

# CUADERNO URBANO

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

Martín Carné

María Emilia García Schilardi

Joaquín Zajac

Ana Gretel Thomasz

Debora Leticia Decima

Javier Nuñez

Dante Andrés Barbero,  
Pedro Joaquín Chévez,  
Carlos Alberto Discoli  
e Irene Martini

Rosa Aboy

María Florencia Pasquale

Joaquín Perren

ISSN: 1665-6186 Junio de 2022

32

nobuko



CO-EDICIÓN

Nobuko/EUDENE

Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste/

Editorial FAU UNNE



PUBLICACIÓN

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda  
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional del Nordeste

# CUADERNO URBANO

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

CUADERNO URBANO es una publicación científica con arbitraje internacional dirigida a la difusión de artículos y ensayos que se ocupan de la cuestión urbana —en el sentido más amplio del término— desde las disciplinas científicas, combinando trabajos empíricos, teóricos y ensayísticos que den cuenta de problemáticas locales, regionales y universales. La intención de la publicación es favorecer y promover la generación de ensayos y artículos de jóvenes investigadores con las reglas de arbitraje científico, colaborando en la producción editorial de sus ideas, como también divulgar el aporte de científicos ya consagrados en su especialidad disciplinar.

## **PUBLICACIÓN**

---

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda  
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional del Nordeste



## **COEDICIÓN**

---

Nobuko /  
EUDENE,  
Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste /  
Editorial FAU UNNE



## **IMPRESIÓN**

---

Bibliográfica



### **CUADERNO URBANO 32**

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste.  
Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi).  
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR).  
<http://www.arq.unne.edu.ar/cuaderno-urbano/>  
Las Heras 727 - 3500 - Resistencia - Chaco - Argentina.

#### **Comité Editor**

**Dirección:** Miguel Ángel Barreto. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
**Integrantes:** Laura Inés Alcalá. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). María Andrea Benítez. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina) y Venettia Romagnoli. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
**Asesora de contenidos en portugués:** Ana María Gorosito Kramer, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

#### **Edición**

Nobuko / EUDENE, Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste / Editorial FAU UNNE

#### **Universidad Nacional del Nordeste**

**Rectora:** María Delfina Veiravé.

**Secretaria General de Ciencia y Técnica:** María Silvia Leoni.

**Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo:** Miguel Ángel Barreto.

**Diseño y diagramación:** Marcelo Benítez.

**Corrección de textos en español:** Cecilia Valenzuela.

**Corrección de textos en inglés y portugués:** Roxana Evelyn Abildgaard.

**ISSN: 1666-6186 / E-ISSN: 1853-3655**

Hecho el depósito que previene la Ley 11.723. Impreso en Argentina. Printed in Argentina.  
Cuaderno Urbano está impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en bibliografía de Voros, SA. Av. El Cano 4048, Capital. [Info@bibliografika.com](mailto:Info@bibliografika.com). [www.bibliografika.com](http://www.bibliografika.com).  
Venta en LIBRERÍA TÉCNICA, CP67. Florida 683, Local 18, C1005AAM, Buenos Aires, Argentina. Tel: 54 11 4314-6303, Fax: 4314-7135. E-mail: [cp67@cp67.com](mailto:cp67@cp67.com) - [www.cp67.com](http://www.cp67.com). FADU - Ciudad Universitaria. Pabellón 3, planta baja, C1428EHA, Buenos Aires, Argentina. Tel: 54 11 4786-7244 y librerías adheridas.

**CUADERNO URBANO. CULTURA, ESPACIO Y SOCIEDAD** es una publicación acreditada por CAICYT-CONICET en el Nivel 1 (nivel superior de excelencia). Forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. Está incluida en SciELO, Scientific Electronic Library Online, <http://www.scielo.org.ar/>; REDALYC, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, <http://www.redalyc.org/>; LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, <http://www.latindex.unam.mx/>; DIALNET, Portal de difusión de la producción científica hispana. <http://dialnet.unirioja.es/>; DOAJ Directory of Open Access Journal, <https://doaj.org/>; ARLA, Asociación de Revistas Latinoamericana de Arquitectura, <http://arla.ubiobio.cl/>; REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, <https://www.redib.org/>; ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences), <https://kanalregister.hkdir.no/publiseringsskanaler/erihplus/>

## Comité de arbitraje

### **(Por orden alfabético)**

**Artemio Abba**, Observatorio Urbano Local – Buenos Aires Metropolitana, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Roberto Abinzano**, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

**Rosa Aboy**, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Fernando Cacopardo**, CONICET, Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).

**Nora Clichevsky**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**María Cristina Cravino**, CONICET, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

**Beatriz Cuenya**, CONICET, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Argentina).

**Fernando Díaz Orueta**, Universidad de La Rioja (España).

**Juan Carlos Etulain**, CONICET, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

**Raúl Fernández Wagner**, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

**Susana Finquelievich**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Jorge Fiori**, Architectural Assotiation (Reino Unido).

**Julio de Freitas Taylor**, Universidad Central de Venezuela (Venezuela).

**Claudia Fernanda Gómez López**, Universidad Nacional de Tucumán (Argentina)

**Ana Helena Gómez Pintus**, Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

**Ana María Gorosito**, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

**Enrique H. Hernández Hernández**, Oficina Regional de la Unesco para la Cultura (Cuba).

**Fernando Jaume**, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

**Jorge Karol**, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**David Kullock**, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Mónica Lacarrieu**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Ana Lancelle**, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

**Adriana Larangeira**, Municipalidad de Río de Janeiro (Brasil).

**Elsa Laurelli**, CONICET, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).  
**Mercedes Lentini**, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).  
**Gustavo Lins Ribeiro**, Universidad Autónoma Metropolitana (Méjico).  
**Cecilia Marengo**, CONICET, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).  
**Aarón Tolindor Napadensky Pastene**, Universidad de Bío Bío (Chile).  
**Ana Núñez**, Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).  
**María Mercedes Oraisón**, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
**Víctor Pelli**, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
**Francesc Peremiquel Lluch**, DUOT-ETSAB, Universidad Politécnica de Cataluña (España).  
**Ana María Pérez Rubio**, CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
**Marcela Rodríguez**, Universidad Nacional de Córdoba, SERVIPROH (Argentina).  
**Joaquín Sabaté Bel**, DUOT-ETSAB, Universidad Politécnica de Catalunya (España).  
**Marcelo Salgado**, Universidad Nacional de Rosario (Argentina).  
**Mariana Schweitzer**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).  
**Ángela Sánchez Negrette**, CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
**Rubén Sepúlveda Ocampo**, Universidad de Chile (Chile).  
**Brian Thomson**, exfuncionario del BID, OEA y gobierno argentino (EE. UU.).  
**Arno Vogel**, Universidad Estatal del Norte Fluminense (Brasil).  
**María de Lourdes Zuquim**, Universidad de San Pablo (Brasil).

