



# Desarrollo sostenible

en el centro norte  
de la provincia de Santa Fe

## 4. Estado y políticas públicas



**Ana María Canal**

directora

**Esteban Kaipl · Mariana Nardelli**

editores del volumen

ediciones **UNL**



# Desarrollo sostenible

en el centro norte  
de la provincia de Santa Fe

## 4. Estado y políticas públicas

Ana María Canal  
directora

Esteban Kaipl  
Mariana Nardelli  
editores del volumen

ediciones **UNL**

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**

Rector  
**Enrique Mammarella**  
Secretario de Planeamiento  
Institucional y Académico  
**Miguel Irigoyen**



Consejo Asesor  
Colección Ciencia y Tecnología  
**Graciela Barranco**  
**Ana María Canal**  
**Miguel Irigoyen**  
**Gustavo Ribero**  
**Luis Quevedo**  
**Ivana Tosti**  
**Alejandro R. Trombert**

Dirección editorial  
**Ivana Tosti**  
Coordinación editorial  
**María Alejandra Sadrán**  
Coordinación diseño  
**Alina Hill**  
Coordinación comercial  
**José Díaz**

Diagramación interior y tapa  
**Verónica Rainaud**

© Ediciones UNL, 2021.

—

Sugerencias y comentarios  
[editorial@unl.edu.ar](mailto:editorial@unl.edu.ar)  
[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

Estado y políticas públicas /  
Esteban Kaipl ... [et al.]; coordinación  
general de Verónica Reus ... [et al.];  
dirigido por Ana María Canal; editado  
por Esteban Kaipl; Mariana Nardelli;  
prólogo de Enrique J. Mammarella.  
– 1a ed. – Santa Fe: Ediciones UNL, 2021.  
Libro digital, PDF – (Ciencia y Tecnología)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN OC 978–987–749–281–1  
ISBN Vol 4 978–987–749–287–3

1. Estado. 2. Políticas Públicas.  
3. Participación Ciudadana. I. Kaipl, Esteban,  
ed. II. Reus, Verónica, coord. III. Canal,  
Ana María, dir. IV. Nardelli, Mariana, ed.  
V. Mammarella, Enrique J., prolog.  
CDD 330.12

---

© del prologuista,  
Enrique J. Mammarella, 2021.

Dirección  
**Ana María Canal**  
Coordinación general  
**Verónica Reus**  
**Eduardo Picco**  
**Priscila Fernández**  
**Carolina Revuelta**

Ilustración de tapa  
**Beatriz Martín, patrimonio MAC-UNL**  
Adaptación de ilustración  
**Dpi Santa Fe**



### **Autoras y autores de este volumen**

Alberto, Mariana  
Arroyo, Julio  
Beretta, Diego  
Candioti, Magdalena  
Carné, Martín  
Ciocca, Ornella María Soledad  
Claussen, Paulina  
Comba, Daniel Alberto  
Cuatrín Sperati, Esteban  
Davies, Carina  
De Olazábal, Julio  
Delfino, Andrea  
García Gastaldo, Ayelén  
García Puente, María Jimena  
Gilletta, Carina  
Gómez, Javier  
González, Gustavo  
Grand, Lucila  
Hoet, Mariano  
Kaipl, Esteban  
Mantovani, Graciela  
Marana, María Cristina  
Marzioni, Sofía  
Massera, Maricel  
Mines, Patricia  
Nardelli, Mariana  
Lauxmann, Carolina  
Olivo Heit, Diego  
Ormaechea, Emilia  
Peralta Flores, Ma. Celeste  
Peretti, Gustavo  
Quiroga, Hugo Antonio  
Reinheimer, Bruno  
Rodríguez, Miguel  
Santiago, Jaqueline  
Seval, Martín  
Soijet, Mirta  
Soldano, Daniela  
Sosa Sállico, Milagros  
Sozzo, Máximo  
Tonini, Raúl  
Valiente, Diego  
Vecari, Silvina  
Venturini, Virginia  
Zárate, Marcelo

Este libro se realizó con aportes del Programa de Fortalecimiento de la Ciencia y Tecnología en Universidades 2018 de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

# Índice

## Prólogo

*Enrique Mammarella* / 8

## **CAPÍTULO 1. Gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo institucional / 10**

Introducción / 10

Gobernabilidad y participación ciudadana / 12

Desarrollo institucional: del modelo centrado en el Estado a un modelo de nueva institucionalidad en las políticas públicas / 29

Un primer momento de observación de las capacidades estatales de las políticas de desarrollo industrial. La instancia meso-regional estatal y la articulación escalar para el desarrollo productivo-industrial / 31

Un segundo momento de nueva institucionalidad en políticas productivas. Clusters: ¿política pública de desarrollo productivo y reconfiguración territorial? El caso «Lechero Regional» en perspectiva comparada (2003–2015) / 34

Referencias bibliográficas del capítulo 1 / 38

## **CAPÍTULO 2. Sistema político, representaciones y reforma política / 46**

Introducción / 46

Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015) / 48

Conflictos sociales en América Latina durante el proceso de transición a la modernidad. Abordajes en diferentes escalas de análisis/observación / 51

Estado, desarrollo y políticas de ciencia, tecnología e innovación:

Diseño, coherencia y coordinación en la provincia de Santa Fe durante el periodo 2003–2018 / 54

Referencias bibliográficas del capítulo 2 / 60

## **CAPÍTULO 3. Gestión urbana a escala metropolitana / 65**

Introducción / 65

¿A qué se llama Área Metropolitana? / 66

Sistema urbano de la provincia de Santa Fe / 68

Particularidades de los grandes conglomerados Santa Fe, Reconquista y Rafaela / 69

Marco institucional y actores en el territorio / 75

Problemáticas y desafíos para la agenda metropolitana / **81**  
Aportes y experiencias a su abordaje propositivo / **83**  
Recomendaciones del capítulo / **87**  
Referencias bibliográficas del capítulo 3 / **89**

**CAPÍTULO 4. Seguridad ciudadana y prevención  
de la violencia y el delito / 91**

Introducción / **91**  
Asignación de recursos para la reducción de la violencia  
en el distrito suroeste en la ciudad de Santa Fe / **93**  
Exploraciones del diseño e implementación de las experiencias  
de policía comunitaria en la provincia de Santa Fe / **99**  
Reforma de la justicia penal en la provincia de Santa Fe.  
Tensiones, dilemas y efectos / **104**  
Poder, orden y efectos del encarcelamiento / **109**  
Delito, sensación de inseguridad y sistema penal  
en la ciudad de Santa Fe / **114**  
Referencias bibliográficas del capítulo 4 / **118**

**CAPÍTULO 5. Urbanización, calidad de vida y espacio público  
en el centro norte de la provincia de Santa Fe / 129**

Introducción / **129**  
Urbanización y calidad de vida en el centro norte santafesino / **129**  
Tres miradas sobre el espacio público y la ciudad / **139**  
Recomendaciones del capítulo / **152**  
Referencias bibliográficas del capítulo 5 / **155**

## Prólogo

*Enrique Mammarella*<sup>1</sup>

El siglo XXI es, desde su inicio, el siglo del conocimiento, caracterizado por la rápida evolución de todas las disciplinas frente a la necesidad de enfrentar y resolver problemas nuevos que no siempre pudieron ser previstos en el curso de su formación inicial. En este contexto, posiblemente el desafío que más englobe a las universidades públicas en este siglo sea el de contribuir significativamente a la construcción de una sociedad más igualitaria, basada en el conocimiento, que afronte con eficacia y equidad los problemas de la región, profundizando el perfil de sus actividades de investigación a la solución de problemas sociales y del medio productivo, entendiendo que la coproducción de conocimientos con actores sociales o productivos, los vínculos con actores estratégicos de la región y el mundo en materia de I+D+i y extensión, son centrales al momento de planificar el desarrollo en ciencia y tecnología.

Esta ha sido una preocupación permanente de la Universidad Nacional del Litoral, hija del movimiento reformista que en 1918 proclamó al país y a toda América Latina sus ideas de comunidad universitaria libre y abierta, políticamente autónoma y aseguradora del carácter estatal de la enseñanza universitaria. Forjada con una marcada vocación regional, hoy, la Universidad Nacional del Litoral, con su asiento principal en la ciudad de Santa Fe y su desarrollo prioritario en el sitio territorial centro norte de la provincia de Santa Fe en su doble rol de sujeto –parte de la sociedad y sujeto– transformador de la misma, proyecta su accionar a toda la provincia, las provincias vecinas y la nación, y mantiene como premisa extenderse al medio, hablarle a la comunidad, vincularse y comprometerse con la región, innovando en materia de educación e investigación.

Para cumplir con este cometido, la Universidad Nacional del Litoral promueve la investigación científica ética y responsable, la innovación y el desarrollo tecnológico, y la construcción de redes de conocimiento interinstitucionales, con enfoques trans e interdisciplinarios, garantizando la calidad y el rigor teórico–metodológico para generar nuevo conocimiento, recuperar, revalorizar y proteger los conocimientos y saberes tradicionales y ancestrales, en un marco del respeto a la diversidad, la equidad epistémica y el diálogo de saberes, democratizando el acceso, uso y aprovechamiento de los mismos, fomentando la apropiación social y el cierre de brechas cognitivas. Así se constituye en uno de los principales polos de investigación científica y de

---

1 Rector de la Universidad Nacional del Litoral.

desarrollo tecnológico del país. Al mismo tiempo que ha forjado y consolidado una alianza estratégica con el Conicet para fortalecer en conjunto las actividades de investigación y desarrollo en la región, cuenta con un plantel de 1746 docentes–investigadores, dispone de centros, institutos y laboratorios modernos y equipados, a lo que se suma una relevante capacidad institucional para la administración eficiente de los fondos para investigación y para transferencia de los resultados obtenidos en las actividades de investigación, desarrollo e innovación.

Producto de una política autónoma y comprometida de producción científica, en este libro titulado *Desarrollo sostenible en el centro norte de la provincia de Santa Fe* se resume el producto de gran parte de las investigaciones desarrolladas por nuestros docentes–investigadores en los últimos años a través de proyectos que integran el Programa CAI+D de la UNL, como contribución para el desarrollo sostenible y la elaboración de políticas públicas en el territorio en el que nuestra Universidad desarrolla integralmente sus actividades académicas sustantivas. Quienes recorran esta obra, dividida en cuatro secciones: Desarrollo humano, Sistemas productivos, Ambiente y Estado y Políticas públicas, se encontrarán con diagnósticos y propuestas sobre hábitat, gestión urbana y urbanización, enfermedades prevalentes y desatendidas, salud animal, gestión del riesgo, efectos del ambiente sobre la salud, sistemas agropecuarios sostenibles, agronegocios, biodiversidad y desarrollo sustentable, agua, alimentos, energías renovables, procesos y productos sustentables, ciclo de vida de productos, sistemas de información para organizaciones productivas, educación, género y políticas de igualdad, sistema político, representaciones y reforma política, gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo institucional y seguridad ciudadana y prevención de la violencia y el delito.

Deseamos que este libro sea una contribución que aporte respuestas a las necesidades de la sociedad y a los problemas de la región, y que pueda constituirse en la base para la generación de políticas públicas que respondan a los problemas emergentes y al desarrollo del gobierno provincial y de los gobiernos locales.

# Capítulo 1. Gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo institucional

## Introducción

*Esteban Kaipl*<sup>1</sup>

El presente capítulo tendrá por objetivo analizar diversos aportes que tienen que ver con el vínculo existente entre tres elementos fundamentales para pensar la democracia contemporánea: la gobernabilidad, la participación ciudadana y el desarrollo institucional. La selección de los mismos da cuenta no solamente de una manera novedosa y acabada de percibir y reflexionar sobre lo político, sino también de poder contribuir a la constitución de un espacio público dinámico que propio del proceso de reconfiguración constante de lo político en el mundo contemporáneo. En ese sentido, estas reflexiones no solo cobran relevancia por el espacio físico en el que han sido concebidas sino también porque exponen nuevas formas que adopta la política en el incipiente siglo XXI y los ejercicios que realizan los especialistas para poder analizarla.

Por todo ello, estas reflexiones no tienen un carácter meramente descriptivo, sino que también muestran una convergencia entre sí, acompañando un proceso novedoso de configuración de lo público y de construcción de lo político. Un proceso en el que la observación de lo político, ya no se centra de manera exclusiva en los actores estatales y las capacidades que tenga el Estado –cualquiera sea su escala– de responder a las demandas sociales, sino que también pueda dar vuelta la mirada y poner su foco en otros actores de relevancia que intervienen en el espacio público.

Estos cambios de perspectiva exponen una valoración, una *mise en valeur*, de elementos que tradicionalmente no eran tenidos en cuenta en la formulación de la política. La pluralidad de voces a atender y la horizontalidad propia de los nuevos paradigmas, vienen a romper con la excesiva jerarquización de la política. En ese sentido, las nociones seleccionadas para pensar este capítulo no son caprichosas, sino que llevan en su esencia parte importante de los elementos que dan cuenta de estas nuevas configuraciones. La articulación entre la *gobernabilidad*, la *participación ciudadana* y el *desarrollo institucional* son parte de un mismo salto de paradigma de reflexión acerca de lo político. Pueden ser pensados como tres elementos que se reconstruyen, que

---

1 Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCS) (CONICET-UNL).

reconfiguran su sentido, a partir de la interpelación que surge de cualquiera de los otros dos elementos.

En un primer subcapítulo se toma como eje la articulación de dos de estos elementos fundamentales, el de *governabilidad* y el de la *participación ciudadana*, por tratarse de nociones coconstitutivas de la política contemporánea. Ambos elementos coevolucionan volviéndose, si se quiere, el eje que atraviesa y da contenido a las políticas públicas. Dos tipos ideales imbricados que obtienen un sentido a partir de su propia interrelación. Por otro lado, en el segundo subcapítulo, se avoca al tratamiento del *desarrollo institucional* por tratarse de la forma procedimental a través de la cual se puede plasmar el paradigma innovador de construir política pública desde la pluralidad de actores, intereses y objetivos. Es decir, las formas a través de las cuales vehiculizar la demanda de la ciudadanía que termina por garantizar la gobernabilidad.

La *governabilidad*, entonces, lleva a una reflexión acerca de lo político como una construcción vinculada a la coordinación y cooperación de acciones entre actores gubernamentales con otros no estatales, para garantizar un cierto orden social. Esta noción de gobernabilidad obliga a preguntarse acerca de las fuentes mismas de la legitimidad que se vincula tanto a la participación de la ciudadanía como al desarrollo de instituciones que tengan en cuenta la complejidad constitutiva de la sociedad contemporánea. En ese marco, no se pueden obviar cuestiones que cobran relevancia en el sinuoso transitar de la frontera que separa lo privado de lo público, y los procesos de tomas de decisiones vinculantes (que cristalizan y constituyen el momento político).

En ese mismo sentido, este nuevo paradigma de la constitución de lo político, da un valor fundamental a la *participación ciudadana* en tanto posibilidad de los ciudadanos de introducir elementos de debate en la esfera pública y de intervenir en la generación de decisiones vinculantes. En un primer nivel, más teórico, la participación ciudadana puede ser garantizada por un desarrollo de una construcción política abierta al pluralismo y que contenga instituciones capaces de poder vehiculizar sus demandas. En un nivel más práctico, la participación ciudadana debe tener en cuenta los canales que vehiculicen sus demandas, que entrecrucen las diversas esferas que constituyen lo público; a saber: lo político, lo asociativo, lo mediático y lo cibernético. Esferas que contienen medios a través de los cuales los ciudadanos pueden reconsiderar y reconfigurar un principio republicano fundamental: el de la participación, la vida activa.

En un segundo subcapítulo entonces, la noción de *desarrollo institucional* es explicada en dos momentos particulares en los últimos 30 años. Momentos que sirven para reflexionar acerca del desarrollo de las instituciones que

vehiculizan las demandas de la ciudadanía y cómo lo hacen de acuerdo con la evolución de la sociedad. Así, remarcando la forma plural que adopta esa reconfiguración de la política contemporánea, se puede dar cuenta de ese corrimiento dinámico de la frontera que manifiesta que algo se vuelve político. Ese *desarrollo institucional* que se vincula a una forma innovadora de reconocimiento de nuevos canales de intervención política y de intervención cooperativa y estratégica con participación de grupos de interés involucrados en cada política específica.

