

5. **El proceso de metropolización de la ciudad de Santa Fe** Desafíos y perspectivas para su desarrollo

Estefanía Szupiany

Martín Seval

INTRODUCCIÓN

A medida que avanza la población urbana a nivel mundial, los entornos en donde la misma se desarrolla experimentan profundas transformaciones en su fisonomía y complejidad. Así, la ciudad, tradicionalmente conocida como un núcleo urbano compacto, centralizado y circunscrito a sus límites jurisdiccionales, evolucionó hacia nuevas formas de organización socioespacial. Esto no solo a partir de diversos patrones de crecimiento, sino también del modo en que una ciudad se relaciona con otros núcleos urbanos emplazados en su cercanía, ya sea por contigüidad y/o discontinuidad espacial.

Esta aclaración inicial nos permite comprender a la ciudad de Santa Fe como el centro administrativo, funcional y de servicios con mayor jerarquía del *continuum* urbano denominado Aglomerado Gran Santa Fe (en adelante, AGSF). Con una población total de 501 166 habitantes,¹ según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la planta urbana de la ciudad de Santa Fe creció desde su trazado fundacional, reproducido en su actual localización luego de ser trasladada en el año 1660, a partir del cual se expandió en diferentes direcciones. Hacia el oeste, su crecimiento significó el avance de

1. El dato total de habitantes incluye la población de los municipios y comunas según la definición de AGSF del INDEC y la población de la comuna de Monte Vera, la cual suele ser considerada parte del aglomerado por la bibliografía especializada en el análisis del proceso de metropolización santafesino.

la mancha urbana a lo largo del siglo XX sobre terrenos anegadizos pertenecientes a los bañados del río Salado, generando una creciente vulnerabilidad social y espacial profundizada en las últimas décadas. Sin embargo, su patrón territorial de crecimiento, que responde a la prolongación de vías circulatorias en distintas direcciones, incluye en su extensión a las localidades vecinas de Monte Vera y Recreo al norte; Santo Tomé y Sauce Viejo al suroeste; San José del Rincón y Arroyo Leyes al este.

El AGSF, por lo tanto, representa la primera conurbación de aquella ciudad tradicional que, desde las últimas décadas del siglo XX, expandió su dinámica urbana en contigüidad física con los núcleos urbanos antes mencionados. Asimismo, si ampliamos esta observación y analizamos las interacciones económicas, sociales y funcionales del AGSF, es preciso incorporar otras localidades que, a pesar de su discontinuidad espacial y de la incorporación de extensas áreas rurales, conforman un territorio integrado conocido como área metropolitana. Precisamente, el Área Metropolitana de Santa Fe (en adelante, AMSF), y en el marco de un proceso de institucionalización, incluye las siguientes localidades: Laguna Paiva, Candiotti, Arroyo Aguiar, Nelson, Llambi Campbell, Cabal, Emilia, Cayastacito y Campo Andino al norte; Esperanza, San Jerónimo Norte, Colonia San José, San Agustín, San Carlos Norte, Pujato Norte, Franck y Empalme San Carlos al suroeste; y Santa Rosa de Calchines al este (Figura 1).

La importancia que asumen hoy los aglomerados y las áreas metropolitanas en las políticas urbanas y regionales consiste, por un lado, en la aprehensión del territorio real en el que se desarrollan las múltiples relaciones espaciales experimentadas por los habitantes en su vida cotidiana (sociales, culturales, recreativas, residenciales, educativas, laborales, etc.). Por otro lado, dicha relevancia radica en el posicionamiento, sobre todo, de las áreas metropolitanas frente a dinámicas que intervienen en las escalas regional, nacional e internacional. Fundamentalmente, nos referimos a los esfuerzos por fortalecer la articulación regional con fines productivos, con el objetivo de alcanzar mayores niveles de competitividad en los procesos económicos. A partir de esta doble mirada, podemos decir que el abordaje de los aglomerados y las áreas metropolitanas requiere de aproximaciones multiescalares que atiendan desde las dinámicas urbanas propias de la vida cotidiana de sus habitantes, hasta las dinámicas regionales necesarias para su desarrollo futuro.

Ahora bien, analizar y comprender la dinámica, el funcionamiento, las problemáticas y los desafíos de esta multiescalaridad, particularmente en el AMSF, implica contextualizar el caso local en el marco de las metrópolis latinoamericanas. Al tiempo que los núcleos urbanos crecían y se expandían a

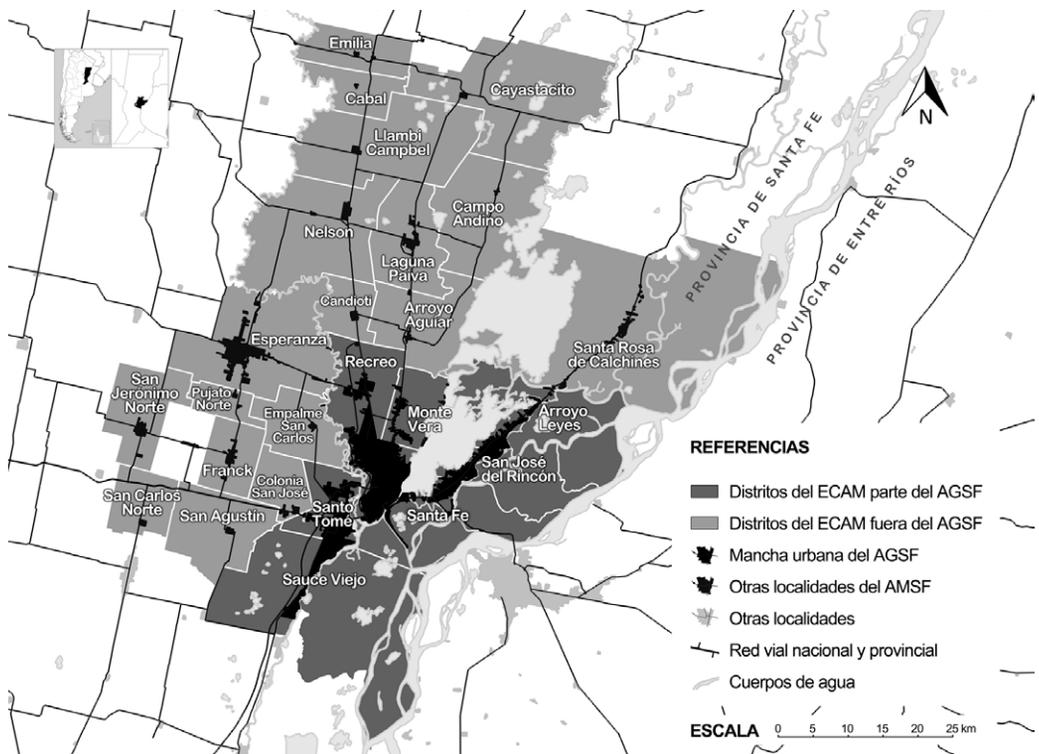


Figura 1. Mapa del AGSF y AMSF

Fuente: elaboración propia

lo largo de su territorio circundante, en América Latina cobraron impulso los procesos de fragmentación, sobre todo, a partir de los años 80, en el marco de una fuerte reestructuración económica y política frente al fenómeno global. Siguiendo a Carlos de Mattos (2010), esta nueva fase de modernización capitalista impulsó procesos de metropolización expandidos, difusos, discontinuos, policéntricos y de dimensión regional. Ante la profundización de estos procesos fragmentados, los gobiernos locales comenzaron a planificar estrategias articuladas, dando lugar a la formación de gobiernos metropolitanos.