También colaboraron con la evaluación de este número los y las siguientes especialistas:  
**Luis Ainstein, Walter Brites, Erica Correa, Ana Laura Elorza, Silvana Flores Larsen, Daniela Gargantini, María Bernabela Pelli, Marcela Rodríguez**

**ARTÍCULOS**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Martín Carné</b>  | <b>9</b>   |
| Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación: la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020).    |            |
| <b>María Emilia García Schilardi</b>   | <b>35</b>  |
| Distribución territorial de los subsidios al transporte colectivo.<br>Caso: Área Metropolitana de Mendoza, Argentina.  |            |
| <b>Joaquín Zajac</b>   | <b>63</b>  |
| La convivialidad pacificada. El impacto de los despliegues de fuerzas de seguridad focalizados en la convivialidad de los barrios populares de CABA (2016-2019). |            |
| <b>Ana Gretel Thomasz</b>  | <b>89</b>  |
| Autonomía, ciudadanía, y participación: un estudio etnográfico sobre la Reforma del Código Urbanístico y el Código de Construcción de la ciudad de Buenos Aires. |            |
| <b>Debora Leticia Decima</b>   | <b>111</b> |
| Discursividad mediática sobre la informalidad urbana.  |            |
| <b>Javier Nuñez</b>  | <b>143</b> |
| La regularización dominial en la provincia de Buenos Aires: análisis de la normativa como tramitación de la distancia entre lo legal y lo legítimo.              |            |
| <b>Dante Andrés Barbero; Pedro Joaquín Chévez;<br/>Carlos Alberto Discoli e Irene Martini</b>  | <b>167</b> |
| Modelo sistémico para el análisis de escenarios de consumo energético residencial.   |            |

**ARTÍCULOS DE FONDO**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Rosa Aboy</b>   | <b>199</b> |
| Vivienda estatal y organización territorial en el Gran Buenos Aires. Los casos de Avellaneda y Vicente López, 1946-1955.                       |            |
| <b>María Florencia Pasquale</b>  | <b>227</b> |
| Políticas de Regularización dominial más allá de enfoques privatistas: caracterización de niveles de protección en el régimen legal argentino. |            |

**RESEÑAS**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Joaquín Perren</b>   | <b>241</b> |
| Hacia una historia situada de las ideas sobre lo urbano. Algunos comentarios sobre una obra de Ramiro Segura. |            |



**CUADERNO**  
**URBANO**  
ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

**ARTÍCULOS**



## **Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación:** la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020)

### Martín Carné

Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario).  
Docente en la Facultad de Humanidades y Ciencias (Universidad  
Nacional del Litoral) y en la Facultad de Ciencia Política y  
Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario).  
Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas, Facultad de Humanidades y Ciencias,  
Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencia Política y  
Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.  
**carnetes@hotmail.com**



<https://doi.org/10.30972/crn.32325952>

**Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación: la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010–2020)**

**Planning deficits, low density and slow occupation: the production of urban land for residential use in the Metropolitan Area of Santa Fe (2010–2020)**

**Déficits de planejamento, baixa densidade e ocupação lenta: a produção do solo urbano para uso residencial na Região Metropolitana de Santa Fe (2010–2020)**

### Resumen

El trabajo caracteriza las operaciones de producción de suelo urbano para uso residencial realizadas entre 2010 y 2020 en localidades del Área Metropolitana Santa Fe conurbadas con la ciudad cabecera. Para ello, produce información a partir de publicaciones en internet de emprendimientos de loteos destinados a barrios abiertos y cerrados y de la normativa que regula usos del suelo y define requisitos de urbanización. La complementa con entrevistas a actores ligados a dichos emprendimientos y a funcionarios técnicos de los Estados locales y con imágenes satelitales de *Google Earth* para observar la ocupación de los lotes. Los resultados informan una expansión urbana de baja densidad, mayoritariamente en barrios cerrados, con deficitaria provisión de equipamiento colectivo y servicios y lenta ocupación de los lotes. Los Estados locales asumen un rol clave dada la ausencia de instrumentos de planificación y de tributación que eviten estos patrones de crecimiento o procuren encauzarlos.

### Palabras clave

Producción de suelo urbano; Área Metropolitana Santa Fe; Suburbanización residencial; Estados locales.

### Abstract

The work characterizes the urban land development operations for residential use carried out between 2010 and 2020 in towns of the Santa Fe Metropolitan Area, conurbated with the capital city. It produces information from internet publications on development of lots for open and closed neighborhoods and from laws that regulate land use and define urbanization requirements. It is complemented by interviews with urban land developers and technical officials from local States and with satellite images from *Google Earth* to observe the occupation of the lots. The results report a low-density urban expansion, mostly in closed neighborhoods, with a deficit provision of collective equipment and services and slow occupation of the lots. Local States assume a key role given the absence of planning and taxation instruments that avoid these growth patterns or try to channel them.

### Keywords

Urban land development; Santa Fe metropolitan area; residential suburbanization; local States.

### Resumo

A obra caracteriza as operações de produção do solo urbano para uso residencial entre os anos 2010 e 2020 em municípios da conurbação da Região Metropolitana de Santa Fé com a cidade capital. Para isso, produz informações com base em publicações na internet sobre loteamentos em bairros abertos e fechados e nas normas que regulamentam o uso do solo e definem requisitos de urbanização. É complementado com entrevistas com atores vinculados aos referidos empreendimentos e técnicos dos Estados locais e com imagens de satélite do *Google Earth* para observação da ocupação dos lotes. Os resultados relatam uma expansão urbana de baixa densidade, principalmente em bairros fechados, com déficit de oferta de equipamentos e serviços coletivos e lenta ocupação dos lotes. Os Estados locais assumem um papel fundamental dada a ausência de instrumentos de planejamento e tributação que evitem esses padrões de crescimento ou tentem canalizá-los.