### **Gobernabilidad y participación ciudadana**

Tal y como ha sido introducido en la parte general del capítulo, en este subcapítulo se articulan dos elementos fundamentales para pensar el desarrollo de la política democrática contemporánea, la *gobernabilidad* y la *participación ciudadana*. De hecho, podemos decir que ambos elementos necesitan de la interpelación del otro, y que, a partir de ello, podemos pensar en la coevolución de ambos de manera dinámica e inacabada. La noción de *gobernabilidad* bien aceptada y puesta en marcha debería garantizar un mínimo de *participación ciudadana*; de la misma manera que la *participación ciudadana* debería garantizar un mínimo de *gobernabilidad* que vincule lo político a lo social.

En ese marco, esta idea de *gobernabilidad* implica una articulación de actores de diversa índole, constatando el hecho de que la reflexión política no se centra exclusivamente en las acciones llevadas a cabo por el Estado, sino que intervienen instituciones que se hacen eco de las demandas de la ciudadanía y las amplifican. Yendo directamente al eje que nos ocupa, esa idea de articulación plural y canalización de voces en el proceso de formulación de políticas públicas, permitiría dar cuenta de una forma específica de articulación entre gobernabilidad y participación ciudadana que tenga como objetivo global la sostenibilidad en el centro y norte de la provincia de Santa Fe.

En cuanto al aporte que realiza la Universidad Nacional del Litoral para la región, en función de las investigaciones llevadas a cabo en la casa de altos estudios, se puede dar cuenta de una idea de gobernabilidad compleja en la que se tenga en cuenta la situación de convergencia entre una pluralidad de actores fundamentales. En esta situación entran a jugar actores formalmente políticos, condiciones favorables de estabilidad para la acción de gobernar, y un ámbito que tiene que ver más con los intereses y objetivos de actores vinculados a lo social. Por otro lado, se tienen en cuenta diversos canales que institucionalizan las demandas de los ciudadanos y que dan consistencia al hablar de la estabilidad para la toma de decisiones vinculantes.

De esa forma, se remarca la posibilidad de pensar a la gobernabilidad desde un paradigma de convergencia de actores que articulan diversas esferas (privada, pública y política), dando cuenta de una capacidad de adaptación y flexibilidad por parte de sus actores; ante cambios de paradigma en la formulación de las políticas públicas. En ese sentido, una nueva mirada promueve la visión de que toda política pública o servicio no puede descender lisa y llanamente desde las altas esferas de las instituciones estatales. La formulación de políticas públicas que no den la espalda a la sociedad, debe tener en cuenta las demandas de la ciudadanía acerca de factores demográficos, ambientales, urbanísticos, sociales o económicos. Entonces, las capacidades de adaptación social y política cobran una importancia fundamental. Dilema que se presenta para dar cuenta de la disyuntiva que se presenta entre legitimidad del Estado brindada por la sociedad, y la eficacia del Estado para responder a las demandas de sus ciudadanos.

Marcando como uno de los elementos fundamentales de la gobernabilidad a las condiciones de vida de los ciudadanos, aquí se exponen cuestiones que afectan directamente a esos modos de vida (en particular de la ciudad de Santa Fe como caso testigo). Más allá de la particularidad del caso, se remarca la posibilidad de poder reflexionar acabadamente acerca la manera en que las condiciones de vida y su articulación con la inserción territorial y la generación de políticas públicas al respecto, contribuyan a una mejora en el bienestar de los ciudadanos. Al pensar en términos de políticas públicas complejas, se tienen en cuenta de manera dinámica la interrelación entre las dinámicas demográficas, ambientales, urbanísticas, socioeconómicas. El *nuevo orden espacial* y la toma de decisiones vinculantes al respecto, deben tener en cuenta las relaciones culturales, económicas, sociales y políticas que se concreten allí. A su vez, no se pueden dejar de tener en cuenta otros elementos como los procesos de pauperización, de envejecimiento de la población, el crecimiento de zonas que podríamos caracterizar como «periféricas», asentamientos informales, los problemas del medio ambiente y el riesgo hídrico, y cómo afectan a las instituciones políticas y qué respuestas dan las mismas ante esas demandas.

En una segunda parte, se vuelve a poner el foco sobre una cuestión fundamental para la gobernabilidad, cuyo eje principal es el de la preocupación por las condiciones de vida de la ciudadanía. En este caso, las condiciones de vida que se analizan son las de trabajadores que ven un desgaste notorio en sus condiciones laborales afectadas por los cambios en la estructura productiva de las últimas décadas. Esto es, sucesivas transformaciones que han sufrido las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera, y la proliferación de mecanismos laborales que apuntalaron un franco empeoramiento de dichas condicio-

nes. En ese sentido, se puede ver la generación de una matriz que observa la evolución de los sistemas de acumulación, poniendo el acento en los aspectos sociales de las transformaciones productivas, expuestas tanto en el sector privado de la economía como en el sector público y en el de servicios. El vínculo entre la gobernabilidad y las condiciones de vida de los ciudadanos, en el marco de un modelo productivo que tiende a empeorar las condiciones contractuales y laborales, debería garantizar intervenciones que garanticen el mantenimiento de fuentes de trabajo como mecanismos de seguridad laboral.

En una tercera parte del subcapítulo se reflexiona nuevamente sobre el vínculo de la construcción de la ciudadanía y la garantía de la gobernabilidad, a través de mecanismos alternativos que ponen en agenda cuestiones laborales que el modelo de acumulación tradicional puede dejar de lado. En ese marco, se pone el foco en una política pública dirigida a actores de la Economía Social y Solidaria (ESys), que garantice un proceso dinámico, horizontal e intersectorial de construcción de política pública que tenga en cuenta una multiplicidad de lógicas de financiamiento que provengan de una pluralidad de actores que intervienen la ESys. De esa manera, se podría hablar de participación y gobernabilidad a través de procesos que generen una política abierta a la pluralidad y la sostenibilidad del mercado alternativo del emprendedorismo inclusivo.

En la cuarta parte se toma en cuenta la generación de una ciencia ciudadana a partir de la participación de los ciudadanos mismos en un contexto de riesgo que los afecta directamente. De esa manera se expone como, a pequeña escala, el empleo de las redes sociales puede volverse útil en la prevención y la administración del riesgo a nivel de una escala relativamente pequeña (en lo espacial) de la sociedad. En ese sentido, la participación ciudadana se encuentra fuertemente vinculada a la transmisión de información y las posibilidades multimediáticas y georreferenciales de poder vehicular tal comunicación. La mejora en este tipo de comunicación conllevará, por ende, la reducción de los índices de sensación de riesgo y de desprotección por parte de la ciudadanía. Más allá del caso testigo, esto nos permite pensar en las nuevas condiciones generadas a partir de la irrupción y proliferación de las redes sociales, su impacto de la vida de los ciudadanos y las manifestaciones frente a los decisores políticos.

Política social, condiciones de vida y ciudadanía en la ciudad.

El caso de la ciudad de Santa Fe

Diego Beretta,<sup>2</sup> Sofía Marzioni<sup>3</sup> y Daniela Soldano<sup>3</sup>

### Problemáticas y desafíos actuales

En la actualidad el aglomerado urbano de Santa Fe exhibe las características típicas de una ciudad intermedia que viene creciendo de modo «centrífugo», hacia sus bordes, y adquiriendo lentamente una fisonomía metropolitana. Con más de 650 000 habitantes y un perfil demográfico envejecido, la población que se viene instalando en las nuevas periferias, tanto la de ingresos medios y altos en las urbanizaciones cerradas como los sectores populares en los asentamientos informales, va transformando los modos de vida de los pueblos rurales, «urbanizado» la agenda de la cuestión social local, complejizando una matriz ambiental signada por los problemas del riesgo hídrico, e instalando problemas nuevos, como el de la movilidad para el acceso al trabajo y a los servicios sociales, y la demanda por seguridad, entre otros.

Al tiempo que las áreas de centralidad muestran un *boom* del crecimiento inmobiliario y la transformación del paisaje de la ciudad y de su patrimonio urbanístico y cultural, la expansión de Santa Fe plantea dilemas permanentes a la planificación ya que lo que se expande es una ciudad de baja densidad y con problemas de discontinuidad en el tejido urbano. Adicionalmente, las características de la estructura productiva y del mercado de empleo permiten ver las dificultades de inserción laboral y sus asimetrías en cuanto a condiciones de formalidad y niveles de ingresos. Los jóvenes, sus trayectorias educativas y laborales, y el modo en que vienen acumulando desventajas, nos muestran la cara más acuciante del problema de la integración social: la pobreza severa y acumulada en ciertos grupos, las brechas de consumo y de acceso a satisfactores. En suma: las marcas de una sociedad desigual de muy compleja reversión.

Este conjunto de dinámicas demográficas, urbanísticas, sociales, ambientales y económicas dan forma a las condiciones y modos de vida en Santa Fe, atraviesan sus sociabilidades y alimentan la agenda de intervención del Estado en sus distintos niveles.

Asimismo, la provincia de Santa Fe y su ciudad capital representan un caso testigo de innovación en materia de políticas públicas en Estado subnaciona-

---

2 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

3 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSO-UNL) (CONICET-UNL).

les y para aglomerados intermedios. En efecto, desde la restauración democrática la política social local estuvo fuertemente condicionada por el Gobierno Nacional y el Provincial, mientras que el municipio tenía las responsabilidades tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza. Con la asunción del Frente Progresista Cívico y Social, en 2007, se postula el inicio de un proceso de innovación en términos gestión de la cuestión social. Ambos gobiernos, provincial y municipal, despliegan planes estratégicos: Plan Estratégico provincial y Plan de desarrollo 2008/2012 Ciudad de Santa Fe. Ambos están basados en las nociones de gestión territorial a partir de la descentralización y regionalización, la gestión y planificación participativa y la inclusión y calidad social.

En la última década el gobierno provincial jerarquizó las áreas sociales creando los Ministerios de Desarrollo Social, de Innovación y Cultura y de Trabajo, inexistentes antes del año 2007 desde los cuales comienzan a plantearse intervenciones sociales que muestran pretensiones de integralidad, coordinación y transversalidad a partir de una nueva institucionalidad como el Gabinete Social, del cual el Plan ABRE es la intervención paradigmática.

En cuanto al gobierno municipal, desde el año 2007 se registra un involucramiento directo de las áreas pertinentes en la gestión de la agenda social de la ciudad. Una de ellas, sin dudas, es el eje de gestión de riesgos, un tema transversal debido a los antecedentes de la ciudad con problemas hídricos y que ha derivado en la incorporación activa del Municipio en un programa internacional denominado «100 Ciudades Resilientes» promovido por la Fundación Rockefeller y que supone el desarrollo de un conjunto de metodologías participativas de diagnóstico y evaluación de temas emergentes, de formulación de estrategias y de implementación multi-actoral de iniciativas. Por otro lado, se produjo una recuperación de los espacios públicos y culturales de la ciudad con fuerte impacto en el paisaje urbano. Además, a partir del año 2015 se desarrollaron propuestas altamente innovadoras para las gestiones municipales como es la red de Jardines Maternales -instituciones híbridas entre el cuidado y la educación- que implementa el gobierno local y las Escuelas de Trabajo, que brindan capacitaciones a jóvenes en condiciones de alta criticidad social.

## Aportes

A partir de este diagnóstico, surge la pregunta: ¿son las dimensiones de su territorio un factor de incidencia en la capacidad de producir bienestar? El tamaño de una ciudad como Santa Fe ¿simplifica o complejiza los objetivos y resultados pretendidos de la gestión social? ¿qué puede hacer la gestión social subnacional y especialmente la local frente a una matriz de condiciones

de vida atravesada por los problemas de desempleo y calidad del empleo, sobre una pobreza cada vez más severa y territorializada, sobre el aumento de la actividad delictiva y de sus niveles de violencia, sobre la multiplicación de formas de marginalidad avanzada que dan cuenta de la instalación de dinámicas profundas y plurales de desigualdad que lesionan a diario la cohesión y multiplican formas de fragmentación social y espacial?

Para poder responder a esta serie de cuestiones, es necesario un estudio de las condiciones y modos de vida; y las políticas sociales en la ciudad de Santa Fe, entendiendo que ésta es un caso testigo de los atributos de una ciudad intermedia en el sistema urbano de la región. Asimismo, resulta importante comprender a la ciudad y a la provincia en relación con el modo que ha enfrentado el desafío de la producción de bienestar social desde su nivel de gobierno, es decir, el subnacional, prestando particular atención a la gestión de las relaciones intergubernamentales.

## Conclusión

La reflexión acerca de las condiciones y modos de vida, de la manera de articularlos con su inserción territorial y los procesos de generación de políticas públicas que atiendan a dicha articulación, nos expone en qué manera la política social ha guardado siempre una relación directa con el territorio y, desde el siglo XIX esta conexión pone en primer plano a la ciudad. Las primeras intervenciones públicas en torno a lo que hoy denominamos «cuestión social moderna» implicaron la construcción de un nuevo orden espacial donde ocurrieran las relaciones económicas, culturales, sociales y políticas necesarias para el despegue del capitalismo industrial. Esto supuso la constitución de los trabajadores, construidos como tales a partir de los procesos de desposesión de sus modos de vida rural y la conversión de sus experiencias cotidianas en esencialmente urbanas. Los principales teóricos de las ciencias sociales advirtieron desde temprano esta relación señalando que el gobierno de lo social ha sido el de lo territorial, al tiempo que las dinámicas espaciales han condicionado el desarrollo y la efectividad de las intervenciones estatales.

## Recomendaciones

La investigación desarrollada centra como recomendación el propio diagnóstico que se desprende de ella, es decir, la necesidad de comprender a la ciudad tanto en calidad de productora de políticas públicas, como así también en tanto producto de las políticas públicas que le dan forma y contenido a la propia ciudad. En ese sentido, se debe reconocer al orden urbano del capitalismo como estructuralmente desigual. El derrotero de los últimos 200 años de vida de las ciudades permite apreciar a la política social en dos fases, por un lado modelando la estructura social y espacial requerida por el proceso de acumulación del capital; y, por el otro, proponiendo respuestas públicas a los problemas sociales —pobrezas, segregaciones, violencias— que procuran resanar las lesiones que producen esas desigualdades. La histórica recurrencia de estos procesos nos permite pensar estratégicamente en una territorialidad de la política social.

### Impacto de las transformaciones productivas en las condiciones laborales

*Andrea Delfino*<sup>4</sup> y *Paulina Claussen*<sup>5</sup>

A partir de la década de 1970 se evidencian profundas transformaciones estructurales derivadas de la conjunción de dos procesos: cambios en las formas de producción y modificaciones en las funciones y estructura del Estado de bienestar. A partir de estas transformaciones el proceso de acumulación se vio liberado de ciertos obstáculos propios del modelo anterior así como de las demandas de justicia social que ese modelo asumía. Para Leite (2009) los procesos de globalización y reestructuración productiva, representan el resultado de definiciones políticas de los sectores sociales, que frente a una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo, decidirán no solamente romper el pacto anterior, sino también destruir el conjunto de institucionalidades que dieron lugar a la llamada sociedad salarial.

Desde la perspectiva de Neffa (1998) es posible considerar que está emergiendo una nueva forma de organización de la producción aun cuando sus contornos no estén todavía totalmente definidos y su perfil no se haya generalizado. Una de las características distintivas de esta nueva forma de orga-

---

4 Facultad de Ciencias Económicas, UNL. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSo-UNL) (CONICET-UNL).

5 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSo-UNL) (CONICET-UNL).

nización de la producción está dada por el pasaje progresivo de la empresa fordista a empresas de tamaño más reducido que construyen redes con proveedores, subcontratistas y con empresas innovadoras. Estas empresas buscan hacer frente al nuevo escenario incorporando innovaciones relacionadas con los procesos productivos para flexibilizar la producción, incrementar la productividad, reducir los costos y los riesgos, así como también incorporar el progreso tecnológico y los cambios organizacionales para innovar en los que se refiere a los productos (generar nuevos, aumentar la variedad, diversificarlos según los segmentos de mercado y mejorar la calidad) con la finalidad de responder de manera más adecuada, rápida y flexible a los cambios de la demanda. Este proceso conlleva una proliferación y diversificaciones de situaciones de subcontratación, en tanto se resignifican formas de subcontratación existente pero también aparecen otras nuevas.

