

PROYECTO URBANO Y FRAGMENTACIÓN DE LA CIUDAD: EL CASO DE LOS TERRENOS FERRO-PORTUARIOS EN SANTA FE

Javier Fedele

Arquitecto (FADU, UNL); doctor Universidad Politécnica de Catalunya. Investigador del CONICET y profesor en FADU-UNL. Profesor invitado en las Universidades Nacional de Rosario (Rosario-Argentina), Politécnica de Catalunya (Barcelona-España) y Federal de Bahía (Salvador-Brasil). ddrassaness@gmail.com.

Javier Ucedo

Arquitecto (FADU-UNL). Investigador y docente en FADU-UNL. Doctorando en Arquitectura (FAPyD-UNR). javierucedoarq@gmail.com.

Resumen

La correlación entre ciclo de infraestructuras y proceso urbano abre un campo de trabajo para ponderar los actuales cambios y recientes intervenciones realizadas en muchas ciudades, donde se efectuaron operaciones de reciclaje de instalaciones ferroviarias y portuarias. Tal es el caso de Santa Fe, donde a partir del análisis de cómo se ha transformado su infraestructura ferro-portuaria pueden explorarse nuevos interrogantes y desentrañarse tendencias de los procesos contemporáneos en curso. Evaluadas las operaciones en conjunto, trascendiendo los análisis por separado de proyectos urbanos, emerge críticamente cómo las instalaciones se abren selectivamente conservando grados de enclave en su configuración, o permanecen en un estado de abandono sin acciones que impliquen su reconversión. Aun con algunas alternativas más equilibradas entre ambos extremos, estas situaciones confluyen en la aceleración de procesos de fragmentación social y urbana que forman parte de los procesos de construcción de la ciudad contemporánea.

Palabras clave

Áreas ferroviarias y portuarias; regeneración urbana; fragmentación social y urbana; Santa Fe (Argentina).

Abstract

The correlation between infrastructure investment and urban process leads to fields of study directed towards pondering current changes and recent interventions carried out in many cities, where a process of recycling of railway and port facilities was performed. Such is the case of Santa Fe, where by the analysis of how the railway and port infrastructures have been converted, raises new questions, and the trends of this processes unraveled. This implies assessing the whole process and not as the analysis of separate urban projects. This allows the construction of explanatory views as to whether these facilities were developed selectively while not modifying its physical configuration, or remain derelict with no recycling actions taking place. Both situations converge on accelerating the social and urban fragmentation processes that are part of the construction of contemporary city processes.

Key words

Railway and port areas, urban regeneration, urban and social fragmentation, Santa Fe (Argentina).

1. CONFIGURACIÓN DE UN ESCENARIO DE TRANSFORMACIÓN

Las dificultades para situar piezas de infraestructura de gran escala, como puertos y ferrocarriles en el tejido urbano, ha sido una constante en la historia de las ciudades a partir del siglo XIX, momento en que estas piezas adquieren una dimensión y funcionalidad que tiende a separarlas del entorno en que se implantan. Durante el siglo XX se ha planteado un conjunto de prácticas urbanísticas que intentaron abordar esta cuestión, con éxito relativo, al pretender establecer elementos integradores entre estas instalaciones y la red de espacios públicos de la ciudad.

Estas piezas —en adelante denominadas genéricamente infraestructuras ferro-portuarias— representaron un problema en la configuración y funcionamiento de la estructura urbana. Generando fracturas y discontinuidades en los espacios de la ciudad, segregando sectores y sustrayendo extensiones para un uso que si bien tenía un impacto en la vida económica de la ciudad en que se implantaba, no aportaban en la caracterización y apropiación cívica del tejido urbano, aislándose en su referencialidad funcional autónoma, conformando un enclave cerrado y bajo una administración por fuera del poder público municipal.

Pero un nuevo contexto se ha configurado. Producto del crecimiento de la ciudad, que se fue extendiendo a su alrededor, estas áreas quedan localizadas en algún lateral del centro urbano. Agotado su ciclo productivo, siendo sus actividades reformuladas, suspendidas o trasladadas, estas instalaciones se han convertido en una nueva oportunidad para reformular la estructura urbana de las ciudades, y se abren con su patrimonio físico y natural a su incorporación a la ciudad.

Por obra del proceso histórico, estas extensiones se constituyeron como una operación impensada de reserva de tierras, ya que en el pasado estaba vedado su uso urbano, pero en la actualidad se puede operar en ellas para proyectar nuevos espacios. Se asistió al redescubrimiento de la vieja infraestructura como proyecto urbano, legitimándose distintas operaciones a partir de buscar la reinserción de estos espacios en la estructura urbana que posibilitaba el recambio de las actividades originales. Estas circunstancias configuraron un escenario de transformación, formando parte de los materiales de una estrategia actual para la ciudad.

Estos fenómenos han ocurrido en muchas ciudades, de las cuales Santa Fe (Argentina) no es una excepción. El tema ha sido ampliamente tratado, especialmente en el contexto

europeo, desde enfoques —convergentes— de la historia urbana y del urbanismo. Trabajos como los de BOTHMANN *et ál.* (2006) y MEYER (1999) han abordado en parte o totalmente los fenómenos recientes en áreas portuarias. Lo propio han realizado BERTOLINI (1998) y SANTOS Y GANGES (2007) para las implicancias urbanas históricas y actuales del ferrocarril. El análisis que sigue trata, precisamente a partir del caso local, de definir el modo en que procesos generales adoptan una particular configuración a la luz de circunstancias específicas.

2. EL CICLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y SUS CONSECUENCIAS URBANAS

Para interpretar este proceso histórico es necesario hacer referencia a la dinámica mediante la cual estas particulares instalaciones han estado sometidas, una dinámica de desarrollo por fuera de las necesidades del espacio urbano, cuando no contrapuesta a este. La construcción de redes ferroviarias y puertos —de infinita mayor capacidad operativa y dimensión física a partir de la segunda mitad del siglo XIX— tuvo por objeto conectar territorios lejanos con la ciudad, y a partir de las necesidades y ritmos de movilidad tanto de pasajeros como mercancías fue desplegando sus dispositivos edilicios. Con sus ocupaciones y emergencias constructivas generó accidentes artificiales que incidieron en la forma, uso y significación de gran parte del espacio urbano de esas ciudades en expansión. Las infraestructuras ferro-portuarias modernas fueron piezas que mediaron en la relación entre la ciudad y el territorio, y pertenecen al universo técnico en expansión que reemplazará las formas originales y los despliegues limitados de las viejas ciudades.