Desde el año 2016, la ciudad de Santa Fe despliega nuevos vínculos institucionales con su área metropolitana, a partir de la creación de un dispositivo institucional enmarcado en la Ley de la Provincia de Santa Fe 13532. La creación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (en

adelante, ECAM), nombre que adopta el dispositivo institucional santafesino, significó la incorporación de nuevos actores en un recorte regional más amplio. La institucionalización del área metropolitana, por un lado, significó la creación de nuevos órganos de gobierno que ejecutan, deliberan y fiscalizan acciones metropolitanas para desplegar estrategias específicas a partir de vínculos con actores públicos y privados de diversas escalas (locales, regionales, provinciales, nacionales e, incluso, internacionales). En su territorialización, por otro lado, el ECAM define un recorte regional más amplio que los siete municipios y comunas que abarca desde criterios físicos el AGSF. El criterio adoptado como marco interpretativo para constituir este dispositivo institucional incorpora vínculos del orden económico, social, ambiental y cultural que permiten ampliar la base territorial del fenómeno metropolitano a 25 municipios y comunas, entre los que se observa una ruptura con el criterio de contigüidad espacial del fenómeno urbano.

En pocas palabras, los vínculos institucionales de Santa Fe habilitan a repensar su dinámica metropolitana, reconocer nuevas problemáticas y desafíos y advertir la presencia de nuevos actores, estrategias, acciones y tendencias de expansión a partir de, lo que llamaremos aquí, corredores urbanos (en adelante, CU). La noción de corredor ha sido utilizada por diversas indagaciones empíricas en los ámbitos urbano, regional y territorial, operativizando el concepto en el marco de procesos lineales de urbanización, de la generación de nuevas centralidades y de la relevancia del eje vial en la estructuración de la trama regional. Siguiendo esta perspectiva, aplicamos aquí la idea de corredor en tanto objeto para el estudio y análisis de los procesos urbanos y metropolitanos de la ciudad de Santa Fe, así también, en tanto insumo o base territorial para la planificación y el ordenamiento urbano-regional. Esto nos permite establecer una mirada integral del territorio más allá de los obstáculos que representan las divisiones jurisdiccionales.

Con esta contextualización, ahora sí, es posible presentar el objetivo central de este capítulo, el cual consiste en analizar y caracterizar el proceso de urbanización y posterior metropolización de la ciudad de Santa Fe a la luz de perspectivas futuras para su desarrollo. Para ello proponemos, en primer lugar, describir la formación del AGSF a partir de la extensión de sus CU, desde sus orígenes y hasta la actualidad, teniendo en cuenta la contigüidad espacial de su estructura física-territorial. En segundo lugar, planteamos un reconocimiento de los vínculos institucionales de la ciudad de Santa Fe a partir de la institucionalización del AMSF. Esto permitirá, finalmente, dar cuenta de algunos desafíos de la inserción de la ciudad de Santa Fe en su área metropolitana.

LA FORMACIÓN DEL AGLOMERADO GRAN SANTA FE: UNA LECTURA A PARTIR DE SUS CORREDORES URBANOS

En este primer apartado, describimos y caracterizamos el proceso de urbanización y posterior expansión del AGSF a partir de la extensión de sus CU (Figura 2), analizando la contigüidad espacial y las relaciones territoriales de la ciudad de Santa Fe con los centros urbanos ubicados en su cercanía. Para ello, la descripción se organiza en función de tres momentos centrales involucrados en dicho proceso, desde la génesis de la mancha urbana y hasta la conformación actual de dichos corredores, centrando la mirada en las dinámicas urbanas experimentadas en cada uno de ellos y en la infraestructura de conexión territorial.

SANTA FE Y SUS PRIMERAS RELACIONES TERRITORIALES

En el extenso período que transcurre entre la fundación de la ciudad de Santa Fe en el año 1573, en su antiguo sitio cerca de la actual ciudad de Cayastá, y las primeras décadas del siglo XX, comenzó a definirse la estructuración general del territorio en donde hoy se extiende el AGSF, precisamente, en un entramado de vías fluviales y ferroviarias. Primero, durante el período de exploración y colonización, como un «nudo de comunicaciones» fluviales y terrestres en el triángulo conformado por Buenos Aires, Asunción y el Alto Perú; más tarde, con la consolidación del modelo agroexportador, como un enclave muy importante en directa relación con las colonias del centro-oeste de la provincia de Santa Fe, a partir de la creciente infraestructura ferroporтуaria.

Se sostiene, por lo tanto, que la génesis de la mancha urbana de las ciudades del Litoral se consolidó a partir de la articulación entre una movilidad fluvial dominante y una movilidad terrestre complementaria, donde la obra caminera intervino en tanto sistema subsidiario a las vías navegables con anterioridad a la construcción y afianzamiento de los ferrocarriles. La combinación de ambas movilidades donde hoy se desarrolla el AGSF determinó la posterior consolidación de los CU este, extendido a lo largo de la laguna Setúbal y el río Colastiné, y el CU sur, sobre los ríos Salado y Coronda; ambos corredores inmersos en el sistema hídrico del río Paraná. Al mismo tiempo, la vinculación de la ciudad central con las tierras destinadas a chacras y estancias, ubicadas hacia el norte del núcleo urbano, determinó la formación de los primeros CU norte.

Por otra parte, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo del sistema ferroporтуario impulsó una serie de transformaciones territoriales y urbanas que se materializaron en la conformación de cada corredor. El CU