En este marco, partiendo de las particularidades del tema y sus reconfiguraciones, el fenómeno en el centro de la provincia de Santa Fe y sus impactos en las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera, es posible constatar la expansión de los mecanismos de subcontratación tanto en el sector público como en el sector privado de la economía y, dentro de este último, especialmente en el sector servicios.

En el *sector público*, es posible constatar la tendencia a la contratación de trabajadores autónomos, a través de los contratos de locación de servicio. Este tipo de trabajo atípico, configura lo que se ha dado en llamar «trabajo independiente-dependiente», «deslaboralización» o «travestismo laboral», ya que se trata de una modalidad de trabajo que en términos formales se presenta como una forma de trabajo autónomo (enmarcada en un contrato civil o comercial), pero que en los hechos se trata de una relación de dependencia. Estos trabajadores obtienen sus ingresos de un único cliente/empleador con quien tienen una relación de subordinación en los hechos. Este tipo de relación combina elementos de las relaciones de dependencia asalariada, como así también elementos del trabajo autónomo. Por un lado, a nivel jurídico existe un contrato entre un «cliente» y un «trabajador independiente». Sin embargo, estos contratos adoptan en la práctica relaciones de dependencia y subordinación (Bayma, 2014; Bayma y Delfino, 2014).

Por el lado de los *servicios de seguridad privada*, se desprende que entre los trabajadores de la seguridad privada priman los varones jóvenes, jefes de hogar, con hijos en edad escolar obligatoria y niveles medios de formación educativa. Escasa o nulamente formados en seguridad, provenientes de empleos diversos. Aun cuando fue posible constatar los efectos perversos de los procesos de subcontratación sobre las condiciones laborales, el ingreso a la empresa de seguridad, es visto por la mayor parte de los entrevistados como un medio de supe-

ración personal. Contar con un contrato formal y obra social, implica para el trabajador un crecimiento no solo en lo personal sino también en lo profesional, aun cuando dicho contrato no ofrezca garantías de estabilidad. El trabajo de vigilador constituye un trabajo heterogéneo en cuantos a las funciones y con condiciones laborales que se apartan de forma clara de los trabajos considerados típicos. Esto es, jornadas de trabajo superiores a las diez horas diarias, con turnos rotativos, expuestos a situaciones de riesgo en la salud, tanto por la falta de descanso como por la cantidad de horas que deben permanecer parados en un lugar, muchas veces a la intemperie, sin un espacio donde resguardarse en días de frío o lluvia. Con bajos salarios, desprotegidos sindicalmente, sometidos a un sistema de ordenes dual, que los obliga muchas veces a utilizar el «sentido común», con escasas posibilidades de ascenso, y poco capacitados para la realización de sus tareas habituales. Los horarios de trabajo, la presión implícita a la cual son sometidos, los llamados constante de la empresa, dificultan las posibilidades del vigilador de establecer una vida que no dependa solo de la laboral (Claussen, 2015; Delfino y Claussen, 2019).

Dentro de los llamados *servicios tercerizados de limpieza*, podemos exponer a los trabajos limpieza —al igual que los ya presentados trabajos en el sector de la vigilancia privada— son actividades ampliamente subcontratadas, los cuales se llevan a cabo en la propia sede de la empresa-cliente, dando cuenta de relaciones triangulares de trabajo. A diferencia de lo observado en el sector de la seguridad privada, en este sector prima la presencia de mano de obra femenina dando cuenta de mecanismos de segregación horizontal basados en el género. En la forma de relación laboral señalada, la tradicional relación entre empleadores y trabajadores se transforma en un triángulo donde la empresa contratante se convierte en cliente y la empresa contratada en empleadora. Esto implica, que los trabajadores trabajan para una empresa diferente de la que paga sus salarios. En este marco, los trabajadores se encuentran confrontados a una pluralidad de empleadores cuyas exigencias pueden resultar contradictorias entre sí colocándolos en una doble relación de desventaja (Delfino, Claussen y Bayma, 2018).

Por último, en el sector caracterizado como *call centers*, se puede afirmar que, contrariamente a lo que se esperaba en relación con los nuevos trabajos que surgirían a partir de las TICs, esto es, puestos de trabajo caracterizados por mayor flexibilidad, adaptables y que impulsen la creatividad; se ha observado la creación de trabajos monótonos, rutinarios y mecanizados, con características y elementos de los trabajos tradicionales de la etapa fordista. No obstante, al ser servicios los que se prestan a través de los *call centers*, el fin no es realizar determinada entrega como en el sector industrial sino procurar una determinada capacidad prestacional. Mientras que, al responder continua-

mente a situaciones que no pueden ser estructuradas totalmente, el trabajador de *calls centers* requiere de cierto margen de autonomía para poder responder de la manera más idónea en cada caso. También se ha identificado que el sector muchas veces es percibido por parte de los trabajadores como una opción temporal. En la ciudad de Santa Fe pudo observarse que en la mayor parte de los casos éste representa su primer empleo para los jóvenes y se observan tiempos de permanencia en los puestos de trabajo sensiblemente mayores que los que surgen en otras investigaciones (Elal, 2019)

Las descripciones presentadas permiten dar cuenta que las características de la organización del trabajo en general y de las relaciones de subcontratación tienen un impacto decisivo en el conjunto de las condiciones de trabajo.

## Recomendaciones

Tal como se describió, el modelo productivo que emerge (aun cuando las características del mismo no estén completamente definidas y no se haya generalizado) presenta como uno de los elementos centrales la búsqueda de la flexibilidad como estrategia tendiente a trasladar sobre los asalariados, así como a los subcontratistas y otros prestadores de servicio, el peso de la incertidumbre del mercado. Este marco requiere de *fuertes intervenciones del Estado*, en todas sus órbitas, para garantizar:

- La creación y el mantenimiento de las fuentes de trabajo.
- Mecanismo de protección y seguridad para los trabajadores.

Evaluación de políticas públicas de financiamiento de la Economía Social y Solidaria. Ampliando la mirada acerca de las lógicas de evaluación

*Diego Olivo Heit*,<sup>6</sup> *Maricel Massera*<sup>7</sup> y *Esteban Cuatrín Sperati*<sup>8</sup>

## Problemas y desafíos

El surgimiento de diversas experiencias enmarcadas dentro de la Economía Social y Solidaria (ESYS) se ha ido manifestando en el último tiempo como res-

---

6 Facultad de Ciencias Económicas, UNL.

7 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSO-UNL) (CONICET-UNL)

8 Facultad de Ciencias Económicas, UNL.

puesta alternativa a los procesos de exclusión del mercado laboral, impulsadas en algunos casos por políticas públicas y, en muchos otros, con el mero reconocimiento ulterior de su desarrollo por parte del Estado. En gran parte de éstas es posible reconocer dificultades para lograr saltos tecnológicos, incrementar su estructura en bienes de capital, o simplemente lograr su sostenibilidad en el tiempo. En este contexto uno de los aspectos centrales para la subsistencia de estas experiencias es la forma de acceso al financiamiento. Reconociendo las particularidades de estas organizaciones, resulta necesario el estudio de las posibles lógicas y modalidades que adoptan las herramientas de financiamiento dirigidas a las mismas. Nos centramos así, en el análisis de las políticas y herramientas de financiamiento de la esys, entendiendo que el análisis de estas últimas exige un paso previo, a saber, la caracterización de las lógicas de construcción y funcionalidad de las finanzas, lo que implica un replanteo de estas políticas al ser miradas desde la óptica de la propia esys.

Tener un sistema financiero atado a una lógica de mercado dificulta su pleno uso por parte de las organizaciones de la esys. El sector financiero actual ofrece una diversidad de instrumentos cuyo fin último es el de incluir a los actores dentro de la lógica capitalista de acumulación. Dichos instrumentos adoptan la obtención de ganancia como indicador preponderante de sostenibilidad del proyecto productivo, y su inclusión en la economía formal como condición *sine qua non* en la evaluación de la posibilidad de financiamiento, dejando de lado otros criterios que también contribuyen a la sostenibilidad de estas experiencias y a su funcionamiento desde la lógica de la esys.

Teniendo en cuenta este contexto, se ha trabajado en la construcción de un marco de análisis de la política pública de financiamiento dirigida al sector de la esys, que ha sido empleado en el análisis del programa CREAM, Comunidad Emprendedora del Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe, que surge en el año 2015, como una de las principales políticas de nivel provincial dirigidas a este tipo de experiencias y organizaciones.

Para el análisis de este programa se proponen cinco dimensiones de análisis que permitan identificar indicadores utilizables en su evaluación. En primer lugar, se mencionan los criterios de evaluación territoriales y comunitarios, es decir, tipos de evaluación participativa, vinculación del emprendimiento y/o del emprendedor con otros actores sociales, y análisis de triple impacto del emprendimiento. Una segunda dimensión es la de los criterios de visualización y vinculación de impacto/resultados, es decir, la identificación en la etapa de diseño de las políticas públicas de indicadores que permitan visualizar los resultados de los emprendimientos financiados, y la vinculación de estos resultados/impactos con objetivos de carácter cultural, social, etc. Una tercera dimensión es la que tiene como referencia la adaptabilidad a la reali-

dad del emprendimiento. Otra dimensión es la que se refiere al grado de promoción de una estrategia integral de desarrollo para la ESys. Y por último, una dimensión que tiene como eje a los criterios de sostenibilidad y complementariedad de las herramientas de financiación.

## Conclusiones

En virtud del marco de análisis utilizado pudimos observar que el programa se constituye como un puntapié inicial para poner en agenda a los actores de la ESys. El gobierno de la provincia de Santa Fe desde el traspaso y la reconversión de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social (SDTYES) en el Ministerio de Producción en 2015, ha experimentado un cambio de lógica en su política pública dirigida a los actores de la ESys, y eso se refleja en el diseño del programa analizado.

La transversalidad propuesta en la aplicación del programa CREAR Comunidad Emprendedora, dándose ésta a través de la interacción de los distintos actores (Ministerio, SDTYES, organizaciones ejecutoras, organizaciones administradoras, entre otras), el proceso dinámico y horizontal entre el Estado y los emprendedores, así como también la intersectorialidad planteada al comienzo, en donde lo económico se conjuga con otras esferas que permitan entender de forma más acabada a las necesidades de los actores de la ESys, son algunos de los aspectos que se destacan del mismo.

Por otra parte, destacamos la necesidad de avanzar hacia la construcción de un conjunto de indicadores que permitan evaluar la política pública de ESys desde una mirada más amplia, y de ese modo, la sostenibilidad y potencialidades de las experiencias hacia las cuales se dirige.

## Recomendaciones

El desarrollo de políticas de financiamiento adecuadas para la ESys exige:

- En primera instancia, superar las prácticas de carácter asistencialista y unidireccional de los Estados paternalistas y neoliberales, para pasar a un modelo de construcción participativa y que integre las lógicas de todos los actores intervinientes (Hintze, 2003).
- Por otro lado, resulta necesario reorientar los recursos públicos para que, en forma conjunta con el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, puedan construir nuevas estructuras socioeconómicas sustentables, para lo

cual se hace necesario nuevas formas económicas que integren al Estado con la sociedad (Coraggio, 1999).

Del análisis del programa CREAR emergen otros aspectos que pueden ser contemplados:

- Por un lado, una ingeniería crediticia que permita a los emprendimientos ir accediendo a las distintas herramientas de financiamiento dentro del mismo programa. Este tipo de estructura crediticia permite otorgar incentivos para el logro de ciertos objetivos explícitos, y constituir un horizonte claro de acción para los emprendedores.
- Por otro lado, fortalecer el vínculo entre este programa y las demás políticas llevadas adelante desde el Estado orientadas hacia el sistema financiero formal. De la incorporación de criterios sociales a la hora de ofrecer créditos, del subsidio social de la tasa interés, de la evaluación socioeconómica de los proyectos a financiar por parte de las entidades bancarias, y de otras acciones de esta índole, depende de que podamos en un futuro hablar de un sistema financiero amplio que promueva herramientas financieras inclusivas y socialmente útiles.

Rol de las redes sociales virtuales en la gestión de riesgo hídrico en la ciudad de Santa Fe. Una experiencia piloto de Ciencia Ciudadana en un barrio de Santa Fe

*Virginia Venturini*<sup>9</sup> y *Lucila Grand*<sup>9</sup>

Los fenómenos meteorológicos extremos son cada vez más frecuentes y más intensos debido al cambio climático. Estos eventos impactan en forma negativa en los sistemas de producción de alimentos, en los bienes y en la vida de las personas (García *et al.*, 2016). Se estima que en el 2030, gran parte de la población urbana mundial se localizará en tierras bajas, con alto riesgo de inundarse (Muis *et al.*, 2015). Actualmente, cerca del 30 % de la población urbana global está dentro de zonas con inundaciones frecuentes, como por ejemplo en el caso de la ciudad de Santa Fe. La ciudad sufre crecidas recurrentes de los ríos Salado-Juramento y Paraná que causan inundaciones periódicas y en casos extraordinarios originan la evacuación de un gran número de pobladores. La inundación causada por la crecida del río Salado en el 2003, por ejemplo, ocasionó una catástrofe hídrica, con repercusión internacional (respecto del impacto mediático y de las fuentes de colaboración internacional ante las consecuencias catastróficas), que dio origen a acciones para redu-

---

<sup>9</sup> Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas, UNL.

cir la vulnerabilidad de la ciudad frente a fenómenos de origen hídrico. En los años 2015-2016 la crecida del río Paraná, junto a precipitaciones locales intensas, generaron problemas graves en gran parte del área metropolitana de la ciudad, y de la provincia de Santa Fe (García *et al.*, 2016).

Durante los fenómenos pluviales intensos, que afectaron a muchos barrios del Área Metropolitana, se observó que la información sensible y actualizada no estaba disponible o no era suficiente para orientar la toma de decisión. Por otro lado, se observó que gran parte de los ciudadanos se encontraban vinculados a redes virtuales (generación de vínculos interpersonales y grupales con un fin de intercambio de información, a través de WhatsApp, Facebook, Twitter, entre otras) en las cuales compartían datos y fotografías de su entorno (Jannett *et al.*, 2016; Horita *et al.*, 2015; Graham, 2011). En este contexto y teniendo en cuenta experiencias en otros países, se considera que es fundamental promover el uso de criterios técnicos para la captura de información relativa al riesgo hídrico y la trasmisión de la misma en redes sociales virtuales.

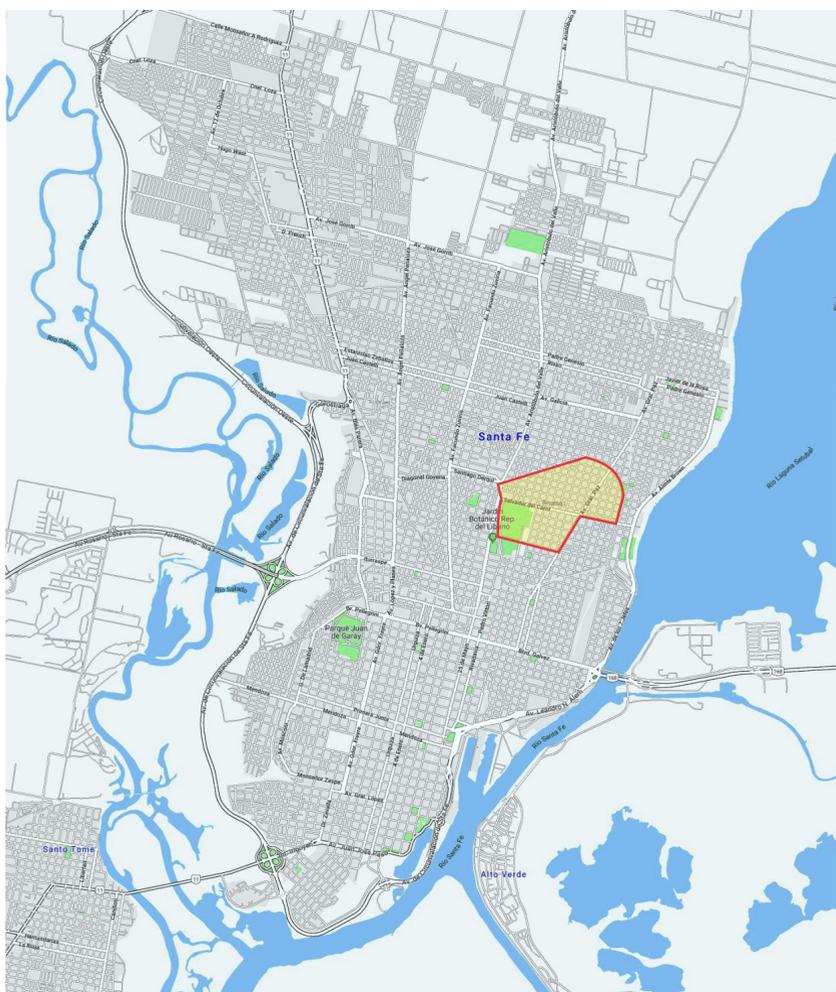
En este marco, hablar de la constitución de una *ciencia ciudadana*, hace referencia a la práctica de obtener conocimiento, por parte de un grupo de personas voluntarias, que se trasmite por medio de diferentes tecnologías de la comunicación, en lugar de obtenerlos por medio de los métodos y proveedores tradicionales. De esa manera, la incorporación del conocimiento *desde* el ciudadano, se obtiene por medio de recursos modernos de comunicación (redes sociales virtuales, internet, etc.).

