

METROPOLIZACIÓN DE TRES CIUDADES INTERMEDIAS DE SANTA FE

Procesos espaciales, sociales, económicos y políticos

Metropolisation of three intermediate cities in Santa Fe

Spatial, social, economic and political processes

Metropolização de três cidades intermediárias de Santa Fe

Processos espaciais, sociais, econômicos e políticos

Miguel S. Rodríguez, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional de Litoral.
msrodriguez@fadu.unl.edu.ar

Camila Costa, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional de Litoral.
ccosta@fadu.unl.edu.ar

RESUMEN

La ley de "Creación de Áreas Metropolitanas" de la provincia de Santa Fe (Argentina) reconoce que las localidades de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto pueden considerarse ciudades intermedias y, al mismo tiempo, como centros urbanos en proceso de metropolización incipiente. Las expectativas del Estado provincial sobre cierta capacidad de promoción del desarrollo local de estas tres ciudades, así como sus respectivas historias y realidades actuales, justifican el interés del trabajo. El objetivo es reflexionar sobre la validez técnica/conceptual del reconocimiento político, a la luz de las categorías teóricas "áreas metropolitanas" y "ciudades intermedias" y de la interpretación del estado de hecho de estas tres localidades. La metodología combina el análisis de variables cuali-cuantitativas ad-hoc y la ponderación del desarrollo urbano mediante el uso de los indicadores propuestos por el programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo.

Palabras clave: ciudades intermedias; procesos de metropolización; desarrollo territorial.

Línea de Investigación:

B2_Los Retos de la Ciudad y el Territorio en el Siglo XXI – B2.2_Desigualdad Urbana y Segregación Socio-espacial;

ABSTRACT

The "Creation of Metropolitan Areas" law for the province of Santa Fe (Argentina) recognizes that the towns of Rafaela, Reconquista and Venado Tuerto can be considered intermediate cities and, at the same time, as urban centers in an incipient metropolization process. The provincial State's expectations regarding a certain capacity to promote local development in these three cities, as well as their respective histories and current realities, justify the interest of this work. The objective is to reflect on the technical / conceptual validity of that political recognition, in the light of the theoretical categories "metropolitan areas" and "intermediate cities" as well as the factual status interpretation of the three cities. The methodology combines the analysis of ad-hoc qualitative-quantitative variables and the weighting of its urban development using the Emerging and Sustainable Cities Program (ESC) indicators proposed by the Housing and Urban Development Division of the Inter-American Development Bank.

Keywords: intermediate cities; metropolization processes; development indicators.

Line of Investigation:

B2_The Challenges of the City and the Territory in the XXI Century – B2.2_Urban Inequality and Socio-Spatial Segregation;

RESUMO

A lei de "Criação de Áreas Metropolitanas" da província de Santa Fé (Argentina) reconhece que as cidades de Rafaela, Reconquista e Venado Tuerto podem ser consideradas cidades intermediárias e, ao mesmo tempo, centros urbanos em incipiente metropolização. As expectativas do Estado provincial quanto a uma certa capacidade de promoção do desenvolvimento local nestas três cidades, bem como as respectivas histórias e realidades atuais, justificam o interesse deste trabalho. O objetivo é refletir sobre a validade técnico-conceitual do reconhecimento político, à luz das categorias teóricas "áreas metropolitanas" e "cidades intermediárias" e a interpretação do estado factual dessas três localidades. A metodologia combina a análise de variáveis quali-quantitativas ad-hoc e a ponderação do desenvolvimento urbano por meio dos indicadores propostos pelo programa Cidades Emergentes e Sustentáveis (CES) da Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Palavras chave: cidades intermediárias; processos de metropolização; desenvolvimento territorial.

Linha de Investiga o

B2_Os Desafios da Cidade e do Território no Século XXI: B2.2_Desigualdades urbanas e segregação socioespacial;

1. Introducción

La Organización de Naciones Unidas (ONU) estima para el año 2030 que el 60% de la población mundial sea urbana (ONU: 2015). En 2008, la población urbana superó el 50% del total y más del 60% de ésta vivía en ciudades de menos de un millón de habitantes. Esta tendencia mundial – que podría interpretarse como un rechazo a las grandes metrópolis – se ha sostenido, convirtiendo a las ciudades de tamaño medio (y que demuestran capacidad de interacción con las dinámicas globales y locales) en un objeto de estudio atractivo y de singular interés.

La urbanización de América Latina exhibe una tendencia similar, desde finales del siglo pasado. Argentina, uno de los países más urbanos de la región (90% de su población vive en asentamientos mayores a 2 mil habitantes), tampoco se excluye de este proceso. El Gobierno de la Provincia de Santa Fe informa que para el año 2013 el crecimiento poblacional de las ciudades entre 50 y 100 mil habitantes, superó la media provincial (0,7% anual). Este grupo de ciudades es el que exhibe procesos de transformación con mayores complejidades y, por lo tanto, han concitado la atención de numerosos estudios. El conjunto que va de los 10 a los 50 mil habitantes (unas 40 aproximadamente), exhiben grandes déficits en la disponibilidad de información sobre sus procesos sociales, econ micos, políticos y, sobre todo, sus transformaciones espaciales. La situación es más crítica para el grupo que va de 5 a 10 mil habitantes (39 en total) cuya administración y gobernabilidad suelen ser, en algunos casos, desordenadas y caóticas. Paradójicamente estas poblaciones son las que, por la capacidad contributiva de sus jurisdicciones, suponen el mayor potencial de aporte al desarrollo económico provincial. En efecto, en más de un sentido su desarrollo urbanístico se vuelve un desafío clave para las administraciones locales, sobre todo si se acepta, junto con organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y la ONU, que los procesos de urbanización favorecen el desarrollo territorial.

Para comprender la participación de las ciudades intermedias en las dinámicas territoriales, la investigación de referencia, propone construir sistemáticamente información sobre estas localidades aplicando indicadores que permitan comparar los distintos momentos de su transformación territorial recientes. En efecto, construir una mirada integral sobre los procesos urbanos (expansión, densificación, dispersión, etc.) de aquellas ciudades que suman el 45% de la población provincial resulta clave ya que deben ser tratadas como un conjunto de gran potencialidad y valor estratégico para el desarrollo provincial, y no como una colección desarticulada de elementos aislados.

Se reflexiona sobre el rol de tres ciudades intermedias del sistema urbano de Santa Fe, re-equilibr ndolo y mejorando las condiciones que favorezcan su desarrollo sustentable. Se procura, por un lado, entender de qué modo su condición de intermedias contribuye a mejorar la calidad de vida y el desarrollo local y, por otro, en qué medida su crecimiento y expansión las constituye como cabeceras de nuevas áreas Metropolitanas (AM). Se ponen en juego conceptos como * reas metropolitanas* y *ciudades intermedias*, aplicadas a las localidades de Rafaela (Castellanos), Reconquista (General López) y Venado Tuerto (General Obligado) en la actualidad (Figura 1); procurando (1) explicar el estado de hecho de cada ciudad en función de indicadores e (2) interpretar cuáles de las características relevadas se corresponden -en algún grado- con el valor que la teoría le asigna a las categorías ciudades intermedias y áreas metropolitanas, en su aportación al desarrollo local sustentable.

