir de los siguientes cortes demográficos: 3 000, 10 000, 20 000, 50 000, 80 000 y 150 000 habitantes; 2) la posibilidad de que los

unos años a esta parte, recibe el nombre de Área Metropolitana Santa Fe (AMSF). El mismo ha sido —y es— objeto de recurrentes problematizaciones públicas a partir de cuestiones tales como la proyección de grandes obras de infraestructura de indudable impacto socioeconómico (puentes Santa Fe–Paraná y Santo Tomé–Santa Fe, plan ferroviario Circunvalar, nuevo puerto de Santa Fe, como ejemplos), los múltiples desafíos ambientales y de gestión y acceso al suelo asociados a la expansión de las plantas urbanas de las localidades que lo integran, la oscilante conformación de una institucionalidad con la que coordinar el diseño e implementación de políticas públicas comunes a los Estados locales presentes en él, la acumulación de desventajas sociales (en términos de segregación socioespacial, acceso a equipamiento colectivo y movilidad) que afecta a particulares grupos de su población, entre otras.

Realizada por cientistas sociales con formación en Geografía, Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Trabajo Social, la investigación se sustenta en una definición amplia de territorio, alejada de connotaciones estrictamente estatales, según la cual aquel es un constructo en permanente proceso que refleja tensiones y conflictos —que se manifiestan con visibilidad variable— entre actores sociales que procuran ocupar, controlar, ordenar, organizar, explotar un determinado espacio geográfico para así incidir en los fenómenos políticos, económicos y sociales que les afectan, con el objetivo de asegurar su reproducción material y/o simbólica (López Levi y Ramírez Velázquez, 2012). En efecto, parafraseando a estas autoras, la categoría territorio da cuenta de las formas en las que porciones de la superficie terrestre median relaciones sociales (y, por ende, de poder) que las atraviesan, las exceden y las convierten en campos de disputa para una diversidad de actores. En tales esfuerzos por asegurar su reproducción material y/o simbólica, los actores se territorializan: intentan disponer estratégicamente el espacio geográfico en relación con sus intereses (producción y lucro económico, legitimación y/o acumulación política, satisfacción de necesidades habitacionales, entre otros), construyendo diferentes tipos de territorios —un lugar donde vivir, una región de la que extraer recursos y/o por la que hacer circular bienes y

---

municipios constituyan no solo áreas metropolitanas sino también regiones y regímenes de asociación intermunicipal y supramunicipal, pudiendo además crear organismos y entes para su organización.

servicios, un área urbana donde producir y vender parcelas de suelo, un conjunto de distritos políticos con gobiernos locales a coordinar—, los que les representan, en última instancia, un recurso vital para su existencia (Haesbaert, 2011).

Complejizando lo recién expuesto, en contextos como el que aborda la presente obra, la construcción territorial está atravesada por las prácticas de acumulación de capital de numerosos actores sociales (Pradilla Cobos, 2014) que no necesariamente se encuentran contiguos en el espacio. En efecto, los cambios técnicos —en transportes y comunicaciones— y políticos —Estados cuya legislación tiende a promover la iniciativa privada— acaecidos en las últimas décadas contribuyen a que esa acumulación pueda ser comandada jerárquicamente, al menos y en parte por actores que, sin necesidad de localizarse en el espacio geográfico donde se realiza esa acumulación pero en control de recursos clave (capital, *lobby* político, etc.), tienen la capacidad de perfilarlo en términos productivos, condicionando los márgenes de maniobra de los actores que sí se emplazan en él. En este escenario, la categoría «escala geográfica» (Smith, 2020; Swyngedouw, 2010) ayuda a comprender las configuraciones territoriales compuestas por redes de actores y procesos sociales, económicos y político-institucionales que están en constante redefinición en función de las relaciones de poder que los vinculan en los planos de lo que Santos (1996) llama «horizontalidades» (actores y lugares agrupados en una continuidad territorial) y «verticalidades» (actores y lugares distantes entre sí cuya articulación es impuesta desde fuera). Si bien las escalas nunca están plenamente sedimentadas, entre ellas se establecen jerarquías provisionarias dadas las asimetrías de recursos de los actores que las integran. Así, generalmente actores y dinámicas políticas, sociales, económicas y espaciales de escalas globales condicionan a actores y dinámicas políticas, sociales, económicas y espaciales de las escalas regional, nacional y local.

Retomando lo expuesto al inicio, en este contexto de pluralidad de actores, escalas e intereses ligados a los usos del espacio geográfico, en torno al municipio de Santa Fe pareciera venir consolidándose en las últimas décadas un área metropolitana, esto es, una gran aglomeración humana con mercados de trabajo diversificados y capacidad económica para encauzar dicha concentración poblacional en la que hay interdependencia de las ciudades que la conforman dadas las diferencias entre las funciones (residenciales, productivas, político-administrativas, etcétera)

que cumplen y donde puede observarse un sistema de transporte y comunicaciones que asegura la frecuencia e intensidad de las relaciones laborales, comerciales, sociales, educativas y recreativas sustanciales de lo urbano (Zárate Martín, 2021; Feria Toribio, 2004). Vale recordar al respecto que:

si las fuerzas centrípetas llevan primero a la concentración en las grandes ciudades de un gran número de funciones productivas, la congestión que estas llegan a producir genera unas necesidades de expansión física que (...) llevan a parte de la población y de las instalaciones productivas —sobre todo las industriales— a zonas que, no estando lejos del centro irradiador, permiten gozar de espacios más amplios o suelos más baratos. (Vinueza Angulo y Vidal Domínguez, 1991:159)

En el marco de la ley provincial 13532 sancionada en 2016, conocida como ley de Áreas Metropolitanas (Legislatura de la provincia de Santa Fe, 2016), el AMSF es la unidad geográfica (Figura 1) delimitada por el Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM). Este organismo, integrado a la fecha por representantes de veintiocho Estados locales<sup>3</sup> y uno del Poder Ejecutivo del Estado provincial, asume funciones tales como favorecer la integración del área, aportar lineamientos comunes de política pública a problemáticas metropolitanas y coordinar el ejercicio del poder de policía entre comunas y municipios (ECAM, 2016).

---

3 Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Cabal, Cayastá, Cayastacito, Colonia San José, Campo Andino, Candiotti, Emilia, Empalme San Carlos, Esperanza, Franck, Laguna Paiva, Llambi Campbell, Matilde, Monte Vera, Nelson, Pujato Norte, Recreo, San Agustín, San Carlos Norte, San Jerónimo del Sauce, San Jerónimo Norte, San José del Rincón, Santa Fe de la Vera Cruz, Santa Rosa de Calchines, Santo Tomé y Sauce Viejo.



lógico<sup>4</sup> que emplean ocasiona daños al ambiente y, por ende, a la reproducción misma de la vida. Este modelo, poco debatido públicamente en cuanto a sus consecuencias, podría ser incluso profundizado a futuro a través del desarrollo de obras de infraestructura (contempladas tanto por el Mercado Común del Sur —Mercosur— como por la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana —IIRSA— del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento —COSIPLAN— que Argentina integró hasta 2019<sup>5</sup>) que afectan al AMSF, como el ya mencionado plan Circunvalar, con una nueva traza para la línea ferroviaria Belgrano Cargas y la relocalización del puerto de Santa Fe para mejorar su acceso al río Paraná (en el marco de las obras proyectadas por la Hidrovía Paraguay–Paraná). Estas obras expresan, en términos de Milton Santos, «verticalidades», decisiones tomadas «a distancia» por actores de las escalas global y nacional que moldean los territorios locales, afectando las condiciones de vida de los actores metropolitanos. En la ciudad de Santa Fe, ellas pueden disparar cambios en los usos del suelo y en las rentas que de él se derivan, abriendo ventanas de oportunidad para el desarrollo de proyectos inmobiliarios que pueden dar lugar al desplazamiento de población nativa hacia áreas urbanas que, por lo general, cuentan con menor dotación de servicios y equipamientos colectivos.

Una segunda tensión se vincula con algunas de las funciones que cumplen localidades del AMSF coalescentes con Santa Fe. De particular relevancia son las funciones residencial y productiva. Con relación a la primera, la escasez y los elevados precios del suelo en la metrópoli han inducido a que, en los últimos años, diversos desarrolladores urbanos hayan concentrado su actividad en ellas (Recreo, Arroyo Leyes, Sauce Viejo, por nombrar unas pocas), urbanizando suelo para uso residencial. Algunas de esas operaciones inmobiliarias, localizadas en zonas de borde rural–urbano, expanden las plantas urbanas en forma discontinua y con baja densidad poblacional. Sin embargo, los Estados municipales y comunales<sup>6</sup> de esas localidades, favorecidos en términos fiscales por la actividad,

---

4 En el caso de la agricultura, «paquete tecnológico» designa el conjunto de técnicas (riego, siembra directa, por ejemplo) e insumos (semillas modificadas genéticamente, pesticidas, fertilizantes, etc.) aplicado para elevar la eficiencia productiva.

5 IIRSA y COSIPLAN son desarrolladas por Álvaro Álvarez en el primer capítulo del libro.

6 La ley provincial 2756, vigente en el período analizado (2021–2024), fija que son municipios los centros urbanos que superan los 10 000 habitantes. Esta misma ley esta-

parecieran no contar con las capacidades requeridas para evitar prácticas ligadas a la retención especulativa de suelo, cuyo reverso es la proliferación de parcelas baldías, vacantes de uso. Respecto de la segunda función antes mencionada, la productiva, algunos de estos mismos Estados locales dieron impulso a la creación de parques para la radicación de empresas de base manufacturera. Tales predios, cercanos a rutas y/o autopistas, pueden contribuir al ordenamiento territorial en sus distritos y satisfacer la demanda de suelo servido por parte de empresas santafesinas, si bien plantean desafíos tales como asegurar el aprovisionamiento regular de energía —gas, principalmente— o bien la circulación de líneas de transporte público de pasajeros que acerquen a la fuerza de trabajo empleada.

Próximo a lo recién expuesto, otra tensión que se observa en el AMSF remite a las paupérrimas condiciones habitacionales en que reproduce materialmente su vida la población de numerosos hogares que se asientan en lo que Barreto *et al.* (2014) llaman «áreas urbanas deficitarias críticas»: áreas sin amanzanamiento, con baja dotación de equipamientos colectivos, en las que el suelo carece de infraestructuras de servicios básicos y donde las viviendas se caracterizan por una baja calidad constructiva. Aquí, la capacidad de intervención de los Estados locales es prácticamente nula, necesitando articular con otros niveles estatales que puedan financiar la ejecución de obras que mitiguen la situación.

Asimismo, en las últimas tres décadas ganaron visibilidad en el AMSF dos territorializaciones indígenas: la de la comunidad qom (en la periferia de la ciudad de Santa Fe) y la de la comunidad mocoví (en el periurbano de Recreo). Mientras la primera procura interpelar a los Estados municipal y provincial con demandas en materia de urbanización y política habitacional, la segunda promueve alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil para comercializar su producción hortícola en la ciudad.

---

blece que son municipios de primera categoría aquellos que cuentan con más de 200 000 habitantes y de segunda categoría los que tienen menos de 200 000 habitantes. Los centros urbanos que cuentan con una población inferior a 10 000 habitantes son comunas y se organizan administrativamente de acuerdo con la ley provincial 2439. Este marco normativo, sin embargo, observa modificaciones a partir del 2025 con la sanción de la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe y en 2026 con la nueva Ley Orgánica de Municipios, como fue explicado en la nota al pie N° 2.

En definitiva, en su interacción, los grupos sociales del AMSF parecieran construir —en contradicción con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— territorios poco sostenibles e inclusivos.

Los capítulos que conforman esta publicación estudian algunas de las tensiones recién expuestas con la intención de contribuir a darles visibilidad en la agenda pública y ofrecer elementos que nutran los necesarios debates en torno a ellas. No obstante compartir el supuesto de que todo territorio refleja y condensa tales tensiones y conflictos sociales, cada uno de dichos capítulos ofrece particularidades teórico–metodológicas que enriquecen la propuesta de conjunto. En efecto, se apoyan en distintas categorías de análisis que, a su turno, habilitan el uso de técnicas de investigación tales como entrevistas en profundidad, observación participante y análisis documental para recoger la evidencia empírica analizada.

### **Hoja de ruta y principales aportes**

Como se detalla a continuación, el libro organiza sus capítulos en dos «momentos». El primero, «El juego de las escalas», propone echar luz sobre algunas de las dinámicas globales y nacionales que se expresan en el AMSF, entendiendo a las escalas, en esencia, como «el ámbito geográfico en que en un determinado momento se produce una cierta coherencia y fijación de los procesos de acumulación del capital» (González, 2005:97). En el Capítulo 1, «Infraestructura de transporte y dinámicas globales. Santa Fe y los corredores prioritarios en la Región Centro de la Argentina», Álvaro Álvarez analiza cómo la circulación global de flujos comerciales impulsa transformaciones en los macrosistemas técnicos de transporte y promueven la edificación de grandes corredores de infraestructura exportadora. Habiendo sido la infraestructura prioritaria para el desarrollo en cada etapa económica de la Argentina, el autor se centra en los planes de infraestructura proyectados desde comienzos del siglo XXI, los que priorizan la exportación de *commodities* —traccionada por las demandas de los principales centros de la economía internacional— en detrimento de otros usos del espacio geográfico. En esta misma línea, en el Capítulo 2, «Lo global en lo local. El Corredor Bioceánico Central Porto Alegre–Coquimbo en el Área Metropolitana Santa Fe», Anahí Acebal indaga sobre las maneras en las que —en el AMSF— se materializan tales

proyectos de grandes obras de infraestructuras necesarias para la concreción de dicho corredor. La autora reflexiona sobre los recursos a través de los cuales una propuesta de escala global y regional dialoga y entra en tensión con las proyecciones gubernamentales, productivas y empresariales locales. Cierra este primer «momento» el capítulo de Martín Seval y Carina Davies, «La construcción estatal de las áreas metropolitanas en Argentina. El caso de la conformación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe», el cual aborda los modos en los que el Estado —en sus niveles nacional, provincial y local— define y delimita los espacios metropolitanos del país, caracterizando objetivos perseguidos, actores globales con injerencia en cada proceso y estrategias desplegadas para institucionalizar este tipo de iniciativas.

El segundo «momento» del libro lo integran capítulos que ponen la lupa en algunas de las tensiones del AMSF anteriormente expuestas. En el Capítulo 4, «La problemática habitacional del noroeste de la ciudad de Santa Fe: análisis del Programa de Erradicación de Ranchos implementado en el barrio Santo Domingo durante el período 2017–2019», Guido Bastiera recupera las voces de quienes se ven afectados y atravesados por las manifestaciones más agudas del déficit habitacional y construye conocimiento sobre las vías a través de las cuales dicho déficit dificulta, restringe o imposibilita el mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades cotidianas de los sectores populares. De este modo, ofrece un trabajo que examina la implementación de programas de mejoramiento barrial priorizando la perspectiva de la población destinataria por sobre la de los actores estatales responsables de la ejecución.

El Capítulo 5, «Presencia indígena en el Área Metropolitana Santa Fe», escrito por Pilar Cabré y Lucas Cardozo, aborda la presencia indígena en espacios urbanos y periurbanos del territorio metropolitano haciendo hincapié en cómo los sujetos indígenas configuran su territorialidad a partir de un entramado de negociaciones con diferentes actores del Estado, de la sociedad civil y otras comunidades indígenas, mientras que, a su vez, son influenciados por la disposición espacial de los territorios que ocupan (básicamente en bordes urbanos). En este sentido, el capítulo se erige sobre el trabajo de campo realizado con las comunidades mocoví y qom que residen en el AMSF.

En el Capítulo 6, «La producción de suelo urbano para uso residencial en barrios abiertos: organización de la actividad, perfil de los inversores y

rol de los Estados locales desde la perspectiva de las empresas desarrolladoras», Martín Carné caracteriza la actividad de uno de los actores más relevantes y, al mismo tiempo, menos conocidos de crecimiento urbano reciente: los desarrolladores de suelo urbano del sector privado. Sobre la base de entrevistas en profundidad, indaga en aristas del negocio tales como las formas de financiar la actividad y el perfil de los inversores, la demanda especulativa de suelo y rol de los Estados locales en la actividad realizada.

Por último, el Capítulo 7, «Territorio metropolitano y expansión urbana. Una aproximación institucional–espacial a la valoración residencial e industrial del oeste metropolitano santafesino», de Martín Seval, toma por objeto de estudio un corredor de expansión urbana de incipiente formación, relativamente menos analizado que los corredores sur y norte (RN II) y este (RP I), y en el que parecieran avizorarse próximos procesos de coalescencia. Desde una perspectiva multiescalar, analiza la infraestructura física e institucional de la que emerge una nueva forma espacial que rompe con la contigüidad espacial característica de la expansión urbana tradicional.

Para cerrar esta Introducción, vale recordar que cada capítulo fue redactado procurando conciliar rigor argumentativo, empleo de la evidencia empírica producida y un estilo de narración que favorezca una lectura ágil, que informe al público lector con claridad sobre algunos de los procesos que constituyen el territorio metropolitano santafesino y, con ellos, las posibilidades represivas y/o emancipadoras (Smith, 2020) que reportan para la población que lo habita.

## Referencias bibliográficas

- Barreto, Miguel Ángel; Alcalá, Laura; Benitez, María Andrea; Fernández, María Emilia; Giró, Marta; Pelli, María Bernabella y Romagnoli, Venettia (2014).** Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos. En Karol, Jorge (Comp.). *Conducir las Transformaciones Urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura* (pp. 1211–1223). Universidad Nacional de La Plata.
- ECAM (2016).** Estatuto. <https://ecamsantafe.gob.ar/3/descarga>
- Feria Toribio, José (2004).** Problemas de definición de áreas metropolitanas en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 85–99.  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/483/454>
- González, Sara (2005).** La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9, 189.  
<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/900>
- Haesbaert, Rogério (2011).** El mito de la desterritorialización. Del «fin de los territorios» a la multiterritorialidad. Siglo XXI Editores.
- Lander, Edgardo (2016).** Neoextractivismo. Debates y conflictos en los países con gobiernos progresistas en Suramérica. *Investigaciones sociales*, 20(37), 307–314.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2016).** Ley 13532. Ley de Áreas Metropolitanas. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>
- López Levi, Liliana y Ramírez Velázquez, Blanca (2012).** Pensar el espacio: región, paisaje, territorio y lugar en las Ciencias Sociales. En Reyes Ramos, María Eugenia y López Lara, Álvaro (Coords.). *Explorando territorios: una visión desde las ciencias sociales* (pp. 21–48). UAM–X.
- Pradilla Cobos, Emilio (2014).** La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metròpole*, 16(31), 37–60.  
<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/19892/14799>
- Santos, Milton (1996).** *De la totalidad al lugar*. Oikos–tau.
- Smith, Neil (2020).** *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y producción del espacio*. Traficantes de Sueños.
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2014).** *Maldesarrollo*. Katz.
- Swyngedouw, Erik (2010).** ¿Globalización o Glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. En Fernández, Víctor Ramiro y Brandão, Carlos (Dirs.). *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 47–75). Miño y Dávila.
- Vinuesa Angulo, Julio y Vidal Domínguez, María Jesús (1991).** *Los procesos de urbanización*. Síntesis.
- Zárate Martín, Manuel (2021).** *Geografía urbana. Dinámicas locales, procesos globales*. Centro de Estudios Ramón Areces.



# Capítulo 1

## Infraestructura de transporte y dinámicas globales. Santa Fe y los corredores prioritarios en la Región Centro de la Argentina

ÁLVARO ÁLVAREZ

### Introducción

América Latina en general y Argentina en particular transitan, desde la reestructuración capitalista en los años 70, por un proceso de reordenamiento territorial que se aceleró durante los últimos diez años del siglo xx y las primeras décadas del siglo xxi, con un nuevo ciclo de reprimarización productiva que fue traccionado por un aumento de la demanda internacional de materias primas (Teubal y Palmisano, 2015). Este proceso, conocido como el «boom de los *commodities*» (Kosacoff y Campanario, 2007), se concretó a partir de un aumento sostenido de los precios y de la demanda internacional, lo que estimuló a los países de la región a una hiperespecialización productiva en este tipo de bienes exportables. Una muestra de ello es que, en Argentina, entre el sector oleaginoso y el sector cerealero —mayoritariamente operando en la Región Centro del país y exportando desde el complejo portuario de Rosafe<sup>1</sup>— concentraron en 2022 el 49,8 % de las exportaciones del país (Ministerio de Economía de la Nación, 2022).<sup>2</sup>

---

1 Se llama zona Rosafe, desde el punto de vista granario, al *hinterland* de la ciudad de Rosario, es decir, a la zona que produce y tritura granos que son exportados por unidades de embarque ubicadas en la margen derecha del río Paraná en una franja que va desde Puerto General San Martín (40 kilómetros al norte de Rosario) hasta Villa Constitución (40 kilómetros al sur).

2 Una muestra de esta primarización es que los complejos sojero, maicero, petrolero-petroquímico, automotriz, triguero, carne y cuero bovinos, oro y plata, girasol, pes-

De esta manera, la división territorial del trabajo, nacional y regional, se transformó y transforma al ritmo de la dinámica de los flujos exportadores, impulsando el desarrollo de sistemas técnicos que garantizan la circulación de bienes primarios en redes que se articulan con los principales puertos ubicados en su mayor parte en la denominada Hidrovía Paraguay–Paraná, en la provincia de Santa Fe (Álvarez, 2021a; 2021b). Es por ello que, en este proceso, la denominada Región Centro de Argentina juega un rol preponderante, dada además su dinámica productiva y su capacidad exportadora, donde operan las grandes empresas del agronegocio.

Siguiendo a María Laura Silveira (2007) —y en sintonía con definiciones volcadas en la Introducción— afirmamos que el territorio, como *espacio usado*, está constituido por la base material y la vida que la anima, en cooperación y conflicto. Las empresas construyen una base material o utilizan la ya existente para llevar a cabo su trabajo. Cada una tiene una forma particular de combinar los objetos que necesita para el ejercicio de su acción y de organizar las acciones para hacer funcionar tales objetos. En la Región Centro del país, la producción del territorio está fuertemente condicionada por la vida corporativa de esas megaempresas, que demandan infraestructuras acordes a su actividad exportadora y que condicionan el desarrollo de otras territorializaciones, alternativas a las impuestas por el gran capital. Como plantea Silveira:

Se trata de puntos y áreas que la empresa selecciona y que conforman su base material de existencia. Es su propia división del trabajo: una verdadera topología, tantas veces confundida con las necesidades de la Nación. No habría, entonces, una única división territorial del trabajo en nuestros países y regiones sino una superposición o un enrejado de divisiones del trabajo. Por lo tanto, estamos frente a un concepto plural. Así, el territorio nacional, que se vuelve un enrejado de topologías corporativas, nos señala la importancia de la escala en el abordaje de la acción. (2007:15)

---

quero y cebada concentraron 78,6 % del total de las exportaciones argentinas en el año 2022 (Ministerio de Economía de la Nación, 2022).

Pensar en la escala de la acción en un contexto de expansión totalizadora de actividades extractivas en Argentina, sobre todo las vinculadas al agronegocio, nos obliga a enfocarnos en la importancia de la región y la regionalización, asumiendo que inciden —en el desarrollo de los territorios estratégicos para la acumulación del capital desde los años 90— dos procesos entrelazados: por un lado, la construcción de subregiones nacionales con dinámicas e intereses económicos propios y, por otro lado, la edificación de regiones transfronterizas (Jessop, 2004), donde la lógica expansiva del capital tiene un rol preponderante traccionando normativas e infraestructuras afines a las aspiraciones extractivas, productivas y comerciales de las grandes transnacionales que exceden los límites políticos de los Estados.

Por todo lo antedicho, este capítulo se estructura en función de dos preguntas de investigación fundamentales: qué procesos de integración se entrelazan en la Región Centro de Argentina y qué corredores de infraestructura de transporte se promueven en dicha región, en función de qué intereses y dinámicas productivas.

Desandaremos la respuesta a estos dos interrogantes en tres apartados fundamentales. A la presente introducción sigue un primer apartado en el que se postula de manera sintética el vínculo entre infraestructura y desarrollo en las diferentes etapas económicas. El segundo apartado aborda el avance del agronegocio en la Región Centro, puntualizando en la expansión de la frontera sojera. Luego estudiamos la Región Centro dentro del Corredor Bioceánico Central y su articulación con la Hidrovía Paraguay–Paraná. Por último, se exponen algunas reflexiones finales donde se pondrá el acento en el vínculo entre las dinámicas de integración regional y fragmentación territorial emergentes de los proyectos de infraestructura.

## **Infraestructura y desarrollo en la Región Centro de la Argentina**

Infraestructura y desarrollo son dos conceptos interrelacionados que están presentes en los planes de desarrollo nacional y regional a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI. Programas y proyectos de diferentes organismos nacionales y regionales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Unión de Naciones Suramericanas —en adelante CEPAL, UNASUR— y Mercosur) hacen hincapié en la necesidad de pro-

mover infraestructuras, sobre todo en el área de transporte, que resuelvan el déficit estructural de la región y que acerquen los sistemas técnicos y logísticos domésticos a los estándares dominantes en el sistema internacional. Sin embargo, la inversión y suscripción a iniciativas regionales como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) desde el año 2000, los proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (comprendidos en la Iniciativa La Franja y La Ruta),<sup>3</sup> no han logrado resolver las múltiples disparidades regionales, aunque sí promovieron una red de infraestructuras con un claro perfil exportador, intentando equilibrar el peso histórico del comercio sobre el océano Atlántico, con corredores bioceánicos multimodales con miras al océano Pacífico, buscando satisfacer la demanda de los mercados asiáticos.

En Argentina, los grupos económicos locales y transnacionales, que hegemonizaron el modelo de inserción de las economías regionales en la economía internacional en los diferentes ciclos económicos, han logrado imponer gran parte de sus propios intereses al resto de la sociedad (Portantiero, 1988), proceso que determinó no solo las principales redes de infraestructura (portuaria, ferroviaria, hidroviaria, carretera, hidrocarburífera, etc.) sino también, y sobre todo, las condiciones de vida de la población, manifestándose, en diversas regiones, en notorias injusticias sociales y ambientales.<sup>4</sup>

---

3 La iniciativa La Franja y La Ruta es una de las piezas centrales en la política exterior del gobierno de Xi Jinping, pero sobre todo en su proyección como potencia mundial, dado que constituye una estrategia de desarrollo de infraestructura global que, impulsada por la República Popular China en 2013, busca articular la producción del país asiático con los principales mercados internacionales y fuentes de materias primas.

4 Una clara muestra de esto es que, pese al *boom* de la exportación de los *commodities* en los últimos años y al elocuente crecimiento de las reservas nacionales de divisas, según el Informe sobre la Desigualdad Mundial del año 2022 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante PNUD), solo el 10 % de la población argentina concentró el 58 % de las riquezas, dato que desnuda el proceso de desigualdad socioeconómica del país. Otro dato significativo refiere a la concentración de la actividad económica: según la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (INDEC, 2022) también en 2022, de las 500 empresas más grandes del país, las cuatro mayores participan con el 11,9 % del total de la utilidad; las 50 más grandes, con el 45,1 %; y las 200 más grandes, con el 86,5 %. De esas 500 empresas del panel, en un 60 % son extranjeras, lo que demuestra que la concentración y la extranjerización son procesos entrelazados.

Esta realidad no solamente es producto de la tracción corporativa de las grandes empresas y grupos concentrados, sino además del rol que ha jugado el Estado en cada una de estas etapas económicas al intervenir con políticas públicas concretas donde la promoción de obras de infraestructuras tuvo y tiene un rol preponderante (Oszlak, 1994). Así, la incorporación de Argentina a la división internacional del trabajo ricardiana en el marco del liberalismo y el modelo agroexportador fomentó la creación del tendido de ferrocarril en la región pampeana y un puerto acorde al modelo. La etapa siguiente, denominada «sustitución de importaciones» (Basualdo, 2006), mantuvo la infraestructura ligada a las actividades exportadoras y desarrolló aquella requerida por la industrialización, la urbanización vinculada a la misma y la provisión de energía y materias primas para ese modelo. Finalmente, el reciente período neoliberal (Basualdo, 2006), inaugurado por las dictaduras militares en el continente y en pleno desarrollo pese a las múltiples crisis políticas, sociales y económicas generadas (Arceo, 2004), se caracteriza por el quiebre del modelo desarrollista, la distribución regresiva del ingreso, la desindustrialización y las privatizaciones, acentuando la fragmentación socioterritorial y el impulso a actividades relacionadas con la explotación de bienes comunes de la naturaleza para exportación y a la valorización financiera (Ferrer, 1999).

El modelo neoliberal promovió un modelo de regionalismo abierto, avanzó con una integración económica que difiere de aquella promovida en la etapa anterior en su visión de complementariedad, y se afianzó como forma de ampliar mercados, escalas de explotación de recursos y áreas de actuación de las transnacionales. En este período, la infraestructura al servicio del modelo exportador ya no tiene escala nacional sino regional y es por esto que los organismos internacionales de crédito impulsan y fomentan una red de infraestructura al servicio de la integración del territorio de América Latina a las nuevas redes del comercio internacional, sumando al Atlántico la conexión hacia el Pacífico (Álvarez, 2021a).

La crisis económica regional de fines de los años 90 y comienzo del nuevo siglo produjo las condiciones para el inicio de una etapa en la que, al mismo tiempo que emergen gobiernos progresistas con políticas heterodoxas, continúa siendo dominante el peso del sector primario exportador en la obtención de divisas. En este contexto, se produjeron importantes avances en la integración suramericana, con creaciones como

UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), pero se promovieron megaobras de infraestructura e iniciativas de integración física que dan continuidad al proyecto extractivo. Los corredores de transporte, energía y comunicaciones son las obras priorizadas por los países de la región desde una visión en la que prevalecen las demandas del mercado internacional y de los actores geopolíticamente hegemónicos (Álvarez, 2021a).

En este proceso antes descrito, la Región Centro de la Argentina se ha transformado en un importante polo logístico e infraestructural, sobre todo en la articulación multimodal del Corredor Bioceánico Central (Porto Alegre–Santa Fe–Coquimbo), con los puertos ubicados sobre la Hidrovía Paraguay–Paraná. Este proceso se da en correlato con la hiperespecialización de la región en la exportación de *commodities* y se desarrolla una infraestructura acorde a los nuevos requerimientos del comercio internacional, priorizando la multimodalidad y las salidas bioceánicas<sup>5</sup> (Álvarez, 2021b).

Estas infraestructuras, que en el actual contexto hemos denominado *infraestructuras extractivistas* (Álvarez, 2023)<sup>6</sup>, actúan como vías para facilitar el flujo de mercancías dado que la fluidez del capital sobre el espacio depende de que se fijen ciertas infraestructuras materiales en el mismo. En tal sentido, la estructura geográfica de la Región Centro Argentina está marcada por un gran desarrollo de la dinámica de circulación de los flujos del agronegocio, que es un factor muy importante a la hora de explicar el rol de los territorios de la región en la economía internacional, y por ende un componente esencial para dilucidar las lógicas y las dinámicas de acumulación capitalista a lo largo del primer cuarto del siglo XXI.

---

5 En la capital provincial, la reconversión del puerto de Santa Fe, junto a otras obras como los puentes Santa Fe–Paraná y Santo Tomé–Santa Fe, el Plan de Circunvalación Ferroviario en la ciudad de Santa Fe, el Plan de Circunvalación Vial, la construcción del Aeropuerto Internacional Santa Fe–Paraná, la interconexión portuaria Santa Fe–Rosario y las obras de readecuación del Belgrano Cargas responden a esta readaptación (Álvarez, 2021a).

6 Infraestructura extractivista es una designación empleada para «caracterizar y definir a las megaobras diseñadas, financiadas y ejecutadas con el objetivo de generar condiciones de oportunidad para la extracción de naturaleza, que es mercantilizada y comercializada a partir de las demandas y necesidades de los principales centros de producción del sistema internacional» (Álvarez, 2023:763).

## Agronegocio en la Región Centro de la Argentina

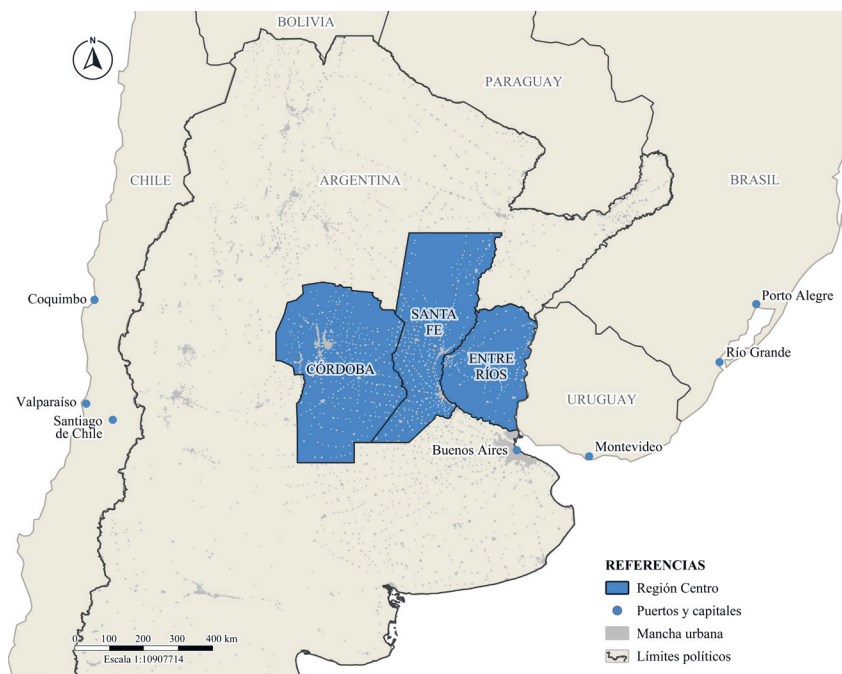
La regionalización de las provincias argentinas fue una estrategia empleada por los gobiernos para lograr mejores condiciones de negociación con las grandes empresas y traccionar las obras de infraestructura necesarias para su desarrollo, creándose en el transcurso de la década de los años 90 cuatro regiones: el 9 de abril de 1999 se suscribió el «Tratado interprovincial de creación de la Región Norte Grande Argentino» entre las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero. La Región del Nuevo Cuyo fue creada el 22 de enero de 1988 por el «Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo»; la Región Patagonia fue creada por el «Tratado Fundacional de la Región de la Patagonia» el 26 de junio de 1996. La Región Centro, objeto de estudio de este capítulo, fue creada por el «Tratado de Integración Regional» entre las provincias de Córdoba y de Santa Fe del 15 de agosto de 1998, y el 6 de abril del año siguiente lo hizo la provincia de Entre Ríos (figura 1).

La Región Centro es el corazón del agronegocio del país y el motor de la exportación nacional de *commodities* por sus condiciones geográficas, por su dotación productiva, de infraestructura y logística. Como la propia página institucional de la Región Centro postula:<sup>7</sup>

Es un importante polo productivo del país, tanto agropecuario como industrial. Es una de las principales productoras del país de: soja, maní, maíz, trigo, aceites vegetales, miel, arroz, lácteos, carne bovina, carne porcina, carne aviar, cueros, cítricos, automóviles y autopartes y maquinaria agrícola y sus partes.

---

7 Región Centro. Disponible en <https://www.regioncentro.gob.ar/datos/indicadores-regionales/>



**Figura 1.** Región Centro de Argentina  
Fuente: Región Centro. Disponible en <https://www.regioncentro.gob.ar/infraestructura/>

Según datos del Ministerio de Economía y la CEPAL, la región representa 19 % de la economía nacional. Santa Fe representa 7,8 % del producto nacional y 41 % de la economía de la región. Córdoba, el 8,5 % del PBI argentino; mientras que Entre Ríos lo hace en un 2,8 % (D'Angelo y Terré, 2024).

Si pensamos el aporte de la Región Centro a las actividades productivas más importantes a nivel nacional, debemos decir que, en rubros industriales, 35 % de las maquinarias y equipos del país se produce en ella, así como 34 % de la producción de autos. Pero es ampliamente más destacado, con relación a la inserción argentina en la economía internacional, el aporte que hace en la expansión del agronegocio, dado que 42 % de la agricultura y la ganadería de la Argentina se desarrolla en esta región, y además es artífice de una importante producción de manufacturas de

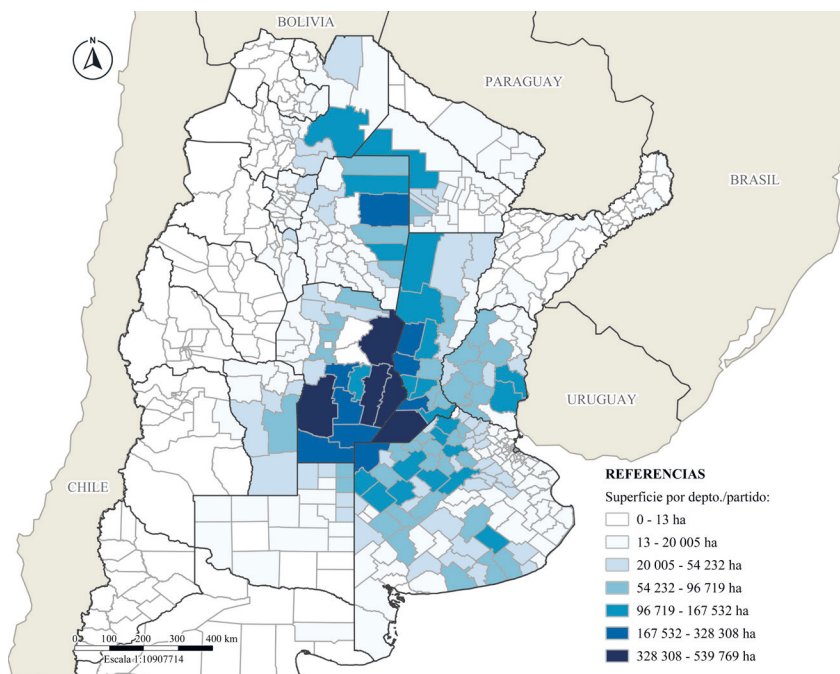
origen agropecuario, como el 28 % de la producción de alimentos y bebidas (D'Angelo y Terré, 2024). Según la propia página web de la Región Centro:<sup>8</sup>

Cuenta con la mitad del stock porcino nacional y 30 % del bovino, produce 70 % de la leche y más de la mitad de la carne aviar del país. El complejo apícola se encuentra integrado desde la producción de insumos hasta la exportación de mieles claras e intermedias con una participación de 35 % en el total nacional.

Si tomamos como referencia el crecimiento del monocultivo de soja en el país —puesto que es el emblema de la expansión productiva del agronegocio en los últimos tiempos— podemos ver que las tres provincias que conforman la Región Centro cumplen un rol destacado en el aumento de la superficie sembrada. A partir del análisis de la ubicación geográfica de los establecimientos registrados elaborado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en el marco del Sistema de Información Simplificado Agrícola, se observa que Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe son las provincias donde se informó mayor superficie sembrada para soja en la campaña 2022–2023, con 30,5 %, 27,3 % y 17,4 %, respectivamente. Entre las tres provincias representan 75,3 % de la superficie sembrada declarada total. Entre Ríos ocupa el quinto lugar, con 6,5 % de la superficie sembrada. Esto es claramente observable en la Figura 2, también elaborada a partir de lo expuesto por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca:

---

<sup>8</sup> Región Centro. Disponible en <https://www.regioncentro.gob.ar/datos/indicadores-regionales/>



**Figura 2.** Distribución geográfica de la superficie informada de soja por departamento (2022–2023).  
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (2023).

Ahora bien, es importante decir que este tipo de estructuras productivas, donde prima un medio altamente tecnificado y financiarizado, se sustenta en unidades económicas concentradas, dado el tamaño del capital que se requiere en el proceso productivo. La cadena de la soja está oligopolizada en Argentina y la exportación está nucleada en un número reducido de empresas transnacionales.

Este complejo exportador sojero fue el segundo en cantidad de toneladas registradas en la campaña 2023 (después del maíz, que exportó 30 millones de toneladas) según las Declaraciones Juradas de Ventas al Exte-

rior (DJVE) con 22,3 millones de toneladas, un 35 % del total declarado. De este total, 73 % corresponde a subproductos de soja, seguido por un 15 % de declaraciones de aceite y un 12 % de poroto (Marín y Terré, 2024). El ranking de exportadores de este complejo se vio encabezado por Vite-rra (26 % del total), Cargill (13 %), Louis Dreyfus Company (11 %), Bunge (10 %) y Molinos Agro (10 %). Es decir, 70 % de las exportaciones de soja estuvo concentrado solo en cinco empresas, todas de capitales mayorita-riamente extranjeros (Marín y Terré, 2024).

Como hemos visto, esta expansión productiva del agronegocio necesi-tó y necesita de infraestructura, sobre todo redes de transporte que garan-tizan la circulación de flujos hacia los principales puertos a la vera del río Paraná. De esta manera, en las últimas tres décadas, tanto la producción agrícola como las redes de circulación están siendo hegemónicas por actores concentrados, en su mayor parte transnacionales. Las acciones hegemónicas las realizan los Estados y las empresas transnacionales, pero son los primeros los que deben aceptar la supremacía de las leyes del mercado puestas al servicio de la competitividad de las empresas, donde la provisión de obras de infraestructura es un aspecto destacado. Como plantea Cataia:

Las grandes corporaciones eligen en los territorios los puntos de su interés y a partir de ahí pasan a exigir infraestructuras locales y regionales adecuadas. Además, exigen adaptaciones políticas mediante la flexibilización de normas, legislaciones laborales débiles y aportes fiscales y financieros. Es a partir de estos imperativos que los lugares pasan a competir entre sí por atraer inver-siones obedeciendo a los imperativos de la competitividad. (2017:33)

La construcción de un macrosistema técnico agroexportador en la Región Centro, comandado por la acción de las grandes empresas del agronegocio, es posible de observar con la articulación multimodal de la Hidrovía Paraguay-Paraná y el Corredor Bioceánico Central, lo que describiremos en el siguiente apartado.

## **La Región Centro en el Corredor Bioceánico Central (Porto Alegre–Santa Fe–Coquimbo)**

En el año 2000, 12 países de América del Sur anunciaron el nacimiento de la IIRSA, una propuesta de integración física y supranacional que, como proyecto transfronterizo, buscaba dinamizar la circulación intrarregional con miras a los principales puertos. Desarrollar una caracterización del Corredor Bioceánico, en el marco de la IIRSA, nos permite profundizar en la primera pregunta de investigación de este capítulo: ¿qué procesos de integración se entrelazan en la Región Centro de Argentina? Además del proceso de regionalización de las provincias del Centro de la Argentina, al que referimos en el apartado anterior, este territorio es parte del Corredor Bioceánico Central (Porto Alegre–Santa Fe–Coquimbo), que es uno de los ejes de integración estratégico de la IIRSA. Esta iniciativa, que tiene como base un documento de diagnóstico elaborado por el BID (2000) denominado «Un nuevo impulso a la integración en infraestructura regional de América del Sur», se propone la adaptación de la infraestructura y logística a las necesidades de los nuevos patrones de transporte internacional a partir de ejes de integración, que son corredores multinacionales de infraestructura que transversalizan la circulación —sobre todo de cargas— en el subcontinente (Acebal y Álvarez, 2023).

En el Eje de Integración denominado «Mercosur–Chile» (uno de los 10 que conforman la iniciativa), se proyecta el Corredor Bioceánico Porto Alegre–Santa Fe–Coquimbo, que representa una vía de comunicación que une el océano Pacífico con el Atlántico, se extiende por 2472 kilómetros y conecta el puerto de Porto Alegre (Brasil) con uno de los tres puertos de la Región de Coquimbo (Chile). En su recorrido, transita la IV Región de Chile (Coquimbo), las provincias argentinas de San Juan, La Rioja, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, y el Estado de Rio Grande do Sul en Brasil. La Región Centro en general, y Santa Fe en particular, tienen una gran importancia para el eje dado que allí es donde el corredor se articula con la Hidrovía Paraguay–Paraná, siendo un punto logístico de relevancia estratégica en el direccionamiento de cargas nortesur y este–oeste (IIRSA–COSIPLAN, 2017). Como postula la página institucional de la Región Centro:<sup>9</sup>

---

9 Región Centro. Disponible en <https://www.regioncentro.gob.ar/infraestructura/>

La Región Centro conforma un territorio que mantiene fuertes lazos con el resto del mundo. Prueba de esto es su coeficiente de apertura, que supera en más del doble al promedio argentino. En este marco, se están planteando alianzas interregionales con otros bloques sudamericanos, como las regiones centro–oeste y sur de Brasil, Uruguay y la Región Central de Chile. Dichas alianzas darán un verdadero significado económico y social al Corredor Bioceánico Central, que comunica los puertos del Atlántico con los del Pacífico.

Por lo antedicho, la interconexión multimodal en el complejo portuario santafesino es un aspecto de suma importancia para comprender las dinámicas del transporte de cargas y las obras de infraestructuras proyectadas en ese territorio (Acebal y Álvarez, 2023). Este proceso de interconexión multimodal se concretiza en el complejo portuario del Gran Rosario (y en otros complejos portuarios con menos desarrollo relativo, como el de la ciudad de Santa Fe), donde el transporte hidroviario es efectivo porque se articula con el ferrocarril y con las principales rutas de la región, como es posible observar en la fotografía 1.



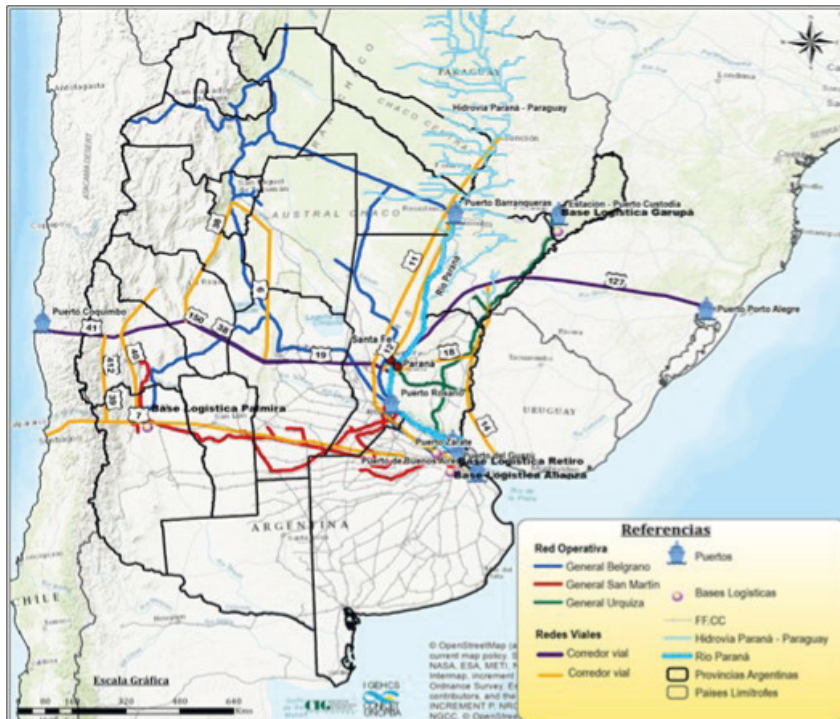
**Fotografía 1.** Corredor vial y ferroviario de acceso a la planta de Cargill, en el complejo portuario del Gran Rosario, sobre la Hidrovía Paraguay–Paraná. Fuente: fotografía propia. Planta de Punta Alvear, puerto de Cargill, junio de 2024.

