



Transformaciones de la estructura residencial santafesina; variación poblacional y dinámica constructiva de la ciudad

Nahuel Aguirres¹, Julia Sarniotti² y colaboradores³

Resumen

La ciudad de Santa Fe, centro administrativo, funcional y de servicios con mayor jerarquía del continuum urbano denominado Gran Santa Fe, ha tenido un crecimiento poblacional relativamente bajo o estable en los últimos años si lo comparamos con el crecimiento que tuvieron las ciudades de su área metropolitana. El crecimiento poblacional del Gran Santa Fe fue acompañado por un uso expansivo del suelo urbano, lo que se tradujo en un crecimiento constante de la mancha urbana de la región pero en convivencia con una densificación-verticalización del área central de la ciudad de Santa Fe. Al igual que muchas ciudades argentinas, Santa Fe atraviesa grandes transformaciones urbanas de la mano del crecimiento expansivo post crisis 2001-2002 que atravesó la industria de la construcción y el mercado inmobiliario. En este contexto e intentando poder pensar una ciudad más equitativa, funcional, sustentable pero por sobre todo más accesible para todos los santafesinos, es que en este trabajo nos propusimos conocer las características y transformaciones ocurridas en la estructura residencial santafesina al calor la dinámica adoptada por el mercado inmobiliario y la industria de la construcción dos primeras décadas del S.XXI.

Algunos de los interrogantes que guían el proceso de construcción del trabajo son, ¿cómo está conformada la estructura urbana residencial en Santa Fe?, ¿qué transformaciones se visualizan en la misma?, ¿cuáles son y qué tamaño tienen las viviendas predominantes en la ciudad?, ¿qué relación existe entre el crecimiento del inquilinato y el crecimiento de las viviendas tipo

¹ Lic. en Geografía por la Universidad de Córdoba, integrante del grupo de trabajo y estudio #Encuentro. nahuelaguirres@gmail.com

² Arquitecta, cursando Especialización en Gestión Ambiental, integrante del grupo de trabajo y estudio #Encuentro. arjuliasarniotti@gmail.com

³ Por el grupo de trabajo e investigación #Encuentro participaron como coordinadores Simoniello Lucas, Zorzon Andrea y como colaboradores, Blazkow Mirta, Fantini Franco, Passet Carolina y Piedrabuena Lucila.

departamento?, ¿cómo es posible que ante un crecimiento en la cantidad de viviendas disponibles en la ciudad se profundice y expanda el proceso de inquilinización de los hogares santafesinos?

Palabras claves: Transformaciones urbanas; mercado inmobiliario; proceso de inquilinización; acceso a la vivienda; crecimiento poblacional

Transformações da estrutura residencial santafesina; variação da população e dinâmica de construção da cidade

Resumo

A cidade de Santa Fe, centro administrativo, funcional e de serviços com a mais alta hierarquia do continuum urbano denominado Grande Santa Fe, teve um crescimento populacional relativamente baixo ou estável nos últimos anos se compararmos com o crescimento das cidades de sua área metropolitana. O crescimento populacional da Grande Santa Fe foi acompanhado por um uso expansivo do solo urbano, que se traduziu em um crescimento constante da área urbana da região, mas em coexistência com uma densificação-verticalização da área central da cidade de Santa Fe. Como muitas cidades argentinas, Santa Fe passa por grandes transformações urbanas a par do crescimento expansivo, pós-crise 2001-2002, que a indústria da construção e o mercado imobiliário passaram. Neste contexto e tentando pensar numa cidade mais equitativa, funcional, sustentável mas acima de tudo mais acessível a todos os residentes de Santa Fe, neste trabalho nos propomos a conhecer as características e transformações que ocorreram na estrutura residencial de Santa Fe no calor da dinâmica adoptada por o mercado imobiliário e a construção civil, bem como o crescimento populacional e a expansão e concentração do uso do solo na segunda década do século XXI. Algumas das questões que norteiam o processo de construção deste relatório: como se forma a estrutura urbana residencial de Santa Fe?, que transformações nela se visualizam?, quais são e de que tamanho as moradias predominantes na cidade? Qual a relação entre o crescimento da locação e o crescimento da habitação? Como é possível que, diante do crescimento da oferta de moradias na cidade, o processo de locatários em casas de Santa Fé se aprofunde e se expanda?

Palavras-chave: Transformações urbanas; mercado imobiliário; processo de locação; acesso à habitação; crescimento populacional

Introducción

La ciudad de Santa Fe, centro administrativo, funcional y de servicios con mayor jerarquía del continuum urbano denominado Gran Santa Fe, ha tenido un crecimiento poblacional relativamente bajo o estable en los últimos años si lo comparamos con el crecimiento que tuvieron las ciudades de su área metropolitana. El crecimiento poblacional del Gran Santa Fe fue acompañado por un uso expansivo del suelo urbano, lo que se tradujo en un crecimiento constante de la mancha urbana de la región pero en convivencia con una densificación-verticalización del área central de la capital provincial. La ciudad de Santa Fe continúa, por más que su crecimiento sea relativamente bajo, concentrando un alto porcentaje de toda la población metropolitana, ya que de cada 100 personas que viven en el Gran Santa Fe, 79 lo hacen en nuestra ciudad (datos CIPEC).

En relación con lo planteado en los párrafos anteriores y en el contexto de las grandes transformaciones urbanas ocurridas en la gran mayoría de las ciudades argentinas de la mano del crecimiento expansivo post crisis 2001-2002 que atravesó la industria de la construcción y el mercado inmobiliario, el principal objetivo de la investigación es reconocer las características y transformaciones ocurridas en la estructura residencial santafesina. A tal fin, se pusieron en relación con otros indicadores como lo son el crecimiento poblacional, la expansión y concentración del uso del suelo y el papel de la producción de viviendas colectivas en la ciudad.

La metodología implementada para llevar a cabo la investigación consiste en el análisis de fuentes secundarias, a través de parámetros que caracterizan la dinámica de crecimiento de la ciudad y del análisis de datos obtenidos de censos nacionales (cuantitativo) y de los registros de la Municipalidad de Santa Fe (cuantitativo), a partir de cuyo entrecruzamiento se genera nueva información y se mapea a través del software de georreferenciamiento Qgis. El análisis, procesamiento, transformación y generación de datos que realiza se articula con técnicas de trabajo cualitativas en relación al análisis de los mapas construidos, como así también de periódicos e informes especializados en la temática. Esto nos permitió complementar el análisis y tener una visión más compleja de la problemática trabajada.

Crecimiento poblacional y expansión urbana de la ciudad de Santa Fe y el Gran Santa Fe

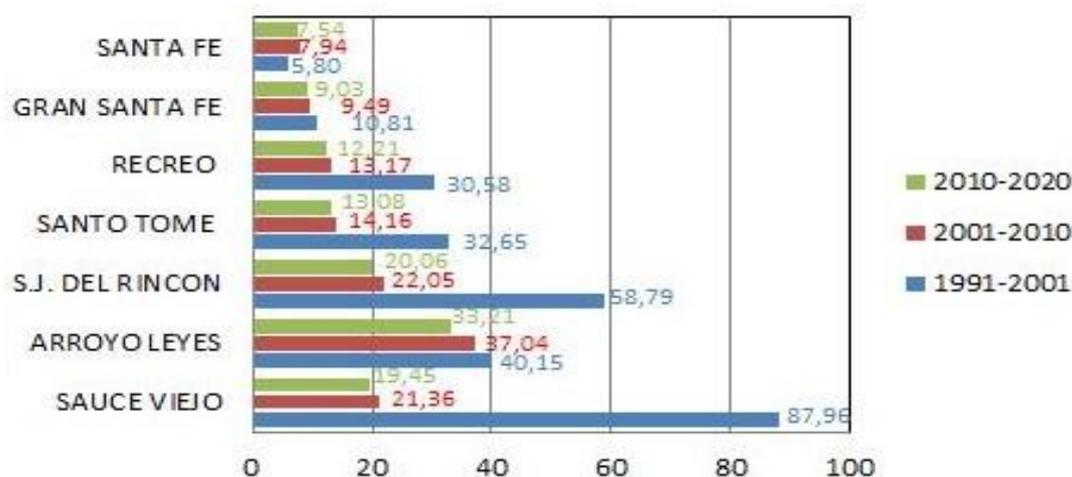
La ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima, se encuentra ubicada en la región Centro-Este de la República Argentina y representa el centro administrativo, funcional y de servicios con mayor jerarquía del continuum urbano denominado Gran Santa Fe, el cual, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), se compone por las localidades de: Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, San José del Rincón, Sauce Viejo y Arroyo Leyes. Para el año 2010 contaba con 502.577 habitantes, lo cual la ubicaba en el octavo lugar de la jerarquía urbana nacional, luego de Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran San Miguel de Tucumán, Gran La Plata y Mar del Plata.

Si analizamos, a través de la figura N°1, el crecimiento poblacional⁴ de las localidades mencionadas, podemos ver cómo la ciudad cabecera creció en los últimos veinte años con una variación relativa que osciló entre el 7,5 y el 8,0%. Por otro lado, si nos enfocamos en el Gran Santa Fe, podemos ver cómo el crecimiento poblacional ha ido disminuyendo en los últimos años hasta aplanarse alrededor de un promedio de crecimiento relativo del 9,5% con respecto al censo anterior.

En comparación con las localidades que rodean a la ciudad cabecera, resulta interesante enfocarnos sobre aquellas localidades de menor cantidad de habitantes que duplican el crecimiento relativo intercensal de la ciudad capital y otras hasta lo triplican, como es el caso de Arroyo Leyes, que tuvo un crecimiento relativo entre el año 2001 y 2010 del 37,04% y de Sauce Viejo y San José del Rincón, que mostraron un crecimiento relativo del 21,36 y 22,05% respectivamente.

⁴ 4Proyección poblacional 2020 para el Gran Santa Fe realizada por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). VER <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/ESTADISTICAS/Censos/Poblacion/estadisticas-Pryeccion-y-estimacion/Estimacion-a-partir-de-l os-datos-definitivos-del-Censo-Nacional-Poblacion-Hogares-y-Viviendas-2010>

Figura N° 1: Variación relativa de la población del Gran Santa Fe. Periodo 1991-2020



Fuente: Censo Nacional de Población y Hogares 1991, 2001 y 2010 e Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.

La ciudad de Santa Fe, continúa siendo el distrito que mayor cantidad de habitantes incorpora a la población total del Gran Santa Fe entre el año 2001 y 2010 (29.338 habitantes). La tendencia nos muestra que hay un crecimiento poblacional que se aplana en la ciudad cabecera mientras se expande hacia las localidades que rodean a la misma, pero que al mismo tiempo, la capital continúa siendo la localidad con la mayor concentración poblacional. En este sentido, a pesar de que la localidad de Santa Fe es la que menos creció en el período 2001-2020, aún concentra el 79,3% de toda la población metropolitana, es decir, de cada 100 personas que habitan en el Gran Santa Fe, 79 viven en la ciudad cabecera⁵.

