

Impacto urbano territorial de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil. El caso del área metropolitana Santa Fe – Paraná.

Autor: Mg Arq. Miguel Rodríguez msrodriguez@fadu.unl.edu.ar

Imágenes y gráficos: Arq. Andrés Nicolini y Emilia Mosso

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

Resumen

Este trabajo presenta los resultados preliminares de una investigación que indaga las relaciones entre la actuación de las organizaciones del tercer sector y las transformaciones territoriales en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná con particular atención a los procesos sucedidos entre las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Se intentan develar por un lado, cuáles han sido los intereses y condicionamiento de las agendas de las organizaciones sociales y por otro, la capacidad que mismas han evidenciado para ejercer modificaciones territoriales relevantes de índole físico-espacial. En primer término se propuso un marco conceptual de manera que se pudiera recortar el universo muestral definiendo tanto, cuales organizaciones se analizarían como, aquellas condiciones que deberían reunir las actividades a relevar. A partir de allí y en segundo lugar, se diseñaron unas herramientas (fichas y cuestionarios) que permitieran ordenar el relevamiento y facilitar la construcción de información significativa, ambos necesarios para realizar la caracterización final del impacto estudiado. Para el relevamiento se utilizó una ficha donde se volcaron información catastral y territorial producida por el estado; y para las entrevistas, se ha preparado un formulario guía. En una primera instancia se han conseguido datos cuya interpretación permiten inferir algunas situaciones como muy probables respecto de los intereses y condicionamientos de las agendas que las organizaciones han construido y desarrollado respecto de temas cuyo desarrollo impacta claramente en la dimensión física-espacial del territorio. En la segunda, se ha trabajado sobre la información catastral y territorial lo que permitió formular algunas conjeturas, más o menos consistentes, sobre la relevancia y/o magnitud del mencionado impacto en el actual proceso de transformación del área de estudio.

Palabras clave: organizaciones de la sociedad civil, transformaciones territoriales

Introducción

Existen muchas explicaciones acerca de los grandes cambios recientes en la cultura y la sociedad mundial. David Harvey, geógrafo y teórico social, plantea de manera elocuente, en *“La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural”* (1998), las relaciones de estos cambios con determinadas transformaciones físicas del territorio y, a partir allí, mucho se han reflexionado sobre quiénes y cómo construyen y transforman el territorio.

Las metrópolis contemporáneas, particularmente en América Latina, se caracterizan en su mayoría por una extraordinaria difusión de la urbanización, el crecimiento continuo y la extensión hacia la periferia de los conglomerados urbanos, el aumento de la movilidad, el congestionamiento de las centralidades dominantes, el crecimiento del policentrismo, la constitución de redes, y por los cada vez más marcados procesos de exclusión económica y social.

Según Portes y Roberts (2005) en la mayoría de los sistemas urbanos de Latinoamérica se producen dos procesos simultáneos: por un lado un crecimiento continuo de la población urbana y por otro, el gradual descenso del tamaño relativo de la ciudad primada de cada país. Las ciudades primadas han perdido su magnetismo en los procesos migratorios que anteriormente se asociaba al modelo de sustitución de importaciones. Luego, durante el desarrollo del modelo neoliberal, la tendencia migratoria se orientó hacia ciudades más pequeñas y aunque no siempre es clara la explicación de este fenómeno, en algunos casos, se la relacionó con el crecimiento de la agricultura de exportación.

Las grandes metrópolis son también concentradoras de complejas problemáticas sociales, económicas y ambientales que se materializan en el territorio y requieren de un abordaje interdisciplinario y sistemático para su identificación, comprensión e intervención. Estos fenómenos, si bien reconocen patrones generales comunes, en algunas regiones, adquieren características singulares según la propia configuración de su territorio.

Una de los rasgos salientes de aquellas ciudades que experimentaron un significativo aumento de población durante la implementación del modelo neoliberal en la Argentina

tiene que ver con el aumento de la pobreza y la desigualdad que, en términos espaciales, se pudo verificar en la precarización de vastos territorios urbanos, en algunos casos por abandono u obsolescencia y en otros por ocupación de áreas de riego o carentes de aptitud para su urbanización. Esta situación se agravó merced al marcado retroceso del estado y de políticas públicas que se desentendieron de los problemas sociales en la suposición de que la evolución de la economía de mercado resolvería “natural y automáticamente” los problemas sociales.

Si bien se reconoce (ver “*Lo Urbano 20 autores contemporáneos*” A. M. Ramos ed. 2004) que las transformaciones territoriales de la contemporaneidad son consecuencia de un proceso de desarrollo tecnológico que ha impactado en las formas de producción y organización de la sociedad en la escala planetaria, favoreciendo el crecimiento de la denominada *economía de mercado*, también conviene aceptar que estas evoluciones presentan en sus manifestaciones locales rasgos únicos que merecen atención. Aunque los procesos urbanos que describen y explican autores como F. Indovina (1990) en el Véneto italiano o M. Castells (1989) en California, EEUU, entre otros ejemplos; refieren a casos particulares que aspiran a constituir cuerpos teóricos o matrices de análisis con una validez explicativa de tipo universal, paradójicamente, el aporte más significativo de estos trabajos pasa por su condición de *estudio de caso*, debido justamente a análisis local del impacto de las transformaciones globales. Resulta de dudosa utilidad extrapolar sin que medie ninguna adaptación, la interpretación de procesos similares que se verificaron en países subdesarrollados. Parece ocioso explicar que los supuestos y condiciones para el desarrollo urbano en América Latina distan mucho de los que corresponden al contexto social, político y cultural de los países centrales y que por ende, lo que para estos últimos resultaba un proceso virtuoso, para los primeros consistía en el inicio de un ciclo pernicioso que profundizaría los problemas sociales y económicos para llevarlos a un punto crítico de inestabilidad.

