

06

El abandono territorial y el vacío legal como estrategias para la urbanización.
La expansión de la ciudad de Santa Fe (Argentina) en el siglo XX



La expansión de la ciudad de Santa Fe (Argentina) sobre su margen este, que forma parte del valle de inundación del río Paraná, constituye un interesante caso de análisis dentro de la amplia bibliografía que en las últimas décadas ha surgido en torno a la problemática suburbana. Se trató de un proceso gradual que se dio fundamentalmente a partir de la situación de abandono (físico y político) en la que el área permaneció gran parte del siglo XX, y que finalmente fue habilitado en 1959 por la anulación del marco legal que regía las urbanizaciones. Fue un pasaje (iniciado ya a finales del siglo XIX) de una concepción de la periferia como lugar de producción o explotación extractiva a otra concepción vinculada al confort del habitante urbano. Ambos procesos fueron la bisagra para dar lugar al consumo exponencial del espacio periurbano a través de una intensa ocupación residencial; proceso por el cual la periferia cobraría, paradójicamente, centralidad. De este modo, por la vía de la excepción legal, se urbanizaría una zona hídricamente crítica cuya función natural es el control del régimen hidrológico del río y cuya capacidad de sostener las dinámicas urbanas, dadas sus características, es sensiblemente limitada.

Territorial abandonment and legal loophole as strategies for urbanisation.

The expansion of Santa Fe city (Argentina) in the XX Century.

The urban sprawl in Santa Fe city (Argentina) along the East side, in the Paraná river's flooding valley, it is an interesting analysis case among a wide range of bibliography which, in the last decades, has been dedicated to suburban problematic. It was about a process which principally took place since the state of neglect (physical and political) in which the area stayed for a great part of XX century, and which finally was empowered, in 1959, by the urban legal regime repealing. That was a transition (which started at the endings of XIX century) from a conception of periphery as the production place, or extractive exploitation place, to another one related to the urban inhabitant's comfort. Both processes were the hinge which led to an exponential consumption of periurban space, by an intense residential occupation; process by which the periphery, paradoxically, acquired centrality. By that way, because of the legal exception, it would be urbanized a hydric critical zone whose principal natural function is to control the river's regime, and whose capacity for supporting urban dynamics, because of its typical characteristics, is considerably limited.



Autor

Dra. Arq. Gisela Ariana Rausch

Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo,
Universidad Nacional del Litoral
Facultad de Humanidades y Artes,
Universidad Nacional de Rosario
CONICET
Argentina

Palabras clave

Excepción legal
Infraestructura
Inundaciones
Recursos naturales
Suburbanización

Key words

Legal exception
Infrastructure
Flooding
Natural resources
Suburban

INTRODUCCIÓN.

Las periferias urbanizadas y el avance de lo urbano sobre los territorios rurales han sido temas de intenso y amplio debate desde las últimas dos décadas del siglo XX.¹ Se ha dicho que «actualmente la población suburbana es del doble o el triple de la población urbana» (Borja y Muxi, 2003); y numerosas son las cuestiones implicadas en este modelo de ocupación socioespacial que han cobrado plena visibilidad y preocupante difusión en un paradójico momento histórico en el que los discursos del hiperconsumismo se posicionan junto a la toma de conciencia social de la finitud de los recursos naturales.

Estas periferias dan muestra de dicha situación, presentándose como el espacio ideal de residencia a través de la valorización de la vida familiar en contacto con la naturaleza, discurso que en ocasiones adquiere un tono de pseudo ecologismo² y, en otras, se promueve a partir de una supuesta mayor sociabilidad (o vecindad) que esas periferias estarían posibilitando.³ Lo cierto es que tanto en uno como otro discurso la cuestión es más compleja, dado que si bien en cuanto a unidad habitacional podría afirmarse que existe un mayor contacto con la naturaleza, así como relaciones sociales más estrechas entre los que habitan estos barrios,⁴ al aumentar la escala de observación (a nivel del territorio), las consecuencias ambientales y sociales de las formas dispersas y fragmentadas de urbanización están lejos de situarse en un plano ideal o *amigable* con la naturaleza.

El caso de la periferia urbana santafesina se ha elegido como objeto de análisis por una serie de cuestiones paradójicas que encierra, pero también por lo extremo de algunas situaciones en las que tuvo lugar. En primer término, la expansión urbana sobre dicha área, si bien ha tenido concreción material y plena visibilidad a partir de la construcción de la defensa hídrica en el año 1994, puede ser vinculada a procesos anteriores que fueron creando las condiciones propicias. Entre estos procesos, tuvo mayor relevancia la situación de abandono y aislamiento físico en la que el área permaneció por varias décadas, y que derivó en la consideración de

su urbanización como la solución natural. En segundo término, la ocupación intensa del área fue habilitada por la promulgación de una ordenanza municipal, pero el proceso de conversión de la tierra rural a urbana cristalizó por la vía de la excepción legal. Y, en tercer término, el avance residencial se dio sobre parte del valle de inundación del río Paraná. Un medio inundable definido como humedal (Malvarez, 1999), caracterizado por su inestabilidad y por su excepcional riqueza en biodiversidad, en tanto su función primordial es la regulación del régimen hidrológico del río Paraná.

A continuación se desarrolla un abordaje histórico del proceso de expansión urbana sobre el valle de inundación desde el momento en que la periferia inmediata a la ciudad de Santa Fe quedó desconectada de las dinámicas urbanas y económicas dominantes, en el año 1912.⁵ El artículo presenta algunos resultados de la tesis doctoral «Territorialidad en la periferia urbana. La expansión de la ciudad sobre el valle de inundación: Santa Fe 1886–1959» (2012) y recurre a una heterogeneidad de fuentes en consonancia con la consideración del carácter híbrido del territorio. Aquí se sostiene que el territorio no puede ser definido únicamente desde sus componentes materiales o simbólico–culturales, sino que toda dimensión material de éste se encontraría siempre indisociablemente vinculada a sus componentes de orden simbólico y cultural (HAESBAERT, 2007: 74). Y desde esta perspectiva, los territorios *híbridos* estarían conformados por múltiples dimensiones (natural, política, social, cultural, económica, entre otras) interrelacionadas bajo una configuración que podría definirse como una red (HAESBAERT, 2007).

1. Sobre la problemática, puede verse: Monclus (1998).

2. Además de la exaltación de lo natural y del «aire puro» que es publicitado como propio de estos emprendimientos, se hace cada vez más frecuente observar la promoción de acciones como reciclado de basura, huerta propia, alimentación orgánica, dentro del predio.

3. Para ampliar este tema, puede verse: Svampa (2008) y Carman (2011).

4. No se está haciendo referencia exclusivamente a los barrios privados. Si bien éste es el modelo más generalmente difundido, existen variaciones (como el caso que se presenta) en las cuales no existen cerramientos perimetrales.

5. El proceso de expansión sobre el área puede considerarse iniciado en 1886, con la instalación de la línea del ferrocarril Santa Fe, sin embargo aquí se desarrolla a partir de la situación de abandono.

