

# 02

## **Ciudades intermedias. Alcances de la denominación**

Santa Fe-Paraná ¿En el inicio de la consolidación metropolitana?



El caso Santa Fe–Paraná tiene como característica relevante la doble centralidad de dos ciudades intermedias que conforman un sistema susceptible de denominarse «metropolitano» a partir de la presencia de las cabeceras muy interrelacionadas, capacidad de autogestión del área para asumir emprendimientos infraestructurales de magnitud, existencia de desbordes de alta especificidad funcional y un avance en articulaciones institucionales y administrativas entre las distintas jurisdicciones. Los resultados del Censo 2010 muestran que la región ha sobrepasado el millón de habitantes. Esta situación amerita una profundización de la mirada, para comprender su estado en el momento en que se concreta tal «salto» cuantitativo. Se puede hablar de la continuidad de un tránsito desde la ciudad monocéntrica hacia un modelo de organización en el que pueden definirse pautas en su proceso de reestructuración territorial que claramente involucra a las ciudades centrales, la integración de nuevas áreas a la aglomeración y la consolidación de algunos subcentros metropolitanos con capacidad de influencia en la estructura integral.

***Intermediate cities. Meaning of the noun.***

***Santa Fe-Paraná At the beginning of its metropolitan consolidation?***

*The relevant characteristic of the case Santa Fe–Paraná is its double centrality with two intermediate cities, forming an urban system that could be called as «Metropolitan» thanks to the presence of the highly interrelated headers, its self-management capacity to undertake infrastructure facilities of big magnitude, urban overflows of high functional specificity and a sort of progressive institutional and administrative joints between corresponding jurisdictions. 2010 Census results show that the region has surpassed one million inhabitants. This situation is asking for a deeper insight, to understand their status at the time that such quantitative «leap» occurs. We may speak of the continuity of a transition from the monocentric city towards an organizational model in which can be defined patterns in its process of territorial restructuring that clearly involves both central cities; the integration of new areas to agglomeration and the consolidation of some metropolitan sub-centers with capacity to influence the integral structure.*



**Autores**

**Dra. Arq. Mirta Soijet**

**Mg. Arq. Miguel Rodríguez**

**Mg. Arq. Graciela Mantovani**

**Mg. Arq. Raúl Tonini**

**Arq. María Celeste Peralta Flores**

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

**Palabras claves**

Integración

Metropolitano

Población

Reestructuración

Territorio

**Key words**

Integration

Metropolitan

Population

Restructuring

Territory

---

**Artículo recibido | *Artigo recebido:***

10 / 06 / 2016

**Artículo aceptado | *Artigo aceito:***

29 / 11 / 2016

---

**Email:** mirsoi@hotmail.com

## PRESENTACIÓN

Los avances presentados en esta propuesta corresponden al Programa «Taller de Estudios Metropolitanos» que está siendo desarrollado en el marco de la Convocatoria 2011, CAID, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Se trata de una nueva instancia de avance y actualización de antecedentes producidos en el ámbito de la Oficina de Estudios Urbanos donde se localiza el «Observatorio del Área Metropolitana Santa Fe–Paraná» (<http://www.metrociudades.com.ar>).

Se intenta a través de este Reporte de Caso dar cuenta de la vocación del Observatorio de ser un espacio en el que se encuentran disponibles información y herramientas eficientes para concretar análisis espaciales con el fin de comprender complejos y dinámicos procesos urbano–territoriales.

## INTRODUCCIÓN

Existen interesantes antecedentes de estudios (y propuestas) referidos a la organización del sistema de ciudades en Argentina que dan cuenta de la cantidad, características y distribución de las ciudades intermedias. Es posible que el marco teórico haya estado siempre perfilado a partir de los estudios de Racionero (1978) y sus referencias al rol del sistema de ciudades como difusor del desarrollo.

Cobran importancia a los fines de este trabajo las indagaciones desarrolladas por el Dr. en Geografía Juan A. Rocataggiatta (1995), que pueden ser sintetizadas en sus difundidos cartogramas que muestran el modelo histórico, el tendencial y el de futuro. Este autor destaca el papel que tienen las infraestructuras para ese desarrollo. En sus esbozos de un modelo espacial futuro expresa que «las ciudades intermedias, de mayor dinámica en las últimas décadas, serán las protagonistas de una nueva organización territorial».

En un momento diferente, en lo que se refiere a la consideración de la planificación como política de Estado, el Programa Argentina Urbana (2011)<sup>1</sup> sostiene que «en las últimas décadas, el estrato de ciudades que más creció es el que se ubica entre los 50 mil y 500 mil habitantes que, en términos generales, coincide con las ciudades intermedias» y establece, sobre la base del estudio de variables referidas a infraestructuras y servicios y actividad económica, una organización del

sistema urbano que reconoce: nodos internacionales (cantidad 1), nacionales (cantidad 4), regionales (cantidad 18 con una población promedio de 294 184 habitantes), subregionales (cantidad 82 con una población promedio de 52 651 habitantes) y microrregionales (cantidad 757 con una población promedio de 8 418 habitantes). Las categorías regionales y subregionales acumulan el 29 % de la población urbana, y si les agregamos los microrregionales se llega casi al 50 %. La otra mitad está concentrada en el nodo internacional (Buenos Aires) y los nacionales (Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán).