Habrà un momento en el que se verifiquen cambios en esa dinámica de desarrollo del transporte que posibilitará a su vez reformular la relación entre estas instalaciones y la ciudad. En el campo de los estudios actuales sobre el transporte se plantea una nueva *logistical revolution* (ANDERSON, 1986: 1-12) o el *quinto ciclo Kondratieff* (RODRIGUE, *et ál.*, 1997: 87-98), que establece unas nuevas funcionalidades económicas y la readecuación de sus infraestructuras. Localizados en el último cuarto del siglo XX, las infraestructuras de transporte en general y las portuarias en particular atraviesan procesos de reconversión o incluso abandono por traslado.

Consecuente con este desarrollo, a las evoluciones sufridas por estas infraestructuras se las asemeja a un *ciclo vital* (CHARLIER, 1992: 137-154), el cual estaría conformado por las etapas de crecimiento, madurez, obsolescencia, abandono y redesarrollo. Los abordajes desde la geografía y la ingeniería, los más frecuentes que surgen desde la problemática especí-

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

ficamente funcional de transporte, intentan dar cuenta de estas evoluciones en el tiempo, en las que la infraestructura en su ciclo vital adquiere diferentes formas y efectos.

En esa misma dirección hay estudios que plantean distintas fases de este proceso, entre las que distinguen cinco etapas en la evolución funcional de las infraestructuras y sus condiciones de implantación. Dichas fases consisten en: etapa previa y demanda, etapa de implantación y desarrollo, etapa de acercamiento urbano y crecimiento, etapa de separación y aislamiento de la infraestructura, etapa de reintegración y absorción urbana de las instalaciones (GRINDLAY MORENO, 2003). Estas etapas pueden ser verificadas en distintos casos y también en Santa Fe. Con sus propias características, forman parte de la historia de la ciudad y su continua transformación.

La correlación entre ciclo de infraestructuras y proceso urbano abre un campo de trabajo para explorar en recientes intervenciones, donde plantearse nuevos interrogantes sobre cómo el fenómeno urbano se construye en el tiempo y desentrañarse los procesos contemporáneos en curso. Contemplar la evolución y sentido del uso original de estas instalaciones no solo representa un ejercicio de memoria que debe atenderse —en las operaciones proyectuales de reinsertión— con relación a una operación arquitectónica de carácter patrimonial, sino que implica también poner atención sobre algo que permite entender la dificultad de concretar propuestas de intervención o el carácter de precariedad o reversibilidad de estas. Ante la falta de una política de transporte ferroviario que reemplace el anterior sistema, sin un plan de desarrollo que permita deslindar claramente instalaciones para reactivar o descartar, los proyectos se asientan en concesiones temporarias.

A través de esta evolución en el sistema de infraestructuras ferro-portuarias se pueden leer los procesos urbanos y las formas de operar en ellos de las prácticas urbanísticas con sus efectos en la estructura de las ciudades. Y principalmente, la fase actual, en la que las políticas de desregulación y liquidación de los años 90 dejaron extensas áreas sin destino, abriéndose el debate sobre su reutilización y poniendo en marcha acciones de intervención.

3. PROYECTOS DE REHABILITACIÓN Y TENSIONES DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA

Si es importante contemplar el ciclo de las infraestructuras para desentrañar los procesos actuales de transformación de la estructura urbana a partir de las instalaciones

ferro-portuarias, también lo será incorporar determinadas tendencias de los fenómenos urbanos contemporáneos. La forma y grado en que la reinserción de la infraestructura ferro-portuaria en la estructura urbana se realiza está determinada, no pudiendo ser de otra manera, por los márgenes establecidos en las condiciones y estrategias de actuación en la ciudad actual. Y si bien en las políticas urbanas de distintas ciudades se ha venido recobrando la importancia del espacio público, también el efecto de las políticas de desregulación normativa, reducción de las inversiones públicas y pérdidas de capacidades de los organismos de planificación propiciaron intervenciones regidas por la maximización de la plusvalía urbana como principal motor de transformación. Esto provocó efectos discontinuos y desiguales en la producción del espacio urbano, ante el incentivo de cambio en algunas áreas y la marginación de otras, la renovación de sectores y la pervivencia de viejas instalaciones abandonadas en otros.

La existencia en una misma ciudad tanto de operaciones de rehabilitación llevadas a cabo, como de intentos fracasados, o directamente inexistencia de impulsos en la reconversión de viejas instalaciones ferro-portuarias, son indicativos de este desarrollo desigual en la producción de espacio urbano. Instalaciones recicladas con un alto índice de desarrollo por un lado, mostradas como la postal de la ciudad que se renueva, y edificaciones en proceso de degradación y abandono en otros casos, lugares de marginalidad ocultados en el mapa de la ciudad son los extremos de un abanico de situaciones que reproducen y profundizan diferencias en las estructuras urbanas. Diferenciaciões que además rompen la cualidad de red que configuraba estas instalaciones, que en su funcionalidad interconectada de partes conformaban un sistema unitario. Y en la escala de cada una de estas piezas interconectadas, si antes estas instalaciones guardaban una caracterización de enclave fundada en cuestiones funcionales —las propias específicas de la infraestructura y uso de transporte—, hoy se actualiza esa configuración de enclave —ya sea de alto valor urbano o como pieza degradada marginal— a partir de las condiciones de producción desigual del espacio urbano contemporáneo.

Debido a ello, las transformaciones que se producen sobre estas piezas revisten un carácter selectivo e introvertido. Selectivo porque de acuerdo con los valores de localización y potencialidad de generar actividades rentables por su accesibilidad y características pueden ser depositarias de grandes inversiones, o por el contrario, pervivir en el abandono y generar situaciones de conflicto. Introvertido porque, en el caso de ser depositarias de acciones de reconversión, su configuración y dinámica de uso —altos requerimientos de seguridad, regulación de accesos, interiorización de actividades y poco estímulo a la promoción de espacios abiertos de libre uso— formalizan límites y barreras de distinto

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

tipo —apoyados en las viejas delimitaciones y formalizaciones— que codifican y reducen la apropiación del lugar.