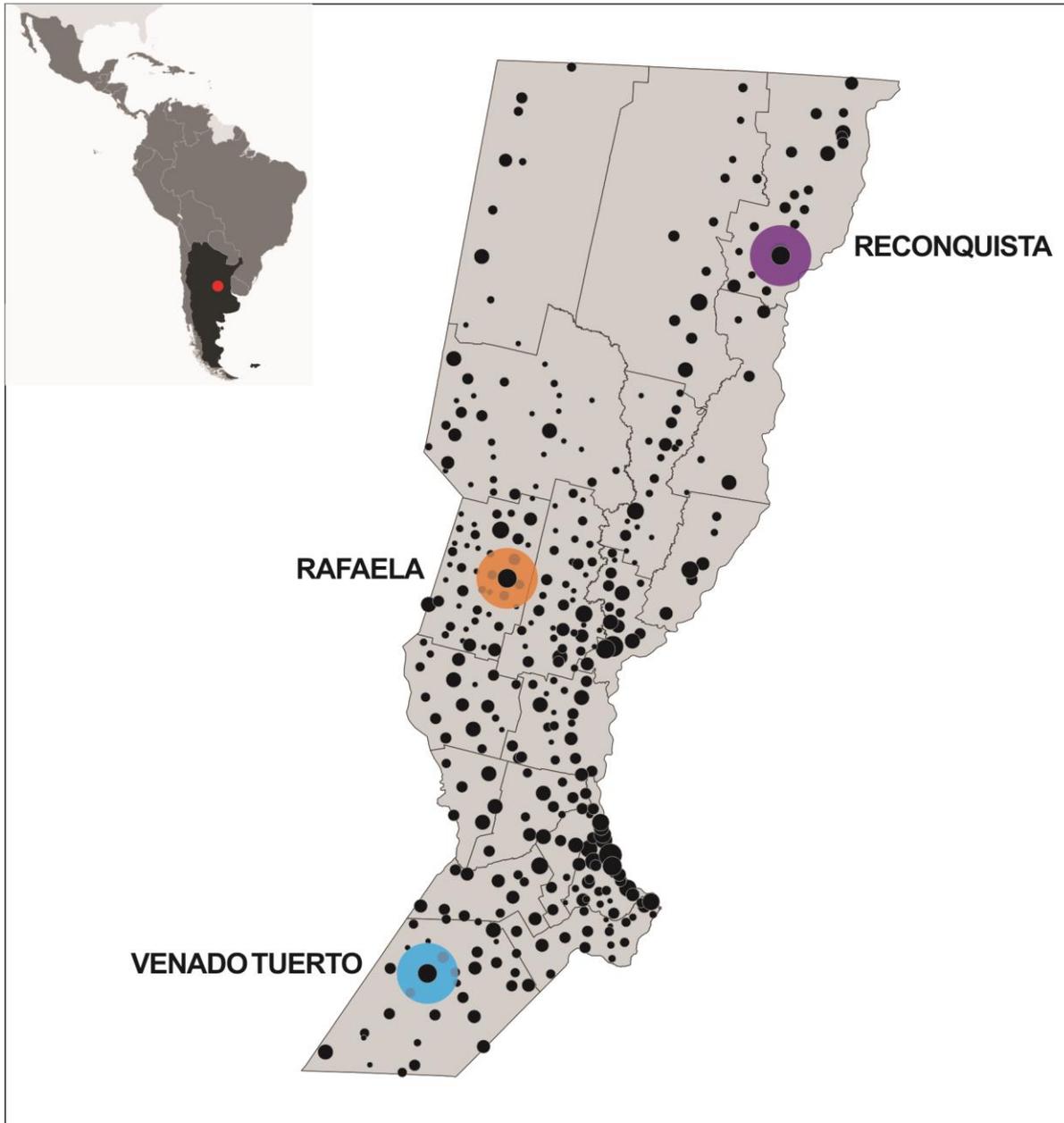


Figura 1: Localidades de estudio: Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto en la provincia de Santa Fe, Argentina. Elaboración propia.

2. Metodología

El caso de estudio es el sistema urbano de la provincia de Santa Fe. El universo de análisis se acota a las tres ciudades cabeceras de las AM menores, en consonancia con la ley provincial, entendiendo que las correspondientes a Santa Fe y Rosario ya han sido objeto de numerosos estudios. (Caballero 1995, 1998; Martínez de San Vicente, 2010; Mantovani y Soijet, 2011). Se desarrolla entonces el análisis comparado de Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto, que evidencian un rol relevante en el sistema urbano provincial, así como en sus dinámicas de transformación territorial.

Esta muestra resulta representativa de las distintas regiones de la provincia, no sólo de las establecidas en su Plan Estratégico (PE) sino también de aquellas caracterizadas a partir de sus diferentes geografías, perfiles productivos y sociales, etc. y que se reconocen como norte, sur y centro provincial. Sus configuraciones espaciales podrían definir subsistemas diferentes (sur, el centro y el norte) con distintos procesos de ocupación y distribución de su población; y fundamentalmente, con perfiles productivos que se expresan diversidad tanto en la subdivisión del suelo como en la red de infraestructura de movilidad. (Figura 2).



Figura 2: Plantas urbanas de las ciudades cabeceras seleccionadas para el estudio: Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto. Fuente: Google Earth 2018. Rafaela: 31°14'37,78"S 61°27'24,68"O; Reconquista: 29°08'41,35"S 59°38'36,69"O; Venado Tuerto: 33°44'44,00"S 61°58'08,46"O

El análisis combina variables cuali-cuantitativas ponderando el nivel de desarrollo urbano de cada localidad mediante el uso parcial y selectivo de indicadores propuestos por el Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del BID. Este programa basa su enfoque sobre el desarrollo sostenible en tres pilares: a) Sostenibilidad medioambiental y de cambio climático; b) Sostenibilidad urbana y c) Sostenibilidad fiscal y gobernabilidad. Sus indicadores "constituyen una herramienta para identificar rápidamente las problemáticas críticas en las ciudades, sobre la base de criterios técnicos objetivos" (BID, 2016:12) y se expresan con los colores de un semáforo según su valoración (verde: gestión adecuada; amarillo: gestión con dificultades; rojo: gestión deficiente). Para su aplicación es deseable que cumplan con los siguientes criterios: representatividad, universalidad, facilidad de recopilación y objetividad.

Dado que la "recolección sistemática de la totalidad de los indicadores ICES permite lograr una mejor comprensión de la realidad urbana y su evolución a través del tiempo" (BID, 2016:14), este trabajo asume que estos indicadores son capaces de reflejar los estándares aspiracionales para la calidad de vida en ciudades intermedias, considerándolas como un regulador ecológico en el planeamiento y organización del territorio (Llop, 1999) al favorecer una mejor distribución de la población. La selección de los indicadores aplicados en este estudio responde a la disponibilidad de información oficial.

Por otro lado, se revisa aquella condición metropolitana, que comienza a manifestarse en torno de estas ciudades, utilizando para ello indicadores y variables surgidos de estudios anteriores que se sintetizan en el trabajo de Soijet (2009): a) Las componentes ambientales: refieren a la identificación y el registro de las variables naturales y ambientales del territorio provincial. b) Las componentes infraestructurales: alude a las variaciones en las condiciones infraestructurales del territorio provincial en sus distintas manifestaciones (infraestructuras para la movilidad, atender el riesgo hídrico, generar energía, etc.). c) Los comportamientos socio-económico-demográficos: tienen que ver con las formas de apropiación y uso que la población y las organizaciones hacen del territorio. d) Los grandes usos del suelo: registran las variaciones cuantitativas y cualitativas de la ocupación del suelo en la escala metropolitana. e) Los instrumentos normativos de planificación física y gestión: da cuenta de los instrumentos de planificación que operan en el ámbito local, ya sean producidos desde los distintos municipios y comunas, o bien gestados por otras instancias de planificación y administración del territorio generales o sectoriales.

Estas variables se corresponden específicamente con procesos de: relocalización de actividades, desplazamiento de población, creación de nuevos centros, extensión del área urbanizada, y necesidad de una coordinación articulada de gestión de problemas y servicios públicos. La caracterización de estos procesos se expone en el siguiente apartado.