En el marco de su relevancia para el comercio de granos, subproductos y aceites, en el Gran Rosario o *Up River* ingresan entre dos y dos millones y medio de camiones en un año promedio de cosecha. Esto implica un número cercano a 12 000 camiones diarios (D'Angelo y Terré, 2024), sumados a los 330 000 vagones de transporte ferroviario de promedio anual que circulan por las diferentes redes de transporte que conforman la zona y los casi 5000 barcos que circulan por año sobre la Hidrovía. Ahora bien, esta importancia destacada de la región, y la gran circulación de cargas, nos lleva a la segunda pregunta de investigación de este capítulo: ¿cuáles son los corredores priorizados en el ordenamiento de la circulación en la Región Centro?

La infraestructura es un factor condicionante de la dinámica de los flujos; las redes constituyen entramados infraestructurales que posibilitan la circulación de algunos flujos y condicionan el desarrollo de otros. Cada etapa del desarrollo económico fue proclive al crecimiento de determinada dinámica de circulación, para lo cual la logística cumple un rol destacado. En la actualidad, como plantea Santos (1997), se edifican lugares como «puntos luminosos y verticalizados», acordes con las racionalidades globales, altamente tecnificados y donde la multimodalidad es la característica saliente en la dinámica de circulación. En trabajos precedentes hemos señalado al respecto que

la logística se constituye entonces como una actividad central en este proceso, se encarga de coordinar los modos de transporte, así como las estrategias en la cadena de suministros, la gestión de los procesos de producción y distribución. Las actividades logísticas constituyen el centro de la planificación en el comercio y conforman un sistema que es el enlace entre la extracción, la producción, la circulación y el consumo, sobre todo en un mundo donde los eslabones de esa cadena están separados por el tiempo y la distancia. (Álvarez, 2023:761)

La Región Centro de la Argentina se constituye como una zona de actividad logística destacada por la articulación de redes altamente densificadas en la circulación y por constituir el polo de exportación de *commodities* del agronegocio más importante de la región. En dicho territorio se articula una tríada multimodal de la circulación y la logística agroexportadora compuesta por un complejo entramado de obras de infraestructura, un macrosistema técnico (Santos, 2000), comprendido por la Hidrovía Paraguay–Paraná, un sistema de rutas y autopistas y la red ferroviaria, como se puede observar en la Figura 3.



**Figura 3.** Articulaciones multimodales en la Región Centro. Fuente: elaboración propia (Álvarez, 2021a).

### La Hidrovía Paraguay–Paraná

La Hidrovía Paraguay–Paraná es la vía de transporte fluvial más importante de Argentina y una de las más importantes de Suramérica, con 3442 kilómetros de extensión desde Puerto Cáceres —en el Mato Grosso— hasta el puerto de Nueva Palmira en Uruguay. En el tramo argentino, atraviesa la Región Centro y conforma en la provincia de Santa Fe, en el Gran Rosario, uno de los polos portuarios más destacados del mundo por capacidad de almacenamiento, procesamiento y exportación agroindustrial.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> El Gran Rosario se ubicó nuevamente como el segundo nodo portuario agroexportador más importante del mundo en 2022. Con un total embarcado de 69,1 millones de toneladas de granos, aceites y subproductos, la región del *Up River* mantuvo el segundo puesto del ranking obtenido en 2021, ubicándose solo por detrás del distrito aduanero

Los 70 kilómetros de costa sobre el río Paraná que van desde la localidad de Timbúes (al norte) hasta Arroyo Seco (al sur) son los denominados Gran Rosario. Allí se localizan 29 terminales portuarias que operan distintos tipos de cargas. Dentro del puerto se pueden encontrar múltiples terminales e infraestructuras donde se realiza la carga o descarga de los buques oceánicos o barcasas. De estas 29 terminales portuarias, 19 despachan granos, aceites y/o subproductos. Dentro de este grupo, 12 terminales tienen plantas de molienda de oleaginosas en sus inmediaciones:

El complejo industrial–exportador del Área Metropolitana del Gran Rosario (AMGR) concentra aproximadamente el 80 % de la capacidad teórica instalada de la industria aceitera de la República Argentina, donde veinte fábricas de gran tamaño están en condiciones de moler diariamente un total de 165 700 toneladas. Recordemos que la capacidad de molienda a nivel país asciende a 209 000 tn./día. (Bolsa de Comercio de Rosario, 2019:2)

El desarrollo del agronegocio en la Región Centro impulsa la reconversión de la infraestructura portuaria y de transporte de Rosario hacia el norte. El puerto de la ciudad de Santa Fe, en tal sentido, ha sido objeto de múltiples proyectos de relocalización y puesta en valor con el propósito de captar cargas procedentes del norte provincial. En junio de 2024 se anunció un proyecto de creación de la Región Portuaria Fluvial Litoral para interconectar los puertos públicos del Litoral argentino. Este proyecto involucra a las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Misiones, Formosa, Chaco y Corrientes con la finalidad de integrar en una sola región la actividad, el desarrollo, el planeamiento y la comercialización de todos los puertos públicos. El intendente de Santa Fe, Juan Pablo Poletti, anunció el proyecto y enfatizó en que la creación de la Región Portuaria tiene el objetivo

de impulsar el transporte fluvial de la ciudad de Santa Fe aguas al norte y las provincias mencionadas, con el objeto de que los puertos públicos y privados operen de manera eficaz y eficiente, y que puedan convertirse en terminales de salida de la producción de las economías regionales tanto para las pro-

---

estadounidense de Nueva Orleans, Luisiana, que despachó 74,2 millones de toneladas en todo 2022 (Rodríguez Zurro y Terré, 2023).

vincias que conforman la Región Centro, como para las del Norte Grande enfocadas tanto en el mercado interno como en el externo. La clave de esta iniciativa es lograr la complementación e interconexión viable entre los diferentes puertos. (*El Santafesino*, 3 de julio de 2024<sup>11</sup>)

Este desarrollo portuario presente y futuro de la Región Centro, traccionado por las lógicas hegemónicas de producción, requiere de dos aspectos fundamentales: intervenciones técnicas sobre la Hidrovía que posibiliten la navegación los 365 días del año, las 24 horas, de buques de gran porte y barcasas —fundamentalmente dragado y balizamiento— y un sistema de transporte que debe contemplar distintas modalidades: vial, fluvial y ferroviaria.

Con respecto al primer aspecto, desde 1995, en que la Hidrovía empezó a funcionar con las intervenciones técnicas de la dragadora belga Jan De Nul, se generaron las condiciones para un aumento considerable de la circulación de buques de gran porte, sobre todo desde Santa Fe hasta el océano, donde el dragado y balizamiento cumplió un rol central viabilizando la salida a gran escala de *commodities*. Hasta 1995, la profundidad de la vía navegable desde Puerto General San Martín hasta el océano era de 26 pies, y en ocasiones podía ser menor a 22 pies. Luego de una década de concesión, se llevó el calado a 34 pies, lo que obligó a un dragado anual permanente, en promedio, de 30 000 000 de m<sup>3</sup> de sedimentos. En la actualidad, las empresas agroexportadoras demandan dragado hasta los 40 ó 42 pies, lo que nos lleva a preguntarnos por los impactos ambientales de esas intervenciones en un contexto de crisis hídrica como la que transita la región.

El segundo aspecto, las articulaciones multimodales, se dan en el entramado de la Hidrovía con las rutas del Corredor Bioceánico y la red de transporte ferroviario.

---

11 El intendente Poletti presentó la creación de la Región Portuaria Fluvial Litoral. <https://elsantafesino.com/el-intendente-poletti-presento-la-creacion-de-la-region-portuaria-fluvial-litoral/>

## Las rutas del Corredor Bioceánico

Existen en la Argentina tres corredores bioceánicos definidos por los Planes Estratégicos Territoriales (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018) y en iniciativas regionales de infraestructura, como la IIRSA (2018): el Corredor Bioceánico del Sur, en la Patagonia; el Corredor de Capricornio, que atraviesa el noroeste y el noreste argentino, y el Corredor Bioceánico Central.

El Corredor Bioceánico Central, aprobado en *memorándum* del 28 de agosto de 2009 en la cumbre de presidentes de UNASUR realizada en San Carlos de Bariloche —firmado por Cristina Fernández (Argentina), Michelle Bachelet (Chile) y Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil)—, es íntegramente de transporte terrestre, aunque articula con vías fluviales y aeropuertos internacionales en diferentes tramos de su extensión. Tiene el objetivo central de vincular a los países del Mercosur con Chile y permitir una mejora en la accesibilidad de bienes a los mercados del Pacífico y a los puertos de Brasil sobre el océano Atlántico. Este corredor conecta a las principales ciudades y actividades económicas de las repúblicas de Argentina, Uruguay, Brasil y Chile (Álvarez, 2021a). Para el Consejo Federal de Inversiones (CFI), el desarrollo del complejo multimodal de cargas sobre este corredor se centra en la concreción del siguiente esquema:

Puertos del centro de Chile + Pasos cordilleranos de Cristo Redentor, Agua Negra y Pehuenche + Red Vial + Red Ferroviaria (ALL Central, ALL Mesopotámico, Belgrano Cargas, Ferroexpreso Pampeano y NCA) + Hidrovía Paraná–Paraguay + Puertos fluviales y marítimos de Argentina + Puentes sobre río Paraná (Túnel Subfluvial Hernandarias, Rosario–Victoria y Zárate–Brazo Largo) + Puentes sobre río Uruguay (Paso de los Libres–Uruguayana, Concordia–Salto, Colón–Paysandú, Gualeguaychú–Fray Bentos) + Puertos de Uruguay y Brasil sobre el Océano Atlántico. (CFI, 2014:21–22)

En Argentina, las rutas nacionales (RN) que componen el Corredor son las número 14, 127, 12, 168, 11, 19, 20, 38 y 150, e involucran sobre todo a las ciudades de Paso de los Libres, Corrientes, Paraná, Santa Fe, San Francisco, Córdoba, Carlos Paz, Chamental y San José de Jáchal.

Es de destacar que, en este esquema de circulación bioceánica, la ciudad de Santa Fe está localizada en una posición estratégica en la región. La infraestructura real y potencial, junto a su emplazamiento geográfico,

colocan a la ciudad en condiciones aptas para transformarse en una zona logística. El puerto está ubicado sobre un nudo convergente en el transporte de cargas desde y hacia las principales zonas de la provincia y de las regiones que conforman su *hinterland*. En lo que respecta al transporte vial, esencial hoy en la conectividad, hacia el norte, la RN 11 lo conecta con la ciudad de Clorinda frente a Asunción en Paraguay, une las provincias de Santa Fe, Chaco y Formosa desde que nace en la Circunvalación de Rosario hasta que termina en el Puente Internacional San Ignacio de Loyola, en la frontera con Paraguay, recorriendo 980 kilómetros de pavimento. Hacia el noroeste, por la RN 34, Santa Fe se vincula con Santiago del Estero y Tucumán. Al este es punto terminal de la RN 18, que atraviesa Entre Ríos. Al oeste es punto inicial de la RN 19 (ruta bioceánica) que, prolongándose con la RN 20, lleva a Córdoba, San Juan, San Luis, Mendoza y Chile, edificando un corredor indispensable para el tránsito en la región<sup>12</sup> que busca potenciarse con la construcción del Túnel de Agua Negra en la cordillera andina y la optimización de la terminal portuaria de Coquimbo como un puerto multipropósito (Álvarez, 2021a).

## La red ferroviaria

Desde los años 90, con la desarticulación del transporte ferroviario en la Argentina, el transporte automotor —sobre todo las cargas en camiones— hegemoniza la circulación. Sin embargo, a partir de su revitalización en los últimos años, ramales como el ex Belgrano Cargas cumplen un rol destacado en la Región Centro y norte del país.

Diversos estudios coinciden en que la reducción de los costos de circulación está determinada, cada vez más, por las posibilidades de articulación modal de las cargas (Sánchez y Gómez Paz, 2017). En este sentido, aquellos espacios geográficos con la posibilidad de contar con el sumi-

---

12 En la actualidad existe un conflicto en desarrollo en la provincia de Córdoba por la construcción de una autovía sobre el Valle de Punilla. La comunidad y organizaciones ambientalistas se oponen al impacto que esta obra generará sobre el ecosistema. La obra es parte de la cartera de IIRSA y es esencial para agilizar la circulación en el corredor bioceánico descomprimiendo otras rutas, como la 38. En su propia página, IIRSA-COSIPLAN indica como su objetivo prioritario: «permitir un fluido tránsito comercial desde el centro y norte del país hacia los mercados del Pacífico, Oriente y Asia».

nistro de una combinación de varias modalidades de transporte tienen una ventaja comparativa sobre el resto.

El ex Ferrocarril Belgrano es fundamental en el proceso antes descrito para la Región Centro, dado que tiene una extensión de alrededor de 9000 kilómetros desde el noroeste argentino y recorre las provincias de Chaco, Formosa y Santa Fe hasta llegar a Buenos Aires. El Belgrano Cargas conecta además a Argentina (vía Tartagal y Yacuiba) con Bolivia y Chile (puerto de Iquique, vía Paso Socompa). Pese a esta posición estratégica, la falta de inversiones como consecuencia de las políticas de privatización y predominio de la circulación vial implicó la pérdida de importancia de este servicio ferroviario como alternativa para el transporte de cargas. En junio de 2013 se creó Belgrano Cargas y Logística SA con el fin de nuclear en una misma empresa las tres líneas de transporte de cargas más importantes del país: la Línea Belgrano, la Línea San Martín y la Línea Urquiza. En 2016, y con el propósito de darle una impronta federal, la empresa comenzó a llamarse Trenes Argentinos Carga (Álvarez, 2021a).

En 2022, Trenes Argentinos Carga transportó 8 000 000 de toneladas. El Belgrano Cargas, la operadora estatal del norte argentino, se posicionó segunda respecto de la carga con casi 3 000 000 de toneladas transportadas hacia los puertos de la Región Centro. Los volúmenes transportados por las vías del San Martín, que dirigen cargas hacia los puertos del Gran Rosario, alcanzaron los 5 000 000 de toneladas, mientras que por el ramal Urquiza la carga transportada, sobre todo hacia las terminales de la provincia de Entre Ríos, llegó a las 510 000 toneladas. Trenes Argentinos Cargas es la mayor operadora ferroviaria del país, con 35 % del mercado de cargas (Ministerio de Economía de la Nación, 2022), lo que demuestra el peso creciente del transporte ferroviario y su importancia en la articulación multimodal en las plantas procesadoras de granos de los nodos portuarios de la Región Centro.

## **Comentarios finales**

Los territorios estratégicos para la expansión del modelo de apropiación extractivista —en Argentina en particular y en la región en general— desarrollan dos procesos de integración a diferentes escalas y entrelazados, donde la inversión en infraestructura juega un rol central. Por un lado,

desde los años 90 se dan articulaciones políticas interprovinciales en un proceso de integración subnacional, que en la zona núcleo de la Argentina —el espacio más productivo del agronegocio— se plasmó en lo que se conoce como la Región Centro. Por otro lado, se suceden procesos de integración supranacional que desde la primera década del siglo XXI se materializaron en programas y proyectos, como la IIRSA, UNASUR-COSIPLAN, la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR), entre otros.

La infraestructura tiene un rol destacado porque la reprimarización de la actividad económica y la extranjerización del aparato productivo empujan escalas de producción ampliadas, que demandan redes de circulación tendientes a la reducción de costos y a la creación de regiones transfronterizas.<sup>13</sup> Esas megainfraestructuras integran determinadas dinámicas de producción y construyen articulados políticos, pero fragmentan otros. Ya en los años 90, Rosenau denominó ese proceso como «fragmegración» (1997:38), caracterizando la interacción y simultaneidad de las dinámicas de fragmentación e integración, de localización y globalización, que dan lugar a la aparición de nuevas esferas de autoridad y a la transformación de las viejas, lo cual evidencia la ausencia de una distinción entre los asuntos domésticos y exteriores y la diversidad de actores que actúan en múltiples escalas (Rosenau, 1997).

David Herrera Santana (2019) dice que esas megaobras de infraestructura fragmentan territorialidades preexistentes e imponen nuevas, afines a las necesidades productivas de los grandes actores económicos y geopolíticos. Nos habla de una geopolítica de la fragmentación.

Estas megaobras, con su poder infraestructural, transforman los territorios e imponen una división territorial del trabajo particular. Como plantea Silveira (2007), no es exagerado decir que hoy, cuando la división territorial del trabajo de un país se globaliza, el poder de las empresas regula la vida política de la nación, imponiendo sus respectivas topologías al territorio nacional y obligando a formas de cooperación, es decir, a modernizar infraestructuras, a aumentar la velocidad y la fluidez material

---

13 En 2004, Syngenta prefiguraba una región transfronteriza que denominó la república unida de la soja. Se trataba de un territorio que abarcaba amplias zonas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y el área de Santa Cruz, en Bolivia, cubierto enteramente por el cultivo de la soja transgénica.

y normativa, demandas tantas veces ajenas a las verdaderas necesidades nacionales.

La Región Centro de Argentina es una región transformada topológicamente por las demandas de las empresas transnacionales del agronegocio, que hicieron de las rutas un corredor bioceánico, del tendido ferroviario una red de circulación de granos, y del río Paraná una hidrovía al servicio de sus intereses.

## Referencias bibliográficas

- Acebal, Anahí y Álvarez, Álvaro (2023).** Infraestructura de transporte y modelos de acumulación en la región centro de Argentina. Aportes para el estudio del Corredor Bioceánico Porto Alegre–Santa Fe–Coquimbo. *Revista Desarrollo, Estado y Espacio*, 2(1), 1–23. <https://doi.org/10.14409/dee.2023.1.e0019>
- Álvarez, Álvaro (2021a).** *Infraestructura de transporte y disputas territoriales. La IIRSA en Santa Fe.* CLACSO–FCH, UNICEN.
- Álvarez, Álvaro (2021b).** Extractivismo, producción del territorio y conflictos en la Hidrovía Paraguay–Paraná. *Realidad Económica*, 344, 39–68. <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/181>
- Álvarez, Álvaro (2023).** Infraestructura extractivista y desarrollo regional. En Di Nucci, Josefina y Álvarez, Álvaro (Coords.). *Territorios de la Complejidad. Por una geografía resignificada* (pp. 49). FCH–UNCPBA.
- Arceo, Enrique (2004).** La crisis del modelo neoliberal en la Argentina (y los efectos de la internacionalización de los procesos productivos en la semiperiferia y la periferia). *Realidad Económica*, 206, 14–29. [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/29\\_AEYT\\_La.crisis.del.modelo.neoliberal.en.la.Argentina.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/29_AEYT_La.crisis.del.modelo.neoliberal.en.la.Argentina.pdf)
- Basualdo, Eduardo (2006).** *La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera.* En Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (comps). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales.* CLACSO.
- BID (2000).** *Un nuevo impulso a la integración en infraestructura regional de América del Sur.* <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14942/un-nuevo-impulso-la-integracion-de-la-infraestructura-regional-en-america-del-sur>
- Bolsa de Comercio de Rosario (2019).** *Mapa de las terminales portuarias del Gran Rosario.* <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/mercado-de-granos/noticias/mapa-terminales-portuarias-del-gran-rosario>
- Cataia, Márcio (2017).** Uso del territorio y del lugar: poder de ordenamiento y contraracionalidad. En Beuf, Alice y Rincón Avellaneda, Patricia (Comps.). *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina* (pp. 23–40). Ediciones Uniandes–IFEA.
- CFI (2014).** *Sistematización de estudios vinculados a la Hidrovía Paraná–Paraguay–Uruguay con influencia y origen en la Región Centro.*

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42174-efectos-economicos-cambios-redes-infraestructura-logistica-estudios-casos>

**D'Angelo, Guido y Terré, Emilce (2024).** La economía de la Región Centro en la última década. *Informativo semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario*, XLII (2142), 14–19. <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/104167>

**Ferrer, Aldo (1999).** La globalización, la crisis financiera y América Latina. En Aldo Ferrer (Autor). *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. CLACSO.

**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. <https://doi.org/10.5209/GEOP.58761>

**IIRSA-COSIPLAN (2017).** *Cartera de Proyectos*. <https://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4621>

**INDEC (2022).** *Encuesta Nacional de Grandes Empresas 2022*. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge\\_01\\_24C1AC9CB642.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge_01_24C1AC9CB642.pdf)

**Jessop, Robert (2004).** La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *EURE*, XXIX(89), 25–41.

**Kosacoff, Bernardo y Campanario, Sebastián (2007).** *La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina*. CEPAL.

**Marín, Natalia y Terré, Emilce (2024).** *Ranking agroexportadores 2023: ¿Qué empresas ocupan el podio en Argentina? Informativo semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario*, XLII (2131), 3–9. <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/102897>

**Ministerio de Economía de la Nación (2022).** *Complejos Exportadores 2022. Comercio Exterior*, 7(4). [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos\\_03\\_2309E029401F.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_03_2309E029401F.pdf)

**Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018).** *Plan Estratégico Territorial. Argentina Avance 2018*. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/secretaria-desarrollo-territorial/dnpet/plan-estrategico-territorial>

**Portantiero, Juan Carlos (1988).** *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el estado y la sociedad*. Nueva Visión.

**PNUD (2022).** *Informe sobre la desigualdad mundial*. ONU. [https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022\\_Full\\_Report.pdf](https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf)

**Rodríguez Zurro, Tomás y Terré, Emilce (2023).** El Gran Rosario se mantuvo en el segundo puesto del ranking de nodos portuarios agroexportadores del mundo en 2022. *Informativo semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario* XLI (2096), 3–10. <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/98700>

**Rosenau, James (1997).** *Along the Domestic–Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.

**Sánchez, Ricardo y Gómez Paz, María Alejandra (2017).** Efectos económicos de cambios en las redes de infraestructura logística. Dos estudios de casos en Argentina. *Boletín FAL*, 356, (4), 1–13. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42174-efectos-economicos-cambios-redes-infraestructura-logistica-estudios-casos>

**Santos, Milton (1997).** *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico científico-informacional*. Hucitec.

**Santos, Milton (2000).** *La naturaleza del espacio*. Ariel.

**Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2023).** *Sistema de Información Simplificada Agrícola. Soja 2022–2023*.

Silveira, María Laura (2007). Los territorios corporativos de la globalización. *Revista Geograficando*, 3(3), 13–26.

**Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás (2015).** ¿Hacia la reprimarización de la economía? En torno del modelo extractivo en la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, 296, 55–75.  
[https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad\\_economica\\_296.pdf](https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_296.pdf)

#### **Otras fuentes**

**Región Centro.** <https://www.regioncentro.gob.ar/infraestructura/>

**Región Centro.** *Indicadores regionales*.

<https://www.regioncentro.gob.ar/datos/indicadores-regionales/>

## Capítulo 2

# Lo global en lo local. El Corredor Bioceánico Central Porto Alegre–Coquimbo en el Área Metropolitana de Santa Fe

ANAHÍ ACEBAL

### Introducción

En el marco de dinámicas globales de circulación de flujos comerciales que impulsan transformaciones en los sistemas de transporte y promueven la creación de grandes corredores de infraestructura, desarrollado por Álvarez en el primer capítulo, nos interesa poner atención en la manera en que este proceso se desarrolla en el Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF).

Desde principios del siglo XXI, el AMSF —y específicamente su territorio isleño y costero<sup>1</sup>— fue (y es) objeto de vastos proyectos de reconversión de infraestructura asociados, principalmente, a la relocalización y refuncionalización del puerto de Santa Fe y a su articulación con otros modos de transportes (vial y ferroviario). Esto vuelve a dicha área de gran relevancia estratégica.

Aquí se proyecta un conjunto de megaobras de infraestructuras extractivistas (en términos de Álvarez, 2019) —como la nueva conexión vial con Paraná, la relocalización del puerto, el aeropuerto metropolitano y la reconversión ferroviaria— que se orientan a la reactivación de la multimodalidad del sistema de transporte de carga. Y que se caracterizan por ser parte de la Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Concretamente en dos de sus ejes estratégicos: el Eje Mercosur–Chile y el Eje Hidrovía Paraguay–Paraná.

---

1 Hacemos referencia al conjunto de islas y albardón costero que forman parte del valle aluvial del río Paraná.

La IIRSA, tal como se plantea en la Introducción y en el capítulo anterior, es una de las propuestas más importantes de reordenamiento territorial para conectar los centros de extracción y producción de *commodities* con los mercados internacionales (Ceceña *et al.*, 2007; Betancourt, 2014; Betancourt *et al.*, 2015; Álvarez, 2019 y 2021; Herrera Santana, 2019; Félix y Melón, 2020). Esta iniciativa fue diseñada a partir de un diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el déficit de infraestructura regional sudamericana y alejamiento de las principales rutas comerciales, por lo que en sus lineamientos Estados Unidos tiene una presencia determinante. Sin embargo, sus ejes centrales y las obras desarrolladas y en desarrollo son compatibles con los intereses de China, los cuales propician la bioceanidad de los corredores y la salida por el océano Pacífico en el marco de la denominada «Nueva Ruta de la Seda». En este sentido, tal como se plantea en el capítulo de Álvarez, muchas de las obras centrales proyectadas por IIRSA fueron financiadas por China, a través del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y otras instituciones financieras asiáticas, o son las empresas chinas las que muestran mayor interés en su construcción (Álvarez, 2021).

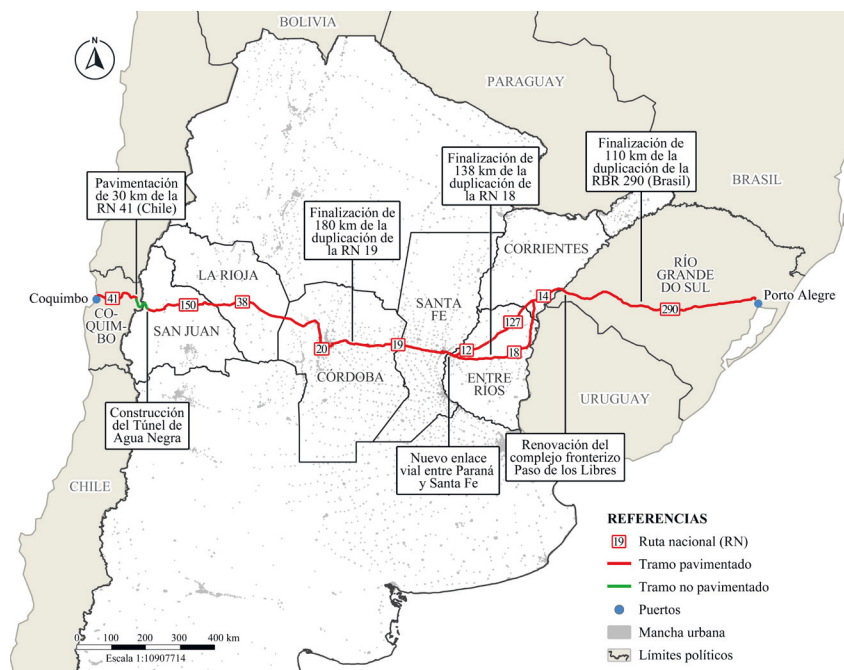
La IIRSA propone un reordenamiento del espacio geográfico y de los flujos regionales a partir de la configuración de 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID),<sup>2</sup> que abarcan regiones con una gran actividad industrial y otras en donde se localizan grandes yacimientos de hidrocarburos, minerales metálicos y gran biodiversidad (Ceceña *et al.*, 2007). La reorganización propuesta por los EID se materializa en una cartera de proyectos que tiene como propósito suprimir todo obstáculo que dificulte la libre circulación de las mercaderías a partir de las acciones técnicas y normativas que posibiliten una visión de la infraestructura que trascienda las fronteras de los Estados (Álvarez, 2021).

En este marco, la Hidrovía Paraguay–Paraná es un EID de gran relevancia debido a los volúmenes de mercancía que por ella circulan, pero también por la articulación estratégica que tiene con otro de los EID: el Eje Mercosur–Chile. En este, como detalló Álvaro Álvarez en el capítulo

---

2 Los ejes de integración elaborados por la IIRSA son: 1 – Eje Andino; 2 – Eje de Capricornio; 3 – Eje Hidrovía Paraguay–Paraná; 4 – Eje del Amazonas; 5 – Eje del Escudo Guayanés; 6 – Eje del Sur; 7 – Eje Interoceánico Central; 8 – Eje del Mercosur–Chile; 9 – Eje Perú–Brasil–Bolivia.

anterior, se proyecta el Corredor Bioceánico Porto Alegre–Coquimbo. El 65 % de este corredor vial se extiende sobre territorio argentino e implica la adecuación o realización de una serie de infraestructuras viales, tal como podemos observar en la Figura 1.



**Figura 1.** Principales obras y proyectos viales del Corredor Bioceánico Central para los próximos cinco años.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (2019).

La articulación entre ambos ejes es fundamental para la estrategia comercial del sur de Brasil, Paraguay, Bolivia, el centro de Argentina y el norte de Chile al permitir la salida de mercancías por el Pacífico, reduciendo tiempos y los costos de transporte hacia los mercados más dinámicos, como el asiático. La salida por el Atlántico y por el Pacífico de los denominados «recursos estratégicos» de la minería y el agronegocio, de manera «fluida» y sin «obstáculos», es una pretensión que las grandes empresas están motorizando para dar respuesta a la creciente demanda internacional y las superganancias, precisamente, de ambas actividades (Álvarez, 2019; 2021).

Al respecto, consideramos importante señalar, en primer lugar, que las transformaciones socioespaciales que implican la realización de estos corredores entran en conflicto con las formas de organización socioespacial de las comunidades sobre las que se proyectan las infraestructuras extractivistas (Acebal, 2023). En segundo lugar, que, si bien la planificación de estas infraestructuras, regulaciones y normativas se homogeneiza a escala regional, esto supera las fronteras de los Estados nacionales y en ellas asumen un rol prioritario instituciones financieras como el BID. Los Estados, en sus diferentes niveles, son centrales en este proceso como garantes de la reproducción del capital al cumplir un rol primordial en la legitimación social y el financiamiento de las obras (Betancourt *et al.*, 2015; Álvarez, 2019, 2021; Félix y Melón, 2020).

En relación con este segundo punto, podemos afirmar que dichas infraestructuras no solo están explicitadas en la cartera de proyectos de la IIRSA o en los acuerdos internacionales entre China y Argentina, como el *memorandum* de entendimiento firmado en 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»,<sup>3</sup> sino que también son parte de la agenda de los Estados municipal, provincial y nacional.

En este sentido, en el presente capítulo nos proponemos reflexionar sobre la manera en que en el AMSF se materializan los proyectos de grandes obras de infraestructuras necesarios para la concreción del Corredor Bioceánico Central Porto Alegre–Coquimbo. Concretamente, procuramos analizar cómo esta propuesta de escala global y regional dialoga y

---

3 Al respecto, consultar en el capítulo anterior la nota al pie N° 3.



Con nuestro trabajo pretendemos aportar a la comprensión de algunos de los interrogantes generales que orientan a este libro. Específicamente nos referimos a: ¿qué actores vienen interviniendo en la construcción del AMSF? ¿Qué conflictos por los usos socioeconómicos del espacio geográfico dan forma a este territorio? ¿Cómo han venido interactuando las escalas en estos procesos?

Para emprender esta tarea propuesta recurrimos a un trabajo multimétodo en el cual convergen diferentes evidencias construidas en el marco de la tesis doctoral de la autora de este capítulo, mediante la realización de, por un lado, entrevistas semiestructuradas en profundidad (Marradi *et al.*, 2007) individuales y grupales a informantes clave y, por otro, el análisis documental. Las fuentes de información en la que nos apoyamos centralmente para construir este trabajo son entrevistas a informantes clave, documentos (estatales, empresariales y de organizaciones sociales) y notas periodísticas de los diarios *El Litoral* y *Uno Santa Fe*.

En el primer apartado nos detendremos en la manera en que los proyectos regionales y globales comienzan a formar parte de los planes y programas de gobierno para luego, en el segundo apartado, focalizar en el diálogo y tensión que se desarrolla entre las escalas global/regional y provincial y local en torno a la proyección del nuevo enlace vial entre Santa Fe y Paraná, obra de infraestructura fundamental para poder realizar la refuncionalización y relocalización del Puerto de Santa Fe. Por último, realizaremos unas reflexiones finales sobre el proceso que abordamos aquí.

### **Proyectos globales en los planes y programas municipales y provinciales**

En este primer apartado procuramos observar cómo se introducen los proyectos de megaobras de infraestructuras diseñados por la IIRSA en el AMSF. Para ello consideramos importante prestar atención a la manera en que estas infraestructuras comienzan a ser parte de los programas y planes de gobierno tanto municipal como provincial entre 2007 y 2015.

Antes de comenzar con este ejercicio, creemos relevante señalar que en 2006 se definió la ubicación del Nuevo Puerto de Santa Fe en la «Isla Mellado», en donde confluyen el río Colastiné con el brazo «La Paciencia», el cual era parte del antiguo cauce del río Paraná (Figura 2). En febrero de 2008 se sancionó la ley 12855 (Legislatura de la Provincia de

Santa Fe, 2008) que declaró de utilidad pública, interés general y sujetos a expropiación los bienes inmuebles y muebles que la autoridad administrativa determinara como necesarios a los fines del «Proyecto de Reconversión del Puerto de Santa Fe», la que finalmente se reglamentó en 2011.

El lugar de reubicación del puerto es sobre un cauce de unos 1000 metros que tiene buena profundidad natural y una isla resistente, pero de baja altura, por lo que se proyectó elevarla. Según un personal técnico encargado de diversos estudios sobre la factibilidad hídrica de las obras de infraestructura, entre los aspectos en contra se encuentra la imposibilidad actual de accesos carreteros. Así, una de las obras indispensables para la readaptación logística y reconversión del puerto, y que también tiene gran relevancia para la concreción del Corredor Bioceánico Porto Alegre–Coquimbo, es la conexión vial entre Santa Fe y Paraná, ya que esta posibilita la realización de gran parte del acceso carretero requerido (entrevista personal a referente técnico, 26 de marzo de 2021).

En cuanto a la escala local, a fines de 2007, con la asunción de Mario Barletta (del Frente Progresista, Cívico y Social, en adelante FPCyS)<sup>4</sup> como intendente de Santa Fe, se comenzó un proceso de ordenamiento territorial que se sustentó en el Plan de Desarrollo. Este plan se propuso definir una gestión urbana que establezca los lineamientos para el desarrollo urbano y ordenamiento de la ciudad. Para ello que fijó como indispensable «concretar las grandes obras públicas que aseguren el despegue económico, ambiental y social de la ciudad y optimicen las condiciones de competitividad del territorio desde una mirada metropolitana». Este objetivo respondió a la necesidad de ejecutar obras prioritarias —en coordinación con otras jurisdicciones de gobierno y localidades— que abonen a una ciudad «más competitiva y con mejores posibilidades para potenciar las inversiones productivas existentes» (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2008a:10). Entre estas obras se destacan el proyecto del Nuevo Puerto, el puente Santa Fe–Santo Tomé, la nueva conexión vial con la ciudad de

---

4 De 2007 a 2019 se sucedieron en el municipio tres gestiones de gobierno que respondieron al mismo partido político y sector dentro del mismo. Mario Barletta fue rector de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) desde 2000 hasta 2007. Su sucesor, José Corral, fue secretario general de la UNL entre 2003 y 2007, secretario de Gobierno del municipio entre 2007 y 2009 y concejal entre 2009 y 2011. Ambos son del partido Unión Cívica Radical y formaron parte del FPCyS hasta 2017, año en el cual abandonaron dicho frente para sumarse oficialmente a Cambiemos.

Paraná y la reactivación de los corredores ferroviarios. Al mismo tiempo, se resaltó la importancia de incorporar la Gestión del Riesgo a toda la planificación urbana y de impulsar una oferta turística que «recupere las potencialidades de la ciudad dada por su ubicación geográfica y su naturaleza y la búsqueda de mayores inversiones para ello» (2008a:15–16). Específicamente, promoviendo el turismo en las islas.

En consonancia con esto, se diseñaron en 2008 los lineamientos para un nuevo Plan Urbano. En este se erigieron distintos «programas de acción», entre los que destacamos, el programa «1. Escala Metropolitana», que puso en agenda el Nuevo Puerto y su articulación ferro–urbanística de escala urbana y regional; el programa «3. Ambiente y vulnerabilidad», que planteó acciones referidas a la mitigación del riesgo; y el programa «6. Ambientes urbanos y barrios característicos», que se orientó al desarrollo de circuitos turísticos culturales, paisajísticos y productivos en el territorio isleño (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2008b:12–18).

Con base en los lineamientos de este Plan Urbano y el Plan de Desarrollo, se propuso un cambio en la normativa con el impulso del nuevo Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU), el cual fue aprobado por el Concejo Municipal, con algunas modificaciones, a través de la ordenanza 11748 en diciembre de 2010. En la cartografía del ROU encontramos señalados el nuevo emplazamiento del puerto y la conexión vial complementaria —que es la que posteriormente se conocerá como Traza 3 del proyecto de conexión entre Santa Fe y Paraná— sobre las islas del valle aluvial del río Paraná (ver Figura 3). Sobre este mismo territorio, el ROU estableció una serie de disposiciones referidas a la ocupación del suelo que se orientaron, además de a impulsar el desarrollo de grandes obras de infraestructuras, a la habilitación y promoción de actividades turísticas y recreativas en el lugar.<sup>5</sup> Esto a la vez que, con el amparo de la ordenanza 11512 (Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe de la Vera

---

5 Concretamente, se incorporaron las áreas que establece la ley provincial 11730 y el régimen de uso de bienes situados en las áreas inundables (artículo 51), se crearon «Áreas Especiales ribereñas y cordones verdes» (artículo 53), así como nuevos distritos —entre los que nos interesa destacar el «Especial de Islas», que «regula y condiciona la ocupación de islas y frentes ribereños» (artículos 85 y 97)—; se modificaron otros —como el plano de zonificación en función de nuevos trazados viales internos y reasignación de usos de fracciones de tierra del actual puerto (artículos 64 y 95)— y se estableció una nueva zonificación para confiterías bailables —como las áreas pertenecientes a las islas— entre los anexos del mismo.

Cruz, 2008) del «Sistema Municipal de Gestión de Riesgo» de 2008, se impusieron políticas de relocalización de la población histórica del lugar (Acebal, 2023).

La relocalización del puerto fue considerada en los planes y programas de gobierno como una obra de gran «incidencia geopolítica en el marco del reposicionamiento territorial de la ciudad y toda la región», puesto que permitiría consolidar una «plataforma logística en la que se complementarán las acciones específicas con distintas modalidades de transporte, distribución de cargas y actividades conexas asociadas a la producción y el comercio internacional» (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2011). Así, como complemento a dicha obra, el municipio diseñó un «Plan Director Vial y Ferroviario» que articula todos los sistemas y subsistemas de transporte desde una mirada metropolitana, en donde se incluyen obras estratégicas de infraestructura y conexiones viales y ferroviarias como la construcción del puente a Paraná y el proyecto de ampliación de la RP 1 (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2011).



**Figura 3.** Plano del sistema vial y ferroviario urbano de la ciudad de Santa Fe. Fuente: Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe (2010). Nota: la parte inferior de la figura ilustra con línea de puntos la futura traza de la conexión vial entre Santa Fe y Paraná.

Por todo lo planteado hasta aquí, creemos importante detenernos en que, por un lado, en el lugar específico en donde se pretende emplazar el Nuevo Puerto de Santa Fe —y su conexión vial con la planta urbana— se impone la relocalización de la población que habita allí, al mismo tiempo que se establecen normativas, cimentadas en el ROU, que viabilizan el avance del negocio y la especulación inmobiliaria sobre estas tierras. Por otro lado, la proyección de estas obras de infraestructuras excede la escala local y son necesarias pensarlas de forma conjunta con las localidades aledañas. Es decir que la visión metropolitana es central para pensar el abordaje de la readaptación de la infraestructura y la logística.

Precisamente, frente a la necesidad de un abordaje metropolitano de estas infraestructuras y, por tanto, la coordinación entre diferentes localidades y niveles de gobierno, cobran centralidad las normativas, disposiciones y acciones emprendidas por otro nivel del Estado: el provincial. En 2007 también se produjo un cambio de gestión a nivel provincial al asumir Hermes Binner (Partido Socialista—FPCys) como gobernador. Durante su mandato, se presentó un Plan Estratégico Provincial que tuvo entre sus objetivos diseñar proyectos considerados estratégicos, priorizando aquellos referidos a obras físicas, de infraestructura y conectividad (Bonfatti, 2012). El mismo contó con la participación del Consejo de Entidades Empresarias y de la Producción de la provincia de Santa Fe<sup>6</sup>, el que consideró clave impulsar proyectos de inversión y de fortalecimiento institucional de la Región Centro, entre los cuales se destacan los proyectos de Reconversión del Puerto de Santa Fe y la infraestructura vial y ferroviaria asociada. Proyectos que se orientaron a mejorar «la producti-

---

6 Las autoridades de este Consejo se definen por sector y entidades que lo representan. En 2007 lo conformaron representantes de la Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe (CARSFE), la Federación Agraria Argentina y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO). Por el sector industrial, representantes de la Federación Industrial de Santa Fe. Por las Bolsas de Comercio: presidentes de la Bolsa de Comercio de Rosario y de la de Santa Fe. Por el Comercio y Servicios: representantes de la Federación de Centros Comerciales de Santa Fe (FECECO) y de la Federación Gremial del Comercio e Industria. Por la construcción: Cámara Argentina de la Construcción Delegación Rosario. Y como entidad suplente: representantes de la Asociación de Entidades Empresarias del Sur Santafesino (ADEESSA) (Consejo de Entidades Empresarias y de la Producción de la provincia de Santa Fe, 2007).

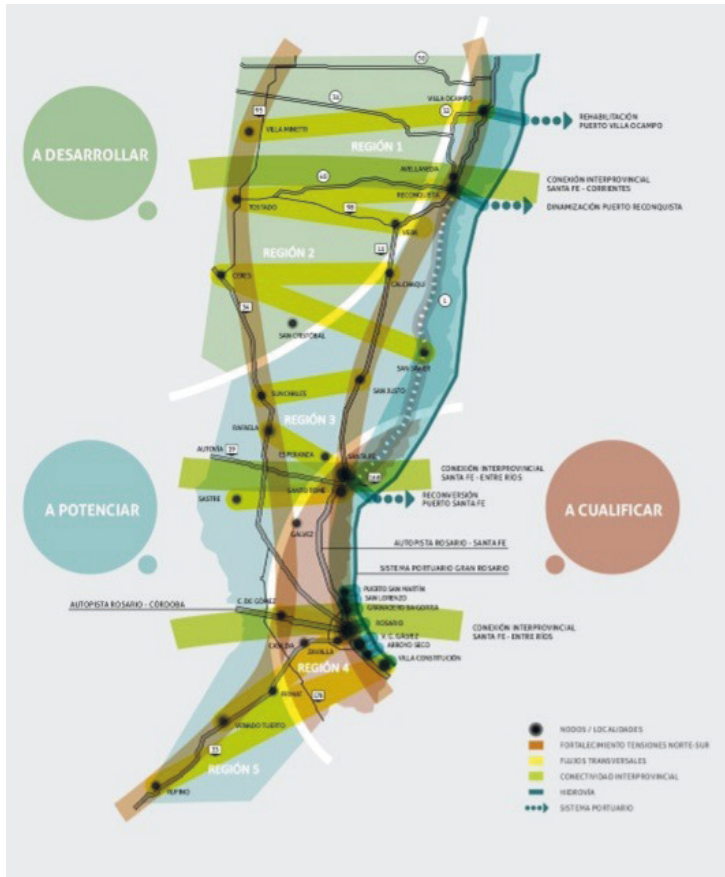
vidad, la estructura de costos de las empresas» (Consejo de Entidades Empresarias y de la Producción de la provincia de Santa Fe, 2007).

Dicho plan fue actualizado durante la gestión del gobierno de Bonfatti (2011–2015) —perteneciente al mismo partido político— bajo la denominación «Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030». Este integró «un conjunto de programas y proyectos de escala provincial y regional ordenados a partir de tres líneas estratégicas: Territorio Integrado, Calidad Social, Economía del Desarrollo» (Bonfatti, 2012:17), lo que se organizó en diferentes ejes de trabajo proyectados en cinco regiones: Región 1 – Nodo Reconquista; Región 2 – Nodo Rafaela; Región 3 – Nodo Santa Fe; Región 4 – Nodo Rosario; y Región 5 – Nodo Venado Tuerto, en tanto cada nodo estableció una ciudad como «centro de información, articulación y distribución de recursos y capacidades» (Bonfatti, 2012:17). Dentro de los ejes de trabajo nos interesa específicamente destacar el de «Proyección regional e internacional» a nivel provincial y «Santa Fe conectada y accesible» en la Región 3 – Nodo Santa Fe.

El primero refirió a la «proyección de la provincia y el mundo» (Bonfatti, 2012) a las políticas de integración y cooperación que definieron como demandadas por el nivel internacional y que promovieron el desarrollo económico, social y cultural de la provincia. Algunos de los proyectos de integración sobre los que se profundizó en dicho plan fueron la integración regional con la Región Centro<sup>7</sup> y el Mercosur. A través de la participación institucional en los «Foros Consultivos de Municipios, Estados Federados y Departamentos del Mercosur», la provincia impulsó, entre otras cuestiones, «políticas de infraestructuras que permitan la comunicación al interior de la región» (Bonfatti, 2012:190–191).

---

7 Como informara el capítulo anterior, en 1998 las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos crearon la Región Centro como un intento de sentar una base de negociación conjunta frente al gobierno nacional y de acción concertada frente al mercado internacional y el Mercosur (Alonso, 2006). A través de ella, sus gobiernos propiciaron encuentros y convenios con representantes del gobierno de San Juan —e incluso con representantes gubernamentales de la Región de Coquimbo (Chile) y del Estado de Mato Grosso (Brasil)— para promover la «regionalización» e impulsar el desarrollo y concreción de este Corredor Bioceánico.