Un exponente acabado de estos procesos en las ciudades es el contrapunto entre la conocida reconversión de Puerto Madero y la situación del “Playón de Chacarita” en Buenos Aires: a las inversiones y equipamientos del primero se contraponen la ocupación informal en los últimos diez años del playón mencionado —hoy aloja alrededor de 3000 habitantes en precarias construcciones de cuatro pisos— sin red de agua potable, cloacas ni energía eléctrica legal.

En la perspectiva de estos procesos en curso, quedan abiertos interrogantes acerca del grado de integración a la estructura urbana —tanto en términos de continuidad física como de uso— con que se promocionan y legitiman las operaciones llevadas a cabo. ¿Existe vocación de integración o es un recurso discursivo para justificar las operaciones? ¿Qué rol ocupan los poderes públicos: contrarrestan los desequilibrios de las inversiones privadas o los potencian en su distribución espacial? ¿Qué sentido adquieren estas transformaciones: se utilizan para la recomposición de la estructura urbana o para potenciar aun más un territorio fragmentado en islas de exclusión-inclusión? ¿Qué instrumentos urbanísticos y recursos arquitectónicos se ponen en juego para ello? Frente a las interpretaciones del fenómeno urbano contemporáneo que hablan del desplazamiento del modelo de ciudad centrada que crece y se expande como mancha con características homogéneas, hacia un modelo caracterizado por la imagen del archipiélago: conjunto de islas interconectadas en un territorio segmentado como principio organizativo de la nueva ciudad. ¿Cómo operan las reconversiones de las viejas instalaciones ferro-portuarias en este proceso?

En Santa Fe las intervenciones son recientes, tanto que hace apenas cinco años no se registraban efectos visibles de acciones contemporáneas en estas instalaciones. Por ello es importante la reflexión de los incipientes procesos en curso para ponderarlos con las tendencias de los procesos urbanos actuales, ya que representan doblemente una oportunidad hacia el futuro y una responsabilidad hacia el capital social producto de la historia.

4. SANTA FE: POSIBILIDADES PARA LA RECONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA URBANA

El sistema ferro-portuario en Santa Fe consiste en un conjunto de instalaciones que se configura a partir de 1885 con la primera línea de ferrocarril. Si bien desde los tiempos fundacionales la ciudad tenía un puerto, este no contaba con las condiciones adecuadas de

funcionamiento siendo recurrentes los inconvenientes que imposibilitaban su desarrollo. Será a partir de las políticas de colonización desarrolladas por la provincia y posteriormente las políticas nacionales producto de la organización institucional desde 1880 en adelante que Santa Fe se constituirá en el centro de una región productiva que comenzará a pensar su red de transporte desde los paradigmas modernos con incorporación de la técnica y mecanismos de inversión de capital de mayor escala.

Entre 1885 y 1919 se extenderán ramales ferroviarios, se emplazarán estaciones y zonas de maniobras y se construirá un nuevo puerto inaugurado en 1910. Con ello quedó establecido el sistema ferro-portuario que dio soporte a la ciudad en su rol de centro regional. Salvo pequeños cambios, estas instalaciones son las que perviven y que desde los años 90 mediante las políticas de reforma del Estado se encuentran en una nueva fase. Cabe destacar que desde el año 2003 se ha comenzado a gestionar el traslado del puerto a un nuevo sitio fuera del área urbana, por lo que las instalaciones de 1910 localizadas cerca del área central de la ciudad —prácticamente con baja o nula actividad desde los años 80— quedaron expuestas al desarrollo de nuevas funciones.

Las políticas nacionales de reducción estatal, con la Ley 23.696/1989 de Reforma del Estado, pusieron al sistema ferro-portuario en un proceso de reformulación. Los puertos fueron transferidos a las provincias, que debieron hacerse cargo de su promoción y administración. Los ferrocarriles continuaron bajo jurisdicción nacional, pero su administración dejó de prestar los servicios, liquidando la empresa pública y quedando la red dividida en distintas concesiones de explotación privada en algunos de sus componentes, por un lado, y sin destino claro en otros, para los cuales se habilitaban posibles operaciones de venta u operaciones inmobiliarias. Muchas instalaciones dejaron de registrar actividad sin tampoco contar con certezas acerca de su futuro uso, tanto sea descartándose o reformulándose como elemento de un nuevo sistema de transporte que reemplace al anterior. Y a su vez, se abría una instancia para su participación en el mercado inmobiliario. Si bien se estableció en reglamentaciones posteriores la posibilidad de transferencia a municipios o provincias, esta sería con la existencia de un proyecto de utilidad pública con exigentes requisitos en su definición, una condición que no fue asumida en forma acabada —por carencias de decisión o recursos— por estos otros niveles del Estado.

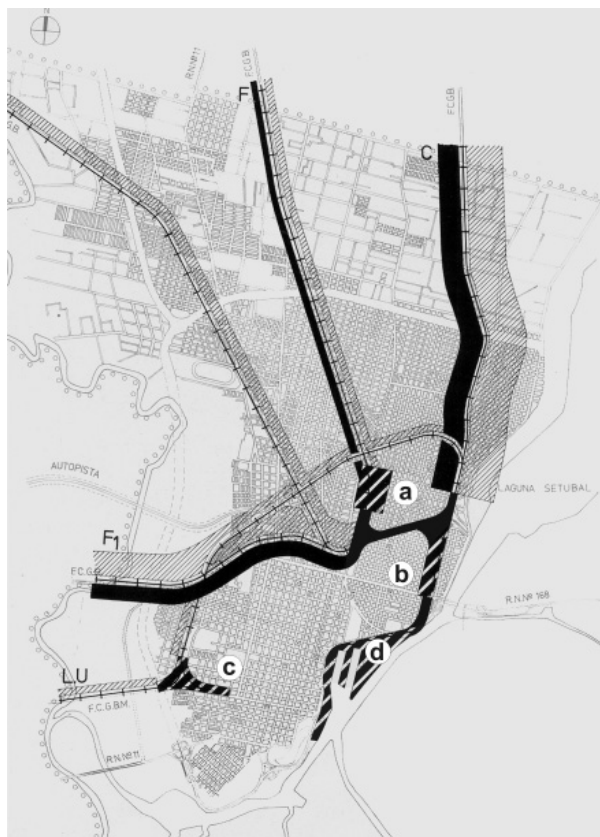
Este proceso impactó en la estructura urbana donde se localizaban estas instalaciones. Las extensiones y edificios de la infraestructura ferro-portuaria situados en las tramas urbanas comenzaron a ser vistos como potenciales sitios de intervención o urbanización, lo que se tradujo en una intensidad proyectual inédita. Entre 1992 y 2008 se registraron 17 proyectos

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

publicados y otras acciones que directamente se ocupan de las áreas ferroviarias; y en el puerto comenzaron a suscitarse propuestas que terminaron de cristalizarse en un plan de intervención integral definido en 2003 cuya ejecución avanza hasta hoy.