En base a lo antes expuesto, se conformó una red por ciudadanos voluntarios del barrio Sargento Cabral del distrito este de la ciudad de Santa Fe ver (Figura 1). Este barrio, de aproximadamente 11 000 habitantes de clase media trabajadora, caracterizado por viviendas de construcción horizontal clásica de ladrillo. El barrio presenta la particularidad de estar atravesado por las vías del ferrocarril General Belgrano que agrava los problemas típicos de los terrenos deprimidos y en cierta forma altera el escurrimiento natural del terreno. Por lo tanto, el sector ubicado en la zona de influencia del ferrocarril, ha sufrido históricamente anegamientos de las viviendas por ineficiencia de las obras de drenaje existente y la falta de infraestructura adecuada. Así, un grupo de voluntarios en el sector damnificado del barrio participó activamente en talleres para la puesta en común de los criterios y problemas que requieren de la atención ciudadana y de la gestión local (Jannett *et al.*, 2016; Sandoval Díaz *et al.*, 2018).

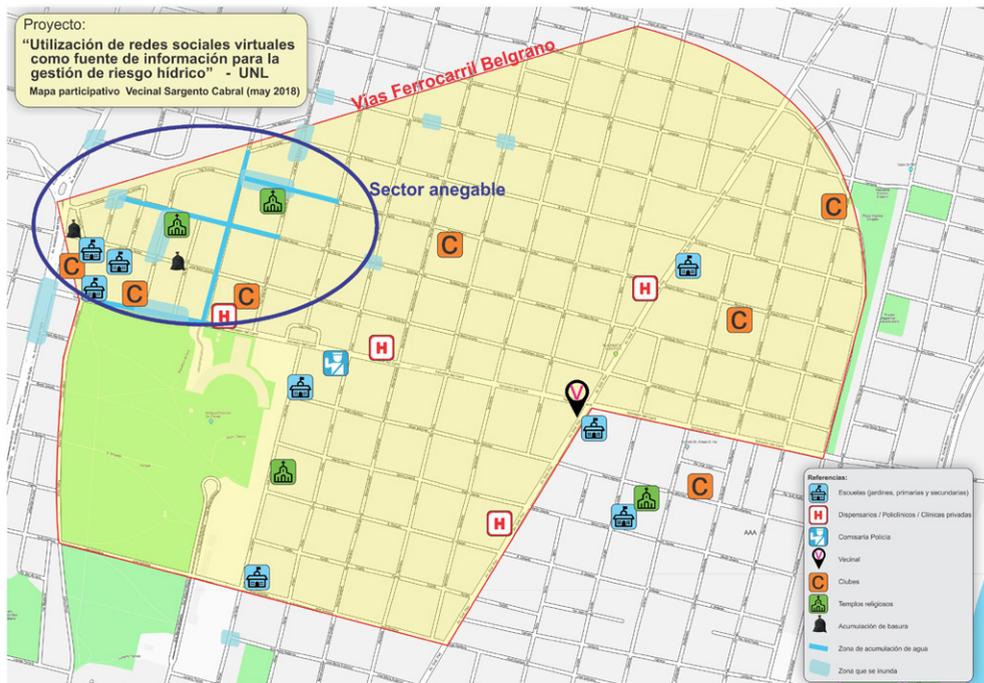
Los voluntarios elaboraron mapas participativos del territorio (a nivel de vecinal o barrio) y se capacitaron en los criterios técnicos a tener en cuenta al momento de capturar la información y compartirla en la red social. La información captada se transmite en forma de texto explicativo y/o fotos de áreas

anegadas residuos domésticos tirados en la calle, materiales de construcción desechados cerca de alcantarillas, etc. Las encuestas realizadas arrojaron que Facebook es la red virtual más utilizada por este grupo de voluntarios, por lo que se creó allí un grupo cerrado con todos los participantes del proyecto. La experiencia adquirida en un año de proyecto permitió identificar dificultades en el manejo del grupo de Facebook desde los teléfonos inteligentes, por lo que se migró a una red que fuera más dinámica.

El grupo de voluntarios está caracterizado por un subgrupo de personas menores a 30 años (jóvenes) y otro de aproximadamente 40-60 años (adultos). El comportamiento frente a la captura de información con criterios técnicos de ambos sub-grupos presentan algunas características similares y otras propias de la franja etaria de cada sub-grupo.



**Figura 1a.** Ubicación del Barrio Sargento Cabral en la ciudad de Santa Fe.



**Figura 1b.** Barrio Sargento Cabral en la ciudad de Santa Fe, detalle de la zona anegable.

El grupo de adultos se caracteriza por confrontar en forma sistemática a la gestión local, colectando y compartiendo datos en las redes virtuales, junto con algún reclamo a las autoridades locales. Este sub-grupo en general está motivado por mantener en buen estado sus bienes personales dada la larga historia de inundaciones que han padecido y siguen padeciendo, en cierta medida. Similares resultados son analizados en Francisco Alberto Báez Urbina (2018), quien describe el comportamiento de los ciudadanos opositores a proyectos colaborativos. El sub-grupo de jóvenes manifiesta una actitud más técnica, mayor contribución en las redes sociales, sin expresiones de descontento ni peticiones a las autoridades locales, propias de quienes no han vivido momentos críticos en el pasado.

## Conclusiones

En general, ambos subgrupos identificados han adoptado los criterios técnicos con los que se los capacitó, hecho que se refleja en la información transmitida en la red social del grupo. Si bien esta propuesta es una prueba piloto a pequeña escala social, se puede decir que la capacitación de los voluntarios para obtener información y criterios, que sean útiles a los profesionales involucrados y a los encargados de tomar decisiones, fue exitosa. La calidad de los datos e información que circula en las redes virtuales del grupo de voluntarios durante un evento extremo hoy en día es más clara y es fácilmente georeferenciable. Los resultados pueden extrapolarse a diferentes territorios con distintas amenazas y a su vez con distintos niveles de vulnerabilidad.

La cantidad de participantes decae si no son persistentemente motivados y que no tienen incorporadas las redes sociales en su actuación cívico-social. Esto último también se observa en el Facebook de la municipalidad de la ciudad de Santa Fe, donde en junio del 2020 se registran 51 828 seguidores, que representa el 10 % de la población aproximadamente. En el caso del Instagram y Twitter de la ciudad de Santa Fe, 8 % de la población participa con preguntas y comentarios, según fuentes oficiales. Estos números indicarían que aproximadamente el 10 % de la ciudadanía utiliza activamente las redes sociales virtuales gubernamentales.

## Recomendaciones

Ante la complejidad creciente de las sociedades contemporáneas, creemos que la fuente de conocimiento no puede seguir siendo acotada siguiendo patrones tradicionales sino por la apertura a una pluralidad de voces y teniendo como medio, a las diferentes tecnologías que aparecen día a día. En general, entonces, se recomienda permanentemente realizar trabajos de campo para brindar información y motivación a los vecinos y la apelación a la herramienta de las redes sociales en tanto tejido de información y comunicación ciudadana. Esta experiencia piloto, mostró que:

Promover mayores niveles de participación en el uso de tecnologías de la comunicación para contribuir al gobierno electrónico y a la gestión del riesgo hídrico.

Generar y reforzar elementos que mantengan permanente y dinámicamente motivados y conectados a redes sociales a los participantes para reforzar su actuación cívico-social a través de las mismas.

## **Desarrollo institucional: del modelo centrado en el Estado a un modelo de nueva institucionalidad en las políticas públicas**

Dos momentos metodológicos del desarrollo institucional

Introducción

*Esteban Kaipl*<sup>10</sup>

El presente capítulo cobra una relevancia particular por dar cuenta no solo del desarrollo de los últimos 30 años de las instituciones en el contexto particular de las políticas públicas de la región centro norte de la provincia de Santa Fe, sino también por interpretar tipos de intervención estratégica que pueden generar diversas investigaciones radicadas en el seno de la UNL.

Es por ello que se remarca el potencial de transferencia de conocimiento que tiene la propia universidad pública y la riqueza de los aportes metodológicos para poder observar, interpretar y generar diagnósticos complejos y originales, fundamentales al momento de formular políticas públicas construidas de manera colectiva. La universidad deviene, así, un exponente primordial de esa articulación entre los cambios de perspectivas a nivel teórico y a escala global, por un lado; y la aplicación de políticas públicas de desarrollo institucional, por el otro.

En este sentido, el desarrollo institucional deja de ser percibido como una planificación en la que un conocimiento dado, abstracto y centralizado, desciende al territorio sin tener en cuenta el escenario complejo en el que entran en juego intereses diversos, objetivos parciales, actores de diversa índole y con alcance sobre escalas diferentes. A través de dos ejemplos puntuales, se puede mostrar precisamente un salto de paradigma en lo que hace al desarrollo institucional en las últimas décadas. Un paradigma expuesto claramente por un análisis de las capacidades estatales en el transcurso de la década del 1990 del pasado siglo xx, y un paradigma actual de formulación constructiva y colectiva de una política de clúster.

De esa manera, en el presente apartado se da cuenta del fenómeno del desarrollo institucional determinante para la región,

1) desde *una matriz* que pone el acento principal, central, el foco de su observación, en el Estado y en las instituciones políticas de diversa escala observando su propio funcionamiento (aunque se pueda referir a la pérdida de las capacidades del mismo); y, luego,

---

<sup>10</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSO-UNL) (CONICET-UNL).

2) desde *una matriz* en la que el Estado no deja de tener importancia, pero pasa a compartir la centralidad y exclusividad con actores diversos sin por ello perder importancia. Es el momento de las políticas de clústers, de escenarios complejos, de la gobernanza.

Esta exposición de dos perspectivas predominantes en las últimas décadas, muestran a la universidad como faro capaz de echar luz sobre aspectos fundamentales para la región. La vinculación con el territorio cobra, en este sentido, una gran relevancia.

Es así que el presente capítulo integra: Un primer momento enmarcado por un análisis sesudo y dinámico de las capacidades estatales para poder generar, justamente, políticas públicas acordes a las necesidades de desarrollo productivo que pueda enfrentar situaciones problemáticas generadas por desacoples regionales, escasez, desigualdad. Dicha revisión de las capacidades productivas articula, a su vez, metodológicamente la observación e investigación en diversas escalas geográficas que pueden ajustarse a las necesidades regionales.

El análisis de los procesos de estructuración de las capacidades estatales se muestra en un recorte temporal que va desde los años 90 del siglo pasado a los primeros años del siglo XXI. En ese sentido, se puede constatar de manera explícita el cambio en el paradigma del desarrollo institucional a través de la formulación de políticas públicas, los cambios en las formas de gobernar, las transformaciones metodológicas para poder dar cuenta de los problemas que atañen a la sociedad y cómo poder brindar soluciones. La propuesta intenta dar cuenta de un aumento en la complejidad social y también de la percepción de sus problemas y cómo poder solucionarlos. La multiescalaridad, la inclusividad, la equidad, la sustentabilidad y la sostenibilidad, se vuelven fundamentales para poder generar instituciones a la altura de la vida cotidiana del siglo XXI.

En un segundo momento, el marco del desarrollo institucional es el del incipiente siglo XXI, cuyo paradigma muestra una perspectiva caracterizada por la articulación de actores de diversa índole, diferentes esferas de una pluralidad de escalas. Si bien se puede inducir que esto es una clara manifestación de un momento histórico diferenciado del anterior, apelamos también a otro momento metodológico del desarrollo institucional y de la formulación de las políticas públicas.

En ese sentido, la teorización de un segundo momento metodológico del desarrollo institucional pone en el centro del análisis a actores públicos que responden a diversas escalas geográficas, prestadores de servicios, actores vinculados a la producción local, organismos de apoyo científico y tecnológico y organismos multilaterales de financiamiento a la producción local. La particularidad de las

políticas de *clusters*, le dan la pauta de observación de los fenómenos productivos regionales y, además, de una formulación prospectiva de las políticas públicas que ayudan en mucho al desarrollo institucional local y regional.

**Un primer momento de observación de las capacidades estatales de las políticas de desarrollo industrial. La instancia meso–regional estatal y la articulación escalar para el desarrollo productivo–industrial**

*María Jimena García Puente*,<sup>11</sup> *Carolina Lauxmann*<sup>12</sup> y *Emilia Ormaechea*<sup>13</sup>

Respecto de un primer momento de observación metodológica del desarrollo institucional, se aborda y problematiza la articulación del Estado nacional con el papel del Estado regional (provincial), en lo que hace al desarrollo productivo, especialmente examinando los aspectos morfológicos, organizacionales/institucionales, funcionales y escalares (a través de las políticas públicas), como dimensiones analíticas de la noción de capacidades estatales.

Problemática y desafíos para una lógica que centra su análisis en las instituciones del estado

La problemática se vincula con el papel del Estado, su organización e implicación, en la configuración del desarrollo productivo. La misma posee el desafío de colocar en el centro del debate académico y político la relevancia de las capacidades estatales (y la necesidad de su construcción) en relación con la transformación de la estructura productiva, en pos de la generación una sociedad más inclusiva y equitativa.

En ese marco general, se aborda el papel de las instancias estatales mesoregionales (en Argentina, el nivel jurisdiccional provincial) y de la articulación escalar para viabilizar el desarrollo productivo industrial. Ello se realiza desde una problematización teórica–conceptual y mediante la revisión de la experiencia en la Argentina reciente y el caso de la provincia de Santa Fe.

---

11 Facultad de Humanidades y Ciencias, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL e Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSo–UNL) (CONICET–UNL).

12 Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.

13 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSo–UNL) (CONICET–UNL).

## Aportes

Los aportes se vinculan con colocar en el centro de debate al Estado y la necesidad de la consideración de sus capacidades (y construcciones) como un aspecto central para lograr intervenciones en pos de la construcción del desarrollo centrado en lo productivo industrial, lo que conlleva a la modificación de las estructuras productivas primarizadas presentes en la región.

En ese sentido, se aborda el rol de las instancias regionales en dicha configuración, pero la misma —siendo este otro de los aportes relevantes del grupo—, no es considerada ni analizada de manera aislada, como una unidad en sí misma, o bien en contraposición a la escala nacional, es decir, en respuesta a una modalidad de acción o a la inacción del Estado nacional. Sino que se destacan las potencialidades de vinculación/articulación escalar entre lo regional y lo nacional en la definición e implementación descentralizada de una estrategia de desarrollo cohesionada nacionalmente.

## Conclusiones

La estatalidad de la década de 1990 donde la industria no ocupó un lugar central en la intervención del Estado, el ámbito nacional a través de las principales orientaciones de las políticas económicas marcó las directrices de ajuste a seguir en las escalas provinciales. No obstante ello, esa lógica también fue acompañada por una dinámica de desconsideración y desarticulación escalar donde las instancia estatales regionales desarrollaron sus propias y limitadas acciones de fomento productivo.

Luego de la crisis de ese modelo, la emergencia de un mayor activismo estatal y una fuerte apelación a la industria en la construcción de desarrollo, a nivel de articulación escalar en la Argentina pos 2001 presentaron algunas variaciones y continuidades. Los cambios se relacionan con una redefinición de las políticas macroeconómicas y una mayor presencia territorial del Estado nacional a través de políticas y organismos específicos orientados al sector industrial, pero la misma no se presentó articuladamente con las escalas regionales, siendo esto una continuidad. La «reimplicación» nacional se realizó a través de ofertas de políticas, operando las provincias como meras ventanillas receptoras o bien saltando a las estructuras estatales regionales. Por su parte, la gran mayoría de los Estados provinciales continuaron llevando adelante las mismas estrategias de desarrollo de los noventa, fundamentalmente centradas en fomentar la inserción internacional de las actividades productivas que se presentan más rentables.