**Figura 4.** «Visión Prospectiva» del Plan Estratégico Provincial.

Fuente: Bonfatti (2012).

En este eje se hizo alusión a la centralidad que adquiere la provincia a partir de la Hidrovía Paraguay–Paraná y el Corredor Bioceánico Porto Alegre–Coquimbo en el marco de la IIRSA. Si bien la centralidad estratégica de la Hidrovía en la provincia se manifiesta en el conjunto de instalaciones industriales, de logística, puertos y terminales especializadas de lo que se denomina como el Gran Rosario (Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, 2018; Álvarez, 2019; Orellano, 2020), lo

que enunció dicho plan —en consonancia con los funcionarios provinciales y municipales entrevistados y los documentos de las entidades productivas y empresariales—, fue que el municipio de Santa Fe adquirió relevancia al ser el último puerto de ultramar de la Hidrovía y específicamente el lugar de conexión con el Corredor Bioceánico Porto Alegre–Coquimbo.

Así, en el eje «Santa Fe conectada y accesible» se detallaron las obras de ampliación y acondicionamiento de la infraestructura vial, la reconversión ferroviaria y el desarrollo portuario y fluvial, que implica el dragado y adecuación de la infraestructura portuaria existente y la ejecución de infraestructura carretera y ferroviaria asociada. A nivel provincial, este eje destacó la importancia de los proyectos tendientes a «mejorar las condiciones operativas y utilización» de este servicio de transporte, «la reducción de costos del transporte de carga de gran volumen y bajo valor agregado» y, por ende, la mejor posición para competir en la comercialización de estos productos. Al mismo tiempo, impulsó el «sistema multimodal de transporte» —ferroviario, vial, aéreo y fluvial— de pasajeros y cargas. Aquí se recuperó la ubicación estratégica de la provincia por su

salida al océano Atlántico a través de sus puertos y como eslabón fundamental de la conexión bioceánica por lo que se vuelve necesario gestionar la infraestructura y el ordenamiento logístico adecuados para la captación de las cargas provenientes hacia la provincia desde las regiones del noroeste, noreste y centro del país como también del oriente boliviano, Brasil y Paraguay. (Bonfatti, 2012:161–165)

Precisamente por ello, la ciudad de Santa Fe fue objeto de importantes proyectos de reconversión de infraestructuras y logística (Álvarez, 2019). Entre los proyectos que establece el eje «Santa Fe conectada y accesible» del Plan Estratégico para la Región 3 – Nudo Santa Fe, encontramos la «conexión interprovincial entre Santa Fe y Paraná», la «reconversión portuaria de Santa Fe» y la «reconversión del sistema ferroviario en área metropolitana de Santa Fe y la región» (Bonfatti, 2012:333). Respecto del primer proyecto, se afirmó que ambas ciudades «conforman un núcleo logístico a nivel continental, ya que el Corredor Bioceánico Central y la Hidrovía Paraguay–Paraná constituyen un nudo de las circulaciones e intercambios de productos» (2012:333). Frente a la preocupación de que

la existente conexión vial —el Túnel Subfluvial— se sature, se definió como necesaria una nueva conexión vial y ferroviaria entre ambas provincias que contemple «las conexiones intermodales con el Puerto de Santa Fe y las obras de mitigación del impacto ambiental correspondientes» (Bonfatti, 2012:333).

En cuanto al segundo proyecto, se reconoció a Santa Fe como la última terminal portuaria de la Hidrovía apta para buques de ultramar, por lo que «se constituye como un nodo de transferencia de productos con destino al océano» (Bonfatti, 2012:334). Pero la necesidad de un dragado permanente del puerto actual exige la reconversión del mismo para contar con «un puerto de tercera generación» (2012:334). Esto sería un perfil indicado para impulsar el desarrollo regional y dar un salto cualitativo y cuantitativo ya que implicaría además de las actividades y servicios portuarios tradicionales, servicios extraportos y la conformación de centros logísticos intermodales de transporte e intercambio de datos.

### **El puente Santa Fe–Paraná entre lo local y lo global**

Tal como planteamos en la Introducción de este capítulo, para reflexionar sobre la manera en que en el AMSF se emprenden los proyectos de grandes obras de infraestructuras diagramados en escala global y regional en la escala local, procuraremos hacer un recorrido del diálogo y tensión de estos proyectos con las proyecciones gubernamentales, productivas y empresariales provinciales y locales.

La licitación de la obra para la reconversión del Nuevo Puerto de Santa Fe —de gran centralidad para ambos niveles de gobiernos y para las entidades empresariales y productivas locales, pero también globales (en el marco de la IIRSA)— fracasó en varias oportunidades (2014, 2015). Desde los gobiernos provincial y municipal, en acuerdo con las entidades productivas y empresariales locales, se apostó desde entonces a la realización por parte del gobierno nacional de una de las obras complementarias —la conexión vial entre Santa Fe y Paraná (Figura 2)—. Esta aliviaría la inversión que implicaría la obra del Nuevo Puerto, al permitir ahorrar a las empresas privadas operadoras del puerto entre 40 y 60 millones de dólares de inversión vial (entre puentes y ruta), lo que se traduciría en mayor interés por parte de los oferentes de la obra portuaria (entrevista

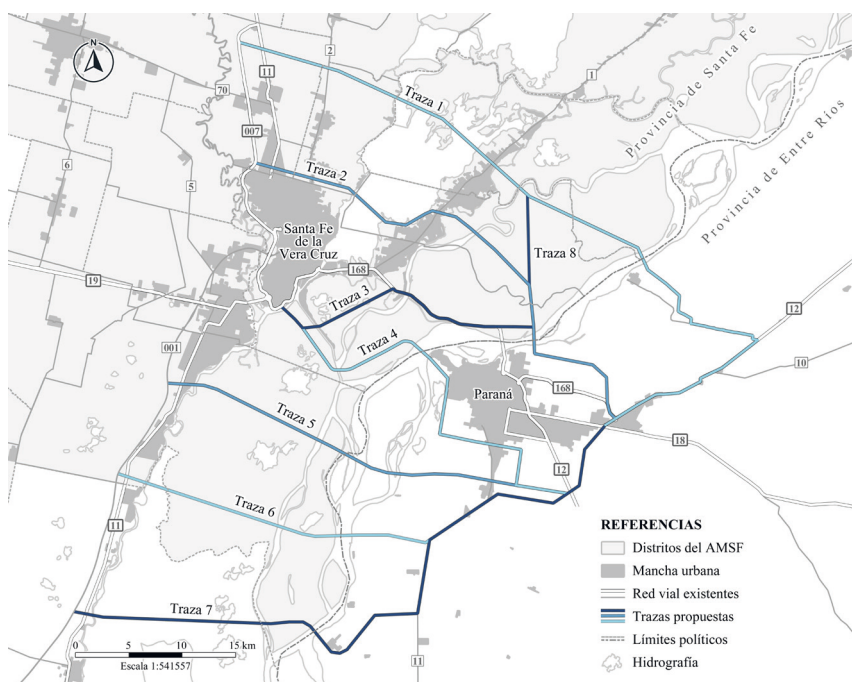
personal al presidente del Ente Portuario en 2019, 11 de septiembre de 2019). Por este motivo, el puente y puerto se comenzaron a pensar en conjunto, como un todo indisociable:

El proyecto de relocalización [del puerto] está atado directamente al enlace vial Santa Fe–Paraná porque en la ubicación del nuevo puerto tenés que tener la infraestructura para llegar hasta la vera del río. Y cargarle esa inversión al puerto hace que el puerto sea inviable. Entonces a partir de la inversión del gobierno nacional en la estructura (en referencia al enlace vial), ahí sí tiene razón de ser la posible relocalización. Pero cargarle al puerto la obra vial para acceder al mismo de dos puentes sobre el canal de derivación y sobre el río Coronda o riacho Santa Fe es prácticamente inviable (...). En términos de costos, no podés cargar a una operación portuaria una obra de infraestructura de esa magnitud. (Entrevista personal al secretario de Transporte de la provincia de Santa Fe durante el período 2015–2019, 9 de septiembre de 2019)

En 2015 se llevaron adelante los estudios sobre la factibilidad de diferentes propuestas de trazas, lo que generó conflictos entre los distintos niveles del Estado y los sectores empresariales locales. En 2014, la Consultora ATEC SA fue elegida, mediante licitación, por el gobierno nacional para realizar los estudios técnicos y proponer las opciones más propicias. La evaluación tenía como objetivo «la elección de una nueva traza que permita cruzar el río Paraná» (Informe ATEC SA, 29 de julio de 2015:3), de manera tal que el transporte automotor regional de cargas, sin restricciones por volumen o tipo de carga, «pueda eludir o minimizar las interferencias con los sectores urbanos del área metropolitana conformada por las ciudades de Santa Fe y Paraná vinculadas por la RN 168» (Informe ATEC SA, 29 de julio de 2015:3). Así, la conexión física, que se describe con un potencial estratégico para el desarrollo regional y del Mercosur, se define como una vinculación para el tránsito internacional —teniendo como marco la IIRSA— e interprovincial, con características de autovía, entre los nodos que vinculan las principales rutas nacionales y provinciales existentes a ambos lados del río Paraná, en las cercanías de las ciudades de Santa Fe y Paraná (Informe ATEC SA, 29 de julio de 2015:3).

En octubre de 2015, ATEC SA presentó la evaluación técnica de seis trazas preseleccionadas (Figura 5) desde el punto de vista ambiental, hidráulico, de transporte y vial y estableció un ranking de las tres que se

encontraban mejor ponderadas de acuerdo con los criterios establecidos (ATEC SA, 19 de octubre de 2015). Entre ellas no estaba la que impulsaban las autoridades municipales y las entidades productivas y empresariales locales. A lo largo de los informes se puede observar, en reiteradas oportunidades, que la consultora hace referencia a que «el área de planeamiento de la ciudad de Santa Fe tiene preferencias por una nueva vinculación lineal o más directa entre Santa Fe y Paraná como la Traza 3», pero que esta traza «tiene potencialidad si el objetivo solo fuera (o primariamente fuera) reforzar la conexión de áreas metropolitanas» (ATEC SA, 29 de julio de 2015:27); y puesto que «la conexión física bajo estudio, si bien pretende mejorar esta relación, tiene un interés más profundo en el desarrollo de una conexión regional y bioceánica» (ATEC SA, 29 de julio de 2015:27), son otras las que se encuentran mejor ranqueadas.



**Figura 5.** Trazas evaluadas para el puente Santa Fe–Paraná. Fuente: elaboración propia sobre la base de ATEC SA (2015).

La Traza 3 atraviesa la jurisdicción del municipio de Paraná y continúa en dirección sureste hasta el empalme con el acceso norte de la RN 168 —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 la isla Las Cañas— lo cruza, atraviesa la isla El Sirgadero y luego, al suroeste del barrio Alto Verde, se conecta con la Avenida Circunvalación al sur del municipio de Santa Fe. Según el informe de la consultora, esta posee unos 29,3 kilómetros 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» (ATEC SA, 19 de octubre de 2015:3).

Luego de que ATEC SA presentó los informes de selección de trazas, en los cuales descartó la Traza 3, el gobierno municipal de Santa Fe cuestionó la decisión de Vialidad Nacional sobre la selección de las mismas para la realización del proyecto ejecutivo de la obra. Esto aludiendo a que, para el municipio, en los estudios de las trazas seleccionadas no se contempló el Plan Urbano, se violaron las leyes provinciales y nacionales de protección de zona de islas, no se consideró aprovechar la infraestructura existente —concretamente la RN 168— ni la relocalización del Nuevo Puerto de Santa Fe ni la planificación de una futura planta de tratamiento de líquidos cloacales. Afirmaron que tampoco se atendió al transporte de pasajeros y se evadió la consigna del pliego de conectar los dos municipios (entrevista personal a la secretaria de Desarrollo Estratégico y Resiliencia del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 22 de octubre de 2019). Lo que entra en contradicción con los propósitos de la evaluación que se encargó a la consultora.

Este reclamo municipal fue acompañado por la Mesa de Entidades Productivas de Santa Fe, que expresó su disconformidad a la desestimación de la Traza 3, aludiendo a que esta había sido impulsada por los gobiernos municipal, provincial —incluido el Ente Portuario— y diversas instituciones productivas de la ciudad —como la Bolsa de Comercio de Santa Fe, la Sociedad Rural, la Unión Industrial, el Centro Comercial, Asociación Dirigentes de Empresa (ADE), la Cámara Argentina de la Construcción y la Cámara de Comercio Exterior de Santa Fe (*Uno Santa Fe*, 22 de septiembre de 2015)—. Así, con este acompañamiento de las entidades empresariales y productivas de la ciudad y del gobierno pro-

vincial, el Intendente presentó recurso administrativo ante Vialidad Nacional, solicitando la impugnación de la decisión de seleccionar las tres trazas evaluadas por la consultora (*El Litoral*, 24 de septiembre de 2015). A partir de este recurso presentado, se creó una Comisión de Apoyo a la Unidad Técnica conformada por Vialidad Nacional, los gobiernos municipales de Santa Fe y Paraná y el de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos. Dicha Comisión se propuso priorizar «una alternativa al Túnel Subfluvial y que se mejore la infraestructura del área metropolitana» (lo que no era parte del pliego de análisis otorgados a la Consultora) y «la conexión de la Mesopotamia con el resto de la Región Centro para el Corredor Bioceánico Central» (*El Litoral*, 8 de octubre de 2015).

Así, la discusión entre la elección del sitio más adecuado para el cruce hasta la autopista provincial Santa Fe–Rosario y con la RN 19 —que conecta Santa Fe con Córdoba (articulación clave en perspectiva al Corredor Bioceánico)—, fue traccionada por parte de los gobiernos y entidades empresariales y productivas locales con el objetivo de llevar adelante la estación portuaria complementaria. De hecho, el gobierno provincial, luego de que cayeran las licitaciones públicas para la reconversión del puerto, proyectó «que la comunicación terrestre del nuevo puerto se resuelva con la conexión vial Santa Fe–Paraná y que las obras de infraestructura de la terminal portuaria propiamente dicha las lleve adelante un concesionario que sea quien explote las mismas» (entrevista personal a referente técnico en el tema, 26 de marzo de 2021).

Esta discusión se produce al mismo tiempo que es acompañada de algunos cambios en el ámbito estatal. A nivel provincial, desde fines de 2015 —con el cambio de gestión al asumir como nuevo gobernador Miguel Lifschitz (también del Partido Socialista y del FPCys)— se dio un fuerte impulso de obras de infraestructura como necesarias a mediano y largo plazo para la planificación del transporte en el municipio: el enlace vial Santa Fe–Paraná, la puesta en valor y en funcionamiento del sistema portuario del Puerto de Santa Fe, el Aeropuerto Metropolitano y toda la red de conexiones de transporte metropolitano (entrevista personal al secretario de Transporte de la provincia de Santa Fe entre 2016–2019, 9 de septiembre de 2019).

Este impulso se materializó en la creación, en diciembre de 2015, del Ministerio de Infraestructura y Transporte. El decreto 74 expresa que la creación de esta cartera ministerial obedece a la necesidad de una mejor

coordinación en el territorio entre la problemática hídrica y las obras viales, tomando a su cargo el desarrollo de la planificación del transporte intermodal en el territorio, abarcando el transporte fluvial, aéreo, carretero y ferroviario. Es así como, a partir de la Secretaría de Transporte dentro de dicho Ministerio, se procuró establecer un enfoque sistémico del transporte, «englobando las distintas modalidades de transporte, trabajando en la complementariedad de los mismos (...), con una mirada integral» (artículo 27). Así se estableció una subsecretaría específica de planificación (artículo 28b) para que «esté mirando el mediano y largo plazo, para entender no solo los modos de transportes sino también la infraestructura que requieren los transportes con una visión de mediano y largo plazo» (entrevista personal al secretario de Transporte de la provincia de Santa Fe entre 2016–2019, 9 de septiembre de 2019).

En esta misma línea, con el cambio de gestión se creó el Programa Santafesino de Desarrollo de la Hidrovía Paraguay–Paraná en coordinación con el Ministerio de Infraestructura y el Área Provincial de Relaciones Internacionales. Acompañando este cambio en la concepción del transporte, se propusieron como funcionarios de alto rango —como el secretario de Transporte, el subsecretario de Planificación Estratégica, el director provincial ferroviario, el presidente del Ente Portuario de Santa Fe— a personas que tenían una larga trayectoria en el sector privado (Acebal, 2023).

Este cambio en la organización del gobierno provincial respondió a aquello que los funcionarios entrevistados mencionan como principales problemas y desafíos del sistema de transporte provincial, lo cual se entrelazó con la necesidad de abordarlos de forma mancomunada entre diferentes localidades y con diferentes niveles de gobierno. Con este propósito, se sancionó en abril de 2016 la ley provincial 13532 (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016).

Esta ley posibilitó la creación de los entes de coordinación de áreas metropolitanas con el objetivo de «articulación de espacios urbanos más amplios que los ámbitos municipales o comunales» (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016:5), en los cuales pudieran participar actores públicos y privados para coordinar acciones y tratar problemáticas comunes como las redes de infraestructura, reducir costos socioeconómicos y mejorar los servicios de utilidad pública, contar con un sistema de transporte público integrado, promover políticas medioambientales, la implementa-

ción de acciones coordinadas entre lo público y lo privado para promover el desarrollo, entre otros. Este fue el paraguas legal del ECAM.

De este ente formarían parte un representante del gobierno provincial y los intendentes y presidentes comunales que firmaron el acuerdo —los que forman parte del Consejo de Gobierno, el cual es presidido por el Intendente del municipio cabecera, en este caso, Santa Fe (artículos 5 y 6 de la ley provincial 13532)—. Se estableció también, en dicha ley, la formación de un Consejo Técnico Consultivo —integrado por «especialistas vinculados a Universidades y grupos de investigación públicos y privados con reconocida trayectoria, como también con representantes de instituciones del sector privado, de la sociedad civil o de organismos públicos con actuación en el área» (artículo 19 de la ley provincial 13532)— y la existencia de una Secretaría Ejecutiva de carácter permanente, que debía funcionar bajo la órbita del Directorio (ECAM, 2022).

Al mismo tiempo, el desarrollo metropolitano fue uno de los pilares del Programa Municipal de Resiliencia que se puso en marcha en ese momento. A partir de la participación en el Programa «100 Ciudades Resilientes» impulsado por la Fundación Rockefeller en 2014, se estableció dicho programa a principios de 2016 como una iniciativa que dialogó con los planes de desarrollo y urbanos municipales anteriormente mencionados. Bajo este programa se elaboró un diagnóstico y un estudio preliminar de resiliencia que contó con la participación de distintos actores y sectores locales —instituciones y organismos públicos municipales, provinciales y nacionales; entidades y cámaras empresariales, entidades educativas y profesionales— y la asistencia de expertos internacionales (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2016; 2017). En diciembre de 2017, adquirió rango de Secretaría: «Desarrollo Estratégico y Resiliencia» (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2019).

Lo novedoso del enfoque de resiliencia fue que puso «el foco en la capacidad de las comunidades para enfrentar las crisis, prepararse ante impactos agudos» (como pueden ser las inundaciones) pero al mismo tiempo en «atender y superar las tensiones crónicas» (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2017:11) para que sea un municipio «inclusivo, integrado, conectado y pujante» (2017:14). De esta manera, se presentaron distintas iniciativas para este programa, entre las cuales nos interesa destacar el impulso de obras de infraestructuras prioritarias para el desarrollo económico del municipio (iniciativa 7) y la relocalización por riesgo

hídrico (iniciativa 16). Sobre esta última iniciativa no nos detendremos en esta oportunidad, pero solo queremos señalar que, al igual que en el apartado anterior, se previó relocalizar a población de barrios isleños históricos que se emplazan en el lugar sobre el cual el gobierno proyecta las megaobras de infraestructuras anteriormente mencionadas. Así, en los planes de gobierno, la tríada desalojo (bajo el eufemismo de relocalización)–nueva infraestructura–desarrollo/especulación inmobiliaria, fueron de la mano.

En la iniciativa 7 referida a las grandes obras socio–productivas, se detallan el Nuevo Puerto y los puentes y conexiones viales (junto con el aeropuerto, los parques industriales y logísticos, los polos tecnológicos) como «obras de gran magnitud e impacto en la generación de empleo y desarrollo económico de la ciudad y la región» (Gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 2017:60), las cuales exigen un abordaje metropolitano. Dicha iniciativa se orientó a aportar a la evaluación de los proyectos, la búsqueda de financiamiento y su ejecución a través de la realización de un estado de situación —impactos socioeconómico y ambiental, evaluación costo–beneficio— de cada una de ellas por medio del ECAM Santa Fe. Esto asociado con la iniciativa 9 que se orientó a potenciar la logística regional en la misma línea.

En el marco de la resiliencia, resultó clave para esta iniciativa que las proyecciones de obras se piensen de forma integrada y estratégica, para bajar costos, aumentar los beneficios y atraer la inversión de capital, atendiendo al impacto que una obra puede generar en los distintos sectores económicos y sociales.

Desde el gobierno municipal se sostuvo que este enfoque de la resiliencia puso el eje en que el gobierno local tenga una «voz protagonista» en las decisiones referidas a su jurisdicción. En este sentido, la secretaria de Comunicación y Desarrollo Estratégico y directora del Programa «Santa Fe Resiliente» sostuvo que, si bien estas obras de infraestructura detalladas en la iniciativa 7 fueron parte de «una mirada estratégica del gobierno nacional con los gobiernos provinciales (...), la pelea de los gobiernos locales es para poder tener opinión sobre nuestros territorios y no que se hagan obras sin consultar con los proyectos que tenemos» (entrevista personal a la secretaria de Desarrollo Estratégico y Resiliencia del gobierno de la Ciudad de Santa Fe, 22 de octubre de 2019).

Lo planteado aquí, por momentos, entró en tensión con la mirada de los funcionarios entrevistados del gobierno provincial. Estos, si bien en sus discursos reforzaron la apuesta por potenciar el lugar estratégico de Santa Fe, dejaron explícito que «no es local lo que impone la dinámica» (entrevista personal al director del Programa Santafesino de Desarrollo de la Hidrovía Paraguay–Paraná entre 2016–2019, 20 de septiembre de 2018). Así, los proyectos impulsados desde el gobierno provincial fueron en vistas al desarrollo de la Hidrovía y Corredor Bioceánico, situando la ciudad y la provincia en un contexto global.

Por otra parte, tanto para emprender el enfoque de la resiliencia a nivel municipal como para dar una mirada sistémica del transporte a nivel provincial, además de plantear los funcionarios de ambos gobiernos como central la mirada metropolitana (lo que deviene en la creación del ECAM Santa Fe), consideraron clave la participación de las entidades económicas locales. Es así que, tanto desde el gobierno provincial como municipal, se hizo referencia al trabajo articulado con el Consejo Económico y Social y la Mesa de Entidades Productivas de Santa Fe para lograr que finalmente se establezca la Traza 3 como definitiva para la conexión vial con Paraná. En este sentido, las entidades productivas y empresariales fueron las principales interlocutoras con quienes ambos gobiernos dialogaron las propuestas de políticas y programas implementados respecto de infraestructura.

Como parte de la Mesa de Entidades Productivas, los representantes de la Asociación Dirigentes de Empresa Santa Fe y la Bolsa de Comercio de Santa Fe se reconocieron con un rol muy activo públicamente durante el momento de discusión de la traza y acompañaron los reclamos de los gobiernos provincial y municipal para seleccionar como definitiva la Traza 3. Los referentes entrevistados de ambas entidades afirmaron que la no concreción de la reconversión y relocalización del puerto se debió, por un lado, a cuestiones económicas que serían saldadas en gran medida al realizarse el puente mencionado. Pero, vinculado con esta obra, aparecen otros obstáculos que estas entidades definieron como «institucionales» por tener injerencia sobre las obras de infraestructura diferentes niveles de gobierno. Es por ello que avizoraron positivamente el cambio de gestión nacional en 2015 porque, al asumir la alianza Cambiemos la presidencia, era posible el acuerdo entre los tres niveles de gobierno —por la coincidencia partidaria—, lo cual se reflejó efectivamente en el acuerdo por la Traza 3 y su propuesta de licitación en 2018.

## Comentarios finales

A lo largo de este trabajo, nos propusimos dar cuenta de cómo dialogaron y entraron en tensión los proyectos de megaobras de infraestructuras extractivistas proyectadas en el AMSF con los planes y programas de gobierno local y provincial entre los años 2007 y 2017 con el propósito de realizar un aporte a las discusiones en torno a los actores que vienen interviniendo en la construcción del AMSF, los conflictos por los usos socioeconómicos del espacio geográfico y la manera en que interactuaron las diferentes escalas en estos procesos.

En el primer apartado procuramos dar cuenta de cómo se fue proyectando y habilitando legalmente, desde los gobiernos provincial y municipal, un nuevo ordenamiento del municipio en función de los cambios geopolíticos globales y regionales que requieren de la promoción y ejecución de un conjunto de grandes obras de infraestructura para acelerar el tiempo de circulación de mercancías y acrecentar las ganancias. Por ello, se fueron dando cambios en las reglamentaciones urbanas y también en las estructuras del Estado para acompañar las nuevas disposiciones.

En el segundo apartado, nos detuvimos en las discusiones que generó la proyección de una de las obras de infraestructuras en particular: la traza para la nueva conexión vial entre Santa Fe y Paraná. Tensiones dadas porque aquella traza seleccionada por el gobierno nacional no era la traza que se contempló y definió previamente en las proyecciones y disposiciones tanto del gobierno provincial como municipal.

El cambio de gestión nacional, al asumir Mauricio Macri (PRO) a fines de 2015, y la coincidencia política partidaria de este con el gobierno municipal y en cierta medida con el gobierno provincial, posibilitó los cambios en los términos de referencia de la evaluación de la conexión vial entre Santa Fe y Paraná. Esto devino en la habilitación como definitiva de la Traza 3. Este proceso estuvo acompañado de cambios en la organización estatal provincial y municipal —a partir de la creación del Ministerio de Infraestructura y Transporte, del ECAM y del Programa de Resiliencia— que acompañaron y viabilizaron la discusión. La misma se sustentó en los cambios de reglamentación sobre el uso del suelo y planes estratégicos diseñados y emprendidos previamente.

En este sentido, pudimos vislumbrar que existió un consenso sobre cuáles son las obras estratégicas entre los niveles de gobierno provincial y municipal. Consenso compartido por la Mesa de Entidades Productivas

del municipio. Las entidades productivas y empresariales propiciaron espacios de discusión pública orientados a dar cuenta de la relevancia de la traza para la nueva conexión vial entre Santa Fe y Paraná, participaron en reuniones junto al municipio con funcionarios de Vialidad Nacional y de diversas instancias de coordinación tanto con el gobierno municipal como con el provincial para viabilizar la definición y licitación de la obra.

Si bien no pudimos detenernos en los cambios en los proyectos de relocalización de población por motivos de riesgo hídrico, creemos importante dejar expresado que se pretendió erradicar a la población del lugar en el mismo momento en que se determinó como definitiva la traza vial que atravesaría sus barrios. Al mismo tiempo, se llevó adelante la compra y venta de islas en donde estas obras se proyectaron como reserva de tierra para futuros desarrollos inmobiliarios (Acebal, 2023).

De esta manera, podemos afirmar que la producción de parte del AMSF estuvo condicionada por mecanismos de planificación y gestión de infraestructuras que tuvieron (y tienen) una escala regional/global. Proyectos y programas regionales, traccionados por actores transnacionalizados, tuvieron cada vez más fuerza y presencia en el diseño de las políticas públicas municipales y provinciales. Al respecto, como planteamos al inicio, podemos afirmar que el Estado, en sus diferentes niveles, cumple un rol primordial en la legitimación social y el financiamiento de las obras proyectadas en una escala global y regional, las que responden a intereses distantes a la población que habita los territorios en los cuales se emplazan, pero no así de las entidades productivas y empresariales locales.

## Referencias bibliográficas

**Acebal, Anahí (2023).** *Disputas en y por el territorio isleño del municipio de Santa Fe. El conflicto en torno a las megaobras de infraestructura extractivista y la infraestructura para la vida (2007–2019)* [Tesis inédita doctoral]. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Litoral.

**Alonso, Luciano (2006).** Estabilidad constitucional, desarrollo asimétrico y procesos de regionalización, 1993–2003. En Águila, Gabriela (Coord.). *De los cordones industriales a la integración del eje Mercosur (1940–2005)*. Nueva Historia de Santa Fe. Prohistoria y La Capital.

**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 inédita doctoral]. Facultad de Humanidades y Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

**Álvarez, Álvaro (2021).** Veinte años de la iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana: Un balance en dos dimensiones. *Aportes Para La Integración Latinoamericana*, (44), 034, 1–28. <https://doi.org/10.24215/24689912e034>

**Betancourt, Milson (2014).** Geopolítica de la integración suramericana vía IIRSA: Conflictos y desafíos en la Amazonía. En *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*. Editora Letra1.

**Betancourt, Milson; Hurtado, Lina y Porto-Gonçalves, Carlos (2015).** *Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia*. CLACSO.

**Bolsa de Comercio de Santa Fe (2019).** *Informe Especial: Corredor Bioceánico Central: estado de la infraestructura vial y obras proyectadas*. Centro de estudios y servicios BCSF. <https://www.bcsf.com.ar/ces/informes-especiales.php>

**Bonfatti, Antonio (2012).** *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

**Ceceña Ana; Aguilar, Paula y Motto, Carlos (2007).** *Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.

<https://casamdp.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/08/cecec3b1a-iirsa.pdf>

**Consejo de Entidades Empresarias y de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2007).** *Aportes para la formulación del Plan Estratégico de la Región Centro. Propuestas para el desarrollo económico de la provincia de Santa Fe y la Región Centro*.

**ECAM (2022).** *Institucional*. <https://ecamsantafe.gob.ar/institucional>

**Félix, 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*, (28), 056, 1–17. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.28-056>

**Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario (2018).** *Presente y futuro del transporte por la Hidrovía Paraguay–Paraná: perspectiva económica de su ampliación*. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario. <https://drive.google.com/file/d/10wzknqsh4Y5jEHTSnI6I32aKip4vMDs/view>

**Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2008a).** *Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad*. Santa Fe.

**Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2008b).** *Plan Urbano Santa Fe Ciudad. Lineamientos.* [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_urbano\\_de\\_santa\\_fe.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_urbano_de_santa_fe.pdf)

**Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2011).** *La gestión del cambio 2007–2011.* Municipalidad de Santa Fe de la Vera Cruz: Santa Fe.

**Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2016).** *Santa Fe Resiliente. Evaluación Preliminar de la Resiliencia.* Santa Fe.

**Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2017).** *Santa Fe Resiliente. Estrategia.* [https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable\\_resources/Network/Santa-Fe-Resilience-Strategy-Spanish.pdf](https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Santa-Fe-Resilience-Strategy-Spanish.pdf)

**Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (2019).** *Dos años haciendo juntos una ciudad resiliente. Balance de la implementación de la estrategia de resiliencia. Iniciativas 2017–2019.*

**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. <https://doi.org/10.5209/GEOP58761>

**Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz (2008).** *Ordenanza 11512. Sistema Municipal de Gestión de Riesgos.*

**Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz (2010).** *Ordenanza 11748. Reglamento de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz.*

**IIRSA (2011).** *IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos.* BID–INTAL.

**IIRSA–COSIPLAN (2017).** *Cartera de Proyectos 2017.* <https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>

**Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2008).** *Ley 12855. Proyecto de reconversión del puerto de Santa Fe.*

**Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2016).** *Ley 13532. Ley de Áreas Metropolitanas.*

**Marradi, Alberto; Archenti, Nélica y Piovani, Juan Ignacio (2007).** *Metodología de las Ciencias Sociales.* Emecé.

**Orellano, Luciano (2020).** *Argentina sangra por las barrancas del Río Paraná. Ágora.*

#### Otras 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.*

**ATEC SA (29 de julio de 2015).** *Conexión física entre las ciudades de Santa Fe (Santa Fe) y Paraná (Entre Ríos). Proyecto Ejecutivo. Etapa 1: elección de traza vial.*

**El Litoral (24 de septiembre de 2015).** *Puente a Paraná: el municipio pidió que impugnen las tres trazas elegidas.* <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/09/24/metropolitanas/AREA-01.html>

**El Litoral (8 de octubre de 2015).** *Las tres trazas que seleccionó Atec quedan en un compás de espera.* <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/10/08/metropolitanas/AREA-04.html>

**Uno Santa Fe (22 de septiembre de 2015).** *Si no hay acuerdo entre ambas ciudades, difícilmente haya puente a Paraná.* <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/puente-parana-santafesinos-y-entrerrianos-debemos-ponemos-acuerdo-n2061540.html>

## Capítulo 3

# La construcción estatal de las áreas metropolitanas en Argentina. El caso de la conformación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe

MARTÍN SEVAL Y CARINA DAVIES

### Introducción

Desde las últimas décadas del siglo xx, procesos asociados al quiebre del capitalismo fordista y la emergencia de nuevas formas de producción posfordistas han generado múltiples cambios socioespaciales. En este sentido, la globalización, aunque se propuso aniquilar o flexibilizar las barreras geográficas, ha creado nuevos límites para fortalecer las relaciones entre lo global y lo local (Swyngedouw, 2010). En tanto, la reconfiguración del Estado nacional ha deparado, entre otros procesos, la delegación de funciones a instancias subnacionales (García Delgado, 1994; Jessop, 2006), al tiempo que ha propiciado la participación de actores de la sociedad civil en la toma de decisiones bajo modalidades asociadas al concepto de gobernanza. Estas formas son entendidas como una manera de gobernar más horizontal y cooperativa, donde instituciones estatales y no estatales participan de la formulación e implementación de políticas públicas (Mayntz, 2001; Aguilar Villanueva, 2015).

Como parte del andamiaje espacial posfordista, en el que las regiones y las localidades han pasado a tener un lugar protagónico, han proliferado propuestas de desarrollo *bottom-up* asociadas, en buena parte, a conceptos del Nuevo Regionalismo. Estrategias basadas en distritos industriales, *clusters*, regiones aprendientes, entre otros conceptos, se han multiplicado en todo el mundo y han motivado la existencia de una amplia bibliografía que ha reparado en sus implicancias teóricas y prácticas. Entre los pioneros de este debate pueden mencionarse los aportes de Bagnasco (1977), Becattini (1979), Porter (1990), Cooke y Morgan (1994) y Morgan (1997).

En la mayoría de los casos, las estrategias de desarrollo *bottom-up* no tienen un origen genuino en los intereses y acciones de los actores locales o regionales, sino que resultan de impulsos externos que los instan a generar estos procesos desde abajo. Los Estados nacionales canalizan y difunden programas de alcance global, impulsados por diversos organismos de financiamiento internacional, a partir de los cuales procuran incentivar nuevos arreglos espaciales e institucionales subnacionales. Estas estrategias *bottom-up*, asociadas inicialmente a una tercera vía de desarrollo para las regiones productivas, rápidamente permearon en el mundo metropolitano. De esta forma, las estrategias de gobernanza procuraron aplicarse en regiones metropolitanas, generalizando la idea de una nueva organización desde abajo a partir de debates académicos y la aplicación de política pública de gobernanza metropolitana.

En este sentido, el presente capítulo abordará la construcción e institucionalización de las Áreas Metropolitanas (AM) en Argentina durante las últimas décadas a partir de la convergencia de estrategias y acciones de actores provenientes de diversas escalas. Para ello, en primer lugar, se recuperarán las conceptualizaciones de AM de aquellos organismos internacionales que le otorgan un papel clave en sus agendas. En segundo lugar, se analizará el impulso del Estado nacional argentino a la conformación de estos espacios metropolitanos, en particular, a partir de su rol como canalizador y difusor del programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En tercer lugar, se considerarán las intervenciones de las instancias estatales subnacionales, tanto provinciales como locales, en la configuración de las AM, para lo cual se contemplará especialmente el caso de la provincia de Santa Fe y del Área Metropolitana Santa Fe (AMSF). Por último, se arribará a algunas conclusiones al tiempo que se pondrán en consideración nuevos interrogantes que darán continuidad al debate sobre el tema.

### **La conceptualización de Área Metropolitana por parte de los organismos internacionales**

La producción del espacio, como forma de reproducción y de supervivencia del capitalismo (Harvey, 2007; Haesbaert, 2011), se ha visto exacerbada bajo el capitalismo posfordista. Las escalas —entendidas como

ámbitos geográficos que, en determinados momentos, alcanzan cierta coherencia y contribuyen a fijar territorialmente los procesos de acumulación (González, 2005)— mutan permanentemente como expresión de las relaciones sociales y espaciales que las constituyen. De esta manera, se recrean y organizan para facilitar la acumulación y la circulación de capital (Swyngedouw, 2010; Smith, 2020).

En este escenario, los espacios metropolitanos resultan uno de los anclajes escalares privilegiados por el capitalismo para garantizar su reproducción. Estos comprenden y trascienden la escala urbana, al tiempo que involucran aglomeraciones urbano-regionales, instituciones estatales y la economía global (Brenner, 1999). Constituyen arreglos espaciales con características transitorias cuyas nuevas representaciones espaciales buscan diferentes formas de institucionalización a través de las cuales alcanzar cierta estabilidad o permanencia en pos de la consecución de los objetivos planteados.

En este contexto, el proceso de metropolización ha ido en ascenso. Según datos recientes del Programa de la Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), la cantidad de AM a nivel mundial se encuentra cercana a las 2000, reuniendo en ellas un 60 % de la población urbana mundial y un tercio de la población total (ONU-Habitat, 2020a). En virtud de ello, no resulta extraño que estos espacios ocupen un lugar central en las agendas de distintos organismos internacionales, los que procuran poner en discusión sus múltiples dimensiones y proponer, en consonancia, programas tendientes a fortalecer aspectos —infraestructurales, ambientales, sanitarios, entre otros— identificados como clave. Las consideraciones teóricas y prácticas de estos organismos acerca de las AM tienen derivaciones concretas, fundamentalmente a partir de programas de financiamiento, en los intentos de configuración de estas áreas por parte de las escalas nacionales y subnacionales.

La ONU define a las AM como aglomeraciones urbanas compuestas por una ciudad principal vinculada a otras ciudades cercanas o áreas urbanas o suburbanas circundantes, que en conjunto superan los 300 000 habitantes.<sup>1</sup> A partir de esta definición, entre otras acciones para lograr un crecimiento urbano sostenible, el Programa ONU-Habitat propone la

---

1 A partir de este umbral poblacional, el programa ONU-Habitat contabiliza que «34 metrópolis han superado los 10 millones de habitantes; mientras que 51 tienen una pobla-

elaboración de planes ciudad–región y planes metropolitanos, así como la promoción de proyectos de infraestructura regional que, por un lado, estimulen la productividad económica sostenible mediante el aumento de la conectividad y, por otro lado, promuevan el crecimiento equitativo de las regiones en el continuo urbano–rural. También recomienda procurar una mayor coordinación y cooperación entre los Estados nacionales, subnacionales y locales para apuntalar una «gobernanza metropolitana sólida basada en territorios funcionales en lugar de fronteras administrativas» (ONU–Habitat, 2020b:86), mediante órganos de gobierno metropolitanos que faciliten la toma conjunta de decisiones, la prestación de servicios y la inversión pública.

Otro organismo clave en este contexto es el Banco Mundial (BM), el cual toma explícitamente la definición de AM de la ONU. Este concepto señala que «estas áreas incluyen el territorio contiguo habitado a niveles urbanos de densidad residencial y áreas circundantes adicionales de menor densidad de asentamientos, que también están bajo la influencia directa de la ciudad central —por ejemplo, a través del transporte frecuente, conexiones viales, entre otros tipos de influencias—» (BM, 2025:s./n.). En otras palabras, un AM incluye el área urbana y sus ciudades satélite, además de terrenos rurales intermedios que están conectados socioeconómicamente con el núcleo urbano. Estas conexiones, generalmente, responden a vínculos laborales y a los desplazamientos que estos generan, al ser el núcleo urbano el principal mercado laboral.

Finalmente, el BID encuentra en la escala metropolitana un objeto de intervención, ya que considera al desarrollo urbano y la vivienda como uno de sus tópicos principales. En este marco, en una reciente publicación del BID, se retoma el debate sobre las AM, revisitando perspectivas político–administrativas, técnicas y teóricas. En este sentido, desde lo político–administrativo, las AM son vistas como grandes asentamientos humanos que «pueden o no tener relación alguna con los límites administrativos. (...) Lo que unifica las distintas jurisdicciones, personas y lugares en un área metropolitana son las relaciones económicas y sociales» (Vera *et al.*, 2024:54). La asociación de las AM con unidades económicas funcionales se da «sobre la base de una densidad de población y flu-

---

ción de 5 a 10 millones; 494 de 1 a 5 millones; y 1355 de 300 000 a 1 millón» (ONU–Habitat, 2020a:3).

jos de viajes laborales que agrupan los “núcleos urbanos” densamente habitados y las áreas interiores» (Vera *et al.*, 2024:90). Desde lo técnico, implica recurrir a metodologías y tecnologías que «utilizando distintos indicadores de funcionalidad, densidad, movilidad e incluso luminosidad nocturna, [permiten] el estudio, diseño e implementación de políticas urbanas» (Vera *et al.*, 2024:104). Desde lo teórico, el debate recupera su noción procesual, al recordar que «las metrópolis se erigen como sistemas vivos de instalaciones humanas, sistemas técnicos y redes que las vuelven complejas y frágiles» (Vera *et al.*, 2024:118).

Más allá de las similitudes y diferencias entre las tres definiciones y los debates asociados, lo cierto es que el BID se constituye en el organismo con mayor presencia en el mundo metropolitano latinoamericano. En torno a la escala metropolitana, desde hace varias décadas, sus líneas de acción para América Latina y el Caribe atienden a objetivos tales como superar la exclusión social estructural y promover la gobernanza urbana (BID, 2020). Algunos de los proyectos financiados en el marco de estas líneas, tal como veremos a continuación, han tenido como objeto desarrollar y fortalecer las AM argentinas en términos espaciales e institucionales. En este contexto, los debates sobre la escala metropolitana, desde lo político-administrativo, lo técnico y lo teórico, encontrarán una respuesta en el tipo de iniciativas que, finalmente, fueron impulsadas.

### **Las iniciativas para el impulso de Áreas Metropolitanas desplegadas por el Estado nacional argentino**

A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina, como Brasil o México, las AM en Argentina no cuentan con un marco normativo a nivel nacional que promueva su institucionalidad y su financiamiento. El interés normativo es relativamente reciente y se vincula a un proyecto de ley de áreas metropolitanas presentado en diciembre de 2023 en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN). Este proyecto tiene por objeto, por un lado, generar lineamientos para la institucionalización de las AM de la República Argentina a partir de estrategias de gobernanza y, por otro lado, promover un modelo de financiamiento concertado, con participación federal, que establezca un sistema de incentivos para la coordinación y cooperación en estas áreas. Entre las acciones

que comprende esta propuesta, aún no sancionada, se encuentran la definición de las AM, la creación del Registro de AM (REAM) y la creación del Fondo Federal para el Desarrollo de AM (FOMETRO) (HCDN, 2023).

A pesar de esta incipiente y tardía atención legislativa, las AM cuentan con una larga historia como foco de acción política en Argentina, en la que pueden reconocerse estrategias de desarrollo diametralmente opuestas que desplegaron instrumentos con diferente alcance territorial en el país. Entre los primeros antecedentes pueden mencionarse las iniciativas del ciclo desarrollista de la segunda mitad del siglo XX, las que visibilizaron al fenómeno metropolitano y desplegaron instrumentos de desarrollo desde estrategias *top-down* con poco margen de acción para las iniciativas locales. El foco de acción política, sin embargo, estuvo puesto en la región metropolitana de Buenos Aires, la que comienza a tomar entidad propia frente a previas regionalizaciones que la consideraban parte de la región pampeana (Benedetti y Salizzi, 2016).

Estos primeros antecedentes dieron lugar a un debate teórico sobre la gobernabilidad metropolitana, el que giró en torno a los posibles dispositivos institucionales de gestión metropolitana. En sintonía con la literatura internacional, la que reconoce la existencia de un modelo supra-municipal y un modelo de articulación intermunicipal (Klink, 2005; Lefèvre, 2010), los debates descartaron la categoría de gobierno metropolitano —asociada al primer modelo— y se centraron en la categoría de gobernanza metropolitana —más próxima al segundo modelo—. En este contexto, desde principios del siglo XXI, comienzan a difundirse instrumentos de acción política, centrados en una estrategia *bottom-up*, que amplían el margen de acción de las iniciativas locales. Estos instrumentos se enmarcan en los acuerdos del Estado nacional con el BID, principal organismo de financiamiento de los programas metropolitanos en Argentina. Entre las primeras experiencias de esta estrategia de desarrollo pueden mencionarse diversas líneas de financiamiento BID que, desde 2006, tomaron como foco de aplicación el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Los programas que derivan de los Créditos BID ATN/SI-9648-AR, 2048/OC-AR, 2613/OC-AR, 3733/OC-AR, 4268/OC-AR, 5418/OC-AR y 5648/OC-AR buscaron reforzar la institucionalidad del AMBA para abordar problemáticas sectoriales centradas en la seguridad vial y el saneamiento ambiental.

Esta estrategia de desarrollo logra mayor difusión territorial en el país a partir del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior

(DAMI), el cual identifica problemáticas similares a las del AMBA en otras AM de Argentina. El programa observa dos etapas,<sup>2</sup> directamente vinculadas al ingreso de financiamiento BID a través de, por aquel entonces, la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación. La primera etapa corresponde al Programa DAMI I e inicia en el año 2010, en el marco del Crédito BID 2499/OC-AR. En esta etapa, el BID financiaba el 80 % del programa y el Estado nacional el 20 % restante. La segunda etapa corresponde al Programa DAMI II e inicia en el año 2016, en el marco del Crédito BID 3780/OC-AR. En esta etapa el BID financiaba la totalidad del programa y daba continuidad a las acciones llevadas adelante durante la primera etapa.

El paso del Programa DAMI I al DAMI II, si bien significó un proceso de aprendizaje sobre las acciones llevadas adelante, no modificó el eje central del programa, por lo que ambas etapas tuvieron un objetivo común y una estrategia de desarrollo compartida. El programa se propuso elevar la calidad de vida en las AM del país a través del mejoramiento de los servicios y la infraestructura urbana y el fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana (BID, 2016b). Para ello, se estructuraron las acciones del proceso de construcción de gobernabilidad metropolitana en torno a dos componentes, entendidos como fases consecutivas y complementarias: uno centrado en el apoyo a la gobernabilidad metropolitana y otro en la gestión metropolitana.