El *proyecto urbano* fue el instrumento urbanístico de referencia en esa coyuntura. Caracterizado por contemplar grados de incertidumbre —en sus motivos de surgimiento, en su desarrollo procesual y no lineal—, establece por ello vinculaciones de tipo flexible con otros instrumentos de planificación de escala estructural, y hace del fragmento su objeto de actuación, articulando sistemas generales, infraestructuras, espacio público y la arquitectura —esta última en grados progresivos de definición formal y espacial— (PORTAS, 2003: 19-20). Fue en diversas modalidades propias de esta técnica que se canalizaron las demandas sobre los sectores ferro-portuarios, definiendo inicialmente para cada caso las unidades de gestión, de acuerdo con las posibilidades del régimen de propiedad de la tierra y las inversiones por realizar.

La dimensión física del objeto explicita su relevancia urbana. Los terrenos ferroviarios totalizan 162 ha, destacándose tres grandes parcelas: la estación y zona de maniobras del ex Ferrocarril Mitre (13 ha), la



Plano de frecuencias de trenes del Plan Director de 1980. Los rayados finos y las áreas en negro indican intensidad de tránsito. Los rayados gruesos identifican las áreas ferro-portuarias: a) Playa de Maniobras Santa Fe Cambios; b) Estación y zona de maniobras del Ferrocarril Belgrano; c) Estación y zona de maniobras del Ferrocarril Mitre; d) Puerto.

Fuente: Dirección de Planeamiento Urbano y Proyectos, Municipalidad de Santa Fe (1980). Plan Director de la ciudad de Santa Fe (Ord. N.º 7871). Santa Fe

estación y zona de maniobras del ex Ferrocarril Belgrano (26,5 ha) y la playa de maniobras Santa Fe Cambios (30,61 ha). A su vez, los terrenos portuarios conforman un área unitaria de 80 ha (ver referencias en los planos de la ciudad). En total, la red de infraestructura ferro-portuaria representa unas 240 ha, constituidas por los tendidos lineales y distintas zonas, de las cuales se destacan cuatro grandes áreas: las tres ferroviarias y la portuaria mencionadas.

Contabilizando que el sector de suelo urbano consolidado, aquel producto de restar a la jurisdicción municipal la parte de ríos, lagunas y terrenos de bañados, totaliza unas aproximadas 8000 ha, la superficie de la infraestructura ferro-portuaria representa un 3 % de ese suelo urbano de toda la ciudad. Y las cuatro parcelas apuntadas más arriba, con sus 150 ha, constituyen un 2 % del total del suelo. Esto da una dimensión del impacto de estos terrenos en la estructura general de la ciudad, por lo que una intervención en ellos tendrá efectos importantes en su reconfiguración a escala global.

En estas cuatro parcelas ha habido intervenciones de distinto tipo, diferenciadas por los roles de los agentes tanto públicos como privados y la relación entre ellos, por las inver-

Sector	Tipo de intervención y destino	Superficie total del sector (Ha)	Reincorporación de áreas (Ha)	Porcentaje promedio incorporado (%)
Puerto	Reconversión parcial - usos terciarios	80,00	27.67	34,59
Ex Estación Ferrocarril Belgrano	Reconversión sub-sector estación y vinculación al espacio urbano – uso cultural, educativo y espacio público	26.50	1.31	4,94
Ex Playa de maniobras Santa Fe Cambios	Reconversión integral – espacio público recreativo y cultural	30.61	24.08	78,67
Ex Estación Ferrocarril Mitre	Plaza barrial - actividades culturales y comercio informal	13.00	0.42	3,23

*Cuadro comparativo de acciones de reincorporación en los sectores analizados
Elaboración: autores del artículo*

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

siones puestas en juego y la dinámica de los programas de reutilización que los caracterizaran diferencialmente.

5. LAS ACCIONES EXTREMAS DE LA FRAGMENTACIÓN: ENCLAVE Y ABANDONO

Las intervenciones en el viejo puerto y en el ex Ferrocarril Mitre son los casos más emblemáticos —en forma complementaria— de la producción discontinua en el territorio urbano, de la selectividad de las operaciones estratégicas y la generación de lugares que se apartan de la estructura urbana general de la ciudad. Por distintos motivos y con efectos diferentes, ambas piezas de la infraestructura ferro-portuaria desafectada son islas que se extrañan de la red de espacios públicos, diluyendo su potencialidad para una política de renovación urbana con beneficios colectivos.

En el viejo puerto se registra una intervención de gran impacto y altas inversiones, mientras en el ex Ferrocarril Mitre las operaciones son débiles y precarias, sin concretar una gran transformación.¹ Si comparamos un plano de localización de la infraestructura ferro-portuaria en la planta urbana con un plano de indicadores sociales de esa misma planta, veremos la coincidencia de la primera intervención con el sector urbano más cualificado; mientras que



1- En el primer caso, además de los concesionarios privados instalados que realizaron inversiones edilicias —ver <http://www.puertofsfe.com/contenido/concesionarios.html>— se concretó la infraestructura de cloacas y se potenció la red de agua potable, como así también la instalación de una nueva central eléctrica para el sector. En el segundo caso, solo se ha acondicionado un espacio abierto de 4.200 m² y de forma mínima 190 m² de la estación. Además, esta poca superficie acondicionada de esta estación de 3.950 m² totales se contrapone la refacción total de la Estación Belgrano de 13.106 m².