Crecimiento y expansión de la mancha urbana

Una forma de dar cuenta del crecimiento y la expansión de los aglomerados urbanos se relaciona con la utilización de suelo o la expansión de la mancha urbana sobre el territorio y los usos⁶ del mismo. En este sentido, Lanfranchi et. al. (2018) sostienen que, en relación con la

⁵ Relación calculada a través de los datos y proyecciones obtenidas de Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) de la provincia de Santa Fe

⁶ Según Lanfranchi et. al. (2018) Los usos de suelo pueden ser; Residencial, Industrial, Comercial-Administrativo, de equipamiento y otros usos. Para el caso de la investigación nos interesan especialmente los Usos residenciales que se clasifican de la siguiente manera:

“Residencial urbano: loteos de tejido abierto con pre- dominio del uso residencial, en lotes de hasta 500 m². Residencial extraurbano: loteos de tejido abierto, que pueden ser del tipo barrio parque con viviendas de uso permanente o de fin de semana, con predominio de terrenos mayores a 500 m. Vivienda de interés social: barrios

superficie del área urbana del Gran Santa Fe, se pasó de 11.677 hectáreas (ha.) en 2006 a 12.939 ha. en 2016, lo que implica un crecimiento anual promedio de 1.03%. Por otro lado, la densidad se mantuvo estable, pasando de 41.2 hab/ha. en 2006 a 41.1 hab/ha. en 2016. En relación a los usos del suelo de las 1.261 ha. que se incorporaron al conglomerado urbano, el 81% de las mismas tuvo un destino residencial, destacando en ese sentido, el residencial extraurbano con un 45% del total y las viviendas sociales con un 11%. Al mismo tiempo, se identificaron 400 ha. de vacíos urbanos, es decir, de terrenos sin construir al interior de las localidades, que hacen al 3.09% de toda la mancha urbana.

Los datos nos muestran que el conglomerado urbano atraviesa un proceso de crecimiento, basado en la constante expansión de la mancha urbana sobre las localidades que rodean a la ciudad de Santa Fe y en especial, sobre suelos que con anterioridad mostraban otro tipo de uso, como el rural en la mayoría de los casos. Las autoras Rausch, Martínez, Nardelli y Szupiany (2019) plantean que el crecimiento urbano del conglomerado Gran Santa Fe tiene la particularidad de presentar, por un lado, similitudes con los procesos urbanos que promueven un uso del suelo de modo expansivo o difuso, pero al mismo tiempo, persiste la densificación del área central de la ciudad, la cual se caracteriza por un uso de suelo de modo compacto.

Como ocurrió en gran parte de los grandes aglomerados urbanos de la Argentina, tras la recuperación de la crisis del año 2001 y, fundamentalmente, con posterioridad al año 2003, la industria de la construcción y el mercado inmobiliario tuvieron un crecimiento y, por ende, una creciente incidencia en la economía nacional y local (Aguirres y Luna (2018), Baer (2015) Bareimbom (2013), Cisterna et al (2012)). Este auge de la industria de la construcción y del mercado inmobiliario, se evidenció en Santa Fe a través de un aumento exponencial de la verticalización del área central, Rausch et. al. (2019) sostiene que “en solo 7 años (2003-2010), se construyó el 31% de edificios en altura del área central” (p.76).

Mediante el relevamiento realizado de los permisos de obra otorgados por la Dirección de Edificaciones Privadas de la Municipalidad de Santa Fe durante el período 2011-2019, podemos visualizar la continuidad del proceso de verticalización y densificación del área central de la ciudad. En este sentido, los datos nos muestran, a grandes rasgos, que si bien la de viviendas construidas por el Estado o por organizaciones de la sociedad civil, y pueden ser del tipo vivienda en lote individual o bien multifamiliares. Residencial informal: predominio de urbanizaciones informales bajo la modalidad de villas o asentamientos. Urbanización cerrada:

urbanizaciones cerradas bajo cualquier tipología o modalidad de loteo (countries, barrios cerrados, clubes de chacras)” (p 32-33).

producción de viviendas colectivas no fue la mayoritaria en cuanto a cantidad de permisos, sí concentro el 56,4% del total de m² permisados. En este sentido podemos sostener que, al igual que la década anterior, la producción y construcción de departamentos en el área central de la ciudad fue el sector de la construcción con más dinamismo en el periodo estudiado.

La ciudad, al igual que el conglomerado urbano Gran Santa Fe, se caracteriza por un crecimiento urbano “híbrido”, según Soijet et. al. (2018) esta forma de crecimiento se manifiesta en una constante e importante presión sobre el territorio inmediato que rodea a la ciudad capital, acompañada de la expansión territorial dada por la producción de viviendas unifamiliares y una densificación y compactación del área central y pericentral, generada por una creciente y continua producción de viviendas colectivas. Es decir, la ciudad está en constante expansión territorial hacia las localidades que la rodean, pero al mismo tiempo, crece en altura en el área central, de ahí su carácter híbrido.

Gómez (2014) sostiene que la ciudad de Santa Fe exhibe una estructura urbana que reúne lineamientos comunes a los principales modelos propuestos para el mundo urbano latinoamericano. Esto puede traducirse en que, el espacio urbano de la ciudad muestra un

[...] territorio socio-espacialmente segregado con un área oeste precaria y un norte fragmentado con deficiencias infraestructurales para los sectores menos favorecidos; y [un crecimiento expansivo] hacia el este, que es un corredor casi insular, monofuncional en su condición de residencia suburbana (loteos abiertos) y el sudoeste (barrios cerrados), reservado para los sectores con mayor capacidad de elección...” (Soijet et. al. 2018, p.670).

En línea con lo planteado por Soijet et. al. (2018), Rausch et. al. (2019) plantean que la nueva y compleja estructura urbana se conjuga con la intensificación de los negocios inmobiliarios y la transferencia de las externalidades negativas de la urbanización desde el sector empresarial privado al Estado, lo que resulta en una ausencia de planificación integral de la ciudad y su entorno. Esto se traduce, no direccionalmente, en una continua presión y demanda de lotes residenciales, con el consecuente aumento del precio de los mismos, por ende, de las viviendas que sobre ellos se asientan. Posibilitando así la convivencia urbana de un sector social que satisface su acceso a suelo urbano y vivienda digna a través del mercado formal, y otro sector

social que ve limitadas sus opciones en torno a la autoconstrucción y/o el mercado informal que, en la mayoría de los casos no cumple con las normativas urbanas del municipio.

Cuando nos referimos a satisfacer el acceso a una vivienda, hacemos referencia a las posibilidades que todas las familias deben tener de acceder a una vivienda adecuada a través de la cual poder garantizar el derecho a la misma. El mismo es reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Pacto que, con la reforma del año 1994 ha adquirido jerarquía constitucional, ampliando de esta forma el concepto a una vivienda digna que está receptado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la “vivienda adecuada”, conforme a observación 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al artículo 11, implica considerar en la seguridad de su tenencia; en la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; en la asequibilidad; la habitabilidad; la accesibilidad; la ubicación y la adecuación cultural. ONU Hábitat (2010) aclara que el derecho a una vivienda adecuada no es lo mismo que el derecho a la propiedad, ya que el primero contempla derechos no vinculados necesariamente con la propiedad de la misma, y tiene como fin asegurar que todas las personas, aún quienes no son propietarios, tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignamente. Para este organismo internacional, la seguridad de la tenencia, es una cuestión básica del derecho a una vivienda adecuada y puede adoptar diversas formas, entre las cuales se encuentra el inquilinato, las viviendas cooperativas, los alojamientos de emergencia, entre otras.

En línea con la definición anterior, Barenboim y Elinbaum (2017) quienes trabajan la temática desde una mirada política y social, sostienen “que la idea de vivienda como objeto, se reemplaza progresivamente por la de “servicio habitacional””(p.2). Según esta perspectiva, la vivienda debe satisfacer las necesidades humanas primordiales como ser, albergue, refugio, protección ambiental, seguridad, privacidad, identidad. En las ciudades argentinas y latinoamericanas, “este servicio está sujeto a las condiciones del desarrollo capitalista, a partir del acelerado proceso de crecimiento demográfico, de la concentración de la población en grandes ciudades y del suelo urbano como fruto de una delimitación legal y discrecional” (Barenboim y Elinbaum, 2017, p.3). En este sentido, la vivienda como servicio habitacional también es una

“construcción social” (Bareinbom y Elinbaum, 2017), o sea, que no es una definición estable ni cerrada, sino que varía de cultura en cultura y que, por sobre todo, se encuentra sujeta a procesos de oferta y demanda, abarcando a diferentes actores asociados al desarrollo urbano capitalista (desarrolladores inmobiliarios, empresas constructoras, cámaras empresariales), y a un modo de regulación del capital (que va de la tasa de interés al código urbano).

En Argentina, como se dijo anteriormente, el derecho a una vivienda digna está consagrada en el Art. 14 Bis de nuestra Constitución Nacional y en Tratados Internacionales; sin embargo, en palabras de Paredes, Huerta y Ramos Buera (2014) “el mismo es percibido y analizado sólo como el derecho a la propiedad de la misma” (p.5). No obstante, en línea con el concepto de vivienda adecuada de ONU nos interesa plantear el tema de la accesibilidad no únicamente como el derecho a la propiedad de la tierra y de la vivienda, sino a partir de la garantía que ésta debe brindar en pos de un alcance equitativo de la población en su totalidad a infraestructura, servicios y equipamiento urbano, es decir, que el acceso a la vivienda debe ir acompañado por un adecuado acceso a la ciudad. Las transformaciones en la estructura urbana residencial de la ciudad influyen, directa o indirectamente, sobre los tipos de viviendas, la calidad, el precio y la ubicación, por lo que visualizar las transformaciones de la misma en la ciudad de Santa Fe, nos permite comenzar a indagar y analizar sobre las principales problemáticas a la hora de acceder a una vivienda adecuada.

Estructura urbana residencial en Santa Fe. Características de las viviendas, régimen de tenencia e inquilinato⁷

Nos preguntamos, ¿en qué tipo de vivienda residen mayoritariamente los santafesinos, considerando una clasificación entre viviendas unifamiliares y colectivas?; ¿qué cantidad de habitaciones tienen las mismas?; ¿son mayoritariamente propietarios de la vivienda en la que viven, o alquilan las mismas? Para dar respuesta a algunos de estos interrogantes, recurrimos al Censo Nacional de Población y Hogares del año 2001 y 2010. A través del cual se puede visibilizar la decreciente tendencia de los hogares santafesinos a residir en viviendas unifamiliares, tipología en la que se encontraba al 82 % de los hogares en el Censo del 2001 y

⁷ Todos los datos trabajados en este apartado fueron obtenidos del Censos Nacional de Población y Hogares publicado en la página del INDEC <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41> y de datos procesados por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) <http://www.estadisticasantafe.gov.ar/tema/poblacion-censos/>

el 80 % en el 2010. La diferencia entre estos porcentajes es absorbida por la vivienda tipo departamento, ya que la cantidad de hogares que viven en los mismos pasa del 15,2% en el 2001, al 18,5% en el año 2010. Es decir, los hogares santafesinos residen mayoritariamente en viviendas tipo casa, pero en estos últimos años el departamento como vivienda residencial asume una fuerte importancia en la estructura residencial santafesina.