Para Secchi (1998, 2005) en la ciudad contemporánea “..., se representa una nueva forma de tiempo: una sociedad constituida y estructurada de modo diferente a la sociedad moderna, una economía distintamente organizada, instituciones que han establecido relaciones, recíprocas y con el ciudadano, diferentes de las modernas, incluso con mucha frecuencia diferentes de aquellas para

*las cuales habían sido originalmente pensadas y formadas; un conjunto distinto de imaginarios colectivos, de mitos, de ritos y de prácticas sociales; una cultura distinta.”*¹

Estas formas distintas de relacionamiento entre individuos e instituciones producen, suponemos, un impacto en las formas de producir ciudad y transformar el territorio a escala local que, en nuestra región, demandan un análisis y comprensión particularizado, no solo para poder describir sus alcances y explicar sus procesos, sino también para definir estrategias e instrumentos para la atención futura de las problemáticas emergentes. Como se dijo anteriormente para el caso latinoamericano, el retroceso del estado frente a las necesidades sociales más elementales (salud, vivienda, educación, entre otras), que caracterizó al período neoliberal, dejó un espacio que ocuparon de modo significativo las organizaciones de la sociedad civil. En algunos casos asumiendo roles tan nuevos como inéditos y en otros, consolidando y/o ampliando su función originaria.

Sin aspiraciones de que los resultados de este tipo de investigación puedan ser sustento de alguna clase de generalización se entiende de valor y relevancia indagar el rol que los distintos actores sociales tienen en la construcción contemporánea del territorio y especialmente en el área definida para este trabajo.

Desde este trabajo se pretende reconocer y mensurar el impacto físico-territorial del accionar de organizaciones (existentes en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná AMSFP), que denominaremos como del tercer sector - por no pertenecer al estado (sector público) o a la actividad empresaria con fines lucrativos (sector privado) - y que si bien sus orígenes en Argentina, pueden remontarse a la mitad del siglo XIX, han alcanzado – no por casualidad - un pico, en términos de proliferación y actividad, durante las últimas décadas del siglo pasado.

En este sentido se ha seguido la lectura de estas organizaciones propuesta por Thompson (1994) quien sugiere, con algunas aclaraciones y salvedades², la forma de definición

¹ SECCHI Bernardo. *Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus frutos* en Lo Urbano en 20 autores contemporáneos Ángel M. Ramos, editor. Ediciones UPC, Barcelona, 2005. Pág. 152-153.

² Thompson señala que si bien esta definición resulta útil en los países en desarrollo, deben tenerse muy en cuenta las características particulares de sus respectivos contextos ya que algunos de las condiciones que según Anheier y Salamon deberían reunir las organizaciones que conformarían el “tercer sector” para el caso argentino o brasilero deberían ser revisadas: “*Por ejemplo, es bien sabido que una de las fuentes de*

"estructural-operacional" propuesta por Anheier y Salamon (1992). Así, se seleccionaron una serie de entidades cuya capacidad de transformar el territorio se han puesto en evidencia mediante el desarrollo y/o ejecución de proyectos de relativa visibilidad ya sea por el tamaño de los mismos o bien por la extensión del universo de beneficiarios.

Sobre la base de información publicada por el Servicio de Catastro en Información Territorial de la Provincia de Santa Fe (SCIT) y por la Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe (IDESF) se realizaron una serie de contrastaciones que permiten advertir de que manera las actuaciones de las OSC generan ciertas tensiones que promueven o orientan los procesos de urbanización.

Esta etapa de exploración ha alcanzado un avance significativo y satisfactorio aunque no puede considerarse en modo alguno conclusiva en la medida que los conceptos podrán ser revisados y ajustados con el avance de la investigación. De igual modo, muchos de los procesos analizados tanto como la lectura de sus resultados admiten otras interpretaciones que seguramente servirán a próximos trabajos.

¿Qué abarca el AMSF-P, quiénes y cómo la construyen?

Denominamos aquí como Área Metropolitana Santa Fe – Paraná al resultado de un proceso de urbanización que involucra a las capitales de las provincias argentinas de Santa Fe y Entre Ríos respectivamente. Las mencionadas ciudades se encuentran prácticamente enfrentadas y separadas (o vinculadas) por el río Paraná, uno de los más importantes de América del Sur, para el cual existe la hipótesis de transformarlo en una hidrovía que alcance hacia el norte, territorio paraguayo y brasilero. De igual modo en sentido este oeste

inspiración del "tercer sector" ha provenido de las distintas iglesias, particularmente la católica. En tal sentido, cabría preguntarse cuán autónomas son las organizaciones no lucrativas surgidas, por ejemplo, desde el seno de las parroquias. O bien, acerca del carácter no político de las mismas, en la medida en que muchas de las sociedades de fomento u organizaciones barriales en la Argentina surgieron a partir de una estrecha vinculación con los partidos políticos. Aún mas, la cuestión de la formalidad necesaria, parece ser también puesta en duda en un contexto como el argentino dada la informalidad aunque permanencia e importancia adquirida por algunos movimientos sociales que perduraron en el tiempo, tales como el de los derechos humanos, el de los jubilados, etc. los que muchas veces no se plasman en organizaciones formales." THOMPSON, Andrés A. ¿QUE ES EL "TERCER SECTOR" EN ARGENTINA? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro. CEDES, Buenos Aires, Argentina. 1994. p. 58. Disponible en la World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/argentina/cedes/thom3.rtf>

se cruzan de una costa a la otra una serie de corredores terrestres que vinculan Uruguay y Brasil al este con Chile al oeste pasando por lo que se conoce como Región Centro de la República Argentina.