*Plano de vulnerabilidad. Se definen sectores urbanos de acuerdo con un índice de vulnerabilidad que incorpora indicadores sociales de población y físicos de urbanización. Los sectores más oscuros representan una mayor vulnerabilidad y peor calidad social y urbana. Se ubican las piezas ferro-portuarias, según las mismas referencias de la imagen anterior.
Elaboración: “Convenio de Asistencia Técnica: Plan Urbano Santa Fe” Municipalidad de Santa Fe – Programa Interinstitucional Universidad Nacional del Litoral y otras, 2005*

2- Entre 2002 y 2008 dicho equipo formalizó sus propuestas en dos documentos: el "Master Plan para la reconversión y ampliación de los usos urbanos en el Puerto de Santa Fe" (2003), y el "Gerenciamiento del Master Plan Puerto de Santa Fe. Propuesta del sistema de gestión" (2004). Ver <http://oficinaurbana.com.ar/>

la segunda situación se encuentra en el sector más vulnerable, en términos sociales de la población que lo habita y de degradación física del sector.

Esta puesta en relación de las intervenciones con sus características de localización, y más específicamente con indicadores sociales situados en la planta urbana, arroja que la operación mayor coincide con entornos de mejores condiciones. Mientras que la intervención más retrasada y de menor alcance se halla en las zonas más problemáticas, justamente donde una mayor transformación se presenta como necesidad ante las condiciones negativas, y donde, en términos sociales, mayor impacto tendría la inversión pública. Una lectura simultánea de ambas intervenciones sobre la infraestructura ferro-portuaria y sus efectos puede componerse como las modelaciones espaciales en la ciudad de los procesos de fragmentación social.

5.1. Viejo puerto y señuelos de desarrollo introvertido

En el año 2003 se elabora un Master Plan para la reconversión urbana de las áreas portuarias. Dicho plan es producto de un encargo directo del Ente Administrador del Puerto a un grupo de especialistas dirigidos por ROBERTO CONVERTI.² Este ente administrador tiene el poder de administración sobre las instalaciones de dominio público, pero es una persona jurídica pública no estatal y regida en sus acciones por el derecho privado, producto de la descentralización portuaria y la transferencia a la provincia de las instalaciones antes bajo jurisdicción nacional. Está constituido por un directorio conformado con los agentes privados intervinientes en la actividad específicamente portuaria, siendo presidido por un representante de la provincia y contando la Municipalidad con un solo representante entre los nueve integrantes.

El mandato del ente portuario es tanto la promoción de la actividad específica como la custodia y crecimiento del patrimonio del puerto. En ese marco, y con un proyecto técnico y financieramente aprobado para el traslado a otro espacio de las actividades portuarias específicas, las viejas instalaciones son puestas en el mercado inmobiliario bajo la administración de este agente, que tal como se ha visto en la composición de su órgano de autoridad contiene un juego de equilibrio en las decisiones desfavorable para lo público y proclive a las opciones basadas en facilitar las inversiones rentables.

Sobre la base del Master Plan de 2003 se habilitaron algunas intervenciones parciales que dieron lugar a la inauguración durante 2008 y 2009 de un casino, un hotel, un centro comercial, un complejo de cines y un supermercado. Pero dicho Master Plan, a pesar de sus premisas, no ha tenido fuerza para gobernar el proceso de configuración del área, ya

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

que, en los espacios donde hasta el momento se ha intervenido, las consecuencias más visibles son la carencia de espacios abiertos que hagan de relación entre los distintos componentes edilicios y el ambiente fluvial, y que complementariamente sirvan de soporte a la relación del área con el resto de la ciudad. Tanto sean estos componentes reciclados o nuevos, los espacios abiertos que los acompañan no adquieren una configuración que permita asimilar el objeto edilicio con el entorno. Por el contrario, son meras extensiones funcionales de los edificios donde predomina el estacionamiento o servicios sin valor para el espacio público.

En la relación del área con la circulación primaria de la ciudad no se ha aprovechado el desmantelamiento de las instalaciones para una mayor permeabilidad y conectividad. La accesibilidad ha quedado restringida, tal como lo era cuando funcionaba como espacio portuario varias décadas atrás y como aduana fiscal. Más allá de las visibilidades por el derribo del muro perimetral y la iluminación de los nuevos edificios, los mismos cuatro ingresos del pasado son la conexión de las 80 ha del área con la trama urbana, puntos en los cuales se construyen puestos de control más notorios aun que cuando estaban los barcos.



*Vista del sector refuncionalizado del puerto de Santa Fe: silo reciclado para hotel y edificación nueva del casino. Año 2010
Foto: MAURO DE CHIARA*

Vista del puesto de control en uno de los cuatro accesos a las 80 ha del viejo puerto. Año 2011. Foto: autores del artículo



Encerrada la operación sobre sí misma, el sitio queda sin líneas de conexión con otras redes espaciales y de significado que no fuera el espectáculo publicitario de sí mismo para el llamado a atravesar la nueva frontera, que por ser más sutil no pierde efectividad. Ello para ingresar en un interior regido por un ordenamiento —desde la fiscalidad a las fuerzas de seguridad operantes— diferente del de la ciudad. Dichas formas de actuación condensan las modalidades del mercado privado donde, en caso de que no exista una decidida orientación hacia el proyecto público, las lógicas de intervención se dirigen mayormente a la atracción y rápida amortización de las inversiones de capital para los emprendimientos (TALESNIK, GUTIÉRREZ, 2002: 30), con el único objeto de captar los siempre esquivos flujos de inversiones.

La inscripción de las intervenciones dentro de estrategias de planificación territorial en vez de representar operaciones aisladas de ocupación de terrenos, evaluaciones de asociaciones público-privadas de otros casos (BOTHMANN *et ál.*, 2006: 110), como así también una mayor participación de la población local en el proceso, son elementos para profundizar en su indagación y contemplar en futuras intervenciones. Y con ello, evitar operaciones que solo promuevan la pérdida de suelo que, en parte, podría utilizarse para localización de equipamientos o espacios cívicos de valores ambientales sin su exclusiva direccionalidad hacia su mercantilización y aislamiento de la estructura urbana.

