



Transformaciones de la Estructura Residencial Santafesina

#Informe

La variación
poblacional
y la dinámica
constructiva
de la ciudad



En relación con los informes previos de **#ENCUENTRO** “Viviendas en Santa Fe: Las oportunidades del suelo público”, “Espacios verdes públicos en Santa Fe” y el más reciente, “Alquileres y coronavirus Encuesta ciudad de Santa Fe”, es que surge la idea de continuar visibilizando e intentando desentramar diversas situaciones que atraviesan el funcionamiento, la producción y la proyección de la ciudad en la que vivimos y habitamos todos los días. En este marco, y en el proceso de pensar una ciudad más equitativa, funcional y sustentable, pero por sobre todo, más accesible para todos los santafesinos y santafesinas, es que desde #Encuentro nos hemos planteado la necesidad de abordar y hacer visible la relación existente entre las transformaciones de la estructura residencial santafesina y la producción de viviendas colectivas en la ciudad.

Es a partir de todo esto que nos preguntamos, ¿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 departamento?, ¿cómo se visualiza el proceso de inquilinato en estos sectores?, ¿son las familias santafesinas las que deciden vivir en viviendas tipo departamentos?, ¿el crecimiento de número de departamentos que se producen en la ciudad, va en relación al crecimiento de hogares inquilinos?, ¿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?, ¿qué relación existe entre dichos procesos?, ¿qué diferencias encontramos entre la producción de viviendas en el distrito central con respecto al resto de la ciudad?, ¿cómo se distribuye la misma por la ciudad?, ¿cuáles son las características de esas viviendas?, ¿qué problemáticas trae aparejadas?

Estos, y otros en continua revisión, son los interrogantes que guían el proceso de construcción del siguiente informe.

A continuación presentamos algunos datos y análisis que pretenden **dar respuesta a los mismos**.



1.

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 2010 contaba con 502.577 habitantes, lo cual lo 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 del **Gráfico N°1**, el crecimiento poblacional¹ de las localidades mencionadas, podemos ver como la ciudad cabecera creció en los últimos veinte años con una variación relativa² que oscila entre el 7,5 y el 8,0%. Por otro lado, si nos enfocamos en el Gran Santa Fe, podemos ver como el crecimiento poblacional disminuyó la velocidad en los últimos años y tendió a aplanarse alrededor de un promedio que ronda un crecimiento relativo del 10% con respecto al censo anterior.

1 Información obtenida de los Censos Nacionales 1991,2001 y 2010. Proyección 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/ESTADISWTICAS/Censos/Poblacion/estadisticas-Pryeccion-y-estimacion/Estimacion-a-partir-de-los-datos-definitivos-del-Censo-Nacional-Poblacion-Hogares-y-Viviendas-2010>

2 Indica la variación porcentual del crecimiento poblacional de un determinado año (2010) comparado con el censo anterior (2001).

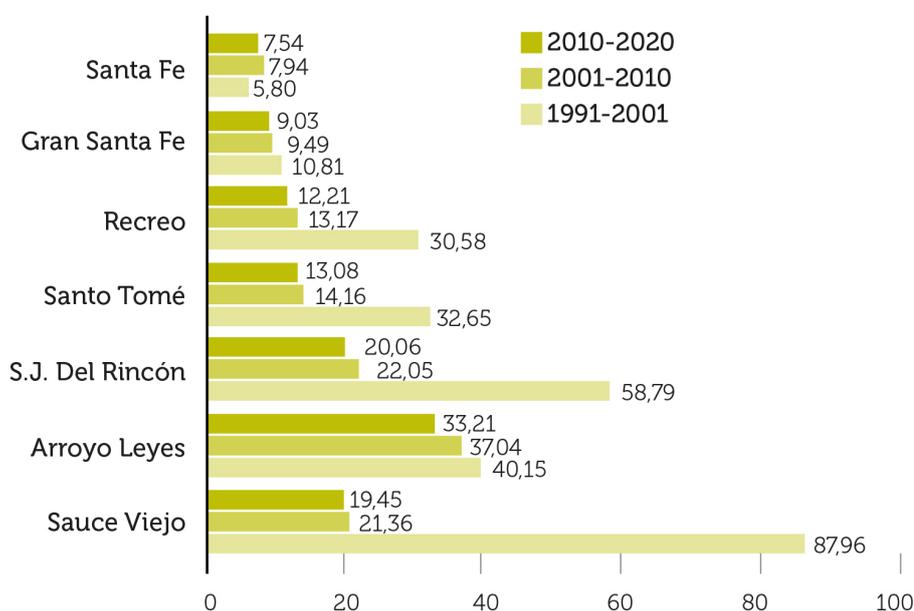


Gráfico N°1

Variación relativa en porcentajes "Gran Santa Fe" Período 1991-2020

En comparación con las localidades que rodean a la ciudad cabecera, llama la atención que aquellas de menor cantidad de habitantes duplican el crecimiento relativo 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.

Si nos enfocamos en el crecimiento absoluto³ de la ciudad de Santa Fe, esta continuó siendo la que mayor cantidad de habitantes incorporó 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, -hecho que se repite en los grandes conglomerados urbanos de la Argentina-. 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 cabecera.**

³ Hace referencia a la cantidad de nuevos habitantes que encontramos en cada localidad en relación con el último censo.

1.1

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

Una forma de dar cuenta del crecimiento y la expansión de los aglomerados urbanos tiene que ver con la utilización de suelo o la expansión de la mancha urbana sobre el territorio y los usos del mismo. En este sentido, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento (CIPPEC)⁴, sostiene que, en relación a la 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.

⁴ CIPPEC, (2018): "¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de expansión urbana de los 33 aglomerados". Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>. Las imágenes son a modo ilustrativo, no corresponden a ningún sector de la ciudad.
⁵ ídem (pág. siguiente)

1,261 has.
Exp. urbana 06-16
100%

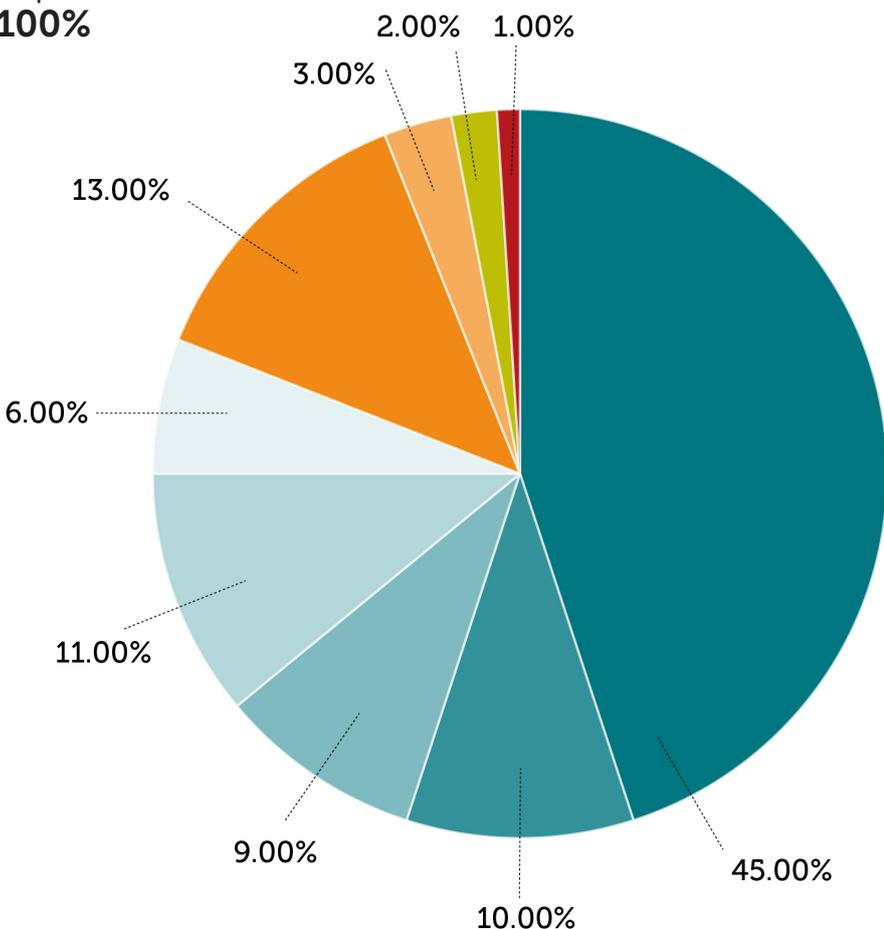
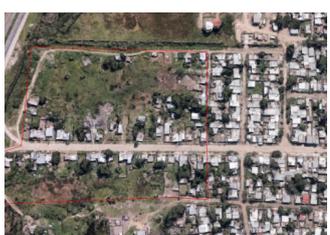


Gráfico N°2

Usos del suelo del aglomerado Gran Santa Fe. Período 2006-2016.
*Elaboración propia en base a datos de CIPPEC⁵(2018)

- Residencial Extra urbano
- Residencial Urbanizacion Cerrada
- Residencial urbano
- Residencial vivienda social
- Residencial informal
- Industria Agrupada
- Industria No Agrupada
- Equipamientos
- Comercial /administrativo

Tipos de residencias



RI: Residencia informal: predominio de urbanizaciones informales bajo la modalidad de villas o asentamientos



UC: Urbanización cerrada: urbanizaciones cerradas bajo cualquier tipología o modalidad de loteo (countries, barrios cerrados, clubes de chacras)



RU: Residencial urbano: loteos de tejido abierto con predominio del uso residencial en lotes de hasta 500m²



RVIS: Vivienda de interés social: Barrios de viviendas construidas por el Estado o por organizaciones de la sociedad civil, y pueden ser del tipo vivienda en lote individual o bien multi/familiares



RE: 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 500m²

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, rural, en la mayoría de los casos. En el artículo *"Concentración/dispersión en Santa Fe, Argentina: problemáticas e interrogantes sobre los procesos urbanos contemporáneos en una ciudad media de América Latina"*⁶, diferentes integrantes de la Universidad Nacional del Litoral, plantean que es difícil caracterizar el crecimiento urbano del conglomerado Gran Santa Fe, ya que si bien este posee similitudes con los procesos urbanos que promueven un uso del suelo de modo expansivo o difuso, 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 incidencia en la economía nacional y local por encima de otras ramas históricas de la economía.⁷ 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. Como sostienen Rausch, Martínez, Nardelli y Szupiany (2019), **en solo 7 años (2003-2010), se construyó el 31% de edificios en altura del área central.**

Mediante un relevamiento realizado desde **#Encuentro** en relación a los permisos de obra otorgados por la Dirección de Edificaciones Privadas de la Municipalidad de Santa Fe durante el **período 2011-2019**, hemos podido visualizar la continuidad del proceso de verticalización y densificación del área central de la ciudad. En este sentido, los datos que podemos observar en los **gráficos 3 y 4** nos muestran, a grandes rasgos, que

si bien la producción de viviendas colectivas, es decir, la producción y construcción de departamentos en el área central, no fue la mayoritaria en cuanto a la cantidad de permisos, si fue la más dinamizadora del sector de la construcción en cuanto a cantidad de m² permitidos, al igual que durante la década anterior.