En cuanto al tamaño de la vivienda, tomamos como indicador la cantidad de habitaciones, tanto en el caso de viviendas individuales o unifamiliares como en el caso de los departamentos. Los datos nos permiten ver una disminución de la superficie destinada a dormitorios, en el año 2001 un departamento tipo contaba con un promedio de 3,34 habitaciones destinadas a dormitorios; al 2010 éstas se redujeron a 1,96. En el mismo sentido, una vivienda unifamiliar en el año 2001 contaba con 3,91 dormitorios en promedio, mientras que en el 2010 los mismos se redujeron a 2,27. En este sentido y a través de los datos presentados es que sostenemos que la estructura residencial santafesina atraviesa un proceso de achicamiento de las viviendas residenciales, que se visualiza en la reducción de la cantidad de habitaciones destinadas al pernocte, tanto para departamentos como así también para las viviendas tipo casas.

Figura N°2: Cantidad de habitaciones promedio según tipo de vivienda. Periodo 2001-2010. Departamento La Capital.

Tamaño Promedio		
	2001	2010
Departamentos	3,34	1,96
Casas	3,91	2,27

Fuente: Censo Nacional de población y hogares 2001-2010.

En relación con el régimen de tenencia⁸, los datos nos permiten visualizar a nivel ciudad que para el año 2001 el 76,04% de los hogares santafesinos eran propietarios de sus viviendas y que el 11,84 % residía en viviendas alquiladas. Para el censo del año 2010, el porcentaje de hogares propietarios de sus viviendas tiende a disminuir, acercándose al 72,77% del total de hogares de la ciudad. En contraste con lo que pasa con los propietarios, las familias que habitan viviendas alquiladas tienden a aumentar, acercándose al 18% de los hogares santafesinos. Es decir,

⁸ Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) el “Régimen de Tenencia” refiere aquellos arreglos o conjunto de normas jurídico-legales o de hecho, en virtud de los cuales el hogar ocupa toda o parte de una vivienda. dichos arreglos pueden ser: Propietario de la vivienda y del terreno, Propietario sólo de la vivienda, Inquilino, Ocupante por préstamo, Ocupante por trabajo y Otra situación. Para dicho informe nos enfocamos en los hogares propietarios de la vivienda y el terreno y los hogares inquilinos. FUENTE, año

durante el año 2010, de cada 100 hogares santafesinos, 18 de ellos alquilaban. En el informe “Viviendas en Santa Fe: Las oportunidades del suelo público” (2019), realizado por el grupo de trabajo #Encuentro⁹, se puede ver como al año 2019 los hogares inquilinos de la ciudad superaban ampliamente el 22% y, en una encuesta¹⁰ realizada recientemente (mayo, 2020), se torna visible la dificultad existente en las familias para cumplir con el pago de los alquileres y, por ende, la preocupación que esto les genera. Lo que pone de manifiesto, en parte, la dificultad de acceder al derecho a una vivienda adecuada, es decir, al derecho a contar con un lugar seguro, no tiene que ver necesariamente con el derecho a la propiedad de una vivienda, sino con la seguridad de la tenencia que puede adoptar, entre varias formas, el inquilinato.

En los siguientes mapas (figura 3, 4 y 5) se puede visualizar el porcentaje¹¹ de hogares inquilinos por radio censal para los años 1991, 2001 y 2010. En los mismos, se observa cómo se expande y profundiza la dinámica de inquilinación que viene atravesando la estructura urbana residencial de la ciudad de Santa Fe. La serie de mapas nos muestra que esta dinámica no solo se profundizó en el sector del microcentro o “Central Business Distric” (CBD)¹² si no que se expandió para gran parte del área central. El CBD para el año 1991 mostraba una situación heterogénea en sus radios censales con porcentajes medio y media alta de hogares inquilinos. Para el año 2001, estos mismos radios censales se encontraban, casi en su totalidad, en la categoría media alta de porcentaje de hogares inquilinos, y es posible visualizar en un sector del microcentro, algunos porcentajes altos de hogares que residen en viviendas alquiladas. Para el año 2010, casi todos los radios censales que forman el área del CBD y las que rodean al mismo, se encuadran dentro de la categoría alta de porcentaje de hogares inquilinos. También se observar cómo este aumento del porcentaje de hogares que alquilan sus viviendas se expande hacia el área del macrocentro con porcentajes que en al año 2001 solamente encontrábamos en el área del CBD.

⁹ <http://encuentrosantafe.com.ar/las-oportunidades-del-suelo-publico/>

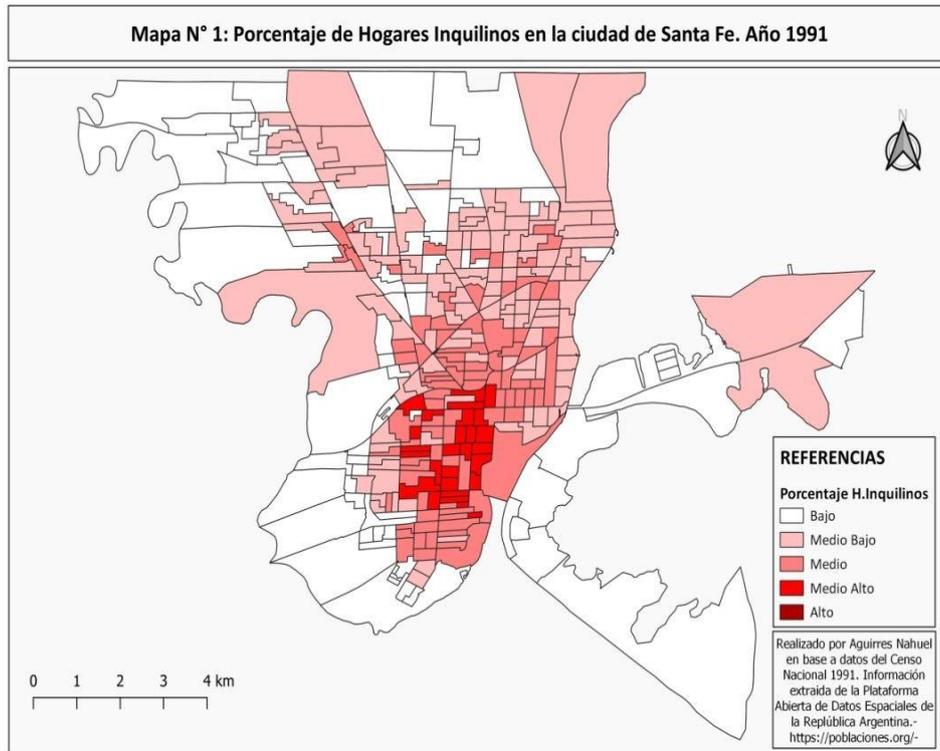
¹⁰ <http://encuentrosantafe.com.ar/encuesta-alquileres-mayo-2020/?fbclid=IwAR046D73fJQNNGb39x7qy6Lay3g bN-nmQbNWrFm6p9GST1wViPM9yu3QMgs>

¹¹ Para una mejor visualización de los porcentajes de hogares inquilinos en los mapas construidos se decidió hacer uso de la clasificación utilizada por Aguirres y Luna (2018), la cual establece una relación porcentual entre la cantidad de hogares inquilinos y el total de hogares por radio censal a través de las siguiente clasificación: Bajo (0-17 %), Medio Bajo (17-34%), Medio (34-51%), Medio Alto (51-68%) y Alto (68-85%).

¹² El CBD (Central Business District) “...concentra las actividades de bienes y servicios financieros, administrativos y comerciales que se benefician de la centralidad y la dinámica existente sobre estos espacios...” (Estebáñez, 1988 citado por Gomez, 2014,p.85). En este trabajo el CBD abarca el área ocupada por los Distritos C1 y C2 del Reglamento de Ordenamiento Urbano de la ciudad.(Ver imagen a comienzo de página)

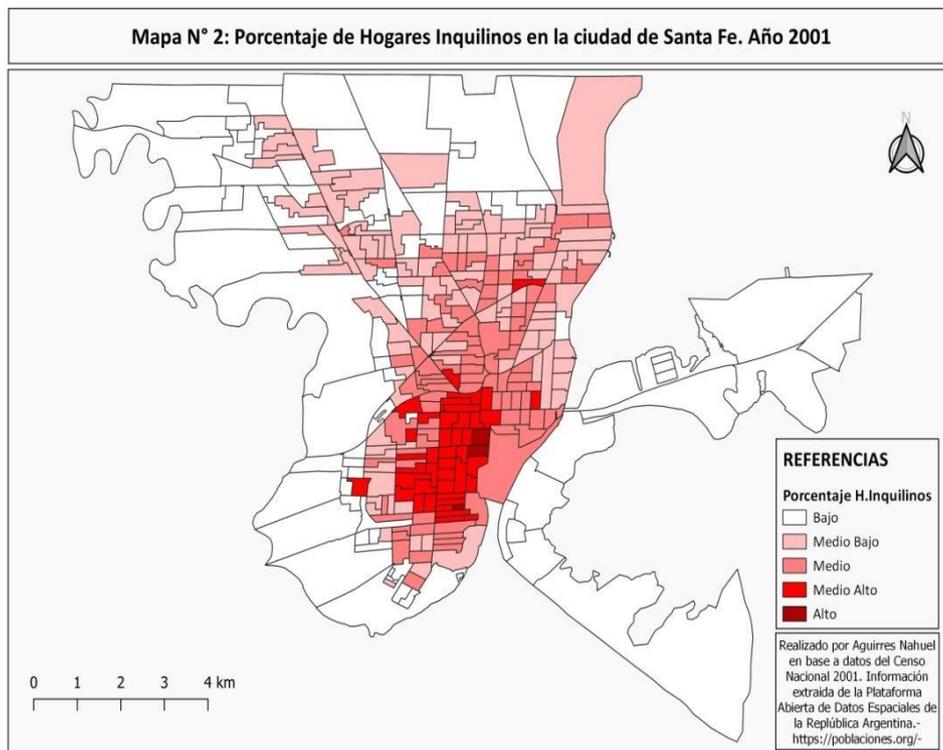
Estos datos nos permiten visualizar que el proceso de inquilinación de los hogares santafesinos es una dinámica que se profundizó en el área que históricamente mostró porcentajes altos de hogares que residen en viviendas alquiladas pero que, al mismo tiempo, se comenzó a expandir hacia toda el área que abarca el distrito centro de la ciudad.