6. Puede verse: Rodil (1994), Bialek Masse (1904).

En consecuencia, entre las fuentes utilizadas pueden mencionarse como las más relevantes: planimetría urbana y territorial, fotografía histórica, planimetría e informes técnicos de proyectos y obras de infraestructura, la prensa local, expedientes de Gobierno, registros censales, entre otros. Dichas fuentes se organizaron a partir de cinco indicadores, como son el uso del suelo, la infraestructura, el marco legal regulatorio (relativo al territorio), la cantidad de población y las condiciones físico-ambientales del área.

Para este artículo que, como se dijo, expone algunos resultados de la tesis mencionada, se han planteado los siguientes objetivos:

1. alertar sobre una serie de contradicciones que, si bien pertenecen al caso específico, dan cuenta de algunas lógicas que operan a nivel global;
2. destacar las especificidades del caso, cuya situación actual sin duda responde a su singularidad histórica;
3. aportar elementos teórico-empíricos para el análisis de los procesos urbanos en la ciudad de Santa Fe atendiendo a cuestiones de mayor alcance y de actual debate en la disciplina urbanística como son, por un lado, el deterioro ambiental y, por otro, la fragmentación socioespacial.

DESCONEXIÓN DE LA PERIFERIA INMEDIATA Y CENTRALIDAD DE LA CIUDAD (1912-1930)

Desde el año 1886 funcionaba en la periferia este santafesina, en el lugar denominado Colastiné, situado a 13 kilómetros de la ciudad, un puerto de ultramar que constituía la puerta de salida para la producción cerealera del centro-oeste de la provincia de Santa Fe y para los productos de las explotaciones forestales del norte. El ferrocarril Santa Fe, que en sus inicios era de propiedad provincial y hacia 1890 se transfirió a la Compañía Francesa de Ferrocarriles, realizaba el recorrido por las áreas productoras y conducía la mercancía para su destino final, que principalmente se trataba de una serie de puertos europeos. Asimismo, dicho ferrocarril conectaba el núcleo urbano denominado San José del Rincón, ubicado unos pocos kilómetros hacia el norte sobre el albarcón, con el área urbana, constituyéndose en el único medio de acceso ágil en aquel momento.

En Colastiné, en torno a la actividad portuaria, se había conformado otro núcleo urbano periférico a la ciudad, del cual la historiografía local y algunos poetas se han encargado de rescatar su historia, en ocasiones en un tono bastante idílico.⁶

Lo cierto es que, hacia finales del siglo XIX, el puerto de Colastiné se había convertido en un puerto de escasa significación urbana (ya que el de la ciudad ocupaba un lugar privilegiado en el orden simbólico, sobre todo por tratarse de la capital provincial) pero de relevancia económica en una amplia región de la provincia para la cual resultaba difícil acceder al puerto de Rosario. Como para visualizar con algunos datos la magnitud de la actividad portuaria, en 1899 por Colastiné salieron 149.429 toneladas de rollizos, 3342 toneladas de postes, 1114 toneladas de aserrín y, en el primer semestre de 1900, 1568 toneladas de tanino (BRANDT y POMMERENKE, 1901:24-25). (Figura 1.)

Sin embargo, esta dinámica, y hasta podría considerarse esta centralidad económica que Colastiné había adquirido en la ciudad, inició un proceso de declive a partir de 1912, fecha en que por una disposición nacional se determinó el cese de la concesión del muelle que la Compañía Francesa de Ferrocarriles tenía en el puerto. Si bien las actividades del ferrocarril continuaron hasta la inundación de 1929,⁷ la disposición que significó la centralización de las actividades portuarias dentro de la ciudad, en el flamante puerto moderno, condujo a la anulación del puerto Colastiné y al despoblamiento del núcleo urbano que se había formado en torno al mismo. La otra estación del ferrocarril situada en San José del Rincón también cesó sus actividades luego de la inundación, pero el proceso de decadencia igualmente había iniciado en 1912, puesto que las actividades portuarias eran su principal razón de funcionamiento y comunicación con la ciudad.

Desde esa fecha, toda el área periférica inmediata a la ciudad de Santa Fe, sobre el valle de inundación, ingresaría en un proceso de abandono evidenciado principalmente en la ausencia de políticas públicas respecto de la situación aislada en que permanecieron sus habitantes hasta pasada la mitad del siglo XX. Dicha situación podría decirse que se generó como efecto de la construcción del *orden moderno* en el centro urbano, ya que entre 1895 y 1914 la ciudad duplicó su población y el tejido urbano que el siglo anterior no sobrepasaba unas pocas manzanas en torno al casco fundacional inició un proceso de expansión longitudinal hacia el norte, polariéndose con el flamante puerto moderno. En la medida en que la modesta economía de la ciudad lo permitía, se realizaron puntualmente intervenciones de remodela-

ción del espacio público, y para finales del siglo XIX la ciudad ya contaba con un boulevard, el cual a partir de 1900 fue urbanizándose con residencias privadas de jerarquía y otras construcciones como la Estación del Ferrocarril Central Norte Argentino.⁸ También en esos años se inauguraron la Plaza Pueyrredón y el Parque Oroño al término del boulevard, en conexión con la Costanera. En el año 1907 se habilitó el servicio de agua potable con la toma situada en el río Colastiné⁹ para un radio que abarcaba desde el casco histórico hasta el barrio donde se encontraba el puerto de la ciudad (GUTIÉRREZ, 1999:27). Sin embargo, fue el nuevo puerto moderno, inaugurado en 1911, la obra que adquirió el estatus de símbolo de modernidad, concentrando al mismo tiempo las dinámicas comerciales de Santa Fe y los valores modernos asociados a la actividad portuaria que en Colastiné corrían riesgo de dispersarse. Frente al crecimiento que la ciudad de Rosario había tenido en la última década, la capital administrativa de la provincia aparecía rezagada. Y en tales circunstancias, la competencia por recobrar importancia provincial tuvo al puerto moderno como objeto para reconstruir el *relato* de la modernización, intentando en un plano simbólico recuperar la capitalidad santafesina¹⁰ que un sector de la sociedad consideraba debilitada frente a la potencia de Rosario y su dinámico puerto. (Figura 2.)

En estas primeras décadas del siglo XX, la extensa zona de islas y el albardón que constituyen la periferia este de la ciudad quedarían desconectados de las principales dinámicas económicas y urbanas, pero también de las políticas públicas modernizadoras. El área no tendría lugar en los debates sobre la ciudad, desaparecería de las representaciones cartográficas oficiales¹¹ e incluso, como fue el caso de Colastiné, desaparecería de los registros censales.¹²

En estos primeros años del siglo XX el área se mencionaba en la prensa local por dos motivos fundamentalmente: por un lado, con la finalidad de dar cuenta acerca de la decadencia en el que la línea ferroviaria continuaba con sus actividades y, por otro lado, en un tono nostálgico, exaltando heroicamente las dinámicas portuarias que hasta 1912 habían tenido lugar en Colastiné. (Figura 3.)