En estudios anteriores - Observatorio Urbanístico del AM Santa Fe-Paraná - se ha definido el perímetro de la misma a partir de una serie de parámetros e indicadores que proponen “... una primera perimetración para Santa Fe, abarcando completo el departamento La Capital y los siguientes distritos: Emilia, Cabal, Llambi Campbell, Campo Andino (o San Pedro) Nelson, Laguna Paiva, Arroyo Aguiar, Recreo, Arroyo Leyes, Montevera, Santa Fe, San José del Rincón, Santo Tomé y Sauce Viejo. En el caso de Entre Ríos es el departamento Paraná particularizado en los distritos Espinillo, Quebracho, Sauce y Antonio Tomás.”³

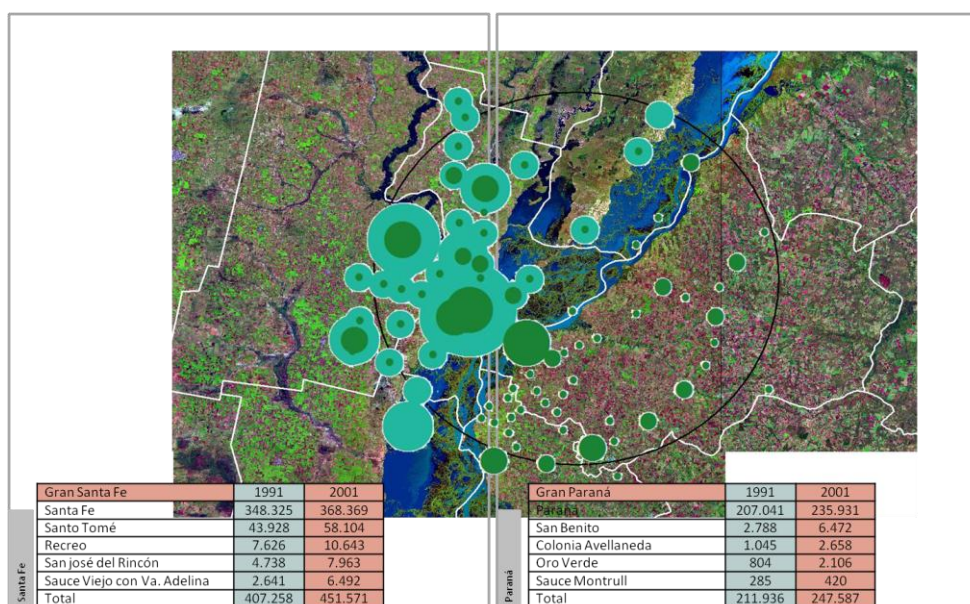
Desde este mismo ámbito (OUAMSF-P) se ha reconocido como escala de aproximación lo que se denomina área de conglomerado – aglomerado, que refiere fundamentalmente a la noción geográfica de continuidad física (de lo urbanizado) y a la vez es reconocida como unidad física de información estadística y censal. Si bien se acepta que la presencia del río Paraná no impide la continuidad de flujos de interacción cotidianos pero si interrumpe la continuidad física y por lo tanto, se consideran en forma autónoma ambas ciudades cabeceras: “El Gran Santa Fe (como área “ampliada” establecida por el INDEC y de uso habitual) está conformado para 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 (expansión norte), San José del Rincón (expansión este). El Gran Paraná por su parte está conformado por Paraná, San Benito, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull (expansión este) y Oro Verde (como expansión sur). Constituyen espacios de descentralización y de desborde de usos especializados además de vivienda permanente y finisemanal, las áreas industriales y aeropuerto en Sauce Viejo, las facultades y escuelas agrotécnicas en Oro Verde, así como el cementerio y actividades recreativas en San Benito, entre otras.”⁴

³ SOIJET, Mirta. AREA METROPOLITANA SANTA FE-PARANÁ. EL OBSERVATORIO URBANÍSTICO ÁREA METROPOLITANA SANTA FE – PARANÁ. Universidad Nacional del Litoral. VOLUMEN 2. Santa Fe. 1851-913X. Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe – Paraná. Pág. 7 a 12.

⁴ Ídem ant.

Estos aglomerados se toman inicialmente como el ámbito para el desarrollo de la indagación justamente porque la continuidad física permite contrastar momentos clave del proceso de construcción del territorio con mayor facilidad -advirtiéndose sus modificaciones- y por la referida disponibilidad de información sistematizada.

Las delimitaciones del AMSF-P establecidas del modo indicado, son asumidas como flexibles, provisorias y su vigencia perdura en la medida que se las entiendan funcionales para el avance del trabajo.



FUENTE: Observatorio Urbanístico del Área Metropolitana Santa Fe- Paraná PICT 13/21728, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, 2005-09.

Delimitado el ámbito donde se desarrolla esta investigación se reconoce a continuación a quiénes y de qué modo, construyen este territorio. Tradicionalmente, en un contexto capitalista de organización de la economía, se ha presentado lo urbano como el resultado de un proceso de acumulación y construcción colectivo, fruto de una tensión continua -y en equilibrio inestable- entre lo público (como lo estatal) y lo privado (como las fuerzas del mercado). Con esa mirada dual del proceso se ha soslayado generalmente a entidades, organizaciones o simplemente grupos sociales cuya actuación, en muchos casos, ha significado un aporte relevante en la conformación física del territorio.

Si bien, no es propósito de este trabajo definir aquello que llamamos *organizaciones de la sociedad civil* u *organizaciones no gubernamentales* si resulta conveniente distinguirlas de lo que se entiende como de carácter público o privado. Así pues se sostiene con Thompson (1994) que “...*la mayoría de estos análisis se inscriben en un modelo dual, centrado en rastrear el desarrollo y las transformaciones del Estado y el mercado. En este modelo queda afuera la especificidad de las instituciones de la sociedad civil, al no ser privadas en el sentido del mercado ni públicas en el sentido del Estado. De este modo, su actividad no es registrada sino de forma dispersa y acotada a algunas instituciones y temáticas determinadas.*”

Para esta indagación lo verdaderamente relevante es reconocer y explicitar los modos de actuación, sus principales estrategias y el carácter de las actividades realizadas por las entidades analizadas, antes que revisar su constitución, sus fundamentos o aquello explique su razón de ser. Esto quiere decir que, aunque no se desconoce la relación entre estas cuestiones y las características de su accionar, la preocupación del trabajo se enfoca en aquellos contenidos de su agenda cuyas preocupaciones prioritarias se centran en la dimensión territorial y sus posibilidades de transformarla.