El primer componente buscaba sensibilizar a los Estados locales y provinciales sobre la problemática metropolitana, por lo que su principal objetivo era incorporar la cuestión de la gestión metropolitana en la agenda pública. En este sentido, el programa apoyaba «la creación de espacios para la identificación de problemas y prioridades metropolitanas, el intercambio de conocimiento respecto a las políticas metropolitanas y el desarrollo de la capacidad técnica para la inversión urbana coordinada» (BID, 2023:4). Tras un contacto inicial con los representantes de cada AM, el primer componente del programa avanzó con financiamiento en torno a cuatro acciones: la elaboración de documentos diagnósticos, la realiza-

---

2 Si bien se encontraba prevista una tercera etapa del programa DAMI, esta fue descontinuada en el año 2024, por lo que no llegó a implementarse.

ción de talleres de capacitación e intercambio, la asistencia técnica y la difusión de buenas prácticas.

Luego de concretado el primer componente, se habilitaba el segundo, el que buscaba apoyar la ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional y de inversiones metropolitanas concretas. Por un lado, los proyectos de fortalecimiento institucional se orientaban a acompañar a la escala provincial y local en el desarrollo y consolidación de sus capacidades asociativas para atender las problemáticas metropolitanas incorporadas en la agenda pública. En este sentido, el programa financiaba cuatro acciones: el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo institucional, la formulación de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (LEM), la preparación de planes y programas sectoriales y la formulación de proyectos de inversión de alcance metropolitano. Por otro lado, los proyectos de inversiones metropolitanas se centraban en el financiamiento de obras específicas en las que la acción conjunta y coordinada multiescalar tomaba protagonismo.

La difusión territorial de este programa fue mayor a la de los primeros créditos BID centrados en el AMBA, aunque no logró implementarse en todas las AM del país. En primer lugar, el mismo programa aplica esta política pública a partir de una definición concreta de AM elegibles, la que se aleja de los actuales debates del BID —que relativizan los criterios territoriales y demográficos al introducir la idea de proceso— y se acerca a las definiciones de la ONU y el BM —aunque con umbrales poblacionales diferentes—. En este marco, las AM elegibles son «entendidas como áreas urbanizadas cuya extensión territorial sobrepase los límites jurisdiccionales de un municipio, que integren actuaciones en una o más provincias y que en conjunto tengan más de 100 000 habitantes» (BID, 2010:27; 2016b:16). De esta manera, se definen veintiún AM, asociadas a los aglomerados urbanos que responden a los criterios territoriales y demográficos mencionados (Figura 1).

La implementación de las acciones, en segundo lugar, debía realizarse a través de unidades ejecutoras provinciales o entidades de gestión metropolitana con capacidades para dicha función. Al respecto, no todas las provincias firmaron convenios de adhesión al programa, los que eran necesarios para crear las entidades de gestión y recibir el financiamiento destinado al diseño institucional y la ejecución de las acciones específicas. En este marco, de las veintiún AM elegibles, el Programa DAMI I fue aplicado en siete AM —Mendoza, Neuquén, Valle Inferior del río Chubut



Si bien la estrategia de desarrollo del programa da mayor margen de acción a las iniciativas locales, en tercer lugar, también se plantea el debate de la institucionalidad metropolitana que pretende impulsarse. El programa optó por impulsar arreglos institucionales sectoriales, lo que implicó descartar la opción de gobiernos metropolitanos a un nivel —que requieren reformas de las constituciones provinciales—, gobiernos metropolitanos a dos niveles con diferentes funciones —que se enfrentan a la problemática de la reasignación de funciones— y asociaciones voluntarias de gobiernos locales —que tienden a ser volátiles y efímeras—. En este contexto, el programa entiende que los arreglos institucionales sectoriales permiten mayor flexibilidad en la selección de problemas, adaptabilidad a las necesidades y adscripción voluntaria a los mecanismos de gestión que emerjan (BID, 2016a).

La opción seleccionada explica el grado de institucionalidad metropolitana alcanzada en los casos impulsados y el protagonismo de los Estados provinciales. En la mayoría de los casos, luego de definir la agenda metropolitana, el proceso avanza hacia la conformación de mesas de coordinación metropolitana basadas en convenios de cooperación, por lo que el fortalecimiento institucional encuentra entre sus principales objetivos los proyectos de creación de entes metropolitanos. El fuerte peso del abordaje sectorial le da prioridad a convenios de cooperación que giran en torno a los aspectos reconocidos en los LEM, tales como las problemáticas ambientales —particularmente, en torno a la gestión de residuos urbanos— y la movilidad y el transporte metropolitano. No obstante, el abordaje sectorial no se agota en estos aspectos problemáticos, ya que existen otros de índole complementaria vinculados a la producción, infraestructura, manejo de cuencas, patrimonio, turismo, etcétera.

La mayoría de las experiencias asociadas al Programa DAMI, pese a enmarcarse en una estrategia de desarrollo *bottom-up*, requirieron de un impulso externo que posiciona a los Estados provinciales como actores clave de la institucionalidad metropolitana. En este sentido, el programa requiere como contraparte la conformación de las mencionadas unidades ejecutoras provinciales, lo que se constituye en un instrumento clave para que los Estados provinciales tomen un rol motor en la conformación de las AM. En algunos casos, el protagonismo provincial excede acciones del primer componente del programa —como la formulación de las agendas metropolitanas— y avanza en acciones del segundo componente del programa relacionadas a la formación del dispositivo institucional metropo-

litano. Entre estas experiencias puede mencionarse el caso del AM de Mendoza, la que fue creada por un decreto de la provincia de Mendoza. El dispositivo institucional mendocino, que toma el nombre de UNICIPIO, fue creado por el decreto 177/2016 bajo la figura de Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socioambientales para el Gran Mendoza y opera en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial provincial. En los casos del AMBA, el AM de Confluencia y el AM de Posadas se observa una situación similar de un fuerte protagonismo de los Estados provinciales, pero sin que las AM formen parte del organigrama del Estado.

### **La implicación de los Estados provinciales en la configuración metropolitana: el caso de la provincia de Santa Fe**

Las dos etapas del Programa DAMI evidenciaron la falta de un marco normativo que contemple la realidad metropolitana en Argentina, particularmente, en cuanto a su institucionalización y financiamiento. En este contexto, los debates sobre proyectos de ley de AM toman relevancia no solo a escala nacional, sino también a escala provincial. Al proyecto de ley nacional, mencionado anteriormente, se suman las iniciativas de algunas provincias como Misiones, Tucumán, Neuquén y Entre Ríos. Estas provincias se encuentran debatiendo sus propias legislaciones, con el objetivo de darle mayores instrumentos a los Estados locales en el abordaje de las problemáticas metropolitanas. Frente a esta situación, los dispositivos institucionales metropolitanos de la provincia de Santa Fe se destacan no solo por ser experiencias impulsadas en la única provincia que posee una ley de AM, sino también por el tipo de arreglo que construyen y el margen de acción que se otorga a los Estados locales en los mismos.

El surgimiento de un marco normativo para las Áreas Metropolitanas de la provincia de Santa Fe

La ley 13532 de AM de la provincia de Santa Fe, sancionada en el año 2016, se constituye en un caso pionero de la normativa metropolitana en Argentina y aporta al debate una definición de AM, un tipo de dispositivo institucional específico y una estrategia de financiamiento para su fun-

cionamiento. En cuanto a la definición, esta norma entiende a las AM como una «unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural» (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016:art. 2), lo que recuerda a los debates dados por los organismos de financiamiento internacional. Sin embargo, al destacar lo local en la conformación de AM, esta definición no se circunscribe al acompañamiento de casos originados desde estrategias *bottom-up*, ya que las combina con estrategias *top-down* en las que la implicación del Estado provincial es evidente. Así, como fue dicho anteriormente, las AM no tienen necesariamente un origen genuino en los intereses y acciones de los actores locales o regionales, ya que en muchos casos su origen resulta de un impulso externo que los instan a generar estos procesos desde abajo.

El impulso externo por parte del Estado provincial en la conformación y gestión de AM puede apreciarse, por un lado, en la delegación de la facultad de conformar AM en ciudades específicas. La norma señala explícitamente que «quedan facultadas para promover y constituir Entes de Coordinación Metropolitana las ciudades de Santa Fe, Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto y Rosario» (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016:art. 4). En el caso del AM de Rosario (AMR), esta delegación se incorpora como un reconocimiento a su institucionalidad, ya que se trata de una experiencia antecedente, conformada antes del Programa DAMI y de la sanción de la ley provincial 13532. En el texto de la ley «queda reconocida la conformación del “Área Metropolitana Rosario” conforme el acuerdo celebrado entre las localidades [y aprueba] el régimen de gobierno, el ente creado en su consecuencia y las competencias asignadas al mismo». Sin embargo, aclara que este reconocimiento se da «en la medida que se ajusten a las disposiciones de la presente ley y se efectivice la participación del Gobierno de la Provincia en el mismo» (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016:art. 24). En el caso del AMSF, en cambio, la ley fue un impulso externo necesario para la conformación de su dispositivo institucional, el único operativo entre los demás casos facultados para impulsar procesos de constitución institucional a escala metropolitana en la provincia —Venado Tuerto, Rafaela y Reconquista.

Por otro lado, la implicación del Estado provincial en la conformación y gestión de AM puede observarse también en el tipo de dispositivo institucional que procura impulsar. La ley habilita a los municipios men-

cionados anteriormente a conformar entes de coordinación metropolitana para el tratamiento de cuestiones que afectan a estas *ciudades cabecera* y a las circundantes en términos de gestión y planificación, lo que plantea un salto cualitativo respecto a los arreglos institucionales sectoriales que pueden apreciarse en otros casos de AM en Argentina. Sin embargo, el Estado provincial se reserva un lugar específico en estos entes a través de su organización institucional.

Los entes de coordinación metropolitana poseen tres órganos de gobierno y un órgano consultivo, a saber: un Consejo de Gobierno, de perfil legislativo; un Directorio, de perfil ejecutivo; un Consejo de Fiscalización, que controla las acciones del ente; y un Consejo Técnico Consultivo, que se contempla para habilitar la participación de otros actores de la sociedad civil en entes conformados exclusivamente por actores estatales. Si bien los actores estatales locales destacan en esta organización institucional, la ley señala que el Estado provincial

debe formar parte de los Entes de Coordinación Metropolitana constituidos bajo el régimen de la presente ley. Integra el Consejo de Gobierno; brinda asesoramiento técnico, realiza aportes económicos para contribuir a su funcionamiento, puede gestionar créditos o subsidios de organismos internacionales privados o públicos y delegar su aplicación a los Entes de Coordinación Metropolitana o realizar convenios con los mismos para la elaboración de estudios, proyectos o la gestión de obras o servicios. Asimismo, puede delegar en los Entes de Coordinación Metropolitana cualquier otro tipo de gestiones, funciones o competencias que se consideren necesarias con el acuerdo de estos últimos. (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016:art. 6)

En este punto, las facultades descriptas sobre la participación del Estado provincial en los Entes de Coordinación Metropolitana adelantan la estrategia de financiamiento planteada para su funcionamiento. Los recursos económicos surgen, por una parte, del aporte de los Estados locales, los que establecen «montos y plazos (...) proporcionales a la cantidad de habitantes de cada localidad», y, por otra parte, del aporte del Estado provincial, el que debe ser «equivalente, al menos, al total que realicen las localidades que integran el Ente de Coordinación Metropolitana» (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2016:art. 20). En la ley también se consideran otros recursos económicos provenientes de leyes,

ordenanzas, acuerdos fiscales, prestaciones de servicios a terceros, donaciones, legados, cooperación internacional y otros aportes realizados por las diferentes escalas del Estado. El Programa DAMI es un claro ejemplo del ingreso de financiamiento externo por parte de un programa nacional que canaliza el financiamiento internacional del BID, en un contexto en el que los aportes de los miembros de los entes de coordinación metropolitana han experimentado limitaciones para concretarse.

### La implementación del Programa DAMI en las Áreas Metropolitanas de la provincia de Santa Fe

La implementación de las dos etapas del Programa DAMI en las AM constituidas en la provincia de Santa Fe da cuenta de particularidades en relación con los dos componentes en los que se estructuran las acciones del programa. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que el AMR, como se mencionó anteriormente, fue institucionalizada antes de la aplicación del programa y de la sanción de la ley provincial. El Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM) comienza a delinearse a partir de la década de los 90, siendo los antecedentes más cercanos «en 1998, el Plan Estratégico Rosario (PER) y, 10 años después, el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PER+IO); instrumentos que se han aplicado en forma concomitante con el desarrollo de una planificación urbana» (ECOM, 2014:8). En el año 2010 se produce la firma de su acta constitutiva, por parte de la asociación voluntaria de diecisiete municipios y comunas (ECOM, 2014), en 2016 el ECOM fue reconocido por la ley provincial de AM (2016:art. 24) y, luego de una expansión territorial considerable, en la actualidad cuenta con treinta y tres miembros (ECOM, 2025). Esta larga historia de la cuestión metropolitana en la provincia de Santa Fe, en segundo lugar, explica la temprana firma del convenio de adhesión de Estado provincial al Programa DAMI. En este sentido, los antecedentes que dieron lugar a la conformación del ECOM posicionaron al AMR entre las primeras AM que aplicaron al Programa DAMI, habilitaron que la provincia de Santa Fe ocupe tempranamente su rol de unidad ejecutora provincial y allanaron el camino al ingreso de financiamiento internacional para la institucionalización del AMSF.

El ingreso de financiamiento externo para la institucionalización del AMSF y su ente de coordinación radica en que cumple con la definición de AM y los criterios de elegibilidad determinados por el Programa DAMI. El AMR y el AMSF se encontraban entre las veintiún AM elegibles identificadas por el programa, al estar vinculadas a aglomerados urbanos de más de 100 000 habitantes que sobrepasan los límites jurisdiccionales de un municipio. Este no es un dato menor. La falta de los criterios mínimos para ser considerados AM elegibles en los casos de Venado Tuerto, Rafaela y Reconquista explica por qué no registran avances en su proceso de constitución institucional a escala metropolitana, pese a las facultades que le delega la ley de AM de la provincia de Santa Fe.

La incorporación del AMSF a las 21 AM elegibles, sin embargo, merece algunas aclaraciones, porque se observan ciertas particularidades que se alejan de la realidad actual del dispositivo institucional desplegado para su gestión. Mientras el AMR fue entendida como un AM elegible del tipo polo dominante, el AMSF se presentaba en el listado como un AM elegible del tipo bipolar interprovincial. Es decir, el Programa DAMI consideraba como elegible al AM asociada al aglomerado urbano interprovincial conformado por el Gran Santa Fe y el Gran Paraná. Sin embargo, pese a los intentos por constituir un AM bipolar interprovincial, el AMSF tomó un camino individual influenciada por un contexto provincial que contaba con el antecedente del AMR, la conformación de la unidad ejecutora provincial y la sanción de la ley 13532.

En este contexto, el AMSF vio facilitado su ingreso al Programa DAMI I y su continuidad en el Programa DAMI II, aunque observando particularidades respecto del componente del programa con el cual inicia. La referencia a los componentes se vincula con la estructura que adoptan las acciones del programa en torno a dos fases consecutivas y complementarias. El primer componente, centrado en el apoyo a la gobernabilidad metropolitana, tenía por objetivo sensibilizar sobre la cuestión metropolitana, incorporarla en la agenda pública y generar un diálogo metropolitano. El segundo componente, centrado en la gestión metropolitana, tenía por objetivo impulsar proyectos de fortalecimiento institucional y de inversión metropolitana. La temprana aplicación del Programa DAMI I en el AMR, la firma del convenio entre la provincia de Santa Fe y el Estado nacional, la consecuente conformación de la unidad ejecutora provincial y los debates en torno a la ley 13532 repercutieron en la agenda

pública y en el diálogo metropolitano, por lo que no fue necesario sensibilizar sobre la cuestión metropolitana a las demás AM de la provincia. En este sentido, el AMSF fue la última de las siete AM que se incorporaron al Programa DAMI I y «lo hace mediante una adenda al mismo convenio suscrito con el gobierno de la provincia de Santa Fe [...] directamente en el componente 2, dado que no se consideró necesario la instalación del diálogo metropolitano previo a la elaboración del LEM» (BID, 2021:11), es decir, los lineamientos estratégicos metropolitanos integrales.

En pocas palabras, el AMSF se constituye en un caso clave para analizar la implicación de la escala provincial y la nacional en la conformación de dispositivos institucionales metropolitanos. En este sentido, a continuación, se presentarán las principales características de su organización institucional y territorial, para identificar potencialidades y dificultades de su proceso de construcción institucional metropolitana.

### La conformación institucional del Área Metropolitana de Santa Fe

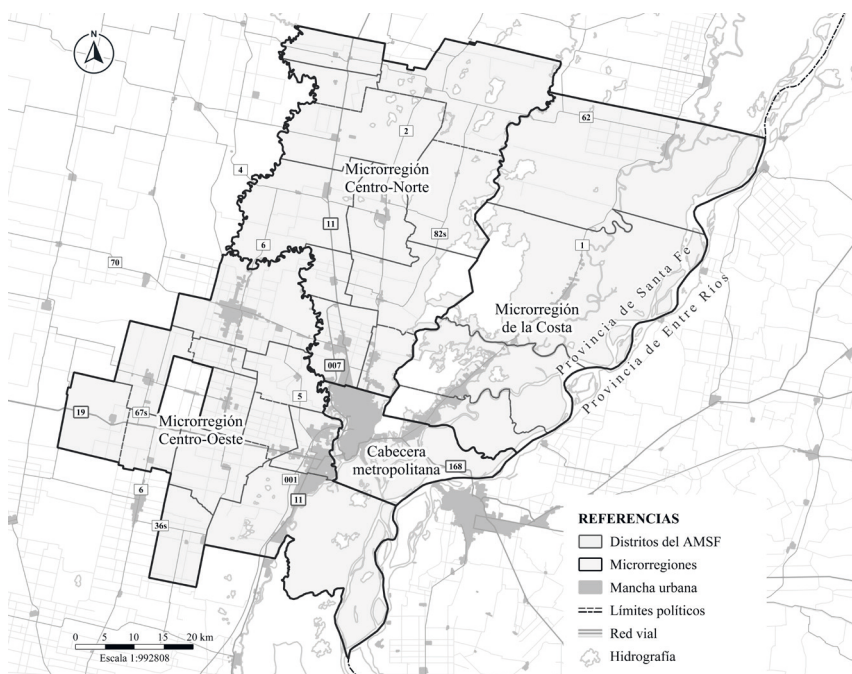
El dispositivo institucional que se conforma en el AMSF, tal como fue adelantado en la Introducción del libro, toma el nombre de Ente de Coordinación del AM de Santa Fe (ECAM). Este surge en 2016, con posterioridad a la sanción de la ley 13532 de la provincia de Santa Fe, en la que se enmarca su organización institucional. El ECAM no conformó un Consejo Técnico Consultivo, por lo que se organiza con base en los tres órganos de gobierno estipulados por la ley de AM. El Consejo de Gobierno está compuesto por los intendentes y presidentes comunales de los municipios y las comunas del AMSF y un representante del Gobierno de la Provincia de Santa Fe; tiene como principales atribuciones la aprobación de planes, programas y proyectos para el desarrollo del área bajo su jurisdicción. El Directorio está integrado por el intendente de la ciudad de Santa Fe —quien ejerce la presidencia— y cuatro intendentes o presidentes comunales, elegidos por el Consejo de Gobierno; ejerce funciones de representación legal y debe velar por el cumplimiento de las decisiones de este último. El Consejo de Fiscalización se compone por tres intendentes o presidentes comunales que no forman parte del Directorio, son designados por el Consejo de Gobierno; tiene, en esencia, funciones de índole financiera y de control (ECAM, 2016).

La institucionalización del AMSF se caracteriza por elementos que dan cuenta de la influencia de otras escalas en su armado institucional, lo que la literatura internacional asocia a un modelo supramunicipal, y por elementos que dan cuenta de las demandas propias de los Estados locales pertenecientes a un modelo de cooperación intermunicipal. En cuanto a las características del modelo supramunicipal, por un lado, el enfoque *top-down* se manifiesta en el rol desempeñado por el Estado provincial al promulgar la ley 13532 de AM, al participar en el armado institucional de la forma representativa y de gestión que esta impulsa y al facilitar el ingreso de financiamiento BID a través del Programa DAMI por su rol de unidad ejecutora provincial. El financiamiento BID, además de otro tipo de financiamiento recibido a través de otros programas de política pública canalizados por diferentes ministerios del Estado nacional, reforzó las características del modelo de cooperación intermunicipal. En este sentido, por otro lado, el enfoque *bottom-up* se manifiesta en la utilización del financiamiento internacional para identificar las problemáticas metropolitanas y los LEM para reconocer formas cooperativas de resolverlas, tal como se manifiesta en el Programa DAMI y se insta en el marco normativo provincial (Seval y Carné, 2022).

En una organización institucional caracterizada por la participación de actores estatales locales con participación del Estado provincial, la necesaria incorporación de actores no estatales, públicos y privados, al armado institucional se aprecia en el *Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana de Santa Fe* y en la aplicación de los programas que derivan del mismo. Estos programas son parte de los seis ejes prioritarios en los que se agrupan los lineamientos estratégicos: (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). Los seis ejes se desglosan en programas que impulsan acciones específicas, por lo que la participación de actores no estatales se habilita a partir de convenios con organismos públicos y privados de múltiples escalas —locales, provinciales, nacionales o internacionales— que permiten llevarlas a cabo.

Las acciones del ECAM se enfrentan a la amplitud y heterogeneidad del AM que este dispositivo institucional construyó. El convenio que da origen al ECAM fue firmado, inicialmente, por 22 municipios y comunas, aunque fue ampliado con la incorporación de tres Estados locales en 2018, uno en

2023 y dos en 2024, por lo que en la actualidad cuenta con 28 integrantes.<sup>3</sup> Para hacer frente a esta amplitud y heterogeneidad, el ECAM plantea una organización territorial en tres microrregiones: Centro-Norte, de la Costa y Centro-Oeste, siendo el municipio de Santa Fe el único que forma parte de las tres en su calidad de *ciudad cabecera* (Figura 2). En este sentido, esta organización territorial procura acercar la toma de decisiones a todos los miembros del dispositivo institucional, estimular una forma de trabajo más operativa, fomentar debates abiertos, convalidar propuestas y ampliar la participación de actores públicos y privados clave.



**Figura 2.** AMSF: organización territorial en microrregiones (2024). Fuente: elaboración propia.

3 En el año 2016, firmaron el acta constitutiva los municipios de Santa Fe, Santo Tomé, Esperanza, Recreo, Monte Vera, Laguna Paiva, San José del Rincón y Sauce Viejo junto a las comunas de Colonia San José, Empalme San Carlos, San Agustín, Franck, Llambi Campbell, Campo Andino, Cayastacito, Nelson, Cabal, Candioti, Emilia, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes y Santa Rosa de Calchines. A este grupo se incorporan el municipio de San Jerónimo Norte y las comunas de San Carlos Norte y Pujato Norte en 2018, la comuna de Matilde en 2023 y las de San Jerónimo del Sauce y Cayastá en 2024.

La amplitud y heterogeneidad viene dada por localidades de diferentes tamaños poblacionales, con funciones y perfiles productivos específicos. El municipio de Santa Fe, cabecera metropolitana, destaca por las funciones político-administrativas propias de una capital provincial, así como por una diversa y nutrida oferta de servicios y actividades comerciales e industriales. En la microrregión centro-norte, el cinturón frutihortícola en las proximidades de la *ciudad cabecera* transita hacia un perfil productivo caracterizado por la agricultura extensiva y la presencia de contados establecimientos agroindustriales. En la microrregión de la Costa los usos residenciales en las proximidades de la *ciudad cabecera* transitan hacia un perfil turístico de cabañas de fin de semana y establecimientos agrícolas al norte. En la microrregión centro-oeste el corredor urbano-industrial de la RN II transita hacia un perfil industrial caracterizado por localidades con un entramado de pymes especializadas en las ramas industriales metalmecánicas, madereras y alimenticias. Ello otorga al AMSF una amplia heterogeneidad que podría fomentar complementariedades, así como también generar desacuerdos entre los espacios y actores locales que la integran.

En pocas palabras, el AMSF es un caso testigo de la paradoja de la construcción de AM en Argentina. En principio, la prevalencia de un dispositivo institucional impuesto desde la escala provincial e impulsado por cumplir criterios definidos por la escala nacional para el ingreso de financiamiento internacional parecería entrar en colisión con el reconocimiento de las particularidades y potencialidades de los actores y las dinámicas políticas que cada AM posee y entre las que el AMSF no es la excepción. Sin embargo, en el devenir del AMSF se observa la voluntad de Estados locales de incorporarse a este dispositivo institucional y el despliegue de estrategias para compensar las limitaciones de este para incorporar actores no estatales y reconocer la heterogeneidad antes descrita. Sin embargo, los aspectos asociados a la diversidad de los espacios y actores locales que la constituyen dejan huella en las dificultades que el AMSF manifiesta en su reciente proceso de institucionalización. Entre ellos, la escasa representatividad que algunos actores locales encuentran en las problemáticas metropolitanas abordadas, la controversia en torno al financiamiento del organismo y los cuestionamientos acerca de los procedimientos para la definición de líneas de trabajo conjunto, así como el grado de concreción de las acciones priorizadas (Seval y Carné, 2022).

## Comentarios finales

El caso del AMSF da cuenta de la forma en la que la construcción estatal de las AM en Argentina habilita la implicación de una multiplicidad de actores. Estas AM, que a escala global se posicionan como espacios privilegiados para la reproducción del capitalismo global, reúnen la atención de actores públicos y privados pertenecientes a diferentes escalas que intervienen en su construcción e institucionalización. En el caso de Argentina, el BID ha sido el principal organismo de financiamiento de los programas metropolitanos desarrollados durante las últimas décadas, conocidos como Programa DAMI I y II. De esta forma, la escala nacional ha facilitado la incidencia de la escala global a través de dicho financiamiento y ha difundido sus objetivos y metodologías para identificar y fortalecer las AM de acuerdo con proyectos específicos de su aplicación.

En tanto, frente a la ausencia de una legislación nacional, a escala subnacional distintas provincias se encuentran discutiendo leyes de creación de AM. En este contexto, la provincia de Santa Fe se destaca por haber sido pionera en la promulgación de la ley 13532 de creación de Áreas Metropolitanas, en el año 2016, y en la difusión de un tipo de dispositivo institucional cualitativamente diferente al aplicado en otros casos de AM del país. Un marco normativo que reconoció al ECOM del AMR e impulsó la creación del ECAM para el AMSF.

Si bien el Estado provincial santafesino se reserva un lugar específico como parte de la organización institucional de estos entes, delega a las instancias locales, representadas por los municipios y comunas que conforman el AM, las funciones de gestión y planificación del espacio metropolitano. De igual manera, el Estado provincial propició el acceso al financiamiento del Programa DAMI, lo que posibilitó, en buena medida, la institucionalización del AMSF. Este proceso reúne elementos pertenecientes al modelo supramunicipal, a partir de la intervención de las escalas global, nacional y provincial, y al modelo de cooperación intermunicipal, dada la participación de los Estados locales.

En los últimos años, el ECAM ha ido sumando municipios y comunas con los cuales se han acrecentado la amplitud y la heterogeneidad del AM, lo que procuró abordarse a partir de una organización territorial que la subdivide en tres microrregiones. Las diferentes características poblacionales, funcionales y productivas de los municipios y comunas que cons-

tituyen el espacio metropolitano desafían a un dispositivo institucional preconcebido a encontrar estrategias que permitan la articulación y la complementariedad entre actores notoriamente diversos. Por el momento, al tiempo que algunos actores locales se encuentran escasamente representados en las líneas de acción priorizadas por el ente, estas líneas encuentran obstáculos financieros y técnicos para alcanzar su concreción.

Mientras la consolidación del ECAM permanece aún en ciernes, poner en consideración algunos aspectos podría contribuir a dar continuidad al debate. Entre ellos, por un lado, analizar las posibilidades de Santa Fe, como *ciudad cabecera* del AM, de liderar el fortalecimiento del ente y, en caso de asumir ese rol, identificar los mecanismos que garantizarían u obstaculizarían la equidad de todos los actores locales en cuanto a la gestión y planificación del AM. Por otro lado, si se propiciara la participación del sector privado comprendida por el concepto de gobernanza, del cual el ECAM suele ser mencionado como ejemplo, sería interesante considerar de qué manera ello podría contribuir a fortalecer la capacidad de acción de dicho dispositivo institucional. Mantener la atención en el devenir del espacio metropolitano, a partir de las múltiples intersecciones de las escalas que lo constituyen y tienen injerencia en su conformación y dinámica, nos permitirá avanzar en la búsqueda de respuestas a estas inquietudes.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (2015).** *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bagnasco, Arnaldo (1977).** *Tre Italie, la Problematica Territoriale dello Sviluppo Italiano*. Il Mulino.
- Becattini, Giacomo (1979).** Dal 'Settore' Industrial al 'Distretto' Industrial. Alcune Considerazioni sull'Unità di Indagine dell'Economia Industrial. *Rivista di Economia e Politica Industriale (actualmente L'Industria)*, 1, 7–21.
- BID (2010).** *Reglamento Operativo del Programa (ROP), Programa de desarrollo de áreas metropolitanas del interior (AR L1101)*. BID.  
<https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1199901438-23>
- BID (2016a).** *Análisis de Áreas Metropolitanas en Argentina. Construcción de gobernabilidad en las áreas metropolitanas del interior. Diagnósticos Metropolitanos*. Programa DAMI II, Argentina.  
<https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1236693572-11>
- BID (2016b).** *Informes de los Auditores Independientes sobre los Estados Financieros, ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2022*. Programa DAMI II, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTYH), Argentina.  
<https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZIDB0000029-349869811-183>
- BID (2020).** *Documento de Marco Sectorial de Vivienda y Desarrollo Urbano. División Vivienda y Desarrollo Urbano*. BID.  
<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-823493616-95>
- BID (2021).** *Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior, DAMI I (AR-L1101 2499/OC-AR). Informe de Terminación de Proyecto (PCR). Informe Final*. BID.  
<https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-186697998-10>
- BID (2023).** *Reglamento Operativo DAMI. Préstamo BID 3780/OC-AR. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II. DAMI II*. Ministerio de Desarrollo Territorial, Argentina. BID.  
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2023-50234290-apn-dgpypsymdtyh.pdf>
- BM (2025).** *Metadata Glossary. DataBank*. BM.  
<https://databank.worldbank.org/metadataglossary/world-development-indicators/series/EN.URB.LCTY>
- Benedetti, Alejandro y Salizzi, Esteban (2016).** 150 años de geografía regional en Argentina: cambios y continuidades en las propuestas de regionalización del territorio nacional (1839 a 1988). *Folia Histórica del Nordeste*, 25, 11–34.  
<https://doi.org/10.30972/fhn.025313>
- Brenner, Neil (1999).** Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431–451.  
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/0042098993466>
- Cooke, Philip y Morgan, Kevin (1994).** Growth regions under duress: renewal strategies in Baden–Wurtemberg and Emilia–Romagna. En Amin, Ash y Thrift, Nigel (Eds.). *Globalization, institutions, and regional development in Europe* (pp. 91–117). Oxford University Press.
- ECAM (2016).** *Ente de Coordinación Área Metropolitana Santa Fe. Estatuto*. ECAM.  
<https://ecamsantafe.gob.ar/3/descarga>

- ECAM (2019).** *Memoria institucional 2017-2019*. ECAM.  
<https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/cuerpos-del-derecho/ecam-ffffffffffff/62870217>
- ECAM (2022).** *Plan de Trabajo. ECAM 2022-2023*. ECAM.
- ECOM (2014).** *Plan Ejecutivo Metropolitano. Área Metropolitana de Rosario AMR. Proyecto integral de saneamiento y recuperación ambiental del borde sur del arroyo Saladillo – AMR*. Programa de desarrollo de áreas metropolitanas del interior (DAMI). Préstamos BID 2499/OC-AR. ECOM.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_ejecutivo\\_metropolitano\\_de\\_rosario\\_dami.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_ejecutivo_metropolitano_de_rosario_dami.pdf)
- ECOM (2025).** *Nosotros. Sobre ECOM Rosario*. ECOM. <https://ecomrosario.gob.ar/nosotros>
- García Delgado, Daniel (1994).** *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO Buenos Aires–Grupo Editorial Norma.
- González, Sara (2005).** La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(189).  
<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-189.htm>
- Haesbaert, Rogério (2011).** *El mito de la desterritorialización. Del 'fin de los territorios' a la multiterritorialidad*. Siglo XXI Editores.
- Harvey, David (2007).** *Los espacios del capital*. Akal.
- HCDN (2023).** *Proyecto de ley áreas metropolitanas, Expediente: 4803-D-2023*. HCDN.  
<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/4803-D-2023.pdf>
- Jessop, Bob (2006).** Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional: puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re–invención de la gobernanza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6(7), 7–44. <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530212001.pdf>
- Klink, Jeroen (2005).** Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En Rojas, Eduardo; Cuadrado–Roura, Juan; Fernández Güell, José (Eds.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 127–191). BID–Universidad Alcalá de Henares.  
<https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Gobernar-las-metr%C3%B3polis.pdf>
- Lefèvre, Christian (2010).** ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas. *Política y Sociedad*, 47(3), 131–143.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2016).** *Ley de Áreas Metropolitanas. Establece un régimen general para la constitución de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas dentro del territorio de la provincia y el reconocimiento de los existentes. Promulgada el 02-05-2016, Dto. 0910; Publicada en el BO el 11-05-2016*. Legislatura de la Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>
- Mayntz, Renate (2001).** El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 7–22.
- Morgan, Kevin (1997).** The learning region: institution, innovations and regional renewal. *Regional Studies*, 31 (5), 491–503.  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343409750132289>
- ONU–Habitat (2020a).** *Estado global de Metrópolis 2020. Folleto de datos poblacionales*. ONU–Habitat.  
[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm\\_-\\_folleto\\_de\\_datos\\_poblacionales\\_2020.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_poblacionales_2020.pdf)

- ONU–Habitat (2020b).** *La Nueva Agenda Urbana Ilustrada*. ONU-Habitat. <https://onu-habitat.org/images/Publicaciones/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>
- Porter, Michael (1990).** *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press.
- Seval, Martín y Carné, Martín (2022).** La compleja construcción institucional del ente de coordinación del área metropolitana de Santa Fe (2016–2021). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 22 (38), e0025. <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0025>
- Smith, Neil (2020).** *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y producción del espacio*. Traficantes de Sueños. [https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Desarrollo%20desigual\\_Neil%20Smith\\_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf](https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Desarrollo%20desigual_Neil%20Smith_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf)
- Swyngedouw, Erik (2010).** ¿Globalización o Glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. En Fernández, Víctor Ramiro y Bradão, Carlos (Dirs.). *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 47–75). Miño y Dávila.
- Vera, Felipe; Toro, Fernando y Mashini, Dominique (2024).** *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza*. BID. <https://doi.org/10.18235/0005504>

## Capítulo 4

### La problemática habitacional del noroeste de la ciudad de Santa Fe: análisis del Programa de Erradicación de Ranchos implementado en el barrio Santo Domingo durante el período 2017–2019<sup>1</sup>

GUIDO BASTIERA

En la ciudad de Santa Fe, las manifestaciones más acuciantes de déficit habitacional se observan —principal pero no exclusivamente— en sus bordes oeste y noroeste. Las primeras intervenciones estatales con relación a esta problemática datan de mediados de la década del 70, a través de procesos de relocalización de las poblaciones ubicadas en terrenos inundables. Luego, hacia los años 80, fue relevante el Plan Logro de un Ordenamiento Territorial Estable (Plan LOTE) implementado por el gobierno de la provincia de Santa Fe y orientado a regularizar los asentamientos de familias en situaciones de tenencia precaria (Mosso, 2019).

En esos bordes —y en distintos barrios de la ciudad—, el Movimiento Los Sin Techo (en adelante, LST)<sup>2</sup> impulsa desde 1985 el Programa de Erradicación de Ranchos, tendiente a ofrecer soluciones habitacionales. A partir de 2017, mediante convenios conjuntos con el gobierno provincial, este programa comenzó a ser implementado en el barrio Santo

---

1 Este capítulo es una versión acotada de la tesina para optar por el título de Licenciado en Trabajo Social «Representaciones sociales de lxs vecinxs del barrio Santo Domingo de la ciudad de Santa Fe sobre el proceso de implementación del Programa de Erradicación de Ranchos (2017–2019)», dirigida por la Dra. Anahí Acebal.

2 «Organización no gubernamental que trabaja para el desarrollo integral y la organización comunitaria del sector marginado de la ciudad de Santa Fe, Argentina. Desde 1985 ha desarrollado distintas iniciativas tendientes a encontrar respuestas a los problemas estructurales de los más pobres» Disponible en:

<https://www.sintecho.org.ar/pages/historia-movimiento-los-sin-techo>

Fecha de consulta: 10 de abril de 2024.

Domingo,<sup>3</sup> presentándose como una iniciativa tendiente a mejorar la calidad de vida de los sectores populares de la ciudad, mediante la entrega de un módulo habitacional mínimo de cemento a fin de que los vecinos cuenten con condiciones básicas para garantizar su reproducción material. Además de la vivienda, LST y el gobierno provincial proponen que esta política pública garantice el derecho a un hábitat digno. Así, la construcción de las viviendas busca ser acompañada por la tenencia formal del suelo —a fin de garantizar los derechos de propiedad y uso del terreno en el que se asientan aquellas— y por la instalación de obras de servicios públicos esenciales (agua potable, desagües cloacales, alumbrado público, entre otros ejemplos).

El derecho a la vivienda digna se encuentra garantizado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional argentina y en los diversos tratados internacionales de derechos humanos a los que la misma adhiere.<sup>4</sup> Estos documentos de carácter legal entienden a la vivienda digna como el derecho de toda persona a vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad, contemplando también otros aspectos como la habitabilidad, la disponibilidad de infraestructura y servicios y la seguridad jurídica de los derechos de uso.

En este marco, el capítulo propone una aproximación a las representaciones sociales de los vecinos del barrio Santo Domingo en torno al proceso de implementación del Programa de Erradicación de Ranchos durante el período 2017–2019. Propone, en concreto, reconstruir el accionar del gobierno de la provincia de Santa Fe y de LST durante la ejecución del programa, recuperar la participación de los vecinos en el proceso y describir los cambios producidos en el acceso a la vivienda, a la tenencia del suelo y a los servicios públicos luego de la implementación.

En términos metodológicos, para analizar dichas representaciones sociales, adoptamos una perspectiva eminentemente cualitativa. Los datos los obtuvimos de fuentes primarias y secundarias. Con relación a las

---

3 Santo Domingo se consolida como barrio hacia la década del 80, con el arribo de población de la comunidad Qom procedente de localidades como Castelli, Miraflores y Reconquista (provincia de Chaco). En las entrevistas, también pudo reconocerse población llegada desde ciudades de la provincia de Santa Fe como Calchaquí, entre otras.

4 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

primeras, durante el mes de febrero de 2024 realizamos 13 entrevistas a vecinos del barrio Santo Domingo mientras que, con respecto a las segundas, apelamos a recopilar y analizar notas periodísticas, normativas y sitios web oficiales y no oficiales relacionadas al programa. Las entrevistas fueron semiestructuradas, siguiendo un guion de preguntas —abierto al diálogo— sobre el tipo de información que deseábamos obtener (Mendizábal, 2006). Entrevistamos a trece vecinos —de forma individual o grupal— durante febrero de 2024, conformando un total de diez familias. La información recabada fue producto de un intercambio basado en una escucha atenta y activa por parte del entrevistador como así también de los entrevistados.

Respecto de las fuentes secundarias, recopilamos notas periodísticas de diferentes medios: *El Litoral*, *Uno Santa Fe*, *Santo Tomé al Día* y *Radio LT9*. Sus aportes nos permitieron conocer el desarrollo y el grado de avance del programa en Santo Domingo como también en la ciudad de Santa Fe durante la última gestión provincial.

El capítulo se organiza del siguiente modo: el primer apartado presenta los antecedentes del Programa de Erradicación de Ranchos y sus características en términos de producto ofrecido, fuentes de financiamiento, articulación con los Estados local y provincial, etcétera. El segundo aborda la implementación del programa en el barrio en términos de tipo, prestaciones y cantidad de módulos habitacionales construidos mientras que el tercer apartado se adentra en las representaciones de los vecinos en torno a la implementación del programa y los cambios en el acceso a la vivienda, al suelo y a los servicios públicos. Las conclusiones, finalmente, reúnen los hallazgos del capítulo.

## **Antecedentes del programa**

El Programa de Erradicación de Ranchos consiste en un plan de vivienda y loteo destinado a los sectores populares de la ciudad de Santa Fe. Las familias designadas por LST reciben un módulo habitacional mínimo de cemento de 33 m<sup>2</sup> que cuenta con una galería, un baño, una pieza y un tanque de agua elevado (Figura 1). Si bien este prototipo es el estándar, puede variar en función de la institución o el organismo que financie las viviendas (Mosso, 2019).



**Figura 1.** Módulo habitacional tipo de Los Sin Techo.

Fuente: <https://www.sintecho.org.ar/habitat/330-nuevo-plan-de-viviendas>

La construcción se realiza mediante el sistema de «ayuda mutua» y «esfuerzo propio», donde un determinado organismo aporta el dinero y LST, además de la gestión, edifica, junto a los vecinos, la vivienda. Si bien existieron diversas fuentes de financiamiento que posibilitaron el desarrollo del programa —organismos internacionales y nacionales estatales de diversos niveles, empresas privadas, fundaciones nacionales e internacionales y entidades religiosas—, desde 1995 y hasta la actualidad, fue el gobierno provincial quien aportó los fondos que permitieron la construcción de las viviendas (Mosso, 2019).

Repasando los antecedentes históricos del programa, desde los inicios de su implementación en 1986 y hasta 1999, se registraron 915 planes de erradicación (765 cofinanciados con el Estado de la provincia de Santa Fe, 100 cofinanciados con la Unión Europea y 50 cofinanciados con la Secretaría de Desarrollo de la Nación). Hacia el año 2022, materializado el convenio «Santa Fe Sin Ranchos», la ciudad capital llegó a tener cero viviendas de chapa, cartón y adobe, producto de un masivo proceso de erradicación (*Uno Santa Fe*, 16 de agosto de 2022).

Dicho convenio fue firmado en octubre de 1998 entre el entonces gobernador provincial, Jorge Obeid, y el entonces representante de LST,

Atilio Rosso. Para diciembre de 2000, dos años después de la firma del convenio, «fueron construidos 7247 Planes de Erradicación; 2480 mejoras habitacionales; 1600 unidades sanitarias; 3000 instalaciones domiciliarias de agua potable y 350 cuadras de mejorado urbanístico» (Mosso, 2019:85).

Durante el período 2000–2012, luego de la masiva erradicación expuesta, no existió una producción significativa de viviendas. Pese a ello, encontramos en este período dos iniciativas que buscaron mejorar las condiciones habitacionales de los vecinos partícipes del programa: la ordenanza municipal 11631 —de fecha 5 de noviembre de 2009— y la ley 13126, sancionada el 9 de septiembre de 2010 por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe (Mosso, 2019). La primera iniciativa buscó instrumentar el Programa de regularización dominial para los ocupantes de la tierra en asentamientos urbanos informales ubicados en inmuebles propiedad de la Municipalidad de Santa Fe (Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, 2009) para que los vecinos, además de contar con la vivienda otorgada por LST, dispongan también del título de propiedad del terreno, convirtiéndose así en dueños. Por su parte, la ley 13126 buscó declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación terrenos privados de la ciudad de Santa Fe en los que se asentaban las familias santafesinas sin condición de tenencia del suelo. Esta ley de Expropiación de Tierras implicaba además la construcción de espacios «de circulación, recreación y esparcimiento, desarrollo comunitario e infraestructura para servicios públicos» (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 2010:1) en los barrios, complementando la vivienda otorgada por el programa.

Hacia el año 2012, otro antecedente disponible fue el «Marco de colaboración y articulación de políticas de hábitat y vivienda» firmado entre LST, la Agencia para el Desarrollo Social y Urbano del Gobierno de la ciudad de Santa Fe y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo a través de la Dirección General de Emergencia Habitacional. Este convenio tendía a dar respuestas a la necesidad de relocalizar a las familias asentadas históricamente en el cordón oeste y noroeste de la capital santafesina, bajo la promesa de mejoras habitacionales en relación con la construcción de vivienda y a la tenencia del suelo (Mosso, 2019). Inició con la construcción de 100 viviendas en los barrios Villa Oculta, Villa del Parque y Barranquitas y, a su vez, con la regularización dominial de terrenos localizados en Villa Elsa y Los Hornos, donde residían fami-

lias en viviendas construidas por LST dentro del programa. La importancia de este marco de cooperación radicó en su capacidad de sentar bases para que, en los años siguientes, continúen operaciones similares con la firma de nuevos convenios (Mosso, 2019).

En cuanto al período que inicia en 2012, en una entrevista realizada por un reconocido medio de la provincia de Santa Fe en febrero de 2022, el representante de hábitat de LST expresó:

En ocho años erradicamos 600 ranchos en lo que es Villa Oculta, La Lomita y Santo Domingo. Ahora, con el programa oficial «No Más Ranchos en Santa Fe» esperamos que a fin del gobierno de Perotti podamos terminar de erradicarlos. (José Luis Zalazar<sup>5</sup> en *Uno Santa Fe*, 23 de febrero de 2022)

A partir del año 2020, con la nueva gestión, se continuó en el cordón oeste y noroeste de la ciudad con el desarrollo del Programa. Mediante la política pública «No Más Ranchos en Santa Fe», el gobierno provincial buscó erradicar las 1700 viviendas de chapa, cartón, paja y/o adobe presentes en la capital provincial. Para el caso de la zona noroeste encontramos los barrios San Agustín II, Los Jesuitas, Los Troncos y Las Lomas I y II mientras que, para la zona suroeste, los barrios Santa Rosa de Lima y El Arenal.

Resumiendo, el grado de avance del programa durante la nueva gestión, según lo expone el antes mencionado Zalazar en *Radio LT9* (17 de agosto de 2023), desde agosto de 2020 hasta agosto de 2023 se erradicaron en la ciudad de Santa Fe 500 viviendas de chapa y cartón.