7. Fecha en que es destruido el puente ferroviario que comunicaba la ciudad con Colastiné y San José del Rincón.

8. Que en 1949 tomaría el nombre de Ferrocarril General Manuel Belgrano.

9. Según el plan del Ingeniero Agustín González, del año 1898.

10. Sobre este tema se puede ver: Fedele (2010).

11. El Plano Topográfico de 1895 fue el último (hasta 1980) en dibujar la ciudad en el mismo plano que periferia inmediata ya que las posteriores representaciones la representaron en un cuadro aparte, o bien la anularon.

12. El Censo Nacional de Población de 1914 no registró a Colastiné como unidad censal.



Figura 1 | Plano Topográfico del territorio Municipal de Santa Fe, 1895.
Ing. J. A. Doncel, Dirección de Catastro Municipal.

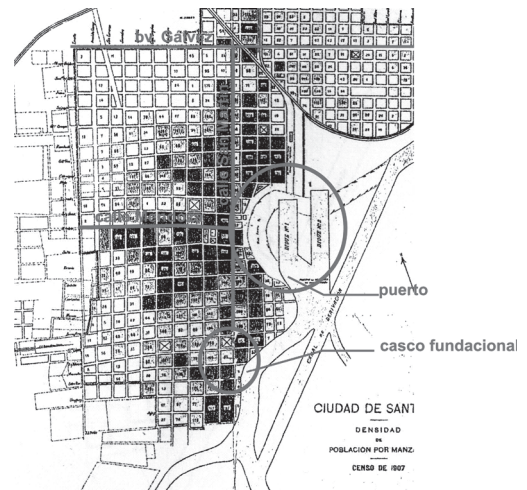


Figura 2 | Ciudad de Santa Fe, área urbanizada y estructura urbana.
Elaboración propia en base a Plano de Densidad de Población,
Censo de la ciudad de Santa Fe, 1907.



Figura 3 | La ciudad de Santa Fe y área periférica. Carta Topográfica de 1926, Instituto Geográfico Militar (IGM).

En 1928 se inauguró el Puente Colgante sobre la laguna Setúbal. Éste, si bien comunicaba al centro urbano con su periferia inmediata, tuvo como función principal la de acueducto, en tanto conducía el agua desde la toma en el río Colastiné hasta el área urbanizada. La construcción de este puente para el vehículo automotor venía a remplazar la anterior conexión ferroviaria que había sido destruida por la inundación de 1929. Sin duda se estaba evidenciando un cambio cuya visibilidad plena tendría lugar algunas décadas posteriores y que sería la gradual sustitución de las formas de generación de energía a partir del binomio vapor-carbón por los hidrocarburos, principalmente el petróleo. Dicha sustitución tendría en las ciudades repercusiones profundas ya que al limitado tránsito que el ferrocarril posibilitaba el automóvil lo ampliaba significativamente, como se ampliaban también los límites de la ciudad. A finales de 1930 el crecimiento urbano de Santa Fe era inminente y poco tiempo después sería reafirmado, en primer término, por la intención por parte del gobierno municipal de controlar las urbanizaciones en todo el ejido municipal a través de la promulgación de la Ordenanza 3864 de 1939¹³ y, en segundo lugar, tal crecimiento quedaría registrado en los Censos Nacionales, en los cuales puede verse que la población de la ciudad había aumentado de 56.681 habitantes en 1914 a 168.791 en 1947.¹⁴

Por otra parte, la mencionada sustitución del puente ferroviario por el Puente Colgante tampoco constituía un hecho aislado de la capital santafesina sino que formaba parte de un proceso que estaba teniendo lugar a nivel internacional, con resonancia en el ámbito nacional. Tal proceso, que Margarita Gutman y Jorge Hardoy (2007:27) relatan para Buenos Aires, era la competencia que los capitales norteamericanos estaban haciendo a los capitales británicos en franca declinación por esos años. La industria automotriz norteamericana estaba en plena expansión y las tecnologías ferroviarias del siglo anterior, así como su desarrollo territorial *duro*, se encontraban en desventaja. Además, el contexto político de sustitución de un gobierno democrático por otro militar abría la puerta para que desde el Estado comenzara a desarrollarse incipientemente una visión tecnocrática, con relaciones más estrechas entre el Estado y una burocracia técnica conformada por ingenieros.

Anahí Ballent desarrolla cómo los ingenieros fueron cobrando gradualmente mayor protagonismo en la agenda del gobierno nacional a través de la obra pública, y asimismo sugiere que la obra vial, a partir de 1930, sería concebida como disparador de imágenes y representaciones, no de la relación camino-sociedad, sino de la obra pública, el Estado y el ejercicio de gobierno (BALLENT, 2008:831).

En el caso de la periferia santafesina, el avance de la obra vial fue un proceso lento y dificultoso sobre un medio natural inestable por su condición fluvial que coincidió con otro proceso, el de construcción simbólica de un imaginario por el cual la concepción de la relación entre sociedad y naturaleza comenzaría a modificarse.

TRAS LO SUBLIME, EL PIC-NIC:¹⁵ LA MERCANTILIZACIÓN DE LA NATURALEZA POR EL PAISAJE (1930-1959)

En el año 1930, un diario local se refería a San José del Rincón como *villa veraniega*.¹⁶ Sin embargo, dicho núcleo urbano periférico no pasaba en esos años de ser un pequeño conjunto de manzanas en torno al cual se ubicaban zonas de cultivo frutihortícola destinado al mercado local. Dichas consideraciones vinculadas al disfrute del paisaje como espacios de ocio (y que no fueron exclusivas de Santa Fe)¹⁷ estaban vislumbrando una concepción diferente sobre la naturaleza y sobre las áreas periféricas a los centros urbanos, que ahora se estaban volviendo objeto de contemplación a través de la noción de paisaje y objeto de la experiencia destinado a la recreación del habitante urbano.¹⁸ Este proceso de resignificación que tuvo lugar en la periferia este santafesina fue en paralelo al estado de abandono y aislamiento físico del área que siguió al cese de actividades en el puerto Colastiné. Asimismo, dicho proceso estaba dando cuenta de una nueva relación de apropiación de los medios naturales a través de su incorporación al mercado turístico bajo la noción de paisaje. Aunque Santa Fe no ingresó en el circuito turístico de difusión nacional, sí pudo observarse que, a nivel local, la prensa se encargó de promover un discurso que vinculaba lo *natural primitivo* primero al ejercicio de la contemplación y poco después a las funciones recreativas del área a través de su uso como balneario, para la pesca deportiva o como espacio de residencia de fin de se-

13. Estableció un marco regulatorio para las urbanizaciones en la ciudad y la costa perteneciente al ejido municipal.

14. No existieron censos entre esas fechas.

15. Frase extraída de Carrasco (2008).

16. Diario El Litoral, 4 de julio de 1930.

17. Se trató de un impulso también verificado en otras ciudades argentinas que consistió en convertir las áreas contiguas al mar, y más aún, las ciudades junto al mar, en áreas de veraneo de las elites (Pastoriza, 2011).