3. Antecedentes

3.1 La Ley de áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe

La Ley Provincial N  13.532 de Creación de áreas Metropolitanas (2016) constituye una política de Estado orientada a equilibrar el desarrollo de su territorio. Reconoce a cinco ciudades del sistema urbano la capacidad de constituirse en cabeceras de sus respectivas áreas metropolitanas. Este instrumento normativo facilitó el recorte del universo de indagación, base de este trabajo, identificando dos áreas cuyas cabeceras no sólo exceden las condiciones cuali-cuantitativas pretendidas, sino que además han sido suficientemente estudiadas. Al mismo tiempo, apunta a Rafaela, Reconquista y Venado Tuerto por reunir características cuantitativas y cualitativas, que permiten tomarlas como ciudades de tamaño medio en el sistema urbano

santafesino – con poblaciones que van desde los 70 a los 100 mil habitantes – y ademas como referentes de un proceso de metropolizaci3n mas o menos incipiente y reconocible. Las expectativas del Estado sobre la capacidad dinamizadora de estas tres ciudades, tanto como sus respectivas historias y realidades actuales, justifican con creces el interes que mueve a este estudio.

La ley define como áreas Metropolitanas a: “los espacios territoriales de articulaci3n de espacios urbanos, mas amplios que los ámbitos municipales o comunales, mas heterogéneos y por lo tanto mas complejos, que se organizan a traves de un 3rgano de coordinaci3n y gesti3n. Tienen su origen en el reconocimiento de la presencia de interconexiones de tipo funcionales, econ3micas, físicas, sociales y culturales que responden a nuevas formas de entender el territorio con un sentido estratégico, como espacio relacional de actores públicos y privados que intentan coordinar acciones, para el tratamiento de problemáticas comunes que hacen a la calidad de vida de los ciudadanos y al desarrollo estratégico de la regi3n.”

En este sentido, son cinco las características de las áreas metropolitanas que se retoman de estudios anteriores (Soijet, 2009): a) la relocalizaci3n de las actividades desde la ciudad central a la periferia y desde la periferia a la ciudad central; b) el desplazamiento de la poblaci3n; c) la creaci3n de nuevos centros con dinámica econ3mica y social propias en diversos puntos del territorio urbanizado; d) la extensi3n del área urbanizada mas allá de los límites municipales; e) la creciente necesidad de una coordinaci3n articulada de servicios públicos y problemas de gesti3n que afectan a la poblaci3n mas allá de límites jurisdiccionales específicos.

Se establece como desafíos para estas áreas: “el extender las redes de infraestructura, reducir costos socioecon3micos y mejorar los servicios de utilidad pública; avanzar en la gesti3n de un sistema de transporte público integrado que permita el acceso de la poblaci3n a los empleos y servicios que se ofrecen en las diferentes localidades que integran el área; promover políticas medioambientales integradas, particularmente en la gesti3n de residuos s3lidos urbanos; la implementaci3n de acciones coordinadas entre lo público y lo privado para promover el desarrollo y la generaci3n de empleo; prevenir los impactos de las emergencias hídricas; entre muchos otros”

3.2 La categoría áreas metropolitanas

En estudios anteriores se trabaj3 la noci3n de metr3poli como asociada a ciudades cuyo crecimiento poblacional y extensi3n territorial le han permitido alcanzar tamaños significativamente mayores al resto. Sin embargo, en estudios más recientes, el foco se corri3 hacia la complejidad y alcance de los procesos más allá de la magnitud de sus resultados físicos y espaciales.

Al respecto, Soijet (2009:2) afirma que: “el estudio y reconocimiento de los procesos de metropolizaci3n (tales como el crecimiento de áreas periurbanas, la extensi3n de los movimientos pendulares diarios alrededor de las grandes ciudades, la urbanizaci3n polictrica y la difusi3n de la urbanizaci3n que se irán consolidando a partir de la segunda mitad del siglo XX), determinará el avance de distintas disciplinas sobre la morfología, la estructura social, la jerarquía de centros dominantes y subdominantes, sus áreas de influencia y su base econ3mica, entre otras cuestiones.”

A partir de aquí se reconocen dos contextos, de los cuales surgirán dos conceptos bien diferenciados por Borja y Fiori (2003), quienes entienden a la aglomeraci3n como el “rea metropolitana clásica, la ciudad central y su periferia, el continuo urbano, el área de los desplazamientos cotidianos” (Borja y Fiori citados en Soijet, 2009:3), mientras que la ciudad regi3n (Delgado 2003; Boisier Etcheverry, 2006) o regi3n metropolitana son entendidas como una “...geometría variable pero que requiere un territorio estable de concertaci3n...” y estn caracterizadas por: “...su discontinuidad, policentrismo y por la necesidad de una mirada estratégica. Su gesti3n (que podría coincidir con los ámbitos departamentales o provinciales) sería demandada por la coordinaci3n entre los agentes intervinientes y por las demandas de los grandes proyectos metropolitanos (sobre todo infraestructurales), los ‘esquemas de coherencia’ y la consecuci3n de un desarrollo urbano equilibrado.” (Soijet, 2009:3)

Para al término “ciudad regi3n”, Jordán sostiene que tanto las innovaciones tecnol3gicas como el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio redundan en la conformaci3n de regiones urbanas extendidas, que sobrepasan los límites de “lo construido” para dar lugar a ciudades-regi3n; estructurando asentamientos urbanos con jerarquía y roles diversos. Se trata de territorios econ3mico-urbanos que actúan como subsistemas abiertos, desde la perspectiva de su totalidad como así también de la de sus partes, y considerando al mismo tiempo sus propiedades emergentes (Jordán, citado en Boisier Etcheverry, 2006).

Tales consideraciones reconocen que las AM siempre jugarán un rol potente en los procesos de desarrollo territorial y afectarán la calidad de vida de sus habitantes. Independientemente de cual fuere el modelo resultante o prevaleciente, la sostenibilidad de su desarrollo constituye un desafío tanto técnico y como político.

Por lo tanto, si bien autores como Carrion Mena (2010) colocan el centro del debate en su gobernabilidad y su rol como anclajes estratégicos de la integración en el caso de América Latina, resulta también importante considerar sus componentes (ambientales, infraestructurales, socio-económicos, etc.) pues a través de ellos se puede caracterizar la condición metropolitana de las localidades de estudio.

3.3. La categoría ciudades intermedias

Las transformaciones contemporáneas producen, en algunas ciudades y territorios, dinámicas con potencialidades que constituyen nuevos desafíos y generan demandas que merecen atención. Las ciudades intermedias, denominadas así por su doble condición: ser de tamaño mediano - en un sistema urbano dado - y por su capacidad de intermediar entre los procesos globales y locales, parecen ser capaces de responder el reto. Los antecedentes teóricos, remiten pues a la conceptualización de ciudades intermedias (Llop 1999; Bellet y Llop 2003, 2004) – o ciudades de tamaño medio (Bolay et al, 2003) como una de las presencias urbanas más numerosa.

Refieren a un tipo de ciudad que, independientemente de su tamaño, despliega unos roles de intermediación entre las distintas escalas de los procesos y transformaciones territoriales contemporáneos (Pulido, 2006). En este sentido, Manzano y Velázquez (2015) entienden que son centros que actúan como puntos de intercambio económico -fundamental para el desarrollo de algunas áreas rurales y urbanas menores-, y de interacción social y cultural.

Bellet y Llop aseguran que las ciudades intermedias son asentamientos que pueden advertirse cuando se observa el territorio a escalas más concretas. Son ciudades tranquilas – por oposición a las ciudades globales y las grandes aglomeraciones urbanas – que se consideran intermedias, no sólo por cuestiones demográficas y de dimensiones físicas determinadas “...sino, sobre todo, por su relación con las funciones que desarrollan: (...) flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejados” (2004: s/d). Y donde adquieren relevancia los modos en los cuales éstas se vinculan con el resto del sistema, estableciendo relaciones diversas, pero más equilibradas y sostenibles debido a su escala. En ese sentido, dicha escala supone en principio centros con una gestión gubernamental menos compleja, posibilitando una eventual mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Estos centros proveen bienes y servicios más o menos especializados no sólo a la población del mismo municipio, sino también a otros municipios ubicados a distancias relativamente cercanas ejerciendo, de esta forma, una cierta influencia (Bellet y Llop, 2002).