6 Rausch, Gisela Ariana, Irene Martínez, Mariana Lis Nardelli, y Estefanía Szupiany. (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.

7 Diferentes autores como Aguirres y Luna (2018), Baer (2015) Bareimbom (2013), Cisterna et al(2012) trabajan y analizan la influencia del mercado inmobiliario y la industria de la construcción en la economía provincial y nacional.



Gráfico N°3

Porcentaje de permisos de obra según destino. Municipalidad de Santa Fe. Período 2011-2019.

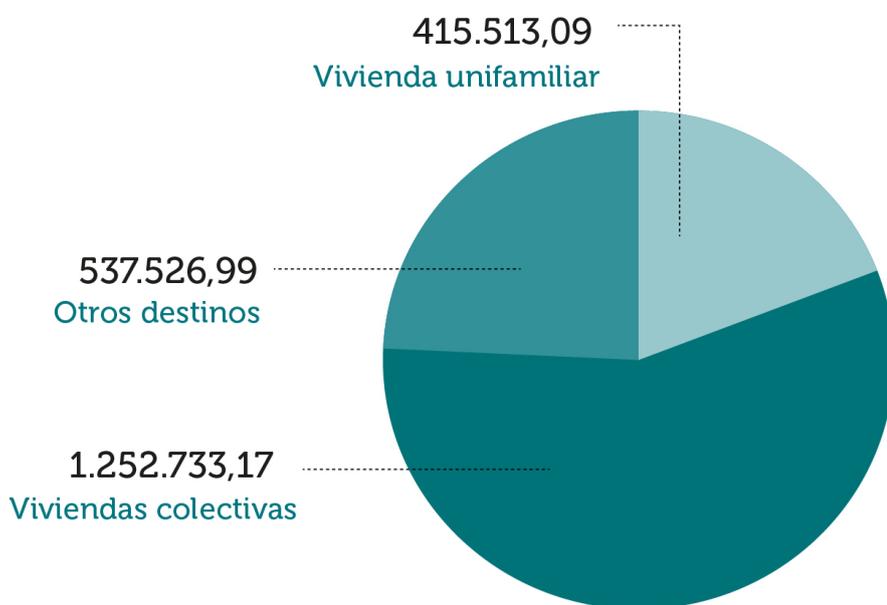


Gráfico N°4

Cantidad de m2 permitidos según destino. Municipalidad de Santa Fe. Período 2011-2019.

La ciudad, al igual que el conglomerado urbano Gran Santa Fe, se caracteriza por un **crecimiento urbano "híbrido"**. Esta forma de crecimiento se manifiesta, en palabras de una arquitecta-urbanista referente de nuestra ciudad como lo es **Mirta Soijet (2018)**, en una constante e importante presión sobre el territorio inmediato que rodea a la ciudad capital, acompañada de la expansión territorial de 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.**

Un artículo de interés para el presente informe, es el realizado por el geógrafo urbanista, **Javier Gómez (2014)**, quien sostiene que es posible plantear que 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, pp.670).

En línea con lo planteado en el párrafo anterior, la arquitecta Gisela Rausch y su grupo de trabajo sostienen (2019) 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...”*⁸

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 un techo a través del mercado formal de producción de viviendas, 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 un techo o 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 94 ha adquirido jerarquía constitucional, ampliando de esta forma el concepto a una vivienda digna que esta receptado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

⁸ Rausch, Gisela Ariana, Irene Martínez, Mariana Lis Nardelli, y Estefanía Szupiany. 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,pp.85

Para la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)** “*La vivienda adecuada*”⁹, conforme a observación 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al artículo 11, implica pensar en la seguridad de su tenencia; en la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; en la asequibilidad; en la habitabilidad; en la accesibilidad; en la ubicación y en la adecuación cultural. ONU Hábitat 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, 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, autores rosarinos¹⁰ que trabajan la temática desde una mirada política y social, sostienen en consonancia con lo planteado por **Yujnovsky (1984)**, que la idea de vivienda como objeto, se reemplaza progresivamente por la de “servicio habitacional”. Según esta perspectiva, la vivienda debe satisfacer las necesidades humanas primordiales como ser albergue, refugio, protección ambiental, seguridad, privacidad, identidad.

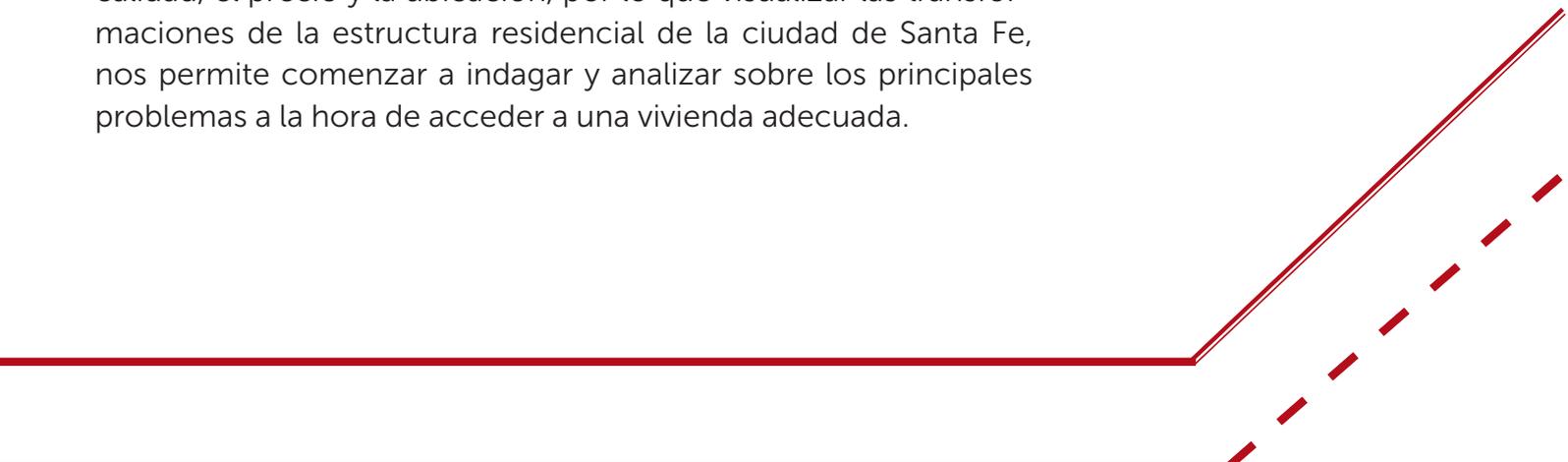
En las ciudades argentinas y latinoamericanas, este servicio está sujeto a las condiciones del desarrollo capitalista, a partir del acelerado proceso de crecimiento demográfico, de la concentración de la población en grandes ciudades y del suelo urbano como fruto de una delimitación legal y discrecional.

En este sentido, las autoras sostienen que la vivienda como servicio habitacional también es una construcción social, 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).

⁹ “El derecho a una vivienda adecuada”. Folleto informativo N°21. ONU Habitat. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

¹⁰ Barenboim, Cintia y Elinbaum Pablo (2017): “Plan PRO.CRE.AR como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del área metropolitana Rosario, Argentina”. Lincoln Institute of Land Policy. file:///D:/J.C.S./Desktop/barenboim_wp17cb1sp-rev.pdf

En Argentina, como se dijo anteriormente, el derecho a la vivienda está consagrado en el Art. 14 Bis de nuestra Constitución Nacional y en Tratados Internacionales; sin embargo, el mismo es percibido y analizado en nuestra Carta Magna, solo como el derecho a la propiedad de la misma, dejando de lado concepciones más amplias. No obstante, **nos interesa plantear el tema de la accesibilidad no únicamente como el acceso a la tierra y a 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 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 estructura residencial de la ciudad de Santa Fe, nos permite comenzar a indagar y analizar sobre los principales problemas a la hora de acceder a una vivienda adecuada.



2.

Estructura urbana residencial en Santa Fe. Características de las viviendas, régimen de tenencia e inquilinato¹¹

Nos preguntamos, **¿en qué tipo de vivienda residen mayoritariamente los santafesinos y las santafesinas?; ¿qué cantidad de habitaciones tienen las mismas?; ¿son mayoritariamente propietarios y propietarias de la vivienda en la que viven, o alquilan las mismas?** Para poder responder algunos de estos interrogantes, recurrimos al Censo Nacional de Población y Hogares del año 2001 y 2010. Notamos que se mantiene con una levísima baja la tendencia de los hogares santafesinos a elegir la vivienda tipo casa o unifamiliar, tipología que era adoptada por el 82 % de los hogares en el Censo del 2001 y por el 80 % en el del 2010. La diferencia entre estos porcentajes es absorbida por la vivienda tipo departamento, ya que la cantidad de hogares que han optado por residir en los mismos pasa del 15,2% en el 2001, al 18,5% en el año 2010. Es decir, los hogares santafesinos siguen eligiendo mayoritariamente la vivienda tipo casa para residir, pero en estos últimos años el departamento como vivienda viene cobrando una fuerte importancia en la estructura residencial santafesina.

En cuanto al tamaño de la vivienda que habitamos en la ciudad en relación a la cantidad de ambientes destinados al pernocte, tanto en el caso de viviendas individuales como en el caso de los departamentos, se observa 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 podemos sostener 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 casas.**

¹¹ 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/>

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

Tabla N°1

Cantidad de habitaciones promedio según tipo de vivienda.
 Periodo 2001-2010.
 Departamento La Capital.