Esas desarticulaciones, desconexiones escalares -en ambas variantes y modalidades (en las experiencias de la década del noventa y pos 2001)- configuraron proyectos estatales que incidieron en la definición y en la concreción de una estrategia nacional. Como resultado se obtienen distintos modelos, orientaciones e intervenciones pero que comparten una característica: no se nutren de las diversas definiciones regionales ni operan cohesionada, descentralizada y equitativamente como proyecto de desarrollo industrial nacional. Falla en la construcción de la estatalidad que atenta con las posibilidades de concreción de un desarrollo industrial integrado en Argentina.

El caso de la provincia de Santa Fe ilustra esa situación. Por un lado, se evidencian las limitantes del accionar regional desarticulado, que definió una estrategia de acción por sí misma fragmentante y sostenedora de las estructuras productivas existentes. Por otro, se asistió a un proceso de debilitamiento de las estructuras estatales mesoespecíficas de los sectores productivo industriales, junto con el sostenimiento de la desarticulación escalar con el ámbito nacional. Pos 2001 dicha relación mantuvo la modalidad de desconexión e ignorancia mutua que presentó en los noventa —en ese momento dada por la no centralidad del desarrollo productivo-industrial—, y luego, desde una definición e implementación monoescalarde políticas orientadas al fomento de lo industrial.

A modo de cierre se afirma que, se colocó el acento en uno de los desafíos y retos del Estado para llevar adelante una estrategia articulada, inclusiva, equitativa y sostenible en el tiempo de desarrollo centrada en el sector productivo industrial. Entre otros aspectos, para que la experiencia no sea fallida, ello demanda un fortalecimiento de las instancias estatales regionales para que sean capaces de operar descentralizadamente pero sin renunciar a su centralidad en la definición e implementación de acciones, y una dinámica articulación escalar a través de una activa implicación de las instancias mesoregionales en torno a un vector nacional que les dé coherencia, evitando tanto las fragmentaciones como las formas cupulares de intervención. Esto es, un proyecto político de desarrollo requiere del acompañamiento de una estrategia estatal que se materialice en un proyecto estatal en sus aspectos organizacionales, funcionales y escalares.

**Un segundo momento de nueva institucionalidad en políticas productivas. Clusters: ¿política pública de desarrollo productivo y reconfiguración territorial? El caso «Lechero Regional» en perspectiva comparada (2003–2015)**

*Martín Carné,<sup>14</sup> Carina Davies<sup>14</sup> y Martín Seval<sup>15</sup>*

Un segundo momento metodológico, pone en evidencia una matriz específica de los últimos años dentro del desarrollo institucional. Aborda, de esta manera, una serie de iniciativas del Estado nacional a través de las cuales buscó, desde mediados de la década del 2000, estimular y consolidar una nueva institucionalidad que favorezca al desarrollo socioeconómico de las regiones. Esa institucionalidad busca cristalizar en la conformación de *clusters*, esto es, en esencia, asociaciones público–privadas de empresas, asociaciones empresariales, organismos de ciencia y tecnología, colegios profesionales, entre otras, geográficamente próximas e interconectadas cuyas relaciones tienden a la sinergia y al logro de una mayor competitividad de la que obtendrían de manera aislada. Se trata del desarrollo de nuevos arreglos institucionales, de tipo *bottom–up*, distintos a los arreglos *top–down* que caracterizaran al Estado desarrollista de décadas pasadas.

**Problemática y desafíos actuales a enfrentar por la nueva institucionalización**

En lo que refiere al vínculo entre el desarrollo institucional y el desarrollo productivo, una de las problemáticas diagnosticadas en la región centro norte de la provincia de Santa Fe refiere a las dificultades que los actores locales vinculados a la producción lechera (tamberos, cooperativas, autoridades del Estado municipal, prestadores de servicios a la producción, organismos de apoyo científico y técnico, entre otros) afrontan para consolidar dispositivos y/o arreglos institucionales que contribuyan a dicho progreso.

---

14 Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSO–UNL) (CONICET–UNL).

15 Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.

En efecto, los programas de incentivo a la conformación de clusters<sup>16</sup> implementados por el Estado nacional desde mediados de los años 2000 (a partir del financiamiento de organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) han asumido, desde una perspectiva de tipo *bottom-up* («de abajo hacia arriba»), que estos actores, quienes compartirían ideas y valores en el marco de una actividad productiva y que se relacionarían en base a vínculos de cooperación y confianza, contarían con —o podrían desarrollar— capacidades para funcionar de manera autónoma, autosostenida, promoviendo condiciones propicias para la mayor competitividad de dicha actividad.

Sin embargo, se pueden percibir diversos elementos que no se condicen con las proyecciones teóricas en muchas ocasiones. Existe una fuerte dependencia del financiamiento de actores de escalas que sobrepasan a la institucionalidad regional (Estado nacional, organismos multilaterales de crédito); hay una situación crítica de cierre de tambos y concentración de la producción sojera, debido a la mayor rentabilidad de la producción de soja (*commodity* demandado por India y China principalmente). Respecto de la parte logístico-administrativa, hay un déficit que se relaciona con la insuficiencia de personal e infraestructura, problemas de comunicación entre asociados, grandes distancias a recorrer en caso de eventos (reuniones de consejo de gobierno, capacitaciones, etcétera); se puede hablar también de una ausencia institucional de las empresas que compran la leche producida y la industrializan.

En este sentido, vale recordar que se trata de un mercado de carácter oligopsonico, con muchos vendedores de un bien perecedero y pocos compradores con capacidad de fijar precio. El Estado de la provincia de Santa Fe, en sus tres poderes, también tiene poca participación en la asociación civil, hecho que responde a que el impulso originalmente dado por el Estado nacional a la política cluster buscó *ex profeso* sortear su intervención. Por último, dos últimos elementos más, se reconocen asimetrías de poder entre los actores participantes, y, recientemente, la incorporación a la asociación civil de actores localizados en la provincia de Córdoba ha complejizado el desarrollo institucional del *cluster*.

---

16 El concepto de CL remite a una concentración geográfica de empresas interconectadas e instituciones asociadas que se desempeñan en un sector económico particular y, generalmente, en la práctica asume la forma de asociaciones público-privadas. La proximidad geográfica y la especialización productiva son destacadas como las mayores ventajas de los CL para alcanzar mayor competitividad (Porter, 1990; 2003). En el marco de la implementación de una política pública, una de las formas institucionales que adopta un cluster es la de una asociación civil *ad hoc*.

## Aportes

Se entiende, por tanto, que hay una posibilidad excepcional de poder realizar importantes aportes que podrían ser sintetizados en dos aspectos principales.

Por un lado, producir evidencia a partir de la cual reconocer los anteriores desafíos (hecho difícil de lograr para quienes están directamente involucrados en la cotidianeidad de las situaciones que recrean las dificultades).

Por el otro, a partir de dicha evidencia, reflexionar teóricamente sobre los desafíos, compartirlos con la asociación civil, y comunicarlos en instancias académicas de divulgación. Dicha asociación que implica la nueva institucionalidad, valora positivamente tales aportes dado que generan información en base a la cual, por ejemplo, se pueden negociar en mejor posición fondos con los que gestionar créditos para los productores tamberos; como así también, para darle mayor visibilidad social a la institución y a las problemáticas que afronta la actividad en la región en la que el *cluster* opera.

## Conclusiones del momento metodológico de la nueva institucionalidad

La política pública de promoción de *clusters* agroindustriales aplicada en años recientes por el Estado nacional no deja de presentar nodos problemáticos en lo que hace a su implementación. De alguna forma, haciendo abstracción de las reales capacidades de los actores locales, ha tratado de delegar/descargar en ellos —directamente involucrados en una determinada actividad productiva (en este caso, la producción de leche)— la responsabilidad por la subsistencia, fortalecimiento y expansión de la misma.

Sin embargo, aún con dificultades, la institucionalidad *cluster* hasta ahora desarrollada viene cumpliendo un rol muy importante en la promoción de la realidad productiva del sector y de los intereses de productores y proveedores de insumos y servicios productivos. En este sentido, vale recordar que se trata de actores económicos que no se localizan estrictamente en el núcleo de la cuenca lechera provincial (referenciada con la ciudad de Rafaela) y que suelen ser afectados —de distinto modo— por contingencias climáticas (sequías e inundaciones).

Por lo expuesto, de cara a corregir históricos desequilibrios territoriales, dicha institucionalidad merece ser robustecida y profundizada, dotando a la asociación civil, si no de mayores presupuestos, sí al menos de asesoramiento en materia administrativa, comunicacional y logística.

## Recomendaciones

Se tiene en cuenta la organización del presente capítulo en dos momentos metodológico del desarrollo institucional:

En un *primer momento* centrado antes que nada en las capacidades del Estado en sus diversas escalas, y en base a los avances teóricos y analíticos de la historia productiva reciente del país, se destaca:

La importancia teórica, académica y política de examinar al Estado y sus capacidades para la transformación de las estructuras productivas, específicamente en su escala regional. La relevancia de la construcción de una estatalidad que implica y conlleva:

Una modalidad de organización morfológica, funcional y escalar del Estado, para que éste pueda desarrollar una modalidad de intervención equitativa y cohesionada que dote de consistencia al crecimiento y permita superar las desigualdades y desequilibrios.

En el marco de esa estatalidad, una articulación escalar estatal entre las instancias regionales y la nacional en aquellas acciones relacionadas con el fomento de lo productivo industrial.

En un *segundo momento metodológico*, que pone el foco de análisis en el desarrollo de una *nueva institucionalidad*, se sugiere a los tomadores de decisión o *policy-makers*:

Evaluar la conveniencia de ampliar el número de actores participantes de la asociación civil. Esto desvirtúa el concepto de *cluster* dado que el área geográfica pierde el carácter de proximidad que constituye uno de sus principales atributos. Se complejiza la coordinación necesaria para decidir e implementar un curso de acción ya que empieza a tallar un mayor número de variables (por ejemplo, evitar reuniones en una misma localidad para no generar malestar con productores de otras localidades, considerar las consecuencias de una decisión según el partido político que gobierna un municipio o una provincia, la comunicación se complejiza por el mayor número de actores involucrados, etcétera).

Atender aspectos que hacen a la comunicación de la asociación civil y a la dotación de más recursos humanos.

Comprometer a las empresas que industrializan la leche a participar de la asociación civil.

Considerar las especificidades del sector productivo, los actores involucrados y el espacio en que se desarrolla la actividad a los fines de adecuar líneas de financiamiento, programas de capacitación, etc.

Promover las interrelaciones entre las distintas instancias estatales (nacional, provinciales, locales).

Por último, se recomienda atender aspectos que hacen a la comunicación de la asociación civil y a la dotación de más recursos humanos; comprometer a las empresas que industrializan la leche a participar de la asociación civil; considerar las especificidades del sector productivo, los actores involucrados y el espacio en que se desarrolla la actividad a los fines de adecuar líneas de financiamiento, programas de capacitación, etc.; y, por último, promover las interrelaciones entre las distintas instancias estatales (nacional, provinciales, locales).

## Referencias bibliográficas del capítulo 1

Política social, condiciones de vida y ciudadanía en la ciudad.  
El caso de la ciudad de Santa Fe

- Beretta, D. y Galano, N. (2014). *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. UNR – Laborde Editor.
- Bertranou, J.; Isuani, F. y Pereyra, E. (Eds.) (2016). *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*. UNGS.
- Bianchi, M. (2013). *The Political Economy of Sub-National Democracy. Fiscal rentierism and geography in Argentina* (tesis inédita de doctorado). Ciencia Política, Institutd'Études Politiques de Paris, École Doctoral de Sciences Po, Centre d'études et de recherche internationales (CERI).
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?* En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (Eds.). *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens.
- Calvo, E. & Leiras, M. (2015). *The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship and Policymaking in Argentina*. *Revista Iberoamericana de estudios legislativos* (2).
- Cao, H. (2008). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. Jefatura de Gobierno de la Nación.
- Cardoso, M. (2014). *Desaceleración en el crecimiento demográfico del Área Metropolitana de Santa Fe*. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* (11), 43–61. <http://gaea.org.ar/4.GAEA23-Cardoso.pdf>
- Díaz, C.; Grandinetti, R. & Nari, P. (2004). *La construcción de nuevas capacidades: un nudo crítico en la construcción de políticas rurales en América Latina*. FODEPAL, FAO.
- Díaz, C. y Isuani, F. (Comps.) (2015). *Políticas públicas en Estados Subnacionales*. SAAP/Aurelia Libros.

- Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel. *Revista SAAP* 5 (2), 263–304.
- Fedele, J. y Martínez, I. (2015). Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001. *Revista Cuaderno Urbano* (18).
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español* 3 (julio), 42–57.
- Madoery, O. (2005). La «primera generación» de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos. CEDET.
- Martí, M.; Blanco, I. (...) Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En Rofman, M. S.; Ortiz de Rozas, V. y Parats, M. (Comps.). *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- Peretti, G. y Gómez, N. (2011). Ralentización del crecimiento poblacional de la provincia de Santa Fe. Período 1991–2010. *Revista Párrafos Geográficos* (Trelew). Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia (FHCS–UNPSJB), 10(1).
- Rausch, G. (2010). El plan del 80 en Santa Fe: regionalización tardía ante una suburbanización inminente. *Revista Cuaderno Urbano* (9), 111–129.
- Rausch, G. (2014). El paradigma del hiperconsumo en contextos espaciales ambientalmente críticos. Santa Fe (Argentina) y la urbanización del valle aluvial del río Paraná. *Revista Cuaderno Urbano* (16), 87–105.
- Repetto, F. (2014). Políticas sociales: una mirada político–institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En Acuña, C. *El Estado en Acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*. Siglo XXI Editores.
- Sojjet, M. (2014). *Monitoreo de la precariedad urbana en Santa Fe y Entre Ríos* (edición propia).
- Soldano, D. (2018). Experiencias del bienestar. Para una comprensión de la política social desde el sentido común. En Ciudadanía. *Revista de Políticas Sociales Urbanas* (3).
- Soldano, D. (2019). Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo. En *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe*. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.
- Spillier, P. y Tommasi, M. (2000). Las fuentes institucionales del desarrollo argentino: hacia una agenda institucional. CEDI/FG&S–PNUD.

## Impacto de las transformaciones productivas en las condiciones laborales

- Bayma, B. (2014). *Subcontratados por el Estado Municipal. Perfil y condiciones de trabajo de los locadores de servicios*. Artículo presentado en el XVIII Encuentro de Jóvenes Investigadores de la Universidad Nacional del Litoral.
- Bayma, B. y Delfino, A. (2014). *Trabajadores subcontratados por el Estado: una exploración sobre las condiciones laborales en el Estado municipal de la ciudad de Santa Fe*. Artículo presentado en la X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales «Desequilibrios regionales, y políticas públicas. Una agenda pendiente». Córdoba: CADR–AUGM y UNC.

- Claussen, P (2015). *Subcontratados en la seguridad privada. Una aproximación a las características y condiciones laborales de los vigiladores en la ciudad de Santa Fe*. Artículo presentado en las *Jornadas de Jóvenes Investigadores*. UNL. Santa Fe. 14 y 15 de octubre de 2015.
- Delfino, A.; Claussen, P y Bayma, B. (2018). Subcontratación y lógicas de segregación. Una mirada comparada en dos sectores en la ciudad de Santa Fe. Artículo presentado en *I Jornadas sobre Democracia y Desigualdades*. Universidad Nacional De José C. Paz, 6 y 7 de diciembre.
- Delfino, A. y Claussen, P (2019). Intensificación del trabajo y disponibilidad temporal: el caso de los trabajadores subcontratados de la seguridad privada en la ciudad de Santa Fe, Argentina. En Panaia, M. y Delfino, A. *El estallido del tiempo*. Miño y Dávila (en prensa).
- Elal, K. (2019). *Transformaciones productivas y nuevos empleos. El caso de los call centers en la ciudad de Santa Fe* (tesis inédita de grado). Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral.
- Leite, M. (2009). O trabalho e suas reconfigurações: Conceitos e realidades. En Leite, M. & Araujo, A. *O trabalho reconfigurado. Ensaio sobre Brasil e México*. Editorial FAPESP
- Neffa J. (1998). *Los paradigmas productivistas taylorista y fordista y su crisis. Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Asociación Trabajo y Sociedad– PIETTE, Lumen Humanitas.