18. Esta valorización de la naturaleza se dio en Europa en el siglo anterior, pero en la capital santafesina recién puede verificarse en las primeras décadas del siglo XX.

19. Cuando se concreta la obra se transfiere la jurisdicción a la provincia de Santa Fe y la ruta toma la denominación de Ruta Provincial n.º 1.

20. Diario El Litoral, 17 de mayo de 1944.

21. Diario El Litoral, 9 de enero de 1945.

22. Diario El Litoral, 23 de septiembre de 1959.

23. Pueden mencionarse: Ricard Supisiche, José Domenichini, Estrada Bello.

24. En 1926 la prensa publicó sobre un canoero de la zona que había arreglado con sus propios recursos el camino sobre el albardón, «haciendo un puente de paja en cada saladillo de la cañada». Fuente: Diario Santa Fe, 17 de noviembre de 1926.



Figura 4 | El árbol. Ricardo Supisiche. Oleo sobre tela, 1957.

mana. Esta última apropiación sólo era posible a través del automóvil, y la necesidad de un camino adecuado se fue consolidando.

En 1940 se comunicaba en el *Boletín de la Dirección de Obras Públicas* provincial (1940:56) el proyecto de la Ruta Nacional N° 168 que haría de conexión entre la ciudad de Santa Fe y la localidad de Helvecia, recorriendo el albardón hacia el norte y pasando por las localidades San José del Rincón, Arroyo Leyes, Santa Rosa de Calchines y Cayastá. En el *Boletín* se destacaba la necesidad de la obra vial para comunicar las localidades productoras con los centros urbanos de mayor jerarquía. En 1944 la prensa local publicó que la ruta ya estaba construida en algunos tramos, como la conexión Santa Fe–San José del Rincón,²⁰ pero hasta la década de 1970 la obra no tendría finalización debido tanto a las dificultades de avanzar sobre terreno inundable como a los costos elevados que ello implicaba y que ralentizaban el objetivo.

Y así fue que, al mismo tiempo que la prensa se hacía eco del reclamo de los pobladores para resolver la situación de abandono y precariedad, en el año 1945 se publicaba un artículo que describía idílicamente el paisaje rinconero: «allí donde la identificación del hombre con el ambiente, ha creado una especie de culto por los árboles». El cronista destacaba la naturaleza, principalmente los árboles y el agua, como objetos de contemplación y disfrute humano, y señalaba que la condición *alucinante* de su paisaje quizás se debía a su carácter primitivo y *sencillo*. Mencionaba además el camino pavimentado que había quedado a un lado del pueblo (la ruta en construcción), *para suerte de éste*, decía el comentarista, ya que tanto ruta como algunos chalets californianos habían quedado *respetuosamente* por fuera del mismo.²¹

En 1947, la instalación de una fábrica de gas beton en San José del Rincón, a orillas del río, se comunicó desde la prensa con cierta desconfianza expresando que «la atmósfera apacible de San José del Rincón y de sus alrededores propicia para el descanso y para la actividad de los pintores se verá pronto turbada por la trepidación del trabajo fabril».²² Puede verse entonces la posición ambivalente del discurso de la prensa, que exhortaba la urgente construcción de la ruta para comunicar la ciudad con las localidades del albardón y a la vez sostenía que la condición *primitiva* de la zona debía conservarse. La urbanización era inminente y surgía la necesidad de conservar lo que se estaba perdiendo.

Entre las décadas de 1950 y 1970, este imaginario de Rincón *soleado* y *apacible*, en combinación con su condición aislada y escasamente antropizada, impulsó a algunos artistas locales, pintores y poetas,²³ a residir y establecer allí sus talleres. En sus obras quedaron plasmados la precariedad y el despojo del habitante isleño que contrastaba con la idealización que, desde el centro urbano, se estaba construyendo de la costa. (Figura 4.)

Además del lento proceso de construcción de la ruta, la condición inundable del área, defendida precariamente por los habitantes del lugar,²⁴ evidenciaba una desatención por parte del gobierno municipal que pocos años más tarde se tornaría útil para la ocupación urbana.

DEL ABANDONO A LA URBANIZACIÓN DE EXCEPCIÓN: LA ORDENANZA DE 1959 Y EL ESTABLECIMIENTO DE UN VACÍO LEGAL (1959–1980)

En el año 1959 se promulgó la Ordenanza Municipal N° 4772 que anulaba el marco regulatorio de las urbanizaciones que había regido hasta ese momento por medio de la Ordenanza N° 3864 del año 1939. Si bien la ordenanza de 1959 señalaba que la anulación tenía como fin el dictado de nuevas normas y que tal medida tenía un plazo de noventa días, nada de ello ocurrió y el área de la costa permaneció varias décadas sin normativa. La norma del año 1939 que, como se mencionó antes, regía para todo el ejido municipal, había establecido una serie de requerimientos que los propietarios debían cumplir para lotear, tales como una determinada altura del terreno, relaciones proporcionales entre la superficie a lotear y los espacios verdes públicos, dimensiones de calles (cuyo trazado debía ser aprobado por la Municipalidad), entre otros.

La suspensión de dicha ordenanza, según expresaba la de 1959, tenía como fin:

*«La realización de los estudios necesarios a fin de dictar las normas que regirán en materia de urbanización, en las que se deberá establecer como requisito para la autorización de las mismas, la necesidad de darle las mejoras que aseguren los servicios públicos indispensables, tales como calles pavimentadas, alumbrado público, agua potable».*²⁵

Sin embargo, en vez de poner en vigor una nueva norma, se produjo un vacío legal y las aprobaciones de las subdivisiones quedaron a cargo de la Dirección de Catastro Municipal, por la vía de la excepción. Esta situación, además de implicar la urbanización de áreas por debajo de la cota admitida respecto de las inundaciones, significó que las urbanizaciones se llevaran a cabo sin los requerimientos de la normativa anterior, y por lo tanto con posterioridad los costos de urbanización (apertura, abovedamiento, canalización de calles) tuvieron que ser asumidos por el Estado mientras que los beneficios permanecieron en el sector privado que llevó adelante tanto la subdivisión como la venta de terrenos.

La creación del vacío legal, en el cual se dieron las subdivisiones, no puede considerarse simplemente un acto de negligencia sino a la luz de algunos hechos que lo anticiparon y otros que lo confirmaron. En principio, sólo siete meses con posterioridad a la promulgación de

la Ordenanza de 1959, el gobierno de la Nación publicó un plano con motivo del proyecto de canalización del río Bermejo en el que aparecía el área del albardón contigua a la ciudad de Santa Fe señalada con la leyenda «posible futura urbanización».²⁶

Algunos años más tarde, en 1966, se fundó la Dirección de Planeamiento Urbano de la Municipalidad de Santa Fe, iniciándose las tareas para la confección de un futuro plan urbano para la ciudad, cuya publicación debió esperar hasta la década de 1980. No obstante, ya en los primeros bocetos aparecía graficada la voluntad de extender la ciudad hacia su margen este sobre el valle de inundación. (Figura 5.)