La noción de ciudades intermedias excede la magnitud de la aglomeración para correr el eje de la problemática a su capacidad para construir redes que añadan valor a sus zonas de influencia. Así entendidas, estas ciudades tienen sus propios parámetros de análisis que – debidamente interpretados – constituyen datos claves para su gestión (Mantovani y Soijet, 2011). Por otra parte, y en relación a la construcción de redes, Bellet y Llop (2002) destacan como requisito básico el nivel de cooperación y los grados de complementariedad que estas puedan alcanzar con otras ciudades, frente a la concentración urbana mundial.

Una condición favorable para estas ciudades es que su tamaño y dimensión presenta ventajas que permiten una planificación física o urbanística más eficaz (Bellet y Llop, 2002). Como contrapartida, su desventaja es respecto de las grandes metrópolis una competitividad económica más baja, ya que éstas últimas tienden a acaparar las funciones superiores y más sofisticadas del sistema. Por ende, las ciudades intermedias debe realizar mayores fuerza para acceder a los principales flujos de información y capital (Bellet y Llop, 2004).

Estas pujas y competencias, son explicadas en función de una tensión creciente entre lo que sucede a escala global y los efectos en la escala local. Por ello, es posible pensar que será allí – en el punto de tensión entre lo global y lo local –, donde se producirán las demandas más complejas y exigentes y, al mismo tiempo, se generarán las respuestas más creativas e innovadoras (Rodríguez et al, 2012). Si se agrega que casi las dos terceras partes de la población mundial (62%) viven en ciudades de menos de 1 millón de habitantes, es muy claro que el universo de personas afectadas – para bien o mal – por las nuevas transformaciones merece atención al menos por tratarse una cantidad enorme. Para Llop (2011), las ciudades intermedias son claves para que la urbanización del mundo genere desarrollo.

Valladares y Prates Coelho (1995) sostienen que en América Latina el crecimiento poblacional de las ciudades primadas ha caído en favor de las ciudades de tamaño medio. Allí el proceso de urbanización de la primera mitad del siglo XX no fue acompañado por la industrialización de su economía, generando grandes concentraciones poblacionales –profundamente empobrecidas– que comienzan a desestimar las “oportunidades” que supone la vida en las grandes metrópolis.

Los estudios de Racionero (1978) y sus referencias al rol del sistema de ciudades como difusor del desarrollo recobran importancia al igual que las indagaciones desarrolladas por Roccatagliata (1995), las cuales pueden ser sintetizadas en sus difundidos cartogramas que muestran el modelo histórico, el tendencial y el de futuro para el territorio nacional argentino. Destacando el papel que tienen las infraestructuras para ese desarrollo y esbozando un modelo espacial futuro donde “las ciudades intermedias, de mayor dinámica en las últimas décadas, serán las protagonistas de una nueva organización territorial” (Roccatagliata, 1995: 572).

También refiriendo a la planificación como política de Estado, el Programa Argentina Urbana (2011:34) sostiene que “en las últimas décadas, el estrato de ciudades que más creció es el que se ubica entre los 50 mil y 500 mil habitantes que, en términos generales, coincide con las ciudades intermedias” y establece, en base al estudio de variables referidas a infraestructuras y servicios y actividad económica, una organización del sistema urbano reconociendo: nodos internacionales (cantidad 1), nacionales (4), regionales (18), con una población promedio de 294.184 habitantes), subregionales (82, con una población promedio de 52.651 habitantes) y microrregionales (757, con una población promedio de 8.418 habitantes). Las categorías regionales y subregionales acumulan el 29% de la población urbana y, si se agregan los microrregionales, se llega casi al 50%. La otra mitad está concentrada en el nodo internacional (Buenos Aires) y los nacionales (Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán). Estos datos muestran que la mitad de la población urbana de un país (en el que la población urbana ha sobrepasado el 90% del total) vive en ciudades intermedias.

Entre 2001 y 2010, el crecimiento poblacional de todas las ciudades de la provincia de Santa Fe entre 50 y 100 mil habitantes, al igual que el 66% de aquellas cuya población está entre 10 y 50 mil habitantes, superó la media provincial, mientras que Rosario y Santa Fe (más de 100.000) que no la alcanzaron. Estas dinámicas de crecimiento, vienen interpelar las políticas territoriales y los instrumentos urbanísticos para la construcción de un hábitat urbano de calidad. El sistema urbano provincial reproduce, como un modelo a escala, características de los procesos verificables tanto en Argentina como en gran parte de América Latina. Urbanización con escasa o nula industrialización, desequilibrios en el desarrollo de los distintos puntos del territorios, elevados índices de pobreza y precariedad urbana, procesos de planificación débiles e intermitentes, son algunos de los rasgos que lo constituyen.

No se dispone aún de información consistente sobre la realidad local que permitan fundamentar y justificar las políticas públicas sobre esta cuestión. Esta reflexión pone en juego conceptos que, a priori podrían resultar antagónicos: las ciudades intermedias y los procesos que llevan a la formación de áreas metropolitanas. Sin embargo, considerando que una de las características de las ciudades intermedias es, justamente, su capacidad de intermediación entre las transformaciones globales y las condiciones locales para el desarrollo; resulta posible entender que las mismas condiciones que permiten desarrollar esta capacidad son congruentes con aquellas que, al mismo tiempo, facilitan y aceleran la ocupación del territorio propiciando su metropolización. Dicho de otra forma: la condición de ciudad intermedia (o intermediadora) en cierto modo, facilita o propicia el proceso de metropolización.

4. Lectura e interpretación del estado de hecho

El análisis que propone el programa CES establece para la dimensión sostenibilidad urbana -que interesa a esta reflexión-: cinco pilares que ordenan un conjunto de 16 temas, 36 subtemas y 65 indicadores. Si bien, el proceso se organiza en dos etapas y cinco fases, para el estudio de referencia, sólo se adoptó parcialmente los criterios de la primera, considerando aspectos tales como: agua, calidad del aire, transparencia, entre otros, que son ponderados a través del uso de múltiples filtros (ambiental, económico, opinión pública y experticia de especialistas por sector).

Algunos resultados, se volcaron en tablas (Figura 3) mientras que otros son representados en mapas dando cuenta de su espacialización (Figura 4) según la situación de los diferentes departamentos y las localidades que constituyen los casos de estudio.

Indicador	Definición	Unidad de Medida	Ciudad		
			Rafaela		
			Valores de referencia		
			Verde	Amarillo	Rojo
Tasa de crecimiento anual de la huella urbana	Promedio de la tasa de crecimiento de la huella urbana dentro de los límites oficiales de la ciudad	Porcentaje anual	1,15%	3-5%	>5%
Densidad (neta) de la población urbana	Personas que viven en el área urbanizada del municipio, dividido por km2 del mismo	Habitantes/km2	7.000-20.000	4.000-7.000; 20.000-25.000	3682,94 habitantes/km2

Indicador	Definición	Unidad de Medida	Ciudad		
			Reconquista		
			Valores de referencia		
			Verde	Amarillo	Rojo
Tasa de crecimiento anual de la huella urbana	Promedio de la tasa de crecimiento de la huella urbana dentro de los límites oficiales de la ciudad	Porcentaje anual	0,51%	3-5%	>5%
Densidad (neta) de la población urbana	Personas que viven en el área urbanizada del municipio, dividido por km2 del mismo	Habitantes/km2	7.000-20.000	4.000-7.000; 20.000-25.000	3854,58 habitantes/km2

Indicador	Definición	Unidad de Medida	Ciudad		
			Venado Tuerto		
			Valores de referencia		
			Verde	Amarillo	Rojo
Tasa de crecimiento anual de la huella urbana	Promedio de la tasa de crecimiento de la huella urbana dentro de los límites oficiales de la ciudad	Porcentaje anual	0,62%	3-5%	>5%
Densidad (neta) de la población urbana	Personas que viven en el área urbanizada del municipio, dividido por km2 del mismo	Habitantes/km2	7.000-20.000	4.000-7.000; 20.000-25.000	3431,92 habitantes/km2