### Palavras-chave

Produção do solo urbano; região metropolitana de Santa Fé; suburbanização residencial; Estados locais

## 1. Introducción

En las últimas décadas, los procesos de construcción territorial —que involucran a múltiples actores sociales individuales y/o colectivos, económicos e institucionales— han estado atravesados y condicionados, *urbi et orbi*, por distintos fenómenos, entre los que se pueden destacar, a modo de ejemplo y sin pretensiones de exhaustividad, el desarrollo de tecnologías de la comunicación (internet 4G y 5G), cambios en las formas de producción y distribución de bienes y servicios (como los asociados a las economías de plataforma) y la recurrencia de crisis que afectan la economía mundial (y con ella, los niveles de empleo y recaudación fiscal).

En el marco de un capitalismo re-escalado espacialmente tras la crisis de la regulación fordista de mediados de los años 70 (PECK & TICKELL, 1994), los territorios metropolitanos parecerían constituirse como el *locus* privilegiado desde el que se organiza la acumulación, adoptando nuevas morfologías al condensarse en ellos dinámicas globales y locales que reconfiguran relaciones sociales, usos socioeconómicos del espacio geográfico y estilos estatales de implicación (BRENNER, 2004).

En Argentina, las áreas metropolitanas dieron cuenta de estos cambios. Con mayor nitidez desde 2010, aproximadamente —y con las particularidades de cada caso—, es posible observar en ellas una sostenida expansión de la mancha urbana hacia las periferias a través de barrios cerrados (*gated communities*) y loteos residenciales abiertos por parte de desarrolladores inmobiliarios, de la urbanización de suelo y construcción de vivienda social por parte del Estado y del surgimiento de centros logísticos y polígonos productivos (parques industriales, por ejemplo) también impulsados, habitualmente, por el sector público. Estas operatorias vienen dando nuevos perfiles a la interfaz urbano-rural, la que combina de manera abigarrada funciones productivas y residenciales en competencia.

El Área Metropolitana Santa Fe (AMSF) no quedó exenta de estas tendencias. Con una ciudad cabecera que es capital y principal sede administrativa del Estado provincial, que recibe a población migrante en búsqueda de mejores oportunidades laborales y de acceso a servicios, en la que numerosos hogares optan por relocalizarse en su periferia buscando mayor seguridad y/o contacto con la naturaleza y, finalmente, rodeada por

---

*1. La coyuntura de pandemia asociada al virus causante de la COVID-19 y las precauciones sanitarias que respetar para prevenir contagios supusieron desafíos al trabajo de campo. La entrevista presencial como técnica de producción y recolección de información quedó obturada. Esta limitación buscó ser superada vía entrevistas telefónicas y/o por videoconferencia y con búsquedas más exhaustivas de información secundaria en internet.*

barreras físicas que restringen y/o condicionan su expansión, en muchas de sus localidades ha cobrado relevancia una importante producción de suelo urbano que acentúa el fenómeno de la suburbanización residencial.

Para aportar evidencia que contribuya a comprender las dinámicas que el mismo asume, el objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de producción de suelo urbano para uso residencial en el AMSF entre 2010 y 2020 caracterizando los desarrollos urbanísticos realizados en ese período en términos de localización, tamaño de parcelas generadas, provisión de servicios y equipamiento colectivo, ubicación con respecto a la planta urbana, niveles de ocupación de los lotes producidos e intensidad de uso del suelo (construcción de vivienda unifamiliar o multifamiliar). La relevancia de esta tarea descriptiva radica en que no solo ofrece una base diagnóstica —de la que actualmente se carece— para ulteriores investigaciones, sino en que, además, habilita contrastar las propiedades del objeto de estudio con categorías de análisis que, si bien de amplia difusión y capacidad heurística, pueden, eventualmente, no aplicar para ello.

Se plantea como hipótesis que, en las localidades conurbadas con la ciudad central, la ausencia de planes urbanos que contribuyan a ordenar de manera integral el territorio facilita la proliferación de productos inmobiliarios que redundan en una expansión metropolitana dispersa y sin adecuada provisión de servicios y equipamientos.

En términos metodológicos, se apela tanto a fuentes de información secundarias como primarias<sup>1</sup>. Entre las fuentes secundarias, destaca el uso de publicaciones en sitios de internet de emprendimientos orientados al desarrollo y comercialización de lotes residenciales, tanto en urbanizaciones abiertas como cerradas. Este material ilustra sobre localización del loteo, hectáreas urbanizadas, cantidad y superficie de parcelas producidas, servicios y equipamientos aportados al suelo, entre otros elementos. También disponibles en internet, se consultan ordenanzas comunales y municipales y normativas del Estado provincial que regulan los usos del suelo y definen los requisitos que cumplir para su urbanización. Como fuentes primarias, a través de entrevistas telefónicas con actores ligados a la producción y/o venta de los lotes, se busca complementar la información referida a las características de los loteos (en especial, el año de inicio de obras). Además, se realizan entrevistas telefónicas abiertas a funcionarios comunales para profundizar aspectos que hacen al marco normativo de las operaciones inmobiliarias

## **Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación:**

la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020)

en cuestión. Finalmente, *Google Earth* permite localizar estas últimas en cada planta urbana, corroborar la superficie de suelo urbanizado a lo largo del período delimitado y dar cuenta de la ocupación de los lotes. El artículo se organiza con un primer apartado que destaca las transformaciones económicas y territoriales sucedidas en las últimas décadas en las áreas metropolitanas de América Latina en general y de Argentina en particular, así como las tendencias de expansión urbana a las que han dado lugar. En un segundo momento, se presentan los principales rasgos del AMSF: nivel poblacional, perfil productivo, patrones tradicionales de urbanización y competencias que tienen, en materia de producción de suelo servido, los Estados locales que la integran. El tercer acápite describe las operaciones de urbanización de suelo en localidades del AMSF, focalizándose, en esta primera aproximación al objeto de investigación, en aquellas que han llegado a conurbarse con Santa Fe: Sauce Viejo, Santo Tomé, San José del Rincón, Arroyo Leyes, Recreo y Ángel Gallardo<sup>2</sup>. El documento concluye con un apartado de reflexiones finales en el que se reúne la evidencia obtenida y se sugieren algunos lineamientos de política pública que puedan contribuir a la gestión del territorio.