En sus inicios, la Dirección de Planeamiento Urbano estuvo compuesta por dos arquitectos cuyas experiencias se vinculaban con el urbanismo regional. Waldemar Giacomino, quien trabajó en los primeros años, traía la experiencia francesa de los planes regionales como promotores turísticos en las localidades marítimas, y Norberto Nardi, cuya experiencia estaba ligada al urbanismo norteamericano ya que había realizado sus estudios de posgrado en Puerto Rico. Fue un momento en el que los discursos del urbanismo regional circulaban ampliamente por Argentina,²⁷ apoyados ideológicamente y estimulados por gobiernos que proponían la planificación como mecanismo de transformación y a la vez de control del desarrollo económico y social del país (MAZZA, 2008:52).

En la ciudad de Santa Fe, entre finales de la década de 1960 y hasta 1980, se confeccionó un plan urbano que proponía la extensión de la ciudad hacia el este, en un intento por regular el proceso de urbanización habilitado en 1959 y concretado por la vía de la excepción legal hasta 1976, fecha en que comenzaron a dictarse algunas normas de urbanización. (Figura 6.)

25. Archivo del Concejo Deliberante de Santa Fe. Ordenanza 4772/1959. Libro de Actas, T. 1958-1960, f. 236.

26. Plano de anteproyecto de la desembocadura del canal Santiago del Estero. Presidencia de la Nación, Comisión Nacional del río Bermejo. Año 1959.

27. Puede verse: Cravotto (1942).

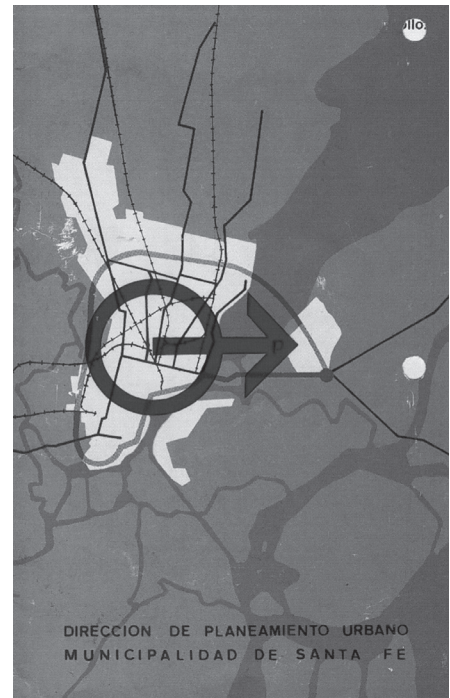


Figura 5 | Fragmento de la portada perteneciente a la folletera de promoción del Plan Director de la ciudad de Santa Fe, publicado en 1980. Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de Santa Fe.



Figura 6 | Subdivisiones en el área entre 1935 y 1984. Elaboración propia a partir de planos catastrales de la Dirección de Catastro Municipal.

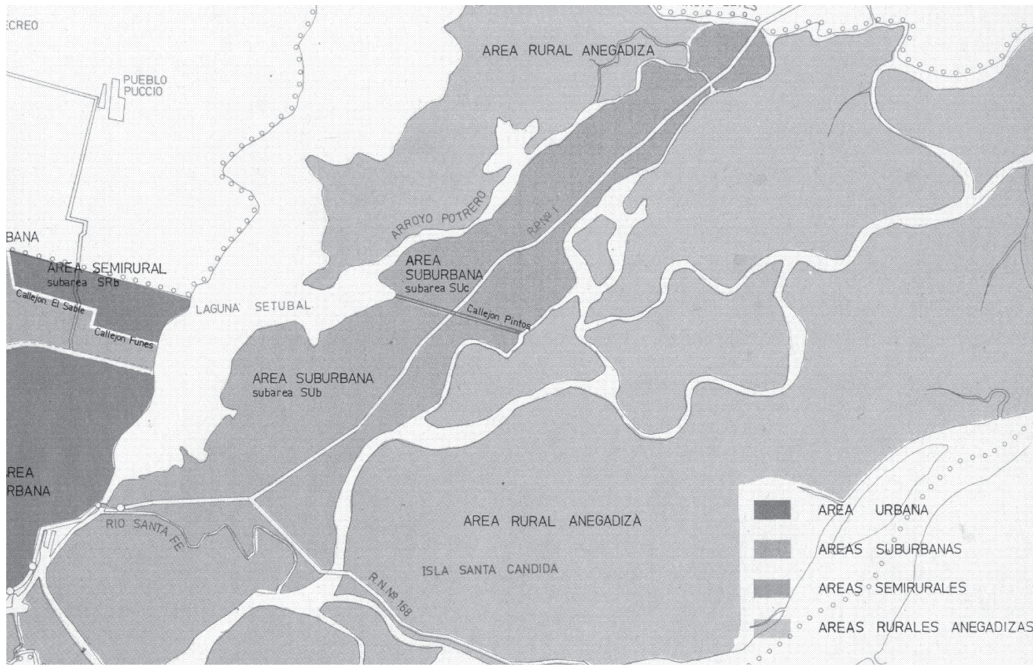


Figura 7 | Delimitación de áreas. Plan Director de la ciudad de Santa Fe, 1980, plano N° 26. Dirección de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Santa Fe.

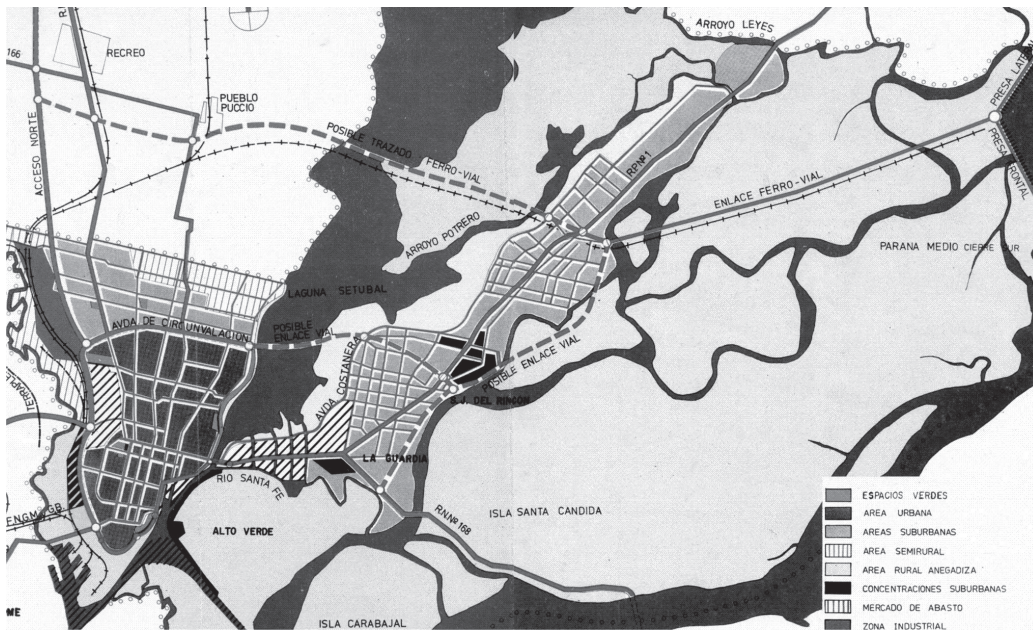


Figura 8 | Plano síntesis. Plan Director de 1980. Dirección de Planeamiento Urbano. Municipalidad de Santa Fe.