5.2. Ferrocarril detenido y sin destino: depósito de urbanidad incumplida

Las intervenciones sobre el área que comprende la estación y zona de maniobras del ex Ferrocarril Mitre tienen un carácter opuesto a la anterior. Luego de la desafectación ferroviaria, estas instalaciones fueron sometidas a una serie continua de demandas sociales de distintos grupos, heterogéneos en sus intereses, aunque todos pertenecientes a sectores vulnerables.

Localizada a 1000 m del área histórica de la ciudad, pero con una configuración histórica marginal propia del uso ferroviario y condiciones hídricas adversas que alentó una urbanización informal con sectores sociales de escasos recursos sobre el lado oeste, el poder público —sea municipal o provincial— no logró constituirse como agente promotor con decisión y capacidad para sintetizar demandas y conflictos, y con ello, liderar una intervención transformadora para estas instalaciones como equipamiento de uso social.

El interés de grupos de promoción social de iniciativa autónoma del Estado, como agrupaciones culturales o de asistencia, hizo que se reclamaran estos espacios para atender situaciones barriales. El proyecto de un archivo de la producción del documentalista social Fernando Birri (Fundación Birri), y su deriva en un grupo denominado *El Birri* con vocación de centro social y cultural, como la Asociación Civil *La Búsqueda* —vinculada con actividades de apoyo a sectores populares de niñez y adolescencia— son casos dentro de un abanico más amplio. Prácticas que siempre han tenido habilitaciones de uso precarias, comodatos y subsidios menores que no se corresponden con la base jurídica y la escala de trabajos necesarias para un adecuado acondicionamiento del espacio. A la par, tendencia que persiste hasta la actualidad, se presentan situaciones de ocupación informal de gente en situación de calle y urbanizaciones precarias sin servicios.

En 1996 se ceden en comodato a la Municipalidad las instalaciones con la condición de uso con fines que no afecten su posible reutilización. Con el tiempo, la estación fue sometida a algunos trabajos que mejoraron algo su avanzado deterioro. La Municipalidad fue arreglando algunos espacios y se sucedieron algunos proyectos que no cobraron concreción, como la mencionada Fundación Birri. Un concurso de ideas en el año 1997, promovido por el Municipio y organizado por el Colegio de Arquitectos, generó alternativas de intervención, aunque no encontraron cauce de gestión programática.

Recién desde el año 2007 se han intensificado las acciones tanto municipales como de asociaciones. Se constituyó la Asociación Civil Birri, que organizó talleres, cursos y



*Terrenos del Ferrocarril
Mitre: comercio
informal en su playa de
maniobras. Año 2010
Foto: A. L. De Angelis,
L. Suárez y N. Susmann*

eventos —entre los que sobresale el carnaval— con un fuerte carácter barrial y amplia participación. En 2008 alcanza un acuerdo con la Municipalidad para un uso —también en comodato— de parte de las instalaciones que compartirá con algunas dependencias públicas. La Municipalidad ha acondicionado además una parte como plaza, conservando elementos del ferrocarril, y construido un playón para usos deportivos. Con ello se han facilitado también las actividades —previo permiso municipal— de la feria de frutas y verduras —dos veces a la semana— y el mercado popular *La Baulera*, dos días a la semana, orientado al trueque y compra-venta de artículos usados. Todos estos ámbitos funcionan sobre una plataforma jurídica y material precaria, sin servicios adecuados al movimiento que generan, lo que ha provocado no solo problemas para su desenvolvimiento, sino conflictos con los vecinos, quienes accionaron judicialmente para la no continuidad de muchas de las actividades.

En 2010 el Centro Cultural y Social El Birri es acreedor de un subsidio del Instituto Nacional del Teatro, con el cual se realizan acondicionamientos de una sala de trabajo

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe



*Estación Ferrocarril Mitre,
construida en 1891. Año 2010
Foto: A. L. De Angelis, L.
Suárez y N. Susmann*

y teatro. Sin embargo, los avances no tienen la escala suficiente para dotar de espacios acondicionados, que a su vez impidan conflictos con los usos residenciales del entorno. La necesidad del uso de la calle ante la falta de condiciones en el interior de la misma estación como de la galería de vías generó también reclamos vecinales.

La intensidad de uso del sitio en los últimos tiempos, justamente, deja en evidencia la necesidad de un proyecto que no termina de articularse con los agentes sociales intervinientes. Las acciones descoordinadas, enfrentamientos y recelos en otros casos, como las desconfianzas políticas en las relaciones entre agentes y poder público, frenan los avances y consolidación de pequeñas redes de trabajo y solidaridad que se han ido generando en el tiempo, pero que no logran coagular en un espacio que ofrece las condiciones para ello, como muchas de las piezas del viejo sistema ferro-portuario.

El grado y velocidad de las transformaciones son inferiores que los del puerto, perviviendo los rasgos de abandono por sobre los de reconversión. Y la inversión pública es escasa, aun cuando en esta localización los beneficios sociales serían de fuerte impacto debido a las condiciones de partida caracterizadas por las carencias existentes.

6. LAS OPCIONES ALTERNATIVAS A LA SEGMENTACIÓN: SUPERPOSICIÓN DE REDES

Las intervenciones en las instalaciones de talleres y playa de maniobras denominada Santa Fe Cambios, como en el predio del ex Ferrocarril Belgrano, son los casos en los que vislumbrar estrategias que buscan operar en la estructura urbana en dirección contraria a la fragmentación. Sin llegar a ser soluciones acabadas, representan acercamientos al abordaje de los déficits de espacios públicos, conectividad, áreas verdes y equipamientos de distinto tipo.

Las intervenciones tienden a habilitar espacios para uso público —con una programación orientada a la promoción cultural y dirigida hacia grupos amplios de intereses—, a la vez que se insertan sin límites en la red urbana, buscando que las nuevas actividades se articulen espacialmente sin bordes y en continuidad con los componentes urbanos de la ciudad. Ambos sectores tuvieron inicialmente —promovida por la Administración Nacional sobre estos bienes— una vocación de insertarse en los procesos de reducción estatal y venta de activos para operaciones privadas. Desde los 90 se formularon once iniciativas. Sin embargo, los fracasos de estas propuestas decantaron en intervenciones de una orientación diferente a partir de 2008. Con características específicas de cada situación, implicaron una búsqueda de potenciar el componente de uso público y con acciones directas del Estado provincial y la Municipalidad.