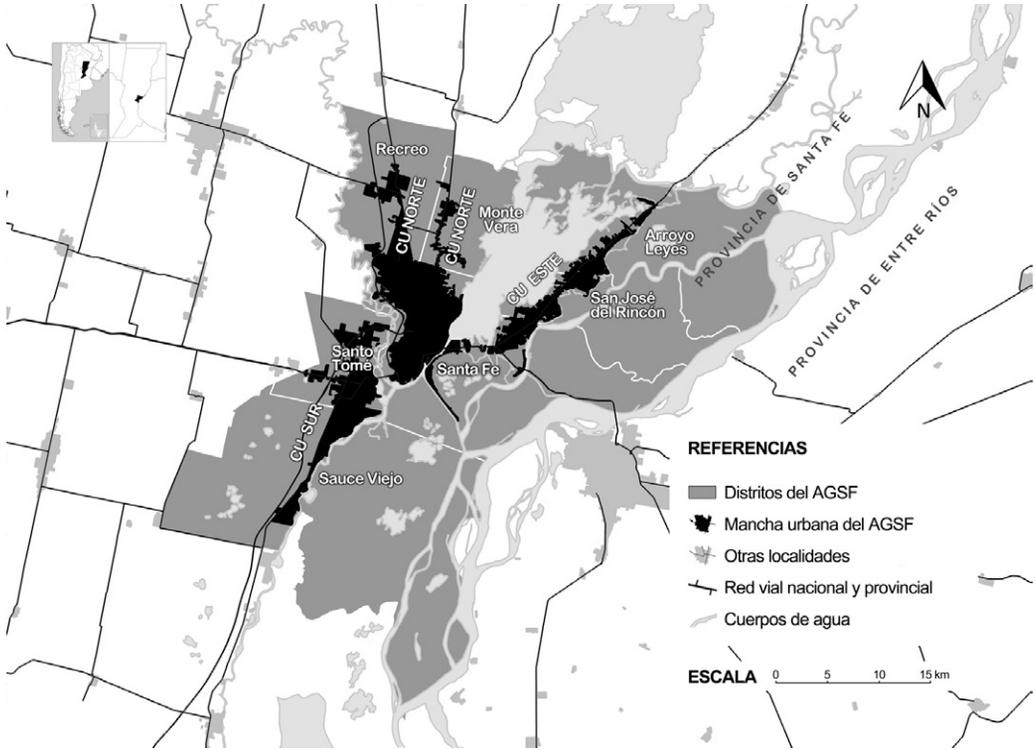


Figura 2. Mapa de los CU del AGSF

Fuente: elaboración propia

este experimentó un gran impulso a partir de la instalación del Puerto de Colastiné, la extensión del Ferrocarril Central Santa Fe y la construcción de cuatro puentes sobre la laguna Setúbal, tres ferroviarios y uno —el último— como acueducto vial. Respecto del CU sur, el ferrocarril no introdujo cambios significativos en el núcleo urbano de Santo Tomé, aunque la instalación de tres puentes (dos ferroviarios y uno carretero) reivindicaron en la escena urbana el «paso» sobre el río Salado. No obstante, al igual que lo ocurrido en los CU norte, la creación de estaciones intermedias propició la formación de nuevos núcleos urbanos en las inmediaciones de la ciudad central. En este marco, se erigieron las estaciones de Recreo (en el ramal a San Cristóbal, 1888), de Monte Vera (en el ramal a Reconquista, 1908) y de Sauce Viejo (en el ramal a Rosario, 1891).

Por su parte, la vinculación de la ciudad de Santa Fe con los centros urbanos ubicados hacia el oeste, se remontan al año 1856, momento en el que comenzó (con la fundación de la actual ciudad de Esperanza) la instalación de una vasta red de colonias agrícolas; las que en menos de medio siglo produjeron un crecimiento explosivo de la población y de la producción en el centro del territorio provincial. Crecimiento a partir del cual la ciudad (y el puerto) de Santa Fe se volverá a convertir en un nudo de especial importancia para la comunicación y el intercambio de los productos de la región. A lo que se sumará, con la aparición y llegada del ferrocarril, una modificación sustancial en los sistemas de transporte.

SANTA FE Y LA DEFINICIÓN DE SU ESTRUCTURA TERRITORIAL

El período que transcurre entre los inicios de la década del 30 y mediados de la del 70 es reconocido como el momento central en el trazado y la configuración de la red vial argentina, el cual comprende dos momentos diferentes, pero complementarios. Por un lado, el proceso de institucionalización de la vialidad nacional y la construcción de las primeras rutas nacionales y provinciales, al tiempo que el camino pavimentado comenzó a ser considerado como un signo del progreso técnico y económico. Por el otro, la etapa de implementación de políticas «desarrollistas» materializada en la ejecución de grandes infraestructuras viales, en tanto soporte del desarrollo que buscaba promoverse en los países periféricos.

En este contexto, los CU, cuyas direccionalidades dominantes se gestaron durante el período anterior, experimentarán algunos cambios de consideración durante esta nueva etapa, en la que quedarán definidos en forma definitiva. Por un lado, porque la traza vial abandonará por estos años el rol subsidiario —respecto de las vías fluviales y de la infraestructura ferroviaria—, adquiriendo un papel central en la escena urbana; por el otro, porque cada uno de los corredores comenzará a adquirir diversas características específicas, al tiempo que darán paso a nuevas relaciones territoriales. En efecto, en un esquema en el cual el llamado Estado de Bienestar adquirió un papel preponderante en la vida política, económica y urbano-territorial de las sociedades, los momentos centrales que integran esta etapa profundizaron las direccionalidades dominantes de los CU, al tiempo que reposicionaron a la ciudad de Santa Fe en tanto «nudo de comunicaciones».

Durante la primera etapa de este período (cuyo auge y caída transcurre entre 1930 y 1955), el trazado de las rutas troncales por parte de la Dirección Nacional de Vialidad se materializó en el AGSF a través de la construcción de la RN11 (CU sur y norte), la RN19 (CU sur), la RN168 y la RP1 (CU este), y la RP2

(CU norte). Respecto de la segunda etapa (a grandes trazos, entre 1958 y 1976), momento de expansión de las políticas desarrollistas, la movilidad regional y nacional ocupó un lugar central en la redefinición de los CU del AGSF. Fundamentalmente, a partir de la concreción de un sistema vial que comunica la región Litoral con la Mesopotamia a través de una serie de infraestructuras significativas: la Autopista Rosario–Santa Fe (CU sur), el Puente Oroño, la Autovía 168, el Puente Colastiné y el Túnel Subfluvial (CU este).

En este contexto de construcción de las infraestructuras viales (momento que, por cierto, no volverá a repetirse con semejante magnitud) se definieron las características dominantes de cada corredor. Así, el CU este —en el tramo de la RP1— comenzó a experimentarse como un eje turístico y recreativo, donde el paisaje costero se convirtió en el recurso de una vasta representatividad cultural. Al mismo tiempo, el CU sur, en vinculación con los centros productivos de Córdoba y Rosario a través de la RN19 y la RN11, condensó a lo largo de su desarrollo la actividad industrial del AGSF. Finalmente, los CU norte comenzaron a consolidarse como *continuum* urbanos–rurales donde la mancha urbana proveniente del «sur urbano» de la ciudad de Santa Fe comenzó a expandirse sobre las antiguas lonjas destinadas a chacras y estancias, sobre todo, en las ciudades de Recreo y Monte Vera.

SANTA FE Y LA EXTENSIÓN DE SUS CORREDORES URBANOS

En el período que transcurre entre principios de la década de 1980 y hasta nuestros días, los CU comenzaron a tener mayor protagonismo en la dinámica urbana y territorial, no solo de la ciudad de Santa Fe, sobre todo, de las localidades que integran el AGSF. Esta creciente centralidad está relacionada con el aumento progresivo de los flujos vehiculares, ya sea en el marco de la automovilidad como del transporte de cargas, en donde los ejes viales adquirieron un rol central. En algunos casos, esto derivó en conflictos propios a la superposición de vías rápidas con calles urbanas, con escasas y/o insuficientes estrategias de diseño urbano para la separación del tránsito en función de su destino y velocidad.