28. Entrevista realizada a uno de los directores de la oficina de planeamiento durante el período 1966-1974.

29. Sobre el Plan Director de 1980, puede ampliarse con: Rausch (2010).

30. Cabe consignar que lo proyectado por el plan no tuvo concreción material, con excepción de la normativa implementada, y de la cual no se ha realizado una investigación para verificar su cumplimiento.

31. Municipalidad de Santa Fe. Secretaría de Obras Públicas. Red de enlace ferro-vial del área de influencia de la presa del Paraná Medio, cierre sur-Chapeton. Propuesta Preliminar. Santa Fe, octubre 1981.

32. Agua y Energía. Plan de Sistematización Ferro Urbanística (aprobado según Ordenanza Municipal n° 7023 del 25 de julio de 1975).

EL PLAN DIRECTOR DE 1980: LA CONFIRMACIÓN DE UN PROCESO A TRAVÉS DE UNA PROPUESTA TARDÍA (1966-1980)

Cuando se aprobó el Plan Director en el año 1980, la periferia inmediata a la ciudad de Santa Fe sobre el valle de inundación ya había ingresado en un intenso proceso de subdivisión a la vez que era ocupada principalmente por casas de fin de semana. La propuesta que hacía el plan respecto del crecimiento de la ciudad hacia el este se justificó como una acción que aceptaba una situación de hecho. Sin embargo, esta propuesta del año 1980 ya circulaba, como se vio antes, en las oficinas municipales a finales de la década del 60, cuando se realizaron los primeros bocetos del plan,²⁸ como también en las oficinas nacionales desde finales de los 50 dentro del plan de desarrollo regional vinculado a la cuenca del río Bermejo. Si bien el área argentina que comprende la cuenca del río Bermejo incluye a las provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa, el plan nacional de desarrollo implicaba un área más amplia del país en la que se proyectaba una serie de transformaciones territoriales e infraestructuras destinadas al desarrollo socioeconómico. El Plan urbano recién aprobado era una reelaboración de lo que venía desarrollándose en la Dirección de Planeamiento a lo largo de la década de 1970 sin modificaciones sustanciales respecto de la propuesta de crecimiento urbano sobre el valle de inundación. La regularización que el nuevo plan urbano intentaba realizar en el albardón costero implicaba medidas cuyo objetivo principal era «preservar su carácter residencial permanente o de fin de semana, mediante una legislación tendiente a erradicar las actividades incompatibles con tal uso, como: establecimientos avícolas, hornos de ladrillos y establecimientos industriales».²⁹ Para ello, establecía, en primer lugar, la definición de áreas urbanizables y realizaba una clasificación que distinguía un *área rural anegadiza* en la cual se prohibía la urbanización. Luego, sobre el albardón distinguía dos subáreas:

1. la SUB, que se definió como «de urbanización dispersa» con usos residencial de fin de semana, de granjas y quintas; y
2. delimitada por el callejón Pintos, la SUC, que además de las residencias de fin de semana incluía el cultivo frutihortícola (Plan Director, 1980:76). (Figura 7.)

En segundo lugar, el plan definía para cada subárea las dimensiones mínimas del lote y determinaba para la SUB un frente de 12 m y 300 m² de superficie, mientras que, para la SUC, un frente mínimo de 15 m con una superficie de lote de 450 m². Y en cuanto a los requerimientos en infraestructuras, el plan establecía los mismos que para el área definida como urbana, es decir: «apertura, abovedamiento y cuneteo de calles, forestación, red eléctrica y alumbrado público, agua potable». Finalmente, el plan proyectaba para el área urbanizada del albardón un ordenamiento vial conformado por el eje principal de la Ruta Provincial N° 1 y calles internas comunicantes.³⁰

Otra propuesta relevante del plan fue el proyecto de reorganización ferroviaria³¹ que se realizó con motivo del proyecto hidráulico Paraná Medio, cuyo cierre sur, llamado Chapetón, afectaba una zona dentro de la jurisdicción municipal. Debe destacarse que este proyecto no superó la instancia de formulación (como gran parte de las propuestas del Plan Director), publicada en un documento en el año 1981 y que proponía la construcción de un terraplén a cota 21 m que comunicase la Ruta Provincial N° 1, a la altura de Rincón Norte, con la presa lateral, y más al norte con el cierre Chapetón. Según se expresaba en dicho documento, las obras hidráulicas y ferroviarias «permitirán que la Mesopotamia complete su sistema de comunicación con todo el país». Y puesto que la conexión proyectada años antes por la empresa Agua y Energía³² (encargada de las obras hidráulicas) serviría para el tráfico regional, el documento señalaba que el costo de incrementar las dimensiones de la ruta según el proyecto de la empresa implicaría «desvirtuar el carácter que presenta actualmente la zona y que interesa preservar». Por ello la Municipalidad de Santa Fe incorporaba en el plan (y en 1981 publicaría una versión preliminar del proyecto) una propuesta de un terraplén en Rincón Norte, complementando con la Costanera Este. Además, con el objetivo de no sobrecargar el tráfico en el viaducto Nicasio Oroño y en la Ruta Nacional N° 168, el proyecto planteaba, al norte de la ciudad, una conexión en sentido este-oeste, entre la avenida de circunvalación trunca, la Costanera Este y la Ruta Provincial N° 1. Dicha conexión suponía, por un lado, el enlace del ferrocarril Urquiza con la presa y, por otro, la reorganización del sistema ferroviario

urbano a través de la construcción de una estación en la localidad de Monte Vera, desde la cual se accedía a los ramales de los ferrocarriles Belgrano y Mitre.³³ De esta manera, se incorporaba al anillo ferroviario interno a la ciudad, que ya desde varias décadas antes se consideraba una dificultad para el desenvolvimiento del tráfico vehicular, otro anillo de carácter suburbano que enlazaba con las vías regionales. (Figura 8.)

El documento de la municipalidad señalaba, asimismo, que la reorganización del sistema ferroviario constituiría el primer paso de compatibilización con la obra hidráulica, previendo a futuro el traslado del puerto a un emplazamiento más conveniente³⁴ así como la construcción de un aeropuerto en el área «a 5 kilómetros de Santa Fe y a 17 kilómetros de Paraná».