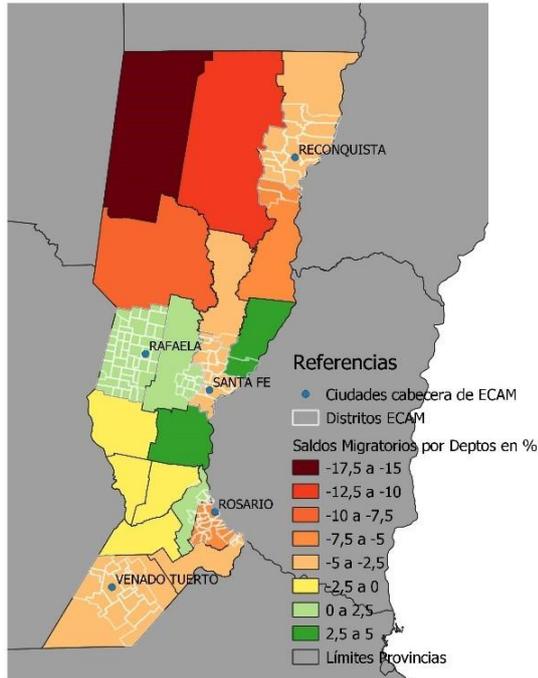
Figura 3: Planilla modelo de recolección de datos. Fuente: Información publicada por las administraciones locales. Elaboración propia.

4.1 La dinámica poblacional

El crecimiento poblacional se analiza de dos maneras. Por un lado, observando regionalmente (norte, centro y sur) los saldos migratorios de los dos últimos períodos intercensales. Allí los departamentos donde los tres casos de estudio son ciudad cabecera presentan situaciones de menor pérdida de población en relación a otros departamentos de la misma región (General Obligado y General López) o bien un saldo positivo respecto de las otras jurisdicciones (Castellanos) (Figura 3).

Por el otro, registrando el crecimiento poblacional. La tasa de crecimiento poblacional anual (2001-2010) de las tres ciudades analizadas se encuentra por sobre la media provincial de 0.7% (Rafaela 1.2%, Reconquista 1.1% y Venado Tuerto 1.0%) que casi duplica la tasa de las ciudades primadas del sistema urbano provincial (Santa Fe 0.6% y Rosario 0.5%). Esto permitiría suponer que a pesar de los procesos migratorios que se verifican en la provincia éstas siguen creciendo y atrayendo población.

Saldos Migratorios por Departamentos de la Provincia de Santa Fe período 1991 - 2001



Saldos Migratorios por Departamentos de la Provincia de Santa Fe período 2001 - 2010

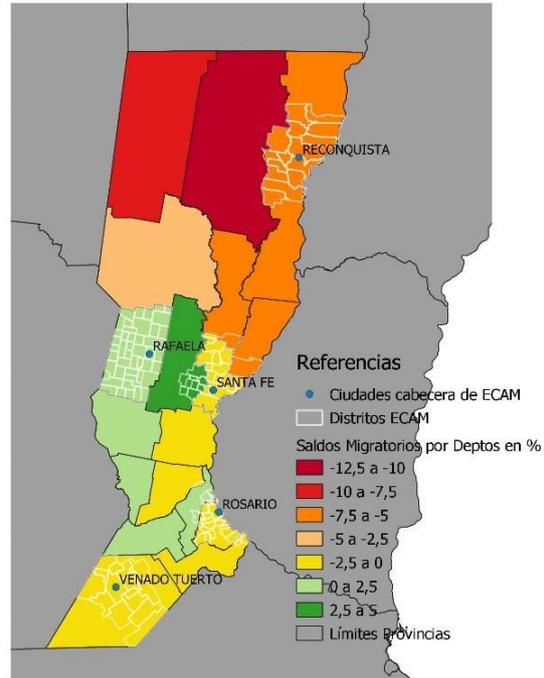


Figura 4: Saldos migratorios por departamento de la provincia de Santa Fe. Períodos: 1991-2001 / 2001-2010. Fuente: Censos Nacionales 1991, 2001 y 2010. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>. Elaboración propia.

El caso de Venado Tuerto es el menos claro y contundente, lo que tendría su explicación en la cercanía con Rosario que, aunque ha perdido primacía y atractivo en términos migratorios, sigue ejerciendo un rol gravitante en la captación de la población del sur provincial y una gran área de influencia

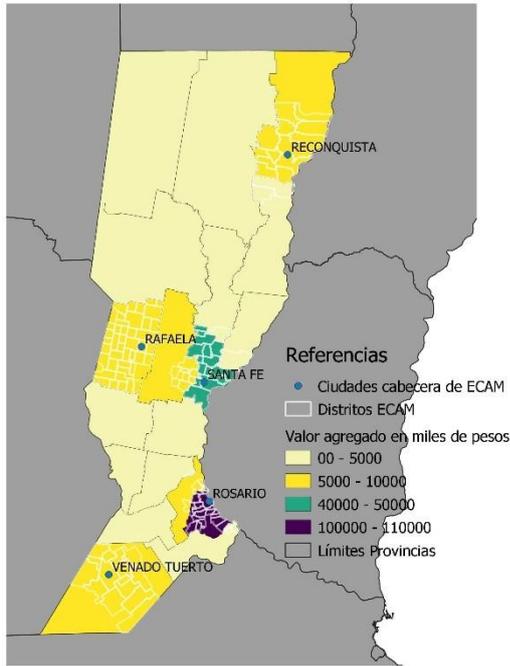
4.2 Las dinámicas económicas

La dinámica explicada permite suponer que las tres ciudades y sus AM estarían ejerciendo cierta atracción basada en el nivel de desarrollo de sus respectivas economías. Tal como se acepta de manera general, los crecimientos poblacionales asociados o no a procesos migratorios, se pueden explicar a partir de mayores oportunidades laborales y por la facilidad para acceder a mejores condiciones de vida que ofrecen las áreas urbanas.

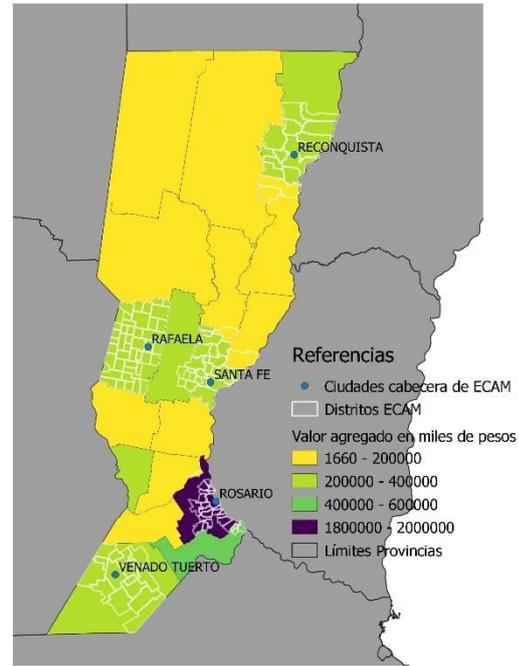
El análisis de la distribución geográfica por departamentos del Valor Agregado generado, permite ver que los departamentos encabezados por estas tres ciudades se destacan respecto del resto del territorio ubicándose entre los de mayor aporte (por actividad y en la relación total) (Figura 5).

Del análisis de los departamentos, segmentado por regiones, los tres casos también sobresalen del resto de las jurisdicciones por su mayor aporte, salvo el caso de Venado Tuerto que compite con los departamentos del AM Rosario, muy relevantes para la economía provincial.(Figura 5).