Durante este período, las obras de defensas hídricas ocuparon un lugar central en las políticas urbanas de la ciudad de Santa Fe, fundamentalmente tras las inundaciones de los años 1982–83, 1986, 1992, 2003 y 2007. Esto se materializó en el CU este a través de la concreción de los anillos defensivos que impulsaron la posterior ocupación —ya no esporádica, de «fin de semana» sino permanente— de aquellas áreas anegadizas. Al mismo tiempo, se concretaron algunas obras pendientes que habían sido proyectadas y anunciadas en el período anterior, como la finalización de la Autovía 168 (CU este) y la

conversión en Autovía de la RN19 (CU sur); todas ellas, en el marco de un sistema vial dirigido a conectar la Mesopotamia con el resto del país y, fundamentalmente, a partir de la incorporación del AGSF en el trazado del Corredor Bioceánico Central. Al mismo tiempo, una serie de intervenciones urbanas fueron dirigidas a resolver la conflictividad emergente entre la expansión de la mancha urbana y la creciente movilidad vehicular. Entre estas obras, pueden incluirse la reconstrucción del Puente Colgante, el trazado de la colectora paralela a la Autovía 168 y la reconversión de la RP1 (CU este); la conversión de la RN11 en avenida —en el tramo comprendido entre el norte de Santa Fe y la ciudad de Recreo— (CU norte); y una serie de estrategias que, aún débiles en su capacidad para enfrentar los problemas derivados de la creciente automovilidad, se reproducen exentos de planes integrales de reconversión urbana.

Ahora bien, si centramos nuestra mirada en el proceso de urbanización del AGSF, es posible señalar que los mismos se han visto condicionados por la incidencia creciente del mercado, es decir, por la dinámica de acumulación capitalista en las prácticas de producción y reproducción del espacio, entre estrategias de integración territorial y dinámicas espaciales de reconfiguración local. En los inicios de este período, y sobre todo durante la hegemonía —casi— indiscutida del modelo neoliberal (1976–2001), la desregulación del Mercado y la paulatina desarticulación del Estado de Bienestar se vieron acompañadas por diversos procesos, como el de la construcción de autopistas urbanas, el de la multiplicación de barrios cerrados en las zonas periurbanas y el de la creciente consolidación de las áreas de expansión urbana, incluso entre las ciudades medias. Posteriormente, y tras la crisis de 2001, se intentaron reconfigurar alguna de las herencias neoliberales a partir de medidas «neoliberalizadas», como el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear), pero en la que los procesos iniciados en los años anteriores no parecen haber experimentado significativas variaciones.

En este contexto, los CU experimentarán algunas transformaciones, esta vez, ya no focalizadas en la definición de las infraestructuras viales (como en el período anterior) sino, fundamentalmente, en la expansión del tejido urbano. El CU este, a partir de la construcción de las defensas hídricas mencionadas anteriormente, se consolidó como uno de los corredores con mayor crecimiento urbano del AGSF. Dichas obras ofrecieron condiciones de relativa seguridad a grandes extensiones de suelo urbano que, hasta ese momento, eran ocupadas por las aguas del río Paraná y sus afluentes en cada una de las crecientes que estos cursos de agua experimentaban de manera sucesiva. Lo que, a su vez, favoreció la ocupación de esos terrenos y la consecuente extensión de la mancha urbana. Esta expansión se tradujo, a su vez, en una

reconfiguración administrativa del territorio de la ciudad de Santa Fe, con el nacimiento de dos nuevas comunas en la zona de la Costa: la de Arroyo Leyes, creada en el año 1990, y la de San José del Rincón, creada en el año 1991.

Por su parte, la inversión inmobiliaria privada dio lugar a distintos fenómenos urbanos: por un lado, la expansión del mercado de los edificios en altura produjo un aumento en la densidad del área central y pericentral de la ciudad. Por otra parte, se produjo la creciente conversión de las tierras ubicadas al norte de la mancha urbana ya existente, antes destinadas a la horticultura, y poco a poco anexadas a la ciudad a partir de diferentes loteos, dando origen a una ciudad más expandida y fragmentada, de carácter extensivo y discontinuo, no solo dentro del ejido urbano de la localidad de Santa Fe, sino también en las localidades de Recreo y Monte Vera (CU norte). En tercer lugar, se dio inicio a la construcción y paulatina consolidación de diversos *countries*; urbanizaciones cerradas en conexión directa con las principales vías de acceso a la ciudad, sobre todo ubicados en los márgenes de la Autopista Rosario-Santa Fe, en la jurisdicción de la localidad de Santo Tomé (CU sur). Por último, es preciso destacar los movimientos internos que impulsaron una mayor ocupación de los barrios emplazados en las cercanías de los bañados del río Salado, hacia el oeste y noroeste de la ciudad de Santa Fe, en el marco de un fuerte proceso de marginación social, aumento de la pobreza estructural y degradación de las condiciones de habitabilidad.

Ahora bien, si examinamos la dinámica demográfica experimentada por el AGSF durante las últimas décadas, podemos afirmar lo siguiente. Si se consideran las estadísticas provistas por los Censos Nacionales realizados entre 1980 y 2010, así también, la estimación de población llevada adelante por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de Santa Fe (Cuadro 1), puede observarse que el área de expansión urbana que comprende a las actuales ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Recreo y San José del Rincón, y a las comunas de Monte Vera, Sauce Viejo y Arroyo Leyes, experimentó un crecimiento del 54,6 % entre 1980 y 2018, pasando de 354 886 habitantes a un número estimado de 548 664.

En términos más específicos, puede observarse que la ciudad central del aglomerado, Santa Fe, experimentó un crecimiento porcentual muy inferior al del resto de las localidades que componen el AGSF: un 38,2 % entre 1980 y 2018. Pero con un índice que evidencia una sostenida caída a lo largo del tiempo, pues pasó del 19,1 % en el período 1970-1980 al 6,1% entre 2010 y 2018. Este fenómeno urbano puede explicarse desde distintas aristas: por un lado,

Distrito	1970	%	1980	%	1991	%	2001	%	2010	%	2018*	% 1980-2018
Santa Fe	257.241	19,1	306.293	14,1	349.323	5,8	369.589	7,9	398.927	6,1	423.212	38,2
Santa Tomé	24.018	52,4	36.609	21,6	44.533	32,6	59.072	14,1	67.434	10,4	74.468	103,4
Recreo	2.046	71,9	3.517	178,6	9.801	30,6	12.798	13,1	14.484	9,7	15.897	352,1
S. J. Rincón	2.367	34,9	3.193	67,7	5.355	58,8	8.503	22,1	10.378	15,8	12.024	276,5
Monte Vera	1.357	95,8	2.657	110,1	5.583	26,6	7.068	19,5	8.447	14,1	9.640	262,8
Sauce Viejo	813	218,9	2.617	38,7	3.631	87,9	6.825	21,3	8.283	15,3	9.557	265,1
Arroyo Leyes					1.599	40,1	2.241	37,1	3.071	25,9	3.866	141,7**
Total	287.842	23,2	354.886	18,3	419.825	11,1	466.096	9,6	511.024	7,3	548.664	54,6

Cuadro 1. Población e índices de crecimiento del AGSF, por distrito (1970–2018).

Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales (1970–2010)

/ (*) Estimación al 30/06/2018 – IPEC, Santa Fe / (**) 1991–2018.

un intenso proceso de suburbanización, contraurbanización² y dispersión residencial a lo largo de todos los CU a causa del incremento de los valores inmobiliarios, no solo en la ciudad central, sino también en los barrios más tradicionales de la ciudad de Santa Fe. Proceso que experimentó un fuerte impulso a partir del año 2012 con el lanzamiento del Plan Procrear. Por otro lado, la búsqueda de mejores condiciones paisajísticas y de habitabilidad por parte de sectores medios y medios-altos en zonas menos densas y con fácil acceso desde rutas y/o autopistas, como es el caso de las urbanizaciones cerradas en las ciudades de Santo Tomé (CU sur) y Recreo (CU norte).

En términos generales, podemos sintetizar que la condición fluvial de Santa Fe, es decir, el alto grado de complejidad hídrica en el que se halla inmersa su extensión, junto a la escasa disponibilidad de tierras urbanizables

2. Las primeras referencias vinculadas al fenómeno de la expansión urbana pueden rastrearse en los estudios surgidos en torno al proceso de suburbanización norteamericana a mediados del siglo XX. Hacia la década del 70, dicho fenómeno comenzó a ser percibido más allá de su condición periférica inicial, vinculada durante casi dos décadas a la noción de *urban sprawl*. En 1976, Brian Berry introdujo el concepto de *counterurbanization*, para indicar el proceso de desconcentración que experimentaban las grandes ciudades norteamericanas hacia centros urbanos de menor densidad (Szupiany, 2018).

en su jurisdicción, han conducido a los habitantes a buscar opciones en la periferia o en localidades aledañas. Lo que derivó en el surgimiento de nuevas centralidades sobre los diversos CU, así también en la consolidación de procesos de suburbanización y contraurbanización. Un proceso que se inició bajo la hegemonía del neoliberalismo —con el «boom» de los *countries*, la desregulación del mercado, la especulación inmobiliaria y el consecuente incremento del valor de la tierra y las viviendas en áreas centrales, y, sobre todo, con el aumento de las desigualdades socioespaciales— y que continúa profundizándose en la actualidad. En este contexto de transformación y de disolución de los límites urbanos, se vuelve imperiosa la necesidad de nuevas perspectivas e instrumentos de planificación urbana y regional, en el marco de políticas que sean capaces de conducir el desarrollo urbano bajo criterios de integralidad espacial y cohesión social.

LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES METROPOLITANOS DE LA CIUDAD DE SANTA FE: UNA LECTURA A PARTIR DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL AMSF

En este segundo apartado, abordamos cómo la contigüidad espacial del fenómeno urbano, que caracteriza las definiciones clásicas de los procesos de metropolización, es interpelada desde nuevas concepciones que permiten ampliar la base territorial de estos procesos al incorporar vínculos del orden económico, social, ambiental y cultural. La ruptura con el criterio de contigüidad espacial toma relevancia al ser el criterio adoptado para constituir dispositivos institucionales de gestión metropolitana. Este es el caso de la institucionalización del AMSF, a partir de la cual se definen nuevos órganos de gobierno y estrategias de acción en un recorte regional más amplio, que habilitan a repensar su dinámica metropolitana. A continuación, se describen los vínculos institucionales metropolitanos de la ciudad de Santa Fe, en cuanto municipio, a partir del surgimiento, accionar e iniciativas sectoriales del ECAM.

LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES A PARTIR DEL SURGIMIENTO DEL ECAM

La reciente institucionalización del AMSF reforzó los vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con dos grupos de gobiernos locales, tanto los que forman parte del AGSF como otros municipios y comunas por fuera del mismo. Este segundo grupo incorpora al Municipio de Laguna Paiva y las comunas de Candiotti, Arroyo Aguiar, Nelson, Llambi Campbell, Cabal,

Emilia, Cayastacito y Campo Andino al norte; a los municipios de Esperanza y San Jerónimo Norte y las comunas de Colonia San José, San Agustín, San Carlos Norte, Pujato Norte, Franck y Empalme San Carlos al sur-oeste; y a la Comuna de Santa Rosa de Calchines al este. Así, queda definida una gran región conformada por 25 gobiernos locales agrupados en tres microrregiones: la microrregión de la Costa, la microrregión Centro-Oeste y la microrregión Centro-Norte (Figura 3). La centralidad del Municipio de Santa Fe es reconocida por la institucionalidad metropolitana, ya que es el único gobierno local involucrado en las tres microrregiones.

La institucionalización del AMSF se enmarca en la Ley de la Provincia de Santa Fe 13532, sancionada en el 2016, la cual establece las características del dispositivo institucional, sus órganos de gobierno y su territorio de acción. Esta ley habilita la conformación de entes de coordinación metropolitana y plantea las características de sus órganos de gobierno. El ECAM, dispositivo institucional metropolitano santafesino, posee tres órganos de gobierno: un Consejo de Gobierno de perfil deliberativo y un Directorio de perfil ejecutivo, ambos presididos por el intendente de Santa Fe, a lo que se le suma un Consejo de Fiscalización que controla las actuaciones del ente. Algunas consideraciones sobre este dispositivo institucional pueden realizarse recuperando los debates sobre la gestión metropolitana a partir de las experiencias internacionales.

En primer lugar, la ley limita los entes de coordinación metropolitanos a ser ámbitos institucionales de interacción entre actores públicos-estatales, una de las principales críticas de los debates teóricos sobre estas estrategias de gobernanza metropolitana. La experiencia internacional señala que este tipo de dispositivos se aleja del concepto de gobernanza, al carecer de una convocatoria amplia entre actores públicos y privados destinados a la formulación y aplicación de políticas públicas de alcance metropolitano. En el caso del ECAM, sus tres órganos de gobierno convocan exclusivamente a actores públicos-estatales, siendo el Consejo de gobierno el de mayor representatividad con la participación de los 25 intendentes y/o presidentes comunales y un representante de la Provincia de Santa Fe, y el Directorio y Consejo de Fiscalización restringidos a cinco y tres integrantes respectivamente. Si bien la ley habilita un Consejo Técnico Consultivo para convocar a otros actores de la sociedad civil, este no ha sido conformado en el caso del ECAM y al ser consultivo no resolvería el problema de la gobernanza limitada.