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

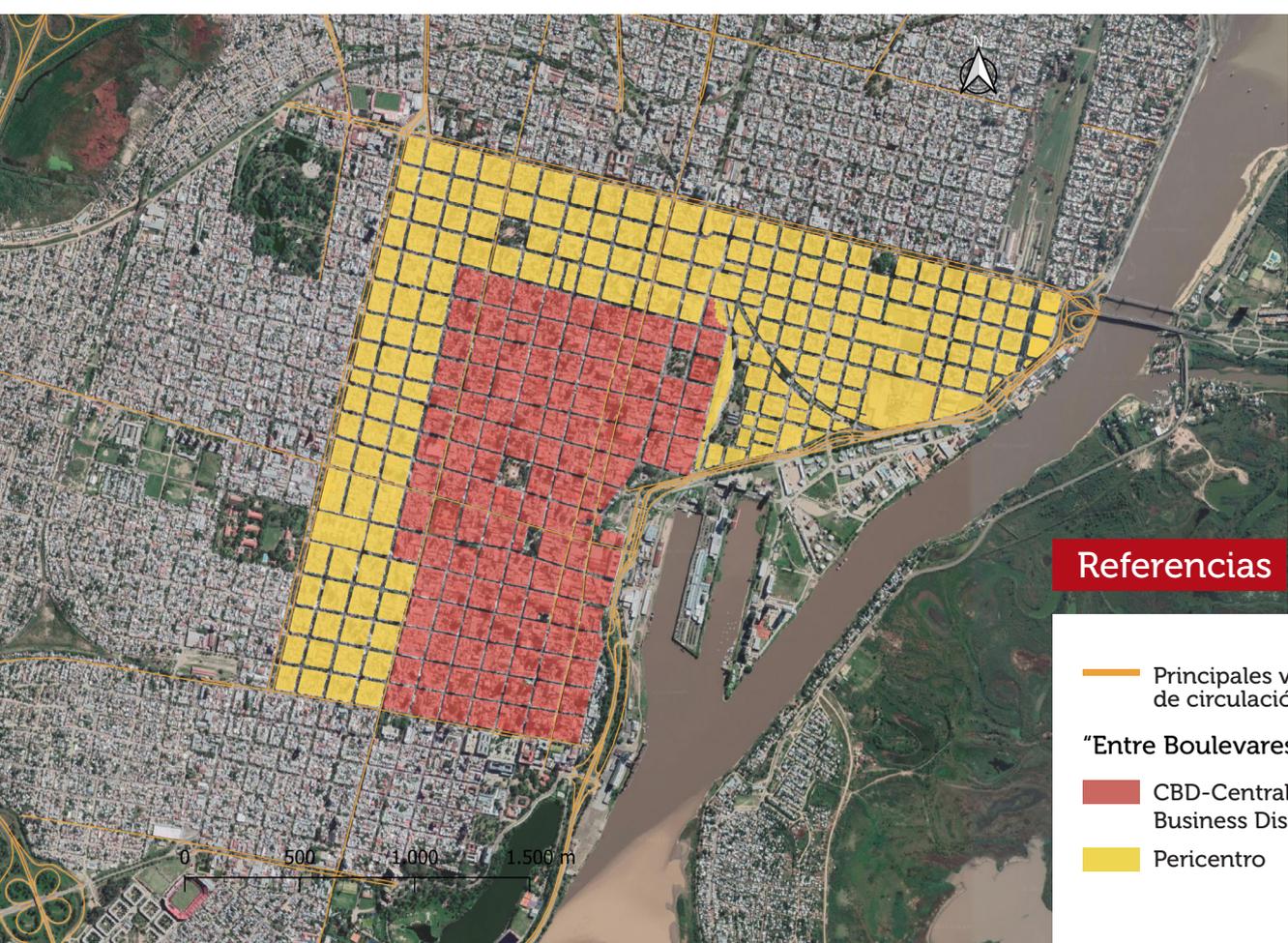
En relación al régimen de tenencia¹², a partir de datos que analizan la situación a nivel general, se percibió que para el año 2001 el 76,04% de los hogares santafesinos eran propietarios de sus viviendas y que el 11,84 % residía en viviendas alquiladas. Para el censo del año 2010, el porcentaje de hogares 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, 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”, realizado por #Encuentro¹³, se da cuenta de que los hogares inquilinos de la ciudad superan ampliamente el 22% y, en una encuesta¹⁴ realizada recientemente, puede verse la dificultad actual de las familias para cumplir con el pago de los alquileres y, por ende, la preocupación que esto les genera.**

¹² 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.

¹³ <http://encuentrosantafe.com.ar/las-oportunidades-del-suelo-publico/>

¹⁴ <http://encuentrosantafe.com.ar/encuesta-alquileres-mayo-2020/?fbclid=IwAR046D73fJQNNGb39x7qy6Lay3gbN-nmQbNwRfM6p9GST1wViPM9yu3QMgs>

Realizado por Nahuel Aguirres. Software QGIS



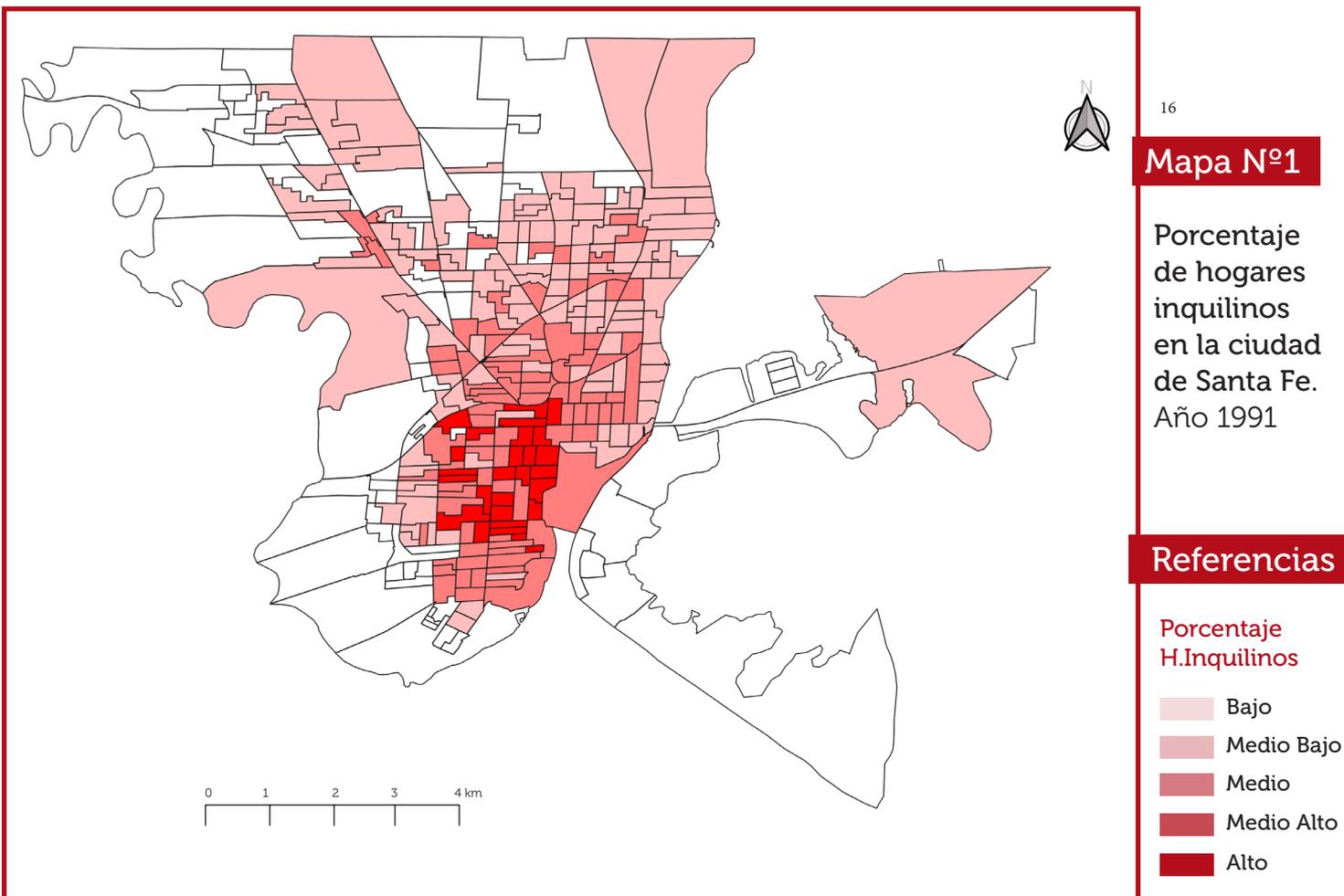
Referencias

- Principales vías de circulación
- “Entre Boulevares”**
- CBD-Central Business Distric
- Pericentro

En los siguientes mapas (N° 1, 2 y 3) podemos visualizar el porcentaje de hogares inquilinos por radio censal para los años 1991, 2001 y 2010. En el mismo, 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 CBD¹⁵, si no que se expandió para gran parte del área central. El CBD en el año 1991 mostraba una mixtura heterogénea en sus radios censales, con porcentajes medio y medio 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 se comenzó a ver en un sector del microcentro, algunos porcentajes altos de hogares que residían 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 encuadraron dentro de la categoría alta de porcentaje de hogares inquilinos, al mismo tiempo, también podemos observar cómo este aumento del porcentaje de hogares que alquilan sus viviendas se expandió hacia el área del macrocentro, así como más allá de los bulevares, con porcentajes que en el año 2001 solamente encontrábamos en el área del microcentro.

