

Expansión de urbanizaciones privadas sobre la autopista Rosario-Santa Fe (GSF) y cambios en la legislación (1970-2011)¹

Leticia Manassero

Facultad de Humanidades y Ciencias -UNL
Ciencias Sociales-Geografía

INTRODUCCIÓN

Las urbanizaciones privadas dan cuenta de una conformación urbana caracterizada por la segregación socioespacial en muchas ciudades de nuestro país. Aunque éstas derivan de antiguos *countrys*, pensados originalmente como lugares de esparcimiento para las clases más solventes, fueron consolidándose -especialmente a partir de la década de 1990- como enclaves urbanos de residencia permanente de sectores de clase media. Siguiendo a Thuiller (2005), estos emprendimientos se ubican en las periferias de las aglomeraciones y se asocian al mejoramiento de autopistas y al sistema de movilidad concebido para el automóvil. Además promulgan valores como calidad de vida, seguridad, vida en contacto con la naturaleza y homogeneidad social. Debido a la falta de reglamentación que ha acompañado su surgimiento en nuestro país, se las ha asociado en reiteradas oportunidades a problemáticas de índole legal. Para Girola (2005) la inesperada irrupción de las urbanizaciones cerradas periféricas y la falta de legislación que encuadre estos procesos, llevaron a que se amparen en leyes existentes, poco apropiadas para encuadrar el fenómeno. El vacío legal se atenuó parcialmente mediante la descentralización de la gestión hacia los municipios y por medio de la promulgación de normativas posteriores.

En el caso del aglomerado Gran Santa Fe, a mediados de la década de 1970 se proyectó el primer complejo asociado a este tipo de urbanizaciones. Éste se radicó a la vera de la autopista Rosario-Santa Fe y fue pionero en un territorio que, con el correr de las décadas, se ha ido ocupando por una serie de urbanizaciones privadas de diversos tipos. Ante el vacío legal que existía, algunos de estos emprendimientos se construyeron fuera de un marco normativo adecuado y con el tiempo, el Estado implementó herramientas normativas con el fin regularlos. Este trabajo abordará el surgimiento y desarrollo de estas urbanizaciones, poniendo especial atención en las acciones legales del Estado que caracterizaron tres períodos de desarrollo.

OBJETIVOS

El objetivo de este trabajo es abordar las transformaciones del territorio donde se radicaron estos emprendimientos inmobiliarios, teniendo en cuenta el contexto socio-histórico en que surgieron y se desarrollaron e indagando en la legislación específica o herramientas regulatorias implementadas desde el Estado municipal de Santo Tomé², con el fin de dar respuesta a estos procesos.

METODOLOGÍA

Al concebir el territorio en su condición heterogénea y múltiple, que implica procesos espaciales y temporales, y donde se conjugan diversas dimensiones –económica,

¹ Investigación realizada bajo dirección de la Dra. Gisela Rausch y la co-dirección de la Prof. Ma. Laura Visintini y enmarcada dentro del programa Cientibecas (2014-2015) y del CAI+D: "El uso productivo y las competencias por el ambiente en la zona de islas de la pcia. de Sta. Fe", dirigido por la Prof. M. L. Visintini.

² Estas urbanizaciones pertenecen al distrito de Santo Tomé, pero hemos utilizado un enfoque a nivel de aglomerado (Gran Santa Fe) por los lazos históricos que unen a estas urbanizaciones con Santa Fe, porque la mayoría de los habitantes son originarios de dicha ciudad y porque muchos de los movimientos pendulares relacionados con estos complejos se dan en relación a la ciudad de Santa Fe.

política, ambiental, cultural, simbólica-; se consideró apropiado utilizar metodologías cualitativas y trabajar con fuentes primarias y secundarias, entre las cuales podemos mencionar: entrevistas semiestructuradas y en profundidad a informantes clave, consulta de archivos hemerográficos, relevamiento de documentos legislativos y catastrales, consulta de trabajos sobre la temática provenientes de distintas disciplinas (Geografía, Historia, Antropología, Urbanismo y Sociología, entre otras). A partir del procesamiento y sistematización de la información se elaboró una matriz histórica de abordaje estructurada en tres períodos. Dicha periodización se desarrolla a continuación, en el apartado *Resultados*.

RESULTADOS

Las primeras urbanizaciones privadas en el Gran Santa Fe: desarrollo de los proyectos en el vacío legal (1970-1986).