---

*2. Núcleo de población que depende administrativamente de la Comuna de Monte Vera, en cuyo distrito se localiza.*

## **2. Estructuración reticular y suburbanización acelerada: las áreas metropolitanas latinoamericanas y argentinas en la dinámica actual del capitalismo global**

La literatura especializada (ABRAMO, 2012; DE MATTOS, 2015) parecería acordar que, en los países de América Latina, los cambios observables en el funcionamiento contemporáneo del capitalismo posfordista (creciente concentración en la distribución del ingreso, avance de la valorización financiera e inmobiliaria del capital, entre otros), desplegados sobre un aparato productivo poco diversificado, acentúan las ya profundas desigualdades económicas, sociales y territoriales de la región.

Al menos durante la vigencia de la industrialización sustitutiva, podría afirmarse que, en términos generales, las áreas metropolitanas latinoamericanas operaron como los *territorios-zona* aludidos por Veltz (VECSLIR & CICCOLELLA, 2011): territorios con cierta planificación y mediación regulatoria sobre la iniciativa privada por parte del Estado, relativamente continuos y homogéneos, densificados y expandidos a partir de numerosos establecimientos manufactureros localizados en cercanías de puertos y redes ferroviarias

3. Las expresiones *barrios abiertos y/o urbanizaciones abiertas* designan los fraccionamientos de tierra que la transforman de rural en urbana, ampliando el núcleo urbano existente, extendiendo o modificando la red vial y proveyendo espacios verdes y/o espacios para equipamientos de uso público, con los correspondientes servicios e infraestructuras.

4. El término *barrio cerrado* (o *urbanización cerrada*) conceptúa “urbanizaciones privadas, socialmente homogéneas, provistas de servicios y equipamientos exclusivos (incluidas la vigilancia y seguridad), sufragados por la comunidad de vecinos, dotadas además de normas de funcionamiento propias y aisladas del exterior mediante muros o verjas perimetrales” (CANOSA ZAMORA, 2002, p. 545).

y viales que aseguraban el abastecimiento de insumos y la distribución de la producción. Hasta la década de 1980, estas grandes urbes se estructuraron residencialmente de modo polarizado (BORSDORE, 2003), con migrantes rurales —absorbidos por la industria— que habitaban las periferias y sectores sociales acomodados en los cascos centrales (aunque también, progresivamente, en barrios privados alejados del centro de la ciudad).

Con el avance de racionalidades neoliberales que facilitaron la mercantilización de mayores áreas de la vida social, en las últimas décadas del siglo XX —y ayudadas en su integración por innovaciones tecnológicas en el campo de las comunicaciones y por la infraestructura de transportes disponible (autopistas)—, las áreas metropolitanas, además de densificarse en sus áreas centrales, han tendido a expandirse —no exentas de discontinuidades— no solo como *manchas de aceite* sobre sus bordes, sino también, crecientemente, de modo reticular, en “archipiélagos urbanos” (BRAND, 2009) que coexisten en tensión con suelo rural y actividades agropecuarias intersticiales, conformando espacios periurbanos y/o rururbanos (CARDOSO & FRITSCHY, 2012) complejos, que solapan elementos y funciones urbanas, industriales y rurales. En efecto, la presencia contigua de grandes loteos residenciales para barrios cerrados<sup>3</sup> y/o abiertos<sup>4</sup>, áreas urbanas deficitarias críticas (BARRETO, 2010), explotaciones agrícolas, suelo vacante especulativo, predios deportivos/recreativos, centros comerciales (*malls*), parques industriales, etcétera, da cuenta de una dinámica de construcción de extensos territorios metropolitanos fragmentados en la que el Estado, en sus distintos niveles, parecería haber facilitado y/o convalidado implícita o explícitamente un ordenamiento territorial de hecho que expresa la suma de decisiones individuales (GALIMBERTI, 2021) que no responden a una planificación de conjunto previa. Las consecuencias ambientales, económicas y sociales que de aquí se derivan son conocidas: saturación de la traza vial por el intenso uso del transporte automotor, alto consumo de suelo y energía, elevados costos para el aprovisionamiento de infraestructura, depredación de bienes comunes, fragmentación, segregación y desigualdad socioespacial que resiente el acceso a empleos, educación y esparcimiento por parte de la población menos favorecida locacionalmente (CATENAZZI & REESE, 2016), entre otros.

En este escenario de metropolización creciente y dispersa, el incremento en la urbanización de suelo destinado a uso residencial en localidades próximas a las ciudades cabeceras se ha debido a la convergencia de fenómenos de diversa naturaleza: el carácter

## Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación:

la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020)

de *refugio* que el mercado inmobiliario urbano ofrece a rentas financieras y rurales, los límites físicos que —en oportunidades— restringen la expansión en la ciudad central, el crecimiento poblacional y de hogares, el encarecimiento relativo del suelo y de las viviendas en áreas centrales y la aspiración por acceder a una vivienda unifamiliar<sup>5</sup> en parcelas con disponibilidad de jardín (sea en barrios abiertos o cerrados), o bien a viviendas colectivas en barrios cerrados asociados a un imaginario de mayor seguridad.

Los Estados de las ciudades secundarias o satélites<sup>6</sup> que integran algunas de las áreas metropolitanas de la región también son responsables de estos procesos que las afectan y las fisonomías que asumen. Habitualmente sin recursos financieros suficientes para cualificar suelo con infraestructura de servicios y equipamientos, débiles en cuanto a capacidades técnicas y regulatorias y, por ello mismo, expuestos a *capturas* por parte de intereses sectoriales, suelen dar un tratamiento legislativo favorable a estos emprendimientos inmobiliarios privados en tanto ofician como fuente de recursos fiscales y se asocian, además, con cierta —e imprecisa— idea de *promoción del desarrollo*, sea vía inversiones, dinamización de la producción local y/o generación de empleo.

Antes de avanzar con la presentación del caso de estudio, sirva recordar que los cambios brevemente reseñados en la morfología suburbana de los territorios metropolitanos “difusos” (DEMATTEIS, 1998) y fragmentados de América Latina y Argentina revelan nuevas relaciones sociales y nuevos modos de habitar. Estos, en un contexto de comercialización de productos inmobiliarios que movilizan *representaciones espaciales idealizadas* (HIDALGO ET AL., 2016) para destacar la *calidad de vida* lograda en, por ejemplo, entornos de mayor contacto con la naturaleza (vegetación, aire libre), devienen en una *entronización* de la vivienda como patrimonio, como protección y hacen de ella una “casa búnker” (LINDÓN, 2006) que atenta contra la ciudad, debilita las prácticas de sociabilidad y vuelve obsoletas las ideas de barrio y vecindario.