## Evaluación de políticas públicas de financiamiento de la Economía Social y Solidaria. Ampliando la mirada acerca de las lógicas de evaluación

- Cardozo, L. y Massera, M. (2018). Políticas de promoción del sector cooperativo santafesino: nuevos diseños a escala subnacional. En *X Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*. 2 y 3 de agosto, UBA, Facultad de Ciencias Económicas.
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. UNGS–Miño y Dávila.
- Hintze, S. (Ed.) (2003). *Trueque y Economía Solidaria*. UNGS–Editorial Prometeo.
- Massera, M. (2019). *Economía social y solidaria y políticas públicas. Un análisis de las políticas implementadas en la ciudad de Santa Fe durante el periodo 2011–2015* (tesis inédita de maestría). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral.
- Massera, M.; Herzfeld, C. y Cardozo C. Promoción de la economía social y solidaria en la provincia de Santa Fe (Argentina). Una mirada transversal a escala subnacional. En Tealdo, J. (Comp.) *Mapeo de la Economía Social y Solidaria en Santa Fe y Reconquista*. Ediciones UNL (en prensa).
- Olivo Heit, D.; Massera, M. y Locher, V. (2019). Una mirada crítica al diseño de políticas públicas de financiamiento de la economía social y solidaria. El caso del programa CREAR Comunidad Emprendedora de la provincia de Santa Fe. En *14º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)*. 7 al 9 de agosto, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

## Rol de las redes sociales virtuales en la gestión de riesgo hídrico en la ciudad de Santa Fe. Una experiencia piloto de Ciencia Ciudadana en un barrio de Santa Fe

- Báez Urbina, F. A. (2013). Acción colectiva y movimientos de oposición ciudadana como contralores de decisiones gubernamentales: una mirada desde la sociología analítica. *Revista INVI*, 28(79), 97–122.
- García, G.; Venturini, V. (...) Walker, E. (2016). Monitoreo de áreas inundadas con imágenes Sentinel 1A– Inundación de la Ciudad de Santa Fe. Simposio Internacional SELPER. Sociedad Latinoamericana de Especialistas Percepción Remota y Sistemas de Información Espacial. Puerto Iguazú. 7–11 de noviembre 2016.
- Graham, E.; Henderson, S. & Schloss, A. (2011). Using mobile phones to engage citizen scientists in research. *Eos, Transactions American Geophysical Union*, 92(38), 313–315.
- Horita, F.; De Albuquerque, J. P. (...) Ueyama, J. (2015). Development of a spatial decision support system for flood risk management in Brazil that combines volunteered geographic information with wireless sensor networks. En *Computers & Geosciences*, 80, 84–94.
- Jennett, C.; Kloetzer, L. (...) Talsi, Y. (2016). Motivations, learning and creativity in online citizen science. *Journal of Science Communication*, 15(3).
- Muis, S.; Guneralp, B. (...) Ward, P. J. (2015). Flood risk and adaptation strategies under climate change and urban expansion: A probabilistic analysis using global data. *Science of The Total Environment*, 538, 445–457.
- Sandoval Díaz, J. S.; Rojas Paez, L. (...) Aguirre, P. (2018). De organización vecinal hacia la gestión local del riesgo: diagnóstico de vulnerabilidad y capacidad. *Revista INVI*, 33(92), 155–180.

## Un primer momento de observación de las capacidades estatales de las políticas de desarrollo industrial

- Almada, J. y Ormaechea, E. (2019). Teoría de la Regulación en América Latina. Un diálogo con el profesor Robert Boyer. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, XXIII(65), 223–230. FLACSO–Ecuador. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/3735/2860>
- Bainotti, A. (2018). Estado y régimen de acumulación durante los gobiernos kirchneristas. Un análisis desde las políticas laborales y empleo (2003–2015) (trabajo final). Licenciatura en Ciencia Política de la FHUC–FCJS de la UNL.
- Bazza, A.; Lauxmann, C. y Fernández, V. R. (2018). Variedades de capitalismo en América Latina. El caso argentino. En Fernández, V. R. y Ebeneau, M. (Eds.). *Variedades de capitalismo entre centro y periferia: miradas críticas desde América Latina*. Miño y Dávila.
- Fernández, V. R. y Lauxmann, C. (2019). ¿Estado post–neoliberal y desarrollo en América Latina? Un análisis del caso argentino. En *Desenvolvimento em Questão*, 17(48), 9–33.
- Fernández, V. R. & Ormaechea, E. (2018a). The state in the capitalist periphery: from the structuralist vacuum to the neo–structuralist deviations and beyond. En Fernández, V. R. & Brondino, G. (Eds.). *Development in Latin America: Critical Discussions from the Periphery*, Palgrave MacMillan, Cham.

- Fernández, V. R. & Ormaechea, E. (2018b). Prebisch, o Estado e o pensamento estruturalista. En Brandão, C. (Ed.). *Teorias e Políticas do Desenvolvimento latino-americano*. Contraponto. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.
- Fernández, V. R. y Ormaechea, E. (2018c). Prebisch, el Estado y la debilidad del imprescindible. En *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. Instituto de Investigaciones Económicas, 195(49). Universidad Autónoma de México. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.195.62954>
- García Puente, M. J. (2016). Transformaciones del Estado y desarrollo. Capacidades estatales y desarrollo productivo industrial. El caso de la provincia de Santa Fe en el período 1990–2013 (tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de Rosario.
- García Puente, M. J. (2017). Capacidades estatales y articulación escalar para el desarrollo. Un análisis de la experiencia de la provincia de Santa Fe. Ponencia del panel Estado y Desarrollo: debates teóricos y análisis de experiencias recientes. En el *13º Congreso Nacional de Ciencia Política*. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, 2 al 5 de agosto.
- García Puente, M. J. (2019). *Transformaciones del estado y desarrollo industrial. capacidades estatales de la provincia de Santa Fe, años 2000–2013* (en prensa).
- García Puente, M. J. y Moretti, L. (2016). Políticas de fomento al sector automotriz en Argentina 2003–2014 ¿una estrategia de desarrollo productivo industrial? Argentina. Rosario: Libro. En *XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales–UNR.
- García Puente, M. J.; Lauxmann, C. y Ormaechea, E. (2018a). La configuración organizativa y las formas implicativas del Estado argentino a inicios del siglo XXI y sus implicancias para (in)viabilizar procesos de desarrollo. Ponencia presentada en la *8va Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*. Buenos Aires, 19 al 23 de noviembre.
- García Puente, M. J.; Lauxmann, C.; Ormaechea, E. (2018b). El Estado como proyecto político. El caso del Estado argentino desde principio del siglo XXI. Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Ciencia Política del Litoral*. Desarrolladas en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, del 16 al 18 de mayo.
- García Puente, M. J.; Lauxmann, C. y Ormaechea, E. (2019a). El Estado argentino y la promoción del desarrollo industrial. Un análisis de las experiencias recientes (2003–2015). Ponencia presentada en el *Workshop Construcción del Estado y desarrollo en la periferia. Revisando teorías y perspectivas comparadas e históricas*. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO), CONICET–UNL. 29 y 30 de octubre.
- García Puente, M. J.; Lauxmann, C. y Ormaechea, E. (2019b). El Estado argentino y el desarrollo. Un análisis de la configuración e implicación estatal en la promoción industrial durante los años 2003–2015. Ponencia presentada en el *1er. Encuentro Nacional de Investigadoras e Investigadores en Ciencias Sociales y Jurídicas*. Secretaría de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 29 y 30 de agosto. Santa Fe.
- García Puente, M. J.; Lauxmann, C. y Ormaechea, E. (2019c). La configuración organizacional y funcional del Estado y su incidencia en el desarrollo industrial. El Estado argentino en el siglo XXI. Ponencia presentada en el *VII Congreso Regional de Historia e Historiografía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral*. Santa Fe, 30 y 31 de mayo.

- García Puente, M. J. y Fernández, V. R. (2016). La instancia meso–regional estatal y el desarrollo de capacidades escalares en la construcción del desarrollo. En La Serna, C. et. al., *Estado, políticas públicas y acción colectiva: praxis emergente y debates necesarios en la construcción de la democracia (922–933)*. Universidad Nacional de Córdoba. [https://drive.google.com/file/d/0B3hEgstn-iFUDFnRVVwQnZXSfK/view.http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1737](https://drive.google.com/file/d/0B3hEgstn-iFUDFnRVVwQnZXSfK/view.http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1737)
- Lauxmann, C. y Fernández, V. R. (2017). Explorando la construcción de proyectos estatales y de estrategias de acumulación para pensar la complejidad de un proceso de desarrollo en la periferia latinoamericana. Trabajo presentado en el *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, 2 al 5 de agosto.
- Lauxmann, C. y Fernández, V. R. (2018). El desarrollo económico y sus problemas en la América Latina Contemporánea. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL. 25 y 26 de octubre.
- Moretti, L. (2017). Estado y políticas públicas para el sector automotriz en argentina: del neoliberalismo a la post–convertibilidad (trabajo final). Licenciatura en Ciencia Política de la FHUC–FCJS de la UNL.
- Ormaechea, E. (2018). ¿Quo vadis, América Latina?: periferia, heterogeneidad estructural y los persistentes problemas de la (des)igualdad. En *El futuro de la igualdad en América Latina y el Caribe. Ensayos Breves. Compilación Especial de la CEPAL por los 70 años de su creación*. Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44364/1/S1801061\\_es.pdf#page=47](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44364/1/S1801061_es.pdf#page=47)
- García Puente, M. J. (2018). Revisando el rol del Estado para el desarrollo en la producción temprana de Raúl Prebisch en la CEPAL (1949-1963): elementos para su teorización (tesis inédita de maestría). Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL.
- Ormaechea, E. y Fernández, V. R. (2018). La CEPAL y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano. En *Cuadernos del CENDES* año 35(99), 1–25. Tercera época. Caracas, Venezuela. Septiembre–diciembre. [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/cendes/textos\\_completos/Revistas/revista99/99sb.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/textos_completos/Revistas/revista99/99sb.pdf)
- Ormaechea, E. y Fernández, V. R. (2019a). A propósito de los 70 años de la creación de la CEPAL: ¿por qué es necesario recuperar el Estado? *Revista Politikón*, 1(2). <https://www.revistapolitikon.com.ar/edicion-anual/>
- Ormaechea, E. y Fernández, V. R. (2019b). CEPAL, neo–estructuralismo y desarrollo latinoamericano: los desafíos de repensar la intervención estatal para el cambio estructural. En Ghilardi y Blanco (Coords.). *Experiencia Santa Fe. Transformación productiva e inclusión social* (pp. 355–362). Universidad Nacional de Rosario – Fundación Friedrich–Ebert–Stiftung. UNR Editora.

## Un segundo momento de nueva institucionalidad en políticas productivas

- Aydalot, P. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. GREMI.
- Becattini, G. (1992). El distrito italiano marshalliano como concepto socioeconómico. En Pyke, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (Comps.). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas* (pp. 61–79). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Camagni, R. (1991). *Innovation Networks. Spatial Perspectives*. Londres: Belhaven Press.
- Carné, M. (2015). Caracterización y evolución del empleo asalariado formal creado por empresas del sector privado en la provincia de Santa Fe (2007–2013). *Revista de Ciencias Económicas* (12), 95–119.
- Carné, M.; Davies, C. (...) Fernández, V. R. (2018a). Apuntes y desafíos metodológicos para el análisis de la territorialización de la política cluster en Argentina. Las experiencias recientes de la producción láctea y Nogalera. En *XII Jornadas de Investigación en Geografía «Territorio, sociedad y recursos hídricos»*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral (en prensa).
- Carné, M.; Davies, C. (...) Fernández, V. R. (2018b). La operacionalización del concepto «territorialización»: desafíos metodológicos a partir de las iniciativas de política cluster en la Argentina reciente (2003–2015). En *1° Jornada de Estudios Territoriales y Urbanos*. Santa Fe: FCJS–UNL, CLACSO, IHUCSO Litoral (en prensa).
- Cooke, P. & Morgan, K. (1998). *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press.
- Fernández, V. R. (2007). Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana. *Revista EURE*, XXXIII (98), 97–118.
- Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2007). Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Economía, Sociedad y Territorio*, VI(24), 2007, 859–912.
- Fernández, V. R.; Vigil, J. I. y Amin, A. (2008a). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila.
- Fernández, V. R.; Vigil, J. (...) Villalba, M. (2008b). *Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*. Miño y Dávila.
- Fernández, V. R.; Alfaro, M. B. (...) Davies, C. L. (2009). Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo. *Sociedad y Territorio*, IX(31), 2009, 629–68.
- Fernández, V. R.; Cardozo, L. G. (...) Seval, M. (2010). Aglomeraciones productivas y desarrollo regional: una perspectiva contextualizadora y multidimensional. *Redes*, 15(1), 167–195.
- Fernández, V. R. y Dallabrida, V. R. (2010). Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. *Revista Líder*, 16, Año 12, 9–46.
- Fernández, V. R.; Vigil, J. I. y Seval, M. (2012). Explorando la región. Territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande* (51), 21–41.
- Giuliani, E. & Bell, M. (2005). The Micro–determinants of Meso–level, Learning and Innovation: «Evidence from a Chilean Wine Cluster». *Research Policy*, 34(1), 47–68.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar.

- Maillat, D. (1995). Territorial Dynamic, Innovative Milieus and Regional Policy. En *Entrepreneurship & Regional Development*, 7, 157–165.
- Markusen, A. (1999). Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigor and Policy Relevance in Critical Regional Studies. *Regional Studies*, 33(9), 869–884.
- Martin, R. & Sunley, P. (2003). Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? *Journal of Economic Geography*, 3, 5–35.
- Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001). *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*. OCDE.
- Porter, M. (1990). *La ventaja competitiva de las naciones*. Editorial Vergara.
- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, 76(6), 77–90.
- Porter, M. (2003). The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, 37, 549–578.
- Rabellotti, R. & Pietrobelli, C. (2005). Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. El papel de las políticas. *Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible*. BID.
- Schmitz, H. (2000). Does Local Co-operation Matter? Evidence from Industrial Clusters in South Asia and Latin America. *Oxford Development Studies*, 28(3), 323–336.
- Seval, M.; Davies, C. (...) Fernández, V. R. (2018). Reconfiguración de las economías regionales a partir de la implementación de la política cluster. Los casos de la nuez pecán en Entre Ríos y del lechero regional en Santa Fe, Santiago del Estero y Córdoba. En *Jornadas de Estudios Socio-Económicos del Litoral*. Paraná: UNER (en prensa).
- Seval, M.; Davies, C. (...) Fernández, V. R. (2018). Desarrollo y regiones tras el quiebre con el neodesarrollismo. Consideraciones sobre la continuidad de la política cluster en la Argentina actual. En Mikkelsen, C. y Picone, N. (Comps.). *Geografías del presente para construir el mañana. Miradas geográficas que contribuyen a leer el presente* (pp. 1129–1140). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

## Documentos institucionales

- Negri, L. M. y Aimar, M. V. (Comp.) (2019). Guía de buenas prácticas para establecimientos lecheros. INTA Ediciones.
- Plan de Mejora Competitiva (2015a). Cluster de la Nuez Pecán. PROSAP UCAR, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Presidencia de la Nación.
- Plan de Mejora Competitiva (2015b). Cluster Lechero Regional. PROSAP UCAR, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Presidencia de la Nación.

## Capítulo 2. Sistema político, representaciones y reforma política

### Introducción

En este capítulo se exponen de manera articulada tres elementos teóricos fundamentales para poder reflexionar acerca de la política como sistema institucional de canalización de conflictos: el *sistema político*, la idea de la *representación* y el principio de la *reforma política*. Los conflictos de los que se hablan, claro, no son otros que los que le presenta la extremadamente compleja evolución de la sociedad al sistema político representativo que debe tomar decisiones vinculantes para poder hacer frente a las demandas. La sociedad evoluciona, las demandas se vuelven más complejas y el sistema político tiene que poder dar respuestas para garantizar la integración social.