Puede verse entonces la importancia que la periferia costera cobró en los proyectos propuestos por el Plan Director, lo cual daba cuenta de un ciclo expansivo de la ciudad que se consolidaría a finales del siglo. El plan, además de intentar regularizar varias décadas de excepcionalidad legal, se vinculó estrechamente, en sus propuestas, al proyecto hidroeléctrico Paraná Medio, y particularmente a la presa que se había proyectado en la isla Chapetón. Se trató de un plan que, a pesar de su debilidad operativa,³⁵ intentó responder a una problemática acuciante como la expansión de la ciudad sobre el valle de inundación del Paraná a través de una propuesta de urbanización en una zona en la cual, desde 1959, se había habilitado su ocupación.

LAS CONSECUENCIAS URBANAS DEL VACÍO LEGAL: NOTAS FINALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

En el año 1994 finalizaron las obras defensivas contra inundaciones consistentes en un *anillo* que circunscribió una amplia zona sobre el albardón, que abarcaba 21 kilómetros de perímetro e incluía tres núcleos urbanos: el norte de La Guardia, Colastiné y San José del Rincón.³⁶ Tal acontecimiento, por un lado, significó la plena aceptación estatal de un proceso habilitado y llevado adelante por la vía de la excepción legal tres décadas antes y, por otro, implicó la estimulación y luego la cristalización visible de una serie de acontecimientos dispersos y aparentemente inconexos que constituyeron el proceso de gradual urbanización en la periferia este santafesina. La mencionada defensa hídrica definía un área considerada *fuera de riesgo*, de ese modo, derrumbaba cualquier escollo para que el área iniciase el intenso proceso de ocupación. El pasaje de una concepción de la periferia como lugar de la producción rural (o de la explotación extractiva) a otra idea, vinculada con el confort del hombre urbano, se fue dando de manera gradual desde finales del siglo XIX, y recién se vio consolidado en el área de estudio a finales del siglo XX. Esto tuvo lugar cuando se hizo visible la nueva territorialidad (de consumo exponencial del territorio) que se había formado y cuando las áreas periféricas a las ciudades, paradójicamente, cobraron centralidad como lugar de residencia para las clases medias. (Figura 9 y 10.) En Santa Fe, entre los años 1991 y 1999, la tasa de crecimiento poblacional registrada por el IPEC en el sector Rincón-Colastiné fue del 16,44 %, mientras que la ciudad sólo registró un crecimiento de 6,84 %.³⁷ Los años 2000 y 2001 fueron los momentos álgidos en negocios inmobiliarios,³⁸ y la ocupación residencial estaría acompañada por la instalación, en las inmediaciones, de un complejo comercial-recreativo, un hipermercado, la creación del campus universitario, la habilitación de un barrio construido por el Estado varias décadas antes y otras instalaciones de servicios varios. Todo ello se daría en un contexto de drásticos cambios en la estructura política, social y económica del país que cristalizó en la flexibilización laboral, la apertura irrestricta del mercado a los capitales extranjeros, la incentivación del consumo y una intensa dinámica de privatizaciones y retrimiento estatal respecto de sus responsabilidades sociales. Esto último derivaría, entre otras cuestiones, en un au-

33. Debe tenerse en cuenta que en esos años el ferrocarril ya estaba en decadencia, proceso que había iniciado en la década de 1930, como se mencionó antes.

34. El calado mínimo se había modificado a 21 metros y resultaba costoso, tanto el dragado como el mantenimiento del puerto existente.

35. Ya que la mayor parte de sus propuestas no tuvieron concreción y sus intentos por regularizar la urbanización de la costa no cristalizaron en obras.

36. El resto de los núcleos urbanos fue asimismo defendido pero no formó parte del anillo.

37. Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2002).

38. Datos extraídos de entrevista realizada a una socia de la empresa inmobiliaria. Santa Fe, noviembre 2008.



Figura 9 | Vista aérea del área urbanizada sobre el valle de inundación, 2012. Fuente: Satélite Geo-Eye 1, Google.



Figura 10 | Viviendas en el área urbanizada sobre el valle de inundación, 2008.

mento importante de la pobreza (47,3% en 1989 y 17,5% en cuanto a la indigencia),³⁹ en el deterioro de los centros urbanos (social y material), y en el empobrecimiento de un sector de las clases medias. En este contexto, se fue materializando un discurso que consideraría el *paisaje* de la costa como el lugar idílico de habitación frente a la supuesta *violencia* del centro urbano, marcado por la fragmentación social y la cada vez mayor inseguridad (principalmente sentida por un sector de la población). La apropiación de este discurso por el mercado inmobiliario en un escenario de crisis social, política y económica, sumada a la apreciable diferencia en el costo de los terrenos entre la ciudad y la periferia⁴⁰ y a la amplia financiación ofrecida por el mercado, estimularon fuertemente a un sector de la sociedad santafesina a residir en esta área. Debe tenerse en cuenta que la costa, además de ser valorada por su paisaje natural y su tradición de lugar de casa quinta, ofrecía la posibilidad de desarrollar la vida cotidiana en espacios más amplios, en un medio cuya diversidad social es marcadamente menor que en el centro urbano, eximiéndose incluso de pagar los costos del confort en el centro urbano, que eran (y lo son actualmente) considerablemente mayores.

Sin embargo, la urbanización de la costa a finales del siglo XX, a pesar de tratarse de un fenómeno estrechamente vinculado a procesos culturales, económicos y políticos de la última fase del capitalismo, no puede desligarse del extenso proceso en el cual se crearon las condiciones propicias para que dicho fenómeno sea posible. El abandono del área, tanto por su marginación de las dinámicas económicas y de las políticas públicas como por la creación del vacío legal que posibilitó la urbanización desmedida, sin duda fueron acciones claves que habilitaron la ocupación residencial del valle de inundación. Asimismo, la promulgación de la Ordenanza de 1959 estaba anticipando un nuevo modelo territorial que, a partir de la década de 1980, tendría consolidación mundial, sustentado en la primacía de la acción privada en el ejercicio de la autoridad sobre el territorio.⁴¹ Más aún, como se mencionó antes, bajo la situación de excepción en que se llevaron adelante los loteos, el sector privado se apropió de los beneficios y los costos de urbanización fueron transferidos al Estado. Vale precisar que, para el caso santafesino, las residencias se encuentran emplazadas en un área que no

posee red de agua potable ni cloacas y donde incluso existen zonas en las que no se han realizado desagües pluviales. Esta precariedad urbana resultó, por ejemplo, en una inundación de origen pluvial en el año 2007.⁴² Actualmente, el conflicto entre sector público y privado se ha complejizado, ya que mientras un sector social, mayoritariamente residente en el área, exige al gobierno provincial la adecuación de la Ruta Provincial N° 1 dada la creciente magnitud del tráfico vehicular, desde el Estado, por el contrario, se evalúan los costos de tal empresa, no sólo en términos económicos (estimados en 169 millones de pesos en el 2011)⁴³ sino también ambientales. Acrecentar las dimensiones de las infraestructuras traerá ineludiblemente modificaciones en el comportamiento hídrico de un área natural que ha sido profundamente antropizada y cuya capacidad de sostener tal proceso es escasa por su condición de humedal. Esta condición implica, entre diversas cuestiones, que las napas freáticas se encuentran a escasa distancia de la superficie y, por lo tanto, los intercambios normales de la urbanización (demanda de agua y evacuación de desechos) no pueden ser garantizados ilimitadamente.⁴⁴

39. Lozano (2005).

40. Un lote en Rincón, en el año 2008, valía \$69 el m², mientras que el centro urbano, en un barrio de jerarquía media, el m² valía \$310.