Figura N° 3: Porcentaje de hogares inquilinos en la ciudad de Santa Fe. Año 1991



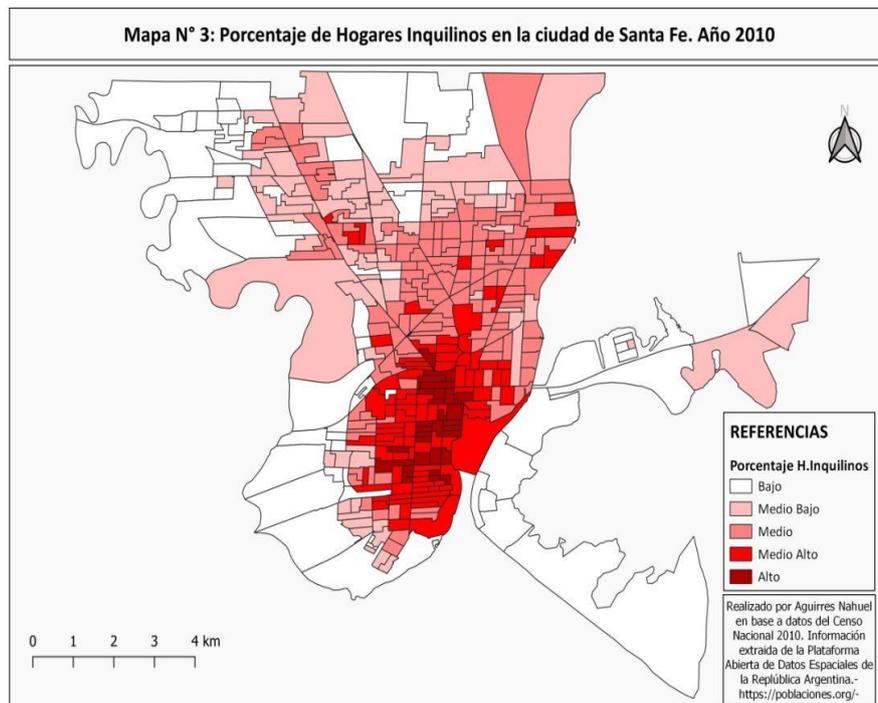
Fuente: Censo nacional de hogares y viviendas 1991.

Figura N° 4: Porcentaje de hogares inquilinos en la ciudad de Santa Fe. Año 2001



Fuente: Censo nacional de hogares y viviendas 2001.

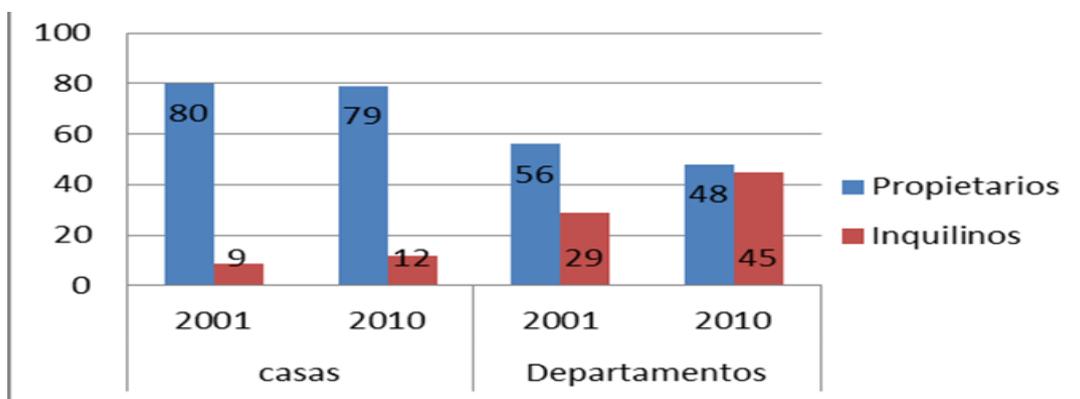
Figura N° 5: Porcentaje de hogares inquilinos en la ciudad de Santa Fe. Año 2020



Fuente: Censo nacional de hogares y viviendas 2010.

Por último, en figura N°6 se puede observar que este aumento de hogares inquilinos no se distribuye por igual según el tipo de vivienda, ya que los hogares que residen en viviendas tipo casa muestran para el año 2010 un porcentaje cercano al 12% de hogares inquilinos, cuando, para el 2001, se encontraba alrededor del 9 %. En cambio, los hogares que viven en viviendas tipo departamentos, para el año 2001 contaban con un porcentaje de hogares inquilinos del 29% y para el año 2010, el mismo era del 45 %. Lo cual nos muestra que en el periodo intercensal hubo un crecimiento del 102,03% de hogares inquilinos que residen en viviendas tipo departamentos.

Figura N° 6: Régimen de tenencia de hogares según tipo de viviendas. Periodo 2001-2010. En porcentajes.



Fuente: Censo Nacional de población y hogares 2001-2010- IPEC

La profundización y expansión de este proceso de achicamiento de viviendas y el proceso de inquilinación, se puede analizar, en parte, a partir de la creciente construcción de viviendas tipo departamento como lógica de desarrollo e inversión por parte desarrolladores urbanos del mercado inmobiliario y por otro lado, con la ausencia o imposibilidad de acceso a créditos hipotecarios. Es decir, ambas variables influyen sobre la posibilidad de acceso a la vivienda a través de su compra a un sector de la sociedad cada vez más amplio, que debe optar por el alquiler de un departamento como estrategia habitacional para poder satisfacer su derecho de acceso a una vivienda digna.

Al calor de estos procesos que se pueden visualizar a través del análisis de los datos censales mencionados anteriormente, nos preguntamos, ¿qué relación existe entre el crecimiento del inquilinato y el crecimiento de las viviendas tipo departamento?; ¿en qué o en cuáles sectores de la ciudad se enfoca la producción de los mismos?; ¿son los hogares santafesinos los que deciden vivir en viviendas tipo departamentos o son estas el tipo de vivienda al que consiguen

acceder?; ¿es el departamento un tipo de vivienda que se produce para la obtención de rentas provenientes del alquiler?; ¿es la vivienda tipo departamento sinónimo de inquilinato o la lógica con la que se producen los mismos?.

Dinámica constructiva, permisos y construcción de viviendas en la ciudad

Para poder analizar y dar cuenta de las transformaciones ocurridas en la estructura urbana residencial de la ciudad, es muy importante caracterizar la dinámica de uno de los principales e influyentes sectores económicos de la ciudad, como lo es el sector inmobiliario y el de la construcción pero al mismo tiempo es necesario conocer el marco regulatorio que intenta ordenar los procesos edilicios de la ciudad.

En cuanto al marco regulatorio, no podemos pasar por alto, que a partir del año 2003, la ciudad de Santa Fe sufrió un aumento exponencial de la verticalización, en ese sentido, el Reglamento de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Santa Fe (ROU)¹³, promulgado en el año 2011, tuvo y tiene la intención de sistematizar esa verticalización en curso (dispersa hasta ese momento), tratando de articular los procesos de concentración edilicia y la preservación de ambientes urbanos del área central de la ciudad. Para cualquier intervención sobre el suelo, en cuanto a la generación de suelo nuevo, deberá consultarse, no solo el ROU, sino también el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisión¹⁴, el cual regula y encamina las generalidades de los procesos de urbanización o generación de suelo urbano (anchos de pasillo, anchos de manzana, etapas del proceso de urbanización). Para cualquier intervención sobre el suelo, en cuanto a la generación de suelo nuevo, deberán consultarse estas dos normativas que distan más de 30 años entre la aprobación de una y la otra. Dicha distancia, más allá de ser temporal, manifiesta una deficiencia en la integralidad normativa puesto que no siempre la dinámica del suelo urbano acompaña de manera coherente y diferencial los procesos de crecimiento por consolidación, crecimiento por sustitución, crecimientos por completamiento y/o crecimiento por expansión, todos lineamientos del Reglamento de ordenamiento Urbano.

¹³ Ordenanza de la Municipal de Santa Fe N° 11748/11

¹⁴ Ordenanza de la Municipal de Santa Fe N°7677/79

A partir del ROU, la ciudad ha sido dividida en Distritos de zonificación (conjunto de parcelas), los cuales definen el tejido urbano a través del carácter (qué y cuánto se puede construir a través de los indicadores establecidos -FOT, FOS, FIS¹⁵-), regula la subdivisión de la tierra, (tamaño mínimo y máximo del terreno) y los usos del suelo, (define qué tipo de actividades se pueden realizar en esta parcela o terreno). En dicho reglamento, podemos reconocer los siguientes distritos de zonificación: Comercial (C), Residencial (R), Equipamiento (E), Industrial (I), Urbanización Futura (UF), Espacios Verdes (EV), Distrito Rural (RUA), Seguridad Hídrica (ZSH), Ciudad Puerto (CP), Parque Tecnológico (PT) y Especial de Islas (EI). Para este artículo, nos interesa definir las implicancias del Distrito Residencial y el Distrito Comercial o de centralidad. El primero, incluye a las áreas consolidadas o en proceso de consolidación para usos predominantes de residencia, con distintas densidades poblacionales y características ambientales, con actividades y usos complementarios compatibles (Ord. 11748/11). En cambio, el segundo, hace referencia a áreas con agrupamientos o concentraciones de usos terciarios de tipo administrativo, financiero, comercial y de servicios compatibles con el uso residencial, bajo configuraciones nodales o lineales (Ord. 11748/11).

Por otro lado, en relación con la dinámica de los sectores inmobiliarios y de la construcción, recurrimos al análisis de los permisos de obras privadas otorgados por la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, durante el período 2011-2019, los cuales pueden observarse en la Figura N° 7, a través de la cual se puede visualizar la distribución de los permisos según el tipo de edificación a construir. Es importante aclarar, en primera instancia, que los permisos de obra para viviendas unifamiliares hacen referencia a las viviendas generalmente conocidas como casas y en cambio, los permisos de viviendas colectivas se refieren a las viviendas tipo departamentos. En la categoría “Otros Destinos”, incluimos a todos aquellos permisos que hacen referencia a edificaciones no destinadas a residencia de personas o familias; en este sentido, incluimos permisos de obra de escuelas, hoteles, comercios, cocheras, gimnasios, galpones, entre otras. A modo de aclaración, en el análisis del mercado de la construcción e

¹⁵ Estos indicadores regulan la cantidad de m² que se pueden construir en un terreno según el valor de cada uno y la superficie del terreno. El Factor de Ocupación Total -FOT- nos indica la superficie máxima construible de cada parcela. Factor de Ocupación del Suelo -FOS-relación entre la proyección de lo edificado sobre el terreno y la superficie total del mismo. El Factor de Impermeabilización del Suelo -FIS-relación entre la superficie absorbente del terreno y la superficie total del mismo.
http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/ordenanza_11748.pdf

inmobiliario no incluimos al sector de la construcción destinado a la ejecución de proyectos de obra pública.