Por todo ello, el trabajo conceptual se vuelve imperioso para dar un alcance complejo válido para interpretar esta problemática. En este sentido, la especificidad de este capítulo tiene que ver con esas capacidades conceptuales que permitirán dar respuesta al fenómeno de la reconfiguración de lo político, a través de la generación de argumentos complejos y la construcción de diagnósticos precisos y de observación necesarios para dar cuenta de la evolución en general, y de cada fenómeno ligado al sistema político representativo en particular.

Teniendo en cuenta ello, se hilvanarán tres aportes que guardan una apelación conceptual y especulativa importante y que mantienen el sentido del orden propuesto por los tres elementos que dan título al apartado. En ese sentido, *sistema político*, *representación*, *forma de gobierno*, *cultura política*, aparecen trabajados con detenimiento en una primera parte. En una segunda parte del capítulo se revisa y se da muestra de la importancia histórica y contemporánea de la noción de *conflicto* a la hora de reflexionar particularmente acerca de las sociedades latinoamericanas. Y se cerrará el capítulo con una tercera parte, dedicada a la atención y al estudio de una *reforma institucional de la política* y de *políticas públicas* sobre ciencia, tecnología e innovación, dando cuenta de la articulación compleja que se debe dar entre diversos niveles de gobierno y actores no gubernamentales vinculados a áreas específicas en el diseño e implementación de las políticas.

Poniendo, entonces, el foco sobre las ideas del *sistema político* y la noción de *representación*, se tomará en una primera parte un caso testigo, es decir, se analizarán las formas de gobierno y tipos de gestión de los gobiernos que van desde 1995 hasta 2015 en la provincia de Santa Fe. Este caso servirá para

mostrar la complejidad de un período relativamente corto en el que se formularon profundos cambios apelando, en muchas ocasiones, a las transformaciones importantes que se daban en el seno de la sociedad y que había que representar institucionalmente de alguna manera. En ese sentido, no solo las formas de gestionar muestran un salto significativo sino también las acciones que se ven llevadas a realizar las diversas organizaciones representativas (en especial partidos y coaliciones). En el caso testigo, se retoman tres aspectos fundamentales cuyos desafíos interpelan a todos los actores que ingresan en la esfera pública y en los debates políticos: la cuestión del hábitat urbano; las políticas de salud; y la cuestión de género. Pudiendo generar, de esa manera, una observación clara acerca de la articulación entre elementos teóricos puramente especulativos y el campo de las políticas subnacionales.

En la segunda parte de este apartado, se plantea la búsqueda de una noción ajustada y compleja de *conflicto* en tanto elemento ineludible en la tradición de discurso de los principales debates teóricos acerca de la naturaleza de los cambios sociales y de la política misma. Esta noción se inserta además, sin dudas, en una tradición historiográfica que reflexiona sobre los fenómenos políticos. Por todo ello, el aporte se vuelve pertinente, sobre todo en una América Latina en la que el *conflicto* parece ser una moneda corriente, con la que se interviene en los intercambios políticos a nivel nacional, internacional y subnacional. Más allá de ese mismo peso historiográfico, la contribución va de la mano, a su vez, con un diagnóstico con pretensiones de validez precisas que ponga en juego elementos que afectan al régimen político, la estructura social y de poder y las relaciones políticas en general presentes a lo largo de los procesos asincrónicos de desarrollo imperantes en Latinoamérica.

La tercera parte de este capítulo, se concentrará sobre todo en la capacidad de formular diagnósticos complejos que puedan obtener como resultado políticas públicas coherentes y estratégicas, surgidos de una relación de coordinación y cooperación entre diversos actores políticos y sociales de diversas escalas. El caso testigo, las políticas de ciencia, tecnología e innovación, permite no solo evaluar la potencia que tiene la atención de actores con intereses diversos sino también a las relaciones multiescalares a las que apuntan esos actores. En ese sentido, hay una pertinencia remarcada por la contribución misma, al diálogo, a la articulación estratégica entre medios y fines, y a la formulación de políticas complementarias entre diversas oficinas o jurisprudencias, en diferentes niveles de administración, vinculada a la gestión de temáticas afines para atenuar el patrón nacional y estado céntrico toma de decisiones sobre la cosa pública.

## **Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015)**

*Hugo Antonio Quiroga,<sup>1</sup> Milagros Sosa Sálico<sup>1</sup> y Magdalena Candiotti<sup>1</sup>*

### Problemáticas y desafíos actuales

Los estilos de gobierno y de gestión que van desde 1995 hasta 2015 (abarcan las gobernaciones justicialistas y del Frente Progresista Cívico y Social), exponen marcadas transformaciones que hacen no solo a la complejidad de este período y en esta provincia en particular, sino también a una construcción política basada en transformaciones que enfrentan a un mundo cada vez más complejo para ser representado. En este sentido, un trabajo comparativo entre las formas de gobierno puede dar cuenta de una multiplicidad de elementos en lo que hace al funcionamiento de los partidos políticos en la provincia, en tanto coaliciones políticas. Como ejes de dichas transformaciones, resulta pertinente revisar las políticas públicas con perspectiva de género, de salud y de hábitat que resultan sensibles en su impacto social. Con ese fin y en relación con las problemática y desafíos actuales de la disciplina, se vuelve necesaria una mirada reflexiva de la teoría política contemporánea sobre el rol de los partidos y la cultura política en tanto dé cuenta del análisis empírico del campo de las políticas públicas a nivel subnacional en Argentina.

### Aportes

Resulta importante analizar la centralidad de las coaliciones políticas como forma de participación democrática que se ha acrecentado en América y Europa en las últimas décadas. En efecto, las coaliciones políticas y su configuración en distintas modalidades -preelectorales, parlamentarias, de gobierno, etc.- cobran cada día mayor relevancia tanto en los sistemas presidencialistas como en los parlamentarios, o en sistemas mixtos. En la Argentina, particularmente, la formación de coaliciones electorales ha trastocado el sistema de partidos tradicional, y el horizonte de la competencia política aparece signado por este fenómeno.

Por todo ello se vuelve fundamental poder articular dos elementos principales como marco de las transformaciones particulares en la provincia de Santa Fe en el período indicado: i) un contexto de gobierno de coalición, crítico de las políticas neoliberales de los noventa, no liderado por el peronismo, con

---

1 Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.

ii) el análisis de políticas públicas (particularmente las de hábitat, de salud pública y con perspectiva de género) en virtud de los cambios de paradigmas que es posible encontrar en ellas.

En este esquema, la comparación de la política de hábitat, la de salud pública y las políticas con perspectivas de género en general, se vuelven casos testigos a través de las cuales es posible establecer la comparación entre diversos períodos y las transformaciones en el estilo de gobierno. Respecto del hábitat, la misma abarca no solo los planes o conjuntos habitacionales sino también su correlato con el ordenamiento del territorio y los servicios (infraestructura, sanitarios) que el Estado provincial pone a disposición de los ciudadanos (particularmente de la población objetivo) y/o gobiernos municipales-comunales.

En materia de salud pública, se observa la necesidad de abordar la poco tratada situación sociosanitaria en unidades geográficas pequeñas, circunstancia que se repite y es señalada como una necesidad para avanzar en la generación de información relevante para el diseño de políticas públicas, creando un puente de comunicación entre la esfera de la investigación y de la gestión. Entre los grandes desafíos que les cabe a los gobiernos es, precisamente, articular políticas que propicien la inclusión centradas en las personas como sujetos de derechos, es decir, no solo políticas antidiscriminatorias sino políticas dirigidas a disminuir los riesgos y las inseguridades del contexto económico y político particular de la región.

En materia de género, nuevos paradigmas han puesto en cuestión y modificado las cosmovisiones tradicionales de la participación política a través de la creación de instituciones que comienzan a tomar como eje fundamental la equiparación de género frente a las desigualdades históricas. El análisis en detalle de estas políticas permite comprender acabadamente las transformaciones operadas en los cambios de gobierno para los períodos seleccionados y las capacidades de otorgar derechos a la ciudadanía en el marco del Estado de derecho.

## Conclusiones

El sistema político–electoral de la provincia de Santa Fe aparece como una particularidad en el sistema político argentino, ya que junto al de la provincia de Mendoza, son las únicas jurisdicciones que no permiten la reelección inmediata del gobernador. Esta particularidad ha influido en las estrategias políticas de los diversos partidos políticos dentro de la arena política, en tanto que la restricción electoral impide aprovechar los logros de la gestión o

la imagen construida por el candidato a partir de esta, para dar continuidad a las políticas públicas.

Es por ello que se vuelve de suma importancia lograr un análisis comprensivo y crítico de los contextos nacionales, los sistemas electorales y los mecanismos de formulación de políticas públicas ya que, inevitablemente, repercuten en la cotidianidad de las gestiones subnacionales. En este sentido, las políticas neoliberales simbolizaron un cambio de paradigma, naciendo una nueva relación Estado–individuo, que en la Argentina se consolida en los años noventa, es la relación entre el Estado que cristaliza la autonomía de lo económico y confía al individuo al dominio absoluto del mercado. Siguiendo esta línea de análisis, cuando se habla de políticas públicas se hace referencia a líneas de acción del sector público. Éstas pueden ser planes, programas o proyectos que, desde el mencionado sector y en ocasiones con participación de otros sectores sociales, buscan solucionar un problema, atender una demanda o un reclamo social, o mantener un estado de cosas porque éste es considerado como deseable.

## Recomendaciones

El proyecto apuesta al estudio de un extenso período de análisis de la política subnacional leída en clave de la gestión y estilo de gobierno de las gobernaciones provinciales en Santa Fe. En ese sentido, se recomienda:

- Una sistematización de la observación de las políticas públicas que integren de manera estructural tanto la perspectiva de género, como las cuestiones complejas en política habitacional como de salud pública.
- En ese marco, se vuelve necesario un análisis acerca del rol de los gobiernos provinciales de diferentes filiaciones partidarias que colabora en la comprensión y análisis sobre los estilos de gobierno y las transformaciones de las instituciones en los gobiernos provinciales de la provincia.
- En ese marco, es necesario realizar un análisis sobre el rol de los gobiernos provinciales de diferentes filiaciones partidarias en el diseño e implementación de las políticas públicas mencionadas anteriormente y su articulación con instituciones locales.
- Profundizar el desarrollo de las capacidades políticas de coordinación entre los diferentes programas sobre políticas públicas sociales (hábitat, salud pública, perspectiva de género).
- Profundizar las capacidades estatales y el desarrollo de capacidades técnico-administrativas en esos aspectos que aparecen como fundamentales en el incipiente siglo XXI.

- Reconocer las capacidades estatales y técnico-administrativas de los gobiernos provinciales y locales en las áreas de las políticas públicas investigadas.
- Apuntar a la creación, jerarquización y consolidación de estructuras institucionales que aseguren la continuidad de los programas, especialmente los relacionados con hábitat, salud y género, independientemente de los perfiles políticos de los gobernantes o del arbitrio de los funcionarios de turno.

### **Conflictos sociales en América Latina durante el proceso de transición a la modernidad. Abordajes en diferentes escalas de análisis/observación**

*Carina Giletta,<sup>2</sup> Mariana Alberto<sup>2</sup> y Silvina Vecari<sup>2</sup>*

#### Problemáticas y desafíos

Se pueden identificar problemas sociohistóricos combinando dos lógicas: por su parte, un problema historiográfico se construye a partir de la lógica de los acontecimientos, incluso de los procesos, sucedidos en determinados tiempo y espacio; por otro lado, un problema sociológico es generado primordialmente a partir de un cierto dispositivo teórico-conceptual. De la unión de estas dos lógicas surge la necesidad de llevar a cabo análisis de problemas sociohistóricos americanos explicados a través de conceptos; cada problema requiere un concepto y cada concepto al que se recurre es utilizado para dar cuenta de un problema.

En este marco, problemas relacionados con conflictos sociales por la tierra, la justicia, la violencia, las relaciones interétnicas, el poder, la construcción del estado y el régimen político, la dominación simbólica, la protesta a escalas locales y regionales, tienen que ser explicados por conceptos claves de la teoría social.

Por todo ello se construye conocimiento sobre objetos de estudio que, desde una mirada de conjunto, pongan de relieve la unidad de los problemas de América Latina y la diversidad de las cuestiones analizadas, sea a partir de estudios de caso o de la comparación. Es decir, temas que pongan en cuestión las formas del orden y el conflicto en tiempos de transiciones históricas y que apunten a miradas integradoras acerca de procesos de cambio. De este modo, se propiciarán abordajes que tengan perspectivas de diálogo entre disciplinas y/o de articulación de dimensiones de análisis (política, cultural, económica

---

<sup>2</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.

y social), así como aquellos que, centrados en casos localizados y observados a escala micro, lo sitúen en una perspectiva latinoamericana.

## Aportes

El estudio de los procesos de cambio social ha atrapado la atención de las Ciencias Sociales desde la conformación de los distintos campos disciplinarios que la integran, y entre los diversos tipos de cambio, los cambios de orden social se entienden como los más complejos. En este sentido, las transiciones históricas como lapso temporal que se extiende entre un orden y otro orden diferente, implican una profunda transformación que afecta a todos los elementos de un mismo régimen político, e incide en la estructura del poder y en las reglas para acceder a él, en la estructura social y sus relaciones de dominación y explotación, así puede verse como uno de los momentos más conflictivos que puede observarse en una sociedad.

En América Latina el pasaje de un orden colonial a otro orden, conlleva una temporalidad que cronológicamente se puede ubicar en los siglos XVIII y XIX, es también el tiempo de aceleración de la modernidad. El sociólogo brasileño Florestán Fernandes formula una precisa síntesis: en América Latina, la modernización se realiza de modo segmentado y según ritmos que requieren la fusión de lo «moderno» con lo «antiguo» o lo «arcaico», generando simultáneamente la «modernización de lo arcaico» y la «arcaización de lo moderno» (Fernandes, 1973:236). Este «tipo específico de modernidad» no rompe con el antiguo sistema colonial ni pasa definitivamente al posterior proceso histórico, llevando al surgimiento y consolidación del capitalismo dependiente. Así aparece, según Fernandes, «una modernidad de grandeza secundaria».

Ante tal contexto en particular es preciso señalar que cualquier diagnóstico sobre la especificidad de América Latina debe establecer una mirada compleja. Una mirada sociohistórica con aportes de la Sociología Histórica, la Historia y la Ciencia Política permitirá articular nociones claves como las del cambio social, conflicto, transiciones históricas, el binomio orden social/acción social, con situaciones históricas concretas, desplegadas en distintos espacios y escalas de observación (regiones/localidades de Hispanoamérica), en tiempos de transición (diacrónicos y sincrónicos) y sobre los cuales se puede aplicar una mirada comparativa.

La articulación de dichos elementos teóricos y prácticos debe apuntar, entonces, a construir conocimiento sobre objetos de estudio que desde una mirada de conjunto pongan de relieve la unidad de los problemas de América Latina y la diversidad de las cuestiones analizadas a partir de estudios de

caso o de la comparación. Dicha articulación se da a partir de la producción de conocimiento sobre problemáticas sociohistóricas bajo nuevos enfoques y herramientas teórico-metodológicas comunes al conjunto de la región como las protestas sociales y políticas de sectores subalternos, los procesos políticos y los agentes de cambio, la relación dialéctica entre orden y conflicto en la dinámica temporal de los siglos XVIII y XIX y sus diferentes configuraciones sociales.

En ese sentido, se da relevancia a una herramienta conceptual fundamental para pensar los fenómenos latinoamericanos, la observación del pasaje de una sociedad bajo sujeción colonial a otra independiente y analizarlos bajo la clave de conflicto. De esa manera se pueden identificar, a través de la comparación y en diferentes cuestiones y problemas generales la especificidad de la sociedad rioplatense, sus semejanzas y diferencias, convergencias y divergencias, relaciones y regularidades. Ante esta circunstancia particular se evalúa también el grado de estatalidad alcanzado en la región a través del ejercicio de sus prerrogativas soberanas, teniendo en cuenta fuertes condicionamientos tales como la inestabilidad política interna, la debilidad financiera-fiscal, la situación bélica regional y los intereses externos de expansión territorial o de cooptación política.