El primer emprendimiento que podría asociarse al tipo *country club* en el Gran Santa Fe surgió a mediados la década del '70, bajo el nombre de "La Tatenguita". Esta urbanización fue impulsada por dos empresarios inmobiliarios vinculados al poder político-militar de la época, quienes pretendían urbanizar terrenos ubicados a la vera de la Autopista Brigadier Estanislao López (comúnmente llamada "Rosario-Santa Fe"). Por medio de un convenio con el Club Unión de Santa Fe³, pusieron en marcha un proyecto urbanístico novedoso para la región que amalgamaba viviendas de fin de semana con espacios comunes para la realización de deportes. Años después se habilitó un segundo complejo urbanístico, denominado "El Paso" (1982), cuya construcción se hizo efectiva por medio de una asociación entre los creadores de "La Tatenguita" y algunas figuras jerárquicas del Club Unión de Santa Fe. Este proyecto consistió en la construcción de una cancha de golf con lotes para viviendas de uso transitorio, destinadas a la recreación de las clases más solventes de Santa Fe.⁴ Al momento de habilitación de ambos emprendimientos no existían herramientas jurídicas específicas para regularlos. Pero la falta de legislación y la ausencia de antecedentes sobre este tipo de urbanizaciones no fueron un impedimento, debido a la postura permisiva del Estado con respecto a las mismas y a los sectores de poder que las impulsaban. De esta manera, se utilizaron los vacíos legales en beneficio de estas inversiones privadas y se urbanizó la zona en un marco de irregularidad jurídica.⁵

Incorporación al régimen legal del municipio de Santo Tomé y surgimiento de nuevos consumidores (1987-2002).

Este período se define por la asimilación e incorporación de las urbanizaciones extraurbanas existentes ("La Tatenguita", y "El Paso") al régimen legal municipal santotomesino, a través de la elaboración de la primer normativa específica en 1987. Entre otras cosas, la Ordenanza N° 1337/87 sobre Clubes de campo o Complejos recreativos residenciales, pautaba que éstos debían estar localizados en área no urbana, estar equipados para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en contacto con la naturaleza y contar con un sector acondicionado para la construcción de viviendas de usos transitorios.

³ Club de fútbol de relevancia de la ciudad de Santa Fe.

⁴ El desarrollo de los *country club* en los años 70 abarcó a una franja exitosa de la clase media-alta que buscaba su consagración social y la apropiación de símbolos de distinción a través del "estilo de vida *country*", centrado en la vivienda extra-urbana de uso transitorio y recreativo. (Svampa, 2001)

⁵ Los terrenos a urbanizar pertenecían al ejido del municipio de Santo Tomé, ciudad que para ese momento histórico podría ser considerada "satélite" de la ciudad de Santa Fe.

Por otro lado, esta etapa se caracteriza por la emergencia de nuevos consumidores de este estilo de vida. Siguiendo a Svampa (2005), la introducción de las políticas neoliberales en Argentina durante la década de 1990 y el proceso de desindustrialización que se había iniciado en la dictadura, produjeron cambios en la estructura social argentina. Este modelo de acumulación debilitó la representación de la clase media fuerte y homogénea, dando lugar a una lógica de polarización social. En este sentido, los contrastes sociales se fueron cristalizando en la mutación de los antiguos *countries* o clubes de campo -pensados como lugares de ocio y segundas residencias- en espacios destinados a un modo de vida permanente, adoptado por clases medias en ascenso social (nuevas consumidoras de estas urbanizaciones). Además la idea de “seguridad” como un valor asociado a este estilo de vida, junto a otros valores de distinción social, comenzaron a ganar lugar en estos sectores.

Consolidación territorial e institucionalización de las urbanizaciones privadas en la región. (2003-2011).

Durante esta etapa los procesos de suburbanización sobre la zona de la autopista Rosario-Santa Fe comienzan a tener mayor relevancia.⁶ La expansión del fenómeno se puede observar en el crecimiento y diversificación de la oferta, en un cambio en la tipología (aparición de los llamados “barrios cerrados”), en la densificación de las urbanizaciones preexistentes, y en la adopción definitiva de la modalidad residencial permanente. Como expresa Ballent (1998), los *country clubs* se visibilizan cuando dejan de cumplir su función tradicional, como símbolo de distinción social de elites, y se transforman en núcleos de vivienda permanente de sectores de ingresos medios que exigen valores urbanos: seguridad, comunicación rápida y accesibilidad.

En este sentido, las nuevas expresiones de este fenómeno le dan un lugar importante a la idea contemporánea de seguridad, construida en gran parte en las publicidades de estas urbanizaciones. La seguridad como valor simbólico comienza a concebirse como forma de protección ante el aumento de la inseguridad y la conflictividad urbana, y es un valor que ha tomado gran relevancia en las clases medias.⁷

En cuanto a los cambios en la legislación, se incorporó al cuerpo normativo santotomesino la Ordenanza de Barrios cerrados (Nº 2390) en el año 2003. A partir de ella los emprendimientos privados de este tipo comenzaron a ser reconocidos por el municipio. La normativa legitimaba los cambios que estaban aconteciendo en los patrones de urbanización y comenzaba a contemplar la residencia extra-urbana de tipo permanente y la idea de barrio con cerramiento perimetral, “aislado” de la ciudad. Aunque la zona de radicación seguía considerándose rural catastralmente, hay una cierta lógica de gestión urbana al implementarse el servicio de recolección de basura y una decisión política de comenzar a direccionar formalmente gasto público en beneficio del reducido sector de la población residente en estos barrios.