Los datos muestran que la mitad de la población urbana del país (en el que la población urbana ha sobrepasado el 90 % del total) vive en ciudades intermedias.

El caso Santa Fe–Paraná (una de las metrópolis regionales<sup>2</sup> aludidas) tiene como característica relevante la doble centralidad de dos ciudades intermedias que conforman un sistema susceptible de denominarse «metropolitano» a partir de la presencia de esas cabeceras con un alto nivel de interrelación —física, social, económica, productiva, etc.—, una cierta capacidad de autogestión del área para asumir emprendimientos infraestructurales de magnitud, la existencia de desbordes de alta especificidad funcional y determinado avance en articulaciones institucionales y administrativas entre las distintas jurisdicciones gubernamentales. Comprende igualmente pequeñas localidades aglomeradas que se constituyen en espacios de descentralización y desborde de usos especializados, además de vivienda permanente y finisemana: áreas industriales, aeropuerto, facultades, escuelas agrotécnicas, cementerios, servicios de hotelería, actividades recreativas y deportivas. Su territorio es un valle ocupado por urbanizaciones que incluye diversas islas y bancos de arena, con cursos y lagunas interiores. Esta particularidad: la presencia de un gran río y la materialización de una conexión lineal sobre una franja de escaso ancho y de frágil estabilidad, es en realidad la que define la duplicación mencionada ya que deja a cada localidad en una orilla diferente.

Queda definido un ámbito urbano–rural que reconoce estrecha relación entre núcleos urbanos diferentes internos a la delimitación establecida por centros terminales y con dos ciudades cabecera:

1. El Programa Argentina Urbana (PAU) se desarrolló en la Subsecretaría entre los años 2007 y 2011, como parte del PET (Plan Estratégico Territorial) y en el marco de convenios desarrollados con la Corporación Andina de Fomento, la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales.
2. Llamadas también de tercer orden o aglomerados metropolitanos del interior.

- El Gran Santa Fe (como área «ampliada» establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos —INDEC—) está conformado por Santa Fe —incluyendo áreas identificables por sus particularidades, como La Guardia y Colastiné—, por Santo Tomé y Sauce Viejo con Villa Adelina (como expansión sur), Recreo y Monte Vera (expansión norte), San José del Rincón y Arroyo Leyes, y el Paraje Los Zapallos (como expansión este).
- El Gran Paraná por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull (expansión este) y Oro Verde (como expansión sur).
- El esquema regional se completa internamente a las ciudades terminales con un anillo intermedio conformado, predominante—mente, por pequeñas localidades de base eminentemente rural.

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

Este planteo inicialmente dilemático pretende interpelar el estado actual del proceso de transformación del área de estudio tanto como el rol que la misma desempeña en los distintos sistemas de ciudades (local–global). Las particularidades del caso permitirían reconocer una *nueva categoría* de aproximación a los estudios urbanos al definirse como un área metropolitana conformada por ciudades intermedias.

Se busca fundamentar la categoría mencionada partiendo de que el concepto «metropolitano» califica al área en relación con las características de su proceso de urbanización y su dinámica («crecimiento de áreas periurbanas, extensión de los movimientos pendulares diarios alrededor de las grandes ciudades, la urbanización policéntrica, ocupación difusa sobre el suelo rural, en sus límites exteriores donde la suburbanización, la polarización social, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana aparecen como rasgos destacados de una nueva geografía y por nuevas urbanizaciones en vacíos interiores de la ciudad central producto de la reconversión de usos productivos») mientras que la condición de intermedia refiere a su posi-

cionamiento y relacionamiento en el sistema urbano (aglomerado, regional, nacional, global, etc.) tanto desde la perspectiva de su magnitud como de su capacidad para acoplarse a la red que las conecta a los flujos de circulación del capital, toma de decisiones, etc., y que en síntesis es la que sostiene las condiciones de desarrollo para el territorio.

En este contexto, la contribución central de presente trabajo es, en lo general, ampliar la visión de las ciudades intermedias para reconocer sus características (funciones, roles, etc.) en sistemas urbanos con cierto nivel de complejidad. Y, en lo particular, reconocer la dinámica del área a partir de la evolución de algunos de sus componentes estructurales a través del seguimiento evolutivo de ciertas variables territoriales y sociodemográficas utilizando mayoritariamente fuentes censales y observaciones de imágenes luego corroboradas in situ o por indagaciones particularizadas.

## MARCO TEÓRICO

Áreas metropolitanas y ciudades intermedias

La categoría «ciudades intermedias» (Llop Torne, 1999; Bellet y Llop, 2003, 2004) o «ciudades de tamaño medio» (Bolay y Rabinovich, 2004) refiere a un tipo de ciudad que, además de poseer una condición intermedia en términos cuantitativo (población/superficie), despliega roles de intermediación entre las distintas escalas territoriales en las que se producen los procesos y transformaciones contemporáneos (Pulido, 2004, 2006). Es posible entonces pensar que es allí donde se producen las demandas más exigentes y se generan aquellas respuestas más creativas e innovadoras frente las problemáticas emergentes. En efecto, las dos terceras partes de la población mundial (66%) vive en ciudades de menos de un millón de habitantes, mientras que en América Latina el crecimiento poblacional de las ciudades primadas ha decrecido en favor de las ciudades de tamaño medio (Valladares y Prates Coelho, 1995).