¹⁵ El CBD (Central Business District) (Estebáñez, 1988) en Gomez (2014) concentra las actividades de bienes y servicios financieros, administrativos y comerciales que se benefician de la centralidad y la dinámica existente sobre estos espacios. 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)

¹⁶ Realizado por Aguirres Nahuel en base a datos del Censo Nacional 1991. Información extraída de la Plataforma Abierta de Datos Especiales de la República Argentina.- <https://poblaciones.org/>



Mapa N°2

Porcentaje de hogares inquilinos en la ciudad de Santa Fe. Año 2001

Referencias

Porcentaje H.Inquilinos

- Bajo
- Medio Bajo
- Medio
- Medio Alto
- Alto

0 1 2 3 4 km

Mapa N°3

Porcentaje de hogares inquilinos en la ciudad de Santa Fe. Año 2010

Referencias

Porcentaje H.Inquilinos

- Bajo
- Medio Bajo
- Medio
- Medio Alto
- Alto

0 1 2 3 4 km

Estos datos nos permiten visualizar que el proceso de inquilinación de los hogares santafesinos es una dinámica que se profundiza 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.

Por último en el **gráfico N°5** podemos ver 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.

17 Realizado por Aguirres Nahuel en base a datos del Censo Nacional 2001. Información extraída de la Plataforma Abierta de Datos Especiales de la República Argentina.- <https://poblaciones.org/>

18 Realizado por Aguirres Nahuel en base a datos del Censo Nacional 2010. Información extraída de la Plataforma Abierta de Datos Especiales de la República Argentina.- <https://poblaciones.org/>

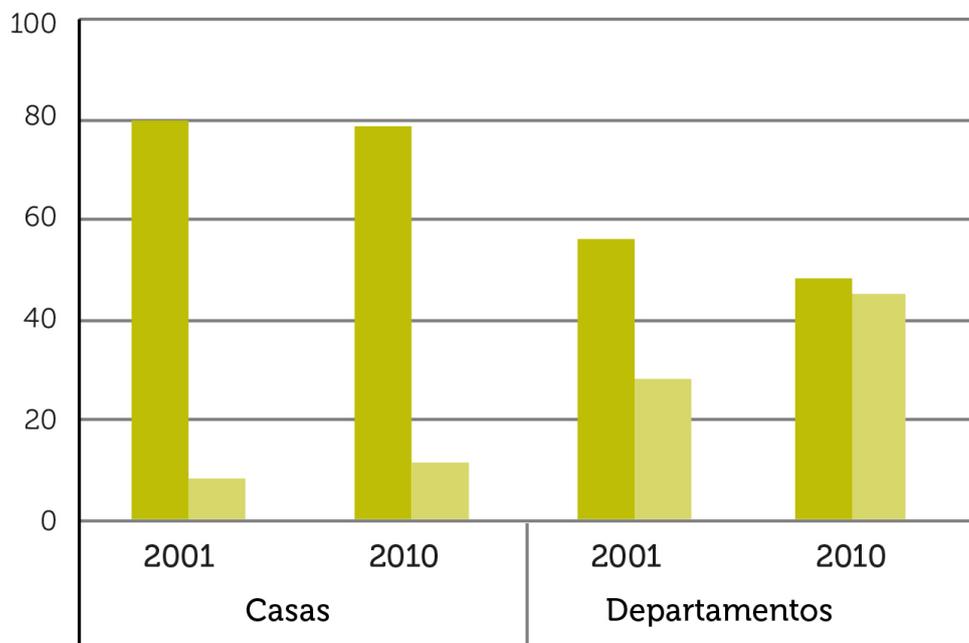


Gráfico N°5

Régimen de tenencia de hogares según tipo de viviendas

Período 2001-2010

En porcentajes

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

■ Propietarios

■ Inquilinos

La profundización y expansión de este proceso de achicamiento de viviendas y el proceso de inquilinación puede analizarse, por una parte, a partir de 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. Es decir, ambas variables influyen sobre la posibilidad de acceso a la vivienda a través de la compra de la misma 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, es que 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?; ¿cómo se visualiza el proceso de inquilinato en estos sectores?; ¿son los hogares santafesinos los que deciden vivir en viviendas tipo departamentos o son estas el tipo de vivienda al que consiguen acceder?; ¿cuanto mayor es la cantidad de departamentos que se producen en la ciudad, mayor será el crecimiento de los hogares inquilinos?; ¿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?**

2.1

Dinámica constructiva, permisos y construcción de viviendas en la ciudad

Para comenzar a responder a algunas de las preguntas generadas por el proceso de análisis de la estructura urbana residencial de la ciudad, es muy importante poder conocer el marco regulatorio que ordena los procesos de construcción y 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.

En cuanto al marco regulatorio, no puede pasarse por alto que a partir del año 2003 la ciudad de Santa Fe sufrió un aumento exponencial de la verticalización; en solo 7 años (desde el 2003 al 2010), se construyó el 31% de edificios en altura del área central.¹⁹ En ese sentido, **el Reglamento de Ordenamiento Urbano de la ciudad de Santa Fe (ROU), (Ord. 11748/11), 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 Subdivisión (Ord.7677/79)²⁰ 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).**

¹⁹ Rausch, Gisela Ariana, Irene Martínez, Mariana Lis Nardelli, y Estefanía Szupiany. 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.
²⁰ Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones. Disponible en http://www.concejosantafe.gov.ar/Legislacion/ordenanzas/ORDE_07677.pdf

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, FIS** -)²¹, 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 dicha ordenanza, podemos reconocer los siguientes **distritos de zonificación:**²² **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 informe, 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. 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.

Por otro lado, en relación a 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 visualizarse en la **tabla N°2, la que nos permite conocer y 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 que en ellas residan 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 inmobiliario no incluimos al sector de la construcción destinado a la ejecución de proyectos de obra pública.

²¹ 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

²² 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

	Permisos	% de Permisos	m2 Permisados	% m2 Permisados	m2 Documentados	% m2 Documentados ²⁵
Vivienda unifamiliar	8.761	61,55	415.513,08	18,84	335.805,95	80,82
Viviendas Colectivas	1.505	10,57	1.252.733,17	56,79	30.916,41	2,47
Otros Destinos	3.967	27,87	537.526,99	24,37	239.417,84	44,54
Total	14.233	100,00	2.205.773,25	100,00	606.140,21	27,48

La tabla N°2 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 los mismos. Con 3.967 permisos contó 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. Desde esta perspectiva, es la vivienda unifamiliar la que registró en este periodo la mayor actividad en relación al otorgamiento de permisos. Esto puede analizarse, 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 "PRO.CRE.AR", que entre el 2011 y el 2016, se materializaron en 1.181 viviendas de las cuales, un 32%, correspondió a viviendas colectivas y un 68% a viviendas individuales. De las 800 viviendas unifamiliares, un 74% estaba dentro de loteos privados y un 26 % en suelo público²³. En este punto es importante destacar, en concordancia con lo planteado en el informe del Centro de Estudio Legales y Sociales -CELS²⁴, la importancia de dicho programa como una política de reactivación económica del sector de la construcción y de todos los sectores que, por encadenamientos, se vieron beneficiados. A la vez, es importante reconocer las limitantes del programa como política de acceso a la vivienda. **En la ciudad de Santa Fe, solo el 9,13% del total de los permisos de viviendas unifamiliares corresponden al PRO.CRE.AR**, creemos que podría deberse en parte, a la no consideración del sector social que trabaja en la informalidad y, por otro lado, a la falta de herramientas que permitan hacer frente al aumento indiscriminado de los precios de lotes urbanos.

Tabla N°2

Permisos de obras privadas por destino.

Periodo 2011-2019.

Municipalidad de Santa Fe.

²³ <http://encuentrosantafe.com.ar/las-oportunidades-del-suelo-publico/>

²⁴ Informe Centro de Estudio Legales y Sociales -CELS- (2016): "IV. Vivienda adecuada y déficit habitacional Intervenciones complejas y necesarias". Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/IA2013-4-vivienda-adecuada-y-deficit-habitacional.pdf>

²⁵ Este porcentaje se calcula en relación a los m2 permisados.

Si intentamos visualizar la dinámica de la construcción, en especial de las viviendas unifamiliares o colectivas que se construyeron en este periodo y cómo ésta modificó o influyó en la estructura urbana residencial de la ciudad santafesina, más que a la cantidad de permisos otorgados, **debemos prestarle atención a la cantidad de metros cuadrados (M2) que fueron permitidos en este periodo. Grafico N°6.**

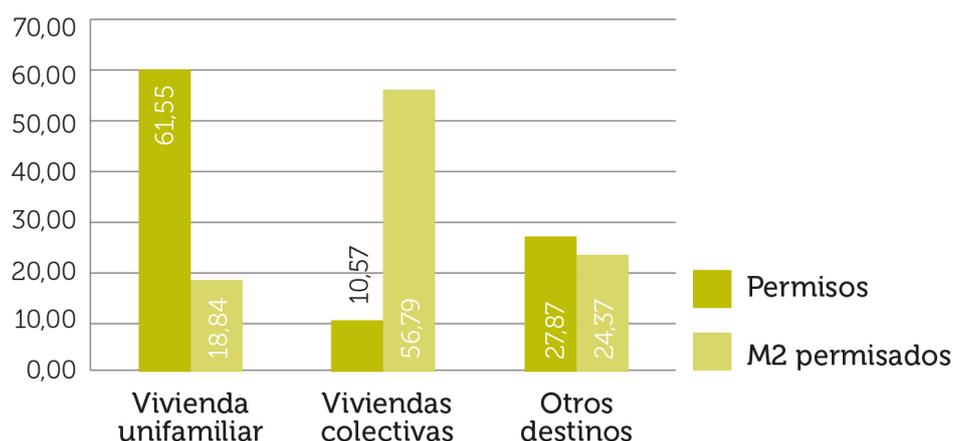


Gráfico N°6

Porcentaje de permisos y m2 permitidos
Período 2011-2019

En este sentido y a la inversa del análisis anterior, 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 Destino", con 537.526,99 m2 y un porcentaje del total que ronda los 24,37 %. Por último, encontramos a 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 muestran que **el principal dinamizador del sector de la construcción es la producción de viviendas colectivas**, es decir, la construcción de departamentos.

Más allá de la amplia diferencia entre los permisos otorgados para viviendas colectivas y aquellos dirigidos a viviendas unifamiliares, el principal objetivo del presente informe es poder identificar al sector de la construcción que mayores modificaciones genera, efectivamente, en la estructura urbana residencial de la ciudad. En este sentido por más que el sector destinado a la construcción de viviendas colectivas muestre un porcentaje muy bajo en relación a los 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. Debido a esto, sostenemos que es el sector de la producción de viviendas colectivas junto con los desarrolladores urbanos²⁶, quienes producen las grandes transformaciones de la estructura urbana de las ciudades a través del desarrollo de emprendimientos inmobiliarios cada vez más grandes, en un marco regulatorio que da soporte a dichas inversiones.