6.1. Talleres y vías con otras máquinas

El sector Santa Fe Cambios fue objeto temprano de las reivindicaciones de apropiación para usos públicos por parte del gobierno local. Sin embargo, en un principio estas no alcanzaron un grado de definición y concreción adecuado a la operación. Diversas gestiones realizadas entre el Municipio y el Estado nacional, a lo largo de los 90, se limitaron a la condición jurídica sobre el bien. Si bien sentaron bases para las intervenciones a futuro tanto en cuanto a las relaciones público-privadas como de predefinición de usos, las acciones carecieron de definiciones formales y proyectos ejecutivos.

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

Un convenio cedía al Municipio un sector del predio Santa Fe Cambios en pago por las tareas técnicas de urbanización tanto en este emplazamiento como en el otro solar de la Estación Belgrano. Pero los costos de este compromiso nunca fueron asumidos por la Municipalidad, quedando limitada la intervención a una definición normativa que estableció la sectorización y zonificación de ambas áreas —con un 74 % de superficie para parques— y un tendido mínimo de vías ciclísticas que lo atravesaban. Inmediato a estas partes reacondicionadas continuó el deterioro, ocupaciones irregulares y hasta el desguace material de instalaciones.

La aparición de un nuevo agente —gobierno provincial— marca recién en 2008 un punto de inflexión en las acciones sobre estas áreas ferroviarias, al presentar el proyecto para construir un parque denominado Parque Federal. Es planteado como un proyecto con una alta definición desde lo urbano y arquitectónico, y abarca la totalidad del predio para usos recreativos y culturales públicos, rescatando algunas preexistencias y sumando equipa-



*Vista de la Playa de Maniobras Santa Fe Cambios, ya sin su uso ferroviario. En primer plano, el taller de máquinas construido en 1907. Circa 1996
Fuente: Municipalidad de Santa Fe*



*Proyecto del Parque Federal
en el sector Santa Fe Cambios.
Año 2008
Fuente: Ministerio de Obras
Públicas y Vivienda, Gobierno
de la provincia de Santa Fe*

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

mientos y mobiliario nuevos, propios de la función. Las relaciones del espacio intervenido con el sistema de espacios urbanos se plantean con total permeabilidad e intenciones de integración, justamente propiciando las tensiones del entorno inmediato con las circulaciones de la red primaria y los circuitos del tejido de escala barrial.

Para potenciar la intervención, y confirmando el carácter integrador y la búsqueda de expandir sus efectos en mayores áreas urbanas, se llevó a cabo otra operación relacionada, consistente en la refuncionalización para usos culturales y educativos de una instalación harinera próxima. Con ello, se logra una concatenación de espacios en continuidad y su articulación con avenidas principales de la estructura urbana. La ejecución del parque se encuentra parcialmente realizada. A la fecha las intervenciones consistieron en la rehabilitación de la antigua sala de mantenimiento de locomotoras, construida en 1907, para usos cívicos de distintos tipo —un equipamiento en escala inexistente para este sector



*Vista del estado actual del sector Santa Fe Cambios. A la izquierda se observa el taller rehabilitado. Año 2011
Foto: autores del artículo*

urbano—; la construcción de las circulaciones y sendas interiores y una provisión inicial de mobiliario urbano.

En su lógica interna, el proyecto evidencia el aprovechamiento de la singularidad espacial y los referentes previos del objeto de intervención, así como su condición de vacío, para la implantación de programas difíciles en otros sitios, con clara orientación social (BUSQUETS, 1996: 287). Y si bien presenta todavía un grado incompleto de ejecución, quedando sectores con ocupaciones indefinidas por resolver, con inversiones modestas para la escala de la intervención el área ha cobrado forma cambiando su fisonomía e integración urbana.



*Vista del estado actual del sector Santa Fe Cambios. A la izquierda se observa el taller rehabilitado. Año 2011
Foto: autores del artículo*

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

Esto es registrable en una recepción positiva de la población que ha comenzado a hacer un uso efectivo de los nuevos espacios.

6.2. Estación de nuevos eventos

El predio de la ex Estación Belgrano es la parte del sistema ferroviario que se localiza en la posición más privilegiada de la estructura urbana. Sobre el *boulevard* de la ciudad y a 200 m del frente costero, el área fue inicialmente receptora de las más fuertes pulsiones para su reconversión a usos privados.

Este sector también formó parte del fallido intento mencionado para Santa Fe Cambios, contemplando su fragmentación en bloques el área de maniobras, con circulaciones vehiculares asimiladas a las calles adyacentes. Asimismo se establecía una zonificación comercial que alcanzaba al edificio de la estación.

Sobre esta base en 2005 se formuló un Master Plan para la reconversión de la mitad de su superficie, reservándose la restante como área de potencial operatividad. Dicho Master Plan tenía una modalidad de gestión similar al plan del puerto, aunque con mucha mayor concentración de las decisiones (el ente administrador del bien dependía directamente del Poder Ejecutivo Nacional). La venta se realizaba por licitación pública nacional, según unidades de gestión definidas en el plan, y el edificio de la estación se cedía por concesión de explotación con obra. La Municipalidad sostenía los términos normativos del plan, promoviendo inclusive para la estación la afluencia de inversiones para usos comerciales minoristas de escala. Para el reciclaje del edificio histórico establecía además directivas generales de intervención, centradas especialmente en la conservación de los valores de imagen urbana de la estación.

Pero no pudo ponerse en marcha este plan. Luego de fallidas instancias de licitación —ejecutadas a nivel nacional— no se alcanzó el concurso del capital privado. Respecto de la estación, los condicionantes impuestos a las acciones sobre ella —pese a haber sido reajustados en el proceso— parecen haber resultado restrictivos para los posibles actores interesados en realizar inversiones en esta.