Asumiendo con cierta flexibilidad las variables sugeridas por Llop y Bellet para caracterizar a las ciudades intermedias, se considera posible explicar el área de estudio del presente trabajo como una constelación de centros urbanos —con cierto nivel de aglomeración en algún caso— que comparten esta condición tanto en su consideración individual como conjunta.

Los aspectos que se señalan a continuación pretenden darle justificación a la inclusión de nuestra área de estudio en la categoría de ciudades intermedias:

- El área, resultado de un incipiente proceso de metropolitanización, se expresa morfológicamente como una constelación de centros urbanos, algunos de ellos aglomerados. Sus dos ciudades mayores son cabeceras por su condición de capitales provinciales y también por ser los principales proveedores de servicios urbanos. Ninguna de las dos supera los 500 mil habitantes.
- Ninguno de los centros urbanos que componen el área puede ser considerado como autosuficiente, lo que exige una fuerte interdependencia entre ellos y con el territorio inmediato.
- La mayoría de los centros exhibe un nivel significativo de especialización relacionado con algún rol que complementa el funcionamiento del área como productora de materias y bienes y/o proveedora de servicios para el territorio circundante.
- Individual y colectivamente dependen para su desarrollo integral de las condiciones de conectividad, en algunos casos interna y en otros externa.
- El área posee cierta «identidad» —muy relacionada con la localización geográfica, su particular paisaje— que no va en desmedro de las «identidades» o roles particulares y su condición de localización en la confluencia de rutas macrorregionales este-oeste (corredores viales de Brasil a Chile) y norte-sur (Hidrografía Paraguay-Paraná).
- Reconocen un alto potencial para la innovación no solo por la tradición cultural de la propia área sino porque a partir del mismo ésta se constituye en sede de centros universitarios relevantes para el sistema nacional de educación superior.

### DINAMICAS TRADICIONALES Y RECIENTES

En un *paper* inédito (1995) y en referencia a un abordaje urbano concreto, el Arq. Adrián Caballero formula una serie de hipótesis que define como directrices para el estudio del caso. Su enunciación, sin embargo, permite comprender ciertos aspectos estructurales comunes a las ciudades de reciente formación.<sup>3</sup>

Tanto en su proceso de construcción como en su estructura física se reconocen: las instalaciones de la infraestructura económica como elementos decisivos y de alta permanencia al que se vinculan grandes instalaciones productivas; el crecimiento del área urbanizada como consecuencia de un proceso de base especulativa, la que establece un modelo de ciudad de extensión ilimitada y escasamente preconfigurado, con tendencias dispersivas; la verificación de un fenómeno de sustitución en las áreas centrales aplicado predominantemente a los tipos edilicios residenciales.

Sin embargo, dinámicas urbanas locales acontecidas en los últimos doce años, 2003–2015, han sumado a la expansión de los trazados una serie de transformaciones estructurales en estas ciudades de la Pampa húmeda y del Litoral fluvial que exponen en el estado actual la resultante espacial del acelerado crecimiento de las superficies construidas tanto como de las áreas urbanizadas al que se suman también los cambios en las lógicas de localización de equipamientos, de grandes usos parcelarios en general y de las infraestructuras de soporte. Estos procesos se han desplegado con nuevas modalidades y habilitan a pensar en la prefiguración de un escenario territorial futuro, cuyo conocimiento sea capaz de construir nuevas herramientas para la toma de decisiones. Su identificación y caracterización supone contribuir a la elaboración de posibles políticas de ordenamiento aplicables a la particular naturaleza del fenómeno metropolitano de ciudades intermedias presentado.

En una aproximación más desagregada hacia la identificación de los procesos mencionados, se revelan temas representativos que describen las transformaciones espaciales en análisis y que permitirán definir nuevas hipótesis.

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

Entre ellos, se mencionan los siguientes:

- Importantes procesos de sustitución y densificación en las áreas centrales y pericentrales.
- Nuevas áreas residenciales periféricas que, como característica de los procesos de expansión, se manifiestan en dos direcciones: la periferia residencial elegida por sus cualidades y que al construirse refuerza sus rasgos de exclusividad y las grandes operaciones unitarias de gestión pública.
- Construcción y recuperación de grandes piezas dotacionales de escala urbana y metropolitana: los nuevos equipamientos y la reconversión de espacios obsoletos para usos gestionados (industrial y logístico) tanto como para atender aumento y diversificación de demandas (salud, administración, educación, cultura, hotelería, recreación y comercio).
- Definición y ejecución de sistemas infraestructurales de movilidad imprescindibles para el intercambio, cuyas tendencias a la intermodalidad, optimización y especialización ingresan en el debate político-técnico desde la perspectiva de la integración regional y en el Mercosur.
- Concientización y abordaje de las problemáticas del riesgo como construcción humana y nuevo enfoque de la sustentabilidad.
- Revalorización del paisaje ribereño, cuestión común a ambas ciudades centrales y su hinterland que se manifiesta en fuertes tensiones de desarrollo hacia las zonas costeras y conflictos público-privados.
- Identificación y abordaje de problemáticas de alcance interjurisdiccional (tratamiento de residuos, aumento del delito y la inseguridad, entre otros).
- Surgimiento de áreas con cierta especialización funcional: cordón frutihortícola (Ángel Gallardo, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Laguna Paiva); residenciales barrios privados (zona norte de Santo Tomé, borde costero en Paraná); vivienda de gestión pública (Colonia Avellaneda); recreación y turismo (corredor de la Costa: Ruta Prov. n° 1 y Ruta Nac. n° 168); grandes equipamientos de escala metropolitana (Sauce Viejo —Parque industrial y aeropuerto—, Oro Verde —centro educativo universitario—).