### 3. El AMSF: caracterización y breves notas sobre su expansión urbana histórica y reciente

Entendiendo por *área metropolitana* la “unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y ciudades y comunas circundantes vinculadas por interacciones de orden

---

5. Entre los años 2013 y 2015, particularmente, el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (ProCreAr) disparó la demanda de lotes por parte de hogares beneficiados con préstamos hipotecarios, reforzando la suburbanización residencial. Para más información, consultar ELINBAUM & BARENBOIM (2018).

6. La expresión refiere a las ciudades de un área metropolitana que son de inferior jerarquía que la de la ciudad central.

7. Ley de la Provincia de Santa Fe N.° 13.532/16. Disponible en: [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar). Fecha de consulta: 17/03/2021.

8. En la provincia de Santa Fe, los centros urbanos que cuentan con una población superior a 10.000 habitantes se administran por municipalidades, y aquellos cuya población no supera dicho umbral, por comisiones comunales. Estos Estados locales son autárquicos mas no autónomos, por lo que sus competencias de gobierno son definidas por leyes del Poder Legislativo provincial (Ley Orgánica de Municipalidades N.° 2.756/86 y Ley Orgánica de Comunas N.° 2.439/85).

9. El AMSF se institucionalizó en 2017 conformando el Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM), integrado por Santa Fe, Santo Tomé, Esperanza, Recreo, Laguna Paiva, San José del Rincón, Pujato Norte, Empalme San Carlos, San Carlos Norte, San Agustín, Franck, Monte Vera, Llambi Campbell, Campo Andino, Cayastacito, Nelson, Cabal, Candiotti, Emilia, Arroyo Aguilar, Arroyo Leyes, Santa Rosa de Calchines y San Jerónimo Norte.

físico, económico, social, ambiental y cultural”<sup>7</sup>, el AMSF se encuentra en el centro-norte de la provincia homónima. Según datos del Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), reúne una población total de 583.145 habitantes, distribuida en veinticinco municipios y comunas<sup>8</sup>, cuyos distritos suman una superficie de algo más de 5000 kilómetros cuadrados (ver figura N.° 1)<sup>9</sup>. Su ciudad cabecera es Santa Fe de la Vera Cruz.

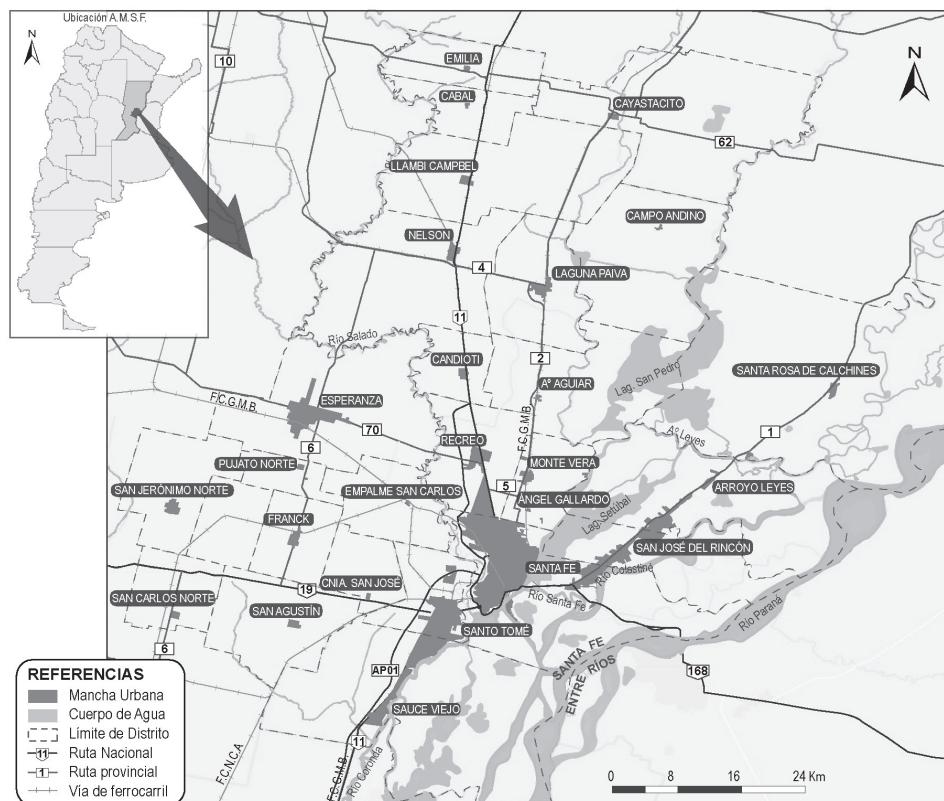


Figura 1. Área Metropolitana Santa Fe. Fuente: elaboración propia

### **Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación:**

la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020)

---

Con 386.890 habitantes (IPEC, 2010), es la capital de la provincia y la principal sede del aparato estatal de dicho territorio. Además de contar con puerto de ultramar, desempeña funciones político-administrativas y comerciales, con una importante oferta de servicios de salud, de educación superior (rasgo por el que recibe importantes flujos de población migrante), científicos y tecnológicos.

El AMSF es un territorio que cuenta con un tejido productivo diversificado. La producción de cereales, oleaginosas, leche y carne que ha acompañado el crecimiento de las localidades del norte (Emilia, Cabal, Llambi Campbell) y las del oeste (Esperanza, Franck) desde fines del siglo XIX, se vio complementada durante parte de la segunda mitad del siglo XX por la proliferación de establecimientos fabriles radicados no solo en Santa Fe (centro de servicios), sino también en el parque industrial de Sauce Viejo, en Esperanza y en Laguna Paiva. Por su parte, Recreo, Monte Vera, Ángel Gallardo y, en menor medida, San José del Rincón, Arroyo Leyes y Santo Tomé tendieron a abastecer al área con producción frutihortícola.