En una primera instancia se advierten dos tipos de acciones desarrolladas por las ONG's en materia de transformación del medio físico: las acciones directas y las indirectas. Las primeras tienen que ver con las modificaciones ejercidas por la ejecución de acciones concretas (obras civiles) que alteran sin intermediación la dimensión física del territorio y las indirectas como aquellas referidas a la capacidad de influir en las acciones del estado u otros actores y que luego consiguen afectar la conformación del territorio. Estas últimas, por ejemplo, podrán tener consecuencias en la ejecución o no de obras de transformación directa por parte del estado o bien, en cambios de los marcos normativos o regulatorios.

Teniendo en cuenta que existe un universo tan vasto como heterogéneo de organizaciones sociales cuyas condiciones *operacional* y *estructural* le permiten llevar adelante acciones que se ven reflejadas en algún tipo de obra o bien, en gestiones para obtener algún tipo de cambio en las disposiciones o regulaciones urbanísticas, se ha optado también por definir una escala (o tamaño) de referencia para las actuaciones a cotejar de manera que permita acotar el universo muestral a indagar.

Aunque la información catastral puede disponerse por unidad parcelaria (es decir, lote a lote), avanzaremos en la observación y el análisis de aquellas acciones desarrolladas en una manzana⁵ y/o que se incluyan en polígonos de más de media hectárea o bien, se trate de parcelas englobadas que sean claramente identificables y que alcancen y/o superen dichos valores.

Los instrumentos de medición y los ámbitos para su utilización

La metodología implementada no plantea un desarrollo lineal e incremental de tareas sino un proceso de permanente revisión y ajuste que permita la construcción de algún conocimiento significativo. La información disponible y el modo como la misma se ha construido y ordenado, exigen un ajuste permanente de los procedimientos a implementar. Aún no se puede confirmar que la relevancia de la actuación de las ONGs en las transformaciones territoriales se deba atribuir a un importante número de entidades o bien a pocas con logros significativos. Tampoco se puede asegurar que aquellas organizaciones que realizaron acciones transformadoras lo hayan hecho en plena conciencia de que su actuación tendría implicancias en la configuración física del territorio. Salvo casos excepcionales (como las organizaciones vecinales ó las que promueven el acceso a la propiedad del suelo, entre otras) la inclusión de cada tema en sus respectivas agendas no tenía que ver con alguna voluntad de modificar el territorio sino más bien con la satisfacción de necesidades y carencias generadas por el modelo político-económico imperante y el retroceso del estado frente a los problemas emergentes.

Entre las entidades menores, según cantidad de miembros y trayectoria, se advierte mayor informalidad en materia institucional y administrativa que en aquellas otras cuya capacidad de acción esta directamente ligada al tamaño de la población que la integra como también a su vigencia en el tiempo. El primer conjunto de organizaciones posee registros muy frágiles de su actuación y en algunos casos ni siquiera los dispone. En cambio, el

⁵ La manzana además es reconocida como unidad o módulo formal del proceso de urbanización local, su forma y proporciones están presente desde el momento fundacional.

segundo grupo ofrece mejor documentación de su actuación, directamente relacionada con una mejor organización y proporcional a sus respectivas trayectorias.

Siguiendo la lógica planteada en el punto anterior y lo dicho sobre las organizaciones, para relevar las transformaciones de tipo *directa* se ha elaborado una ficha en la que se consignan los datos de cada proyecto como así también los datos de la organización que ha llevado a cabo el mismo.

La ficha posee dos cuerpos de información claramente definidos. En el primero se consignan los datos propios de la acción que se releva tales como superficie del polígono o parcela, volumen edificado, recursos invertidos, tiempo de ejecución, estado de avance, datos catastrales, ubicación, etc. También aquí se consignan los datos de la organización promotora de la acción indicando su condición estructural-operacional (gremial, vecinalista, religiosa, etc.) su situación o consistencia institucional (niveles de organización, continuidad, etc.) su situación legal (personería jurídica, gremial, etc.) así como el área de actuación prioritaria (salud, educación, etc.).

En el segundo cuerpo se detallan datos que permitirán caracterizar y medir no solo, la acción misma, sino el impacto que la misma produjo en el territorio aledaño. Para esto se consignan datos tales como la provisión de servicios y la dotación de infraestructura en el área, previa y posterior al desarrollo de la acción. Lo mismo en materia de dotación de equipamiento urbano (salud, educación, seguridad, comunitario, entre otros) y alteraciones del marco normativo regulatorio en la jurisdicción donde la acción ha sido implementada (variaciones en la densidad edificable, restricciones en las alturas permitidas, avances sobre retiros de frente, fondo o respecto de ejes medianeros, etc.).

Simultáneamente, los datos recogidos de esta forma son volcados a un mapa del AMSF-P cuyo propósito es identificar y ubicar la actuación geográficamente y luego, revisar la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el proceso de construcción del territorio mediante contrastes entre las imágenes que reflejen los estados de la conformación física en los distintos momentos analizados (antes y después de la ejecución de las acciones).

Es necesario señalar aquí que las tecnologías disponibles actualmente (fotos satelitales, sistemas de información georeferenciada, etc.) permiten obtener registros de una calidad muy superior a los disponibles anteriormente. La construcción de los catastros así como los registros fotográficos de las variaciones en la división del suelo y en la agregación de lo edificado, efectuada hace veinte o treinta años, ofrece resultados que dificultan en alguna medida las operaciones de contraste, sin embargo se espera que éstas permitan la elaboración de conclusiones y reflexiones relevantes.

Por otro lado, son muchos los casos de organizaciones que poseen una débil y/o insipiente institucionalidad y/o llevan adelante acciones de transformación que no son registradas convenientemente a los efectos de evaluar su impacto. En otros casos las organizaciones desaparecen una vez cumplido sus objetivos o bien los reformulan. Estas situaciones dificultan la identificación clara de la relación entre los agentes y las transformaciones promovidas, sobre todo cuando las mismas tienen que ver con acciones que siguen modificándose o bien no quedan a la vista (ej. redes de infraestructura subterránea). Estos casos serán seguramente los que demanden el ajuste de los instrumentos de relevamiento y medición.