### **Sustitución en las áreas centrales y pericentrales.**

#### **Nuevas centralidades**

Las ciudades centrales (Santa Fe y Paraná) manifiestan una tendencia a la sustitución edilicia con fuerte impacto en la densificación de las áreas centrales y pericentrales, proceso conducido principalmente por la iniciativa privada a través de emprendimientos destinados al sector medio y medio-alto de la sociedad, con edificios de departamentos, muchos de los cuales cuentan con *amenities* y se promocionan bajo la categoría de *alta gama*. En este sentido, resultan significativos los datos provenientes del sector inmobiliario en materia de actividad constructiva en la ciudad de Santa Fe, indicadores del proceso sostenido durante una década que se manifiesta con notable fuerza a partir de 2006 y que continúa. Esto, del mismo modo, es verificable en la ciudad de Paraná, con una cantidad considerable de obras en marcha que da cuenta del papel predominante que la lógica privada adquiere en la dinámica metropolitana.

Es posible que estas actuaciones estén vinculadas económicamente a los aportes de un hinterland productivo que valora «el ahorro en ladrillos» tanto como a la condición de intermedia de las ciudades. Sin embargo, también algunas obras de gestión pública han incentivado la consolidación de nuevas centralidades en áreas de vacancia urbana. Los emprendimientos de alta densidad propuestos por el Programa de Crédito Argentino a partir del año 2012 son ejemplos de ello: localizaciones en un borde del Parque Federal (Santa Fe) tanto como en proximidades del área del Ejército Argentino (Paraná) fortalecieron dinámicas previamente iniciadas por otras políticas públicas. (Fig. 1)

### Nuevas áreas residenciales periféricas

Como contracara de lo anteriormente descrito, y en coincidencia con los procesos territoriales predominantes en las áreas metropolitanas a nivel internacional, la tendencia a la revitalización y renovación del centro se combina con procesos expansivos hacia la periferia —urbana y en localidades próximas— que adquieren para el caso del Área Metropolitana Santa Fe–Paraná (AMSF-P) diversas direcciones, modalidades y funciones dentro del sistema territorial.

Estas tendencias, objeto primordial de comprensión y análisis en el presente trabajo, pueden definirse para el caso de cada una de las ciudades centrales —y en términos generales— en función de las orientaciones que involucren la puesta en el mercado inmobiliario de parcelas en barrios privados o en loteos —generalmente localizados en áreas de limitada oferta en infraestructura y servicios— y viviendas de gestión pública en localidades.

La resultante es la extensión del tejido residencial que apela a patrones de baja densidad edilicia que progresivamente consumen suelo periférico —muchas veces productivo—, requieren una extensión antieconómica de las redes de servicios y sobrecargan ciertas vías de comunicación. Tendencia sostenida al desplazamiento de la vivienda permanente hacia las afueras de la ciudad (tanto hacia los límites jurisdiccionales como por fuera de éstos), con aumento del tránsito urbano en corredores de otro carácter y escala.

Resultan importantes antecedentes los casos potenciales, aunque prácticamente abandonados, en cuanto a las características y objetivos de su concepción original, de megaproyectos de urbanización costeros. Son los casos, en Paraná, de territorios que otrora implicaron vallas a la expansión urbana: los terrenos de la Cementera —en la costa noroeste— adquiridos en parte por la Municipalidad en 1996 y los del Ejército Argentino —en el suroeste—; y en Santa Fe, la propuesta de Guadalupe Norte impulsada por la Municipalidad y de la Isla Sirgadero por privados.

Las condiciones del soporte geográfico en el fragmento norte de la ciudad de Santa Fe permiten que el proceso de urbanización adquiera características de crecimiento en *mancha de aceite*. Allí se concentran los procesos expansivos de desborde del casco urbano tradicional. Si bien el crecimiento del área efectivamente

urbanizada en esta dirección ha tenido lugar mediante un proceso paulatino en la forma típica de expansión centro–periferia, ésta ha estado estigmatizada por la condición de *territorio conquistado* o *territorio de borde* en la interfase entre dos tipos geográficos bien definidos: el campo y la ciudad.

En este sector se ha verificado fundamentalmente el crecimiento del uso residencial que en una primera fase se debió a la incorporación de vivienda de gestión pública (2500 unidades habitacionales y casi 100 hectáreas en los denominados Planes Federales de los años 2004–2010), caracterizada por la baja densidad. Si bien la dotación de equipamiento y la provisión de servicios en esta área comienzan a representar uno de los actuales focos de inversión pública, la ausencia de espacios de uso público y las condiciones antes señaladas persisten como los rasgos definitorios de los patrones de precariedad urbana existentes en la zona norte de la ciudad. La segunda fase, más reciente, se vincula a otra política pública, el Programa de Crédito Argentino (2012–2015) destinado a la vivienda única familiar. En términos territoriales, las resultantes espaciales de esta operatoria se manifiestan en la expansión y consolidación acelerada de las localidades que conforman ambos aglomerados, crecimiento que impacta cuantitativa y cualitativamente. La forma de la urbanización se modifica con el cambio de uso rural a urbano, así como las demandas de servicios e infraestructuras y los valores del suelo involucrado. (Fig. 2)

El distrito Monte Vera es un caso de esta naturaleza, que experimenta un rápido proceso de expansión en áreas urbanas<sup>4</sup> y suburbanas (década 2006–2016), y que se caracteriza además por ofrecer calidad ambiental y cercanía a bordes fluviales, con cierta tendencia a constituirse en núcleo especializado por estas fortalezas.