Figura N° 7: Permisos de obra y metros cuadrados (m²) permitidos por la Municipalidad de LA CIUDAD de Santa Fe (Periodo 2011-2019)

Permisos de obra 2011-2019 por destino				
	Permisos	Porcentaje	M2 permitidos	Porcentaje
Vivienda unifamiliar	8761	61,55	415513,09	18,84
Viviendas Colectivas	1505	10,57	1252733,17	56,79
Otros Destinos	3967	27,87	537526,99	24,37
total	14233	100,00	2205773,25	100,00

Fuente: Dirección de edificaciones y obras privadas, municipalidad de Santa Fe.

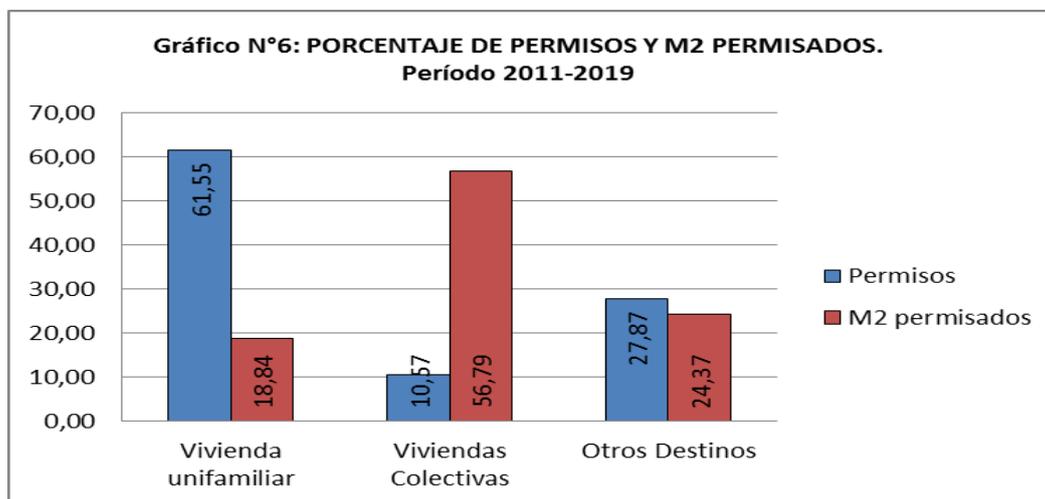
Figura N° 7: nos muestra que de un total de 14.233 permisos otorgados durante el período 2011-2019 para la ciudad de Santa Fe, los permisos correspondientes a la construcción de viviendas unifamiliares fueron de 8.761 casos, concentrando el 61,55% del total de estos. Con 3.967 permisos visualizamos la categoría “Otros Destinos”, correspondiéndole así, un porcentaje acumulado del 27,87% del total. Por último, encontramos la categoría de viviendas colectivas con un total de 1.505 permisos otorgados durante el periodo estudiado, con un porcentaje relativo del 10,57% del total. En línea con lo analizado es la vivienda unifamiliar la que registró la mayor actividad en relación con el otorgamiento de permisos. Esto se puede entender, en parte, a partir de la sensible mejora salarial percibida por la población durante el período 2003-2015, que posibilitó a los hogares direccionar un porcentaje de los salarios familiares a la construcción y ejecución de viviendas y, en menor medida, a la posibilidad de acceso a los créditos hipotecarios nacionales del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.Ar) que, entre el 2011 y el 2016, a través del mismo se construyeron 1.181 viviendas de las cuales, un 32%, correspondió a viviendas colectivas y un 68% a viviendas individuales¹⁶.

Si intentamos visualizar la dinámica de la construcción y comprender como ésta modificó o influyó en la estructura urbana residencial de la ciudad santafesina, más que en la cantidad de permisos otorgados, debemos prestarle mayor atención a la cantidad de metros cuadrados (m²)

¹⁶ Datos obtenidos de los permisos de obras entregados por la Municipalidad de Santa Fe en el periodo 2012-2016.

que fueron permitidos en este periodo. Y en especial a las características que adoptó la producción de viviendas unifamiliares o colectivas (Ver Figura N° 8).

Figura N° 8: Porcentaje de permisos y m² cuadrados permitidos. Periodo 2011-2019



Fuente: Dirección de edificaciones y obras privadas, municipalidad de Santa Fe.

En este sentido y a la inversa de los resultados anteriores, la categoría que registra la mayor cantidad de metros cuadrados (m²) es la de viviendas colectivas con 1.252.733,17 m², lo que corresponde al 56,79% del total de m² permitidos, seguido por la categoría “Otros Destinos”, con 537.526,99 m² con un porcentaje respecto del total, que ronda los 24,37%. Por último, la categoría viviendas unifamiliares, con 415.513,08 m² permitidos, lo que implica un 18,84 % del total del periodo bajo estudio. Estos datos, a grandes rasgos, nos permiten visualizar a la producción de viviendas colectivas, es decir, la construcción de departamentos como el principal dinamizador del sector de la construcción en la ciudad de Santa Fe.

En este sentido por más que el sector destinado a la construcción de viviendas colectivas muestre un porcentaje muy bajo en relación con la cantidad de permisos de obra otorgados (10,57 %) representa, al mismo tiempo, la mayor concentración existente en relación a la cantidad de m² permitidos en la ciudad. Esto, indefectiblemente, pone en tensión el acceso a la propiedad del suelo en el CBD y sus alrededores, con sus altos valores comparados con otras zonas de la ciudad, y el mayor aprovechamiento que de ese suelo puede realizarse a partir de la asignación de altos indicadores urbanísticos a través la normativa de ordenamiento urbano vigente, que permite mayor edificabilidad en dichos sectores a diferencia de otros puntos de la ciudad. Dicha normativa permite, además, que los índices de edificabilidad puedan ser

incrementados aún más a partir de determinadas condiciones urbanas (frente a avenidas o espacios verdes) o constructivas (disminución de edificabilidad a nivel de suelo o elección de tipologías de edificios de semi o perímetro libre) hasta topes máximos, sin capturas de plusvalías. Con relación a esto, sostenemos que es el sector de la producción de viviendas colectivas junto con los desarrolladores urbanos¹⁷, quienes producen las mayores transformaciones de la estructura urbana residencial de las ciudades a través del desarrollo de emprendimientos inmobiliarios cada vez más grandes, apoyados en un marco regulatorio que les da soporte a dichas inversiones.

Distribución intraurbana de los permisos de vivienda colectiva

Como se mencionó con anterioridad, la construcción de viviendas colectivas fue el sector de obra privada que más construyó y, por ende, el que mayores transformaciones produjo en la estructura urbana residencial de Santa Fe. Lo que realizaremos a continuación es un análisis de la distribución de los permisos de multiviviendas al interior de la ciudad, intentando visualizar los sectores intraurbanos que concentraron la mayor cantidad de permisos y m² permisados. Al mismo tiempo, analizaremos la localización de los permisos según la subdivisión administrativa del territorio de la ciudad en sus 8 Distritos¹⁸ en el marco de la Ordenanza Municipal N° 11513 (2008)¹⁹. Con el objetivo de poder conocer la dinámica con la cual se distribuyen las inversiones en vivienda colectiva en la estructura urbana de la ciudad.

En el Figura N° 9 se puede visualizar como la distribución de la construcción de viviendas colectivas no se dio por igual en toda la ciudad. La mayor cantidad de m² permisados se

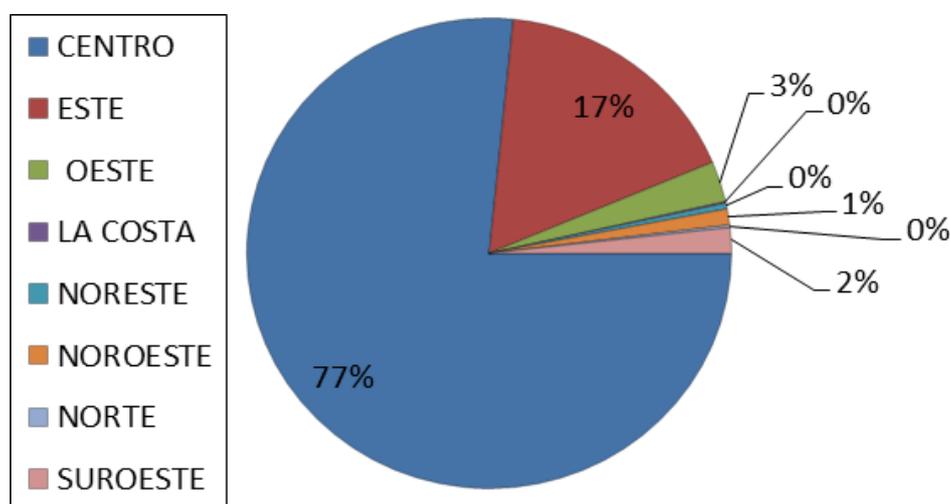
¹⁷ Hace referencia a las empresas que comenzaron a funcionar como constructoras a fines de los 90 y en la actualidad se encargan del proceso de producción del edificio completo, es decir, desde el proyecto, la dirección, la administración y la conducción de obra, buscan inversores, y una vez finalizada la obra, son los encargados de vender las unidades de departamentos...Fedele y Martínez (2015).

¹⁸ La Ordenanza Municipal N° 11513 aprobada en el año 2008 propone la descentralización territorial del Municipio, en los niveles administrativos, políticos y sociales, transfiriendo funciones, competencias y recursos desde su administración central hacia otras distribuidas en el territorio. En la misma se reconocen las siguientes subdivisiones administrativas del territorio de la ciudad de Santa Fe: 1. Distrito Noroeste. 2. Distrito Norte. 3. Distrito Noreste. 4. Distrito Oeste. 5. Distrito Este. 6. Distrito Suroeste. 7. Distrito Centro. 8. Distrito Costa.

¹⁹ Para poder llevar a cabo este análisis se georeferenciaron los permisos de obra obtenidos en la municipalidad. En una primera instancia se utilizó la referencia al padrón de cada permiso que luego fue completada con la ubicación de estos a través de la dirección del permiso. Esta acción nos permite a través del Software Qgis poder entrecruzar los datos y generarle a cada permiso el distrito-vecinal en la que se encuentra enclavado y al mismo tiempo determinar el distrito del Reglamento de Ordenamiento Urbano en el cual se localiza.

concentraron en el Distrito Centro, con un porcentaje de 76,59%. El segundo lugar lo ocupa el Distrito Este, el cual concentró el 17,09% de los m² permitidos del total. Si tenemos en cuenta a estos dos distritos administrativos, los mismos concentraron el 93,68% de los m² que se destinaron a la construcción de viviendas colectivas, quedando apenas un 7,32% que se distribuye entre los otros 6 distritos administrativos que conforman el área urbana de la ciudad de Santa Fe.

Figura N° 9: Porcentaje de m² permitidos de vivienda colectiva según distrito de descentralización. Periodo 2011-2019



Fuente: Dirección de edificaciones y obras privadas, Municipalidad de Santa Fe.