²⁶ "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). "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 (Junio de 2015) - Pp. 065-088 -ISSN1666-6186 <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/cm/article/view/265>

2.2

Distribución intraurbana de los permisos de vivienda colectiva

Como se mencionó con anterioridad, en el periodo analizado, 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 viviendas colectivas 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 del territorio de la ciudad en sus **8 Distritos en el marco de la Ord. 11513.**²⁷

²⁷ 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 los mismos 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.

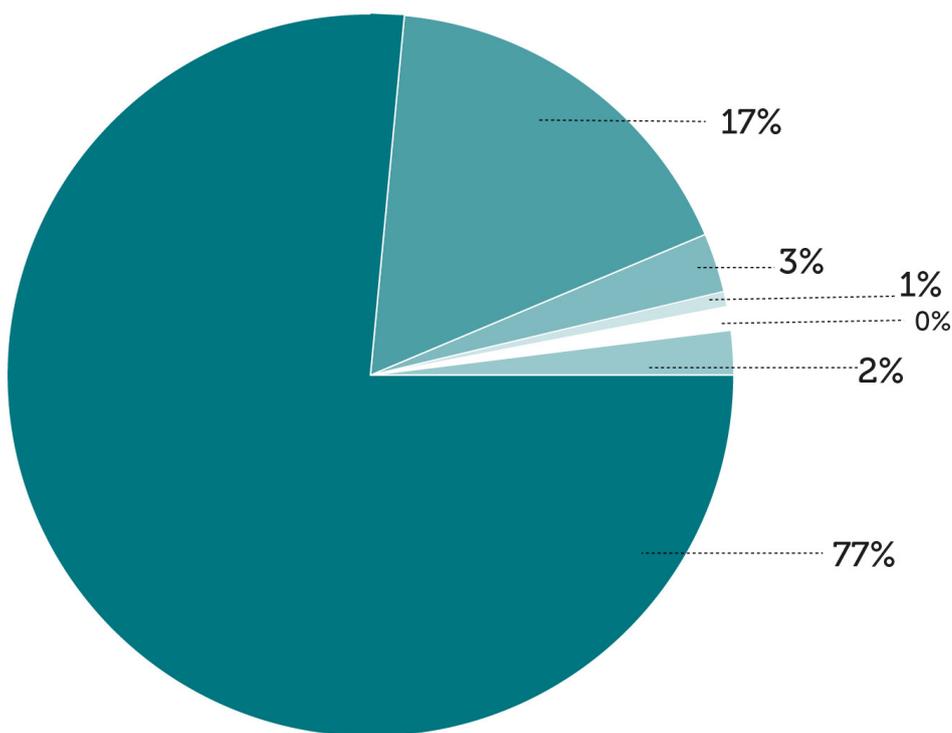


Gráfico N°7

Porcentaje de permisos y m2 permisados
Período 2011-2019

- Centro
- Este
- Oeste
- La Costa
- Noreste
- Noroeste
- Norte
- Suroeste

En el **gráfico N°7** se visualiza cómo la distribución de la construcción de viviendas colectivas no se dio por igual en toda la ciudad. La mayor cantidad de m2 permisados se concentra 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 permisados 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.

Esto puede analizarse a partir de lo planteado por el geógrafo urbanista **Javier Gómez**²⁸, quien sostiene que es el Distrito Central de la ciudad el que concentra las actividades de bienes y servicios financieros, administrativos y comerciales que se benefician de la centralidad y de la dinámica existente sobre estos espacios. 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 reperforar 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 Urbano²⁹, y casi el 90% de ellos se ubica por fuera de lo que se conoce como el CBD o centro histórico. (Ver página 11)

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 (**Mapa N°4**)³⁰ 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%. Estos dos distritos, concentraban, en el año 2010, el 35,40% de la población de la ciudad. En este sentido, cabe recordar lo mencionado con anterioridad, de que ambos distritos concentran casi la totalidad de los metros cuadrados permitidos para viviendas colectivas (93,68%) en el periodo estudiado.

28 Gómez, J. (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. Disponible en <http://ojs.filo.unt.edu.ar/index.php/bcieg/article/view/111>

29 El sector conocido como entre bulevares abarca toda el área de la ciudad que se encuentre entre el Bv. Gálvez-Pellegrini (Este-Oeste) y Av. Freyre (Norte-sur) y Av. J.J. Paso (Este- Oeste)

30 Realizado por Aguirres Nahuel en base a datos extraídos de Santa Fe como vamos 2014

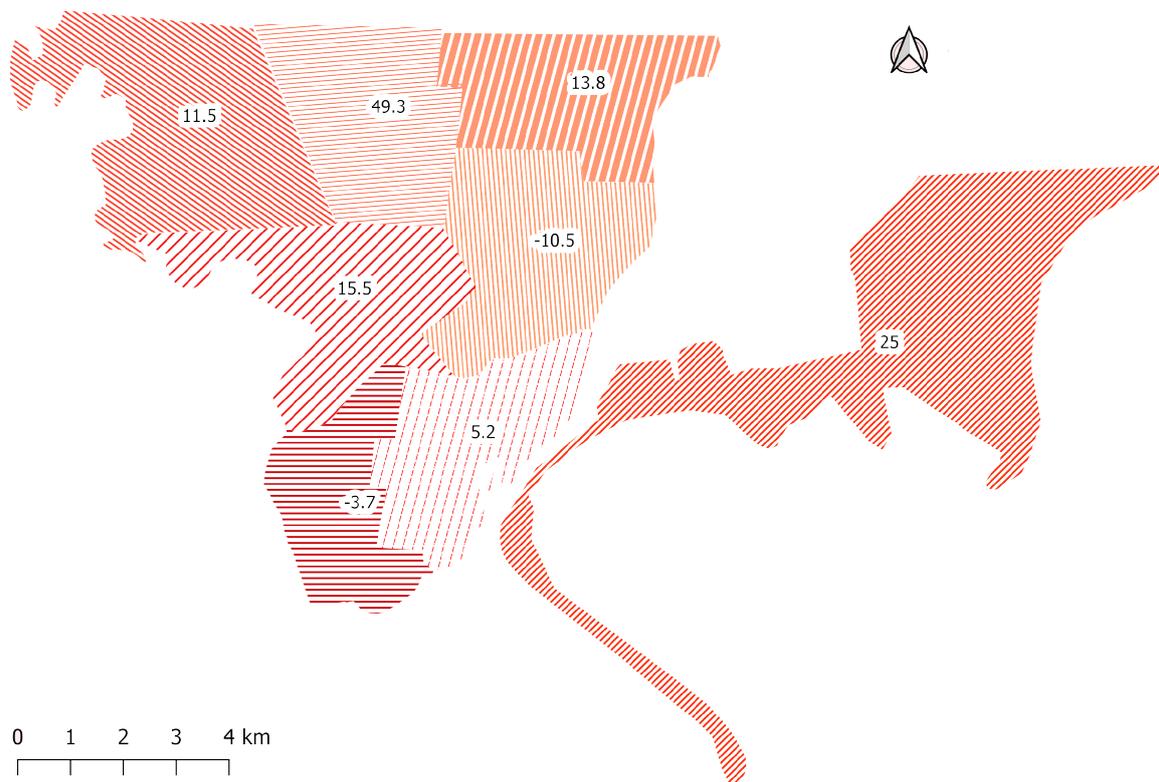
Mapa N°4

Variación poblacional relativa por distrito de descentralización
Período 2001-2010

Referencias

Distritos de descentralización

- Distrito Centro
- Distrito Este
- Distrito La Costa
- Distrito Noreste
- Distrito Noroeste
- Distrito Norte
- Distrito Oeste
- Distrito Suroeste



En esta línea, surgen múltiples interrogantes; **¿Cómo es posible que en los distritos en donde más se construyen nuevas viviendas, sean los mismos que menos crecen o tienden a decrecer poblacionalmente?; ¿Para quiénes van destinadas estas construcciones?; ¿Es al sector estudiantil de la ciudad a quienes van dirigidas dichas viviendas?; ¿No sería racional que la producción de viviendas se concentre en los distritos que muestran mayor crecimiento poblacional?; ¿Cómo hace el 65 % de la población santafesina que no vive en el Distrito Centro y Este para acceder a una vivienda, si de cada 100 viviendas casi 60 se construyen en estos distritos?**

Esta nueva dinámica territorial de la producción de viviendas colectivas puede visualizarse a través del análisis del **gráfico N°8**, el cual nos permite conocer con mayor profundidad, a través de las nomenclaturas implementadas por el ROU, a los distritos Residencial³¹ y Comercial o de Centralidad³², por ser éstos los sectores de la ciudad que más se dinamizan en el periodo estudiado. 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. Situación similar a la que ocurre con las viviendas colectivas y unifamiliares, hecho analizado previamente.

31 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

32 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.