Desde este enfoque de desarrollo es preciso destacar también el rol de las ciudades de Santo Tomé y Sauce Viejo, que se han constituido históricamente en las de mayor gravitación del sistema, sobre el que desbordan equipamientos, infraestructuras, usos y demandas específicas que la ciudad central por diferentes motivos no ha absorbido. Los casos más relevantes son: el Aeropuerto (1955); los usos industriales legislados como áreas y parques (ubicados sobre el Autopista Santa Fe–Rosario hacia el sur y en lonjas alledañas a las Ru-

4. En esta localidad se destaca el loteo Las Moras, compuesto por 250 lotes de 680 m<sup>2</sup> con servicios y equipamiento común (Paseo de compras, club de campo, etc.). En el año 2010 tuvo un acelerado impulso en su ocupación, encontrándose gran cantidad de obras en ejecución. También se destaca el loteo «Praderas I» compuesto por 138 lotes en Ángel Gallardo (2013), al que le siguieron «Praderas II» y «Praderas III» (2015). Al inicio del año 2016 la comuna de Monte Vera tiene en estudio 5 nuevos loteos con una superficie total de 15 ha.  
5. Actualmente la obra de ampliación de esta ruta cuenta con un avance de obra del 70 %, estimándose su finalización en el transcurso de 2016.



**FIGURA 1** | Construcción del Proyecto Estación Santa Fe Cambios – N° 40 (Pro.Cre.Ar). Foto: Ma. Celeste Peralta Flores (29/02/2016).



**FIGURA 2** | Efectiva ocupación del Loteo Las Moras, Montevera, Santa Fe. Foto Graciela Mantovani (12/09/2015).

tas Nac. n° 11 y 19); y por otra parte, la existencia de una periferia residencial jerarquizada que hoy conforma proyectos unitarios y cerrados, localizados en una superficie significativa en la expansión oeste sobre la Autopista Santa Fe–Rosario.

Los nuevos usos habilitados por la Municipalidad de Santo Tomé permitieron la localización de clubes de campo (1987) y de barrios cerrados (2003) sobre la Autopista Santa Fe–Rosario y la radicación industrial sobre el eje Ruta Nac. N° 19 (Plan Director 1979), pero durante los últimos 15 años se aceleraron los procesos de ocupación vinculados a la inversión pública en infraestructuras.

En tanto, y con diferentes procesos, en la expansión este sobre el valle aluvional del río Paraná, la construcción de obras de defensas contra inundaciones (1993) precipitó la definición de una periferia suburbana abierta denominada «zona de la Costa» que comprende localidades como Colastiné Norte y San José del Rincón, consolidadas a partir de la acelerada urbanización y ejecución de viviendas finisemanales y permanentes. El sector se fue estructurando en forma de peine a partir de la Ruta Prov. N° 1, pero los loteos que se conformaron en esta área se realizaron sin una planificación general, sin la evaluación del impacto ambiental, sin exigir el completamiento de servicios e infraestructuras ni la continuidad de calles internas o la posibilidad de estructurar alternativas para el tránsito sobre el eje Ruta Prov. N° 1, hoy colapsado.<sup>6</sup> Actualmente, este proceso se repite en un área más distante del centro, en la localidad de Arroyo Leyes.

En la ciudad de Paraná las orientaciones expansivas han consolidado las tensiones que se establecen hacia pequeñas ciudades del aglomerado (en las que se desarrollan actividades complementarias a la ciudad central), por densificación de los parcelamientos existentes y habilitación de nuevos. Algunas ya se habían manifestado con anterioridad como el crecimiento en mancha de aceite en la zona sur del ejido, alentado por la accesibilidad a la localidad de Oro Verde y esta localidad misma. El crecimiento de las actividades universitarias, tanto de la Universidad Nacional de Entre Ríos como de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, ha incrementado la inversión inmobiliaria orientada a la demanda estudiantil, pero los loteos —en un extremo opuesto— también han atraído la atención de sectores

medios paranaenses (en particular de parejas jóvenes), que se alejan de la ciudad central donde es más difícil el acceso a una vivienda propia.