Para el caso de las *acciones indirectas* la estrategia metodológica elegida prevé inicialmente la realización de entrevistas a informantes calificados así como la sistematización de información periodística relacionada con las acciones de transformación territorial promovidas por organizaciones de la sociedad civil. Esta forma de relevamiento o recolección de información habrá de complementarse con la revisión de la legislación, digesto municipal y boletín oficial.

El territorio en las agendas de las organizaciones Primeros resultados.

Hasta aquí se está en condiciones de mostrar los primeros resultados obtenidos en una de las cabeceras del área metropolitana: específicamente dentro de la jurisdicción correspondiente a la ciudad de Santa Fe, se espera que la experiencia recogida en esta fase del trabajo sobre la disponibilidad de información, permita resolver con mayor facilidad las dificultades que puedan aparecer en el resto del área en estudio.

En la hipótesis de que el accionar de estas organizaciones tiene mayor relevancia en la construcción de las áreas de borde recientemente urbanizadas, se ha desarrollado el relevamiento desde las periferias hacia el área central del distrito.

El relevamiento se ha organizado a partir del reconocimiento de características particulares que permiten diferenciar las distintas áreas periféricas y que se indican a continuación:

1.- El Borde Norte cuyos límites se establecen del siguiente modo: al sur sobre Av. Gorriti, al Norte coincidiendo con el límite jurisdiccional del distrito⁶, al este en la costa de la laguna Setúbal y al oeste en la costa del río Salado. Se trata de una extensa faja de territorio que reconoce a su vez áreas con diferentes características, entre sus extremos este y oeste, aunque esta situación no invalida ni dificultan el desarrollo del relevamiento, la consideración integral del mismo y la formulación de algunas conclusiones. El Borde Norte es entendido como aquella periferia que se caracteriza por mostrar claramente la continuidad física del conglomerado a pesar de que en los últimos años el proceso de transformación pasó gradualmente del crecimiento por extensión de la mancha urbana a la dispersión de fragmentos urbanizados en el territorio rural. El resultado de esta fase del proceso de urbanización se ha reconocido como ciudad dispersa o difusa producto de cierta particularidad que le otorga la disponibilidad de tierra⁷ para su urbanización en el tramo central del borde. La mencionada dispersión no se verifica de forma homogénea en todo el sector sino que se organiza axialmente a lo largo de las principales vías de circulación, con mayor o menor intensidad según la jerarquía de las mismas. Sobre la ruta nacional 11 (que constituye un corredor internacional ya que llega hasta desde Buenos Aires hasta Asunción de Paraguay) la urbanización es menos dispersa contribuyendo a la percepción de la continuidad física entre Santa Fe y Recreo. Luego se advierte una mayor densidad en las urbanizaciones y fragmentos que se organizan a lo largo de la ruta provincial 2 (Av.

⁶ En concordancia con lo explicado en descripción del área metropolitana, la continuidad física y funcional habilita la inclusión aquí de algunas acciones que si bien jurisdiccionalmente se encuentran en los distritos Recreo o Monte Vera, su impacto es verificable también el distrito Santa Fe.

⁷ La disponibilidad de suelo no implica su aptitud para ser urbanizado ya que si bien no presenta riesgos respecto del anegamiento por desborde de los causes fluviales, se trata de un área desprovista en gran parte de redes de infraestructura y servicios.

Aristóbulo del Valle en su tramo urbano) comunicando a Santa Fe con las localidades de Ángel Gallardo y Monte Vera. Finalmente, conviene destacar las situaciones de riesgo de desborde amenazan a las urbanizaciones que se han localizado a la vera del río Salado y de la laguna Setúbal, respectivamente, en el extremo este y oeste de este borde norte. En especial la magnitud de las obras de defensa que se yuxtaponen al terraplén de la avenida de circunvalación A007 al oeste, generando una percepción del riesgo atenuada que las últimas crecidas y las lluvias intensas, se han encargado de contradecir.

2.- El Borde Oeste, como una lonja de territorio que se extiende desde el límite norte del distrito (con las consideraciones expresadas anteriormente) paralela al río Salado hasta el sur de la ciudad, entre la costa del río y las traza de la ruta nacional 11 que en su tramo urbano lleva el nombre de Av. Intendente Irigoyen, Av. Dr. Zavalla, Av. Freyer, Av. López y Planes y Av. Blas Parera.

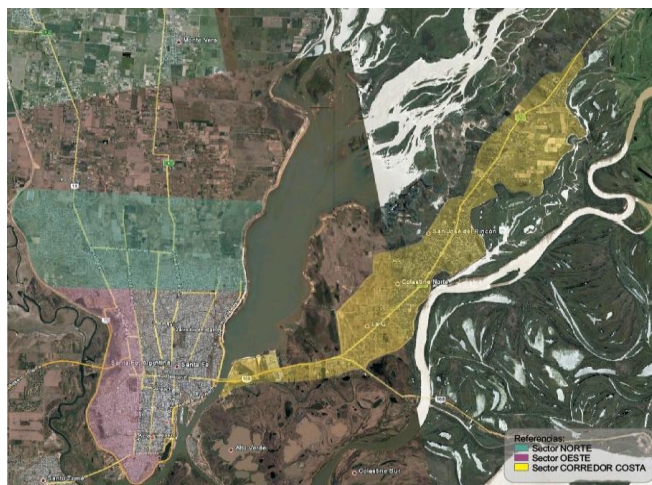
El rasgo saliente del borde oeste de la ciudad de Santa Fe es sin lugar a dudas el riesgo que representan las crecidas del río Salado. Si bien estas crecidas han cobrado relevancia en las últimas décadas del siglo pasado producto de alteraciones climáticas (con aumento en la intensidad de las lluvias), de los cambios en las formas de producción (agriculturización⁸) y de la ejecución de obras de infraestructura cuyo diseño no previó esta situación (puentes sobre el río Salado de luz insuficiente), las condiciones de anegabilidad en el área existieron siempre. Como consecuencia del descuido por de la falta de aptitud de estas tierras para su urbanización, fueron receptoras del asentamiento ilegal de los sectores más desfavorecidos de la población que en muchos casos ocuparon tierras de propiedad privada y en otros pública pero, en la mayoría de las veces, como efecto de su incapacidad para ingresar al mercado legal de suelo urbano. Estas intrusiones fueron posibles porque en el primero de los caso los propietarios originales no reclamaron sus derechos - convencidos del escaso o nulo valor de estas propiedades - y en el caso del estado, producto de una amplia gama de posibilidades que van desde la incapacidad para revertir el déficit habitacional, la falta de interés en resolver el problema y/o peor aún haber encontrado en