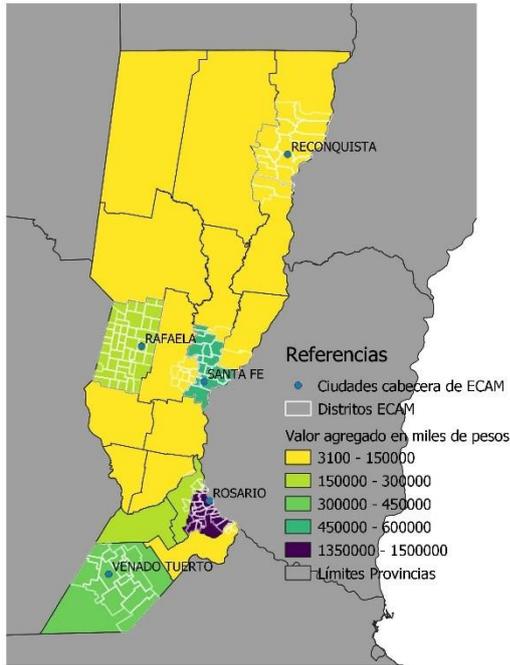
EDUCACIÓN: Valor agregado a precios básicos en miles de pesos
Censo Nacional Económico 2005 por Departamentos de la Provincia de Santa Fe



INDUSTRIA: Valor agregado a precios básicos en miles de pesos
Censo Nacional Económico 2005 por Departamentos de la Provincia de Santa Fe



COMERCIO: Valor agregado a precios básicos en miles de pesos
Censo Nacional Económico 2005 por Departamentos de la Provincia de Santa Fe



RELACIÓN: Valor Agregado en el total de ramas de actividad / población total en el Departamento
Censo Nacional Económico 2005 por Departamentos de la Provincia de Santa Fe

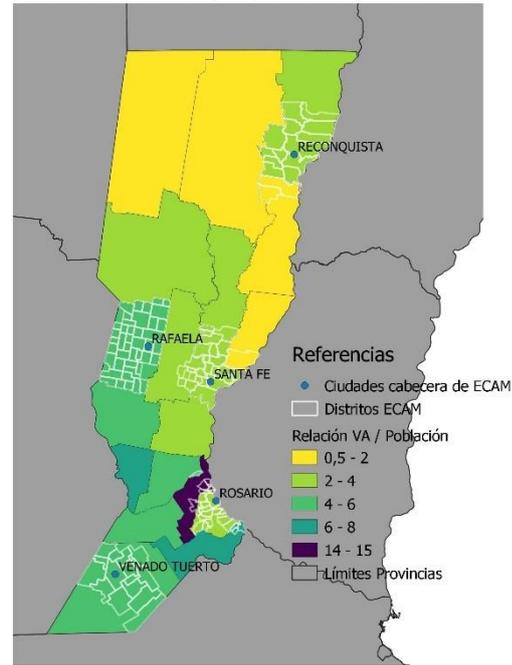


Figura 5: Valor Agregado por departamento de la provincia de Santa Fe. Fuente: Censo Económico 2005. Recuperado de: https://sitioanterior.indec.gov.ar/cne2005_index.asp#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20Econ%20C3%B3mico%202005,empresariales%20de%20todo%20el%20pa%C3%ADs. Elaboración propia.

4.3 La dinámica de la inversión pública

Resulta significativa, la creciente dotación de nuevos equipamientos e infraestructuras urbanas confirmando a las tres localidades como proveedoras de servicios urbanos para su jurisdicción primero, y su área de influencia luego.

En la información publicada por la Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe (IDESF) resulta notoria la concentración de equipamientos e infraestructuras urbanas en estas localidades (Figuras 6, 7 y 8)

RAFAELA

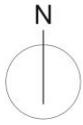


Figura 6: Rafaela. Equipamientos e infraestructuras urbanas existente y proyectada. Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe <https://www.santafe.gob.ar/idesf/portal> Elaboración propia

RECONQUISTA

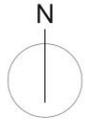


Figura 7: Reconquista. Equipamientos e infraestructuras urbanas existente y proyectada. Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe <https://www.santafe.gob.ar/idesf/portal> Elaboración propia

VENADO TUERTO

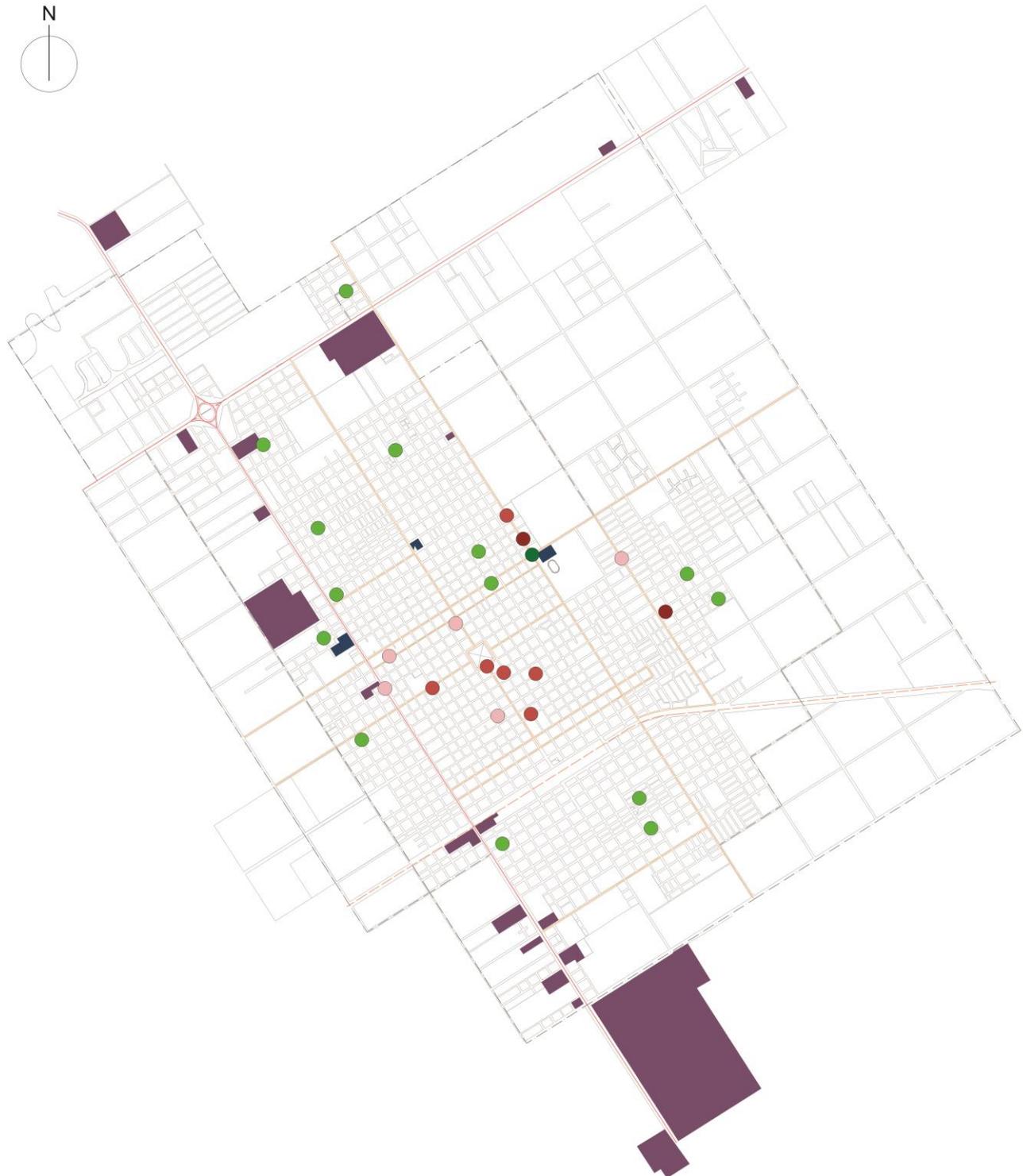


Figura 8: Venado Tuerto. Equipamientos e infraestructuras urbanas existente y proyectada. Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe <https://www.santafe.gob.ar/idesf/portal> Elaboración propia

Se destacan cuatro tipos de programas o equipamientos que por su relevancia, complejidad y magnitud -y porque su localización se asocia a un intenso y creciente nivel de demanda-, vuelven congruente la aplicación de ambas nociones teóricas (ciudad intermedia y cabecera de AM) a las tres ciudades:

a) Hospitales: Reconquista posee 14 de los 93 efectores de salud que corresponden a la región 1, Rafaela 15 de 99 de la región 2 y Venado Tuerto 14 de 62 de la región 5. Aun así, el hecho más significativo consiste en que las tres ciudades son sedes de los denominados hospitales nodales de los cuales Venado Tuerto y Reconquista ya han sido inaugurados y el de Rafaela aún se encuentra en ejecución. La concentración de efectores de salud indica la capacidad en la prestación del servicio de las tres localidades, pero el tamaño y la complejidad de las nuevas dotaciones infraestructurales confirman su rol de prevalencia en los respectivos territorios aledaños. (Figura 9).