Los planes de vivienda, construidos mediante la acción del Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda. Provincia de Entre Ríos (IAPV), brindan una pauta para estudiar la dinámica territorial con relación a las políticas públicas de vivienda. En este sentido, para el departamento Paraná, en el período 2001–2008 se ejecutaron 2067 viviendas,<sup>6</sup> entre las cuales en el año 2007 (el de mayor cantidad de obra) el municipio paranaense sólo recibió 49 viviendas equivalentes a 2165 m<sup>2</sup> construidos. El caso más notorio para desarrollar es el de Colonia Avellaneda. Si bien este asentamiento venía desarrollando como cierto desborde de Paraná en sus loteos, la decisión estatal de instalar viviendas del IAPV (con 600 habilitadas y otras en construcción en el año 2010) a las que habrá que adicionarle equipamientos e infraestructura de servicios, la posiciona con el mayor crecimiento en este período. No resulta fácil aventurar el motivo de la decisión de esta localización, como asimismo de la ausencia de planes federales, pero pueden suponerse en parte vinculadas a desavenencias de tipo político entre municipios, provincia y Nación y también a la inaccesibilidad a las tierras urbanizables en Paraná, sea por su costo o por las dificultades de gestión que conlleva la habilitación de áreas para la urbanización. Por otra parte, el mejorado de los accesos a San Benito facilitó asentamientos espontáneos y definió un área degradada por el ingreso desde la Ruta 18.

Como en Santa Fe, se polarizan también aquí las tendencias: hacia el este de Paraná se repite la aparición de barrios cerrados relacionados con actividades náuticas o ribereñas; Amarras del Sol en terrenos donde estaba la playa pública de Los Arenales, además de Santa Cándida, Puerto Urquiza y Puerto Barrancas, que suman 300 hectáreas de nueva urbanización. El esquema vial reconoce la jerarquización del acceso norte en proceso de conversión en autovía como continuidad de la Ruta Nac. n° 168, inversiones que han disparado el *sprawl* urbano en las áreas interiores y la localización de grandes usos parcelarios (salones de fiesta, locales de concesionarias de autos y camiones, etc.).

Por fuera de la ciudad central, se reconoce también la consolidación de Villa Urquiza como área de desborde finisemanal. No hay, en cambio, instalaciones de vi-

6. Tablas elaboradas por la Dirección de Estadísticas y Censos, en base a datos proporcionados por el IAPV de la provincia. Se extrae que en el año 2001 se construyeron 318 viviendas en el departamento Paraná; en 2002, 142; en 2003, 223; en 2004, 231; en 2005, 198; en 2006, 309; en 2007, 508; en 2008, 138 unidades.  
7. Un buen punto de partida para revertir esta situación se presenta en la construcción de un nuevo enlace vial que debería recuperar la estrategia que permitió construir el túnel subfluvial, aun sin el apoyo del Estado nacional.



**FIGURA 3** | Construcciones recientes en el área portuaria de Santa Fe habilitadas por el cambio de uso. Foto: Ma. Celeste Peralta Flores (29/02/2016)

vienda permanente en la costa y fuera del ejido de Paraná, posiblemente debido las condiciones del medio natural, que a su vez complejizan la accesibilidad.

#### **Construcción y recuperación de grandes piezas dotacionales de escala urbana y con proyección metropolitana**

Las ciudades centrales reconocen la implantación — efectivizada y/o proyectada— de grandes equipamientos: el Nuevo Hospital Iturraspe; CEMAFE ambos en ejecución Santa Fe y Nuevo Hospital en construcción y Campus Universitario de la UADER (terreno comprado) en Paraná. En casi todas las situaciones se ha requerido la presencia del Estado municipal o provincial que ejecutó directamente las obras o habilitó normativamente su ejecución. (Fig. 3)

Otros casos están vinculados en general a la refuncionalización de grandes piezas edilicias con atribución de nuevos usos y con aditamentos culturales y recreativos en áreas centrales de las ciudades: Estación de FFCC Mitre como centro de eventos, ampliación de usos del Puerto para hotelería, compras y ocio, Molino Franchino devenido a Fábrica Cultural, Molino Marconetti y La Redonda para actividades culturales, Mercado Norte para comercios de marcas de origen local, etc. en Santa Fe, Mercado Central La Paz, ex Banco de Italia

y Río de la Plata en Paraná.

Asimismo, nuevos equipamientos de compleja gestión, en distintas fases de proyecto, son los del distrito industrial, el denominado Proyecto Interpuertos Parque Multimodal comercial y logístico, Parque Nacional Islas de Santa Fe, el predio deportivo UNL-ATE en Santa Fe y las áreas de nueva urbanización en terrenos del Ejército, área de refuncionalización del Hipódromo Almafuerde y nueva Estación Transformadora de Energía en Paraná.

Los equipamientos públicos están relacionados con la condición de Paraná y Santa Fe de ser capitales provinciales, por lo tanto es donde se ubican los mayores niveles de complejidad prestacional. Los privados están vinculados a un momento coincidente con un mercado de consumos más activo y enfocado a productos para las clases medias que aspiran a desarrollar estilos propios de una *upper-class life*. Es posible que no sean lugares de demanda cotidiana para los habitantes de las otras localidades.

#### **Tratamiento prioritario de las infraestructuras de movilidad: intermodalidad, optimización y especialización**

Un tema de escala metropolitana y territorial se refiere a los sistemas infraestructurales de movilidad. Los

mismos siguen teniendo presencia en proyectos de conexión con ámbitos jurisdiccionales próximos, tales como la nueva conexión física entre Paraná y Santa Fe, la continuidad de la Ruta Nac. n° 168 en territorio entrerriano; la rehabilitación del Acceso Sur —junto al tramo que lo conecta con la Ruta Prov. n° 11— y del Acceso Norte —construcción de doble vía— a la ciudad de Paraná; la nueva conexión vial Santa Fe–Santo Tomé y su enlace con la Rutas Nac. n° 168 y n° 19; la transformación de esta última en Autovía entre Santo Tomé y Frontera y, finalmente, el cierre del anillo de defensa/circunvalación de Santa Fe mediante la ejecución del tramo oeste que conecta con la Ruta Nac. N° 11 a la altura de Candiotti (al norte de la localidad de Recreo).