El Estado provincial invirtió 955 millones de pesos para la construcción de 490 unidades habitacionales distribuidas en las zonas noroeste y suroeste de la ciudad (...), de las cuales 370 ya están finalizadas y las 120 restantes están en obra. (*Radio LT9*, 13 de diciembre de 2022)

De lo dicho se desprende que, luego de la implementación del programa, de las aproximadamente 1700 viviendas de chapa y cartón censa-

---

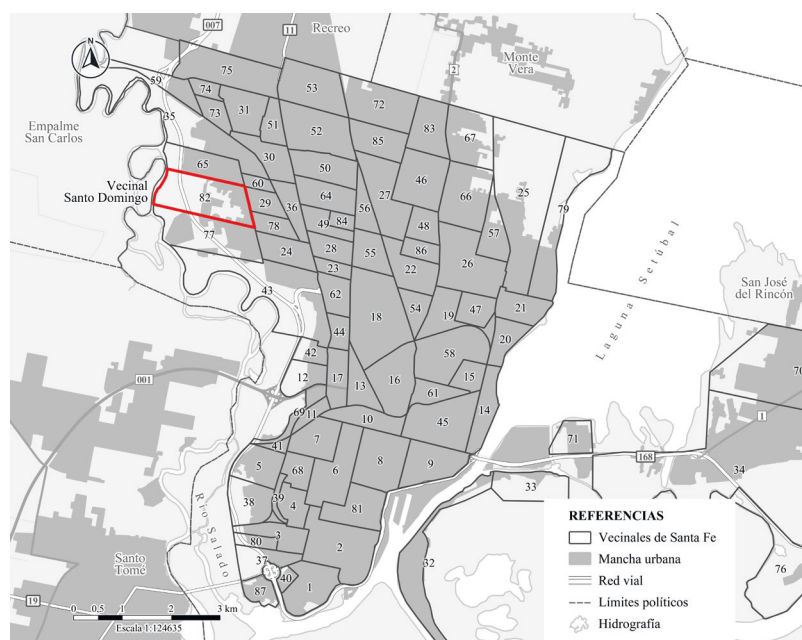
5 Referente de LST. Con 61 años, participa del movimiento desde 1986. Disponible en: <https://www.unosantafe.com.ar/ovacion/zalazar-el-rugby-me-ayudo-trabajar-los-pobres-n2598073.html>  
Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023.

das en la ciudad de Santa Fe en 2020, quedaron unas 1200 por erradicar. Al respecto, el representante de LST sostuvo:

Hay 1200 ranchos en Santa Fe esperando por una casa (...) Estamos en buen camino, si lo sostenemos en el tiempo vamos a pasar por los barrios de la ciudad y vamos a ver que los ranchos se están yendo. (José Luis Ambrosino,<sup>6</sup> *Radio LT9*, 13 de diciembre de 2022)

## El proceso de implementación

Profundizando sobre la aplicación del Programa de Erradicación de Ranchos en Santo Domingo, el martes 25 de julio de 2017 comenzó su puesta en marcha en el barrio, cuya localización en la planta urbana de Santa Fe ilustra la Figura 2.



**Figura 2.** Localización del barrio Santo Domingo en la planta urbana de Santa Fe. Fuente: elaboración propia.

6 Coordinador general de LST.

Diego Leone, secretario de Estado de Hábitat del Gobierno provincial, y José Luis Ambrosino, coordinador general de LST, firmaron un convenio para la construcción de 88 módulos habitacionales en Santo Domingo, con una inversión total por parte de la provincia de 50 millones de pesos (*El Litoral*, 25 de julio de 2017).

Dicho convenio estableció el aporte del terreno, la apertura de calles, la provisión de cordón cuneta y alumbrado público y el tendido de desagües pluviales por parte del gobierno provincial mientras que LST asumió la capacitación de los vecinos para la construcción de las casas (*El Litoral*, 25 de julio de 2017). Tal como se desarrollará luego, en el trabajo de campo realizado los vecinos del barrio sostuvieron que dichas obras no fueron cumplidas a lo largo del desarrollo del programa.

Continuando con la erradicación en Santo Domingo, el día 2 de septiembre de 2019 se firmó en la ciudad de Santa Fe un nuevo convenio entre el gobierno provincial y LST para la construcción de nuevas viviendas en el barrio: «Lifschitz firmó (...) un acuerdo con representantes de LST para poner en marcha la construcción de 200 nuevas viviendas, de las cuales 160 se levantarán en el barrio Jesuitas y las 40 restantes en el barrio Santo Domingo» (*Santo Tomé al Día*, 2 de septiembre de 2019).

Según consta en esa misma nota, Diego Leone, secretario de Estado de Hábitat provincial, expresó que se encontraban construidos en Santo Domingo 33 módulos habitacionales de cemento, producto del convenio firmado entre la provincia y LST en julio de 2017. De la nota se desprende que, de los 88 módulos habitacionales acordados en aquel encuentro, para septiembre de 2019 existían finalizados solo 33, comenzado con la construcción de 40 nuevas viviendas que completarían un total de 73.

Respecto del grado de avance de las obras en el barrio, no se detectaron nuevas notas y artículos periodísticos que aborden el tema. Pese a ello, según lo manifestado por los vecinos, las obras en Santo Domingo comenzaron en 2017 y finalizaron en 2019, no habiéndose producido nuevas viviendas ni mejoras habitacionales significativas en el barrio desde entonces. «Hace seis años que vivo acá. Las viviendas de atrás fueron construidas antes y las de adelante después, pero todas más o menos al mismo tiempo, entre 2017 y 2019» (entrevista personal N° 2 a vecino de Santo Domingo).

La observación realizada a partir de recorrer el barrio permite confirmar que las viviendas construidas son las 33 mencionadas en la nota antes

citada, existiendo una sola vivienda de chapa localizada frente al predio donde se realizó la erradicación. Lo llamativo de esto es la ausencia de viviendas de chapa y cartón en el barrio, a excepción de la mencionada, pese a la no construcción de las restantes viviendas de cemento acordadas en los convenios posteriores a 2017.

Según lo exponen los vecinos en las entrevistas, el proceso se desarrolló en tres etapas y abarcó tres manzanas, comenzando por la manzana localizada en la zona más próxima a la Avenida Circunvalación y continuando sucesivamente hacia el este con el resto de las dos manzanas. «El primer paso fue desmalezar entre todos los terrenos para hacer los ranchos, después vinieron desde LST con los materiales para hacer las casas donde ya teníamos nuestros ranchos y otros algunas paredes para empezar» (entrevista personal N° 4 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024).

Al consultar sobre el procedimiento para la obtención de la vivienda, los vecinos manifestaron no tener que inscribirse en algún tipo de padrón ni pedirla, sino que fue desde LST que decidieron otorgárselas. Según informan, un día común y corriente, LST llegó al barrio con un camión con materiales para la construcción, manifestándole a los vecinos que se los entregaban para que puedan construir nuevas y mejores viviendas.

Estos testimonios dan cuenta que, en Santo Domingo, la política de erradicación implementada por el gobierno provincial y LST no implicó procesos de relocalización de las poblaciones involucradas. Al consultar en el barrio sobre la localización de las anteriores viviendas, los vecinos respondieron que se encontraban en el mismo lugar en el que se edificaron las nuevas. «A LST les donaron los terrenos para hacer las casas, fueron construidas donde estaban los ranchos, todas acá en el mismo lugar» (entrevista personal N° 8 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024).

Con relación al proceso de construcción, según se manifiesta en las entrevistas, LST se encargó únicamente de brindar los materiales utilizados para edificar las nuevas viviendas, siendo los vecinos quienes las levantaron. Al llegar los materiales, cada vecino comenzó a construir su propia vivienda, con ayuda del resto de vecinos del barrio o contratando a alguien para que se la construya, pero sin aporte de mano de obra por parte de LST o del gobierno provincial:

Nosotros construimos las casas. Ellos nos entregaron los materiales, pero nosotros tuvimos que levantarlas. No es que ellos armaban. Traían las cosas y arreglate. Los padres construían las casas o contratábamos gente, albañiles que las hagan. Te decían que después venían a construirlas y te ayudaban, pero no venían, te hacían firmar papeles que nunca entregaron. (Entrevista personal N° 5 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024)

Profundizando sobre la construcción, los materiales con los que se armaron las nuevas viviendas son los utilizados para el resto de los barrios desde que comenzó el proceso de erradicación: paredes elaboradas con placas de cemento, pisos del mismo material y aberturas de chapa. En cuanto a la cantidad de espacios y a las dimensiones de cada uno de ellos, las viviendas cuentan con una habitación de 16 m<sup>2</sup> con puerta y ventana, una galería para la posterior ampliación y un baño con puerta y ventana por fuera de la habitación.

Durante el recorrido por el barrio se puede visualizar cómo, en la mayoría de los casos, la galería fue utilizada por los vecinos para la construcción de una nueva habitación, quedando así las viviendas conformadas por dos habitaciones y un baño, totalizando una superficie de 33 m<sup>2</sup>. Sobre los materiales utilizados para la ampliación, se emplearon placas de cemento como las usadas en un principio para la construcción y ladrillos de cemento con revoque en todos los casos.

Se presentan inconvenientes en la construcción de las viviendas en torno a mejoras habitacionales como el tanque de agua elevado. Si bien las viviendas localizadas en la primera manzana donde comenzó el proceso cuentan con esta instalación, el resto de las viviendas que fueron parte de la erradicación carece del mismo. Al respecto, un vecino afirma: «me la dieron [la vivienda] sin entregar nada. Le falta el tanque, las cerámicas. A los demás se las entregaron completas, pero a esta cuadra y a la del frente no entregaron ni un tanque ni nada» (entrevista personal N° 3 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024).

Lo expuesto hasta aquí da cuenta de la existencia de incumplimientos en las tareas que, según los convenios celebrados, debían prestar los actores involucrados. Algunos vecinos afirman que LST debía capacitarlos para que puedan construir sus viviendas de acuerdo con el principio de «ayuda mutua y esfuerzo propio», pero ello no ocurrió. El gobierno provincial, por su parte, además de no cumplir con la mayoría de las mejoras habitacionales estipuladas para el barrio (aspecto a desarrollar en el apartado

siguiente), tampoco cumplió con la provisión de tanques de agua, elemento del que carece la mayoría de las unidades que fueron parte del programa.

### **Los cambios en el hábitat urbano: representaciones de los vecinos en torno al programa**

Profundizando sobre los cambios que la implementación del programa operó en la cotidianidad de los vecinos, en todos los casos se manifestó una mejora sustancial de la calidad de vida con la nueva vivienda respecto de la anterior. Los vecinos destacaron la importancia de tener algo «propio», que consideran como suyo y de nadie más, que nadie puede sacárselo o quitárselo ya que es de su pertenencia. «Mejóro una banda de lo que estaba en el ranchito, gracias a dios tengo lo que es mío (...) para mí fue de gran ayuda, después la fui agrandando» (entrevista personal N° 1 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024).

Entre las mejoras vivenciadas luego de la erradicación, se mencionaron cambios en torno a las temperaturas durante el período de invierno principalmente —no quedando expuestos de la forma en que lo hacían antes al frío— y condiciones sanitarias favorables para la reproducción social, donde la instalación de un baño con los elementos necesarios para la vida diaria permitió mejorar aspectos de higiene y salud.

Como principal mejora se mencionó la instalación de un servicio público básico como es el del agua potable por red —por parte del Estado local— en la totalidad de las viviendas que componen al barrio, sean o no parte de la erradicación. Este servicio se materializó mediante la disposición de una canilla para cada uno de los terrenos en los que se erigen las viviendas, finalizando así con el anterior sistema implementado en el barrio de canillas comunitarias. Estas mejoras, no obstante, se vieron en parte opacadas por la ya mencionada ausencia de tanques de agua en altura en algunas de las nuevas viviendas:

Me gustaría que acomoden las calles y nos den los tranques, con eso ya estamos. Tenemos conexión de agua potable por cañería, pero hasta la entrada. Si bien esto fue un avance y nos ayudó mucho, necesitamos los tanques para que el agua llegue dentro de las casas. (Entrevista personal N° 7 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024)

En cuanto a otros servicios públicos presentes en el barrio, los vecinos manifestaron no tener gas natural, cloacas, asfalto, cordón cuneta ni alumbrado público. En algunas calles del barrio se encontraron instalaciones de alumbrado público, pero, según expresaron, funcionaron un par de semanas luego de ser colocadas y, con el tiempo, dejaron de funcionar. Los vecinos solucionaron parcialmente el problema colocando reflectores fuera de sus casas, lo que permite algo de luz por las noches en las calles.

De acuerdo con los testimonios obtenidos, tanto el gobierno provincial como LST prometieron regresar al barrio a realizar las obras faltantes de asfalto y alumbrado público. Sin embargo, desde que finalizó el proceso de erradicación —hace aproximadamente cuatro años— nunca lo hicieron. En ese sentido, los vecinos mencionaron a dichos servicios (asfalto y alumbrado público) como esenciales y prioritarios para continuar con las mejoras habitacionales al interior del barrio:

Me gustaría una buena iluminación porque cuando pasan autos, camiones, personas caminando o a caballo no se los ve. Además, el asfalto en las calles. Necesitamos que arreglen las calles porque cuando llueve no podemos salir. Lo del asfalto y la luz en las calles es urgente acá en el barrio. (Entrevista personal N° 12 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024)

Como cuestiones prioritarias, además de lo expuesto, los vecinos también señalaron el tema del reservorio<sup>7</sup> y de la luz segura. Si bien ambas cuestiones son consideradas como necesarias de solucionar, no afectan a la totalidad de los vecinos del barrio. En el caso de la luz segura, la población afectada es población beneficiada de la erradicación. Con referencia al reservorio, es un problema solo para quienes viven frente a él.

El zanjón quedó re abandonado, se está desmoronando todo. Vinieron a poner cosas para hacer las cloacas, sacaron unas vigas que había y lo contenían y empezó a caerse todo. Nos estamos quedando sin calle porque va comiendo el terreno. El olor en la noche es nauseabundo y es peligroso para los chicos. Ojalá tengamos respuestas, prefiero que lo cierren y le pongan tierra, no

---

7 Extensiones de suelo vacante, de cota baja, que actúan como reservorios de excesos de agua pluvial.

quiero lujos, pero sí que quede calle por lo menos porque así no se puede vivir, con basura y olor a mugre, sobre todo en la noche. (Entrevista personal N° 11 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024)

El servicio de luz segura, si bien se brinda en algunas manzanas del barrio, las viviendas localizadas en el predio donde se efectuó la erradicación no cuentan con el mismo. En todos los casos se mencionó estar conectados a un cable que se encuentra en conexión con el cableado instalado para proveer el servicio a las demás viviendas del barrio. Este sistema fue construido a mano por los mismos vecinos, quienes, uniendo diferentes cables, pudieron darle de forma parcial una solución a la problemática.

En lo que hace a la luz segura, los vecinos manifestaron que, dada la informalidad de la conexión, ante cuestiones mínimas como vientos o tormentas, el servicio se interrumpe y queda sin efectividad. A su vez, al conectar aparatos a la electricidad en el interior de las viviendas, la conexión produce cortocircuitos y suspende el servicio en todo el barrio. Lo expuesto, además de no mejorar la calidad de vida de la población, se presenta como un riesgo en el barrio en relación con la salud, la seguridad y la vida de las personas.

Me gustaría que cada cual tenga su propia luz en la casa porque, si no, se caen los cables, se corta la luz, es peligroso para los chicos. No tengo problema en pagar lo que tenga que pagar, pero me gustaría contar con luz segura. (Entrevista personal N° 13 a vecino de Santo Domingo, 3 de febrero de 2024)

Con relación a la cantidad de personas que viven en las viviendas, en la mayoría de los casos se mencionaron cuatro integrantes: madre, padre e hijos. En otros de los casos, se dijo ser tres personas (madre, padre e hijo), seis personas (madre, padre, abuela e hijos) u ocho personas (madre e hijos). En todos se indicaron relaciones de parentesco entre los convivientes, manteniendo el número de personas en las nuevas viviendas respecto de las anteriores, situación que denota la no existencia de cambios significativos en la cotidianidad en cuanto al número de habitantes.

En lo referente a la tenencia, los vecinos manifestaron tener un papel que los certifica como dueños de la propiedad y del terreno en el que se asientan, sin ser considerado este una escritura o un documento legal

formal. Expresaron: «La escritura no llegó más. Supuestamente tenían que venir a censar, pero desde que se construyeron las viviendas no se dijo más nada» (entrevista personal N° 6 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024). «Tengo un papel en el que está el nombre de a quién se la otorgaron, que sería mi marido, y un plano. Nada más. Eso es lo único que tengo, pero no es legal, es informal» (entrevista personal N° 8 a vecino de Santo Domingo, 21 de febrero de 2024).

Lo dicho por los vecinos da cuenta de que, si bien el programa provocó mejoras sustanciales respecto de la calidad de vida y la cotidianidad, presenta ciertas deficiencias en su materialización respecto de lo acordado. La dotación de servicios públicos para con el barrio estipulada en los convenios firmados para el desarrollo del programa tiene un cumplimiento mínimo, garantizando el agua potable pero no los demás servicios esenciales a cargo del Estado provincial como el asfalto, el alumbrado público, el cordón cuneta, las cloacas y la luz segura.

Para el caso de la tenencia, un aspecto que los vecinos consideran como relevante ya que les permitiría convertirse en dueños de los terrenos en los que se asientan y contar con algo propio que les otorgue seguridad en cuanto a sus propias viviendas, no tiene vigencia y cumplimiento efectivo en la realidad. Aunque los vecinos cuentan con documentos que los certifican como dueños de los terrenos, aguardan que desde los organismos ejecutores se les entreguen las escrituras prometidas a fin de completar el curso legal del proceso.

## **Comentarios finales**

En Argentina, la consolidación de cierto *ethos* neoliberal acontecida hacia los años 90 trajo consigo importantes transformaciones que produjeron cambios en la vida social en torno a lo urbano (Svampa, 2001; Merklen, 2005; Prévôt-Schapira, 2001). Mediante diferentes estrategias tendientes a la modernización del espacio, se implementaron políticas públicas sustentadas en el paradigma de ampliación del capital y de la renta que provocaron una excesiva valorización diferencial del suelo, lo cual propició negocios inmobiliarios que favorecieron los intereses de sectores concentrados por sobre el derecho a la ciudad (Cuenya, *et al.*, 2004).

A partir de entonces se estableció una brecha significativa en cuanto al acceso a servicios públicos esenciales para la reproducción social, donde

los sectores populares quedaron desprovistos de los medios necesarios para su subsistencia en las periferias de la ciudad.

Buscando mejorar la situación habitacional de esta población, LST diseñó e implementó hacia mediados de los años 80 una política social —el Programa de Erradicación de Ranchos— que profundizó el patrón centro–periferia que, desde sus orígenes, atravesó la conformación socio-territorial de la capital provincial. En la década siguiente, el gobierno de la provincia de Santa Fe cobró protagonismo como actor ejecutor del programa, dedicando su intervención a proveer de fondos a LST para la construcción de las viviendas. Comenzó entonces una política pública centrada en reemplazar las viviendas de materiales considerados no convencionales por módulos habitacionales mínimos de cemento que permitirían contrarrestar las desigualdades de acceso a lo urbano en la ciudad.

Los barrios localizados en los bordes oeste y noroeste de la ciudad fueron los elegidos para el desarrollo del programa, entendidos por parte de los organismos ejecutores como los sectores en los que se encontraban amplios contingentes de viviendas construidas a base de chapa, paja, adobe y/o cartón. Desde sus orígenes, la política pública implementada consideró a las viviendas en las que residían los sectores populares de la ciudad como «ranchos», una mirada sesgada sobre las formas de habitar y los distintos tipos de viviendas.

A partir de ese momento, la erradicación de viviendas que los organismos ejecutores consideraron como precarias dados los materiales utilizados para su construcción empezó a cobrar fuerza al interior de la capital. Según lo exponen representantes de LST, funcionarios provinciales y distintos medios de la provincia y de la ciudad, hacia el año 2000, el programa logró que la totalidad de las viviendas de la ciudad esté construida sobre la base de cemento, cumpliendo así con la propuesta de erradicar los «ranchos» en cuestión.

Luego de este antecedente, se diseñaron dos instrumentos legales tendientes a acompañar la implementación del programa: la ordenanza 11631, sancionada en noviembre de 2009 por el Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz, y la ley 13126, sancionada en septiembre de 2010 por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Ambas iniciativas buscaron garantizar la regularización dominial y la tenencia del suelo de los terrenos en los que se construían las nuevas viviendas.

Tomando como punto de partida el antecedente del año 2000 en torno a la erradicación total de viviendas no construidas a base de cemento, las

distintas gestiones de gobierno se ocuparon a partir del 2012 de brindar las condiciones necesarias para el desarrollo del programa. Desde la fecha hasta la actualidad, se trabajó de forma conjunta entre el gobierno provincial y LST en la firma de distintos convenios que garantizaran la continuidad de la política de erradicación implementada.

Hacia 2017, la erradicación de viviendas comenzó a desarrollarse en Santo Domingo, barrio elegido por la presente investigación para estudiar y analizar en un territorio específico el desarrollo del programa. Finalizando 2019, se logró la construcción de 33 módulos habitacionales en el barrio, situación que, según lo expusieron distintos vecinos en el trabajo de campo realizado, produjo mejoras sustanciales en la vida cotidiana en cuanto a la vivienda, uno de los aspectos fundamentales que hacen al hábitat urbano.

Las nuevas unidades, si bien posibilitaron mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades básicas de la población con relación a indicadores habitacionales, no fueron acompañadas por estrategias tendientes a establecer mejoras integrales en el barrio. Así, las problemáticas de hábitat propias de Santo Domingo se perpetúan en el tiempo y se profundizan, lo que representa una acumulación de desventajas para la población del barrio y su reproducción material y simbólica.

El cumplimiento y la garantía de la vivienda digna, derecho desde el que se posicionan los organismos ejecutores para la implementación y el desarrollo del programa, se presentan de forma deficiente en el barrio. Al no estar acompañadas por un mejoramiento del entorno barrial y de dotación de infraestructura y servicios públicos básicos, las viviendas construidas no son condición suficiente para cumplir con los estándares requeridos en pos de garantizar el derecho humano a la vivienda y al hábitat digno.

Por otra parte, la política pública implementada se presenta como una suerte de «imposición» o «bajada de línea» desde los organismos ejecutores que no considera los sentires, las vivencias y los quehaceres cotidianos de los vecinos del barrio. Además de establecer qué viviendas son consideradas dignas y aptas para la reproducción social, el desarrollo del programa no contempla las singularidades de los vecinos en un aspecto central para la vida diaria como lo es el referido a la vivienda, perpetuando las desigualdades en cuanto al acceso a la ciudad y a lo urbano.

Se vuelve necesario entonces diseñar e implementar políticas públicas integrales que no solo pregonen el cumplimiento efectivo del derecho a

la vivienda digna, sino que también permitan repensar la configuración del espacio urbano en términos de derecho a la ciudad:

La ciudad es el intento más exitoso del ser humano de rehacer el mundo en el que vive de acuerdo con el deseo más íntimo de su corazón. Pero si la ciudad es el mundo que el ser humano ha creado, es también el mundo en el que a partir de ahora está condenado a vivir. Así pues, indirectamente y sin un sentido nítido de la naturaleza de su tarea, al hacer la ciudad, el ser humano se ha rehecho a sí mismo. (Park, 1967:3)

## Referencias bibliográficas

- Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos y Herzer, Hilda (2004).** *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Siglo XXI Editores.
- Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz (2009).** Ordenanza 11631. Programa de regularización dominial para los ocupantes de la tierra en asentamientos urbanos informales ubicados en inmuebles propiedad de la Municipalidad de Santa Fe.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2010).** Ley 13126. Inmuebles declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación.
- Mendizábal, Nora (2006).** Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, Irene (Coord.). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65–106). Editorial Gedisa.
- Merklen, Denis (2005).** *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina 1983-2003]*. Gorla.
- Mosso, Emilia (2019).** *Interpelaciones ideológicas sobre la vivienda. Políticas urbanas de ordenamiento espacial de la población empobrecida de Santa Fe (1985-2017)* [Tesis de Doctorado en Arquitectura]. Universidad Nacional de Rosario.
- Park, Robert (1967).** *On Social Control and Collective Behavior*. Universidad de Chicago.
- Prévôt Schapira, Marie-France (2001).** Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, 9(19), 33–56.
- Svampa, Maristella (2001).** *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Biblos.

### **Otras fuentes**

**El Litoral (25 de julio de 2017).** Los Sin Techo construirán 88 casas en barrio Santo Domingo.

[https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/techo-construiran-88-casas-barrio-santo-domingo\\_0\\_A5JtG865c.html](https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/techo-construiran-88-casas-barrio-santo-domingo_0_A5JtG865c.html)

**Los Sin Techo (s./f.).** *Quiénes somos.*

<https://www.sintecho.org.ar/pages/historia-movimiento-los-sin-techo/274-quienes-somos>

**Radio LT9 (13 de diciembre de 2022).** Perotti recorrió las obras de construcción de viviendas en barrios de la capital provincial.

<https://www.airesdelinterior.com/articulo-7474-perotti-recorrio-las-obras-de-construccion-de-viviendas-en-barrios-de-la-capital-provincial.html>

**Santo Tomé al Día (2 de septiembre de 2019).** La Provincia financiará la construcción de 200 viviendas para el movimiento Los Sin Techo.

<https://santotomealdia.com.ar/nota/103862-La-Provincia-financiara-la-construccion-de-200-viviendas-para-el-movimiento-Los-Sin-Techo->

**Uno Santa Fe (16 de agosto de 2022).** Santa Fe Sin Ranchos: más de 400 familias dejaron atrás sus viviendas precarias para tener su casa.

<https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/santa-fe-ranchos-mas-400-familias-dejaron-atras-sus-viviendas-precarias-tener-su-casa-n2732167.html>

**Uno Santa Fe (23 de febrero de 2022).** Erradican ranchos en Santa Rosa de Lima y aspiran a que no quede ninguno en Santa Fe para 2023.

<https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/erradican-ranchos-santa-rosa-lima-y-aspiran-que-no-quede-ninguno-santa-fe-2023-n2711344.html>

**Uno Santa Fe (19 de julio de 2020).** Zalazar: «El rugby me ayudó a trabajar por los pobres».

<https://www.unosantafe.com.ar/ovacion/zalazar-el-rugby-me-ayudo-trabajar-los-pobres-n2598073.html>

## Capítulo 5

# Presencia indígena en el Área Metropolitana de Santa Fe

PILAR CABRÉ Y LUCAS CARDOZO

### Introducción

La presencia indígena en contextos urbanos se ha vuelto un tema de interés sobre todo dentro del campo de la antropología desde hace al menos tres décadas. Algunos autores, han indagado haciendo hincapié sobre las migraciones indígenas campo-ciudad, las formas de organización dentro de las urbes, las estrategias de negociación política en torno a la identidad, los reclamos territoriales y los entramados que se tejen en estos espacios (Arizpe, 1978; Tamagno, 2001; Tamagno y Maidana, 2011; Engelman y Weiss, 2015). En geografía el desarrollo de estos trabajos es incipiente, no obstante, se destacan los de Palladino (2013), Trivi (2010), Rosso (2018) y Sepúlveda *et al.* (2024).

En nuestro país, la presencia indígena ha sido relevada por el Estado identificándose un total de 40 grupos étnicos que representan alrededor de un millón de personas sobre un total de 45 millones,<sup>1</sup> lo que equivale a un 2,5 % de la población nacional. Los datos disponibles del censo de 2022 contabilizan 1 306 730 personas en viviendas particulares reconocidas como indígenas o descendientes de pueblos indígenas. Se registraron 674 455 mujeres y 632 275 varones, representando un total de 2,9 %,

---

1 Remitimos aquí a los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 2015; 2022) llevado a cabo durante el año 2010 y complementamos con datos del año 2022. Si bien en las investigaciones realizadas utilizamos datos del 2010, se vuelve importante actualizar dichos valores para la publicación del presente capítulo.

lo que evidencia un incremento del 0,4 % respecto del censo anterior (INDEC, 2022).

En nuestra provincia (Santa Fe), 48 265 habitantes se reconocen como indígenas para el año 2010 (el 1,5 % del total de la población), de los cuales el 87,9 % vive en áreas urbanas. El censo efectuado en el año 2022 arrojó un total de 57 193 personas. Este valor representa el 2,07 % del porcentaje total de población santafesina.

Para el pueblo qom la cifra asciende al 93,5 %, mientras que la población mocoví<sup>2</sup> que reside en áreas urbanas es del 73,6 % (INDEC, 2015). Esto indica que, en contraposición al imaginario colectivo que relaciona a los indígenas con los espacios rurales o por fuera de áreas urbanas, los y las integrantes de estas comunidades habitan, en su mayoría, en contextos urbanos. La concentración es mayoritaria en las localidades de Santa Fe y Rosario.

La presente propuesta de trabajo aborda la presencia indígena en espacios urbanos y periurbanos del AMSF y se focaliza en cómo los sujetos indígenas configuran su territorialidad en los espacios de bordes. Este capítulo contempla el trabajo con la comunidad mocoví Com Caia y la comunidad qom Las Lomas, ambas residentes del Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF).<sup>3</sup> Esto se debe a que los autores abordan problemáticas con clivaje espacial en el AMSF y reconocen que el Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM) no menciona la cuestión indígena, lo cual adquiere importancia a la hora de pensar políticas más

---

2 Los qom y los mocovíes pertenecen a la familia lingüística del guaycurú, que habitaba antiguamente la región argentina denominada Gran Chaco (provincias de Formosa, Chaco, Santa Fe y Salta). Ambos grupos étnicos se caracterizaban por ser cazadores-recolectores (Tola y López, 2016).

3 El mismo es el resultado de investigaciones más extensas de los autores; mientras que Cardozo (2021) indaga sobre la (re)territorialización de la comunidad mocoví en el marco de la implementación de políticas de economía social y solidaria de diferentes escalas; Cabré (2019) se preocupó por la territorialización de la Comunidad Qom Las Lomas, investigación que constituye su tesina de grado. En ese sentido, ambos investigadores se han preocupado por las prácticas y significados de los sujetos indígenas, intentando dar cuenta de la complejidad de relaciones, sobre todo, entre las comunidades y su relación con el Estado y otras organizaciones de la sociedad civil.

inclusivas, interculturales y de esta forma repensar la otredad junto con las configuraciones espaciales.

Los resultados parciales de las investigaciones que se presentan aquí parten de un enfoque etnográfico. Para llevar adelante las mismas, fue preciso el trabajo sostenido en el tiempo con ambas comunidades. Para Restrepo (2018:17), «la etnografía supone una estrategia de investigación que implica una densa comprensión contextual de un escenario para establecer conexiones y conceptualizaciones que lo vinculan con escenarios más generales». Se han servido del trabajo de observación participante como técnica etnográfica. Esta se desarrolló en diferentes instancias y contextos, entre ellas, reuniones de ambas comunidades con diferentes grupos no indígenas, por ejemplo, actores gubernamentales, asociaciones civiles, instituciones educativas, así como en instancias exclusivas de las comunidades.

En lo que respecta a las entrevistas en profundidad, se efectuó un total de 15 entrevistas a miembros de la comunidad qom Las Lomas e integrantes de asociaciones civiles vinculadas a la misma. Esto permitió ahondar en la biografía de los entrevistados, dando cuenta de las relaciones sociales construidas, sobre todo, por los sujetos indígenas qom en el proceso de asentamiento y territorialización en Santa Fe. Para el caso de la comunidad mocoví, se realizaron 17 entrevistas a integrantes de la comunidad, militantes urbanos que trabajan con la comunidad, así como a agentes estatales de diferentes niveles de gobierno. En términos de consulta a fuentes oficiales de las comunidades y del Estado, se efectuaron al Registro Especial de Comunidades Aborígenes (RECA);<sup>4</sup> en el Instituto Provincial del Aborigen Santafesino (IPAS) se accedieron a las carpetas antropológicas disponibles<sup>5</sup> así como también se tuvo acceso al acta de conformación de la comunidad donde se manifiestan, por ejemplo, formas de elección de representantes. Se realizó un análisis de *corpus* legales

---

4 El RECA es el organismo que se encarga del registro de las comunidades originarias que habitan el territorio santafesino, regulado a partir de la ley provincial 11078 que le da origen.

5 Estas carpetas son el resultado del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI) regulado por la ley nacional 26160. Algunas de las carpetas resultantes de dicho relevamiento se encuentran en el Instituto Provincial del Aborigen Santafesino (IPAS).

provinciales —leyes 12086 y 11078— y nacional —ley 26160—. También se recurrió a material audiovisual donde se proporciona información sobre las comunidades.

Estos documentos, en mayor o menor medida, indican que la construcción de la identidad indígena de las comunidades, sobre todo las provinciales, colaboran a la configuración de una alteridad provincial específica, en palabras de Briones (2005). La existencia de normativa y lineamientos burocráticos acerca del «ser indígena» configura algunas prácticas de negociación de los sujetos donde se tensiona y construye la identidad étnica.

Este capítulo se ordena de la siguiente manera. En primer lugar, se reconstruye la presencia indígena en la periferia santafesina: se vuelve necesario visitar las formas de apropiación del espacio urbano por parte de ambas comunidades. En ese sentido, se parte de una pequeña recuperación en clave histórica de los procesos de migración que han impulsado y definido los nuevos entramados que las comunidades construyen en el AMSF. A su vez, se muestran las tensiones de dichos procesos y las lógicas de poder que se entretajan en la configuración territorial de ambos grupos. Hacia el final del trabajo se efectúan algunas reflexiones en torno a las configuraciones territoriales de ambos grupos.

### **¿Dónde habitan los sujetos indígenas del Área Metropolitana de Santa Fe?**

En este apartado, nos proponemos desarrollar brevemente aspectos históricos en torno al espacio que ocupan las comunidades con las que trabajamos en el AMSF. Las mismas pueden pensarse a partir de lo que en la Introducción de este libro se presenta como desventajas de acumulación de algunos tipos de segregación: una combinación de desigualdades de clase y étnicas. Estas comunidades se encuentran ubicadas hacia la margen noroeste de la ciudad, específicamente en un barrio denominado Las Lomas (población qom), y hacia el norte de esta, en la localidad aledaña de Recreo (población mocoví).

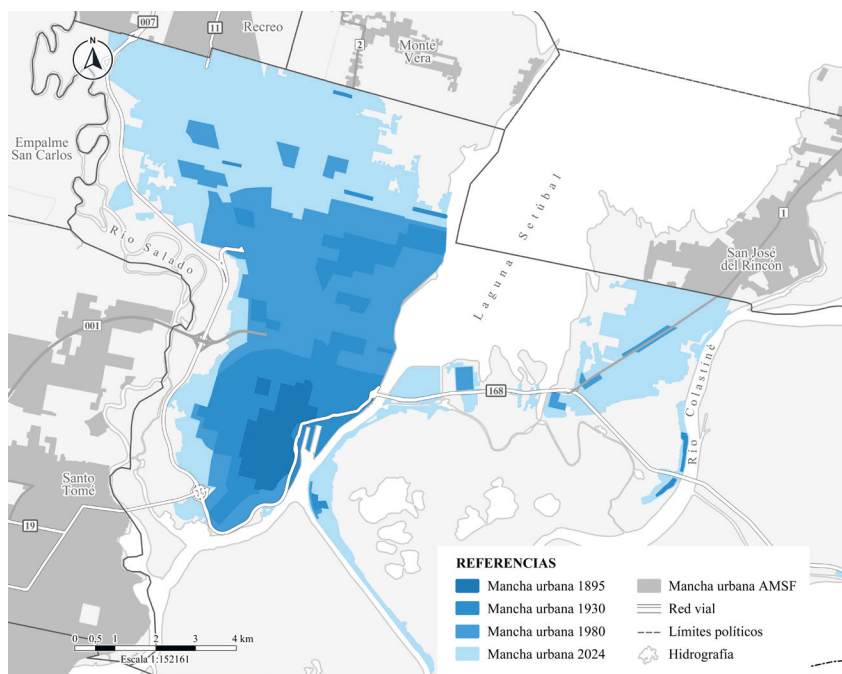
En el ejido del municipio de Santa Fe, el denominado cordón marginal oeste (Castelao y Fritschy, 2005) comienza a conformarse a partir del siglo xx, condicionado por la presencia del río Salado e incluye los barrios

ubicados hacia el oeste del ejido, lindantes con la Avenida Circunvalación que contornea de norte a sur el municipio. Este cordón sufrió un crecimiento al producirse una oleada migratoria interna durante la década de 1930. La creación de una infraestructura modesta hacia 1950 que retuviera la crecida del Salado brindó cierta seguridad a los habitantes de la zona y favoreció el asentamiento y expansión de la población hacia el oeste (Gallardo, 1970 en Gómez, 2011).

La expansión urbana de fines de siglo se caracterizó por continuar en dirección norte, a partir del surgimiento de barrios periféricos donde los servicios básicos aún no estaban cubiertos, aumentando la precariedad que se extiende hacia el lado oeste.

Hacia los 90, la oleada neoliberal ensanchó las áreas periféricas de la ciudad. Durante esta década, la expansión urbana manifestó un crecimiento de medias anuales cercanas al 10 por mil (Gómez, 2011) y se extendió sobre todo hacia sectores periféricos. Hacia el noroeste de Santa Fe, a lo largo de las avenidas Blas Parera, Teniente Loza y Gorriti. Luego alcanzó prácticamente el límite con el municipio de Recreo. A su vez, se produjo la expansión horizontal hacia Av. Facundo Zuviría y Aristóbulo del Valle, de la mano de barrios planificados, estatales y de surgimiento espontáneo. En tanto, fue escasa la expansión urbana hacia el oeste de la ciudad de Santa Fe pues prácticamente ya había alcanzado el eje de la avenida de Circunvalación Oeste (Gómez, 2011).

Lo dicho hasta aquí puede expresarse gráficamente a partir de la Figura 1, donde se nuclea información extraída de Gómez (2011) devenida de la indagación de los planos de los años 1895, 1930, 1980. Así también, la figura reconstruye el período 2024 posterior al aporte de Gómez (2011). Los mismos han sido superpuestos y permiten observar los cambios históricos en el territorio que comprende la mancha urbana.



**Figura 1.** Expansión de la mancha urbana en el municipio de Santa Fe, 1895–2024.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Gómez (2011).

## Periferias indígenas del Área Metropolitana de Santa Fe

Siguiendo con el planteamiento histórico del apartado previo, se intenta aquí colaborar en la reconstrucción del proceso de asentamiento en la periferia de los municipios, Santa Fe y Recreo, por parte de ambos grupos étnicos. Para ello, se recuperan aspectos vinculados al proceso migratorio, así como también dinámicas que se suceden específicamente en el entorno urbano.

La presencia en espacios urbanos de la componente étnica se debe, en gran medida, como ha identificado Arizpe (1978), a las migraciones campo–ciudad de sujetos indígenas, quienes suelen desplazarse en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Esta situación se ha consolidado con mayor énfasis a partir de los años 70.

## La comunidad mocoví en Recreo

La comunidad mocoví Com–Caia se encuentra radicada en la localidad de Recreo, a 17 kilómetros de la ciudad de Santa Fe —capital provincial— en el departamento La Capital. Los integrantes de la comunidad son oriundos del norte de la provincia de Santa Fe y sur de Chaco. Proviene de Colonia Dolores, San Javier, Romang, San Roque, Margarita, Los Laureles, Florencia y Calchaquí (Citro, 2006; Gualdieri y Citro, 2006).

El pueblo mocoví, según Nesis (2005), tenía una gran movilidad espacial, la cual le permitía establecer alianzas, matrimonios, enfrentamientos y celebraciones. Con la creación de las reducciones,<sup>6</sup> se produjo un cambio del nomadismo (movilidad) a la sedentarización (inmovilidad). Si bien no es el objetivo del presente texto profundizar en aspectos históricos a dicho proceso lo entendemos como una de las primeras desterritorializaciones del pueblo moqoit (Cardozo, 2021).

Hasta mediados del siglo xx, el pueblo mocoví se encontraba sometido a persecuciones sostenidas desde el Estado por no encontrarse bajo el régimen occidental de pautas culturales. A fin de sobrevivir, sus miembros se incorporaban al sistema de vida del «blanco» como peones de obrajes, jornaleros, prestadoras de servicios domésticos y criadas. Así también, otros se refugiaban en los montes o en las islas continuando con sus formas de vida tradicional (Brac, 2017; Benzi, 2017).

---

6 A partir del siglo XVIII, los mocovíes comenzaron a instalarse en reducciones administradas por sacerdotes jesuitas. Estas reducciones como la de San Javier eran, en primer lugar, ámbitos de sedentarización, «evangelización» y «organización» de los mocovíes en pequeños grupos de familias bajo la tutela de sacerdotes (Gualdieri y Citro, 2006). Pero ellas también actuaron como formas de contención territorial frente al interés de los portugueses de avanzar en la ocupación de dominios hispánicos. Luego de la expulsión de los jesuitas en 1767, las misiones franciscanas avanzaron sobre el noroeste de la diócesis de Santa Fe, organizando reducciones en territorios bajo dominio mocoví y abipón (Della-Corte Caballero, 2012). De esta manera, los franciscanos continuaron con la tarea de sedentarización iniciada por los jesuitas, impulsando a los mocovíes a establecer un nuevo tipo de vínculo con la naturaleza a partir de la agricultura y la realización de tejidos que luego eran comercializados por los sacerdotes (Citro, 2006). Dicho proceso se puede observar en los relatos y dibujos incluidos en la obra de Florián Paucke *Hacia allá y para acá. Iconografía y memorias completas*, que recoge y sistematiza la vida cotidiana, la organización social y política de los mocovíes en la misión de San Javier (Fernández Bravo, 2014). Cabe destacar que la reducción de los mocovíes en San Javier fue resultado de un proceso de negociación en el que participaron tanto indígenas, autoridades coloniales como sacerdotes jesuitas (Rosso y Medrano, 2013).

Al igual que sucedió con la población qom, hacia fines de la década de 1960 tuvo lugar un éxodo migratorio de mocovíes del norte de las provincias de Santa Fe y del Chaco producto de la mecanización agraria y la reconfiguración de los mercados de trabajo en los cuales eran contratados como mano de obra (algodoneros y maiceros particularmente). Los diferentes destinos migratorios fueron hacia la provincia de Buenos Aires (Engelman y Weiss, 2016) y hacia la zona centro-sur de la provincia de Santa Fe (Citro, 2006; Bidaseca y Vallejos, 2010). Los desplazamientos espaciales también se articulaban mediante las redes sociales de parentesco o por amistad. En la región centro de la provincia de Santa Fe, se ubicaron en las localidades de Recreo y Monte Vera para trabajar principalmente en la horticultura (Cardozo y Benzi, 2020). Cabe destacar que las dos localidades mencionadas pertenecen al cinturón hortícola de Santa Fe, conformando el periurbano con una fuerte presencia de zonas de quintas de producción de hortalizas y vegetales para el abastecimiento del mercado interno provincial (INTA, 2012; Fritschy y Cardoso, 2014).

En los documentales audiovisuales sobre los mocovíes —elaborados con los testimonios de los miembros de la comunidad— se relata que en 1968 llegó la primera familia mocoví a la localidad de Recreo (Amerindia, 2012; UNL–Consejo de la Comunidad, 2016; Sosa, 2016). Posteriormente, hubo una migración sostenida en el tiempo de otras familias a partir de la información proporcionada por los primeros indígenas en llegar a la localidad. Los mocovíes se insertaron en Recreo como mano de obra en las quintas, como peones rurales. Esta situación no escapa a lo que señalan los antropólogos Engelman y Weiss sobre la migración de los indígenas en Argentina: «la incorporación de los pueblos indígenas al trabajo se realizó bajo la forma de trabajadores asalariados temporales, proletarios rurales y como pequeños productores independientes o campesinos minifundistas» (Engelman y Weiss, 2015:56). Es por esto que las viviendas donde residían se encontraban próximas a los predios donde trabajaban. Como señala Porcel de Peralta, ante el arribo de la población indígena hubo una propuesta desde el Estado local para que puedan residir:

En el año 1978, la comuna de Recreo toma la iniciativa de ofrecer a los aborígenes lotes de su propiedad en la periferia del casco urbano, cerca de la tierra de trabajo. El requisito era poblar las tierras por 10 años, luego firmarían las escrituras. (Porcel de Peralta, 2017:7)

De esta manera, para la década del 80 estaba conformado el barrio Mocoví y en el año 1990 se concretó la comunidad Com–Caia con la elección del primer cacique y concejo comunal a partir de la organización territorial de los mocovíes en Recreo. Desde ese año, la comunidad comenzó una serie de conquistas de derechos en materia de infraestructura de educación y de salud para el barrio, mediante la visibilización y lucha (Martínez y Villarreal, 2016), y de reparación histórica (Cardozo y Benzi, 2020).

Estos logros se encuentran relacionados con lo que Silvia Citro (2006) denomina «políticas de resistencia». De acuerdo con la antropóloga, los mocovíes por mucho tiempo establecieron como pauta de invisibilización la no utilización del idioma. Esta estrategia permitió «redireccionar situaciones de dominación y hegemonía» del mundo de los blancos. En este sentido, la autora señala que en los mocovíes

se aprecia una tendencia histórica a concebir una propia identidad étnica en términos abiertos y dinámicos lo que los hace capaces de incorporar y reelaborar prácticas y significaciones culturales asociadas al mundo de los «blancos», sin por ello dejar de percibirse como colectivos socioculturales diferenciales. (Citro, 2006:159)

La Escuela Intercultural Bilingüe de nivel primario N° 133 Com–Caia, en 1992, y la Escuela Secundaria N° 509 11 de Octubre, en el año 2008, se inscriben y dan cuenta de la lucha sostenida de los mocovíes por la recuperación de *la idioma*.<sup>7</sup>

En cuanto a la salud, en el barrio cuentan con un Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS) de dependencia provincial. En 2012 se inauguró el Centro de Salud Intercultural Natarentaca Com Nalequeteguetaque, que significa «entre pueblos». Dicha infraestructura se incluye en las políticas de salud intercultural del gobierno provincial de entonces. Con la incorporación de una médica formada en Cuba y de personal de la propia comunidad, se recuperan ciertas prácticas ancestrales, religiosas, creencias o del saber popular que comúnmente para la ciencia médica hegemónica no tienen importancia (Gomitolo *et al.*, 2019). La incorpo-

---

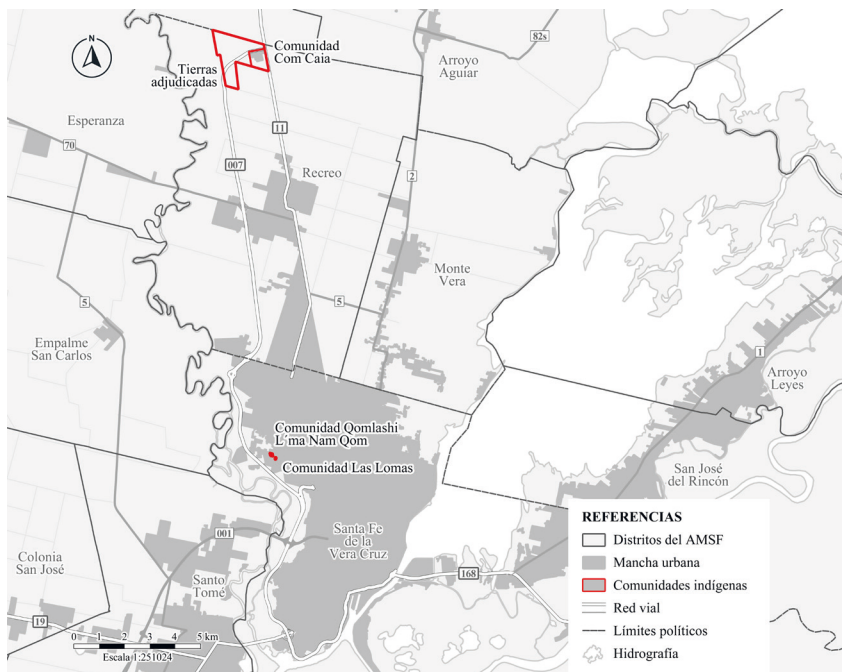
7 Es una expresión utilizada por la comunidad para hacer referencia al lenguaje mocoví.

ración de estas prácticas en el proceso de salud permite la unión de la medicina convencional y la recuperación de los saberes de los mocovíes (Cardozo, 2014).