⁸ Vinculada predominantemente al cultivo de soja mediante siembra directa que evita el laboreo del suelo impermeabilizando su superficie y obligando el drenaje de las aguas de lluvia por medio de los cauces fluviales.

esta situación un “mercado electoral” cautivo. El proceso de urbanización de este territorio estuvo siempre asociado a las medidas que el estado fue tomando para controlar la ocupación ó mitigar las condiciones de riesgo y revertir la precariedad imperante por la falta de infraestructura y servicios urbanos, cuando la ocupación resultara “inevitable”. Ha sido un proceso prolongado mediante el cual la ciudad y el río se han disputado un territorio que, aún con la construcción de las importantes obras de defensa y contención de inundaciones, sigue siendo un área de riesgo ya que el río no dejará de reclamarla.

3.- El corredor de las rutas Nacional 168 y Provincial 1, en torno al cual se ha organizado un fuerte proceso urbanizador hasta los límites jurisdiccionales del distrito, hacia el este hasta la costa del río Paraná y hacia el norte hasta el límite con otras localidades. La denominación del fragmento como corredor no es casual puesto que la geografía del mismo está caracterizada en forma excluyente por el valle de inundación del sistema hidrológico del río Paraná y allí, la única tierra urbanizable (en el sentido tradicional o sea, generando nuevas superficies edificables) es la que se dispone a lo largo de las vías de circulación mencionadas en franjas discontinuas a ambos lados de las mismas. Estas condiciones han provocado la disposición longitudinal de una serie de fragmentos y enclaves que tomando como eje las dos rutas principales (RN168 y RP1) han ido contribuyendo con su aparición a la construcción de este fragmento del aglomerado cuyo rasgo fundamental esta dado por las condiciones de riesgo que comportan vivir sobre una estrecha lonja de tierra en la margen oeste del río Paraná. En este sector, históricamente habitado por una población (permanente y semipermanente) cuya economía y cultura han estado ligadas a las condiciones geográficas mencionadas, ha visto en las tres últimas décadas como, por un lado un número significativo de entidades gremiales (de trabajadores, empresarios y profesionales), deportivas, educativas, entre otras; construían sus complejos recreativos y por otro, el estado levantaba terraplenes y obras de defensa cuya eficacia y suficiencia, nunca pudo ser garantizada. Este proceso de ocupación del territorio costero fue acompañado activamente por el mercado inmobiliario que, prescindiendo de las dudosas condiciones de seguridad, avanza rápidamente en la comercialización del suelo “defendido” generando en muchos casos el aumento de las superficies destinadas al uso

residencial permanente y sobre el cual se volcaron inversiones significativas en la construcción de viviendas de alta calidad.



Teniendo en cuenta la interpretación de los primeros resultados de la investigación se pueden extraer algunas reflexiones respecto de los supuestos con que se inició el trabajo y de algunas connotaciones no previstas.

En primer lugar comienza a tomar consistencia la verificación de un rol relevante de las ONGs en la construcción de aquello que al inicio del trabajo se ha caracterizado como conurbano del AMSF-P, ya que la cantidad y magnitud de las acciones relevadas dejan ver transformaciones significativas que han tenido como responsables a un número importante de entidades.

En segundo término, podemos reconocer una clara y lógica relación entre las características del sector, como ámbito de actuación, las características *estructurales-operacionales* de las organizaciones que actúan allí y las prioridades de su agenda. La disponibilidad de tierra “seguras” (como contraste al riesgo hídrico reconocible en vastos sectores del distrito) y de bajo valor inmobiliario (por la falta de infraestructura y las difíciles condiciones de accesibilidad), convierten al borde norte en el escenario de actuación de un importante conjunto de entidades gremiales que procura resolver el problema de acceso a la vivienda de sus afiliados durante las dos últimas décadas del siglo pasado. Conducta análoga a la que siguieron las cuantiosas operatorias del estado con idéntico propósito, tratando de favorecer a los sectores más débiles de la población, en la

The figure consists of two parts. On the left is an aerial photograph showing a dense urban grid with various building footprints and green spaces. On the right is a corresponding street map. The map shows a network of streets including 'Bis del Ingeniero', 'Dyula Aguado', 'C. Leizaola', and 'C. Malvinas'. A specific rectangular area is highlighted with diagonal hatching, representing the study site. The map also labels 'Dyula Aguado' twice, indicating different sections or directions along that street.

Tercero, en el contexto de finales del s.XX y principios del s.XXI, la organización de los pobladores ha sido un factor decisivo para garantizar la supervivencia de amplios sectores de la población, especialmente en momentos cuando el estado parecía desentenderse de los problemas sociales con el argumento de la búsqueda de eficiencia por reducción de su estructura. Así, y con el surgimiento de muchas de las organizaciones sociales que actúan en el sector, se inició un proceso de transformación cuyas manifestaciones físicas no tienen la misma visibilidad para el resto de la sociedad ni la misma percepción ni valoración. Si bien la complejidad propia de la condición de precariedad originó cierta dispersión de esfuerzos y la proliferación de respuestas heterogéneas, este trabajo procura concentrarse en aquellas cuyas actividades afectaron la dimensión físico-espacial del territorio y pueden ser incluidas según las condiciones (escala-magnitud/población afectada) establecidas más arriba. A diferencia que en las agendas de las organizaciones predominantes en el borde norte, que podían considerarse como interesadas en urbanizar o promover la urbanización, las de este sector priorizan la atención y superación de las malas condiciones existentes.