Se manifiesta además, en contraposición a la década anterior signada por el desmantelamiento y la entrada en obsolescencia de instalaciones productivas y ferroporcuarias, una fuerte tendencia a la recuperación, refuncionalización y resemantización de estos equipamientos y sus espacios complementarios a partir de dos tipos de acciones: recuperación de tramos ferroviarios para el transporte de personas, como el caso Paraná–Oro Verde y Paraná–Colonia Avellaneda, el proyecto de tren metropolitano Santa Fe–Monte Vera–Laguna Paiva y la reconversión de grandes piezas edilicias ya comentada.

### CONCLUSIONES

La configuración territorial de Santa Fe y Paraná es el resultado de un proceso que registra caracterizaciones que responden a «hipótesis tradicionales de configuración urbana»: la condición de diferenciación centro–periferia, la existencia de fragmentos segregados (que excede la cuestión de la localización para aludir a la presencia o ausencia de condiciones y beneficios de la urbanidad), la heterogeneidad tipo–morfológica, la alta incidencia de las infraestructuras económicas y la ilusión de extensión ilimitada que otorga la cuadrícula indiferenciada. (Fig. 4)

También aparecen características vinculadas a fenómenos o situaciones recientes, «nuevas hipótesis de configuración urbana» que incluyen procesos de privatización del espacio urbano, de reconversión de grandes usos parcelarios obsoletos, nuevas modalidades de expansión suburbana y las tendencias opuestas a ganar espacio público y a generar enclaves.

Las dinámicas espaciales actuales que están operando cambios en los modos de ocupación del suelo para el uso residencial se instalan por fuera de la ciudad central y repercuten en otros componentes del área Metropolitana. Si bien se venía hablando de interrelaciones vinculadas a las demandas de servicios (educativos, de salud, etc.), es la residencia la que realmente define la existencia de características propias de las áreas metropolitanas.

Esto, a su vez, conlleva el surgimiento de rasgos que tienen que ver con la conformación de enclaves/*clusters* relativamente autónomos y problemas como el debilitamiento de las condiciones de sustentabilidad y de la centralidad tradicional, la complejización de la periferia y las limitaciones de los planes y normativas para abordarlos.

Algunos de los fragmentos se han constituido en un período muy corto de tiempo en nuevas jurisdicciones administrativas que pueden ser consideradas como reconocimiento formal/institucional o bien como indicador de la intensidad y consistencia del protagonismo de la residencia en el proceso de transformación del área.

Los procesos se dan en medio de condiciones relativamente favorables al desarrollo humano, sobre todo por la magnitud abordable de las localidades, por su posicionamiento en el sistema urbano (aglomerado, regional, nacional, global, etc.) y finalmente por su capacidad para acoplarse a la red que las conecta a los flujos de circulación del capital, toma de decisiones, etc., y que es la que sostiene las condiciones para el desarrollo integral del territorio.

En esta presentación, lo que inicialmente se planteaba como una cuestión dilemática: «¿ciudad intermedia o área metropolitana?» parece encontrar una posible mirada convergente si se entiende a lo metropolitano como un proceso que puede reflejar distintos estadios de las transformaciones urbanas contemporáneas y a la categoría «ciudad intermedia» como una condición que refiere, en términos cuantitativos al tamaño de una ciudad y en términos cualitativos a su capacidad de relacionarse con los distintos niveles de los sistemas urbanos (local, regional, nacional, global). La categoría «metropolitana» en definitiva corresponde a cuestiones relacionadas con la complejidad de las nuevas formas de ocupación del territorio, mientras que lo intermedio hace referencia al tamaño y pone el foco en las formas de relacionarse con el mismo. El supuesto de comple-



FIGURA 4 | Skyline área central de la ciudad de Santa Fe. Foto: Ma. Celeste Peralta Flores (29/02/2016).

mentariedad a para estas nociones deberá superar las interpelaciones que impongan las futuras hipótesis operativas y proyectuales.

En tal sentido, enfrentar este desafío para el AMSFP implica, entre otras cuestiones:

- El desarrollo de acciones de reorganización urbana con el incremento de la conectividad, accesibilidad o atravesabilidad territorial para facilitar otros procesos, tales como la complejización funcional, la renovación y refuncionalización urbana, el incremento de espacio público, el mejoramiento de la eficacia en el uso de la oferta de servicios de red, etc. Las infraestructuras de alto impacto (puertos, aeropuertos, sistemas ferroviarios, etc.) continúan siendo pensadas en forma aislada y con escasa articulación lo que significa una dispersión de esfuerzos orientados en el mismo sentido y una merma considerable en la eficacia alcanzada. ¿Es posible pensar en un plan maestro de infraestructuras de la movilidad integrado para el área? ¿Un sistema integrado de transporte?
- El desarrollo de procesos participativos de cambio urbano. Desde la perspectiva de su identidad existen algunas iniciativas orientadas al funcionamiento conjunto de ambas cabecera como en lo relativo al turismo es el programa «Dos ciudades un destino» además de una serie de antecedentes que no sobreviven ¿es posible extender esta visión a otros ámbitos de la producción en condiciones de sostenibilidad?