En segundo lugar, la ley faculta al Municipio de Santa Fe y a otros cuatro municipios de la provincia a constituir sus áreas metropolitanas, reconociendo en algunos casos su ámbito territorial. En este punto, la experiencia de esta

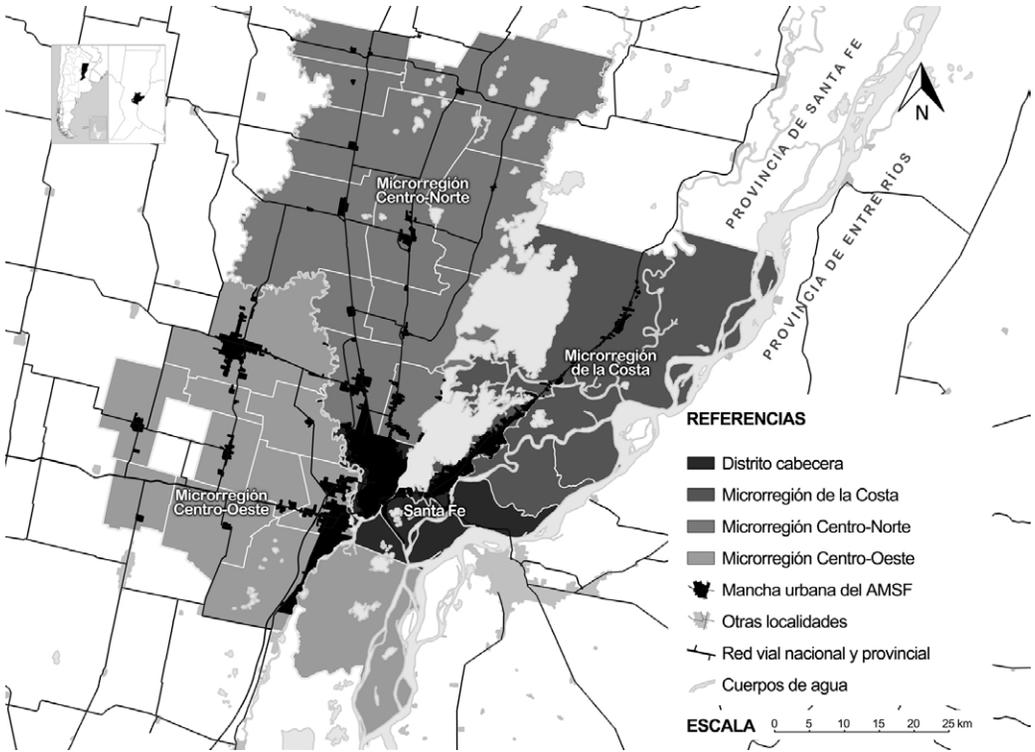


Figura 3. Organización territorial del AMSF según división en microrregiones.

Fuente: elaboración propia.

ley se aleja de los debates internacionales que suelen señalar como obstáculos la distancia entre la retórica estatal y las prácticas reales, la poca apertura a la escala metropolitana y la posición anti-metropolitana de la sociedad civil (Seval y Carné, 2022). El ECAM surge en 2016 a partir de un convenio suscripto entre 22 municipios y comunas, en 2018 se incorporan el Municipio de San Jerónimo Norte y las comunas de San Carlos Norte y Pujato Norte al dispositivo institucional y en la actualidad se encuentra evaluando la incorporación de la Comuna de Matilde. A partir de estas incorporaciones podría inferirse que la escala metropolitana es valorada por los integrantes del ECAM como ámbito de discusión.

LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES A PARTIR DEL ACCIONAR DEL ECAM

Las consideraciones sobre los vínculos institucionales en los que se inserta el Municipio de Santa Fe merecen un análisis pormenorizado. Las estrategias desplegadas por el ECAM presentan ciertas características que habilitan la incorporación de nuevos actores como alternativa a la gobernanza limitada por ley y refuerzan su territorio de acción a partir de una organización territorial complementaria a su organización institucional.

La gobernanza limitada por ley procura ser compensada al incorporar actores públicos y privados tanto al debate como a la aplicación de programas específicos. Estos programas emergen de lineamientos estratégicos presentados como seis ejes prioritarios: (1) movilidad, conectividad y transporte, (2) ordenamiento y planificación del territorio, (3) gestión ambiental, (4) económico productivo, (5) obras estratégicas, y (6) fortalecimiento institucional (ECAM, 2019; 2022). Cada eje se desglosa en programas que impulsan acciones específicas a partir de las que se constituye una estrategia de gobernanza metropolitana, ya que habilita convenios con organismos públicos y privados de múltiples escalas —locales, provinciales, nacionales o internacionales.

Las acciones del ECAM se enfrentan a un desafío claro, la amplitud y diversidad de la dimensión regional que adopta el área metropolitana. La organización territorial en microrregiones pretende abordar este desafío, procurando acercar la toma de decisiones a todos los miembros para trabajar más operativamente, fomentar debates abiertos, convalidar propuestas y ampliar la participación de actores públicos y privados clave.

Las tres microrregiones en las que se organiza territorialmente el ECAM recuperan los perfiles productivos de los CU antes mencionados. La microrregión de la Costa corresponde al CU este, por lo que mantiene su especialización en la actividad turística. Al incorporar una comuna al norte del corredor, esta especialización transita del fuerte peso de los campings sindicales y las residencias de fin de semana hacia complejos de cabañas frente al río que se localizan entre predios destinados a la actividad frutihortícola, otrora actividad característica de este corredor que fuera desplazada por el proceso de urbanización. La microrregión Centro-Oeste corresponde al CU sur, por lo que mantiene su especialización industrial. A medida que se incorporan municipios y comunas del oeste, esta especialización transita de un perfil productivo diversificado combinado con funciones logísticas hacia sistemas productivos de pequeñas y medianas empresas (PYMES) especializados en la producción de alimentos, muebles de madera y metalmecánica. Finalmente, la microrregión Centro-Norte corresponde a los CU norte, por lo que mantiene su especialización agrícola. A medida que se incorporan municipios

y comunas del norte, esta especialización transita de un perfil productivo frutihortícola —que abastece al mercado metropolitano— hacia actividades agrícolas extensivas destinadas al mercado interno nacional.

La diversidad que refleja esta organización territorial da cuenta de la posibilidad de ampliar la red actoral público-privada en la que se inserta el ECAM, a partir del cual el Municipio de Santa Fe refuerza sus vínculos institucionales. Es decir, actores vinculados a las características y problemáticas del perfil de cada microrregión, como organizaciones empresariales, obreras y civiles e instituciones educativas y técnicas. En este punto, el ECAM se encuentra inmerso en una red actoral amplia con actores de múltiples escalas que interactúan con estos actores metropolitanos. A los cuales se suman las escalas del Estado provincial y nacional que operan con programas propios en el territorio metropolitano. De hecho, parte del financiamiento del ECAM corresponde a los aportes de sus miembros, pero en las acciones que impulsa y/o acompaña suele gestionar financiamiento externo de actores de múltiples escalas.

LOS VÍNCULOS INSTITUCIONALES A PARTIR DE LAS INICIATIVAS SECTORIALES DEL ECAM

Esta red actoral se inserta diferencialmente en iniciativas que repercuten en la expansión metropolitana con equipamientos ligados a nuevas formas de uso y producción del espacio. Estas iniciativas, impulsadas por ordenanzas y planes urbanos locales, en el marco de programas de múltiples escalas acompañados por los programas del ECAM, pueden apreciarse en los equipamientos vinculadas a la industria, el turismo, la gestión de residuos y la infraestructura de transporte del AMSF.