Los resultados se pueden analizar a partir de lo planteado Gómez (2014), quien sostiene “que el CBD de la ciudad concentra las principales actividades financieras, comerciales y administrativas, las cuales sacan provecho de esta concentración y la dinámica existente sobre estos espacios” (p.85). Pero, al mismo tiempo, las transformaciones económicas ocurridas a lo largo del Siglo XX para toda América Latina y en especial para Argentina, han generado una decadencia del área “histórica de negocios”, por lo que la inversión inmobiliaria comenzó a reperfilear la construcción de viviendas colectivas hacia otros sectores, dentro también del área central, pero por fuera del CBD.

Si tenemos en cuenta la ubicación de los permisos, podemos ver que más del 60% de los mismos se ubica por fuera de los límites conocidos como entre “Bulevares” o Núcleo Urbano²⁰, y casi el 90% de ellos se ubica por fuera de lo que se conoce como el CBD o centro histórico.

Si al análisis de la distribución espacial de los permisos de obras de viviendas colectivas en la ciudad, le agregamos la variación poblacional por distritos, podemos observar (Figura N° 10) que el distrito que menos creció en los últimos diez años fue el Distrito Centro y al mismo tiempo, el Distrito Este sufrió un decrecimiento de alrededor del 10%, siendo que ambos forman parte del área de completamiento por sustitución en el marco de los lineamientos del Reglamento de Ordenamiento Urbano. Estos dos distritos, concentraban en el año 2010, el 35,40% de la población de la ciudad y casi la totalidad de los metros cuadrados permitidos para viviendas colectivas (93,68%) en el periodo estudiado. En este sentido, el entrecruzamiento de ambos datos pone de manifiesto que la vivienda colectiva, en cuanto tipología residencial, no solo que no dio respuesta a la demanda habitacional, sino que además ha colaborado en los procesos de aumento de precios de suelo provocando el traslado, y la consecuente expansión urbana, de la población hacia el área metropolitana en busca de poder acceder al suelo.

Figura N° 10: Variación relativa porcentual de la población por distrito de descentralización. Periodo 2001-2010.

Crecimiento poblacional			
Distrito	2001	2010	Porcentaje
NorOste	8200	12244	49,3
La Costa	21565	26957	25
Oeste	47318	54653	15,5
NorEste	48674	55392	13,8
Norte	48841	54458	11,5
Centro	60750	63909	5,2
SurOeste	50885	49003	-3,7
Este	83368	74615	-10,5

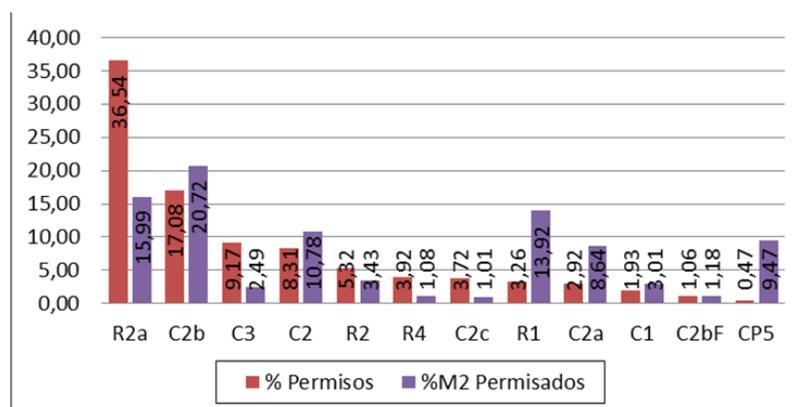
Fuente: Datos extraídos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC)

Esta nueva dinámica territorial de la producción de viviendas colectivas puede visualizarse a través del análisis Figura N° 11, el cual nos permite conocer con mayor profundidad, a través

²⁰ El sector conocido como entre bulevares abarca toda el área central que se encuentre entre las avenidas o bulevares más importantes de la ciudad; el Bv. Gálvez-Pellegrini (Este-Oeste) y Av. Freyre (Norte-sur) y Av. J.J. Paso (Este- Oeste).

de las nomenclaturas implementadas por el ROU, a los distritos Residencial²¹ y Comercial o de Centralidad²², por ser éstos los sectores de la ciudad que presentaron una mayor dinámica constructiva. El mismo muestra, a grandes rasgos, que no existe una linealidad entre la cantidad de permisos y la cantidad de m² autorizados. Es decir, los distritos con mayor cantidad de permisos no se condicen con los que muestran la mayor cantidad de m² autorizados, lo cual nos podría indicar que en los primeros los permisos se relacionan mayoritariamente con modificaciones poco significativas en términos cuantitativos en relación a la totalidad de cada obra (mayormente ampliaciones, demoliciones y/o reformas) mientras que en los segundos cada intervención es significativa para su entorno y para la estructura urbana residencial (mayormente obras nuevas de gran porte). Situación similar a la que ocurre con las viviendas colectivas y unifamiliares, hecho analizado previamente.

Figura N° 11: Porcentaje de permisos de viviendas colectivas y m² permitidos según distrito de zonificación del ROU. Período 2011-2019.



Fuente: Dirección de edificaciones y obras privadas, Municipalidad de Santa Fe. (2011-2019)

²¹ En el Reglamento de Ordenamiento urbano se clasifica de la siguiente manera el distrito Residencial: -R 1- Residencial de alta densidad -R 1a- Residencial de alta densidad con exigencia de altura mínima. -R 2- Residencial de media densidad -R 2a- Residencial de media densidad con características a preservar -R 3- Residencial de baja densidad en proceso de integración -R 4- Residencial de baja densidad con características de barrio jardín -R 5- Residencial de baja densidad en áreas en consolidación -R 6- Residencial en Área Fundacional -R 7- Residencial de baja densidad con características de barrio suburbano -R 8- Residencial de baja densidad a preservar -R 9- Residencial urbanizaciones integrales o conjuntos habitacionales. Disponible en http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/ordenanza_11748.pdf.

²² En el Reglamento de Ordenamiento urbano se clasifica de la siguiente manera el distrito Comercial: -C 1- Centralidad en subárea microcentro -C2- Centralidad en subárea macrocentro -C 2a- Centralidad en entornos particulares -C2b- Centralidad en corredores viales principales tipo I -C 2c- Centralidad en corredores viales principales tipo II -C3- Centralidad en barrios. Idem.

Al hacer foco sobre la cantidad de permisos de viviendas colectivas podemos ver cómo el distrito R2a (Residencial de media densidad con características a preservar) concentra el 36,54% de los permisos otorgados. Es importante resaltar que este distrito se distribuye, en su gran mayoría, por fuera del sector conocido como núcleo urbano o entre “Bulevares”²³; solamente el 6% del total de parcelas de este distrito se ubican en el sector antes mencionado.

Si nos enfocamos sobre el CBD, el cual incluye al distrito C1 (Centralidad en subárea microcentro- Comercio Central) y C2 (Centralidad subárea macrocentro- comercial central complementaria), concentraron el 10,22% del total de permisos con un 1,92% para el distrito C1 y el 8,31 % para el C2.

Los datos del Distrito C2b (Centralidad en corredores viales principales tipo I), nos muestran que el mismo concentró el 17,08% de los permisos obtenidos, lo cual lo coloca en el segundo distrito con mayor cantidad de permisos. Al mismo tiempo, concentró la mayor cantidad de m² permisados, ya que el 20,72% del total de los m² se concentraron en este distrito. En este sentido y continuando con lo planteado por Gómez (2014), podemos sostener que los procesos de decadencia económica de finales del S.XX y principios del S.XXI condujeron a que las inversiones inmobiliarias y por ende la producción de viviendas colectivas no se concentra en el CBD, sino que comience a expandirse hacia sectores periféricos a la misma y hacia nuevos corredores urbanos o centralidades más atractivas y rentables económicamente.

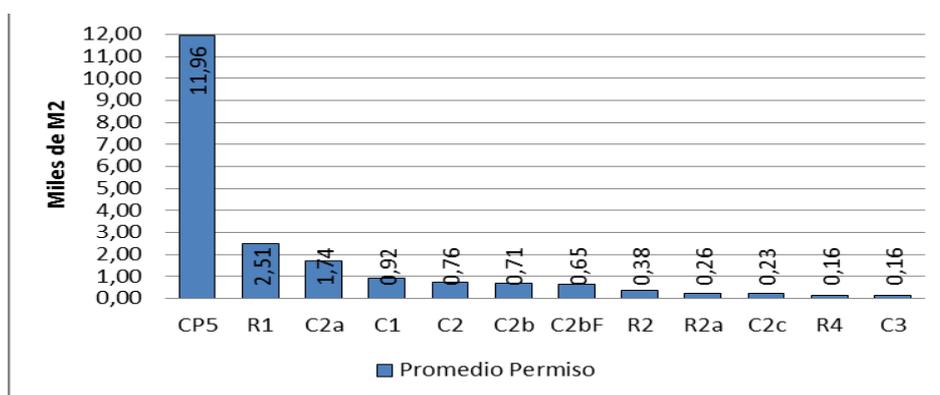
La búsqueda de sectores urbanos más atractivos y rentables para los desarrolladores urbanos se puede visibilizar en el distrito R2a, que en el reglamento urbano se proyecta como una zona residencial con características a preservar, pero que en la realidad concentra la mayor cantidad de permisos de viviendas colectivas y, en menor medida en las zonas residenciales como el R2 y el R4. En este sentido, vemos como la distribución de las inversiones en viviendas colectivas, muchas veces, no sigue los lineamientos planteados en el Reglamento de Ordenamiento Urbano en cuanto a densificaciones y nuevas centralidades deseadas y previstas, sino que se guía, principalmente, por los lineamientos económicos o de rentabilidad. No es casualidad que estos sectores residenciales que concentran esa cantidad de permisos y m²

²³ El sector conocido como entre bulevares abarca toda el área central que se encuentre entre las avenidas o bulevares más importantes de la ciudad; el Bv. Gálvez-Pellegrini (Este-Oeste) y Av. Freyre (Norte-sur) y Av. J.J. Paso (Este- Oeste).

permisados, sean parte de las áreas de la ciudad que en palabras de (Gómez, 2015) se caracterizaron históricamente por ser lugares de residencia de la clase media-alta de los hogares santafesinos y por tener una proximidad y alta conectividad con el área central de la misma, las costaneras y el polo educativo y tecnológico de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y CONICET.

El Distrito R1 (Residencial de alta densidad) y el Distrito CP5 (Residencial. Equipamiento comercial y hotelero-Ciudad Puerto) acumulados, concentran el 3,71% del total de permisos para el periodo estudiado, lo cual muestra una relativa importancia con respecto a la cantidad de permisos. Pero al hacer foco sobre la cantidad de m² permisados, podemos visualizar que los mismos concentran el 23,39% del total. Estos distritos se encuentran por fuera del CBD y concentran en conjunto casi un cuarto de las viviendas colectivas construidas en el periodo estudiado. A partir de estos datos, podemos deducir que esos son los sectores de la ciudad en donde los grandes grupos desarrolladores decidieron llevar a cabo sus inversiones a través de la producción de viviendas colectivas de alta gama. Según una noticia²⁴ del diario “El Litoral”, el Distrito Ciudad Puerto es considerado en la actualidad como el “Puerto Madero santafesino”, por algunos urbanistas y desarrolladores urbanos.