La mayor parte de los centros urbanos que integran el AMSF se estructuró, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, a partir de las estaciones ferroviarias (Ferrocarril Provincial de Santa Fe y línea General Belgrano), pero luego, con el reemplazo del tren por el automóvil, pasó a hacerlo con base en las rutas nacionales (RP N.º 11, N.º 19, N.º 168), provinciales (RP N.º 1, N.º 6, N.º 70, entre otras) y autopistas (AP 01), así como por cercanías con cursos de agua (sistemas fluviales de los ríos Paraná y Salado). Sobre la RP N.º 1, San José del Rincón, Arroyo Leyes y Santa Rosa de Calchines, localizadas en el valle de inundación del río Paraná y con alto valor paisajístico, tendieron a expandir su superficie urbanizada en torno a residencias de fin de semana destinadas al ocio y la recreación (balnearios, pesca) de la población capitalina (RAUSCH, 2012). Algo similar se observó en Sauce Viejo (en la ribera del río Coronda y sobre la RN N.º 11), donde además el crecimiento urbano respondió al asentamiento de trabajadores industriales. En Santo Tomé, en la década de 1980, comenzaron a surgir los primeros barrios cerrados alejados de la planta urbana, en los márgenes de la autopista Rosario-Santa Fe (AP 01, inaugurada en 1972). Similares ejemplos pueden rastrearse en el resto de las localidades del área: componentes viales y cercanías a ríos orientaron, por lo general, la ubicación del suelo que cualificar.

Desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI, estas tendencias se fueron consolidando. Los elevados precios del mercado inmobiliario santafesino (TONINI, 2011), las restricciones que encuentra su expansión urbana por los cursos fluviales que la circundan (ríos Paraná hacia el este y Salado hacia el oeste, los que convergen hacia el sur) y las preferencias por residir en espacios *más naturales y/o seguros* contribuyeron a remarcar el carácter de *ciudad dormitorio* de localidades lindantes, como Recreo, Ángel Gallardo, Santo Tomé, Sauce Viejo, San José del Rincón y Arroyo Leyes, en las que se profundizó la urbanización de suelo destinado a uso residencial y se agudizaron los desplazamientos pendulares de población y los desequilibrios ligados al explosivo crecimiento de sus plantas urbanas (incluso en zonas de riesgo hídrico, expuestas a inundaciones recurrentes), con el concomitante estrés que ello impulsó a la prestación de servicios públicos (NARDELLI & SZUPIANY, 2017).

Numerosos loteos residenciales abiertos y cerrados, desarrollados por emprendedores inmobiliarios del sector privado, proliferaron particularmente en proximidades de la RN N.º 11, la AP 01 y las RP N.º 1 y N.º 2. La regulación de estas operaciones urbanísticas es competencia de los Estados municipales y comunales. No hay, al igual que en muchos otros casos del país y la región (PIREZ, 2014), una instancia de gobierno que asuma la tarea a escala metropolitana. Aquellos no siempre disponen de normativas acordes con la magnitud de los procesos expansivos observados en la última década (BRAGOS *ET AL.*, 2015), siendo habitual la sanción de ordenanzas *ad hoc* y el empleo de disposiciones básicas de ordenamiento territorial procedentes del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo provincial.

Lo expuesto señala, en conclusión, la configuración de un territorio metropolitano complejo, en el que la suburbanización residencial ha avanzado planteando y/o acentuando tensiones y desafíos en materia ambiental, de conectividad y movilidad, de gestión de residuos sólidos y provisión de servicios, que, entre otros, resienten la función residencial proyectada y la sostenibilidad misma del territorio.

#### 4. Las características de las operaciones de urbanización de suelo

Circunscribiendo la investigación a las localidades del AMSF con las que Santa Fe, en tanto ciudad cabecera, está conurbada (Sauce Viejo, Santo Tomé, Recreo, Ángel Gallardo, San José

## Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación:

la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020)

del Rincón y Arroyo Leyes<sup>10</sup>, ver figura N.º 2), entre 2010 y 2020 se realizaron veintiún emprendimientos de urbanización de suelo (algunos actualmente en ejecución). Cuatro de ellos se destinan a barrios residenciales cerrados y diecisiete, a barrios residenciales abiertos, convirtiendo 462 hectáreas (ha) de tierra rural en urbana. De este total, 286 ha (un 62 %) corresponden al primer tipo de parcelamiento y 176 ha (el 38 %) al segundo.

10. Según datos del IPEC (2010), Sauce Viejo contaba con 8.097 habitantes, Santo Tomé con 65.693, Recreo con 14.205, Ángel Gallardo (distrito Monte Vera) con 8.108, San José del Rincón con 10.133 y Arroyo Leyes con 3.012.

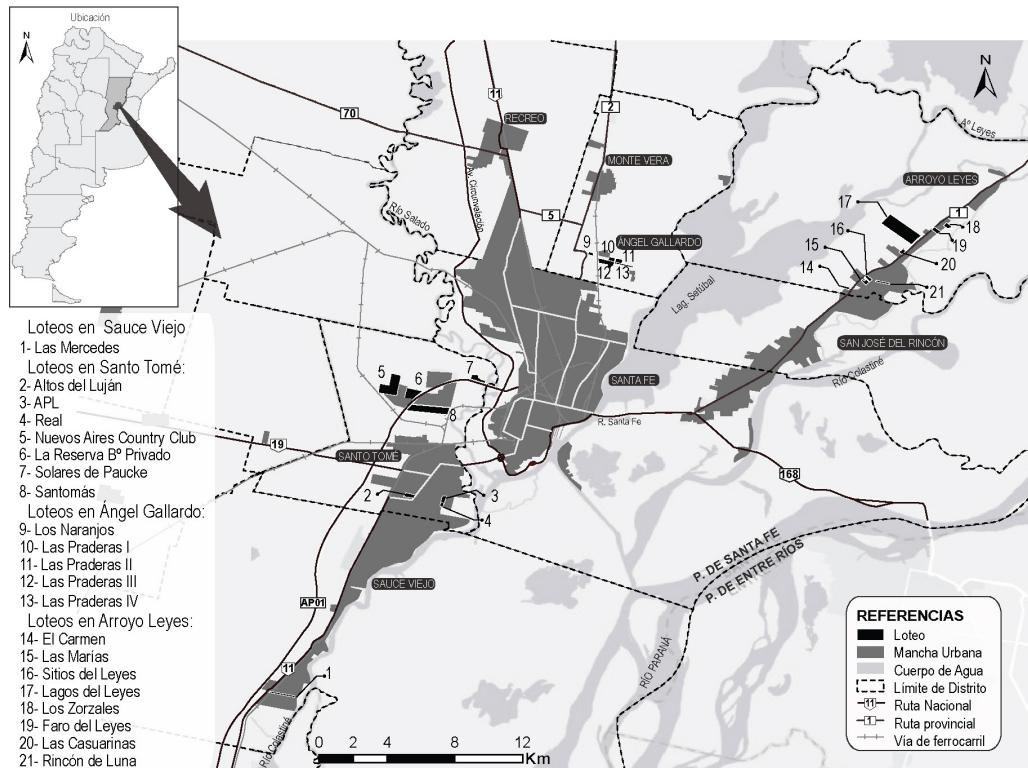


Figura 2. Loteos en localidades del AMSF conurbadas con Santa Fe (2010-2020). Fuente: elaboración propia