La industria no suele asociarse al perfil productivo del Municipio de Santa Fe, sin embargo, entre sus recientes estrategias de ordenamiento territorial destacan iniciativas en torno a esta actividad. En la última década, su perfil industrial fue reforzado con parques industriales y proyectos de parques logísticos, favorecidos por su localización en un área de encrucijada entre las grandes metrópolis nacionales e internacionales. Esta localización, promovida localmente como la rotonda del país, recuerda su otrora rol en tanto «nudo de comunicaciones». Su impacto metropolitano explica la emergencia de parques industriales como equipamientos del paisaje en la expansión metropolitana.

El Municipio de Santa Fe se inserta en una red metropolitana de áreas y parques industriales promovida por el Programa Fortalecimiento de la Actividad Industrial del eje económico-productivo del ECAM. Esta red involucraría a los parques industriales Polígonos I y II de Santa Fe, el parque industrial de Esperanza y el parque industrial de San Jerónimo Norte, sumados

recientemente al tradicional Parque Industrial de Sauce Viejo y al Parque Tecnológico de Santa Fe. En el futuro incluiría dos proyectos con un importante grado de avance —el Parque Logístico Interpuertos de Santa Fe y el parque agroindustrial de San Agustín— y algunos de incipiente propuesta en el marco de la zonificación industrial de municipios y comunas metropolitanos. Estos equipamientos son resultado de redes público-privadas locales que afectan y organizan ciertas áreas con usos industriales, movilizandoredes de financiamiento en el marco de programas como el Programa Fondo Provincial para Parques y Áreas Industriales y el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales que facilitan el acceso a financiamiento externo.

El turismo también plantea vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con su área metropolitana. Al ser el área central de la metrópoli, son los eventos, congresos, convenciones, ferias y exposiciones los que caracterizan su perfil turístico. Sin embargo, los sucesivos planes estratégicos turísticos locales han reconocido el potencial de su paisaje de islas. Una alternativa de desarrollo sensible, ya que la infraestructura turística y de alojamiento tiene —y han tenido— consecuencias en la expansión urbana en entornos naturales. Por lo que estos planes retoman la necesidad de un consenso amplio, que convoque a sus residentes y se refuerce desde una perspectiva metropolitana.

Entre las acciones del ECAM se destaca el Programa de Turismo Metropolitano, aún en fase de proyecto. La agenda de eventos metropolitanos, una de las iniciativas del programa desplegadas actualmente, complementa el perfil turístico del área central de la metrópoli con la difusión de eventos en su área metropolitana. Esta toma relevancia desde la pandemia del COVID-19, momento en el que el turismo de cercanía es valorado como alternativa turística. El programa destaca el perfil turístico de la microrregión de La Costa a partir de la valoración de sus paisajes naturales de ríos e islas, en la que se inserta la propuesta del Municipio de Santa Fe. De ahí la relevancia de la planificación turística a escala metropolitana, en la que destaca la trayectoria del Municipio de Santa Fe como uno de los pocos gobiernos locales con planes turísticos realizados con base en una convocatoria amplia.

Estas actividades, sumadas a la importante concentración de la población en un espacio reducido, tienen como consecuencia impactos ambientales que refuerzan los vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con su área metropolitana. En este punto destaca la necesaria gestión de los residuos urbanos, en un contexto metropolitano donde el relleno sanitario de Santa Fe recibe los residuos urbanos de gran parte de su área metropolitana. La multiplicación de basurales y microbasurales a cielo abierto en el paisaje de la expansión urbana metropolitana, por lo general ubicados en áreas de riesgo

ambiental alto, es una problemática que requiere de una acción conjunta metropolitana.

Esto explica por qué entre las acciones del ECAM destaca el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Metropolitano del eje de gestión ambiental. Este programa, enmarcado en un plan nacional, busca reducir los residuos enviados a disposición final. Para ello, pretende fortalecer y consolidar los Consorcios de gestión de residuos urbanos existentes —el Consorcio Las Colonias, con planta de tratamiento y relleno sanitario en Esperanza, y el Consorcio 3F Norte, con planta de transferencia en Recreo y Laguna Paiva— y proyectar nuevos consorcios para erradicar basurales y microbasurales del paisaje metropolitano. A lo que se le suma el proyecto de un nuevo relleno sanitario metropolitano para ampliar la vida útil del ubicado en Santa Fe.

Las iniciativas mencionadas no agotan las acciones del ECAM, pero sí plantean un panorama de los vínculos institucionales en los que se inserta el Municipio de Santa Fe a partir de las acciones que tomaron mayor relevancia recientemente. La localización de estas iniciativas, siguiendo la lógica de expansión metropolitana en corredores, se ve influenciada por la infraestructura de transporte. Esta infraestructura refuerza el rol de Santa Fe como la rotonda del país en tanto «nudo de comunicaciones», por lo que son promovidas y acompañadas institucionalmente por el Programa de Infraestructura para la Integración Regional del eje de obras estratégicas. Aunque, también, se presenta como posibilidad de fomentar la cohesión interna del área metropolitana a partir del Programa de Movilidad Metropolitana del eje de movilidad, conectividad y transporte.

El rol nodal de Santa Fe, como «nudo de comunicaciones» de conexiones este-oeste y norte-sur, se refuerza con el proyecto de la Nueva Terminal Portuaria de Santa Fe, vinculado al trazado de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Rausch y Szupiany, 2021). La jerarquía de las conexiones este-oeste se vinculan con la relevancia del Corredor Bioceánico Central Porto Alegre-Coquimbo, en la que se destacan los proyectos de dos puentes (Santa Fe-Paraná y Santa Fe-Santo Tomé). Sin embargo, también se observan vínculos norte-sur, en la que se destacan los proyectos de la autopista Santa Fe-San Justo y una nueva conexión vial entre Santa Fe, Monte Vera y Recreo; además del circunvalar ferroviario. Estas conexiones se complementan con proyectos de nuevos enlaces internos del AMSF (RP5, RP62, RP82S, RP2, RN11-1v, entre otras) para formar una segunda corona metropolitana a partir de un nuevo circunvalar vial. En pocas palabras, si bien la institucionalización del AMSF rompe con los criterios de contigüidad espacial del fenómeno urbano, estas obras de

infraestructura influyen en la localización de los equipamientos metropolitanos y de la expansión urbana en general, avizorando grandes desafíos frente a futuros procesos de coalescencia que significan problemáticas comunes para abordarlos.

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN EL AMSF

Hasta aquí, hemos caracterizado, en primer lugar, el proceso de urbanización y posterior expansión del AGSF a partir de la extensión de sus CU, analizando la contigüidad espacial, las dinámicas urbanas y las relaciones territoriales de la ciudad de Santa Fe con los centros urbanos ubicados en su cercanía. Posteriormente, se avanzó en torno a la institucionalización del AMSF, teniendo en cuenta la ruptura de dicha contigüidad al incorporar nuevos municipios y comunas. Este salto escalar impulsa a repensar la dinámica metropolitana más allá de los procesos de expansión urbana, con el objetivo de fortalecer las relaciones interurbanas en términos de competencia y complementariedad. En este sentido, y retomando la operatividad del concepto de corredor comentada en la introducción, proponemos aquí ampliar la noción de CU hacia la idea de corredor metropolitano (CM), en tanto base territorial para el desarrollo del AMSF y como un insumo para la planificación y el ordenamiento urbano-regional.