En 2011 se aprueban las normativas que rigen actualmente a las urbanizaciones privadas en Santo Tomé: la Ordenanza Nº 2843, (sobre *Urbanizaciones especiales cerradas*), y la Ordenanza Nº 2844 (sobre *Usos del suelo*). Con ellas se delimitó el distrito DUE (Distrito de Urbanizaciones Especiales), creado específicamente para la radicación de estas urbanizaciones, que fueron incorporadas a la planta urbana de Santo Tomé. Ambas ordenanzas reflejan la etapa de consolidación del proceso y regulan el cambio en el uso del suelo que habilita la zona como urbana.⁸ Además

⁶ A diferencia de Buenos Aires, donde la etapa de mayor expansión se dio previamente, en la década de 1990. Ver THUILLER (2005), SVAMPA (2001) y TORRES (2001)

⁷ Estos enclaves urbanos combinan seguridad, con accesibilidad y servicios urbanos apreciados por clases medias. Incluso en algunos barrios cerrados se observan casos de planes PRO.CRE.AR.

⁸ Actualmente, el DUE cuenta con 8 Urbanizaciones habilitadas: Aires del Llano, Altos de la Ribera, Dos Lagunas, Pilar del Tate, Las Almenas, El Paso, La Tatenguita y El Pinar.

estas normativas plantean un rol del Estado diferente, caracterizado por la legitimación de proyectos privados (algunos habilitados con anterioridad por medio del vacío legal).

CONCLUSIONES

Desde los años 70, cuando surgió el primer complejo urbanizado a la vera de la Autopista Rosario-Santa Fe hasta la actualidad, hubo cambios en el mercado de consumo de estos emprendimientos, en las representaciones sociales asociadas a los mismos, y en el rol del Estado respecto a estos procesos. A partir de 2000 las urbanizaciones privadas comenzaron a visibilizarse mucho más a raíz del avance en la ocupación del suelo, la densificación, el surgimiento de nuevos emprendimientos, la ampliación del mercado de consumo hacia las clases medias y el aumento de la publicidad. En base a lo expuesto podemos decir que las urbanizaciones privadas en el GSF constituyen un proceso que se encuentra en expansión en la actualidad.

La expansión de los negocios inmobiliarios se da en el contexto de globalización financiera, liberalización y desregulación económica, y apertura externa. Se produce así una mercantilización del desarrollo urbano favorecido por la creciente movilidad de capital y el incremento de flujos destinados a estas inversiones, muchas de las cuales se orientan a satisfacer requerimientos de los sectores más solventes y se concentran en ciertas zonas, profundizando las desigualdades socioterritoriales. (De Mattos, 2007) Además de los flujos de capital privado que incentivan el desarrollo de estas urbanizaciones, se considera que las acciones legales del Estado son claves para explicar los cambios en el territorio. Estas acciones han implicado tanto una postura permisiva y la decisión política de “no intervenir”, como una postura de acción directa, generando normativa. En el desarrollo histórico presentado se expuso que durante la primera etapa los vacíos legales fueron utilizados por sectores de poder para poner en marcha las dos primeras urbanizaciones, aprovechando la actitud permisiva y complicidad del Estado. En las otras etapas el Estado comenzó a brindar las herramientas legales para garantizar la consolidación de estas urbanizaciones en el territorio e incluso, podría pensarse, promover su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Ballent, A.**, 1998. Country Life: los nuevos paraísos, su historia y sus profetas. Block. Revista de Cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio. CEAC. UTDT. N°2. 88-101
- De Mattos, C.**, 2007. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. Nueva Sociedad, N° 212. 82-96
- Girola, M. F.**, 2005. Tendencias globales, procesos locales: Una aproximación al fenómeno de los conjuntos residenciales con seguridad de la región metropolitana de Buenos Aires. AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana (electrónica). N° 43. 1-24
- Svampa, M.**, 2001. Los que ganaron. La vida en los Countries y barrios privados. Editorial Biblos Sociedad. Buenos Aires.
- Svampa, M.**, 2005. La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Taurus. Buenos Aires.
- Thuiller, G.**, 2005. El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Eure. Vol.31, Nro. 93. 5-20
- Torres, H.**, 2001. Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. Eure: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Vol.27, N° 80. 33-57
- Municipalidad de Santo Tomé, Santa Fe.** Ordenanza N° 1337. Clubes de Campo. 1987.
- Municipalidad de Santo Tomé, Santa Fe.** Ordenanza N° 2390. Barrios Cerrados. 2003.
- Municipalidad de Santo Tomé, Santa Fe.** Ordenanza N° 2843. Urbanizaciones Especiales Cerradas. 2011.
- Municipalidad de Santo Tomé, Santa Fe.** Ordenanza N° 2844. Uso del suelo. 2011.