11. Solares de Paucke (13 ha, 92 lotes. Información disponible en <https://solares.colegioinmaculada.edu.ar>. Fecha de consulta: 20/02/2021); La Reserva (33 ha, 190 lotes. Información disponible en <https://lareservabarrionprivado.com.ar>. Fecha de consulta: 01/05/2021); Santomás (150 ha, 320 lotes. Información disponible en <https://santomas.com.ar>. Fecha de consulta: 08/03/2021); Nuevos Aires Country Club (90 ha, 463 lotes. Información disponible en <https://www.youtube.com>. Fecha de consulta: 25/04/2021).
12. APL (cuatro ha y media, cien lotes. Información disponible en <https://www.youtube.com>. Fecha de consulta: 10/03/2021), Loteo Real (2 ha, 44 lotes. Información disponible en <http://aplinmobiliaria.com>. Fecha de consulta: 18/03/2021) y Altos del Luján (7 ha, 156 lotes. Información disponible en <https://www.remax.com.ar>. Fecha de consulta: 14/04/2021).
13. El Faro del Leyes (8 ha, 94 lotes. Información disponible en <https://www.nuroa.com.ar>. Consulta fecha 05/03/2021); Lagos del Leyes (75 ha, 430 lotes. Información disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=YAgakLvJrsU>. Consulta fecha 05/03/2021; <http://www.cominmobiliaria.com/inmuebles/venta/terrenos/ref-1746>. Consulta fecha 01/05/2021); Sitios del Leyes (6 ha, 52 lotes. Información disponible en <https://www.pipropiedades.com.ar/p/297808-Terreno-en-Venta-en-Arroyo-Leyes>. Consulta fecha 15/04/2021); Los Zorzales (7 ha, 87 lotes. Información disponible en <https://www.facebook.com/Loteoloszorzales/>. Consulta fecha 27/02/2021).
14. Las Casuarinas (8 ha, 40 lotes. Información disponible en <https://www.impulsonegocios.com/las-casuarinas-cobra-forma-un-nuevo-barrio-abierto-en-arroyo-leyes/>. Consulta fecha 20/02/2021. Información disponible en <https://www.facebook.com/vestalia.proyectos>. Consulta fecha 22/02/2021), El Carmen (4 ha, 40 lotes. Información disponible en <https://pilayinmobiliaria.com/property/venta-terreno-en-loteo-el-carmen-arroyo-leyes/>. Consulta fecha 21/04/2021); Las Marías (6 ha, 70 lotes. Información provista por la oficina de Edificaciones Privadas, Comuna de Arroyo Leyes) y Rincón de Luna (4 ha, 34 lotes. Información disponible en <https://inmobiliariabernardi.com/listings/4468>. Consulta fecha 27/02/2021).
15. Praderas 1 (7 ha, 138 lotes); Praderas 2 (7 ha, 147 lotes); Praderas 3 (17 ha, 340 lotes); Praderas 4 (4 ha y media, 97 lotes). Información disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=FZmcZmh8LI8> y en <https://www.youtube.com/watch?v=tsTldvqvjuo>. Fecha de consulta: 05/04/2021. También en <https://www.loteospraderas.com.ar>. Fecha de consulta: 18/04/2021. Loteo Los Naranjos (3 ha, 57 lotes. Información disponible en <https://www.facebook.com/inmomontevera/posts/3752767741464166>. Fecha de consulta: 29/03/2021).
16. Las Mercedes (7 ha, 51 lotes. Información disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=axIT7w34q34>. Fecha de consulta: 26/04/2021).

#### 4.1. Localización de los loteos y ubicación con respecto a la planta urbana

Las veintiuna operaciones mencionadas se distribuyeron en los siguientes distritos: siete en Santo Tomé (las cuatro dirigidas a barrios cerrados<sup>11</sup> y tres loteos residenciales abiertos<sup>12</sup>), ocho loteos residenciales abiertos en Arroyo Leyes<sup>13;14</sup>, cinco similares en Ángel Gallardo<sup>15</sup> y uno en Sauce Viejo<sup>16</sup>. Durante el período en observación (2010-2020), San José del Rincón y Recreo no recibieron este tipo de iniciativas inmobiliarias.

La creación de suelo urbano para barrios cerrados se ha venido realizando en un área del distrito de Santo Tomé próxima a la autopista provincial AP 01 (elemento vial que ofrece un rápido acceso al centro de Santa Fe), donde se emplazan, en forma contigua, siete desarrollos previos de la misma naturaleza. Esta *zona de countries* se encuentra a unos seis kilómetros del borde urbano norte de Santo Tomé, mientras que, por el contrario, los desarrollos para barrios residenciales abiertos tuvieron lugar en intersticios de la planta urbana (uno de ellos sobre la RN N.º 11), lo que facilita la conexión con la infraestructura de servicios circundante. Por su parte, en Sauce Viejo, la operación inmobiliaria relevada también tiene frente sobre la RN N.º 11. Dista a 1500 metros del borde sur de la planta urbana consolidada. La producción de suelo urbano en Arroyo Leyes se ha debido, al menos en parte, al agotamiento de tierra urbanizable en San José del Rincón, localidad que, contigua a Santa Fe, le precede sobre la RP N.º 1.

### Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación:

la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020)

Arroyo Leyes presenta el entorno natural típico de la región, con ríos, lagunas e islas del sistema fluvial del Paraná que hacen a un paisaje ribereño relevante para orientar la localización residencial permanente o de fin de semana de numerosos hogares. De los ocho loteos realizados, cuatro se ubican próximos al centro de la planta urbana y cuatro hacia el extremo oeste, disgregados a una distancia de entre tres y seis kilómetros, priorizando la cercanía con la ruta antes mencionada. En lo que se refiere a Ángel Gallardo, las urbanizaciones de suelo han tenido lugar en proximidades de la avenida Aristóbulo del Valle (corredor que permite el acceso a la zona nordeste de Santa Fe) y se han dirigido a satisfacer una demanda propia de situaciones de desborde del casco urbano tradicional (SOIJET & MANTOVANI, 2011). Están a una distancia de entre cien y doscientos metros del tejido urbano consolidado. Este hecho, sumado a que la localidad depende administrativamente de la comuna de Monte Vera (distante a seis kilómetros), dificulta la prestación de servicios públicos comunales.

Lo expuesto confirma que, en la mayoría de los casos, aun alejados del núcleo de sus respectivas plantas urbanas (ver figura N.º 3), los loteos buscan constituirse sobre corredores viales que faciliten la circulación y el acceso a la ciudad cabecera. Se genera, en consecuencia, una fuerte dependencia del transporte automotor público y privado, con las externalidades negativas que se le asocian (contaminación, congestión vehicular, entre otras).



**Figura 3.** Localización de los loteos. Nota: la figura ilustra el alejamiento de los loteos realizados en Ángel Gallardo (Monte Vera, izquierda), Arroyo Leyes (centro) y Santo Tomé (derecha) de la planta urbana consolidada y su localización sobre o en cercanías de corredores viales. Fuente: Google Earth. Fecha de consulta: 14/09/2021

Además, esta urbanización dispersa habilita el solapamiento de diferentes usos del suelo, de modo tal que los loteos residenciales distantes del casco urbano quedan circundados por explotaciones frutihortícolas (ver figura N.º 4). Se manifiestan, en consecuencia, reiterados conflictos por los efectos sobre la salud humana del uso de agroquímicos propio de la actividad.



**Figura 4.** *Yuxtaposición de usos del suelo en Arroyo Leyes*  
Fuente: Google Earth. Fecha de consulta: 09/05/2021

#### **4.2. Superficie de parcelas y dotación de infraestructura de servicios y equipamiento colectivo**

Un aspecto criticado por la bibliografía especializada en la materia (ROCCA ET AL., 2013) refiere al excesivo consumo de suelo que generalmente se da en el marco de estas operaciones. En efecto, lotes de extensa superficie son comercializados y publicitados en asociación con condiciones residenciales de privacidad, mayores alternativas constructivas y mejor calidad de vida. Sin embargo, la subdivisión del suelo en parcelas de amplias dimensiones implica el uso ineficiente de un bien escaso, la subutilización de la infraestructura que lo sirve y precios más elevados (derivados de que los costos que aquella conlleva deben afrontarse entre un menor número de propietarios).

La evidencia recogida para los casos estudiados indica que, más allá de que cada loteo ofrece parcelas de distinto tamaño en función de lo permitido por la normativa comunal y/o municipal y las preferencias de la demanda, aquellas de menor superficie (doscientos o trescientos metros cuadrados, de un ancho de diez metros) se encuentran en las operaciones destinadas a urbanizaciones abiertas y para uso residencial permanente que complementan o continúan tejido urbano. En cambio, en los desarrollos de urbanizaciones cerradas (Santo Tomé) y en los localizados en Arroyo Leyes y Sauce Viejo, las superficies de las parcelas oscilan entre 450 y 1.000 metros cuadrados (con anchos que van desde diez a veinte metros), promoviendo —particularmente en estas dos comunas— una edificación inserta en amplios espacios verdes que reproduce el paisaje que las posiciona favorablemente como destinos residenciales.

En lo que se refiere a dotación de infraestructura y servicios (ver figura N.º 5), los desarrollos dirigidos a urbanizaciones cerradas cuentan (o contarán, en aquellos casos que se están ejecutando en la actualidad) con redes de energía eléctrica y agua potable, desagües cloacales, gas natural, alumbrado público, forestación y calzadas de estabilizado granular. Los loteos realizados en Santo Tomé suman a estos servicios pavimento de concreto y/o asfalto. Sin embargo, en los restantes loteos para barrios residenciales abiertos, la oferta es más acotada<sup>17</sup>. El agua es de pozo (con excepción de aquellos ubicados en Ángel Gallardo), no cuentan con cloacas ni estabilizado de calles. En un extremo, el desarrollo situado en Sauce Viejo solo dispone de energía eléctrica y alumbrado público<sup>18</sup>. La relativamente baja inversión inicial en infraestructura y

---

*17. Numerosas localidades del AMSF no cuentan con servicio de gas de red.*

*Actualmente se ejecuta el denominado Gasoducto Metropolitano, iniciativa de Santa Fe Gas y Energías Renovables (sociedad anónima con participación del Estado provincial) para abastecer a Monte Vera, Arroyo Aguiar, San José del Rincón y Arroyo Leyes, así como a las zonas de las ciudades de Santa Fe, Esperanza y Recreo, que carecen de esta energía (El Litoral, 2021).*

*18. Información provista en fecha 10/03/2021 por una empresa inmobiliaria de la ciudad de Santa Fe.*

19. Sirva como referencia indicar que el precio de un lote de 250 metros cuadrados en Santo Tomé, en abril de 2021, es de aproximadamente 20.000 dólares (información brindada en fecha 20/04/2021 por la empresa inmobiliaria encargada de la comercialización).

servicios, unida a elevados precios de venta<sup>19</sup> por la conversión de suelo rural en urbano, confiere una alta rentabilidad a los desarrolladores inmobiliarios, incluso “mayor que la inversión en construcción, que exige altos niveles de inversión, precios competitivos de venta y modestos niveles de ganancia” (MORALES SCHECHINGER, 2007, p. 11). Este rasgo sin dudas contribuye a comprender el elevado número de loteos realizados durante el período, aun cuando, como se verá en el próximo apartado, la ocupación de parcelas es baja.



**Figura 5.** Dotación de infraestructura y servicios. Nota: la figura muestra la variada cualificación del suelo en las distintas urbanizaciones analizadas: red de gas y planta de desagües cloacales (barrio cerrado Solares de Paucke, en Santo Tomé, primera y segunda imagen desde la izquierda), pavimento en loteo abierto en Santo Tomé (tercera imagen) y alumbrado público y energía eléctrica en loteo de Sauce Viejo (cuarta imagen). Fuente: imágenes propias y gentileza de <https://solares.colegioinmaculada.edu.ar/galeria/>