Para ello, planteamos dos desafíos dirigidos a fortalecer la dinámica y el desarrollo de los CM. Por un lado, recuperar los perfiles productivos y la especialización de cada CU insertos en el AGSF, los cuales coinciden con las microregiones planteadas por el ECAM, y potenciar las actividades dominantes en la escala metropolitana. Para ello, es preciso avanzar en una planificación urbana y territorial integrada a los procesos de suburbanización y contraurbanización dominantes en cada corredor. Por otro lado, avanzar en la definición y concreción de las infraestructuras de conexión territorial aún pendientes y/o en ejecución, sobre todo, en el marco del proceso de metropolización de la ciudad de Santa Fe. Entre ellas, podemos distinguir aquellas de alcance regional, como el puente Santa Fe-Paraná, el puente Santa Fe-Santo Tomé y el Proyecto Ferroviario Circunvalar Santa Fe; y aquellas obras necesarias para la conectividad vial interna del área metropolitana, específicamente, la readecuación de rutas que vinculan a las distintas localidades. Al mismo tiempo, y ante los problemas derivados de la creciente automovilidad y el aumento de flujos vehiculares, se vuelve imperiosa la necesidad de establecer estrategias de movilidad en el marco de una gestión sostenible e integrada de los sistemas de transporte,

teniendo en cuenta una serie de aspectos tales como: el crecimiento urbano desordenado y con escasa o insuficiente planificación, la creciente segregación socioterritorial, acompañada de un aumento de la desigualdad en términos de accesibilidad a las oportunidades y servicios que ofrece el AMSF; la sostenibilidad ambiental y la calidad del espacio urbano; el funcionamiento eficiente, racional y competitivo de las ciudades, entre otros.

Ahora bien, ambos desafíos, dirigidos al fortalecimiento de los CM, se complementan con otros desafíos a los que se enfrentan los vínculos institucionales del Municipio de Santa Fe con su área metropolitana, los cuales se presentan a partir de la paradoja de su dinámica metropolitana. Esta paradoja se basa en la dualidad de su construcción metropolitana, institucionalizada recientemente, la cual combina dos grandes objetivos. Por un lado, el objetivo de posicionar al AMSF en su inserción multiescalar externa, es decir, aquella que le otorgue un rol clave a sus actividades económicas a escala regional, provincial, nacional e internacional. Por otro lado, el objetivo de planificar al AMSF para reforzar su cohesión interna y con ella mejorar la calidad de vida de sus habitantes, es decir, aquella que introduzca equipamientos metropolitanos que no solo planteen actividades económicas alternativas, sino que también consideren su cohesión sociocultural y su complejidad ambiental. Ambos objetivos, por lo tanto, requieren de aproximaciones multiescales que atiendan desde las dinámicas urbanas propias de la vida cotidiana de sus habitantes, hasta las dinámicas regionales necesarias para su desarrollo futuro.

Las lógicas de acción de los actores vinculados a los extremos de esta paradoja plantean el conflicto como una realidad metropolitana cotidiana, por lo que la resolución de los mismos no debería limitarse exclusivamente a los gobiernos locales. En primer lugar, porque los gobiernos locales tienen capacidades estatales diferentes para enfrentarlos, ya que el AMSF incluye a una gran cantidad de municipios y comunas cuyo personal y estructura organizativa es dispar. En segundo lugar, porque el dispositivo institucional metropolitano se presenta como un ámbito de debate activo para las problemáticas metropolitanas. En este sentido, es preciso encarar uno de los desafíos clave señalados al analizar al ECAM como dispositivo institucional metropolitano, el cual radica en contrarrestar la gobernanza limitada por ley con consensos amplios basados en una convocatoria a todos los actores metropolitanos. Esto podría lograrse aprovechando que la escala metropolitana es valorada por gran parte de la sociedad como ámbito de debate y acción, y difundiendo sus acciones para seducir a aquellos actores que no la cuestionan por falta de visibilidad.

En este sentido, además de los actores públicos-estatales, la convocatoria a actores económicos-privados, actores sociales, actores institucionales,

vinculados a la ciencia y técnica, tanto individual como a partir de sus organizaciones colectivas, podría encarar las respuestas a algunas preguntas clave. A modo de ejemplo: ¿Qué industrias motorizan la economía metropolitana? ¿Cómo se insertan estas industrias en la heterogeneidad actoral de la estructura productiva metropolitana? ¿Cuál es la realidad de la economía social? ¿Quiénes piensan los destinos turísticos metropolitanos? ¿Quién disfruta del turismo metropolitana? ¿Cómo afecta la actividad económica general, la industrial y el turismo en particular, a la dinámica metropolitana? ¿Qué efectos positivos y negativos tienen las iniciativas vinculadas a la producción? ¿Cómo se reflejan estos efectos en la realidad microrregional y local? ¿Cómo se insertan los equipamientos metropolitanos en la trama urbana existente y proyectada? ¿Qué infraestructura es necesaria para reforzar el rol multiescalar del AMSF y su cohesión interna? ¿Quién piensa la infraestructura metropolitana? ¿Para quién se piensa la infraestructura metropolitana? Estos interrogantes, vinculados a los desafíos anteriormente mencionados, colocan en el centro del debate a la ciudad de Santa Fe y su área metropolitana, en definitiva, a la oportunidad de convertirse, nuevamente, en un «nudo de comunicaciones» para la región Litoral y, al mismo tiempo, en un espacio para el desarrollo social, productivo y cultural de sus habitantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **De Mattos, Carlos (2010).** Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande* (47), 81–104.
- **ECAM (2019).** Presentación del ECAM. <http://ciudadaniametropolitana.org.ar/2019/12/el-ecam-de-santa-fe-presento-el-informe-final-de-su-actual-gestion/>
- **ECAM (2022).** Plan de trabajo ECAM 2022–2023. <https://ecamsantafe.gob.ar/plan>
- **Rausch, Gisela y Szupiany, Estefanía (2021).** Integración sudamericana, proyectos de gran escala y glocalizaciones: la encrucijada de la Hidrovía Paraguay–Paraná y el Corredor Bioceánico Central en el segundo ciclo extractivista. En Sergio Ordoñez, Víctor Ramiro Fernández y Carlos Brandao (Coord.). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del Sur global* (pp. 397–438). Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Ediciones UNL.
- **Seval, Martín y Carné, Martín (2022).** La compleja construcción institucional del ente de coordinación del área metropolitana de Santa Fe (2016–2021). *DAAPGE*, 22(38), <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0025>
- **Szupiany, Estefanía (2018).** La ciudad fragmentada. Una lectura de sus diversas expresiones para la caracterización del modelo latinoamericano. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (19), 99–116.