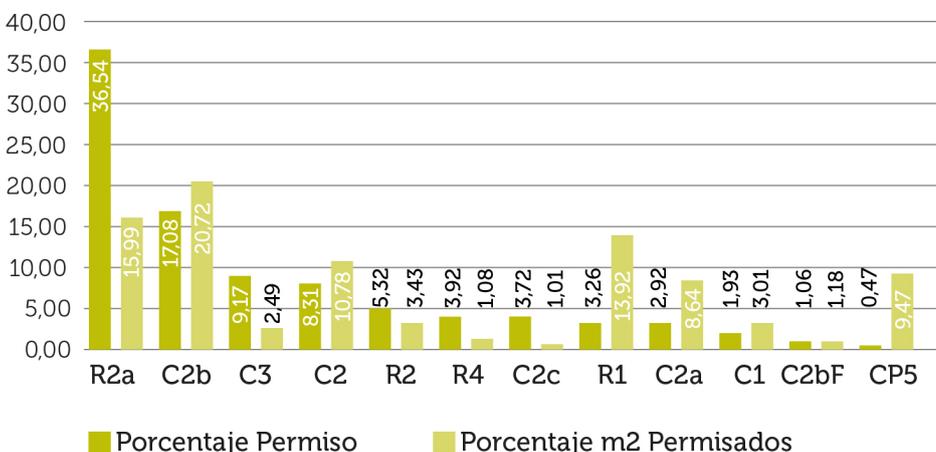
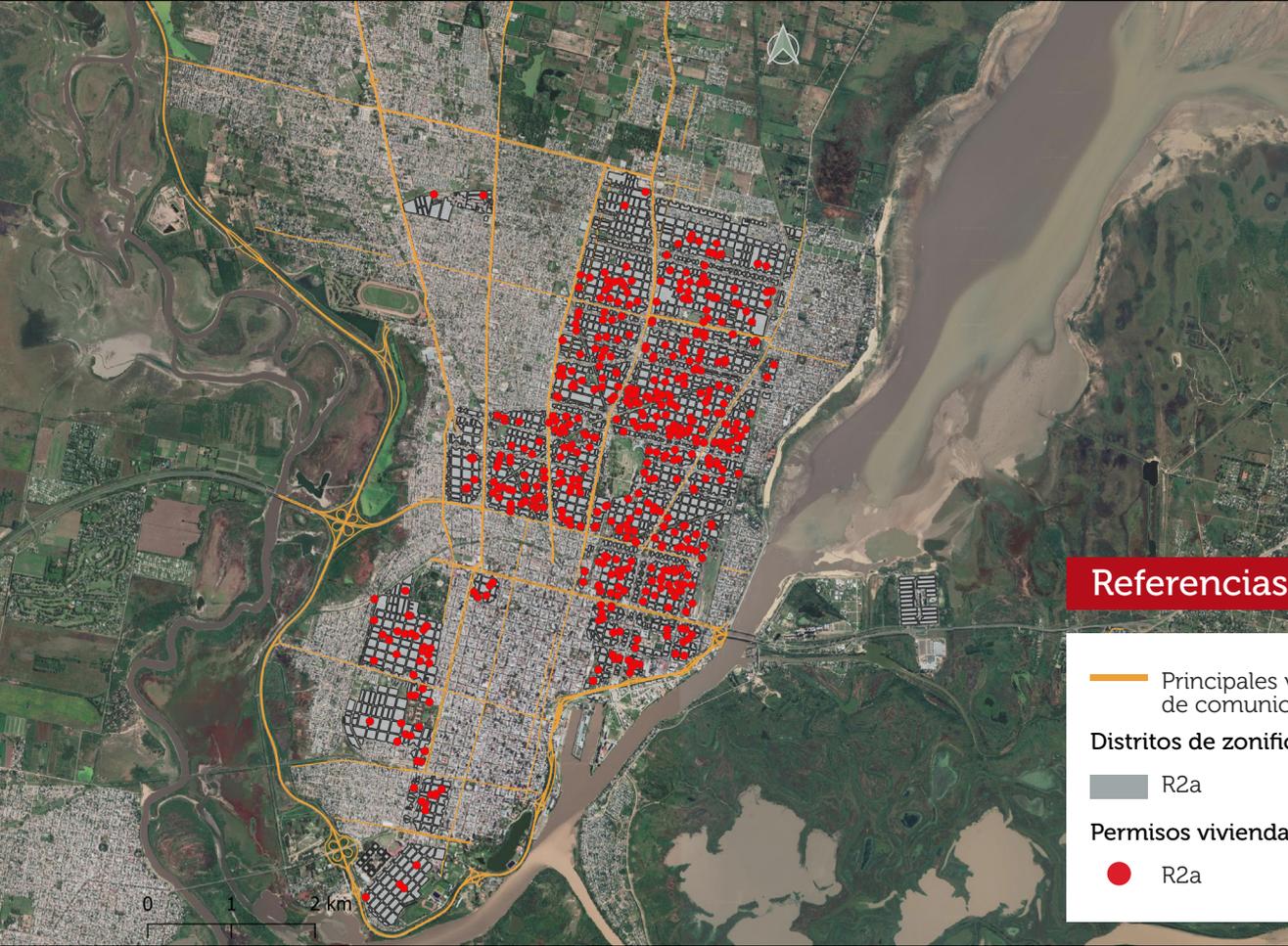


Gráfico N°8

Porcentaje de permisos de viviendas colectivas y m2 permitidos según distrito de zona del ROU

Al hacer foco sobre la cantidad de permisos de viviendas colectivas podemos ver como **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 "entre bulevares"; solamente el 6% del total de parcelas de este distrito se ubica 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)**, concentró el 10,22% del total de permisos con un 1,92% para el distrito C1 y el 8,31 % para el C2.



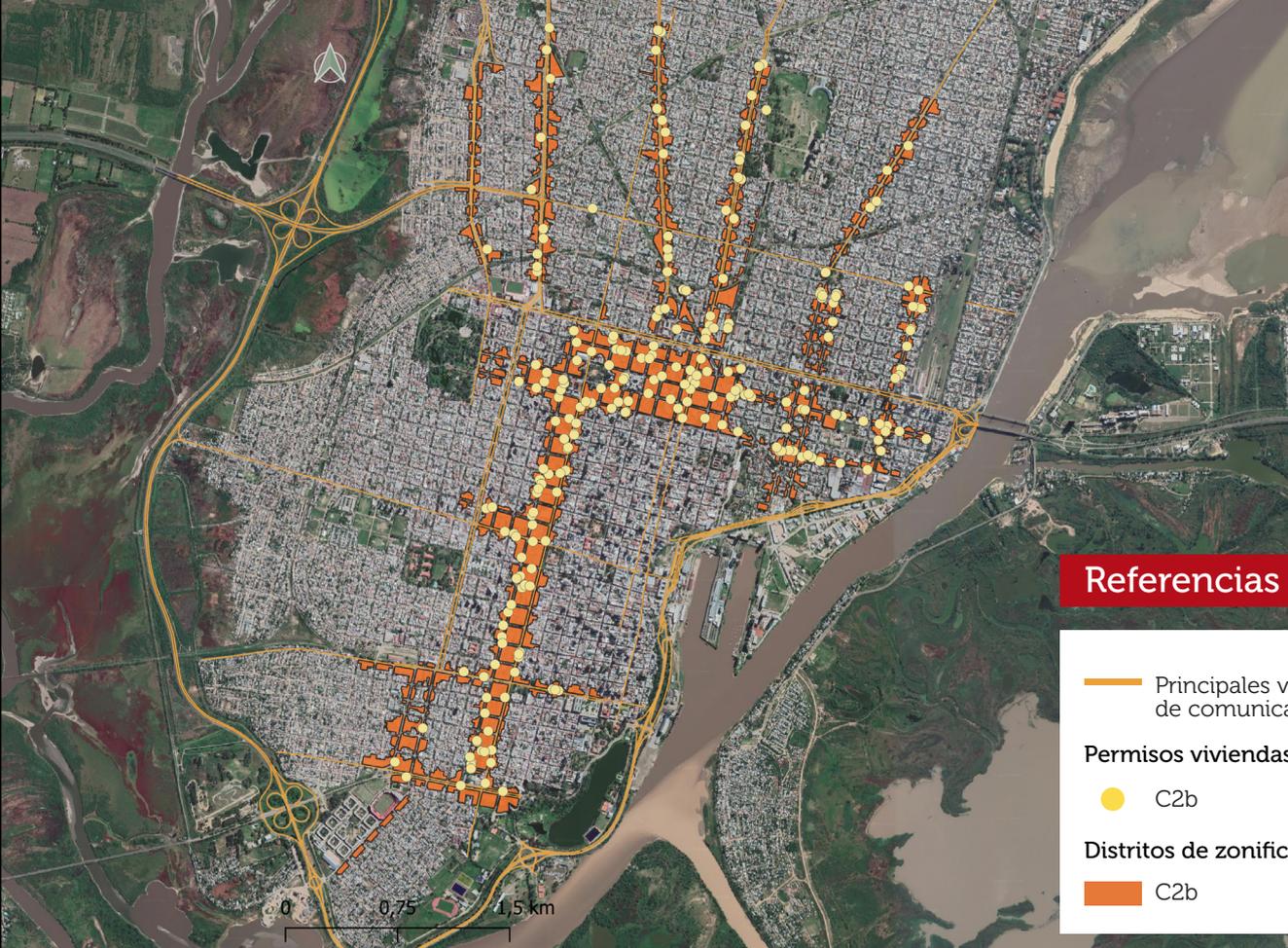
Referencias

- Principales vías de comunicación
- Distritos de zonificación**
- R2a
- Permisos viviendas colectivas**
- R2a