Finalmente, cuarto, el borde o corredor de la costa se constituye en el escenario de organizaciones cuyas preocupaciones tiene que ver con la promoción del desarrollo local en función del aprovechamiento de las cualidades excepcionales del paisaje. Se ha verificado la presencia de dos tipos de organizaciones: las que teniendo su origen fuera del sector han desarrollado actividades en él (gremiales sindicales, profesionales, clubes, entidades educativas, etc.) y aquellas otras que han surgido localmente e intentan promover actividades orientadas al desarrollo económico-social del área (cooperativas, vecinales, etc.), fomentando el turismo y las actividades recreativas. Si bien los intereses pueden parecer confluyente es evidente que existen distintas miradas sobre las posibilidades de aprovechamiento de las condiciones paisajísticas.



La acción de las OSCs como “traccionadores” de los procesos de transformación urbano-territorial.

Una de las sospechas que movilizan el desarrollo de este trabajo tiene que ver con la posibilidad de encontrar indicios de que durante un período determinado, las actuaciones de algunas organizaciones de la sociedad civil afectaron de distinto modo el proceso de transformación del área metropolitana Santa Fe-Paraná.

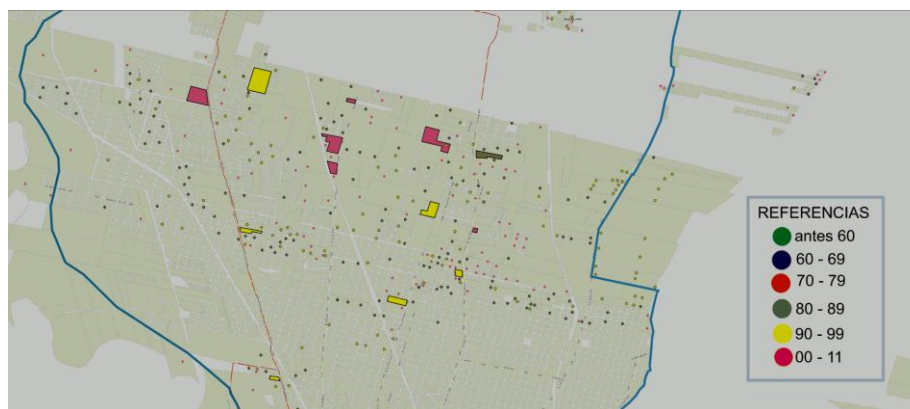
Uno de los desafíos más importantes que estas sospechas plantea consiste en proponer el o los indicadores que permitan confirmar o no las suposiciones iniciales. Asumiendo que uno de los indicadores clásicos para reconocer los procesos de transformación territorial tiene que ver con las dinámicas de división del suelo rural para transformarlo en suelo urbano y que la información disponible permite cotejar el año en que se registran en el catastro provincial⁹ los planos de mensura, se avanzó poniendo en juego las posibles relaciones que surgen entre el momento de desarrollo de las actuaciones y la datación del registro catastral de las subdivisiones cercanas.

Siguiendo la misma organización planteada para reconocer la relación entre las actuaciones y las características del territorio en el que las mismas se desarrollaron, se revisó la relación entre el momento en que se desarrollan las distintas actuaciones y los procesos de subdivisión verificables en su entorno más inmediato.

Para este propósito se apeló a la información catastral disponible y de allí se extrajo el año del plano de mensura de las parcelas aledañas a las parcelas correspondientes a las acciones relevadas agrupando por décadas y asignándoles un círculo con un color identificador. Esto permitió detectar las diferentes dinámicas de división del suelo entendidas como tendencias de urbanización según los círculos de un mismo color se agruparan en el territorio. Así se puede advertir que los procesos de división no solo han sido “traccionados” por las obras de infraestructuras realizadas por el estado (vías de circulación, defensas, etc.) sino que también pueden relacionarse ciertas dinámicas posteriores o contemporáneas a las acciones producidas por las organizaciones analizadas.

⁹ El Servicio de Catastro e Información Territorial (SCIT) de la provincia de Santa Fe dispone de un sitio web desde donde se puede acceder a los datos catastrales de todas las parcelas (urbanas y rurales) en que se ha subdividido el territorio provincial. <http://mapas.santa-fe.gov.ar/keyScitGV/ValidarLogin>

Dadas las características de las actuaciones en cada unas de las áreas explicadas anteriormente, resulta más evidente esta relación en el borde norte y en el corredor de la ruta 168. En el plano que aparece a continuación se ha volcado la información correspondiente al borde norte.



Las nubes de círculos con un mismo color se generan en torno a las principales vías de comunicación tanto en sentido este-oeste como norte-sur. Siguiendo esta misma lógica las acciones relevadas se ubican de forma que puedan garantizar su accesibilidad por proximidad a las mismas trazas pero también puede advertirse una mayor densidad de círculos con el mismo color que el asignado a las acciones según la década a la que corresponden y/o con colores que corresponden a décadas posteriores.

Suponer que la presencia de complejos habitacionales construidos por organizaciones gremiales o de infraestructura deportiva construida por clubes cuyas localizaciones originales no admiten crecimiento o expansión de sus instalaciones, sean promotoras de procesos de subdivisión del suelo o de urbanización no parece una interpretación descabellada sino más bien dan cuenta de cierto protagonismo de las OSC como una consecuencia lógica del retroceso del estado que durante las dos últimas décadas se retrajo a sus funciones mínimas y elementales desentendiéndose de su responsabilidad como constructor del hábitat social.