A mediados de 2008, el gobierno de la provincia de Santa Fe restituyó a la comunidad mocoví 327 hectáreas ubicadas al norte de Recreo, al oeste de la RP 11 y en el límite con la comuna de Candiotti (Figura 2). La adjudicación de estas tierras —conocidas como Campo San José— se hizo en el marco de la ley provincial 12086, con la actuación conjunta del IPAS. Así reflejaba el diario local las palabras del entonces gobernador de la provincia, Hermes Binner:

Con carácter de reparación histórica (...), como pueblos originarios y pre-existentes a la Nación, de manera gratuita y libre de ocupantes, en forma comunitaria o individual, según el interés de cada grupo o comunidad (...), de acuerdo con la ley, se propenderá a que estas tierras estén ubicadas en el lugar donde habita la comunidad o zona más próxima, siempre con el consentimiento libre y expreso de la comunidad (...). Nos interesa ayudarlos e impulsarlos a formar cooperativas y distintas modalidades de trabajo que permitan incorporar no solamente la tierra sino, además, la producción que genera el bienestar para los niños, jóvenes y adultos. (*El Litoral*, 19 de agosto de 2008).

El proceso de devolución y escrituración de tierras no escapó a un conjunto de conflictos debido a diferencias en los intereses y visiones respecto al uso de las tierras. Podemos distinguir dos partes en pugna: por un lado, algunas familias mocovíes, acompañadas por organizaciones sociales, con interés en ocupar las tierras restituidas para construir sus viviendas y huertas. Por otro lado, el gobierno provincial y una parte de la comunidad —encabezada por el cacique de ese momento— que intentaron evitar este asentamiento argumentando que esas tierras no debían ser utilizadas para residencias, sino que habían sido otorgadas únicamente con fines productivos según la planificación de usos de suelo que había estipulado previamente el gobierno provincial (Benzi, 2017).



**Figura 2.** Ubicación de la comunidad mocoví en Recreo.  
Fuente: elaboración propia.

### La comunidad qom Las Lomas

Los qom del municipio de Santa Fe se ubican en los denominados barrios Las Lomas y Santo Domingo, unas quince manzanas hacia el oeste de la intersección entre las calles avenida Blas Parera y Estanislao Zeballos. En el barrio Las Lomas, la comunidad convive con población «criolla».<sup>8</sup> Al mismo se accede a pie o en vehículo particular ya que las líneas de transporte público solo circulan por la avenida y, en palabras de sus habitantes, no «entran» al barrio.

Según Garbulsky (1993), el proceso migratorio qom puede situarse en la década del 60. No obstante, ya en la década del 50 se sucede la confor-

<sup>8</sup> Los qom denominan así a la población no indígena del barrio.

mación de *barriadas tobas* en las ciudades de provincias como Formosa, Chaco y Santa Fe. Estos desplazamientos se asocian con cambios macroeconómicos que generaron disminución del uso de mano de obra en cultivos de algodón. A esta crisis, se anexaba la variable ambiental, en momentos de inundaciones del río Paraná (Martínez y Villarreal, 2016). Las migraciones persistieron durante la década del 70 y aumentaron cuantitativamente en los 80. Los desplazamientos en este período se caracterizan por ser indirectos, esto es, los migrantes se iban asentando en diferentes ciudades, donde debían afrontar violencia y discriminación, hasta encontrar los emplazamientos actuales. Los desplazamientos indígenas en el caso qom se producen primero, desde localidades del Chaco hacia las periferias de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, La Plata, Santa Fe y Rosario. Existen en dichos espacios redes de parientes y contactos que facilitan el asentamiento a los recién llegados.

Algunos autores, como Tamagno y Maidana (2011), abordan la idea de la presencia indígena en espacios urbanos como una forma de desandar el mito que los asocia exclusivamente a espacios rurales. A propósito de ello, las autoras sostienen que esta presencia no solo irrumpe con la dicotomía rural–urbano, sino también con la de centro–periferia de estos espacios. A su vez, señalan que los migrantes indígenas habitan la periferia de las ciudades, pero circulan en el centro de las mismas, movilizándose en la búsqueda de empleo y en la participación política (reuniones y negociaciones con el Estado, marchas, eventos culturales). En las grandes urbes, estos sujetos manifiestan otra forma de habitar los espacios y pensar la vida.

Entre las cuestiones principales a tener en cuenta, se considera importante que, numéricamente, la población qom tiende a aumentar ya que las migraciones de parientes se siguen produciendo.

La llegada de migrantes qom al municipio de Santa Fe comenzó a darse a partir de los años 80. No obstante, recién en 2010 la comunidad logró su reconocimiento formal con la inscripción en el RECA. Si bien efectuó el reclamo territorial por las tierras que actualmente ocupa, las mismas han sido solo reconocidas a partir del relevamiento territorial nacional, pero no fueron otorgadas en el marco de la normativa provincial.

Algunas narrativas de miembros de la comunidad sostienen que el principal motor de la migración fue «la necesidad», designada en estos términos, que comenzaron a padecer por cambios en la producción agrícola del Chaco, como, por ejemplo, la incorporación de la desmotadora

que reemplazó la recolección manual del algodón. Cleto Mansilla, excacique de la comunidad nos aporta su relato:

Nos dedicábamos a juntar el algodón. No teníamos propiedad sobre la tierra y la vida era muy dura. No teníamos agua ni herramientas para trabajar, contó C. M. Y agregó: (...) Cuando éramos chicos, no pudimos ir a la escuela porque teníamos que trabajar. Acá, es distinto. (*El Litoral*, 16 de diciembre de 2007).

Los primeros años de presencia indígena en el barrio sufrieron un mayor nivel de discriminación. El mismo, fue mermando. La actual cacique E. R.<sup>9</sup>, mujer qom de 46 años, cuenta que muchas mujeres están en pareja con criollos, y que esta es una de las razones por las que los conflictos han mermado. Sin embargo, en algunos espacios, como el ámbito escolar, las burlas hacia los niños qom persisten, haciendo que estos se nieguen a hablar en su lengua materna por fuera de los ámbitos de la comunidad.

Cuando se refería a su liderazgo dentro de la comunidad, el excacique, en una entrevista efectuada en 2018, identificaba que existen fuerzas externas que condicionan el acceso y la canalización de ciertas demandas:

Yo siempre digo: lo que pueda hacer dentro de la comunidad lo voy a hacer. Sabemos que no soy yo siempre el que decido si sale un proyecto o de recibir un subsidio. Es una decisión del gobierno [provincial] o del instituto [IPAS] y la comunidad siempre pide y reclama que haya mejoras de viviendas, (...) mejoras de calles. Esas son las necesidades nuestras. Y temas de salud. Tenemos un centro de salud que está muy abandonado. Hay muchas necesidades en la comunidad (...) y el IPAS, el instituto nuestro, ellos se comprometieron a venir al barrio dos veces me dijeron y hasta ahora no vinieron, de hacer como un relevamiento de las casitas de la comunidad para ver si se podía armar un proyecto de mejora de viviendas (E. C. excacique, 2018).

En el barrio Las Lomas tiene presencia la Escuela Primaria San Martín de Porres, la cual presenta modalidad bilingüe. En materia de salud, el

---

9 Para los casos que corresponden a entrevistas efectuadas por nosotros, se preserva la identidad del entrevistado. No así en los casos que se recuperan testimonios de fuentes hemerográficas, ya que dicha información es de acceso público.

barrio posee un CAPS en el que fueron, por diferentes gestiones provinciales, contratados como personal para traducción e interpretación, diferentes miembros de la comunidad.

Los principales ingresos económicos de los miembros de la comunidad oscilan entre la venta de artesanías (cestería y cerámica), las changas y, en menor medida, en tareas de servicio doméstico. Las mujeres, quienes «salen» a vender sus artesanías, identifican horarios más seguros para circular en el barrio.

Entre las instituciones que estrechan relación con la comunidad se encuentran la Iglesia Evangélica Unida, la Mutual de Voluntarios Sociales de la República Argentina, la cual en su momento colaboró en la fundación de la Mutual Qom (actualmente sin funcionamiento).

## **Comentarios finales**

En el presente capítulo realizamos una breve reseña de la situación de las comunidades en el AMSF. En este sentido, la identificación de las formas de territorialización de las comunidades no es un dato menor. Las mismas se originan por el proceso de migración y el asentamiento en áreas de bordes urbanos de ambas localidades, Recreo y Santa Fe. Una vez asentados, se organizan comunitariamente y comienzan a reclamar en pos del reconocimiento de derechos, tanto a nivel local como provincial. Principalmente, en cuanto a infraestructura de servicios, educativas y de salud, estando estas necesidades parcialmente resueltas en la actualidad. Cabe mencionar que, en dicho proceso organizativo, las formas comunitarias tejen un entramado con otros actores, vecinales, cooperativas, organizaciones sociales, partidos políticos, lo cual nos permite entender cómo configuran sus identidades étnicas en los nuevos territorios. Estos aspectos no han sido abordados aquí por cuestiones de recorte temático; sin embargo, han sido trabajados en otras publicaciones (Cardozo, 2020; Cabré, 2021).

En vinculación a la propuesta que nuclea el presente libro, este capítulo dio cuenta de la presencia indígena en el territorio que abarca el ECAM. No obstante, la cuestión indígena no es abordada por esta entidad. Creemos necesario abrir un diálogo donde los pueblos originarios puedan tener una representación y de esa manera poder relatar en primera persona

sus problemáticas y presentar sus demandas específicas ante los gestores de dicho ente.

Al respecto, identificamos la presencia de ciertas instituciones de nivel provincial, actuaciones de agentes y técnicos municipales como nacionales que tiene como resultado un entramado escalar muy denso y rico para (re)pensar articulaciones, coordinaciones y fortalecimientos de programas y políticas públicas. A partir de nuestros estudios, observamos que, más allá de los esfuerzos propios de áreas estatales específicas, existe cierto solapamiento y fragmentación de los dispositivos de intervención. Incluso, hay algunos servicios esenciales que aún no están garantizados (energía, agua potable, cloacas, calles pavimentadas, etc.) y requieren de decisiones políticas concretas para su materialización.

Por último, es dable destacar que este capítulo es un recorte desde la mirada de una geógrafa y un geógrafo que han abordado la temática. El desafío, como indicamos, se encuentra en alcanzar una justicia espacial, es decir, mejores condiciones socioeconómicas, necesarias para la reproducción ampliada de la vida, donde se respeten las cosmovisiones de las comunidades y donde ellas mismas sean partícipes en las tomas de las decisiones. Entendemos que la desigualdad es persistente, pero se profundiza aún más cuando constantemente se omiten ciertos derechos fundamentales a sujetos que históricamente ocupan los márgenes.

## Referencias bibliográficas

**Amerindia (2012).** La idioma [Video]. Youtube.

[https://www.youtube.com/watch?v=EIFdpln\\_doM](https://www.youtube.com/watch?v=EIFdpln_doM)

**Arizpe, Lourdes (1978).** *Migración, etnicismo y cambio económico (un estudio sobre migrantes campesinos a la ciudad de México)*. El Colegio de México.

**Benzi, Marina (2017).** Territorialidades mocovíes en Santa Fe. En *II Encuentro de investigadores sobre políticas sociales, urbanas y ambientales en ciudades intermedias: La política social en la ciudad de Santa Fe, presente y pasado*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.

**Bidaseca, Karina y Vallejos, Clara (2010).** ¿Indios en La Pampa? O de la «gente que viene del norte». Reflexiones en torno de la (in)visibilidad en una comunidad mocoví. En Gras, Carla y Bidaseca, Karina (Dirs.). *El mundo chacarero en tiempos de cambio. Herencia, territorio e identidad en los pueblos sojeros* (pp. 253–280). Ediciones Ciccus.

**Brac, Marcela (2017).** Geografías de las memorias: Industria del tanino y transformación del espacio. *Geopantanal*, 22, 39–53.

<https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/2312/3642>

- Briones, Claudia (2005).** *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad.* Antropofagia.
- Cabré, Pilar (2019).** *La ciudad y sus otros. Territorialidades periféricas en el Área Metropolitana de Santa Fe. Una aproximación a la Comunidad Qom Las Lomas* [Tesis inédita de grado]. Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral.
- Cabré, Pilar (2021).** Multiterritorialidad de la comunidad Qom Las Lomas en el Municipio de Santa Fe. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 29(83), 1–17. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.29-214>
- Cardozo, Evangelina (2014).** Algunas pinceladas de producción de cuidados de salud. En *IV Congreso de Salud Pública de la provincia de Santa Fe*. Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe.
- Cardozo, Lucas (2020).** Políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la comunidad mocoví Com–Caia de Recreo (Santa Fe, Argentina). La construcción de circuitos cortos de comercialización en el período 2012–2017. *Punto Sur*, 3, 51–77. <https://doi.org/10.34096/ps.n3.9698>
- Cardozo, Lucas (2021).** *Territorios Negociados. Implementación de políticas de promoción de economía social en la comunidad Com–Caia de la localidad de Recreo (2011–2018)* [Tesis de Maestría en Economía Social]. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General de Sarmiento.
- Cardozo, Lucas y Benzi, Marina (2020).** Nuevas ruralidades mocovíes: conflictos en la comunidad Com–Caia de Campo San José (Recreo, Santa Fe) en el período 2008–2018. *Geograficando*, 16(1), e068. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe068>
- Castelao, Gabriel y Fritschy, Blanca (2005).** Infraestructura de servicios públicos en el marginal suroeste santafesino. *GAEA Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*, 17, 61–72.
- Citro, Silvia (2006).** Tácticas de invisibilización y estrategias de resistencia de los mocovíes santafesinos en el contexto postcolonial. *Indiana*, 23, 139–170. <https://doi.org/10.18441/ind.v23i0.139-170>
- Congreso de la Nación Argentina (2006).** *Ley 26160. Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras.*
- Della–Corte Caballero, Gabriela (2012).** *Mocovíes, franciscanos y colonos de la zona chaqueña de Santa Fe 1850–2011: El liderazgo de la mocoví Dora Salteño en Colonia Dolores.* Prohistoria Ediciones; TEIAA, Universidad de Barcelona.
- Engelman, Juan y Weiss, María (2015).** El imán de la ciudad: migración y distribución espacial de la población indígena en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *GeoPantanal*, 18, 51–70.
- Fernández Bravo, Álvaro (2014).** Paracuaría: ¿territorio imaginario o contestación simbólica? Jurisdicción espiritual y conocimiento material en las obras de Martín Dobrizhoffer y Florian Paucke. En Sierra, Marta (Coord.). *Geografías Imaginarias. Espacios de resistencia y crisis en América Latina* (pp. 175–199). Cuartopropio.
- Fritschy, Blanca y Cardoso, María (2014).** Cambios en las especializaciones productivas del rurbano norte de la ciudad de Santa Fe, Argentina. *Contribuciones Científicas GAEA*, 26, 93–104. <https://gaea.org.ar/contribuciones/Contribuciones2014/Fritschy.pdf>

- Garbulsky, Edgardo (1993).** Cuestión étnica–cuestión social. Las fronteras contemporáneas de los grupos Toba (QOM) en Rosario en el umbral del siglo XXI. *Andes. Antropología e Historia*, 6.  
<https://portalderevistas.unsa.edu.ar/index.php/Andes/article/view/3308>
- Gómez, Néstor (2011).** Segregación residencial en el Gran Santa Fe a comienzos del siglo XXI. *Bitácora Urbano-Territorial*, 19(2), 63–74.  
[https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/27978/pdf\\_92](https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/27978/pdf_92)
- Gomitolo, Mercedes; Cardozo, Lucas y Panigo, María (2019).** *Sistematización de la iniciativa: incorporación de un enfoque intercultural en los servicios locales de salud*. Informe Ministerio de Salud. Provincia de Santa Fe. Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud y Gobierno de Santa Fe. Inédito.
- Gualdiari, Beatriz y Citro, Silvia (2006).** *Lengua, cultura e historia mocoví en Santa Fe*. Universidad de Buenos Aires.
- INDEC (2015).** Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Pueblos originarios.
- INDEC (2022).** Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.  
<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>
- INTA (2012).** *Censo Hortícola 2012 del cinturón verde de Santa Fe*.  
<https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/3375?show=full>
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2002).** *Ley 12086. Adjudicación de lotes y parcelas de islas fiscales a las comunidades aborígenes*.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2012).** *Ley 11078. Regula las relaciones colectivas e individuales de las comunidades aborígenes*.
- Martínez, María Eugenia y Villarreal, María Claudia (2016).** *Pueblos mocoví y qom en los espacios urbanos de la provincia de Santa Fe*. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Nesis, Florencia (2005).** *Los grupos mocoví en el siglo XVIII*. Sociedad Argentina de Antropología.
- Palladino, Lucas (2013).** Territorio, comunidad e identidad. El proceso de comunalización de los comechingones del pueblo de La Toma, ciudad de Córdoba (2008 2009). *Cardinalis*, 1(1), 1–19.  
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/7063/0>
- Porcel de Peralta, Pablo (2017).** *Colaboración en la planificación de la producción hortícola en la Comunidad Com Caia*. Informe de la Práctica Profesional Agronómica. Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional del Litoral.
- Restrepo, Eduardo (2018).** *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Rosso, Inés (2018).** *Cartografía social de lo invisible*. Editorial UNICEN.
- Rosso, Cintia y Medrano, Cecilia (2013).** Alimentación de los grupos mocovíes asentados en la reducción de San Javier (Chaco Meridional, Siglo XVIII). *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano - Series Especiales*, 1(1), 2362–1958.

- Sepúlveda, Bastien; Hirt, Irène; Huiliñir-Curío, Viviana y Palomino-Schalscha, Marcela (2024).** Geografías indígenas en proceso: reflexiones desde el Cono Sur de América Latina. *ACME: An International Journal for Critical Geographies*, 23(1), 1–23. <https://doi.org/10.14288/acme.v23i1.2035>
- Sosa, Alejandro (2016).** Comunidad Mocoví de Recreo «Com Caia» [Video]. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=DZtHEm\\_tjE](https://www.youtube.com/watch?v=DZtHEm_tjE)
- Tamagno, Liliana (2001).** *Nam qom hueta´a na doqshi lma. Los tobas en la casa del hombre blanco. Identidad, memoria y utopía.* Al Margen.
- Tamagno, Liliana y Maidana, Carolina (2011).** Grandes urbes y nuevas visibilidades de la diversidad. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos y Regionais*, 13, 51–62. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n1p51>
- Tola, Florencia y López, Alejandro (2016).** *Qom (tobas) y moqoit (mocovíes): Antiguas y nuevas andanzas por el Gran Chaco.* Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.
- Trivi, Nicolás (2010).** Territorialidad mbyá-guaraní en el espacio urbano en la comunidad de Lomba do Pinheiro, Porto Alegre: una experiencia de investigación en la Tekoá Anhetenguá. *Geograficando*, 6(6), 119–145. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4746/pr.4746.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4746/pr.4746.pdf)
- UNL–Consejo de la Comunidad Mocoví (2016).** Ser Mocoví: huellas y senderos de la comunidad Com Caia de Recreo. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=rZ8ExCyK-n8>

#### Otras fuentes

- El Litoral (16 de diciembre de 2007).** Los Tobas, una comunidad en peligro de extinción. <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/12/15/metropolitanas/AREA-02.html>
- El Litoral (19 de agosto de 2008).** Adjudicaron tierras fiscales a mocovíes. <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/08/29/regionales/REGI-01.html>

## Capítulo 6

### La producción de suelo urbano para uso residencial en barrios abiertos: organización de la actividad, perfil de los inversores y rol de los Estados locales desde la perspectiva de las empresas desarrolladoras

MARTÍN CARNÉ

#### Introducción

En las últimas décadas, las operaciones de urbanización de suelo tipo barrio abierto<sup>1</sup> destinado a uso residencial se multiplicaron en el Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF), en particular, en localidades conurbadas con la ciudad central, cuyas plantas urbanas se expandieron en superficie y baja densidad poblacional. Una de las dimensiones relativamente menos estudiadas de este fenómeno —aunque no por ello menos relevante— es la que remite a los actores del sector privado que organizan la producción de esta mercancía: las empresas urbanizadoras y/o desarrolladoras urbanas. Ellas realizan una actividad productiva que imprime una determinada fisonomía al espacio geográfico y en cuyo marco traban relaciones con actores que tienen, con referencia a la mercancía producida, intereses contrapuestos y/o alternativos: a) inversores que encuentran en el suelo urbano un activo de resguardo de valor; b) hogares que la demandan en tanto insumo con el que responder a una necesidad habitacional; c) el Estado, encargado de, simultáneamente, regular dicha producción y garantizar derechos habitacionales a su población. Dada la relevancia de lo expuesto y la relativa ausencia de un *corpus* robusto de

---

1 Un barrio abierto es un fraccionamiento de tierra que transforma suelo rural en urbano mediante la subdivisión en lotes integrados al tejido de la ciudad, amplía el núcleo urbano existente, extiende o modifica la red vial y provee espacios verdes y/o equipamientos de uso público, junto con los servicios e infraestructuras correspondientes, sin restricciones de acceso.

antecedentes que contribuya a ahondar en el conocimiento de la cuestión para el AMSF, el capítulo ofrece elementos —sobre la base de entrevistas en profundidad efectuadas a nueve urbanizadores de suelo destinado a barrios residenciales abiertos en Santa Fe y localidades aledañas— con los que dar cuenta de algunas de las tensiones y contradicciones sociales que se manifiestan en esta actividad: por un lado, la potencial especulación de empresas urbanizadoras, inversores y parte de la demanda, quienes pueden retraer del mercado *sine die* la venta de parcelas, inducir alzas en su precio y resentir así la demanda genuina de suelo para fines residenciales; por otro, las críticas de tales empresas al desempeño del Estado local, cuyas presuntas falencias ralentizarían y/o no contribuirían a promover una mayor actividad en el sector, elevando costos y precios de mercado del suelo urbano.

El capítulo se estructura en cinco apartados: el primero ofrece una rápida caracterización de las empresas urbanizadoras entrevistadas que operan en localidades del AMSF. El segundo traza una descripción de la actividad en términos de rasgos del mercado de suelo urbano, oferentes del suelo a servir, formas de comercialización de las parcelas urbanizadas, etc. El tercero reconstruye el perfil de los desarrollos urbanísticos realizados en las últimas dos décadas en cuanto a servicios instalados, localización dentro de la planta urbana y superficie de parcelas. El cuarto rastrea en los inversores a los que apelan las empresas desarrolladoras para financiar cada operación de urbanización cuando los fondos utilizados no son propios: básicamente, inversiones de familiares y amigos y/o preventa de lotes. El quinto explora la opinión que los urbanizadores tienen sobre los Estados locales, que son, finalmente, quienes aprueban (o no) los loteos realizados. Las conclusiones, por último, reflexionan sobre los puntos conflictivos desplegados en cada acápite y sugieren acciones a implementar para, si no superarlos, al menos mitigarlos.

## Las empresas urbanizadoras<sup>2</sup> de suelo del AMSF: principales características

Entre los meses de octubre de 2023 y febrero de 2024, el trabajo de campo permitió entrevistar a ocho empresarios y una empresaria<sup>3</sup> con antecedentes —variables en términos de cantidad y escala de operaciones— de urbanización de suelo (en las últimas dos décadas) destinado a barrios abiertos residenciales en Santa Fe, San José del Rincón, Arroyo Leyes, Monte Vera, Santo Tomé y Sauce Viejo.

Se trata de actores con diferentes edades y perfiles profesionales. Seis de ellos tienen entre 41 y 50 años, mientras que los tres restantes tienen 54, 68 y 75 años, respectivamente; entre ellos hay cuatro corredores inmobiliarios, dos contadores públicos, un economista, un ingeniero agrónomo y uno que no declara profesión. En cuanto a la cantidad de desarrollos urbanísticos que cada uno de ellos ha realizado, el desempeño es dispar: en un extremo, dos urbanizadores cuentan con el antecedente de una única operación mientras que, en el otro, un solo desarrollador ha concretado 18 loteos.

Vale destacar que la urbanización de suelo es, por lo general, una de las varias actividades relacionadas con el mercado inmobiliario que estos actores pueden desempeñar. De hecho, solo uno de los entrevistados (actualmente retirado, con operaciones localizadas en el corredor de la RP 1) se dedicó de manera exclusiva a urbanizar suelo. Los restantes señalan abocarse también a labores como la construcción de edificios de departamentos (en la ciudad de Santa Fe) o la prestación de servicios vinculados al alquiler o compra-venta de inmuebles en función de las

---

2 Los términos «desarrollador urbano», «urbanizador», «promotor inmobiliario» son utilizados de manera indistinta en este capítulo, al igual que «empresas urbanizadoras» y «empresas desarrolladoras». No se desconoce que la categoría *promoteur* es propia de la sociología urbana francesa mientras que *developer* lo es de los estudios anglosajones (Socoloff, 2013; Raspall, 2014). Vale mencionar que, en las entrevistas realizadas, la mayoría de entrevistados se denominó a sí mismo «desarrollador». Pocos emplean el término «loteador», quizás por connotar el tradicional rol de «cortar suelo» sin darle mayores equipamientos ni infraestructuras, en oposición al «desarrollador urbanista», quien haría de esa mejor provisión un recurso con el que diferenciar sus productos en el mercado.

3 El número de entrevistas realizadas responde a haber alcanzado lo que la teoría denomina «punto de saturación teórica» (Cea D'Ancona, 1998): una situación en la que seguir añadiendo entrevistas no reporta nueva información.

rentabilidades relativas que ofrezcan en cada coyuntura o bien debido a cambios en la normativa que regula la actividad o en el desempeño del Estado (tiempos de aprobación de trámites, por ejemplo). Testimonios del estilo «vengo muy frenado. No estoy con mucha actividad de desarrollo urbano» (entrevista E) o «nosotros hoy también estamos en el tema de la construcción de edificios, no solamente loteos (...). Te quita las ganas la municipalidad de [nombre localidad] para el desarrollo de loteos. Son tan lentos y lleva tanto tiempo, que te termina agotando» (entrevista F), reflejan los desplazamientos en las actividades priorizadas ante cambios de coyuntura política, social y económica.

Un ejemplo de cómo tales cambios pueden redefinir el perfil de las empresas urbanizadoras del AMSF lo ofreció uno de los entrevistados, quien manifestó haberse retirado prácticamente de la urbanización de suelo para enfocarse en la intermediación inmobiliaria (entrevista C). Luego de referirse a un reposicionamiento del Estado provincial en cuanto a trámites y controles para la ejecución de obras —que suponen tiempos más extensos de gestión del emprendimiento y, por ende, de rotación del capital— afirmó:

No podemos invitar a nadie [para invertir] como era en otras épocas, porque sabíamos que arrancábamos y a lo mejor en tres meses de obra más un mes de trámite, llevábamos el plano visado por la comuna o municipio y en treinta días teníamos el plano inscripto por Catastro [dependencia del Estado provincial]. (entrevista C)

En efecto, a comienzos de la década de 2010, mayores exigencias por parte del Estado provincial en materia de mitigación del riesgo hídrico y en la aplicación de leyes de protección ambiental supusieron el fin de lo que un entrevistado denominó «loteos de papel» y «suelo urbano de escritorio»:

A vos te firmaba un plano un gobierno local, te ibas a Catastro y te firmaban el plano y quedaba inscripto. Hay muchísimos loteos que están en papeles que vos vas hoy y está el tractor pasando, no hay cuadra, no hay manzana, no hay obra hecha, no hay nada. Hay un plano, una formalidad legal porque se generaba suelo en papeles. El suelo urbano era de escritorio. (entrevista E)

Este punto de inflexión en la actividad tuvo una concomitante reorganización al interior de las empresas urbanizadoras del AMSF: algunas pudieron adaptarse a las nuevas regulaciones y controles y seguir urbanizando suelo mientras que otras optaron por priorizar los servicios de intermediación inmobiliaria o edificar torres de departamentos. Los testimonios recabados coinciden en que la urbanización de suelo para uso residencial en barrios abiertos en localidades próximas a Santa Fe ha quedado actualmente rezagada frente a alternativas más rentables, como construir en altura en la ciudad capital (sobre Boulevard Gálvez y/o en el distrito portuario) y urbanizar suelo para operaciones de barrios cerrados en el Distrito de Urbanizaciones Especiales (DUE) de Santo Tomé.

### **El negocio de producir y vender suelo urbano para uso residencial: una breve descripción**

Transformar suelo rústico acondicionándolo con infraestructuras tales como desagües cloacales, redes eléctricas, de agua y de gas, realizando apertura de calles, parquizado y obras de alumbrado público, entre otras, es una actividad productiva indispensable para que ese suelo pueda prestar adecuadamente funciones urbanas, entre ellas, la residencial. A lo largo del siglo xx, en los países de la región, han sido empresas del sector privado las que han urbanizado suelo en mayor cuantía que el Estado (Scheingart, 1989; Clichevsky, 1990). Este, si bien ocasionalmente desempeña la tarea en sus niveles provincial y/o nacional<sup>4</sup>, prioriza en el plano local el rol de redactar la normativa que regula el accionar de dichas empresas y el de ejercer el poder de policía para hacerla cumplir.

Los desarrolladores privados procuran obtener los mayores beneficios económicos en la producción que realizan. De manera estilizada, enfrentan costos asociados a la compra de suelo y a las obras y servicios que exige el Estado y pretenden obtener un determinado margen de beneficio

---

4 Ejemplos recientes de urbanización de suelo por parte del Estado son el «Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar» (PROCREAR) y el programa «Mi Tierra, Mi Casa». El primero fue una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional vigente (con cambios de diseño e implementación) entre 2012–2015 y 2019–2023 y el segundo, del Poder Ejecutivo Provincial (2012–2019). Para conocer las características de ambos programas, consultar Elinbaum y Barenboim (2018), Segura y Cosacov (2019) y Carné (2020).

sobre el capital invertido, cuidando no exceder los precios de referencia vigentes para las distintas áreas del territorio metropolitano. En efecto, aun no operando en un mercado de competencia perfecta, los urbanizadores se comportan en algún punto como «precio-aceptantes»: «hay un número que te tiene que dar. Tengo este costo de la tierra, tengo esta inversión que tengo que hacer, quiero ganar tanta plata. ¿A cuánto tengo que vender el lote? A tanto. ¿Es posible o no es posible?» (entrevista A); «¿cuánto la gente está dispuesta a pagar acá? Listo. ¿Cuánto me cuesta producir acá? ¿Me cierran los números?» (entrevista B). Dado el estrecho margen para fijar el precio de su producto, cuando los costos de producción del desarrollador superan los precios de referencia para la zona en la que se localiza la operación, la misma no se realiza. Hay en este punto una tensión entre los intereses de los desarrolladores y los de los Estados locales: como luego se ampliará, estos últimos definen —con los reglamentos de urbanización— buena parte de los costos que los urbanizadores deben afrontar. De allí que a estos les convenga, en principio, ajustar su desempeño a una normativa que exija pocas obras para acondicionar el suelo.

La oferta de suelo para urbanizar reconoce varias fuentes: «hay de todo. Herencias, varios dueños... Hacer emprendimientos de este tipo entre varios es difícil, engorroso, ponerse de acuerdo entre varios... La solución más fácil es venderlo [con referencia al suelo]» (entrevista H); «eran terrenos, antes del terraplén [de defensa de desbordes de la laguna Setúbal]... Esto se inundaba. Mucha gente no volvía o quedaban las quintas baldías» (entrevista I). Y, en otro caso:

Nosotros tuvimos mucho contacto con quinteros de acá de la zona y siempre muy sufridos, muy castigados por el mercado (...). Eran segunda, tercera generación de quinteros y ya estaban en esa situación de que no prosperaban. En cambio, con el loteo, sí. Dividían la tierra, se quedaban con algunos lotes, hacían alguna edificación para alquiler o compraron un localcito comercial y ponían algún negocio. Tenemos bastante de eso. (entrevista C)

Finalizadas las obras y aprobado el desarrollo urbanístico por parte del Estado local, la empresa urbanizadora obtiene una determinada cantidad de parcelas —descontadas las que corresponden a quienes financiaron el

emprendimiento— cuyo ritmo de venta puede dosificar en función de si el mercado está «comprador o vendedor»:<sup>5</sup>

Nosotros, como empresa, tenemos muchos loteos y otras actividades, entonces no vivimos solamente de si se vende o no se vende un lote. Es más, nuestra estrategia de venta siempre fue vender un lote y dejar los lotes de al lado vacíos.<sup>6</sup> (entrevista H)

La venta de lotes puede ser gestionada directamente por la empresa desarrolladora o bien ser delegada en un corredor inmobiliario. Ambas opciones tienen ventajas y desventajas. Algunos urbanizadores prefieren la segunda alternativa:

Siempre tercericé en las inmobiliarias la venta de suelo (...). Cuando en una matriz de costos, vos ves el impacto de la comercialización y el esfuerzo que significaba comercializarlo, vos decías «asumo el costo de la inmobiliaria y me saco esta cuestión de encima». Ser un buen agente inmobiliario o comercializador inmobiliario, más ser un buen desarrollador, es un desafío enorme (...). Por eso vienen las asociaciones: desarrolladoras y comercializadoras. Alianzas estratégicas. Porque son dos etapas del negocio. Producir el suelo es una cosa, venderlo es otra. (entrevista E)

Asimismo, empresas urbanizadoras que también prestan servicios de gestión inmobiliaria en una estrategia de diversificar oportunidades de lucro y riesgos, asumen las dos opciones: «los vendo yo y los venden las inmobiliarias. A mí me interesa que mi producto tenga circulación. Que se venda para poder construir más. No voy detrás de la comisión inmo-

---

5 La expresión alude a quién tiene posición dominante en ese mercado (oferente/vendedor o demandante/comprador de un inmueble). Un mercado «comprador» informa que quien demanda un inmueble y dispone el capital para comprarlo, puede negociar el precio en mejores condiciones. Por el contrario, un mercado «vendedor» ilustra que quien ofrece en venta un inmueble está mejor posicionado para fijar el precio en coyunturas de elevada demanda (información obtenida en entrevista E).

6 La capacidad de urbanizadores y/o inversores de retener suelo es abordada más adelante.

biliaria porque no voy a hacer otra cosa» (entrevista F). De este modo, desarrolladores e inmobiliarias tienden a articular intereses ya que las segundas, las empresas que tienen como actividad principal la gestión inmobiliaria antes que la urbanización de suelo, son las que informan a los primeros sobre oportunidades de suelo para urbanizar y localizaciones en las que detectan demanda de suelo:

Tengo un terreno en venta en la ruta provincial N° 1, en el kilómetro 17. Un terreno que está buenísimo porque arranca en la ruta (...). Hice más o menos el estudio del suelo y se lo ofrecí a un cliente mío que le interesa lotear. (entrevista A)

En casos de este tipo, las empresas de servicios inmobiliarios suelen resignar el cobro de la comisión por la venta del predio a urbanizar a cambio de obtener la comercialización exclusiva de los lotes generados, lo que le reporta mayores ingresos.

### **Perfil y localización de los desarrollos urbanísticos de tipo barrio abierto**

Al menos 22 loteos de estas características se han realizado en Santa Fe y localidades antes mencionadas desde 2007, los que transformaron más de trescientas hectáreas de suelo rústico en suelo urbano. Han sido, en su mayoría, operaciones de ampliación de la planta urbana antes que operaciones de completamiento intersticial, tendiendo las primeras a localizarse en cercanía de corredores viales tales como la RP 1, la RN 11 y la avenida Aristóbulo del Valle (que comunica Santa Fe con Monte Vera). Así, priorizando un rápido acceso a las vías de circulación automotor, estos emplazamientos se alejan de los cascos urbanos centrales, observándose entre ellos macizos de suelo vacante o bien minifundios frutihortícolas (ver Figura 1).

Las más de tres mil parcelas producidas cuentan con superficies amplias, que oscilan entre 450 y 1400 m<sup>2</sup>. Dado que áreas de Santo Tomé y Sauce Viejo están servidas con desagües cloacales, los lotes allí desarrollados son más pequeños (entre 200 y 500 m<sup>2</sup>). En efecto, la ausencia de este servicio y de redes de agua potable favorece que la normativa de los Estados locales convalide superficies mínimas de parcelas que implican

un elevado consumo de suelo. Esto permite sortear o mitigar eventuales problemas de contaminación de napas de agua subterránea por filtraciones de los pozos ciegos que recolectan las aguas negras domiciliarias.

Las obras e infraestructuras con que cuentan estos desarrollos es aquella exigida por los reglamentos de urbanización y subdivisión de suelo de cada comuna y municipio: apertura de calles, abovedamiento, estabilizado granular de calzada, cuneteo y alcantarillado; arbolado, red eléctrica domiciliar de baja tensión y alumbrado público en columnas. Redes de gas, agua y/o cloacas se exigen en tanto y en cuanto haya conexiones cercanas. De no haberlas, la provisión de agua es a través de perforaciones. En cuanto a las redes de gas, localidades como Arroyo Leyes o San José del Rincón no pueden exigir las a las empresas desarrolladoras dado que, a la fecha, carecen de gasoducto que las abastezca<sup>7</sup>. En distritos expuestos a riesgo hídrico por crecidas de la laguna Setúbal o del río Colastiné (en el corredor de la RP 1), la normativa local requiere la instalación de estaciones de bombeo, canales de escurrimiento o bien impone la donación de suelo para destinar a reservorios de excesos pluviales.

Finalmente, la normativa también fija al urbanizador la obligación de donar 10 % de la superficie del suelo a urbanizar para disponer parques, playones deportivos, centros de salud, escuelas y otros dispositivos culturales. Sin embargo, la instalación de este equipamiento parecería, a partir de la lectura de imágenes satelitales y de relevamiento de fuentes periódicas, no haber avanzado en relación con el crecimiento poblacional de estas localidades<sup>8</sup>. Por último, los Estados locales suelen exigir la donación de 5 % de suelo adicional a modo de reserva de tierras para destinar a, por ejemplo, programas habitacionales.

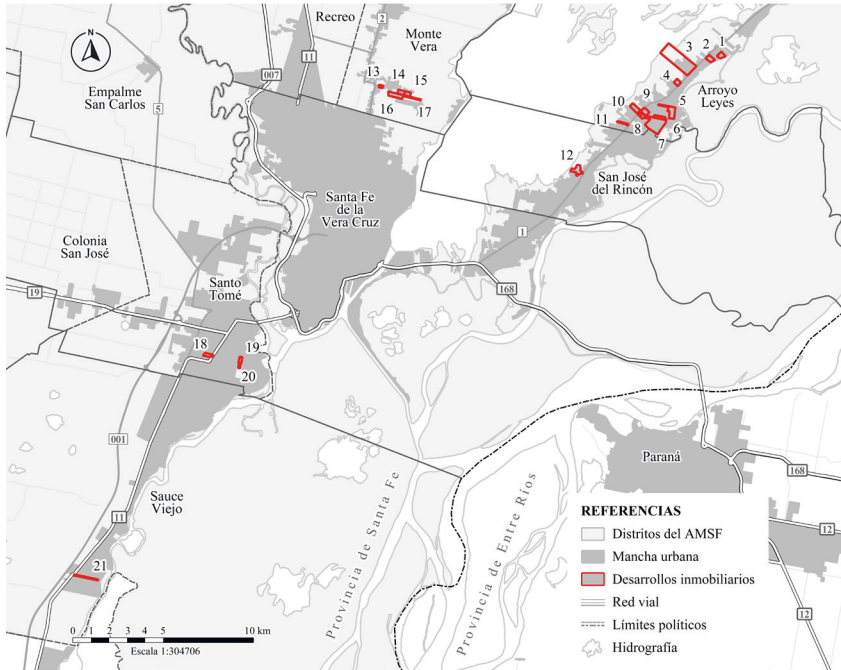
La gran cantidad de loteos realizados en los últimos años y la exposición al riesgo de inundaciones por crecidas fluviales lleva a que algunos desarrolladores afirmen que «en la ruta provincial N° 1 (...) no quedan

---

7 Al momento de escribirse este capítulo, avanzan las obras del denominado «Gasoducto del Gran Santa Fe», obra que abastecerá de este recurso energético a las ciudades de Esperanza, Recreo, barrios del borde norte de Santa Fe y, atravesando la laguna Setúbal, San José del Rincón y Arroyo Leyes.

8 La información censal disponible más reciente (2010–2022) informa que las variaciones poblacionales relativas de Santa Fe, Sauce Viejo, Santo Tomé, Monte Vera, San José del Rincón y Arroyo Leyes fueron, respectivamente: 3,2 %, 76,9 %, 13,8 %, 20,4 %, 41,5 % y 70,2 %.

tantos huecos que no sean inundables, que estén en un entorno lindo (...). Respecto de la ciudad de Santa Fe, ya no tiene mucho espacio para hacer loteos» (entrevista A).



**Figura 1.** Localización de los desarrollos urbanísticos.  
Fuente: elaboración propia.

## **La figura del inversor en el financiamiento de los desarrollos urbanísticos y la demanda especulativa de suelo**

La empresa desarrolladora (unipersonal en muchos casos) puede emplear capital propio en las operaciones que gestiona o, más comúnmente, buscar financiamiento a través de canales tales como la preventa de parcelas (opción prohibida por la mayoría de reglamentos de urbanización de localidades del AMSF pero de hecho utilizada) y/o la constitución de fideicomisos inmobiliarios, contratos que detallan los aportes de los distintos fiduciantes (suelo, dinero, servicios, etc.), el agente fiduciario que los administrará para realizar la tarea encargada y los beneficiarios que recibirán lo producido con ese patrimonio.

Tal como los define la bibliografía, los desarrolladores «conjugan varios perfiles: detectan el negocio, lo estructuran, consiguen el financiamiento o lo aportan con capital propio, llevan adelante la obra y comercializan el producto final» (Cuenya y Corral, 2011:41-42). De este modo, trabajan generalmente articulando intereses: los del propietario de un macizo de tierra por obtener lotes urbanizados con los intereses de actores (entre ellos, los mismos desarrolladores) que buscan destinos rentables de inversión o que pueden prestar servicios o realizar obras (movimientos de suelo, planos de mensura, etc.) a cambio de parcelas. En palabras de los entrevistados: «nosotros no tuvimos nunca inversores. Siempre fueron lotes propios. Siempre compramos el terreno y lo hicimos por nuestra cuenta, pero nunca buscamos financiamiento externo» (entrevista I). Por el contrario, otro desarrollador afirma:

Tuvimos todas las opciones (...). Tuvimos posibilidades de captar inversores, hacer la inversión de compra del campo y nosotros llevar adelante todo el desarrollo, la promoción y la venta. Tuvimos propietarios acá, productores que ponían la tierra y nosotros poníamos toda la infraestructura (...). Después se manejaba como a porcentaje. Se iban vendiendo [los lotes] y se repartían porcentajes. (entrevista C)

Hay gente que compra y con eso se financia la obra. *Friends and family*, como dicen. Si hacés un desarrollo, les vendes a un precio preferencial porque tienen que esperar el lote y con esa plata financiás la obra. Entonces, lo que tenés que tener es la tierra. Y a veces, también, se le paga la tierra al propietario con lotes. (entrevista A)

Para los desarrolladores entrevistados, el reclutamiento de inversores es relevante. Una vez detectados, pueden ofrecerles distintas alternativas de inversión en función del capital que dispongan: «tengo un montón de gente que sé que no puede pagar veinticinco [mil dólares], pero puede pagar quince [mil dólares]. Entonces los meto en pozo. Porque en diferentes instancias del proyecto, tiene distinto valor» (entrevista B). Luego, gana peso en la consideración del desarrollador el perfil de esos inversores. Además del *friends and family* antes aludido, priorizan dar con aquellos que, por un lado, no demanden atención recurrentemente por consultas sobre avances de obra y retornos de inversión:

El que puso la tierra, te imaginarás que no tira la tierra y se va a dormir la siesta. Todos los meses te pido un informe. El que te está dando plata todos los meses, todos los meses te pregunta: «che, ¿cómo vamos con la factibilidad? ¿Se puso alguna obrita? Vi que no cortaron el pasto este mes». (entrevista D)

Por otro, inversores a los que no les afecte la posibilidad de inmovilizar el capital durante largos períodos de tiempo si la operación afronta contratiempos administrativos y/o legales. Inversores que aporten «en una medida que le queda cómoda. Cuando son los ahorros de su vida, comete un gran error» (entrevista E).

De los testimonios recabados se desprende que la relación entre desarrolladores e inversores tiende a ser estable en el tiempo. Al desarrollador le interesa fidelizar al inversor para que, al término de un emprendimiento inmobiliario, se embarque en otro: «yo al tipo que le vendo, después le vuelvo a vender otra cosa» (entrevista G).

Si sos un desarrollador medio irresponsable con tus inversores, le calzas el caramelo [sic] y después le decís «arreglatela para vender» [el lote]. Pero si vos te involucras con ellos, decís «bueno, yo te vendo a este precio», pero después tengo que salir o a recomprártelo a futuro —para pasarte a otro proyecto—

o tengo que vendérselo a un consumidor final y decirte «che, tomá. Lo que compraste por quince, ahora vale veinte. Se lo vendí a tal... ganaste». Si no, la persona no invierte más. (entrevista B)

Estas características de los inversores (disposición, en un extremo, a perder el capital invertido o a inmovilizarlo varios años y a renovar las inversiones en sucesivos proyectos inmobiliarios) informan que se trata de un actor cuya reproducción, cuya subsistencia no depende de la venta inmediata del suelo adquirido. *Ceteris paribus*, puede mantener ocioso<sup>9</sup> ese suelo a la espera de aquellas condiciones que considere apropiadas para venderlo: «El inversor es reacio a bajar [el precio de venta del lote], es reacio. No le importa. En algún momento va a volver a valer» (entrevista F). Incluso para quien invirtió en un desarrollo urbanístico y quiere vender los lotes obtenidos, no lograr venderlos por ausencia de demanda «es menos malo. Es menos malo que decir “tengo el galpón lleno de mercadería percedera”. La urgencia por venderlos es diferente» (entrevista B). Confirmando esto, el entrevistado I afirma que «en ese momento [año 2000] yo tenía una camioneta igual a esta. Vendí tres lotes para comprarla. Después, vendí un lote y me sobró para [comprar] una camioneta nueva y un viaje a Europa. Con un lote».