Referencias

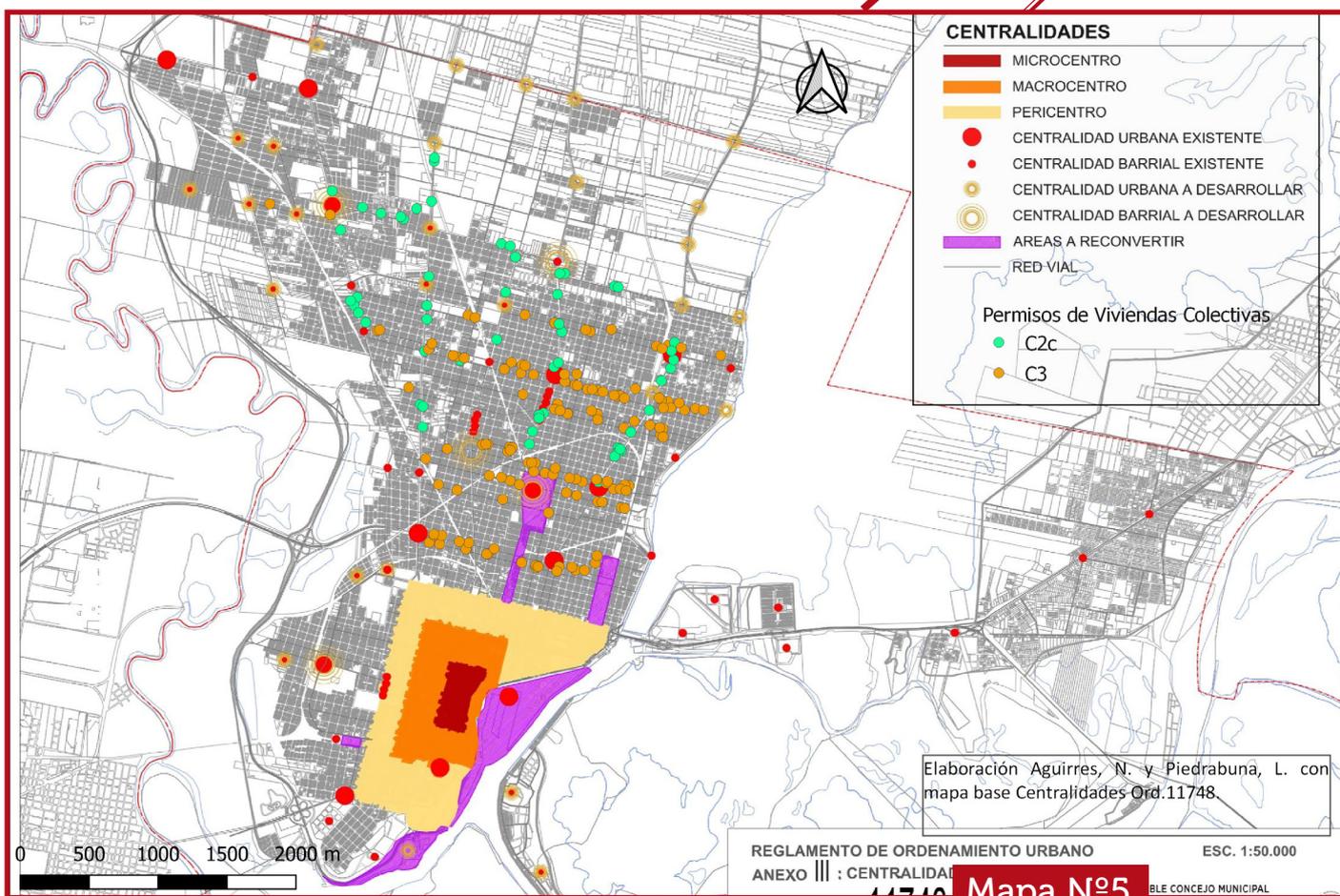
- Principales vías de comunicación
- Permisos viviendas colectivas:**
- C1
- C2
- Distritos de zonificación:**
- C1
- C2





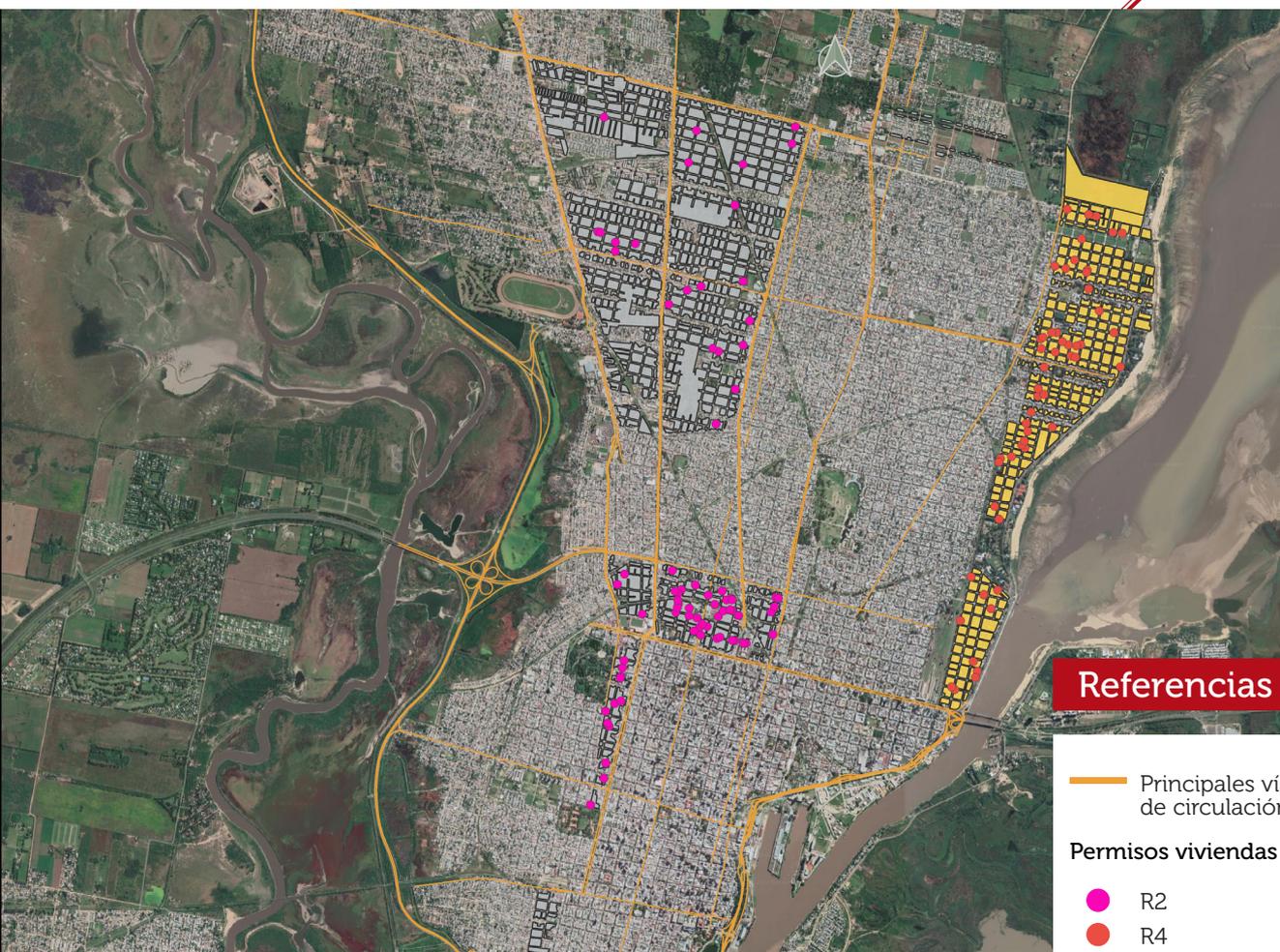
Los datos del **Distrito C2b (Centralidad en corredores viales principales tipo I)**, nos muestran que el mismo concentró el 17,08% de los permisos obtenidos, lo cual lo coloca como el segundo distrito con mayor cantidad de permisos. Al mismo tiempo, concentró la mayor cantidad de m² permisados, ya que el 20,72% del total de los m² se concentraron allí. En este sentido y continuando con lo planteado por Gómez (2014), podemos sostener que la dinámica de la producción de viviendas colectivas no se concentra en el CBD, sino que comienza a expandirse hacia sectores periféricos al mismo y hacia nuevos corredores urbanos o centralidades.

Si se observa el **mapa N°5**, las zonas donde el ROU plantea la intencionalidad de desarrollar nuevas centralidades urbanas y barriales y ampliar la influencia de las ya existentes, coinciden con los distritos C2c "Centralidad en corredores viales tipo II" (principalmente) y C3 "Centralidad en barrios" (en segundo lugar). Sin embargo, como pudimos ver en el gráfico N° 8 (Pag. 19) de porcentajes de permisos y m2 permitidos, los distritos C2c y C3 presentan escasa dinámica constructiva. Creemos que esta disfuncionalidad entre lo proyectado en el ROU y lo que ocurre en la realidad urbana de la ciudad puede generarse principalmente por dos motivos, el primero tiene que ver con la no proximidad de los sectores C2c a las principales áreas dinamizadas por el sector inmobiliario. Y el segundo, con respecto a los corredores C3, más que la proximidad, creemos que la no dinamización constructiva está relacionada con el bajo indicador de Factor de Ocupación Total (FOT) de las parcelas, lo que no promueve o genera la intención de desarrollo constructivo en este sector.



Centralidades R.O.U y permisos de edificación según distrito.

La situación antes planteada contrasta con lo que ocurre 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, 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, sean las áreas de la ciudad que se caracterizaron históricamente por ser lugares de residencia de la clase media-alta de los hogares santafesinos (Candioti Norte, Sur, 7 Jefes, entre otros) 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.

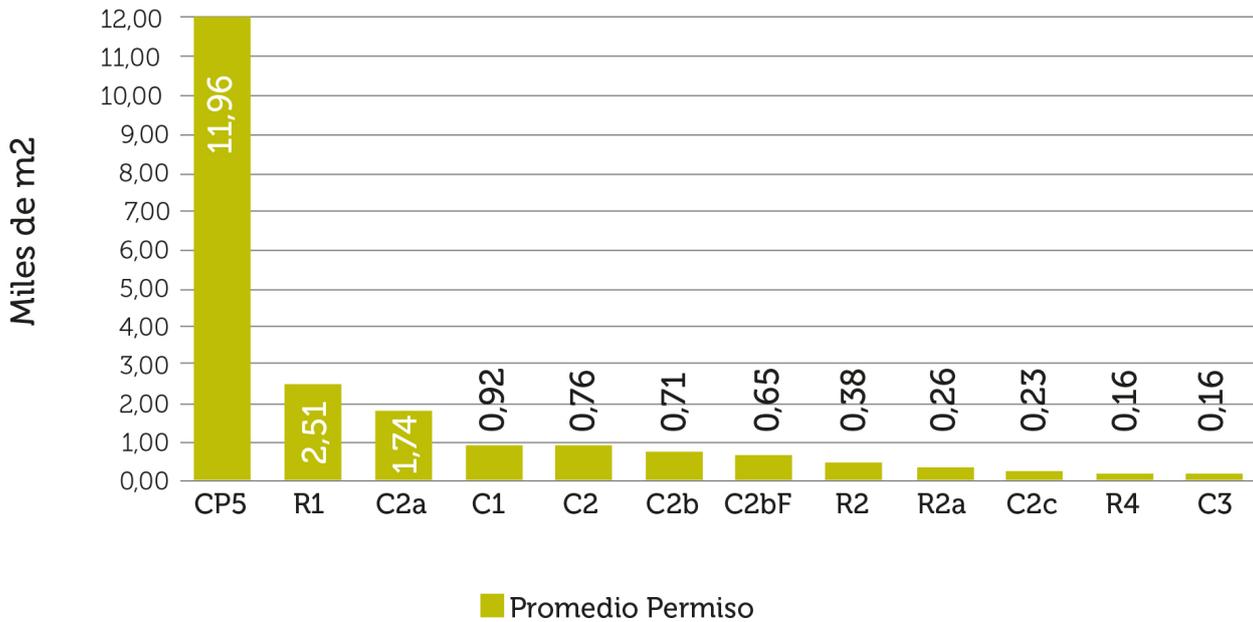


El Distrito R1 (Residencial de alta densidad) y el Distrito CP5 (Residencial. Equipamiento comercial y hotelero-Ciudad Puerto) acumulados, concentran el 3,71% del total de permisos para el periodo estudiado, lo cual muestra que no tuvieron una importancia relativa con respecto a la cantidad de permisos. Pero al analizar la cantidad de m2 permisados, podemos visualizar que los mismos concentran el 23,39% del total de m2 permisados.