Indicador	Definición	Unidad de Medida	Ciudad		
			Rafaela		
			Valores de referencia		
Verde	Amarillo	Rojo			
PEA con estudios universitarios	Porcentaje de la PEA con estudios universistarios completos	Porcentaje	>20%	15-20%	7,30%
Aeropuertos	Aeropuerto en la ciudad, en el AM o municipio circundante.		Aeropuerto nac. e internacional	Aeropuerto nacional	Sin aeropuerto
Camas de hospital cada 100.000 hab.	Cantidad de camas en hospital para pacientes internados.	Camas/ 100.000 hab.	229,32	50-100	<50

Indicador	Definición	Unidad de Medida	Ciudad		
			Reconquista		
			Valores de referencia		
Verde	Amarillo	Rojo			
PEA con estudios universitarios	Porcentaje de la PEA con estudios universistarios completos	Porcentaje	>20%	15-20%	4,72%
Aeropuertos	Aeropuerto en la ciudad, en el AM o municipio circundante.		Aeropuerto nac. e internacional	Aeropuerto nacional	Sin aeropuerto
Camas de hospital cada 100.000 hab.	Cantidad de camas en hospital para pacientes internados.	Camas/ 100.000 hab.	242,3	75-200	< 75

Indicador	Definición	Unidad de Medida	Ciudad		
			Venado Tuerto		
			Valores de referencia		
Verde	Amarillo	Rojo			
PEA con estudios universitarios	Porcentaje de la PEA con estudios universistarios completos	Porcentaje	>20%	15-20%	6,56%
Aeropuertos	Aeropuerto en la ciudad, en el AM o municipio circundante.		Aeropuerto nac. e internacional	Aeropuerto nacional	Sin aeropuerto
Camas de hospital cada 100.000 hab.	Cantidad de camas en hospital para pacientes internados.	Camas/ 100.000 hab.	342,47	50-100	<50

Figura 9: Planilla modelo de recolección de datos. Fuente: Información publicada por las administraciones locales. Elaboración propia.

b) Universidades: La educación superior supone una proyección internacional que no resulta esperable en los niveles iniciales. Se destaca la creación de la Universidad Nacional de Rafaela, que integra al sistema público nacional de producción de ciencia y técnica. Las tres ciudades cuentan con sedes o centros universitarios dependientes de otras casas de altos estudios públicas y privadas.

c) Aeropuertos/aeroparques: Todas poseen – con diferentes capacidades – infraestructuras para la aeronavegación. Venado Tuerto está condiciona la proximidad al aeropuerto de Rosario. Para Rafaela adquiere mayor preponderancia el aeropuerto de Sunchales - localidad incorporada al Ente de Gestión Metropolitana - que ya tiene un vuelo diario a Buenos Aires. El aeropuerto de Reconquista está ubicado en la jurisdicción de la localidad y pertenece a Aeropuertos Argentina 2000 que gestiona 35 terminales aéreas.

d) Parques industriales: Todas tienen instalaciones que reflejan cierto desarrollo industrial, que suponen mejores condiciones para la generación de valor agregado y crecimiento económico, así como también la potencial proyección internacional sobre la base de exportaciones. En todos los casos estas infraestructuras incorporan actividades de desarrollo tecnológico (polos, parques, etc.) que implican la facilitación del desarrollo local.

Los cuatro aspectos señalados resultan comunes a las tres y suponen una interacción muy fuerte entre las jurisdicciones próximas a la ciudad cabecera. Cabe agregar para Reconquista que, a 12 km de su planta urbana y en otra jurisdicción, se encuentra el Puerto de Reconquista que explica gran parte de las dinámicas territoriales verificadas en este análisis.

4.4 Las transformaciones físicas del territorio

El crecimiento anual de la huella urbana -el suelo urbano distinto del rural- en las tres ciudades, puede interpretarse como consecuencia del crecimiento poblacional ya que, por lo general, las ciudades del sistema urbano provincial no recurren a la densificación de las áreas ya urbanizadas.

En efecto, las tres localidades presentan procesos de extensión significativos de sus áreas urbanas, por anexión de nuevas áreas adyacentes, como también de nuevas áreas de suelo para usos urbanos escindidas de aquella. Estas ampliaciones surgen, en ocasiones, como suburbanizaciones que procuran mayor calidad de vida, niveles de confort y la ostentación de cierto estatus social, tanto como seguridad por aislamiento (Figura 7).

La localización de estos nuevos enclaves tiene que ver con vías de comunicación que no sólo vinculan a la ciudad con otros centros urbanos relevantes del sistema provincial, sino que además permiten la conexión con aquellas localidades menores que pueden integrar el área metropolitana. Algunas de éstas podrían perfilarse como áreas residenciales de recreación o definitivamente como áreas residenciales escindidas.

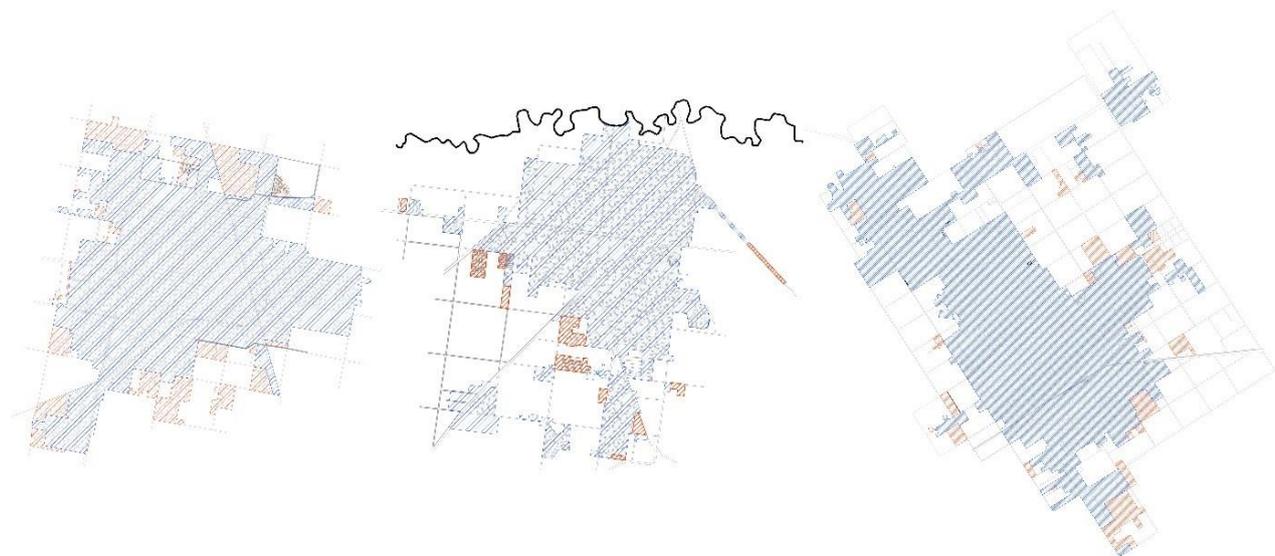


Figura 10: Suelo urbano (azul) y Expansión (naranja). Reconquista: 2004-2018, Rafaela: 2006-2018, Venado Tuerto: 2006-2018. Fuente: Servicio de Catastro e Información Territorial de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/104569/> Elaboración propia.