Figura N° 12: Promedio del permiso de obra en m² según distritos del ROU



Fuente: Dirección de edificaciones y obras privadas, Municipalidad de Santa Fe

En Figura N° 12 podemos visualizar el tamaño promedio de los permisos otorgados por distrito del ROU, el cual nos permite inducir el tipo o el tamaño de los desarrolladores urbanos que intervienen en la construcción de viviendas colectivas en estos sectores de la ciudad.

²⁴https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/243204-el-puerto-de-santa-fe-en-vias-de-convertirse-en-el-madero-local-el-desarrollo-inmobiliario-que-le-cambio-el-perfil-a-la-ciudad-area-metropolitana.html

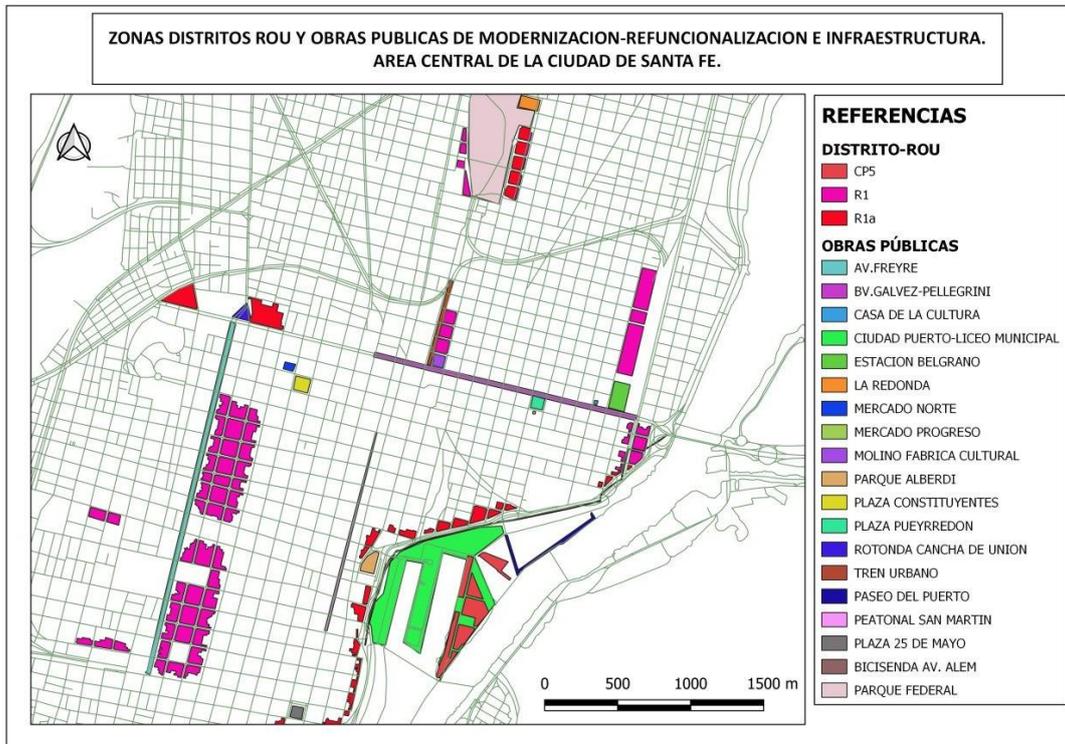
La cantidad de permisos otorgados al Distrito CP5 (cuyo parcelario difiere del resto de la ciudad, siendo una gran terreno con concesiones), no alcanza al 1% del total de los mismos pero, al ver el porcentaje de m² permisados, concentra el 9,47% del total. Esto se debe principalmente a la cantidad de m² por permiso, lo que permite reconocer el tamaño promedio de la obra a construir e inducir el tipo de Desarrollador que la llevará a cabo. En este sentido, mientras más alto es el promedio de m² permisados, mayor es el tamaño de la empresa desarrolladora que se necesita para llevar a cabo dicha inversión en la ciudad.

Otra cuestión que llama la atención del Distrito CP5 y del R1, es la coincidencia en relación a que son los sectores que muestran los permisos con las mayores promedios de m² y una proximidad a los sectores de la ciudad o edificios que fueron refuncionalizados²⁵ y puestos en valor, como es el caso de la Estación Belgrano (vieja estación de trenes convertida en centro de convenciones), el Puerto Ciudad (viejo puerto Santa Fe reconvertido en paseo comercial), Mercado Norte (antiguo mercado de abasto reconvertido en paseo comercial), Molino Fabrica Cultural (Viejo molino harinero convertido en un multiespacio para la niñes), Parque Alberdi (antigua plaza convertida en estacionamiento subterráneo y moderna plaza de juegos), en los últimos años a través de políticas públicas llevadas a cabo por el Estado municipal o provincial (ver Figura N° 13). En esta línea, la gran mayoría de las manzanas del Distrito R1 se localizan en proximidad a la nueva Av. Freyre, como también sobre el corredor existente entre la manzana refuncionalizada del Viejo Molino Marconetti²⁶ y el corredor verde generado por el desuso de las vías del ferrocarril sobre Pedro Vittori. Por último, encontramos el sector de la Av. Alem, Laprida y Vélez Sarsfield que se encuentra muy próximo a la costanera y al mismo tiempo en cercanía y comunicación a todo el distrito Ciudad Puerto

²⁵ En la presentación del Plan de Desarrollo Santa Fe ciudad (2008); el intendente planteaba que se debían de “concretar grandes obras públicas que aseguren el despegue económico, ambiental y social de la ciudad y optimicen las condiciones de competitividad del territorio desde una mirada centrada en el área metropolitana”. En ese marco, se mencionan diferentes proyectos que tienen que ver con la “puesta en valor y utilización de espacios físicos emblemáticos de la ciudad”, entre ellos, el Mercado Progreso, el Mercado Norte, el Molino Franchino y la Sala de Máquinas del FFCC Santa Fe. (Bosio, 2017,p.56)

²⁶ El viejo Molino Marconetti, hoy Molino Fabrica Cultural es un viejo edificio que fue modificado y refuncionalizado a través de grandes inversiones llevadas a cabo por el estado provincial. Hoy, El Molino, Fábrica Cultural se eleva en una obra arquitectónica que se nutre de esas viejas historias y se presenta convertido en un edificio racionalista, íntegramente nuevo, con las bóvedas cáscaras de Williams, con el noble hormigón, con las transparencias, con las luces y las sombras. Un espacio público de encuentro ciudadano, donde el contacto con la materialidad es complejo y profundo.
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/113883/\(subtema\)/93703](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/113883/(subtema)/93703)

Figura N° 13: Zonas distritos ROU y obras públicas de modernización-refuncionalización e infraestructura. Área central de la ciudad de Santa Fe



Fuente: Con base a relevamiento propio. Elaborado por Aguirres, Nahuel.

En este contexto creemos que el Estado, como actor y generador de obras públicas, y el ROU, como elemento ordenador de la ciudad, constituyeron el marco general para que las plusvalías urbanas generadas por la infraestructura vial y los procesos de integración urbana sean apropiadas de manera diferencial (Szupiany, 2016). En Figura N°13 podemos ver como en el área Ciudad Puerto, el Estado municipal y provincial invirtieron en obras que facilitaron la multiconectividad (automotriz, peatonal y ciclista) de la misma con el área central, las costaneras y el polo académico y tecnológico del litoral. Es decir, ante la falta de mecanismos de captación y distribución de las plusvalías generadas por las diferentes obras realizadas tanto por el estado municipal, como así también el provincial y el nacional, son apropiadas en su mayoría por estos grandes emprendimientos urbanos que se distribuyen en proximidad de las mismas, pudiendo captar y apropiarse de las externalidades positivas generadas a través de inversiones llevadas a cabo por el estado y así aumentar, no solo el precio de sus productos ofertados, si no también, el margen de ganancia producido por la inversión edilicia.

Al mismo tiempo, el ROU establece factores de ocupación sin limitaciones de altura para los distritos R1 y CP5, mientras que para el distrito R1a sí se determinó altura limitada. En este sentido, consideramos que la limitación de altura en cada distrito en conjunto con el factor de ocupación total, constituyen una herramienta valiosa para atender al paisaje urbano en general y a la escala micro-barrial, en particular. Si bien hasta el momento la misma normativa de ordenamiento urbano, en su VI parte, prevé la utilización de la figura del Convenio Urbanístico como forma de recuperación de plusvalía por mayor aprovechamiento de parcelas en un marco de excepción a la normativa vigente, no se utilizan como hechos generadores obras de infraestructura, modernización o re-funcionalización, llevadas a cabo por el Estado municipal, provincial o nacional que generan externalidades positivas de forma tal que las edificaciones a las mismas se beneficien económicamente, como tampoco un acto político administrativo que otorgue mayor edificabilidad por cambio normativo. Por tal motivo, creemos que dicha herramienta debe mejorarse en cuanto a su utilización y gestión, como así también establecer una revisión en lo concerniente a sus hechos generadores, a los fines de traducirse en una distribución más equitativa a nivel social y físico de los plusvalores que de ellas se desprenden.

Un dato que llama la atención, es el C2a (Centralidad en entornos particulares), que se encuentra distribuido casi en su totalidad sobre el Bv. Gálvez-Pellegrini y demuestra una incidencia muy baja con respecto a la cantidad de permisos otorgados, con apenas un 2,92% del total de permisos. Pero en relación a la cantidad de m² permitidos y del tamaño promedio de los permisos, vemos que la incidencia respecto al total de m² autorizados, es de 8,64% y de acuerdo al tamaño promedio de los permisos se encuentra apenas por debajo del Distrito R1. En este sentido creemos que es este distrito en conjunto con el R1 y el CP5, los sectores de la ciudad en donde los grandes desarrolladores tienen enfocadas las futuras inversiones en viviendas colectivas.

La producción y el desarrollo de las viviendas colectivas se ha ido desplazando de los sectores donde históricamente se concentraban hacia aquellos donde se encuentran nuevos atractivos y mayores ganancias. Por lo cual comienzan a tomar mayor relevancia nuevas áreas de la ciudad que se encuentran próximas al CBD o que se ubican sobre nuevos corredores o centralidades que se fueron distribuyendo por la ciudad de la mano de las grandes inversiones en obra pública llevadas a cabo por el Estado municipal o provincial. De la misma manera, podemos visualizar un avance de los desarrollos de viviendas colectivas de menor tamaño sobre áreas

históricamente residenciales de viviendas unifamiliares que se encuentran a no más de 10 minutos en automóvil del área central, como es el caso de los distritos R2, R4, R2a.