Los mencionados en el párrafo anterior, son dos distritos que se encuentran por fuera del CBD y que concentran en conjunto casi un cuarto de las viviendas colectivas construidas en el periodo estudiado. En este sentido, 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 y desarrollo de viviendas colectivas de alta gama. Según una noticia³³ del diario “El Litoral”, el Distrito Ciudad Puerto es considerado hoy el “Puerto Madero santafesino”, por algunos urbanistas y desarrolladores urbanos.

³³ https://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



En el **Gráfico N°9** 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.

Gráfico N°9

Promedio del permiso de obra en m2 según distritos del ROU

La cantidad de permisos otorgados al **Distrito CP5** (cuyo parcelario difiere del resto de la ciudad, siendo una gran parcela con concesiones), no alcanza al 1% del total de los mismos pero, al ver el porcentaje de m2 permitados, concentra el 9,47% del total. Esto se debe principalmente a la cantidad de m2 por permiso, lo que nos permite dar cuenta del tamaño promedio de la obra a construir e inducir el tipo de Desarrollador que la llevará a cabo. En este sentido, mientras más grandes son los permisos, 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 que muestran los tamaños de permisos más grandes y la proximidad o cercanía de los mismos a sectores de la ciudad que fueron refuncionalizados o modernizados en los últimos años a través de políticas públicas llevadas a cabo por el Estado municipal o provincial (ver mapa 5). 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 Marconetti 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



Referencias

- Principales vías de comunicación
- Permisos viviendas colectivas**
- CP5
- Distritos de zonificación**
- CP5

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 urbana³⁴ sean apropiadas de manera diferencial. En el mapa N° 5 podemos ver como en el área ciudad Puerto, el Estado municipal y provincial invirtieron en obras que facilitaron la multi-conectividad (automotriz, peatonal y ciclista) de la misma con el área central, la costanera este y el polo académico y tecnológico del litoral.

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, aparte del factor de ocupación total, constituye una herramienta valiosa para atender al paisaje urbano en general y a la escala micro-barrial, en particular. En relación con lo planteado, creemos que las herramientas de captación de plusvalías urbanas, generadas por obras de infraestructura, modernización o re-funcionalización, llevadas a cabo por el Estado municipal, provincial o nacional, como así también de la generada por los grandes proyectos urbanos (GPU) en manos de actores privados, deben mejorarse en cuanto a su utilización y gestión, a los fines de generar una distribución más equitativa a nivel social y físico de los plus-valores que de ellas se desprenden.

³⁴ Szupiany, E. (2016): "CORREDORES VIALES, INDEFINICIÓN TERRITORIAL Y FRAGMENTACIÓN SOCIO ESPACIAL. 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



Mapa N°6

Obras públicas y distritos zonales del R.O.U. área central de la ciudad de Santa Fe

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 que nos muestra 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 permitados y del tamaño promedio de los permisos, vemos que la incidencia al total de m2 autorizados es de 8,64% y por el 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.

Referencias

- Distritos ROU**
- CP5
 - R1
 - R1a
- Obras Públicas**
- Av. Freyre
 - Bv. Gálvez/Pellegrini
 - Casa de la Cultura
 - Ciudad Puerto /Liceo Mun.
 - Estación Belgrano
 - La Redonda
 - Mercado Norte
 - Mercado Progreso
 - Molino Fábrica Cultural
 - Parque Alberdi
 - Plaza Constituyentes
 - Plaza Pueyrredon
 - Rotonda Cancha Unión
 - Tren urbano
 - Paseo del puerto
 - Peatonal San Martín
 - Plaza 25 de mayo
 - Bicisenda Av. Alem
 - Parque Federal



Para concluir podemos decir que la producción y el desarrollo de las viviendas colectivas se ha ido desplazando de los sectores que históricamente ocupaban, en búsqueda de nuevos atractivos y mayores ganancias. Es por esto que comienzan a tomar mayor relevancia nuevas áreas de la ciudad que se encuentran próximas y contiguas al sector histórico 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 como es el caso de los distritos R2, R4, R2a.





Conclusiones parciales

A través de todo lo planteado, llegamos a algunas conclusiones. La estructura residencial de **la ciudad de Santa Fe atraviesa un proceso de reducción de la cantidad de habitaciones de pernoc-te 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, se percibe 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 permitidos en el periodo estudiado. Al mismo tiempo, las viviendas unifamiliares nos muestran una incidencia relativamente baja en la cantidad de m² permitidos 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 - 2015³⁵ 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 la brecha salario/precios del suelo y viviendas y por la dificultad que implica poder acceder a un crédito hipotecario más allá del otorgado por el gobierno nacional.

En relación a 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 componen el territorio de la misma, y expansión territorial de las viviendas colectivas, dado que la producción de las

³⁵ del Río, Juan Pablo y Langard Federico (2015). "Del poder de los ladrillos a la ciudad banco. Las implicancias del "boom" inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados".

mismas no se concentra EN EL CBD, sino que se expande hacia sectores periféricos.

Si tenemos en cuenta la distribución espacial por distritos de zonificación del ROU podemos visualizar cómo el distrito C2b es el que concentra la mayor dinámica de construcción de viviendas colectivas y es parte del soporte de la afirmación del párrafo anterior, ya que este se ubica en el área pericentral que rodea al distrito C1 y C2. Al mismo tiempo, también podemos ver como zonas distritales con proyección de conservación, como lo es el distrito R2a, concentra la mayor cantidad de permisos de viviendas colectivas, y zonas históricamente de viviendas unifamiliares (distrito R2 y el R4) muestran un alto dinamismo constructivo.

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 y se guían principalmente por los lineamientos económicos o de rentabilidad. No es casualidad que estos sectores residenciales que concentran esta cantidad de permisos sean áreas que se caracterizaron históricamente por ser sectores de residencia de la clase media alta de los hogares santafesinos (Candioti Norte, Sur, Constituyentes, 7 Jefes, etc.) y por tener una proximidad y una alta conectividad con el área central de la misma, las costaneras y el polo educativo y tecnológico de la Universidad Nacional del Litoral y CONICET.

Podemos sostener que 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 estamos 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.

Creemos que la profundización y expansión de este proceso de inquilinación de la estructura urbana santafesina está relacionado, por una 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 cual 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 en torno con 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 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.

En este trabajo reconocemos la importancia de la sanción del ROU pero creemos que, a diez años de su sanción, es necesario generar la revisión del mismo a través de la discusión y participación multidisciplinaria de los diferentes actores que habitan y transforman la ciudad cotidianamente. Discusión que no debe ser aislada, sino que debe formar parte de un plan urbano, hoy disperso en normas autónomas y no actualizadas. Es el caso del Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones, que sólo ha sido modificado parcialmente; la ordenanza de protección del patrimonio, que no resultó efectivamente operativa al no inventariarse los inmuebles objeto de su protección y no considerar los entornos de dichos inmuebles; como así también la normativa vinculada a movilidad urbana. Asimismo, sostenemos que es fundamental que la discusión se realice de manera articulada con las localidades que son parte del área metropolitana.

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 futuros informes. El primero tiene que ver con la caracterización del crecimiento expansivo de la ciudad y su área metropolitana en relación con la dinámica de la industria de la construcción, es decir, ¿cómo influyen 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 otras localidades del Gran

Santa Fe y no en la ciudad capital?; ¿cuánto influye en esa decisión el precio del suelo en dicha ciudad?.

El segundo aspecto, directamente relacionado con el anterior, refiere a 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, tamaños de las mismas, entre otras cuestiones. Esto ayudaría para poder caracterizar la lógica de producción e inversión de dicho mercado y ver cómo estas variables influyen en las posibilidades de acceso a una vivienda para un gran porcentaje de la población que reside en Santa Fe. Las características de lo que se produce y oferta en la ciudad nos conduce a nuevas preguntas disparadoras como por ejemplo, ¿cómo influye el tamaño de las viviendas ofertadas en la calidad de vida de los hogares santafesinos?; ¿cuál es el porcentaje del salario que deben destinar los hogares para poder satisfacer el derecho a una vivienda adecuada?

Por último, creemos que la generación de información que permita la comprensión de los procesos urbanos que atraviesan a la ciudad de Santa Fe y a las localidades que la rodean, nos ayuda a pensar y a diagramar políticas públicas más eficientes y, por ende, de mayor calidad. En este sentido, al ser la ciudad nuestra casa común, debemos encaminarnos hacia un horizonte que promueva espacios urbanos más equitativos, menos fragmentarios y por sobre todo, más sostenibles y amigables con el entorno natural que nos rodea.

Transformaciones de la estructura residencial santafesina:

La variación poblacional y la dinámica constructiva de la ciudad



Esta publicación, autoría de  **ENCUENTRO** fue realizada a partir del trabajo de Nahuel Aguirres (Lic.en Geografía); la coordinación general de Lucas Simoniello (Abogado), Maria Andrea Zorzón (Abogada), Carolina Passet (estudiante de Lic. en Relaciones Internacionales) y Franco Fantini (Político).

Contó con la colaboración de Julia Sarniotti y Mirta Blazkow (Arquitectas), Gerónimo Peñalva (Abogado), Lucila Piedrabuena (Ing. Agrimensora), y Ana Laura Beltrán (Doctora en Economía).

El diseño gráfico fue realizado por Gisela Curioni.

Santa Fe, Argentina, octubre de 2020