41. Se hace referencia a la noción de autoridad propuesta por Sassen (2010).

42. La inexistencia de desagües se sumó a la defensa hídrica que actuó como «olla», impidiendo la evacuación del agua y, como consecuencia, la inundación del área.

43. Diario El Litoral, 6 de agosto de 2011.

44. Un trabajo interesante sobre humedales que avanza sobre sus usos e implicancias sociales es: Viñals; Blasco; Morant (2011).

¿QUÉ HACER CON LA PERIFERIA? ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Las urbanizaciones actualmente, y las sociedades en general, se enfrentan con dos problemáticas fundamentales: por una parte, el deterioro ambiental derivado de un modelo de crecimiento económico insustentable y, por otra (pero vinculado a ello), la creciente brecha social en la que los despojados van en aumento y los capitales se concentran cada vez más. En este contexto, las periferias urbanizadas de las últimas décadas constituyen una muestra evidente de dichas problemáticas, y es usual observar que a muy escasa distancia coexisten lujosos barrios privados con urbanizaciones informales precarias, así como la ocupación de áreas con escasa capacidad de sostener las dinámicas urbanas. El aumento exponencial en el gasto de recursos y energía que conllevan los modelos de ocupación dispersos y la franca visibilidad de la creciente fragmentación socioespacial constituyen hoy un reto político y cultural pero también un desafío para urbanistas y arquitectos. Y quizás, para encontrar alguna respuesta a la pregunta: ¿qué hacer con la periferia?, pueda servir preguntarse antes: ¿cómo llegamos a ello? 🌱



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALLENT, Anahí:** «Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943.» *História, Ciências, Saúde. Manguinhos*. Casa de Oswaldo Cruz, vol. 15, n° 3. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2008(1994).
- BIALET MASSE, Juan:** *Informe sobre el estado de la clase obrera en el interior de la República argentina*. Buenos Aires: Editora de Adolfo Grau, 1904.
- BORJA, Jordi y Zaida MUXI:** *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003.
- BRANDT, E. y POMMERENKE, G. (1901):** *La Provincia de Santa Fe en el principio del siglo XX*. Buenos Aires: Sociedad Rural Santafesina del Rosario, 1901.
- CARMAN, M.:** *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: FCE/Clacso, 2011.
- CARRASCO CONDE, Ana (2008 [1999]):** «El doble reto: la identidad europea y el desafío medioambiental.» *Nómadas*. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, N° 20. Euro-Mediterranean University Institute of Malta, 2008(1999). Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/20/anacarrascoconde.pdf>
- COLLADO, Adriana:** *Proyectos Urbanísticos para la ciudad 1887-1927. Documentos de Trabajo*. Santa Fe, Argentina: PEHIS-CEDEHIS-UNL, 1994.
- COLLADO Adriana y Ma. Laura BERTUZZI:** «Santa Fe 1880-1940.» *Cartografía Histórica y Expansión del Trazado*. Santa Fe, Argentina: PEHIS-CEDEHIS-UNL, 1995.
- COLLADO, Adriana y Luis MÜLLER:** *El Puente Colgante de Santa Fe. Historia, materia y símbolo*. Rosario: Aguas Provinciales de Santa Fe, 2002.
- CRAVOTTO, Mauricio:** «¿Qué quiere decir Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura?» *Revista de Arquitectura*, N° 259. Buenos Aires, 1942.
- FEDELE, Javier:** «Ciudad y río. La construcción histórica del paisaje (Santa Fe 1886-1952).» Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya (material inédito), 2009. Disponible en: <http://tdx.cat/handle/10803/6073>
- GOBIERNO de la Provincia de Santa Fe:** *Seminario sobre Regulación del Uso del suelo en Áreas Inundables. Programa de Protección contra inundaciones*. Santa Fe, Argentina, 2000.
- GUTIÉRREZ, Ramón (dir.):** *Agua y saneamiento en Rosario y Santa Fe. Un patrimonio con futuro*. Buenos Aires: Aguas Provinciales de Santa Fe – Fundación CEDODAL, 1999.
- GUTMAN, Margarita y Jorge E. HARDOY:** *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del Área Metropolitana*. Buenos Aires: Infinito, 2007.
- HAESBAERT, Rogerio:** *O mito da desterritorialização: do «fim dos territórios» á multiterritorialidade*. Brasil: Bertrand Brasil, 2004.

- LOZANO, Claudio (2005):** *Los problemas de la distribución del ingreso y el crecimiento en la Argentina actual*. Buenos Aires: IDEF.
- MALVAREZ, Ana Inés:** *Tópicos sobre humedales subtropicales y templados de Sudamérica*. Oficina Regional de Ciencia y Tecnología de la Unesco para Latinoamérica y el Caribe. Buenos Aires: UBA, 1999.
- MAZZA, Carlos Jerónimo:** «De lo sublime a lo técnico: la incorporación de la noción de paisaje en el Planeamiento Regional en Argentina.» *Urban Perspectives*, N° 9. Barcelona: UPC, 2002.
- MONCLÚS, Francisco J.:** *La ciudad Dispersa*. Barcelona: Ed. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.
- PASTORIZA, Elisa:** *La conquista de las vacaciones*. Buenos Aires: Edhasa, 2011.
- RAUSCH, Gisela:** «El Plan del 80 en Santa Fe: regionalización tardía ante la suburbanización inminente.» *Revista Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, n° 9. Resistencia, Chaco: Nobuca/EUDENE, 2010 (2002).
- : «Territorialidad en la periferia urbana. La expansión de la ciudad sobre el valle de inundación, Santa Fe 1886-1959.» Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario (material inédito).
- RODIL, Marta:** *Puerto perdido. Vida y testimonios de su gente*. Santa Fe, Argentina: Centro de Publicaciones UNL, 1994.
- SVAMPA, Maristella:** *Los que ganaron. La vida privada en los countries y barrios privados (2° ed.)*. Buenos Aires: Biblos, 2008.
- SASSEN, Saskia:** *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales (2° ed.)*. Buenos Aires: Katz, 2010.
- VIÑALS, María J.; Delmar BLASCO y Maryland MORANT (eds.):** *Los humedales mediterráneos: el contexto ambiental y social. Reflexiones para su estudio y gestión eficaz*. Fundación Biodiversidad. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2011.