Conclusiones parciales

A través de todo lo planteado, podemos concluir que la estructura residencial de la ciudad de Santa Fe atraviesa un proceso de reducción de la cantidad de habitaciones de pernocte de las viviendas en donde residen los hogares santafesinos, acompañada de una profundización y expansión de la dinámica de inquilinación, que no se visualiza por igual para toda la ciudad y que se concentra principalmente en el área central de la misma. Al mismo tiempo, visualizamos una distribución poblacional que tiende al crecimiento en los distritos ubicados principalmente al oeste y norte de la ciudad y en especial el distrito de la Costa y un sector central que tiende al decrecimiento poblacional, en especial el distrito Este, que muestra números negativos para el periodo 2001-2010.

Con respecto a la dinámica de la construcción de viviendas en la ciudad, podemos sostener que la misma estuvo direccionada hacia la producción de viviendas colectivas, la cual concentró el 56,79% de los m² permisados en el periodo estudiado. Al mismo tiempo, las viviendas unifamiliares nos muestran una incidencia relativamente baja en la cantidad de m² permisados en el periodo, pero una concentración muy alta de la cantidad de permisos otorgados para la construcción de las mismas. La gran cantidad de permisos para construcción de viviendas unifamiliares se sostuvo en la sensible recomposición salarial entre 2001 – 2015 (Del Río y Langard, 2016) y en la vigencia del programa crediticio “PRO.CRE.Ar” lo que ha sido insuficiente para garantizar el acceso a la vivienda propia, especialmente por el continuo aumento de los precios del suelo y viviendas y la complejidad para acceder a un crédito hipotecario más allá del otorgado por el gobierno nacional.

En relación con la distribución espacial al interior de la ciudad de los permisos de viviendas colectivas podemos decir que existe una concentración y expansión espacial de los mismos. Concentración espacial porque casi la totalidad de los permisos de viviendas colectivas (93%) se ubican en 2 -distrito Este y Centro - de los 8 distritos que dividen el territorio de esta. Pero que al mismo tiempo se visualiza una expansión territorial de las viviendas colectivas ya que su producción no se concentra en el CBD sino que comienza a expandirse hacia sectores

periféricos y hacia nuevos corredores urbanos o centralidades que se encuentran por fuera del área que históricamente concentró los edificios en altura.

En este sentido vemos cómo la distribución de las inversiones en viviendas colectivas se guía principalmente por los lineamientos económicos y de rentabilidad en la continua búsqueda de recuperar la inversión realizada y poder obtener mayor rentabilidad en el menor tiempo posible. Por lo cual las mismas, se concentran en aquellas áreas de la ciudad que garantizan dichos objetivos, ya que son sectores de residencia de la clase media alta de los hogares santafesinos y por tienen una proximidad y una alta conectividad con el área central de la misma, las costaneras, el polo educativo y tecnológico de la Universidad Nacional del Litoral y CONICET.

Existe un proceso de consolidación del sector central de la ciudad como el área por excelencia del desarrollo de viviendas colectivas pero que al mismo tiempo se está atravesando una expansión de las mismas, tanto por sectores que históricamente se caracterizaron por ser residenciales de viviendas bajas y por aquellos sectores de la ciudad que se refuncionalizan con el propósito de absorber o dinamizar estos nuevos desarrollos de viviendas en altura. Los cuales muestran a través de los datos censales que son aquellas áreas en donde crece y se expande la cantidad de hogares inquilinos. Por lo cual podemos sostener que el proceso de inquilinación de la estructura urbana santafesina está relacionado, en parte, con la creciente construcción de viviendas tipo departamento, como lógica de desarrollo e inversión por parte de desarrolladores urbanos del mercado inmobiliario y, por otro lado, con la ausencia o imposibilidad de acceso a créditos hipotecarios. Lo que indirectamente se traduce en una concentración de propietarios de viviendas en un pequeño y selecto grupo social y al mismo tiempo en una creciente imposibilidad al acceso a la vivienda a través de la compra de la misma a un sector de la sociedad cada vez más amplio. En este sentido, el sector social que ve imposibilitado el acceso a la vivienda a través de la compra, termina optando por el alquiler de un departamento como estrategia habitacional para poder satisfacer el derecho constitucional de acceso a una vivienda adecuada.

Los datos presentados nos muestran una disfuncionalidad entre los lineamientos difundidos en el ROU y la realidad construida de la ciudad, por lo cual planteamos la necesidad de revisar en líneas generales la efectividad y funcionalidad del Reglamento de Ordenamiento Urbano. En este sentido creemos por un lado, que es importante la revisión de los objetivos y lineamientos de crecimiento y su adecuación respecto a lo que realmente está sucediendo en la ciudad y por

otro lado, es visible la falta de efectividad de los instrumentos que se están aplicando para impulsar el desarrollo pretendido por el ROU. Por estos motivos es muy

importante repensar, reformular y por sobre todo, incorporar nuevos instrumentos como los de recuperación de plusvalía urbana de modo más eficiente para que el desarrollo de la ciudad sea más sostenible, igualitario y menos fragmentario.

Por todo lo planteado y proyectando una continuidad analítica que nos permita generar acercamientos más profundos y certeros sobre la dinámica urbana de la ciudad, creemos que este informe deja abierta la posibilidad de continuar indagando sobre dos aspectos complementarios pero que por su complejidad deberían de abordarse en un primer momento por separado. El primer aspecto tiene que ver con crecimiento expansivo de la ciudad y su área metropolitana en relación con la dinámica de la industria de la construcción, es decir indagar sobre estos disparadores ¿Cómo influye la Industria de la construcción y el mercado inmobiliario en la expansión de la ciudad?; ¿Qué rol o nivel de participación tuvo el crédito Pro.Cre.Ar en la expansión de la mancha urbana?; ¿Por qué los beneficiarios de estos créditos decidieron construir en localidades del Gran Santa Fe y no en la capital?; ¿Cuánto influye en esa decisión el precio del suelo de la ciudad?. El segundo aspecto y que está directamente relacionado con el anterior, tiene que ver con la importancia de poder conocer qué es lo que el mercado inmobiliario está ofertando: tipo de viviendas, en qué sectores de la ciudad, a qué precio, tamaño de la misma, etc. para poder caracterizar la lógica de producción e inversión del mismo y ver cómo estas variables influyen o se modifican con respecto a los ingresos, por ende a las posibilidades de acceder a una vivienda para los hogares que residen en Santa Fe.

Bibliografía

AGUIRRES, Nahuel; LUNA, M. Lucía. (2018). Transformaciones de la estructura residencial de la ciudad de Córdoba y valorización inmobiliaria: mercantilización excluyente. En Jornadas Platenses de Geografía y XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía (La Plata, 17, 18 y 19 de octubre de 2018). 2018.

DEL RÍO, Juan Pablo y LANGARD, Federico. (2016). Del poder de los ladrillos a la ciudad banco: Las implicancias del boom inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados. . En: Félix, Mariano; López, Emiliano; García, Matías, coords. Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo. Buenos Aires : El Colectivo.

FEDELE, Javier y MARTÍNEZ, Irene (2015): Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001

cuaderno urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 18 - N.º 18.Pp. 065-088 -ISSN1666-6186 <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/265>

GÓMEZ, Javier (2014): Transformación selectiva y expansión del área central de la ciudad de Santa Fe: tendencias actuales. Breves Contribuciones del I.E.G. - N° 25 - Año 2014 - ISSN 0326-9574 - ISSN 2250-4176 (on line)

GÓMEZ, Javier (2015): Calidad de vida y diferenciación residencial en el Gran Santa Fe a comienzos del Siglo XXI. Resúmenes de tesis. Revista Geográfica Digital. IGUNNE. Facultad de Humanidades. UNNE. Año 12. N° 24. Julio - Diciembre 2015. ISSN 1668-5180 Resistencia, Chaco En: <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/default.htm>

LANFRANCHI Gabriel, CORDARA Christian, DUARTE Juan I., GIMÉNEZ HUTTON Tobías, RODRÍGUEZ Sol, FERLICARA Francesca (2018): ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. CORDARA, Christian y DUARTE, Juan I. [Coordinadores].Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

MORALES Diego, ZIMERMAN Silvina, FAIRSTEIN Carolina, PIECZANSKI Nadia y PÍNGARO LEFEVRE Carlos (2013):IV. Vivienda adecuada y déficit habitacional Intervenciones complejas y necesarias. En “Derechos humanos en Argentina: Informe 2013”.Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

ONU Hábitat (2010): El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo N°21. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf.

PAREDES, Debora, HUERTA, Luisina y RAMOS BRUERA, Jose (2014): La clase media argentina y su realidad en relación al acceso a la vivienda. Centro de investigaciones en derecho administrativo. Revista facultad de derecho

RAUSCH, Gisele. A., MARTÍNEZ Irene, NARDELLI, Mariana L., y SZUPIANY, Estefanía (2019): Concentración/dispersión en Santa Fe, Argentina: problemáticas e interrogantes sobre los procesos urbanos contemporáneos en una ciudad media de América Latina. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 28 (1): 66-88. doi: 10.15446/rcdg.v28n1.68757

SZUPIANY, Estefania. (2016): Corredores viales, indefinición territorial y fragmentación socioespacial. Los ejes de la expansión norte de la ciudad de Santa Fe. en Del conocimiento al desarrollo: nuevos desafíos de la universidad en la gestión del desarrollo urbano contemporáneo / César Jaimes... [et al.] ; compilado por Flavio Janches... [et al.] Disponible en https://www.researchgate.net/publication/321998751_Corredores_viales_indefinicion_territorial_y_fragmentacion_socio_espacial_Los_ejes_de_la_expansion_norte_de_la_ciudad_de_Santa_Fe

Informes Consultados

“Viviendas en Santa Fe: Las oportunidades del suelo público” (2019) disponible en <http://encuentrosantafe.com.ar/las-oportunidades-del-suelo-publico/>. Fecha de consulta 28/12/2020

“Alquileres y coronavirus Encuesta ciudad de Santa Fe” disponible en <https://encuentrosantafe.com.ar/encuesta-alquileres-mayo-2020/?fbclid=IwAR046D73fJQNNGb39x7qy6Lay3gbN-nmQbNWrfm6p9GST1wViPM9yu3QMgs> .Fecha de consulta 28/12/2020

Ordenanzas

Ordenanza 7677/79 (1979): “Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones”. Disponible en http://www.concejosantafe.gov.ar/Legislacion/ordenanzas/ORDE_07677.pdf

Ordenanza 11748/11 (2011): “Reglamento de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz”. Disponible en http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/ordenanza_11748.pdf

Datos Censales

Censos Nacional de Población y Hogares publicado en la página del INDEC <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41> y Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) <http://www.estadisticasantafe.gov.ar/tema/poblacion-censos/Poblaciones>; plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina. <https://poblaciones.org/>

Cómo citar

AGUIRRES, N. Y SARNIOTTI, J. (2020). Transformaciones de la estructura residencial santafesina; variación poblacional y dinámica constructiva de la ciudad. *Revista Cardinalis*, 8(15), 508–539.

Recuperado a partir de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/issue/view/2246>