- La capitalización social del diferencial de renta.
- La mitigación de problemáticas ambientales.
- La diversificación de las cualidades de centralidad. El área concentra en su conjunto una oferta importante en materia de educación del nivel superior, de hecho es sede de cinco universidades: UNL, UNER, UADER, UTN y UCSF, y sin embargo no existe un ámbito donde se elaboren estrategias conjuntas para mejorar la oferta a partir de su complementariedad y articulación, en general la coexistencia se da en términos de competencia.
- La institucionalización interjurisdiccional de tales abordajes en el ámbito interno de lo público como también el diseño de formas de gestión y la generación de acuerdos genéricos entre intereses privados y conveniencias públicas.

Favorecer el posicionamiento de estas ciudades en su condición de ciudades intermedias (esto es: mejorar su posicionamiento local–global) ayudaría a ordenar el proceso de metropolitanización ya que supondría el diseño de una estrategia suprajurisdiccional y común para todo el área. Recíprocamente, el proceso de metropolitanización —en especial la diversidad y complejidad de su oferta urbana— puede constituirse en potenciador del posicionamiento de ambas ciudades cabeceras en su condición de intermedias. ■



---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELLET, C. y LLOP, JM. (2003).** *Ciudades Intermedias. Perfiles y pautas. Segunda fase del Programa Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial.* Lleida: Milenium.
- (2004). «Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias.» En: *Scripta Nova*, vol. VIII (165). Barcelona.
- BENJAMÍN, W. (1998).** Paris, capital del siglo XIX. En: *Poesía y Capitalismo, Iluminaciones II.* Madrid: Taurus (orig. en francés 1897).
- BOLAY, J.C.; RABINOVICH, A.; CABANNES, Y.; CARRION, A. (2003).** «Intermediación urbana: Ciudades de América Latina en su entorno.» En: *Programa de Gestión Urbana.* Quito: UNCHS–UNDP.
- CABALLERO, A. (1995).** Hipótesis para el estudio del caso Rosario. *Ciudad y área metropolitana* (mimeo).
- CABALLERO, A. y otros (1998).** *Especulaciones sobre urbanismo y ciudad.* Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- CAPEL, H. (2003).** *La Cosmópolis y la ciudad.* Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CASTELLS, M. (1997).** *La era de la información. Economía, sociedad y cultura.* Vol. 1 La sociedad red. Madrid: Alianza (orig. en inglés 1996).
- HARVEY, D. (1998).** *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Avellaneda: Amorrortu (orig. en inglés 1990).
- LLOP, J.M. (1999).** *Ciudades intermedias y urbanización mundial.* Lleida: Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- SOIJET, M. (Comp). (2012).** Áreas Metropolitanas y Ciudades Intermedias. Visión integral del Territorio. En: Agenda Metropolitana, Santa Fe: Ediciones UNL.
- MARTÍNEZ DE SAN VICENTE, I. (1986).** «La naturaleza arquitectónica de las ciudades de reciente formación.» *Cuaderno del CURDIUR N° 6.* Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- MARTÍNEZ DE SAN VICENTE, I.; SOIJET, M. y otros (2013).** Transformaciones metropolitanas. Estudio comparativo de los modelos de urbanización del Área Metropolitana Rosario–Área Metropolitana Santa Fe–Paraná. En: *La metrópolis iberoamericana en sus propios términos.* Barcelona: riUrb Editores.

- 
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2011).** Argentina Urbana Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Urbanización. En: *Plan Estratégico Territorial, Avance II: Argentina Urbana* (1ª ed.). Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- RACIONERO, L. (1978).** *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid: Alianza.
- ROCCATAGLIATA, J.A. (1995).** «Orientaciones globales para la formulación de una estrategia de ordenación territorial.» En: *Anales de Geografía de la Univ. Complutense* (15), 571–584.
- RODRIGUEZ, M.; SOIJET, M. y otros (2012).** «Observatorio del Área Metropolitana Santa Fé – Paraná (AMSF–P).» En: *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*. (13), 150–174. Buenos Aires: Nobuko.
- SOIJET, M. (2012).** La construcción del territorio. Proyectos (infra)estructurales de integración. En: SOIJET, M. (*Comp.*): *Agenda Metropolitana*, Santa Fe: Ediciones UNL.
- SOIJET, M (Comp.) (2012).** Áreas Metropolitanas y Ciudades Intermedias. Visión integral del Territorio. En: *Agenda Metropolitana*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- SOIJET, M. y MANTOVANI, G. (2012).** «Procesos de transformación en el Área Metropolitana Santa Fe–Paraná. Modalidades dominantes en el período 2000–2010.» *Polis*, (13). Santa Fe: Ediciones UNL.
- SOIJET, M. y GARCÍA, V. (2012).** Las ciudades y su hinterland en el marco de las prácticas metropolitanas. En: SOIJET, M. (*Comp.*): *Agenda Metropolitana*, Santa Fe: Ediciones UNL.
- VALLADARES, L. y PRATES COELHO, M. (1995).** *La investigación urbana en América Latina. Tendencias actuales y recomendaciones*. París: UNESCO.
- ZAERA, A. (1994).** «Encontrando libertades. Conversaciones con Rem Koolhaas.» *El Croquis*, (53). Madrid.