Esta posibilidad de retener suelo, de no estar urgido a venderlo, atenta principalmente contra la necesidad de hogares no propietarios que podrían comenzar a solucionar su situación habitacional por fuera del mercado de alquiler inmobiliario. Por otro lado, ralentiza el ritmo en el que los barrios abiertos residenciales se ocupan y consolidan («también fue negocio para los que dejaban el lote libre sin ninguna inversión, ¿entendés?», entrevista I). Así, las autoridades de los Estados locales deben lidiar con propietarios de lotes baldíos ociosos que pueden no mantenerlos en condiciones adecuadas de limpieza («en un terreno, los impuestos son insignificantes. Lo que puede pasar es que de vez en cuando los tengas que limpiar, desma-

---

9 Por suelo ocioso o vacante se entiende la «tierra privada no utilizada y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas “urbanas” según la legislación vigente, dentro del perímetro de la aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos» (Clichevsky, 2007:196).

lejar, pero es más barato mantener un terreno desocupado», entrevista A), generando perjuicios a la población residente, así como riesgos de intrusión y ocupación. La no ocupación refuerza a su vez el crecimiento en superficie de las plantas urbanas, reproduciendo el fenómeno de la baja densidad habitacional y las externalidades negativas que se le asocian: dependencia del transporte automotor privado, escasa oferta de servicios, encarecimiento de servicios públicos, entre otras.

La demanda especulativa de parcelas

Otro tipo de inversor es el que compra suelo una vez finalizado un desarrollo urbanístico:

Siempre hay demanda de personas que buscan en el mercado inmobiliario no vivir sino conservar su poder adquisitivo o invertir a futuro. La gente con la que yo me relaciono es más inversora. Pero, en promedio, 50 % compra para invertir y 50 %, en los loteos, compra como consumidor final. (entrevista B)

Esta demanda de lotes en tanto reserva de valor tiende a elevar los precios de mercado afectando a ese «consumidor final» que busca construir vivienda residencial. Empresas urbanizadoras e inversores que quedaron en propiedad de las parcelas producidas, encuentran demanda en el actor que compra suelo como forma de capitalizar ahorros:

¿Qué pasa? Cuando la economía viene para abajo, el consumidor final empieza a caer (...). Compra *una* casa o *un* terreno. No es que compra diez. Si no, no sería consumidor final (...). Es más adverso al riesgo que un inversor que ya tiene el cuero curtido, está más acostumbrado, las coronarias adaptadas, ha pasado por muchas situaciones. [Este] está dispuesto a invertir en momentos donde está mal la economía para después percibir un fruto futuro. En momentos de situaciones difíciles es donde más sale la demanda especulativa. (entrevista B, énfasis del autor)

No deja de resultar llamativo el testimonio de un desarrollador que afirmó que entre estos inversores «hay un público que va de los 23 años a los 28 años que es cien por ciento inversión a futuro» (entrevista D).

## La perspectiva de los desarrolladores sobre los Estados locales

En la provincia de Santa Fe, los Estados locales —sean comunas o municipios— guardan la competencia de regular el ordenamiento territorial de sus distritos, reglamentando, en esa dirección, los proyectos de urbanizaciones y de subdivisión de suelo. Si bien el Estado provincial participa en todo proyecto de urbanización exigiendo a las empresas desarrolladoras certificaciones de aptitud hídrica y ambiental<sup>10</sup> para el suelo a intervenir y factibilidades de aprovisionamiento de energía eléctrica, son los Estados municipales y comunales los que tienen considerables márgenes de maniobra para requerir y/o negociar la cesión de obras y/o bienes o la prestación de servicios no explicitados inicialmente ya que de ellos depende otorgar el final de obra de la urbanización (sin el cual no pueden registrarse en el Catastro provincial las mensuras de las parcelas, requisito para escriturar y tener pleno dominio sobre la propiedad inmueble).

La mirada de los urbanizadores de suelo sobre el desempeño de los Estados locales en lo referido a la regulación de su actividad tiende a ser, en términos generales, crítica. Algunas dimensiones que hacen a tal desempeño y que son objeto de su reprobación refieren a: a) el tipo de interacción que mantienen con los actores del sector; b) las características de su burocracia y de integrantes de cuerpos legislativos (concejos deliberantes, comisiones comunales); c) los prejuicios con que son tratados.

Vinculado al primer punto, los desarrolladores destacan que:

No hay un acompañamiento de la Municipalidad que diga «me interesa que desarrolles esto, vamos a hacerlo en conjunto. Nosotros ponemos los caños, vos poné esto o vos poné los caños y nosotros [la Municipalidad] la mano de obra». No. Muchas veces no miran eso. El oficial de turno se sienta y te

---

10 Para realizar un desarrollo urbanístico, la empresa urbanizadora debe, por un lado, gestionar ante dependencias del Poder Ejecutivo Provincial un certificado de impacto hídrico que asegure que el predio sujeto a intervención no es inundable y que dispone de obras para gestionar excedentes pluviales. Por otro, debe también tramitar un estudio de impacto ambiental que acredite que el desarrollo se adecúa a la ley provincial 11717/00 (de Medio Ambiente) y no conlleva externalidades negativas, no afecta áreas naturales protegidas, la flora y fauna existente, etc. (Ministerio de Medio Ambiente de Santa Fe, resolución 350/17 y Ministerio de Transporte e Infraestructura, resolución 736/16).

dice «vos tenés que cumplir esto, esto y esto. ¿No lo cumplís? No lo apruebo». (entrevista F)

Hay ciudades que incluso ya tienen más como una cultura de «dale, vení, desarrollá. Vamos juntos porque esto nos hace bien». Eso es lo ideal. Se alían los objetivos de los empresarios y del Estado para tratar de generar un desarrollo que mejore para todos. (entrevista B)

Los testimonios ponen de manifiesto, básicamente, un reclamo por que el Estado local, además de regular la actividad, asuma parte de los costos de obras de infraestructura exigidas a los emprendimientos de urbanización, pero cuya magnitud supone encarecer el precio de las parcelas al punto de que el desarrollador desista de la operación. Se trata, por ejemplo, de tendidos de caños maestros de agua, de desagües cloacales o de gas que, para integrarse a la red existente, deben extenderse, en algunos casos, varios cientos de metros. Al no ocurrir esta intervención económica del Estado, las empresas desarrolladoras pierden oportunidades de parcelar y vender suelo. Buscando reforzar su posición, argumentan además que este desincentivo a la actividad no contribuye a la generación de empleo: «por cada lote que vos vendés, estás generando aproximadamente cuarenta puestos de trabajo. ¿Cómo no permitís más facilidades en que se generen cien lotes y empezás a multiplicar los puestos de trabajo?» (entrevista D). También procuran el apoyo de los Estados locales argumentando la aparente escasez —relativa<sup>11</sup>— de tierra en Santa Fe y, en menor medida, localidades aledañas, frente a la cual esos Estados deberían movilizar el suelo ocioso:

La escasez de tierra se nota cada vez más (...). «Che, tráiganme las tierras que hay en Santa Fe donde hoy no hay nada desarrollado [simulando ser un funcionario del Estado local]. Acá hay seis hectáreas hundidas [ociosas] en la ciudad. Llamalo al dueño, que venga. ¿Por qué tenés parado esto? Vamos a hacer algo juntos para transformarlo en un barrio, en un proyecto». Tratar

---

11 La expresión escasez «relativa» de suelo se utiliza para referir a situaciones de mercado en las que la demanda de suelo potencialmente urbanizable supera a su oferta.

de que, conjuntamente, con la Municipalidad, sea beneficioso para ambas partes. Como yo privado busco ganar, vos como Municipalidad ganes también. (entrevista F)

Un segundo blanco de críticas lo constituyen la burocracia de los Estados locales tanto como los miembros de comisiones comunales y/o concejales municipales carentes de adecuada formación o con temor a habilitar operaciones que puedan ser, *a posteriori*, objeto de polémicas y acarrear elevados costos políticos. El testimonio de la entrevista E presenta ambas cuestiones:

En comunas o municipios, el gran problema es que normalmente no tienen presupuestos y su *staff* es muy reducido. Entonces tercerizan estas cosas [con referencia a la contratación de profesionales tales como agrimensores o arquitectos] (...). Muchas veces hay errores que se cometen por desconocimiento, por no tener presupuesto. Las comunas normalmente tienen pocos asesores.

En igual dirección se inscribe el testimonio de la entrevista F: «muchas veces tienen miedo de poner el gancho y quedar pegados en algo»; «no hay burocracia; nadie se quiere jugar» (entrevista I). Estas desinteligencias, sostienen los desarrolladores, redundan en perjuicios para la sociedad en su conjunto. Uno de ellos es el de la recaudación cesante. En efecto, mientras el Estado local demore la aprobación de la urbanización, solo cobra la tasa impositiva correspondiente a una única partida inmobiliaria rural. Cuando la urbanización es aprobada, pasa a recaudar por tantas partidas urbanas —proporcionalmente más costosas— como parcelas se hayan producido: «antes de que el loteo esté aprobado, yo pagaba un impuesto por toda la superficie. Cuando el loteo se aprueba, cada lote paga su propio impuesto (...) Imaginate: de golpe [el Estado local] tiene cuatrocientas partidas» (entrevista H); «ahora está cobrando [el Estado local] un impuesto en vez de estar cobrando doscientos cincuenta (...). En vez de estar multiplicando sus ingresos» (entrevista D).

En tercer lugar, algunas empresas desarrolladoras dirigen críticas a lo que consideran son prejuicios de funcionarios del Estado local para con ellas: «yo tuve una vez una charla, y me lo dijeron en la cara: “¿Sabés lo que pasa? Ustedes los emprendedores, se llenan de plata”» (entrevista F); «uno de los caballitos de batalla del [nombre de partido político] fue “el

suelo es un bien social” (...). El que se apropiaba de la renta no era el dueño del campo sino el urbanizador (...). Estábamos mal vistos» (entrevista E); «hay una parte, desde el Estado, de ver que las personas que van a hacer un desarrollo urbanístico son empresarios multimillonarios» (entrevista D). Esta percepción tiende a chocar con cierta mirada de los urbanizadores sobre ellos mismos según la cual la inversión que realizan en el marco de su negocio debería conferirles una posición social privilegiada: «es una ciudad chica. Viene alguien a invertir y lo agarrás con los brazos abiertos [en referencia a una autoridad estatal]. Es lindo cuando te miman» (entrevista H).

Estoy con la intención de invertir... ¿Cuántos hay que quieran venir a invertir? No somos muchos. Te lo vuelvo a decir: sin dudas que es un negocio. No voy a hacer invertir a un inversor plata para que no recupere. Pero vos [el Estado] lo tenés que ver como un beneficio. Y si no es un beneficio, me das tu postura. (entrevista F)

Algunos urbanizadores, ante estas «debilidades» que señalan en los Estados locales, no procuran contribuir a corregirlas —sea con denuncias administrativas, proyectos de ordenanzas, etc.—, sino que despliegan distintas prácticas para sortearlas (y así, deliberadamente o no, reproducirlas). Tratándose, en oportunidades, de localidades pequeñas en las que las biografías de desarrolladores y representantes y/o funcionarios públicos comparten recorridos por instituciones educativas, deportivas, religiosas, etc., los primeros echan mano de este capital social para gestionar avances en el tratamiento de expedientes o en la tramitación de autorizaciones: «en las ciudades más grandes, sabés que ese es el trámite y ese es el trámite. En cambio, acá, por ahí depende más de voluntades. “Vos sos el hijo del oftalmólogo, ibas a la primaria conmigo. Ponete las pilas”» (entrevista B); «tuve que buscar las influencias como para terminar [el trámite]» (entrevista I).

## Comentarios finales

Los desarrolladores urbanos son un actor relevante en la configuración de todo territorio y el del AMSF no es la excepción. Ellos disponen de márgenes para decidir —dentro de lo permitido por la normativa estatal local y de oportunidades de negocios que surjan— dónde localizar el suelo a urbanizar (y, por ende, dónde residirán los hogares que lo comprenden, a qué infraestructuras y equipamientos accederán); pueden mantener parcelas vacantes por largos períodos de tiempo a la espera de mejores precios de mercado y así restringir el acceso de grupos de población con demandas habitacionales; pueden afrontar la realización de un desarrollo urbanístico sin necesariamente comprometer capital propio e, incluso, pueden optar por no urbanizar suelo sino por construir unidades habitacionales en altura.

No obstante estas prerrogativas, son críticos de algunos Estados locales del AMSF (y también del Estado provincial) por eventuales reticencias a desarrollar áreas de expansión urbana, por cambios frecuentes de equipos técnicos y por la falta de *expertise* en concejales y miembros de comisiones comunales. En relación con el primer punto, vale destacar que los Estados locales, antes que tender infraestructuras que habiliten —y hagan más lucrativos— futuros loteos (con la consecuente expansión en superficie de la plantas urbanas), bien podrían evaluar la conveniencia de inducir, de estimular el completamiento de los loteos ya habilitados y proveer equipamientos colectivos para así no solo compactar el crecimiento urbano sino además contribuir a mitigar la dependencia de los hogares que allí residen de servicios (efectores de salud, espacios recreativos) solo provistos por la ciudad capital.

Las críticas referidas a la inestabilidad de equipos técnicos, así como a los déficits de *expertise* de tipo urbanístico en representantes y funcionarios —cuestiones que hacen a que las partes puedan entablar y sostener un diálogo en el tiempo—, bien deben ser objeto de atenta consideración. Por un lado, son aspectos que habilitan incertidumbre en los desarrolladores y pueden llegar a resentir sus decisiones de inversión y los ciclos de rotación de capital proyectados. Por otro, incluso más relevante, informan cierta volatilidad en cuanto a los criterios rectores que deberían orientar el modelo de ciudad que se aspira delinear. En ambos casos, los márgenes de intervención para funcionarios de Departamentos Ejecutivos o comi-

siones comunales parecerían ser, en principio, más quirúrgicos. Deben encontrar los incentivos que, sin resentir el respeto por la normativa, induzcan a desempeños más ágiles y eficientes en las áreas de los Estados locales vinculadas al tratamiento de proyectos de urbanización. En el caso de las críticas que señalan el poco conocimiento que integrantes de concejos deliberantes tendrían en materia de zonificación, indicadores y normativa urbanística en general, las mismas se pueden relativizar en tanto los desarrolladores, en oportunidades, se sirven del mismo para negociar en condiciones más favorables.

En un texto ya clásico, Pedro Pérez (1995) afirmó que toda ciudad expresa, en su conformación, las «lógicas» de, al menos, tres actores: la de quienes se orientan, al producirla materialmente, por la búsqueda de ganancias económicas (empresas); la de quienes responden a una lógica política (funcionarios de Gobierno) y regulan a los anteriores; la de los grupos sociales a los que ni el mercado ni el Estado ofrecen respuestas y satisfacen sus necesidades habitacionales vía autoconstrucción, ocupación de tierras, etc. Sirvan los hallazgos desplegados en este capítulo para, del mayor conocimiento de esa primera «lógica», obtener insumos con los que diseñar políticas públicas que conduzcan el desarrollo urbano de modo tal que brinde recursos con los cuales el Estado financiar prestaciones de vivienda, infraestructuras y equipamientos que aseguren condiciones habitacionales dignas para la población que las requiera.

## Referencias bibliográficas

- Carné, Martín (2020).** La implementación del programa «Mi Tierra, Mi Casa» en localidades del Área Metropolitana Santa Fe (2012–2019). *Vivienda y Ciudad*, 7, 173–191.
- Cea D'Ancona, María Ángeles (1998).** *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. 1ra. reimpresión. Síntesis.
- Clichevsky, Nora (1990).** *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Clichevsky, Nora (2007).** La tierra vacante «revisitada». Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 6, 195–219.
- Elinbaum, Pablo y Barenboim, Cintia (2018).** Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del ProCreAr. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21), 1–20.
- Gobierno de la provincia de Santa Fe. Ministerio de Infraestructura y Transporte (2016).** *Resolución 736*.
- Gobierno de la provincia de Santa Fe. Ministerio de Medio Ambiente (2017).** *Resolución 350*.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (1999).** *Ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable 11717*.
- Pírez, Pedro (1995).** Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28, 1–12.
- Raspall, Tomás (2014).** *El rol de los actores en la configuración de la oferta de vivienda nueva en la Ciudad de Buenos Aires durante los primeros años de la posconvertibilidad. El caso del barrio de Caballito, 2003–2008* [Tesis inédita de maestría]. IDAES–UNSAM.
- Schteingart, Martha (1989).** *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. El Colegio de México.
- Segura, Ramiro y Cosacov, Natalia (2019).** Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr. *Ciencia, tecnología y política*, 2(2), 1–12.
- Socoloff, Ivana (2013).** *Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, Estado y ciudad: un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires (1991–2012)* [Tesis inédita de doctorado]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Vinuesa Angulo, Julio y Vidal Domínguez, María Jesús (1991).** *Los procesos de urbanización*. Síntesis.



## Capítulo 7

### Territorio metropolitano y expansión urbana. Una aproximación institucional–espacial a la valoración residencial e industrial del oeste metropolitano santafesino

MARTÍN SEVAL

#### Introducción

Al abordar el análisis del proceso de metropolización de Santa Fe, los antecedentes teóricos suelen reconocer la existencia de tres Corredores de Expansión Urbana (CEU) que involucran porciones del sur, norte y este del Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF), un recorte que retoma criterios físicos y de contigüidad espacial para su definición. En este contexto, la territorialización del Ente de Coordinación del Área Metropolitana (ECAM), presentada en la Introducción del libro, plantea dos particularidades. Por un lado, este dispositivo institucional incorpora veintiocho municipios y comunas, excediendo al AGSF y exhibiendo una ruptura con la contigüidad espacial del fenómeno urbano. Por otro lado, mientras la microrregión de La Costa y la Centro–Norte se presentan como la expansión territorial de los CEU este y norte, respectivamente, la microrregión Centro–Oeste quiebra el sentido cardinal de extensión territorial del CEU sur al incorporar Estados locales del oeste metropolitano.

La expansión del Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF) hacia el oeste advierte sobre el impacto del capitalismo global en los procesos de metropolización y en la incorporación de nuevos criterios para su definición. Los debates teóricos señalan la emergencia de una verdadera metamorfosis metropolitana, que excede las meras transformaciones y afecta su organización, funcionamiento, morfología y apariencia (De Mattos, 2010). En este sentido, se incorporan aportes teóricos que resignifican el alcance de estos procesos y los contextos en los que se insertan. En la era

de la *posmetrópolis*, la metamorfosis metropolitana provoca formas de archipiélagos urbanos que articulan ensamblajes territoriales amplios, conectados por flujos económicos, políticos y culturales (Soja, 2008; Ciccolella y Lencioni, 2018; Ciccolella y Migniqui, 2021).

Frente a la particular territorialización del ECAM y los debates teóricos que cuestionan la relevancia de la contigüidad espacial del fenómeno urbano en los procesos de metropolización, el presente capítulo pretende analizar la expansión territorial del AMSF hacia el oeste. El oeste metropolitano involucra diez municipios y comunas que forman parte de la microrregión Centro–Oeste junto al municipio de Santa Fe y a los municipios que forman parte del CEU sur; con los que presenta similitudes y diferencias, vinculadas a su perfil productivo industrial y a la ruptura con la contigüidad del fenómeno urbano.

### **El territorio metropolitano de Santa Fe y sus primeros antecedentes teóricos**

Los primeros antecedentes sobre el AMSF recuperan la temprana relevancia dada al criterio físico y al de contigüidad espacial en la definición e identificación de los procesos de metropolización. Este tipo de abordaje comienza a advertirse a principios del siglo xx con el concepto de conurbanización (Geddes, 1960), el cual permitió superar la dicotomía campo–ciudad y, posteriormente, advertir la presencia de un *continuum* rural–urbano; aunque este último cayó en falsas continuidades influenciadas por el «fuerte sesgo físico o espacial, como de hecho sugiere su nombre» (Pahl, 1966:317). En su arribo al debate vernáculo, este abordaje fue aplicado en la planificación y la elaboración de instrumentos estadísticos desde fines del siglo xx. En este contexto, en Argentina se adopta la localidad como categoría oficial de los censos nacionales, operacionalizándola desde el criterio físico y el de contigüidad espacial para identificar la localización y las características del fenómeno urbano y medir la cantidad y distribución de la población<sup>1</sup> (Vapñarsky, 1998).

---

1 La obra a cargo de César Vapñarsky para el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) adopta el criterio físico y el de contigüidad espacial para definir a una localidad como una «concentración espacial de edificios conectados entre sí por una red de

En el caso del AMSF se reconoce una temprana preocupación teórica de un grupo de estudios antecedentes que abonan a este abordaje y asocian el AMSF con el AGSF. A partir de la adopción de la definición estadística oficial, se reconoce la expansión metropolitana de Santa Fe como una localidad compuesta por porciones urbanas de los municipios de Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo y Rincón y la comuna de Arroyo Leyes, aunque este grupo de estudios también incorpora al municipio de Monte Vera (Cardoso, 2011; Rausch, 2011; Gómez, 2015; Nardelli y Szupiany, 2017; Soijet *et al.*, 2018; Rausch *et al.*, 2019; Szupiany, 2021a; 2021b).

La mayor parte de los estudios antecedentes se enfocó en mostrar el vínculo de la expansión urbana del AGSF con la infraestructura de transporte, primero asociada a la infraestructura ferroportuaria del ciclo agroexportador y luego a la infraestructura vial del ciclo desarrollista y su posterior resignificación neoliberal y neodesarrollista. A diferencia de otras áreas metropolitanas, la expansión urbana de Santa Fe no formó coronas metropolitanas (Cardoso, 2011), por lo que los debates teóricos se centraron en el rol de esta infraestructura en la formación de CEU (Nardelli y Szupiany, 2017; Soijet *et al.*, 2018; Rausch *et al.*, 2019; Szupiany, 2021a; 2021b).

El AMSF asociada al AGSF se forma a partir de tres CEU que parten del área central del municipio de Santa Fe con dirección sur, norte y este. Los CEU sur y este, con un incipiente trazado planteado durante la época colonial, comenzaron a diferenciarse del CEU norte a partir de la infraestructura ferroportuaria del ciclo agroexportador de inicios del siglo XX, la cual plantea conexiones de Santa Fe con las colonias agrícolas circundantes y las grandes metrópolis nacionales. Las obras de infraestructura vial de mediados del siglo XX —rutas provinciales (RP) y nacionales (RN), autopistas, entre otras—, sin embargo, terminan de definir el trazado y relevancia de los CEU, además de jerarquizar las avenidas y ampliar el anillo de circunvalación y de defensa hídrica del área central (Szupiany, 2021a; 2021b).

---

calles» (Vapñarsky, 1998:26); metodológicamente detectada y delimitada por una envolvente y un nombre claro y preciso. Las localidades se distinguen entre rurales y urbanas cuando superan los dos mil habitantes y entre simples y compuestas cuando «se extienden por dos o más áreas político-administrativas» (Vapñarsky, 1998:45). En su denominación, las localidades compuestas agregan el prefijo Gran cuando superan los 100 000 habitantes y los tres componentes jurisdiccionales.

La infraestructura vial refuerza los perfiles productivos de los corredores durante el ciclo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), particularmente en su etapa desarrollista. Sin embargo, es el CEU sur el que incorpora actividades industriales y de servicios metropolitanos a su perfil residencial —del tipo ciudad dormitorio—, frente al perfil residencial y turístico–recreativo del CEU este (Rausch, 2011) y el perfil frutihortícola del CEU norte (Cardoso, 2019). En el CEU sur se destaca el impulso al polo industrial Sauce Viejo–Santo Tomé —con la radicación de industrias en torno a las RN 11 y 19— y la instalación del primer parque industrial del AMSF en Sauce Viejo (Szupiany, 2018; 2021a; 2021b).

### **El territorio metropolitano de Santa Fe y sus recientes antecedentes teóricos**

A los antecedentes mencionados se suman nuevas preocupaciones teóricas que relativizan el criterio físico y advierten sobre la ruptura de la contigüidad espacial del fenómeno urbano. Este grupo comienza a reconocerle una dimensión regional amplia al proceso de metropolización en torno a Santa Fe (Cardoso, 2013; Soijet *et al.*, 2018; Seval y Carné, 2022; Szupiany y Seval, 2023; Trucco y Roitbarg 2023; Seval, 2024), incorporando al debate otros criterios y vínculos en las dinámicas metropolitanas. Esta perspectiva recupera reflexiones de fines del siglo XX que recuerdan que «la idea de continuidad no se construye a las superficies edificadas, sino que valora todos los demás factores del carácter metropolitano» (Vinuesa Angulo, 1975:1145), y se insertan en un debate consolidado sobre el impacto del capitalismo contemporáneo en los procesos de metropolización.

La ruptura con la contigüidad espacial del fenómeno urbano que visibilizan estos antecedentes dialoga con debates teóricos que, a inicios del siglo XXI, dan cuenta de la metamorfosis metropolitana en la era de la *posmetrópolis*. A medida que el mundo metropolitano se imbrica a la dinámica productiva globalizada, en América Latina comienza a advertirse una verdadera metamorfosis metropolitana que excede las meras transformaciones y afecta su organización, funcionamiento, morfología y apariencia (De Mattos, 2010). Diversos neologismos comienzan a utilizarse para plantear el vínculo de lo urbano con lo regional (Lencioni, 2020). Este es el caso de la megaregión, particularmente relevante al sur de

Sudamérica, que inserta a los procesos de metropolización en ensamblajes territoriales de escala macrorregional y advierte que estos adoptan una forma de archipiélago conectado por flujos económicos, políticos y culturales (Ciccolella y Lencioni, 2018; Ciccolella y Mignaqui, 2021).

El AMSF se inserta en el debate sobre la formación de la megarregión Rioplatense, un ensamblaje territorial que vincula espacios urbanos, industriales, portuarios, rurales y naturales pampeanos. La megarregión está compuesta por un corredor lineal de 800 kilómetros —con epicentro en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y extremos en Santa Fe y Paraná al norte y en Mar del Plata al sur—, un apéndice hacia el noroeste pampeano —con extremo en Córdoba— y otro hacia el litoral uruguayo —centrado en Montevideo— (Ciccolella y Mignaqui, 2021). Los reescalamientos que posicionan a la megarregión como plataforma territorial del capitalismo global pueden analizarse desde una dimensión institucional y una dimensión espacial que explican la metamorfosis metropolitana contemporánea. En este sentido, la dimensión institucional advierte la irrupción de (1) una serie de dispositivos institucionales para la gestión metropolitana y (2) una red actoral multiescalar amplia. La dimensión espacial hace evidentes las consecuencias del accionar de la dimensión institucional, a partir de (3) la infraestructura de transporte y comunicaciones que esta impulsa y (4) la articulación de diferentes espacios desde una escala regional amplia que esta infraestructura favorece, lo que da lugar a formas espaciales del tipo archipiélago urbano que combinan concentración y dispersión (Ciccolella y Mignaqui, 2021; Seval, 2024).

Sin embargo, el grupo de estudios antecedentes que dialoga con estos debates teóricos presenta desacuerdos sobre la dimensión regional del proceso de metropolización santafesino. Mientras algunos estudios insertan al AMSF en una región binuclear con el área metropolitana de Paraná (Soijet *et al.*, 2018; Trucco y Roitbarg, 2023), otros centran sus preocupaciones teóricas en los vínculos con su entorno más próximo circunscripto a la provincia de Santa Fe (Cardoso, 2013; Seval y Carné, 2022; Szupiany y Seval, 2023; Seval, 2024). Por el peso institucional que la ley 13532 le otorga al ECAM como dispositivo institucional de gestión metropolitana, en este capítulo se dará continuidad al interés del libro por realizar un aporte a este segundo subgrupo.

La territorialización del ECAM toma una particular relevancia al dar cuenta de los primeros indicios de metamorfosis metropolitana en el

contexto de formación de la megarregión Rioplatense. Esta significó una expansión territorial más allá de los límites que establece la envolvente que define al AGSF como una localidad compuesta y la consecuente identificación de los CEU por parte de los estudios antecedentes. En esta territorialización, como fuera presentado en la Introducción del libro, la particular organización territorial del ECAM presenta tres microrregiones: la microrregión de La Costa, la Centro–Norte y la Centro–Oeste, siendo el municipio de Santa Fe el único involucrado en las tres. Sin embargo, es en la microrregión Centro–Oeste donde la metamorfosis metropolitana toma una expresión más clara.

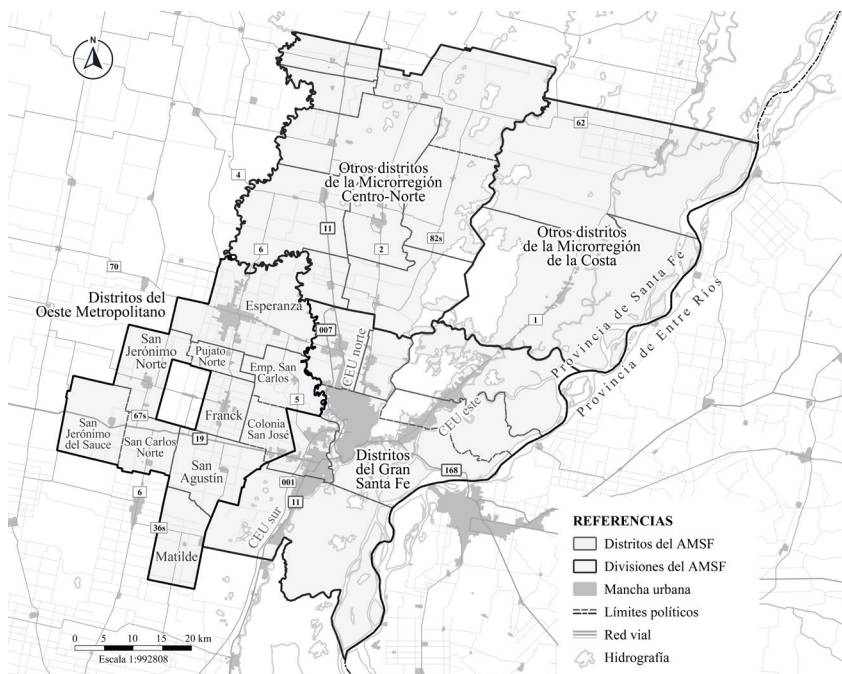
La microrregión Centro–Oeste involucra tres grupos de Estados locales: el municipio de Santa Fe, los municipios que forman parte del CEU sur y una serie de municipios y comunas del oeste metropolitano. La incorporación de este último grupo en la microrregión observa dos particularidades. En primer lugar, esta incorporación rompe con el sentido cardinal de la expansión territorial del CEU sur, en un contexto en el que la microrregión Centro–Norte y la microrregión de La Costa representan la expansión territorial de los CEU norte y este, respectivamente. Sin embargo, en segundo lugar, el oeste metropolitano comparte un perfil productivo industrial con el resto de la microrregión Centro–Oeste, en un contexto en el que los perfiles productivos de los CEU persisten por fuera del AGSF. Aunque, mientras la industrialización del municipio de Santa Fe y del CEU sur responden a las características del ciclo ISI, en el oeste metropolitano se presenta un entramado de pymes especializadas en las ramas industriales metalmecánicas, madereras y alimenticias.

De aquí surge el interés por estudiar al oeste metropolitano, el cual se inserta en el contraste territorial entre los CEU del AGSF y las microrregiones del ECAM. En este sentido, la ruptura de la contigüidad espacial del fenómeno urbano —expresada en un sentido cardinal diferente— y el perfil productivo industrial compartido —aunque con una estructura productiva de pymes especializadas— sugieren cambios en la organización, funcionamiento, morfología y apariencia del AMSF.

## **El oeste del territorio metropolitano y su dimensión institucional**

El criterio físico pierde relevancia frente a la territorialización del ECAM en el oeste del territorio metropolitano, lo que habilita un primer análisis desde la dimensión institucional. La territorialización del ECAM incorpora criterios económicos, sociales, ambientales y culturales presentes en la interacción entre veintiocho Estados locales del departamento La Capital, Garay, Las Colonias y San Justo. Esto habilita la incorporación de veintiún Estados locales que rompen con la contigüidad espacial frente a los siete que forman parte del AGSF (Figura 1). En este contexto, desde la dimensión institucional, la relevancia del oeste metropolitano viene dada desde la relación de los miembros del ECAM con la división política provincial, así como por la distinción entre los miembros originales y los recientemente incorporados.

En lo que respecta al vínculo con la división política departamental, el oeste metropolitano destaca por la cantidad de Estados locales que aporta al ECAM. Este involucra a los municipios de Esperanza y San Jerónimo Norte y a las comunas de Colonia San José, Empalme San Carlos, Franck, Matilde, San Agustín, San Carlos Norte, San Jerónimo del Sauce y Pujato Norte, todos ubicados en el departamento Las Colonias. Es decir, se compone de diez de los trece Estados locales por fuera del departamento La Capital, el cual aporta los restantes quince. Este no es un dato menor, ya que se relaciona con la importancia que el senador departamental le dará al armado institucional del ECAM. De hecho, la escasa visibilidad que tiene frente a estos actores clave de la escala provincial es una de las principales problemáticas del dispositivo institucional (Seval y Carné, 2022).



**Figura 1.** AMSF: divisiones resultantes de la intersección entre el AGSF y las microrregiones del ECAM (2024). Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a los miembros del ECAM, el oeste metropolitano fue protagonista de las incorporaciones realizadas a su dispositivo institucional. Este surge con la firma de un convenio inicial y del posterior estatuto rubricado en el año 2016 por veintidós Estados locales (ECAM, 2016), por lo que en su devenir incorporó solo a seis Estados locales: Pujato Norte, San Jerónimo Norte y San Carlos Norte en 2018, Matilde en 2023 y San Jerónimo del Sauce y Cayastá en 2024. Este no es un dato menor, ya que refiere a la relevancia dada a la realidad metropolitana desde lo local; lo que sugiere que existen actores en el oeste metropolitano que valoran esta escala como instrumento de desarrollo.

Aquí comienza a visualizarse una amplia red actuarial multiescalar que motiva la incorporación del oeste metropolitano en la microrregión Centro-Oeste. En primer lugar, se trata de actores locales con fuertes inte-

racciones intra e interlocales que impulsan la participación en el dispositivo institucional como estrategia clave. En segundo lugar, se trata de actores que en sus acciones observan un vínculo con la escala provincial, nacional e internacional.

En lo que respecta a la escala local, los Estados locales del oeste metropolitano presentan diferentes capacidades estatales para llevar adelante estrategias de desarrollo, según su organización como municipio o comuna.<sup>2</sup> Los dos municipios destacan, junto a la comuna de San Carlos Norte y San Jerónimo del Sauce, porque han diagramado planes estratégicos de ordenamiento territorial —Plan Urbano Esperanza Sustentable, Plan Estratégico Territorial San Jerónimo Norte, Plan Estratégico Territorial San Carlos Norte y Plan Estratégico Territorial San Jerónimo del Sauce—. En este contexto, las estrategias interlocales entre actores públicos y privados son clave para el desarrollo del oeste metropolitano. Por ejemplo, el Centro de Industria, Comercio y Afincados de Esperanza (CICAE) es una gremial empresaria con representatividad regional que involucra actores productivos clave del oeste metropolitano y realiza acciones conjuntas en términos productivos. La amplia red actoral del oeste metropolitano impulsa acciones intralocales —como el impulso a nuevas áreas y parques industriales— y promueve acciones interlocales. De hecho, la reciente incorporación de Matilde al ECAM responde a las acciones productivas conjuntas que realiza con diferentes actores y Estados locales del corredor de la RP 6 (Seval, 2024).

Esta primera aproximación a la red actoral del oeste metropolitano se complejiza al advertir vínculos con una amplia red multiescalar, a partir de acciones, planes y programas provinciales, nacionales e internacionales. Esta red multiescalar, que también opera en el resto del AMSF, puede presentar vínculos (in)directos con los actores locales en materia de planificación territorial, estrategias de desarrollo productivo, infraestructura de transporte y planes de vivienda (Tabla 1), a través de líneas de finan-

---

2 En el período analizado, a diferencia de las comunas, los municipios poseen una organización basada en la división de poderes y un mayor presupuesto y personal afectado a la gestión y a la planificación estratégica. Si bien en el año 2025 la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe suprime la figura de comuna y generaliza la organización municipal en todo el territorio provincial, las diferencias institucionales, presupuestarias y de personal entre los Estados locales mantienen cierta continuidad en la nueva Ley Orgánica de Municipios.

ciamiento sectoriales y regionales y guías de acción destinadas a estrategias de desarrollo específicas. A modo de ejemplo, los planes estratégicos de San Jerónimo Norte, San Carlos Norte y San Jerónimo del Sauce fueron desarrollados en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de Planificación Territorial (PFIPT) del ex Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación con financiamiento del FONPLATA.

**Tabla 1.** Oeste metropolitano: planes y programas, según escala de intervención (2024)

Escala	Iniciativas
<b>Provincial</b>	Programa Municipal de Inversiones de la provincia de Santa Fe (PROMUDI)
	Programa Fondo Provincial para Parques y Áreas Industriales (FOPROPI)
	Programa Construyendo Industria (PCI)
	Programa Innovar Santa Fe (PISF)
	Programa Tecnopyme (PTPYME)
	Corredor vial 9. RP 70 y RP 6 (CV 9)
<b>Nacional</b>	Programa Mi Tierra, Mi Casa (PMTMC)
	Programa de Fortalecimiento Institucional de Planificación Territorial (PFIPT)
	Programa desarrollo de áreas metropolitanas del interior (DAMI)
	Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales (PNDPI)
	Plan de Inversiones del Belgrano Cargas (PI Belgrano Cargas)
<b>Internacional</b>	Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR)
	Programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
	Programas del Banco Mundial (BM)
	Programas del Banco de Desarrollo (FONPLATA)
	Mercociudades (MC)
	Iniciativa de la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (IIRSA-COSIPLAN)

Fuente: elaboración propia sobre la base de Seval (2024).

Simultáneamente, el financiamiento, los planes y los programas provinciales, nacionales e internacionales involucran al oeste metropolitano en una serie de acciones. Al tratarse de acciones con un impacto territorial específico, estas serán abordadas con mayor detalle en el siguiente apartado. Al respecto puede mencionarse que se trata de infraestructura de transporte vial y ferroviaria que reforzó procesos preexistentes de contraurbanización a partir de loteos públicos y privados y de relocalización industrial hacia áreas y parques industriales de reciente creación. En este sentido, tomarán relevancia las iniciáticas de la IIRSA-COSIPLAN, el

ingreso de financiamiento externo del BID, BM y FONPLATA y las sugerencias de política pública de redes de ciudades como MC y CGLU, a través de los planes y programas provinciales —como el FOPROPI, PCI, PISF, PTPYME, CV 9, RP 70 y RP 6 y MTMC— y nacionales —como el PNDPI, PI Belgrano Cargas y PROCREAR— (Tabla 1).

El rol del ECAM en esta amplia red actoral se limita a acompañar estas iniciativas a partir de diferentes programas. Se trata de cinco programas para el ordenamiento y planificación del territorio,<sup>3</sup> que complementan las diferentes capacidades estatales de los municipios y comunas del oeste metropolitano; un Programa de Fortalecimiento de la Actividad Industrial en el AMSF, que impulsa iniciativas productivas industriales y la conformación de una Red de Áreas y Parques Industriales del AMSF, y cuatro programas de movilidad e infraestructura metropolitana clave,<sup>4</sup> que apuntan a favorecer los desplazamientos metropolitanos e insertar al AMSF en los flujos nacionales e internacionales —de particular relevancia en el caso del oeste metropolitano.

## **El oeste del territorio metropolitano y su dimensión espacial**

Los distritos del oeste metropolitano son atravesados por infraestructura de transporte vial y ferroviaria inserta en los megaproyectos de los ejes de integración Mercosur–Chile e Hidrovía Paraguay–Paraná de la IIRSA–COSIPLAN. La concreción de estas obras, aunque no exentas de problemáticas por ser infraestructura pensada para favorecer los flujos nacionales e inter-

---

3 Programa de análisis y normalización de políticas de suelo urbano y rural; Programa de asesoramiento y apoyo técnico a municipios y comunas/ECAM; Programa de sistematización de información georreferenciada metropolitana para la información territorial integrada; Programa de estudio del impacto territorial en los aspectos urbanísticos de las infraestructuras metropolitanas, rol en los ejes de crecimiento urbano y el impacto en su área de influencia rural; y Programa de estudio y planeamiento del espacio intersticial y su conectividad socioeconómica (ECAM, 2019).

4 Programa de movilidad metropolitana; Programa de resguardo y reutilización de las trazas ferroviarias; Programa de infraestructura para la integración regional y Programa de relevamiento y diagnóstico de la infraestructura existente y proyectada (ECAM, 2019).

nacionales en el contexto del capitalismo global, facilitó las conexiones este-oeste en el AMSF y favoreció su metamorfosis metropolitana.

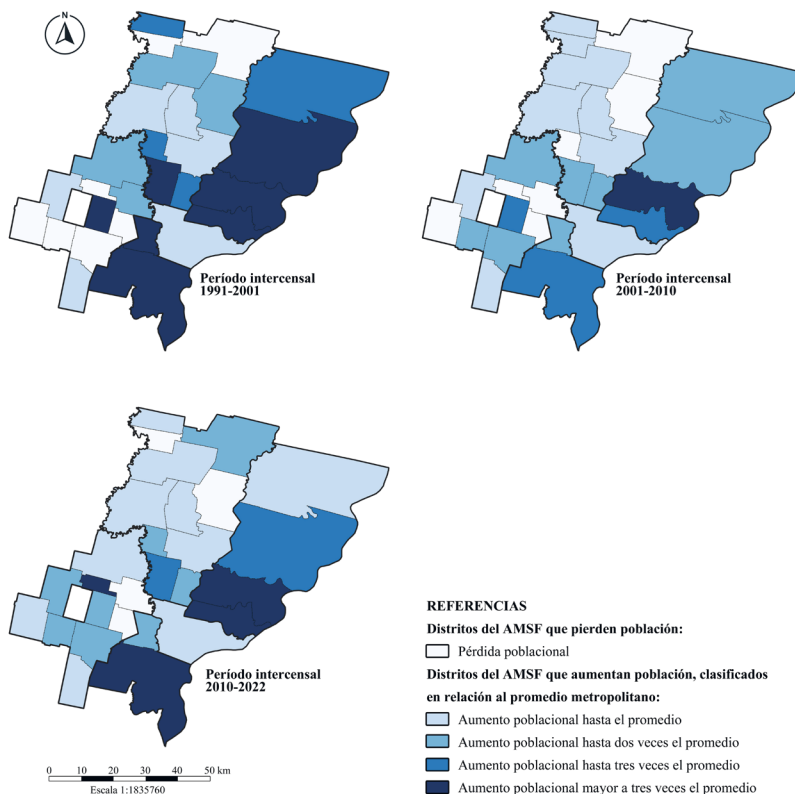
Entre los megaproyectos del eje Mercosur-Chile destaca el corredor bioceánico Porto Alegre-Coquimbo, tal como se señaló en el primer y segundo capítulo del libro. Este corredor significó la duplicación de la RN 19 con formato autovía, una obra ejecutada entre el 2008 y 2011 por la provincia de Santa Fe en acuerdo con la Dirección Nacional de Vialidad y con financiamiento del BM. La duplicación de la calzada facilitó las conexiones viales este-oeste e, indirectamente, las norte-sur a través de la consecuente jerarquización de una serie de rutas transversales. En este sentido, la creación por parte de la provincia de Santa Fe del corredor vial N° 9, que involucra a la RP 70 y la 6, toma relevancia en relación con las conexiones metropolitanas, nacionales e internacionales.

Entre los megaproyectos del eje Hidrovía Paraguay-Paraná destaca el trazado del circunvalar vial 007 y el circunvalar ferroviario del R1 Belgrano Cargas. El primero, ejecutado entre el año 2005 y 2011 con formato de autopista urbana, involucra en su traza a los municipios de Santa Fe y Recreo, pero facilita la conexión con el oeste metropolitano a través de la AUP 001 y la RP 70. El segundo, que se encuentra en ejecución desde el año 2021, lleva la traza ferroviaria hacia Empalme San Carlos y Esperanza para evitar el ingreso de los trenes al municipio de Santa Fe, por lo cual se avizora la reactivación de ramales en el oeste metropolitano.

La relación entre esta infraestructura de transporte y la metamorfosis metropolitana se aprecia en el crecimiento demográfico de distritos de la periferia metropolitana, en un contexto de desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico del AGSF. Aunque en el último período intercensal se presenta un aumento en San José del Rincón, Sauce Viejo, Recreo y Arroyo Leyes, la desaceleración del ritmo de crecimiento del AGSF es un hecho estadístico desde la década del 70 del siglo XX, traccionado por los municipios Santa Fe y Santo Tomé. Esta desaceleración del ritmo de crecimiento, que también afecta al norte del AMSF, contrasta con la dinámica del oeste metropolitano, lo que podría entenderse como un desplazamiento del crecimiento hacia oeste (Figura 2).

El crecimiento demográfico en el oeste metropolitano presenta tres características que avisan los inicios de la metamorfosis metropolitana en el AMSF. En los períodos intercensales analizados, la cantidad de distritos del oeste metropolitano que pierden población disminuye, los que

crecen por debajo de los valores del AMSF se mantienen y los que crecen en intervalos superiores a los valores del AMSF aumentan, con casos extremos en los que se observa un crecimiento más de tres veces superior a los valores metropolitanos (Figura 2). Estos valores del oeste metropolitano se relacionan con la nueva infraestructura de transporte que facilitó las conexiones este–oeste en el AMSF y favoreció nuevos loteos residenciales y los inicios de un proceso de relocalización industrial.



**Figura 2.** AMSF: crecimiento demográfico por distrito, según intervalo de (de)crecimiento de la TCAP por período intercensal (1991 a 2022). Fuente: elaboración propia. Nota: el promedio metropolitano corresponde al valor de la tasa de crecimiento anual promedio (TCAP) del AMSF en cada período intercensal, con la que se analiza el crecimiento demográfico en este capítulo. La fórmula, de tipo lineal o aritmética, anualiza la variación intercensal relativa y se expresa como  $(\text{Población final} - \text{Población inicial}) \div \text{Población inicial} \div \text{Período intercensal} \times 100$ .