Tanto en Reconquista (con Avellaneda) como en Rafaela (con Bella Italia), se han producido procesos de aglomeración, donde la continuidad de las áreas urbanizadas no permite distinguir interrupciones en el continuo edificado ni menos aún los límites jurisdiccionales.

Las formas de extensión de las áreas urbanizadas se han producido por la localización o relocalización de actividades en busca de algunos beneficios vinculados con mejor funcionamiento, valores de suelo más accesibles, calidad ambiental, etc. También es posible inferir que este fenómeno implica nuevos desplazamientos de población, ya sea de modo diario (por trabajo), semanal (recreativo) o permanente (residencial).

Esta situación tiene que ver con la relocalización de actividades antes mencionada (en ambos casos mayormente vinculadas a la producción) que, mediante un proceso lento pero firme, ha configurado un territorio donde "lo urbano" ya no reconoce límites jurisdiccionales generando una serie de demandas y

tensiones que sólo pueden entenderse y atenderse de manera integral y con un mínimo nivel de coordinación; característica claramente asociada a los procesos metropolitanos.

5. Reflexiones finales

Si bien no resulta posible por el momento construir información consistente con el reconocimiento acabado de la condición metropolitana para las tres áreas en cuestión, la tarea realizada permite identificar claras tendencias, y un incipiente proceso en tal sentido.

Es posible también inferir que el crecimiento poblacional de los centros urbanos en cuestión más allá de los desplazamientos de población que se han verificado en los saldos migratorios de los dos últimos decenios para los departamentos Castellanos, General Obligado y General López puedan tener origen en la atracción que las respectivas cabeceras ejercen en sus AM.

Se puede especular, en una escala menor, reconociendo un posible correlato entre el crecimiento anual de la huella urbana como respuesta a una migración intra-regional donde Reconquista captó en cierta forma la migración de la región norte, Rafaela la del centro-oeste y Venado Tuerto el extremo sur de la provincia.

El crecimiento poblacional no es un dato suficiente para confirmar la condición metropolitana pero sí resulta necesario para reconocer el inicio de un proceso que muy probablemente evolucionará con la complejidad y tamaño que se asocian a lo metropolitano.

En un primer análisis, tanto del estado actual de la organización territorial como de sus tendencias de ocupación del suelo y desarrollo, resulta inevitable advertir el rol dominante y dinamizador de las tres ciudades, y su confirmación como sede de los nodos regionales prevista por el Plan Estratégico Provincial (PEP) no merecen mayores cuestionamientos. Estas características las confirman no solo como cabeceras departamentales, sino también, más allá de sus respectivas jurisdicciones político-administrativas, y lo que restaría entonces es reconocer, en qué instancia del proceso de metropolización se encuentran y qué aspectos podrían derivar en problemas y cuáles en potencialidades.

Otro indicio de incipiente metropolización consiste en que, las tendencias de los procesos migratorios descritos anteriormente, estarían relacionadas con economías relativamente más sólidas, complejas y dinámicas que las de otras ciudades del sistema, basadas no solo en la robustez de algunas actividades, sino además en la creciente diversificación de rubros. A diferencia de otras jurisdicciones, las economías de las tres ciudades aquí comparadas, se desarrollan a partir, no sólo de actividades agropecuarias – correspondiéndose con el perfil regional – sino que, además, se puede advertir cierto desarrollo industrial y manufacturero, acompañando de actividad comercial y de servicios.

La expansión de las áreas urbanizadas, suburbanas o periurbanas; la dotación de equipamiento e infraestructuras que claramente son capaces de atender una demanda que excede la de la propia jurisdicción; una red de caminos principales y secundarios cuya consolidación responde a una mayor intensidad de uso; resultan también indicios confluyentes en una tendencia hacia la metropolización.

Si bien la Ley de Áreas Metropolitanas alcanza a los cinco nodos regionales previstos en el PEP, queda claro que las ciudades analizadas se encuentran en estadios de metropolización mucho menos avanzados que las principales ciudades del sistema urbano provincial. Esto permitiría adjudicar a la norma algún mérito por su carácter anticipatorio frente a las dinámicas que se registran en las tres localidades menores. Sin embargo, se observa que la ley no distingue las diferencias entre las áreas metropolitanas, ni en términos de escala, complejidad o tamaño ni tampoco en materia de capacidad de gestión y promoción del desarrollo local.

Finalmente, dado que los procesos de transformación estudiados se encuentran aún en un estadio inicial, se entiende valioso el análisis comparado de las áreas metropolitanas -Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto- para evaluar si su condición de ciudades intermedias les permite jugar un rol dinamizador del sistema urbano provincial y cuál podría ser su incidencia en procesos orientados al desarrollo territorial. Esta cuestión puede representar, no sólo un avance significativo para el debate conceptual de la disciplina (articulación entre dos categorías teóricas) sino también un aporte a la construcción de aquella información de base necesaria para la formulación de nuevas políticas públicas capaces de mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo local.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016) Anexo de indicadores de la guía metodológica del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles
- Bellet, Carmen y Llop, Josep María. (2003) Ciudades Intermedias. Perfiles y pautas. Segunda fase del Programa Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial. Ed. Milenium, Lleida.
- Bellet, Carmen y Llop, Josep María. (2004). "Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias" Scripta Nova, Vol VIII, nº 165 <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn165.htm>
- Bolay, Jean Claude; Rabinovich, Adriana; Cabannes, Yves; Carrion, Andrea. (2003). "Intermediación urbana: Ciudades de América Latina en su entorno." PGU/ALC, Quito.
- Ley Provincial N° 13.532 de Creación de Áreas Metropolitanas. (2016). <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20 Metropolitanas.pdf>
- Llop, Josep María. (2011). "Áreas Metropolitanas y Ciudades Intermedias. Visión integral del Territorio", en Agenda Metropolitana Publicaciones UNL. Santa Fe. Compiladora Mirta Soijet.
- Llop, Josep María. (1999). Ciudades intermedias y urbanización mundial. Ajuntament de Lleida, UNESCO, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Martínez de San Vicente, Isabel. (2010). "Los observatorios urbanísticos como herramientas para la gestión del territorio apuntes sobre el estado de la cuestión" En: Agenda metropolitana Santa Fe-Paraná. Mirta Soijet editora [et al.] –1ra ed.– Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina, 2010.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). Argentina Urbana. Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Urbanización. Plan Estratégico Territorial. Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. 1ra Ed. Bs. As. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Racionero, Luis. (1978). Sistema de ciudades y ordenación del territorio. Alianza Editorial. Madrid.
- Pulido, Nubis. (2006). "El espacio urbano latinoamericano y la globalización. Emergencia de ciudades "intermedias" y nuevos cambios en Venezuela." en: América Latina: cidade, campo e turismo. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. ISBN 978-987-1183-64-7. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/09pulido.pdf>
- Roccatagliata, Juan Alberto. (1995). "Orientaciones globales para la formulación de una estrategia de ordenación territorial", en Anales de Geografía de la Universidad Complutense Nº 15.
- Rodríguez, M.; Soijet, M. y otros (2012). "Observatorio del Área Metropolitana Santa Fe - Paraná (AMSF-P)", en Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad. Bs. As. Nobuko. Vol. nº13. p. 150 - 174. ISSN 1666-6186.
- Soijet, M. (2012). "La construcción del territorio. Proyectos (infra)estructurales de integración", en Agenda metropolitana. Compiladora Mirta Soijet. Ediciones Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Soijet, M. (2012). "Procesos de transformación en el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. Modalidades dominantes en el período 2000-2010". Revista Polis Nº 13. Centro de Publicaciones, UNL.
- Soijet, Mirta. (2009). "Transformaciones metropolitanas. Estudio comparativo de los modelos de urbanización Área Metropolitana Rosario (AMR) -Área metropolitana Santa Fe-Paraná (AMSF-P)." Proyecto de Investigación y Desarrollo (PI). CAI+D 2009. Secretaría de Ciencia y Técnica. UNL.
- Valladares, Licia y Prates Coelho, Magda. (1995). "La investigación urbana en América Latina. Tendencias actuales y recomendaciones" UNESCO. París.