Luego del fracaso de este proceso, la Municipalidad asume desde 2008 la decisión de recuperar la estación para usos públicos y dar por concluido el proceso inacabado anterior sobre esta pieza edilicia. Enmarcada por conflictivas tratativas con la nación, que finalizaron con un acuerdo de concesión en 2010, en 2009 se comienza la recuperación física del edificio,



*Vista de la Estación Belgrano luego de la intervención municipal de rehabilitación y refuncionalización para actividades colectivas. Año 2011
Fuente: Municipalidad de Santa Fe*

concentrando acciones especialmente en su sector frontal (antiguo hall y oficinas). La refuncionalización se ha destinado a usos culturales, expositivos y eventos, y dependencias municipales, en un proceso de reacondicionamiento aún en marcha. También se interviene en el espacio público de articulación con el mencionado Bv. Gálvez, con demolición de la antigua reja que delimitaba el predio de cara a esta avenida, reconstrucción de solados, provisión de mobiliario urbano y reciclado de edificaciones menores características del paisaje ferroviario.

Si bien es aún incierto el destino que tendrán los terrenos posteriores a la estación, el conjunto de intervenciones ha revertido el abandono de esta parte del sistema ferroviario en un área urbana significativa, con una estrategia proyectual centrada en los objetos arquitectónicos más reconocidos en las valorizaciones sociales. El edificio es reapropiado a través de eventos públicos masivos, ferias y espectáculos principalmente, permitidos por la

Proyecto urbano y fragmentación de la ciudad: el caso de los terrenos ferro-portuarios en Santa Fe

escala de las instalaciones y cualificados en sus condiciones de uso por una configuración de tipo inclusiva y permeable en sus relaciones con el espacio público inmediato.

7. FERRO-PORTUARIO Y RED: ACTIVO HEREDADO Y PROYECTO URBANO AMPLIADO

Lo ferro-portuario ha sido en el pasado un elemento problemático en el que se definía la ciudad, y continúa siéndolo también en los tiempos presentes concordantes con su *ciclo vital*, ya que en su conjunto define nuevamente las condiciones actuales de la ciudad contemporánea. Para el abordaje de este tema se ha perseguido ensanchar la base de análisis de la transformación de sus instalaciones llevada a cabo por los proyectos urbanos en curso. Se ha escapado de las fijaciones espaciales —los recortes establecidos por la delimitación de los sitios, por los programas de uso, vistos como entidades autónomas— y también de las reducciones disciplinares la atención a análisis parciales y preestablecidos de la funcionalidad interna del nuevo uso o de la imagen arquitectónica.

Liberado de ellas, se intentó superar las limitaciones de muchos enfoques que olvidan la escala de la estructura urbana contenedora y originaria de estas piezas de la ciudad, y por el contrario, propender a que *“las acciones sean analizadas de acuerdo con las externalidades generadas en términos de impacto general producido en la estructura urbana y social”* (CARMONA, ARRESE 2005: 25). Ante los nuevos procesos de desarrollo sobre estas viejas áreas que vienen cobrando impulso en los años recientes, plantear una reflexión de estos procesos desde la escala general de la ciudad, interrelacionando las dispersas intervenciones en el análisis, es un ejercicio de pensamiento sobre el proyecto mismo de ciudad, y pone en evidencia algunos límites de los alcances sociales de la cualidad estratégica del proyecto urbano. La suma de intervenciones inspiradas en ellas no produce —necesariamente y en sí misma— una acción de transformación positiva y redistributiva del conjunto de la estructura urbana. Al quedar vinculado el carácter estratégico con una productividad urbana, en tanto contribuya a ventajas comparativas respecto de la economía que se define en un nivel distinto del local, quedan relegados los espacios de grupos sociales vulnerados en las intervenciones.

La capacidad redistributiva que pueden adquirir las visiones y prácticas urbanísticas debería alertar sobre los avances de abordajes proyectuales particulares y, al menos, generar un marco de entendimiento que tienda en sus postulados pulsando los límites de posibilidad a la maximización del uso público de estas piezas ferro-portuarias y su consecuente arti-

culación en la estructura urbana, y evitar así la configuración de enclaves cerrados como de segregaciones funcionales y sociales tan peligrosamente en expansión en la ciudad contemporánea.

Por el contrario, se trataría de preservar y potenciar uno de los mayores patrimonios del viejo sistema ferro-portuario, que es su condición de red, una constelación de piezas extendida sobre toda la planta de la ciudad, una plataforma que posibilitaría nuevos equipamientos distribuidos territorialmente e integrados con una gran conectividad que le otorga amplios niveles de accesibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

BERTOLINI, Luca; SPIT, Tejo (1998) Cities on Rails. The redevelopment of railway station areas. [e-book]. E & FN Spon, London.

BUSQUETS, Joan (1996). “Nuevos fenómenos urbanos y nuevo tipo de proyecto urbanístico”. En: A.A.V.V. Presente y futuros: Arquitectura en las ciudades. Comitè d’Organizació del Congrés UIA Barcelona 96, Col.legi d’Arquitectes de Catalunya, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona y ACTAR, Barcelona.

CARMONA, María Isabel (compiladora); ARRESE, Álvaro (colaborador) (2005) Globalización y grandes proyectos urbanos. La respuesta de 25 ciudades. Infinito, Buenos Aires.

CHARLIER, Jaques (1992). “The regeneration of old port areas for new port uses”. En: HOYLE, B. S.; PINDER, D. A. (Ed.). European port cities in transition. Belhaven, London.

GRINDLAY MORENO, Alejandro (2003). “Los Puertos Mediterráneos Andaluces: Centralidad Urbana y Dimensión Territorial”. Tesis Doctoral, 2001. Editorial Universidad de Granada, Granada.

MEYER, Han (1999) City and Port: Transformation of Port Cities. London, Barcelona, New York, Rotterdam. International Book, Rotterdam.

PORTAS, Nuno (2003). “El surgimiento del proyecto urbano”. En: Perspectivas Urbanas / Urban Perspectives, 3, 15-26. ETSAV, UPC, Barcelona.

RODRIGUE, Jean-Paul; COMTOIS, Claude; SLACK, Brian (1997). “Transportation and spatial cycles: evidence from maritime systems”. En: Journal of Transport Geography, 5 (2), 87-98. Elsevier.

SANTOS Y GANGES, Luis (2007) Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas. Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.

TALESNIK, Daniel; GUTIERREZ, Alejandro (2002). “Transformaciones de frentes de agua: la forma urbana como producto estándar”. En: Eure 28 (84), 21-31. PUC, Santiago (Chile).