En este nuevo protagonismo del oeste metropolitano se observan diferentes procesos. Mientras los procesos de urbanización y suburbanización impactan diferencialmente según el tamaño demográfico en los distritos urbanos —como es el caso de Esperanza, San Jerónimo Norte y Franck—, los distritos rurales observan diferentes situaciones frente al proceso de contraurbanización. En este último grupo, mientras algunos distritos mantienen tendencias de crecimiento poblacional en el período intercensal analizado, otros se enfrentan a tendencias históricas de disminución poblacional. En este contexto, el impacto demográfico de los procesos de contraurbanización no logra revertir la tendencia a la pérdida poblacional en todos los casos (Tabla 2).

**Tabla 2.** Oeste metropolitano: población por distrito en el período 1991–2022

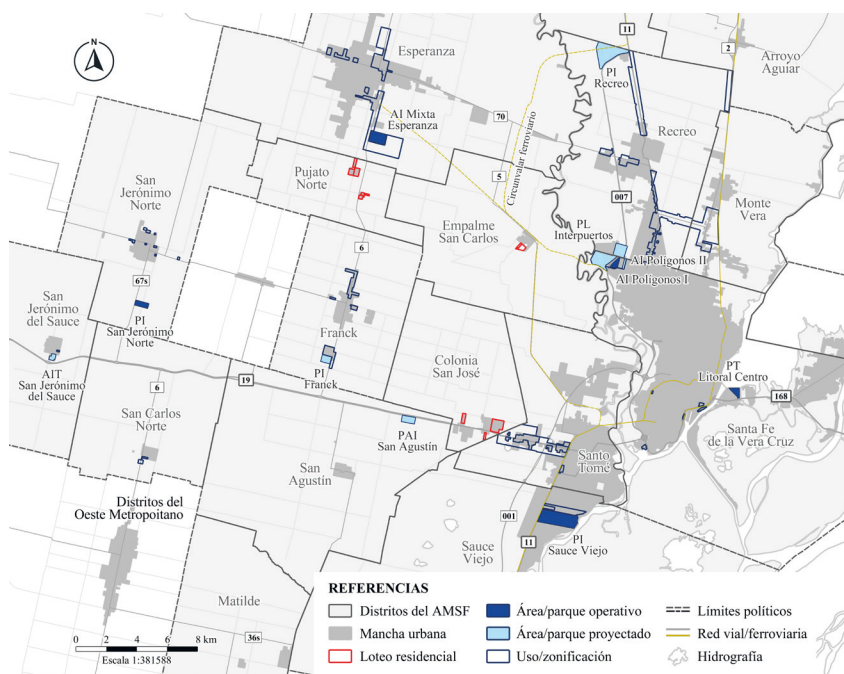
Distrito	1991	2001	2010	2022
<b>Esperanza</b>	30 898	35 885	42 082	46 753
<b>San Jerónimo Norte</b>	5515	6036	6466	7312
<b>Franck</b>	3228	4511	5505	6406
<b>San Carlos Norte</b>	951	933	1061	1288
<b>San Agustín</b>	961	921	1017	1147
<b>San Jerónimo del Sauce</b>	1053	974	947	993
<b>Matilde</b>	880	940	947	966
<b>Pujato Norte</b>	196	179	149	495
<b>Empalme San Carlos</b>	373	412	357	343
<b>Colonia San José</b>	425	400	376	279

Fuente: elaboración propia.

El caso más claro de contraurbanización se observa en Pujato Norte. La comuna ha experimentado un proceso de valorización de los usos residenciales que significó el surgimiento de dos sectores con amanzanamiento regular (Figura 3) y el quiebre con su tendencia a la disminución poblacional. De esta manera, como se observó en el capítulo 6, surgen barrios abiertos a ambos lados de la RP 6, con loteos aún vigentes,<sup>5</sup> producto de la construcción de viviendas por parte de beneficiarios de cré-

5 Al oeste de la RP 6 se encuentran los barrios Aires de Campo I y II y el loteo Cristo Obrero, y al este los barrios Amanecer y Abel Weimer y el loteo Altos de Pujato. Más información en: <https://www.comunapujatonorte.com.ar/historia.php>

ditos PROCREAR. Ambos sectores se presentan como la expresión física del proceso de contraurbanización ya que el aumento de su población se relaciona con migraciones al interior del AMSF, aunque la movilización de población, operadores inmobiliarios y profesionales de Esperanza toma mayor relevancia por su proximidad. Estos usos residenciales, sin embargo, se encuentran en un contexto productivo agrícola que contrasta con la relevancia industrial de Esperanza y Franck en el corredor de la RP 6.



**Figura 3.** Oeste metropolitano: usos residenciales e industriales, según presencia de loteos públicos/privados e infraestructura industrial operativa/proyectada (2024)

Nota: la tipología de áreas y parques industriales responde a los nombres otorgados desde lo local e incluye parque industrial (PI), parque tecnológico (PT), parque logístico (PL), parque agroindustrial (PAI), área industrial (AI) y área industrial y tecnológica (AIT). Los usos y zonificaciones industriales cartografiados son aquellos reconocidos por la normativa y/o la planificación estratégica local.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Seval (2024).

Empalme San Carlos y Colonia San José son dos comunas rurales donde la contraurbanización no es respaldada por el censo de 2022, el cual da cuenta de la continuidad de la tendencia a la disminución poblacional. Sin embargo, en su expansión física —aunque espacialmente limitada y de baja densidad— se advierte un creciente interés residencial. Empalme San Carlos, por un lado, revive su otrora relevancia ferroviaria con las obras del circunvalar ferroviario del PI Belgrano Cargas, ya que su expansión física es protagonizada por la instalación del obrador del circunvalar. La falta de una expansión física considerable responde a que los loteos residenciales privados al sur de la localidad aún no fueron edificados<sup>6</sup> (Figura 3). Colonia San José, por otro lado, se caracteriza por la concentración de infraestructura energética y de servicios, instituciones educativas, clubes deportivos e instalaciones agroindustriales. En este contexto, el antiguo caserío rural se expandió producto de un loteo impulsado por el Estado local<sup>7</sup>, una expansión que avizora una continuidad en el tiempo motorizada por loteos privados<sup>8</sup> al este de la comuna y la reciente instalación de industrias que refuerzan un eje de crecimiento urbano–industrial<sup>9</sup> en torno a la RN 19 (Figura 3).

El encuentro entre los ejes de crecimiento urbano–industrial de la RN 19 y la RP 6 da cuenta de un incipiente CEU en el que la industria tiene un rol central. Este perfil productivo, clave para la incorporación del oeste metropolitano en la microrregión Centro–Oeste, combina industrias preexistentes insertas en la trama urbana consolidada y recientes estrategias de ordenamiento de los usos industriales locales con perspectiva

---

6 Al sur de la localidad se ofrece el loteo residencial Los Leones. Más información en sus redes sociales: <https://www.instagram.com/loteolosleones/>

7 Las tres etapas del loteo comunal fueron destinadas a público en general, a personas que —por filiación, trabajo o vecindad— tuvieran relación con Colonia San José y a quienes accedieron a la compra del terreno y la construcción de la vivienda a través de los créditos PROCREAR. El loteo comunal aun ofrece lotes disponibles mediante la modalidad de concurso público de precios. Más información en: <https://coloniasanjose.gob.ar/Loteos/15>

8 Al este de la localidad se ofrecen los loteos residenciales Estancia San José y Fincas San José. Más información en: <https://estanciasanjose.com.ar/> y <https://www.aplinmobiliaria.com/propiedades/RUTA-19-KM-71693518436548>

9 El eje urbano–industrial inicia en la zonificación del municipio de Santo Tomé reservada a usos industriales con una importante radicación industrial en el período analizado (Seval, 2024).

metropolitana. En este sentido, la emergencia de nuevas áreas y parques industriales en el oeste metropolitano —operativos y proyectados— encuentra un vínculo temporal y espacial con la concreción de los megaproyectos de la IIRSA-COSIPLAN y responde a objetivos de ordenamiento de usos industriales propios y de relocalización de las industrias radicadas en el municipio de Santa Fe con uso no conforme (Seval, 2024).

De hecho, esta nueva etapa en la que las áreas y parques industriales ganan relevancia en el paisaje metropolitano inicia recientemente en el municipio de Santa Fe, dando cuenta de una problemática de los usos industriales que impacta en su área metropolitana. En el año 2010 surge Los Polígonos 1 —el área industrial oficial de desarrollo y descongestión de Santa Fe—, al que luego se suman Los Polígonos 11 y el Parque Logístico Interpuertos en su entorno inmediato. Sin embargo, estas iniciativas de ordenamiento industrial se reproducen en el oeste metropolitano con el área industrial mixta de Esperanza, el área industrial oficial de promoción de San Jerónimo Norte y proyectos como el parque agroindustrial de San Agustín, el área industrial y tecnológica de San Jerónimo del Sauce y el parque industrial de Franck, los que refuerzan la creciente valorización del CEU de la RN 19 y la RP 6 como polo de atracción para las industrias metropolitanas. En el municipio de Santo Tomé, si bien no se constituyó un parque industrial, se impulsaron dos zonificaciones destinadas a la radicación industrial en torno a la RN 19.

Las áreas industriales operativas en el oeste metropolitano inician la radicación industrial a partir de la jerarquización de las rutas transversales consecuente de las obras en la RP 19. El área industrial mixta de Esperanza surge en 2012 y el área industrial oficial de promoción de San Jerónimo Norte surge en el 2014. La incorporación de ambos casos en el Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI) —en 2017 y 2020, respectivamente— significó el acceso a financiamiento nacional y provincial destinado a la infraestructura y a pymes allí radicadas. En ambos casos se priorizó su localización al sur de cada localidad a la vera de rutas transversales —RP 6 y 67s, respectivamente— que los conectan con la RN 19. Esta localización fue incluida en los planes estratégicos, el Plan Urbano Esperanza Sustentable —y el nuevo código urbano de Esperanza que este impulsó— y el Plan Estratégico Territorial San Jerónimo Norte —elaborado en el marco del PFIPT, siguiendo los objetivos de desarrollo sustentable de la Organización de las Naciones Unidas y financiado por FONPLATA— (Seval, 2024).

El proyecto de parque agroindustrial de San Agustín, el parque industrial de Franck y el área industrial y tecnológica de San Jerónimo del Sauce responden a la misma lógica que valoriza el perfil industrial del corredor de la RN 19. El proyecto de San Agustín corresponde a una iniciativa privada con apoyo de la comuna que afecta terrenos al norte de la localidad sobre la RN 19. El proyecto de Franck, aún incipiente, se vincula al interés de la comuna por ordenar sus usos industriales afectando terrenos al sur de la localidad sobre la RP 6 y próximo a la RN 19. Ambos casos se presentan en comunas sin planes estratégicos, a diferencia del proyecto de San Jerónimo del Sauce que identifica en su plan estratégico territorial la necesidad de un programa de desarrollo industrial para mejorar las condiciones de las pymes locales. Sin embargo, el proyecto del área industrial y tecnológica se consolida posteriormente, como una iniciativa pública al sur de la localidad sobre la RN 19, ya que —al igual que en San Carlos Norte— la comuna no utilizó el plan estratégico para planificar una estrategia de radicación industrial, pese a aplicar el mismo instrumento de política pública que San Jerónimo Norte (Seval, 2024).

En pocas palabras, la perspectiva metropolitana es clara en la emergencia de nuevas áreas y parques industriales del oeste metropolitano, tanto operativos como proyectados. Los objetivos vinculados al ordenamiento de usos industriales propios y a la relocalización de las industrias del AMSF, particularmente aquellas radicadas en el municipio de Santa Fe con uso no conforme, responden al peso del entramado productivo pyme local. En este sentido, mientras las estrategias de Esperanza y Franck priorizan el ordenamiento de los usos industriales propios, San Jerónimo Norte combina los usos industriales propios con estrategias de relocalización industrial y San Agustín y San Jerónimo del Sauce se presentan como polos de atracción para la radicación de industrias metropolitanas, particularmente aquellas radicadas en el municipio de Santa Fe con uso no conforme. En este sentido, se advierte una fuerte valorización del corredor de la RN 19 como polo de atracción para las industrias y población del AMSF, formando un incipiente CEU que se extiende por la RP 6 y combina usos industriales y residenciales.

## Comentarios finales

Los procesos de contraurbanización y de relocalización industrial descritos, en los que se aprecia una ruptura de la contigüidad espacial del fenómeno urbano en el oeste metropolitano, dan cuenta de las primeras formas que adquiere la metamorfosis metropolitana en el AMSF en el período analizado. Estos cambios en su morfología y apariencia son acompañados de una nueva organización y funcionamiento (De Mattos, 2010) en la que operan, desde la dimensión institucional, una red actoral multiescalar amplia acompañada del armado de un dispositivo institucional para la gestión metropolitana. Las acciones impulsadas desde la dimensión institucional promueven iniciativas destinadas a modificar u ordenar los usos del suelo, en algunos casos mediadas por planes estratégicos locales, de las que emergen nuevas zonificaciones, áreas y parques industriales y nuevos loteos residenciales públicos y privados, favorecidos por la infraestructura de transporte que facilitó los vínculos este-oeste en el AMSF.

En este sentido, de la dimensión institucional emerge una agenda de investigación sobre la diferencial inserción institucional de los actores en la toma de decisiones. En este capítulo no se profundizó sobre el tema, pero el tipo de acciones impulsadas en el oeste metropolitano advierte sobre nuevos usos industriales y el impulso a infraestructura pensada desde otras escalas, por lo que darían cuenta de asimetrías de poder frente a la que ciertos actores pierden control sobre su propia reproducción material al no insertarse en las lógicas que estas iniciativas promueven.

Esta problemática se observa en las lógicas emergentes de la dimensión espacial. La influencia de la nueva organización y funcionamiento del AMSF en los cambios de la morfología y apariencia (De Mattos, 2010) del oeste metropolitano se expresan en procesos e iniciativas conflictivas entre sí. El oeste metropolitano es demandado por las industrias y las familias del AMSF que, si bien se territorializan a partir de la ruptura de la contigüidad espacial del fenómeno urbano, tienden a localizarse en torno a la infraestructura de transporte. En este sentido, se avizora la incipiente formación de un nuevo CEU vinculado a futuros procesos de coalescencia en el oeste metropolitano, de particular relevancia en torno a la RN 19 y la RP 6 por su perfil industrial.

La agenda de investigación incorpora desde la dimensión espacial la convivencia de procesos de dispersión y concentración en la ruptura de la contigüidad espacial y las problemáticas derivadas de futuros procesos de coalescencia. La expansión urbana en el oeste metropolitano presenta usos del suelo conflictivos —sobre todo aquellos localizados en sus límites distritales— que advierten de problemáticas socioeconómicas y ambientales de difícil resolución frente a las diferentes capacidades de los Estados locales. A modo de ejemplo, la expansión física de Colonia San José destinada a usos residenciales tiene un sentido cardinal que avizora un futuro proceso de coalescencia con la expansión urbana de Santo Tomé destinada a usos industriales.

Ambas dimensiones, finalmente, se relacionan con una metamorfosis metropolitana contextualizada en la inserción del AMSF en el extremo norte de la megarregión Rioplatense. En este sentido, las iniciativas impulsadas por la dimensión institucional encuentran sus principales argumentos en su presentación como instrumentos clave para el desarrollo metropolitano, tanto en referencia a sus vínculos internos como en su inserción en vínculos externos. De hecho, la expansión metropolitana hacia el oeste radica en su perfil productivo asociado a pymes sectorialmente especializadas en ramas industriales metalmecánicas, madereras y alimenticias.

En este sentido, de la inserción externa del AMSF emerge una agenda de investigación en torno a la real inserción de la industria del oeste metropolitano en los flujos impulsados por la infraestructura megarregional. Es decir, si bien existe un vínculo temporal y espacial entre la infraestructura de transporte y las áreas y parques industriales que emergen en el oeste metropolitano, es necesario profundizar en la inserción externa de las industrias que impulsan la formación del incipiente CEU en torno a la RN 19 y la RP 6. En este sentido, el foco de atención estaría puesto en ponderar si las iniciativas impulsadas por la dimensión institucional se posicionan como reales instrumentos de desarrollo o solo refuerzan las asimetrías de poder preexistentes.

En conclusión, el abordaje de la metamorfosis metropolitana en la expansión del AMSF hacia el oeste demuestra la relevancia de considerar la ruptura de la contigüidad espacial en los debates urbanos. En este sentido, no se trata de descartar los criterios físicos y de contigüidad espacial del fenómeno urbano, ni los estudios antecedentes que asocian

la formación del AMSF con el AGSF. De hecho, la formación de los CEU es clave para entender el sentido de los cambios en la organización, funcionamiento, morfología y apariencia del AMSF definida por el ECAM. En este contexto el oeste metropolitano adquiere un lugar central a partir de su perfil industrial en la metamorfosis metropolitana y en su inserción en el contexto de formación de la megarregión Rioplatense.

Advertir la irrupción de la ruptura de la contigüidad espacial del fenómeno urbano permite resignificar al fenómeno metropolitano y el impacto de las lógicas del capitalismo global. En este sentido, la agenda de investigación propuesta permite reconocer problemáticas específicas para dar continuidad al abordaje del oeste metropolitano y advertir el alcance de las iniciativas impulsadas por la red actoral multiescalar y el dispositivo institucional en relación con el impulso de una real estrategia de desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- Cardoso, Mercedes (2011).** Contraurbanización en el Área Metropolitana de Santa Fe, Argentina. *Contribuciones Científicas G/EA*, 23, 37–50.  
<https://gaea.org.ar/4.GAEA23-Cardoso.pdf>
- Cardoso, Mercedes (2013).** Contraurbanización: ¿tendencia irreversible o la fase de un ciclo? La situación en América Latina. *Geografia em questão*, 6(2), 108–134.  
<https://e-revista.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/4896/0>
- Cardoso, Mercedes (2019).** Aproximación a las territorialidades múltiples en espacios rururbanos. Indagaciones sobre horticultores en Santa Fe, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(2), 81–88. <https://www.redalyc.org/journal/748/74859406009/html/>
- Ciccolella, Pablo y Lencioni, Sandra (2018).** La megarregión como forma espacial emergente del capitalismo global. Los casos Rioplatense y Río de Janeiro–São Paulo. En Zusman, Perla y Lencioni, Sandra (Orgs.). *Processos territoriais contemporâneos. Argentina e Brasil: ideias em circulação* (pp. 17–36). Consequência.
- Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Iliana (2021).** Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión urbana en el sudeste bonaerense (2000–2020). *Punto Sur*, 4, 47–71. <https://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/RPS/article/view/10402/9101>
- 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.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- ECAM (2016).** *Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe. Estatuto*. ECAM.  
<https://ecamsantafe.gob.ar/3/descarga>
- ECAM (2019).** *Memoria institucional 2017–2019*. ECAM.  
<https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/cuerpos-del-derecho/ecam-ffffffffffff/62870217>

- Geddes, Patrick (1960).** *Ciudades en evolución*. Ediciones Infinito (primera edición en inglés en 1915).
- Gómez, Néstor Javier (2015).** El mapa social de Santa Fe. *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*, 7(7-I), 153–165.  
[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/69751/CONICET\\_Digital\\_Nro.c11ab92b-7986-4a2f-a4ba-f511539bd8b2\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/69751/CONICET_Digital_Nro.c11ab92b-7986-4a2f-a4ba-f511539bd8b2_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Lencioni, Sandra (2020).** Concepções da metamorfose metropolitana. En Bógus, Lucia; Pasternak, Suzana y Felipe Aires Magalhães, Luíz (Orgs.). *Metropolização, governança e direito à cidade. Dinâmicas, escalas e estratégias* (pp. 31–50). EDUC PIPEq.
- Nardelli, Mariana y Szupiany, Estefanía (2017).** Límites y fragmentos en los territorios de la expansión: la suburbanización entre las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 22(22), 111–131.  
<https://doi.org/10.30972/crn.22222046>
- Pahl, Ray (1966).** The rural/urban continuum. *Sociología Ruralis*, 6, 299–329.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9523.1966.tb00537.x>
- Rausch, Gisela (2011).** La ciudad y el depósito material de sus deseos: Santa Fe (Argentina) y las imágenes de su periferia. *Revista de Estudios Sociales*, 40, 89–100.  
<https://doi.org/10.7440/res40.2011.09>
- Rausch, Gisela; Martínez, Irene y Nardelli, Mariana (2019).** Concentración/dispersión en Santa Fe, Argentina: problemáticas e interrogantes sobre los procesos urbanos contemporáneos en una ciudad media de América Latina. *Cuadernos de Geografía*, 28(1), 66–88. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n1.68757>
- 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), e0025.  
<https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0025>
- Seval, Martín (2024).** Industria y expansión urbana: aproximación multiescalar–contextual al proceso de metropolización de Santa Fe, Argentina (2003–2023). *Revista Geografía Digital*, 21(41), 3–24. <https://doi.org/10.30972/geo.21416982>
- Soijet, Mirta; Santiago, Jaquelina y García, Victoria (2018).** Gran Santa Fe (Argentina): metrópoli de segundo orden. Problemáticas y dinámicas recurrentes. *Limaq*, 4(4), 81–100.  
<https://doi.org/10.26439/limaq2018.n004.2639>
- Soja, Edward (2008).** *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de Sueños.
- Szupiany, Estefanía (2018).** Territorialidades latentes. Auto Unión DKW y Fiat en la construcción del corredor Santa Fe–Santo Tomé–Sauce Viejo. *Revista Transporte y Territorio*, (18), 310–327. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6564396>
- Szupiany, Estefanía (2021a).** Territorios de expansión y espacio urbano: el caso de los corredores litorales del Gran Santa Fe (1980–2018). *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 31(1), 237–256. <https://www.redalyc.org/journal/748/74865119017/74865119017.pdf>
- Szupiany, Estefanía (2021b).** La conformación de Corredores de Expansión Urbana: el caso de una ciudad media de América Latina. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 53(208), 437–462. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.09>

**Szupiany, Estefanía y Seval, Martín (2023).** El proceso de metropolización de la ciudad de Santa Fe. Desafíos y perspectivas para su desarrollo. En Hugo Ramos (Coord.), *Historias de Santa Fe, desde la autonomía a la actualidad. Tomo 3. Problemáticas actuales de Santa Fe. (Re) definiendo el futuro de la Ciudad* (pp. 77–97). Ediciones UNL.

<https://hdl.handle.net/11185/7288>

**Trucco, Ignacio y Roitbarg, Hernán (2023).** Estructura y proyección económica de la ciudad de Santa Fe. Una aproximación regional y sectorial. En Hugo Ramos (Coord.), *Historias de Santa Fe, desde la autonomía a la actualidad. Tomo 3. Problemáticas actuales de Santa Fe. (Re) definiendo el futuro de la Ciudad* (pp. 99–129). Ediciones UNL.

<https://hdl.handle.net/11185/7288>

**Vapñarsky, César (1998).** *El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico–metodológicos*. INDEC.

<https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/1c1991d4.pdf>

**Vinuesa Angulo, Julio (1975).** Sobre el concepto de área metropolitana. *Estudios geográficos*, 36(140), 1143–1156. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/668499>



## Conclusiones

### Actores, escalas, problemáticas y lógicas de territorialización en la construcción social del territorio del Área Metropolitana de Santa Fe

MARTÍN SEVAL

Las páginas precedentes dieron cuenta de algunas de las numerosas aristas que intervienen en la construcción social del territorio del AMSF. Estas permitieron identificar los actores intervinientes, las lógicas escalares en las que se insertan y las problemáticas que perduran en el caso estudiado producto de tensiones no resueltas que merecen ser visibilizadas para poder ser abordadas desde la política pública. En este sentido, la hoja de ruta planteada en la organización del libro dio lugar, en un primer momento, a identificar la dinámica escalar en la que se inserta la construcción social de este territorio metropolitano y, en un segundo momento, a reconocer su vínculo con las tensiones que operan en el mismo.

La construcción social del territorio metropolitano implica algo más que la mera construcción de la expresión física de lo urbano, en cuanto infraestructura material de la vida urbana, ya que interactúa con procesos socioculturales y político-institucionales con una larga trayectoria basada en las experiencias locales en las que se pretende introducir una perspectiva metropolitana. En este punto, se abre una paradoja, una dualidad que habilita a preguntarse para qué y para quiénes se plantea esta construcción metropolitana. Entre las metas que orientan al fortalecimiento institucional del AMSF, por un lado, se advierten las intenciones vinculadas a la inserción externa de sus actividades económicas a escala regional, provincial, nacional e internacional, asociadas a dinámicas y estrategias globales y a la concreción de obras de infraestructura de transporte y equipamientos metropolitanos clave. De forma simultánea, por otro lado, se incluyen aspiraciones que pretenden reforzar su cohesión interna y la calidad de

vida de sus habitantes, es decir, aquellas que apuntan a dotar de equipamientos metropolitanos ligados a la cohesión sociocultural de los modos de vida locales, actividades económicas alternativas y la complejidad ambiental del caso estudiado. Ambos objetivos, en la práctica, pueden observar una serie de contradicciones, las que pretendieron visibilizarse en el presente libro a partir del reconocimiento de las lógicas de territorialización de diferentes grupos sociales que hacen a la construcción social cotidiana del territorio en el AMSF.

### **El juego de las escalas en la construcción del territorio metropolitano**

La primera parte del libro abordó el debate metropolitano a partir del rol de la escala nacional en la difusión de estrategias globales de intervención territorial, lo que repercutió en un reacomodamiento de las escalas subnacionales a intereses, en buena medida, exógenos. Entre los actores supranacionales se destaca una serie de organismos que operan en el territorio metropolitano con una agenda que busca facilitar el desplazamiento de los flujos globales y que termina privilegiando ciertos espacios capaces de vehiculizar una lógica local-global. Aunque esta agenda es presentada desde las escalas subnacionales como una oportunidad para articular estrategias propias, lo cierto es que estas terminan subyugadas a los intereses globales que afectan a las dinámicas preexistentes. En este sentido, el debate contextualizó la relevancia que toman ciertos corredores vinculados a obras de infraestructura de transporte de alcance continental y la reciente irrupción de la cuestión metropolitana en la agenda pública. En el caso del AMSF, por una parte, a los característicos flujos de transporte metropolitano en sentido norte-sur se suman los flujos en sentido este-oeste que conectan los puertos del Atlántico con los del Pacífico y, por otra parte, a la trayectoria de los Estados locales se suma un dispositivo institucional metropolitano que logra constituirse porque responde a criterios de elegibilidad para el ingreso de financiamiento externo que limitan la posibilidad de constituir otras AM de menor tamaño en la provincia.

Un primer elemento a tener en cuenta al momento de explicar las intervenciones que tienen lugar en el AMSF se relaciona con su inserción en un proceso de reordenamiento territorial asociado a un nuevo ciclo

de reprimarización e hiperespecialización productiva. En este sentido, en el libro se advierte la forma en que la infraestructura de transporte metropolitano se vincula con el desarrollo de sistemas técnicos que pretenden garantizar la circulación de bienes primarios en redes que conectan los principales puertos de la región. Las mega infraestructuras que atraviesan el AMSF integran determinadas dinámicas de producción y construyen articulados políticos, pero fragmentan otros, transformando los territorios e imponiendo una división territorial del trabajo particular. La relevancia del AMSF radica en que se encuentra en un punto de encrucijada entre dos ejes de integración y desarrollo de la IIRSA-COSIPLAN que afectan su ordenamiento territorial: el Eje Hidrovía Paraguay-Paraná y el Eje Mercosur-Chile.

La concreción del Corredor Bioceánico Central Porto Alegre-Coquimbo da cuenta de la manera en que en el AMSF se materializan los proyectos de las grandes obras de infraestructuras. La producción de parte de este territorio metropolitano estuvo condicionada por mecanismos de planificación y gestión de infraestructuras supranacionales, lo que otorgó mayor fuerza y presencia en el diseño de las políticas públicas subnacionales a los actores transnacionalizados y perjudicó a los habitantes de los barrios frente a los intentos de erradicarlos de los terrenos involucrados en las trazas seleccionadas para esta infraestructura de transporte —de particular relevancia en el territorio isleño y costero santafesino vinculado a la traza del puente entre Santa Fe y Paraná—. En este sentido, las transformaciones socioespaciales que este reordenamiento local generó para impulsar estos corredores entran en conflicto con las formas de organización socioespacial de las comunidades de los territorios sobre las que se proyectan las infraestructuras de transporte.

Un segundo elemento advierte sobre la forma en que los cambios geopolíticos globales y regionales influyen en el reordenamiento de las escalas subnacionales, las que proyectan y habilitan legalmente ajustes en las reglamentaciones urbanas y en las estructuras del Estado para favorecer este tipo de infraestructura. En el libro se analizaron los debates sobre las trazas del proyecto del puente entre Santa Fe y Paraná y se advirtió sobre un proceso de cambios en la organización estatal subnacional que acompañaron y viabilizaron la discusión, habilitando cambios de la reglamentación sobre el uso del suelo y de los planes estratégicos. En este contexto, se crearon el Programa de Resiliencia, el Ministerio de Infraestructura y Transporte y el ECAM.

La creación del ECAM responde a un contexto en el que las AM, espacios privilegiados para la reproducción del capitalismo global, han sido objeto del interés estatal nacional y provincial por difundir instrumentos de financiamiento de organismos supranacionales para su planificación y gestión. Sin embargo, las estrategias de desarrollo *bottom-up* que promueven, en la mayoría de los casos, requieren de impulsos externos que insten a los actores subnacionales a generar estos procesos desde abajo. En el caso del AMSF, el rol del Estado provincial fue clave para la conformación de su dispositivo institucional metropolitano. Si bien la ley 13532 le delegó al municipio de Santa Fe las facultades para constituir su AM, el Estado provincial aplicó un dispositivo institucional específico, se reservó un lugar en el mismo, estableció su estrategia de financiamiento y, fundamentalmente, facilitó su ingreso al programa DAMI y al financiamiento del BID difundido por el Estado nacional. En este sentido, se institucionalizó un AM en la que los actores estatales son protagonistas y habilitan la participación de una amplia red actoral en los programas que su ente impulsa, aunque sus acciones se ven limitadas al financiamiento y los intereses de los actores transnacionales. Pese a ello, a contramano de lo que la literatura internacional señala, las incorporaciones realizadas desde su creación dan cuenta del interés de los Estados locales por participar del ECAM. La amplitud y heterogeneidad de los Estados locales que integran este dispositivo institucional se posiciona como uno de sus principales desafíos, ya que son aspectos que dejan huella en las dificultades que el AMSF manifiesta en su reciente proceso de institucionalización para resolver cuestiones metropolitanas.

### **Las problemáticas que subsisten en la construcción del territorio metropolitano**

La segunda parte del libro abordó el debate metropolitano a partir de algunas de las principales problemáticas que aún persisten en el AMSF. Desde esta perspectiva, la red actoral que se evidenció en la primera parte, protagonizada fundamentalmente por las diferentes escalas del Estado y su permeabilidad a una agenda global, se amplió considerablemente, habilitando a reconocer una trama de actores que subyace a la misma. Esta trama está constituida por actores con diferente margen de acción para gestionar los desafíos propios de su territorialización, ya que incluye a vecinos que

residen en áreas urbanas de borde, comunidades indígenas, desarrolladores inmobiliarios y actores empresariales del sector industrial. Las diferencias entre estos actores, en cuanto a su margen de acción, termina dando lugar a estrategias de reproducción contradictorias y conflictivas entre sí, lo que da cuenta de las dificultades para resolver el otro extremo de la paradoja, es decir, aquellos objetivos que apuntan a que el AMSF refuerce la cohesión interna y mejore la calidad de vida de sus habitantes.

Entre las problemáticas que se identificaron en el libro destaca el déficit habitacional en el AMSF, particularmente en su cabecera metropolitana: el municipio de Santa Fe. En un extremo de esta problemática se sitúan los grupos sociales que no encuentran forma material de resolverla y se enfrentan a una ciudad construida en base a un patrón centro-periferia, cuya brecha entre el oeste y noroeste con el resto del área del municipio se acentúa año a año. En el caso del barrio Santo Domingo —un barrio cercado por una obra de infraestructura de transporte impulsada en el marco de la IIRSA-COSIPLAN—, las intervenciones realizadas por el Movimiento Los Sin Techo y el Programa Provincial de Erradicación de Ranchos tuvieron un relativo éxito en lo referente a la construcción de viviendas. Sin embargo, las soluciones habitacionales impulsadas carecieron de una estrategia integral en el barrio, lo que no ha resuelto la acumulación de desventajas para la población y su reproducción material y simbólica que lleva décadas de historia.

En este contexto, se hace imprescindible diseñar e implementar políticas públicas integrales que recuperen los sentires, las vivencias y los quehaceres cotidianos de los vecinos del barrio. Esta arista de la problemática toma una particular relevancia al advertir la presencia indígena en espacios urbanos y periurbanos del AMSF, un grupo social que configura su territorialidad en los espacios de bordes y se enfrenta a la invisibilización por gran parte de la política pública —de hecho, el ECAM no menciona la cuestión indígena en sus programas—. La presencia indígena en la comunidad qom Las Lomas de Santa Fe y en la comunidad mocoví Com Caia de Recreo da cuenta de una problemática que desborda los límites municipales y de prácticas de negociación desplegadas por ambas comunidades donde se tensiona y construye la identidad étnica.

En el otro extremo del déficit habitacional se encuentran los grupos sociales que tienen la capacidad económica para resolverlo migrando. Este proceso, que tempranamente ocupó terrenos vacantes en los municipios y comunas limítrofes al municipio de Santa Fe, en la actualidad

amplía su impacto en gran parte del AMSF, favorecido por la nueva infraestructura de transporte pensada, inicialmente, para los flujos de mercancías globales. En las operaciones de urbanización de suelo tipo barrio abierto analizadas en el libro emerge una triada problemática entre inversores, hogares y el Estado en sus distintos niveles. En este sentido, las empresas urbanizadoras y/o desarrolladoras urbanas dan cuenta de tensiones y contradicciones respecto al rol de los Estados locales, por la reticencia a desarrollar áreas de expansión urbana, los cambios en sus equipos técnicos y la falta de experticia de concejales y miembros de comisiones comunales. Estas tensiones y contradicciones dan lugar a estrategias especulativas que afectan la configuración de los territorios locales y del AMSF en su conjunto, lo que deja de manifiesto que en el territorio metropolitano se expresan las lógicas de quienes se orientan por ganancias económicas, quienes responden a criterios políticos y quienes no encuentran respuesta ni en el mercado ni en el Estado para resolver la demanda habitacional.

La actividad económica también presenta problemáticas particulares que, simultáneamente, entran en conflicto entre los usos residenciales anteriormente descritos. En las últimas décadas se multiplicaron las zonificaciones, áreas y parques industriales favorecidas por la infraestructura de transporte que atraviesa el AMSF. En el municipio de Santa Fe, esta problemática se asocia con la histórica valoración industrial del oeste y noroeste municipal, la que fue reforzada tras la finalización de la infraestructura de transporte vinculada a la IIRSA-COSIPLAN —el circunvalar vial 007— y la posterior instalación de un complejo industrial compuesto por un área industrial y un área logística operativas y un área industrial proyectada. Un tipo de localización industrial que refuerza el patrón centro-periferia histórico con el que se construye la ciudad y complejiza las problemáticas antes descritas en los espacios de borde.

La infraestructura de transporte de la IIRSA-COSIPLAN, sin embargo, también favoreció la instalación de zonificaciones, áreas y parques industriales en el oeste metropolitano, dando cuenta de las primeras formas que adquiere, por la ruptura de la contigüidad espacial del fenómeno urbano, la metamorfosis metropolitana en el AMSF. Esta situación abre dos aristas en la problemática de la localización industrial, vinculadas con los incipientes procesos de relocalización industrial y de contraurbanización. Por un lado, las zonificaciones, áreas y parques industriales se dividen entre las que pretenden el ordenamiento de los usos industriales propios y las que se presentan como alternativa para recibir industrias

radicadas con uso no conforme en el municipio de Santa Fe, lo que abriría una competencia al interior del AMSF por la actividad industrial. Por otro lado, la demanda de usos industriales tiende a localizarse en proximidad con los barrios abiertos que ocupan las familias que deciden radicarse en el oeste metropolitano. En ambos casos, esto ocurre porque se valora la proximidad, principalmente, a la RN 19 y la RP 6, la primera intervenida recientemente como parte del corredor biocénico Porto Alegre-Coquimbo de la IIRSA-COSIPLAN y la segunda jerarquizada, precisamente, tras las intervenciones vinculadas a este corredor. En este sentido, si bien las industrias y los hogares se territorializan a partir de la ruptura de la contigüidad espacial del fenómeno urbano, se avizora la incipiente formación de un nuevo corredor de expansión urbano-industrial vinculado a futuros procesos de coalescencia en el oeste metropolitano que merecen una particular atención por parte de la política pública.

### **Debates pendientes en la construcción social del territorio metropolitano**

Hasta aquí pueden mencionarse, en estas pocas páginas, algunos de los principales aportes de un libro que buscó presentar resultados de una investigación realizada entre 2021 y 2024. En este sentido, sin pretensión de exhaustividad, se ha expuesto en este escrito la construcción social del territorio del AMSF, reconociendo varios de los actores intervinientes, las lógicas escalares en las que se insertan y las problemáticas que perduran producto de tensiones no resueltas en el territorio metropolitano. Sin embargo, la complejidad de este tipo de territorios y los conflictos en su construcción institucional dejan temas pendientes de debate que abren una agenda de investigación a futuro. Esto, sobre todo, porque la misma dinámica del territorio metropolitano y su inserción multiescalar dan cuenta de una trayectoria en constante definición y redefinición.

La agenda de investigación mencionada se vincula con el principal aporte del libro, el visibilizar que el territorio metropolitano no solo se construye desde la institucionalidad metropolitana, sino a partir de lógicas de territorialización de diferentes actores y grupos sociales con márgenes de acción dispares para garantizar su reproducción material y simbólica. Frente al fuerte despliegue de actores supranacionales y actores de todos los niveles estatales, cuya articulación facilita el despliegue de los

flujos de mercancías globales, emerge una trama de actores y grupos sociales preexistentes con dinámicas propias en el territorio. En este punto, como fue dicho anteriormente, pueden mencionarse grupos sociales que residen en áreas urbanas de borde, comunidades indígenas, urbanizadores y desarrolladores inmobiliarios y actores empresariales del sector industrial.

Los grupos sociales que residen en áreas urbanas de borde fueron sujetos de políticas públicas que apuntaban a garantizar mejoras habitacionales, aunque estas responden a estrategias de tipo *top-down* por parte del Estado provincial. En este contexto, estos grupos terminan involucrados en intervenciones que los ponen en una posición pasiva en tanto y en cuanto no da lugar a la manifestación de preferencias y/o puntos de vista con relación a su implementación. Si toda territorialización conlleva una operación de apropiación concreta o simbólica del espacio, este caso ilustra una territorialización precaria en tanto el territorio es en buena medida dado, construido por el Estado, lo que resiente su apropiación por parte de los vecinos. En el caso de las comunidades indígenas, una población inicialmente migrante que también se territorializa de forma precaria en áreas de borde urbano, su control del espacio geográfico depende del constante reclamo a las autoridades políticas del Estado provincial por el reconocimiento de sus derechos, específicamente, su derecho a la tierra.

La situación de los actores vinculados al sector inmobiliario y al sector industrial es diferente, ya que se trata de dos tipos de actores que tomaron relevancia recientemente en función de la alta demanda por los usos del suelo residencial e industrial, respectivamente. Esta demanda se ve reflejada en nuevos productos inmobiliarios —lotes con servicios, departamentos, entre otros— y en la multiplicación de nueva infraestructura productiva —zonificaciones, áreas y parques industriales— que se multiplicaron recientemente en el AMSF. En este contexto, encuentran mayores márgenes de acción en su reproducción material y simbólica para elegir la conveniencia de sus proyectos, lo que no significa que no observen problema alguno. En el primer caso, las empresas y/o desarrolladores urbanos pueden declinar ciertos proyectos de urbanización si no garantizan el nivel de rentabilidad esperado sobre el capital invertido y, en el segundo caso, el sector industrial encuentra en la actualidad una nueva oferta de suelo industrial a partir de proyectos de infraestructura productiva que buscan facilitar el despliegue de sus actividades. Sin embargo,

pese a este mayor margen de acción, la falta de coordinación entre los mismos y de una correcta regulación estatal pueden poner en riesgo las iniciativas impulsadas, lo que termina generando problemas, simultáneamente, a la territorialización segura del resto de los actores y grupos sociales analizados.

Las futuras investigaciones sobre las redes actorales que intervienen en la construcción social del territorio metropolitano deben poner foco en visibilizar los vínculos que establece la institucionalidad metropolitana con la trama de actores y grupos sociales preexistentes a la que esta se superpone y sobre la cual se despliegan consecuencias que rompen con dinámicas propias del territorio en el que pretenden desplegar sus acciones. En este sentido, las grandes obras vinculadas a la infraestructura de transporte —es decir, la construcción de puentes, puertos y rutas, así como la renovación de tendido ferroviario— expresan disposiciones estratégicas del espacio que, a la par de reforzar una dinámica productiva de tipo extractivista, operan una reterritorialización que fragmenta los territorios previamente cristalizados y, con ellos, las condiciones de vida de los actores y las comunidades que contribuyeron a esa cristalización. En este marco, dialogan con los grupos sociales observados, indígenas, vecinos que residen en áreas urbanas de borde, incluso, vecinos con mayor capacidad de resolver sus déficits habitacionales, que observan diferentes problemáticas que merecen una atención específica por parte de la política pública.

En este contexto, queda pendiente el rol del municipio de Santa Fe en la planificación y gestión de su área metropolitana. Entendiendo que gran parte de las problemáticas del AMSF son producto del desborde de las problemáticas de su *ciudad cabecera*, es oportuno abordar qué rol pretende ocupar el Estado municipal, más allá de las diferentes gestiones que ocupen el gobierno local a futuro. Este rol, sin embargo, debe ser desplegado en conjunto con el resto de los municipios y comunas que forman parte del ECAM y con una convocatoria amplia a otros actores de la sociedad civil que construyen día a día el AMSF. En pocas palabras, la cuestión metropolitana abordada exige una mirada amplia que resuelva la paradoja de la institucionalización del AMSF, aquella que logre garantizar su inserción externa sin perder de vista mínimos trazos de organización y cohesión interna y que contribuya a perfilar un territorio en el que quienes lo habitan puedan encontrar más y mejores oportunidades de realización.



## Sobre las autoras y los autores

Anahí Acebal · Doctora en Estudios Sociales y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS–UNL). Docente ayudante de cátedra del Taller de Trabajo Final de Carrera de la Licenciatura en Ciencia Política (UNL). Investiga los conflictos socioterritoriales que surgen en torno a las megaobras de infraestructuras extractivistas y la lucha de las organizaciones vecinales y comunitarias por la realización de infraestructuras para la vida en el lugar.

Álvaro Álvarez · Doctor en Geografía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Ciencias Sociales y licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Vicedirector del Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Ciencias Humanas (UNCPBA). Investigador asistente del Conicet en el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (Conicet–UNCPBA) y docente de la Carrera de Geografía (FCH–UNCPBA). Investiga el vínculo entre la infraestructura regional y los modelos de desarrollo. Centralmente, analiza el impacto de las grandes obras de infraestructuras en la producción del territorio y los conflictos socioterritoriales emergentes. Estudia el vínculo entre la infraestructura y la espacialización del agronegocio en la Cuenca del Plata, puntualizando en el estudio de la Hidrovía Paraguay–Paraná y las articulaciones logísticas con los corredores bioceánicos.

Guido Bastiera · Licenciado en Trabajo Social (UNL). En su recorrido académico, ha estudiado las políticas habitacionales y el fenómeno de la segregación sociourbana en el cordón noroeste de la ciudad de Santa Fe.

Pilar Cabré · Diplomada en Género, Cultura y Poder (Universidad Nacional de San Martín). Licenciada en Geografía (UNL). Becaria doctoral del Conicet en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral —IHUCSO Litoral—, UNL–Conicet). Sus principales líneas de investigación se vinculan a la espacialidad del trabajo de las mujeres indígenas.

Lucas Cardozo · Magíster en Economía Social (Universidad Nacional de General Sarmiento). Licenciado en Geografía (UNL). Docente adjunto ordinario del Seminario Ambiente & Sociedad y del Seminario optativo Territorio & Economía Social y Solidaria en la Licenciatura de Trabajo Social (FCJS–UNL). Docente interino de la materia Geografía Cultural de la carrera de Geografía (Universidad Autónoma de Entre Ríos —UADER—). Dirige proyectos de extensión universitaria y codirige proyectos de investigación en la UNL. Miembro de la carrera del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (INES, UNER–Conicet). Sus líneas de investigación se vinculan con la economía popular, social y solidaria, las políticas públicas, las áreas periurbanas y los territorios indígenas.

Martín Carné · Politólogo. Docente de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC–UNL) y de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas (UNL). Investigador adjunto del Conicet en el IHUCSO Litoral (UNL–Conicet, grupo de investigación Estado, Espacio y Desarrollo). Estudia políticas e instrumentos de producción y gestión de suelo urbano y de acceso a la vivienda, con referencia al AMSF.

Carina Davies · Doctora en Geografía y diplomada en Estudios Superiores por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora de Geografía por la UNL. Se desempeña como docente de grado en la cátedra de Geografía Económica de las carreras de Profesorado y Licenciatura en Geografía (FHUC–UNL). Coordinadora académica y docente de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas (UNL). Como investigadora de dicha institución, y en el marco del Grupo de Investigación Estado, Espacio y Desarrollo del IHUCSO Litoral (UNL–Conicet), se interesa por los procesos y las estrategias de desarrollo territorial regional.

Martín Seval · Licenciado en Geografía (UNL) y doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires —UBA—). Desempeña funciones docentes en carreras de grado y posgrado, como docente investigador de la UNL y la UADER. Integrante del Grupo de Estudios sobre Estado, Espacio y Desarrollo del IHUCSO–Litoral (UNL–Conicet) y del Consejo Editorial de revista Local (UNL). Sus investigaciones vinculan estudios metropolitanos, construcción regional y estrategias de desarrollo.

*Construcción del territorio del Área Metropolitana Santa Fe. Política, conflictos y dinámicas multiescalares* aborda cuestiones problemáticas (la proyección de grandes obras de infraestructura vial, la localización de parques industriales, la producción de suelo urbano que atienda las demandas residenciales de los hogares, entre otras) propias de una dinámica metropolitana multiescalar que se ha profundizado en los últimos años redefiniendo las características del territorio y planteando importantes desafíos para la población que lo ocupa, lo crea y lo recrea.

La obra está dirigida a funcionarios estatales, integrantes de organizaciones sociales, equipos docentes y estudiantes de carreras de grado y posgrado, quienes encontrarán elementos que específicamente contribuyan a su labor.