En el siguiente plano se puede advertir una situación similar solo que en este caso, a las vías de comunicación territorial (Ruta Nacional N° 168 y Provincial N° 1) se suman las obras de defensa contra las inundaciones. Estas acciones del estado orientadas, en el primer caso, a mejorar la conectividad y en el segundo, a proteger el territorio urbanizado de

posibles anegamientos, han resultado (ex profeso o no) promotoras de una fuerte dinámica de ocupación-urbanización del territorio que corresponde al valle de inundación del Río Paraná.



Esta situación de riesgo evidente contrasta con las cualidades paisajísticas del área y el potencial que esto implica para el desarrollo de actividades de tipo turística y/o recreativa. Lo que ha sido un claro factor de atracción para muchas organizaciones y entidades que lo eligieron para la localización de infraestructuras, equipamientos, etc. orientados a ese fin.

Siguiendo el mismo procedimiento se identificaron las intervenciones con una misma escala de colores según su antigüedad y las subdivisiones aledañas (según la datación de sus respectivos planos de mensura). Esto ha generado una serie de nubes de círculos cuyos colores acompañan primero los momentos de ejecución de las obras de infraestructura y luego la aparición de de clubes de campo, campings, infraestructura deportiva y de recreación de sindicatos, gremios y asociaciones profesionales, entre otros.

En este punto, los avances del trabajo permiten asignarle al rol jugado por las OSC analizadas un carácter al menos significativo como promotores de la transformación espacial del territorio en cuestión durante las últimas dos décadas del siglo pasado y la primera del presente. Tal vez su accionar no pueda ser calificado aún como determinante de la configuración final del territorio pero sí como un factor muy influyente. Sirva como ejemplo el proyecto, actualmente en ejecución, de la Asociación de Trabajadores del Estado

que prevé la construcción de un hotel de varias plantas en los terrenos pertenecientes al campus de la Universidad Nacional del Litoral¹⁰ que, por su magnitud, habrá de producir una alteración significativa en el perfil del paisaje circundante.

La imagen que aparece a continuación da cuenta de la magnitud de la obra que a su vez refleja la capacidad de acción de la organización gremial sindical que la promueve y su voluntad de articular esfuerzos – en este caso con una entidad educativa que depende del estado nacional – para generar transformaciones relevantes que contribuyan a aumentar su visibilidad.



Bibliografía

CABALLERO, Adrián; SOIJET, Mirta, RODRIGUEZ, Miguel y otros: Especulaciones sobre urbanismo y ciudad. Ediciones UNL, Santa Fe, Argentina, 1998.

HARVEY, David. La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1998. ISBN 950-518-652-5.

¹⁰ Según se explica en el sitio web de la UNL: *La Universidad junto a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) inauguraron en 2006 este espacio que fue concebido para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y culturales. El Predio es un ámbito para la convivencia y la sociabilidad, que está ubicado en Santa Fe, junto a la Ciudad Universitaria, y que posee más de 12 hectáreas. En cuanto a su infraestructura, el Predio está equipado con dos playones polideportivos (que permiten alternar las prácticas de básquetbol, voleibol y handbal), dos canchas de césped sintético, dos canchas de fútbol oficial, canchas de fútbol reducido, dos canchas de tenis de polvo de ladrillo, dos piletas (una recreativa y una pre-olímpica), pérgolas, vestuarios, una salón de usos múltiples y un bar-restaurante. Además cuenta con un estadio cubierto de 600 m2 -Gimnasio "15 de Junio"- donde se practican diferentes deportes, y un sector de laboratorios y oficinas donde funcionan algunas dependencias de la Universidad.* http://www.unl.edu.ar/eje/253/Predio_UNL-ATE.html

PORTES, Alejandro y ROBERTS, Bryan. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Portes, Roberts y Grimson editores. 2° ed. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2008. ISBN 987-574-051-9

RAMOS, Ángel Martín (coord.). Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Universidad Politécnica de Catalunya. Servicio de Publicaciones. Barcelona, 2004 ISBN 84-8301-752-0

SECCHI, Bernardo. Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus frutos en Lo Urbano en 20 autores contemporáneos Ángel M. Ramos, editor. Ediciones UPC, Barcelona, 2005. Pág. 152-153.

SOIJET, Mirta. AREA METROPOLITANA SANTA FE-PARANÁ. EL OBSERVATORIO URBANÍSTICO ÁREA METROPOLITANA SANTA FE – PARANÁ. Universidad Nacional del Litoral. VOLUMEN 2. Santa Fe. 1851-913X. Observatorio Urbanístico Área Metropolitana Santa Fe – Paraná. Pág. 7 a 12.

THOMPSON, Andrés A. ¿QUE ES EL "TERCER SECTOR" EN ARGENTINA? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones privadas sin fines de lucro. CEDES, Buenos Aires, Argentina. 1994. p. 58. Disponible en la World Wide Web:
<http://168.96.200.17/ar/libros/argentina/cedes/thom3.rtf>

WOLANSKY, Silvia, CORZO, Héctor, VALSAGNA, Andrea, MORBIDONI, Norberto *Las inundaciones en Santa Fe, Tomos 1 y 2 de la serie de Manuales Terraplenes de defensa y medidas de mitigación*. Ediciones U.N.L. Santa Fe, 2003.

Fuentes consultadas

1816-2010-2016 PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL BICENTENARIO. Coordinado por Marta Aguilar. - 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010. ISBN 978-987-23585-7-0

PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL. 1816-2016 ARGENTINA DEL BICENTENARIO. Avance 2008. Impresora ALLONI S.R.L., Buenos Aires, 2008. ISBN N° 978-987-23585-2-5

PLAN URBANO SANTA FE. Lineamientos. Gobierno Municipal de la Ciudad de Santa Fe, 2008.

Servicio de Catastro e Información Territorial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe
<http://mapas.santa-fe.gov.ar/keyScitGV/indexnuevo.jsp>

Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe, Gobierno de la Provincia de Santa Fe
<http://www.idesf.santafe.gov.ar/idesf/visualizador/>

Google Earth – Europa Technologies 2010 – Inav Geosistemas SRL