## Conclusiones

La Sociología Histórica es una importante área de las Ciencias Sociales y va en búsqueda de reposicionar críticamente los elementos interdisciplinarios como construcciones teóricas para la lectura de los fenómenos de larga duración, explotando los cambios significativos contextualizados desde las realidades concretas como elementos para la reflexión científica. En este marco y ajustándose a esta propuesta teórica-metodológica, *la experiencia en la práctica metodológica* de la Sociología histórica constituye un aporte mayor: esto es, una hibridación disciplinar que apuesta al análisis en múltiples escalas, una práctica científica que metodológicamente visualiza la comparación e investiga como objeto principal las transformaciones sociales en una realidad concreta. Un segundo aporte en importancia, es el de develar la capacidad de acción de los sectores subalternos en los procesos de transición histórica, para poder, de esa manera, avanzar hacia una problematización de Latinoamérica como objeto de estudio donde los proyectos alternativos al orden constituyan también escenarios a ser estudiados. Introducir *la posibilidad* como variable en escala histórica implica pensar que, la incertidumbre, las relaciones de conflicto y cooperación junto a la capacidad de acción pueden transformar las

estructuras, es asumir la certeza imprescindible de que una realidad presentada como un dato dado siempre puede plantearsele otra alternativa.

## Recomendaciones

Para estudiar América Latina debemos afianzar como objetivo primordial la configuración de una mirada compleja sobre los fenómenos sociohistóricos y como elemento fundamental al *conflicto*, en el marco de convergencias temporales en diferentes escalas de análisis sobrealidades históricas concretas. En este sentido, se recomienda el establecimiento de una red de comunicación dinámica de debates e intercambios entre perspectivas con intereses diversos y objetivos afines, y diferentes escalas de observación. En esa perspectiva, se puede contar con la apelación a equipos pertenecientes a diversas unidades académicas de la Universidad Nacional del Litoral y diversas instituciones cuyos intereses se puedan poner en diálogo: Unidad de Docencia e Investigación Sociohistórica de América Latina (UDISHAL), Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Programa Interuniversitario de Historia Social Enfoque Regional (PIHSER), Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea (RIHALC), Comités de Género y de Historia y Fronteras (AUGM).

### **Estado, desarrollo y políticas de ciencia, tecnología e innovación: Diseño, coherencia y coordinación en la provincia de Santa Fe durante el periodo 2003–2018**

*Daniel Alberto Comba*<sup>3</sup>

#### Problemáticas y desafíos

En los últimos 25 años y desde diversos marcos teóricos, se ha resaltado la importancia que adquieren las políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTI) para encausar procesos virtuosos de desarrollo económico y social (Lundvall, 1992; Freeman, 1995; Castells, 1997; Perez, 2000; Amable *et al.*, 2008). No obstante, como señala Hudson, la importancia asignada a la innovación no es nueva (Hudson, 2008). En las primeras décadas del

---

3 Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.

siglo xx, Schumpeter identificaba al empresario innovador y a los procesos de «destrucción creativa» como los motores que dinamizaban el sistema capitalista (Schumpeter, 1996).

Lo novedoso de esta nueva etapa es que gran parte de la reproducción del actual sistema capitalista se asienta, entre otras tendencias, en un proceso de cambio tecnológico que tiene como eje dinamizador de la actividad económica a la Investigación y Desarrollo (I+D) y las innovaciones. Esta relevancia que adquiere la innovación productiva y el cambio tecnológico en los procesos productivos, llevaron a su incorporación y visibilidad en la agenda pública en las últimas tres décadas,<sup>4</sup> al punto de transformarse en una cuestión<sup>5</sup> (*issue*) de política pública, pasando de este modo a ser objeto de intervención por parte de los Estados nacionales y provinciales.

Los principales marcos teóricos de los últimos 25 años que dan cuenta de la importancia que tienen las actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) en los procesos de desarrollo, adoptan modelos interactivos de innovación como superación de los enfoques lineales que asumían una relación causal entre la investigación básica y su potencial aplicación en el proceso productivo. No obstante, entre ellos hay diferencias en cuanto a la escala espacial relevante (nacional, region-local), y en cuanto a los procesos y actores relevantes que deben identificarse y atenderse en el análisis empírico.

Así, partiendo de evidencias empíricas y contribuciones teóricas muy diversas que intentaron comprender y fundamentar las afinidades entre políticas de CTI y desarrollo, junto a la emergencia del marco teórico de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), diversos enfoques resaltaron estos vínculos pero desde la escala regional-local, marcando la relevancia que esta escala reviste bajo nuevas formas de articulación en red de los actores económicos, institucionales y gubernamentales, generando nuevas modalidades de gobernanza (Cooke, 1997; Fernández y Alfaro, 2011).

Un enfoque relevante que parte de la escala regional es el de los Sistemas Regionales de Innovación (SRI). Este se desarrolla en la segunda mitad de los noventa del siglo xx y logra su singularidad a partir de los desarrollos de los enfoques sistémicos de innovación, y de la escala regional como marco de referencia (Cooke, 1997; Asheim&Isaksen, 1997; Cooke, Uranga y Exterberria, 2001). Los aspectos centrales del enfoque de los SRI parten de asumir que la región es un espacio relevante para comprender (y fomentar) la dinámica entre innovación y difusión de nuevos conocimientos, asumiendo que

---

4 Uno de los primeros documentos que refieren a esta cuestión, aunque más centrado en las actividades de ciencia y tecnología, es el informe «*Ciencia, la frontera sin fin*», que Vannevar Bush realizara en 1945 al entonces presidente de los Estados Unidos.

5 «Cuestión» en términos de O`Donnell y Oszlak (1976).

esta escala favorece los procesos de interacción que llevan al aprendizaje y la difusión del conocimiento tácito (y codificado) (Fernández y Comba, 2016).

El enfoque de los SRI tiene una generalizada difusión y utilización como marco institucional de referencia para el diseño de políticas e instrumentos de la CTI en Argentina y América Latina. Por lo tanto, la adopción de los mismos y la incidencia que tienen en el diseño de políticas, lleva a poner atención en los modos y mecanismos en que esta transferencia y/o réplica se implementa en el caso de Argentina y de la provincia de Santa Fe (en adelante PSF). Un análisis del diseño y el impacto de las PCTI que se implementen a escala regional en países periféricos, permite comprender como la transferencia acrítica de políticas e instrumentos —en este caso en la innovación productiva— actúan en escenarios muy diferentes respecto de los cuáles fueron pensados.

En tal sentido, incorporar al Estado actuando a través de sus políticas e instrumentos (dada la relevancia que tiene en América Latina), permite planificar una agenda de investigación en estas políticas, que sume a los marcos teóricos de referencia que plantean los vínculos sistémicos entre las ACTI y procesos de desarrollo, las particulares características estructurales de esta arena de políticas, centrando la mirada no solo en el comportamiento de las empresas y el marco institucional, sino también cómo interviene el Estado en dicho marco institucional, con qué propósitos y por qué motivos.

Se debe, entonces, analizar cómo el Estado, desde diversas escalas, interviene en el área de las PCTI. Teniendo en cuenta que las PCTI deben ser un «medio» que contribuya a consolidar un proceso de desarrollo virtuoso, se vuelve necesario contribuir a un debate vinculado a la dimensión instrumental de las estrategias de acción del Estado a través de sus políticas, dimensión que refiere a la comprensión de las políticas en tanto «medios» o «fines» (Weber, 1964). Para ello, se pueden tomar como referencia las políticas e instrumentos que se implementaron en la PSF en 2003-2015. Un primer paso en esta dirección es identificar aquellas oficinas estatales nacionales y provinciales que implementaron instrumentos en las PCTI, y que se orientaron (potencial o exclusivamente) a actores ubicados en la PSF, teniendo en cuenta dos escalas estatales (provincial y nacional) y a partir de un triple criterio: a) la función presupuestaria; b) la especialización funcional de la oficina estatal; y, c) los objetivos de las políticas e instrumentos.

Con el primer criterio se identifican oficinas estatales (OE) que ejecuten fondos de la «finalidad y función» presupuestarias «servicios sociales/ciencia y técnica» (ej. INTI, MINCYT, SECTEI). Con el segundo criterio, aquellas oficinas que ejecutando fondos de esta «finalidad y función» diseñen e implementen políticas e instrumentos orientados a las ACTI, y que puedan beneficiar a actores ubicados en la PSF (ej. MINCYT). Con el tercer criterio se busca incor-

porar al análisis a aquellas OE que no ejecutan fondos de la «finalidad y función» mencionadas, no obstante, ejecutan políticas en esta arena orientadas a actores ubicados en la PSF.

Identificadas las OE, al analizar las políticas e instrumentos en la arena de la CTI, se utilizan herramientas del análisis de políticas públicas, que permita dar cuenta de tres aspectos: i) analizar el diseño institucional de las políticas y sus instrumentos; ii) estudiar la implementación; iii) estudiar los efectos que tienen en la población-objetivo a cuyas acciones se dirigen.

El análisis del diseño institucional de las PCTI da cuenta de instrumentos de las políticas que se conciben y establecen al considerar las alternativas de acción y la toma de decisiones. Es decir, cuando se decide, se opta por instrumentos que tienen determinadas preferencias y característica respecto a – entre otros aspectos- i) objetivos, ii) supuestos sobre el comportamiento de los actores objeto de la política, iii) quiénes pueden y quiénes no pueden ser objeto de los beneficios que se distribuyen, iv) modalidad de implementación, v) criterios a partir de los cuales se distribuyen los beneficios.

Al analizar políticas e instrumentos diseñados desde diferentes oficinas estatales (y diferentes escalas con similares funciones), se puede dar cuenta de la coherencia existente entre las mismas. Es decir, de los objetivos por ellas perseguidos, y «a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables y no contradictorios o mutuamente neutralizadores» (Martínez Nogueira, 2010: 19). Tal lo señalado, se supone que las PCTI deben ser concebidas como un medio que contribuya a potenciar y consolidar procesos de desarrollo virtuosos. Por su parte, al analizar la implementación, se pueden analizar las OE y sus recursos (capacidades internas en términos de Fernández *et al.*, 2006; Alonso, 2006; Bertranou, 2015), dando cuenta también del nivel de coordinación entre instrumentos ejecutados desde reparticiones ubicadas en diferentes escalas estatales. La coordinación de políticas remite al momento de la implementación de las políticas y la modalidad en que las distintas Políticas de Innovación Productiva (PIP) y sus instrumentos se cogenestian (Martínez Nogueira, 2010).

El análisis que los efectos de las PCTI tienen en la población objetivo se proyecta considerando la contribución que los mismos tienen hacia los procesos de desarrollo planificados desde escalas estatales que se implementan (PCTI como medios). Se indaga entonces cuáles son las principales características de los actores que recibieron los beneficios distribuidos a través de los instrumentos de las PCTI, lo que permite conocer qué actores se potencian con estas políticas. Esto es central para exponer los vínculos entre PCTI y desarrollo, es decir, al beneficiar actores con ciertas características, qué tipo de procesos de desarrollo se contribuye a consolidar (ruptura vs. reproducción).

Hay que señalar que la evaluación de políticas públicas implica adoptar supuestos teóricos que permitan construir herramientas para evaluar el impacto de los instrumentos a partir de los fines preestablecidos por la política en la arena particular que se trate. No obstante, es relevante analizar cómo las políticas de dicha área contribuyen con estrategias y planificaciones más globales, cuestión que implica centrar el estudio en el grado de coherencia y coordinación existente entre políticas de diferentes áreas de gobierno. Es necesario construir herramientas para evaluar si las políticas son las estrategias adecuadas para alcanzar los fines establecidos en la arena y en la estrategia de gobierno.

En la actualidad, todos los Estados provinciales cuentan con OE que actúan como ventanilla de las oficinas nacionales, mientras que en otros existen políticas e instrumentos autónomos de gestión de estas actividades. En el caso de la provincia de Santa Fe, desde el año 2003 se jerarquizó la OE encargada del diseño y la gestión de las políticas del área, elevándola a rango de Subsecretaría (ver Fernández *et al.*, 2008), en 2007 de Secretaría de Estado y, hacia fines del 2015, al rango de Ministerio.

## Aportes

El estudio desarrollado evidencia la necesidad de construir diagnósticos complejos que sirvan de insumos para la toma de decisiones en el área de políticas de ciencia, tecnología e innovación, ya sea desde la escala nacional como la provincial. Dar cuenta de la poca articulación entre los actores vinculados a la gestión de la CTI en la provincia de Santa Fe durante el período (y aquellos ubicados fuera de la provincia, como pueden ser las oficinas nacionales). Esta tendencia se revirtió con la jerarquización de la Oficina Estatal provincial que tiene a su cargo el diseño y la implementación de estas políticas a escala provincial. En este contexto, la creación de la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica en 2007 por parte del nuevo gobierno provincial, y la posterior elevación a rango de ministerio en el año 2015, contribuyeron a diseñar e implementar políticas complementarias a las de la escala nacional, que en muchos casos contribuyeron a atenuar el patrón de concentración de las políticas nacionales.

## Conclusiones

Se tiene que resaltar la heterogeneidad de actores vinculados a esta arena de políticas presentes en la provincia de Santa Fe, del que se realizara un primer mapeo en el año 2010 (Puig, Comba y Gorrochategui, 2010), relevamiento sobre el que se está llevando a cabo una actualización. Es posible señalar, al mismo tiempo, que existe una concentración doble que tiene el financiamiento de las políticas del área (usualmente, que opera de manera competitiva y horizontal, sin exclusiones en la población objetivo a la que se dirigen). Un primer nivel de concentración *geográfico*: empresas y grupos de I+D reciben sistemáticamente financiamiento y se encuentran ubicados en pocas localidades (predomina centro sur de la provincia); y un segundo nivel de concentración, en los actores que se benefician: a lo largo del período, pocos actores ubicados en estas localidades se benefician de un alto porcentaje del financiamiento. Esta doble concentración opera con los dos grandes fondos nacionales por el que se canalizan las PCTI, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), (Comba, 2014; Comba, Fernández, Ormaechea, 2016). Hay, a su vez, casi nula modificación de los instrumentos de las políticas de esta arena, coincidiendo con las evidencias que señalan la concentración de beneficiarios (Comba, 2018).

## Recomendaciones

- Coordinar y articular políticas entre diferentes niveles/escalas estatales.
- Diseñar políticas de CTI a nivel provincial como medios para sostener procesos de desarrollos sostenidos en el tiempo que apuntalen la diversificación y agregado de valor de la matriz productiva regional.
- Diversificar la población objetivo (actores) que se benefician de estas políticas.
- Apuntalar proyectos estratégicos productivos y sociales.

## Referencias bibliográficas del capítulo 2

### Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015)

- Acuña, C.; Martínez Nogueira, R. y Repetto, F. (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación.
- Anunziata, R. (2011). La política de la singularidad de la experiencia. En Cheresky, I. (Comp.). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 395–444). Prometeo–CLACSO.
- Anunziata, R. (Comp.) (2015). *Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos*. CLACSO.
- Baeza Belda, J. (2010). *La renovación peronista: el caso de la provincia de Santa Fe (1983–1988)*. Trabajo presentado en el XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (pp. 1334–1348). Santiago de Compostela. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531166/document>
- Báscolo, E. y Yavich, N. (2014). Propuesta de Proyecto. Intervenciones *intersectoriales para la equidad en salud en Argentina y América Latina* (mimeo).
- Beltramino, S. et al. (2002). La reforma de la atención médica en argentina. En *Seminario IV, CEDES*.
- Borello, R. y Mutti, G. (2003). La Ley de lemas en la provincia de Santa Fe. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. Rosario.
- Canelo, P. (2001). ¿Dónde está el enemigo?: la rearticulación menemista de los clivajes políticos y la disolución del antagonismo social. Argentina, 1989–1995. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/canelo.pdf>
- Canelo, P. (2011). Son palabras de Perón. Continuidades y rupturas discursivas entre peronismo y menemismo. En Pucciarelli, A. (Coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Siglo XXI Editores.
- Chiara, M. et al. (2000). *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el conurbano bonaerense*. ICO–UNGS.
- Chuit, R. y Iglesias, M. (2004). Modelos provinciales de salud. Trabajo presentado en *CEDES, Seminario VII*.
- Cuenya, B. (1995). Descentralización y política de Vivienda en Argentina. En *Reestructuración del estado y políticas de vivienda en argentina*. Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Dagametti, A. (2005). Una política pública en salud para la población excluida análisis de la implementación del seguro en la provincia de Santa Fe. *DAAPGE* (6).
- Geary, M. y Robin, S. (2005). Los partidos en el interior y el interior en los partidos. Peronismo y radicalismo en Santa Fe en los '90. Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Organizado por la SAAP Córdoba.
- González Saibene, A. (2005). Salud reproductiva y procreación responsable en la provincia de Santa Fe: un análisis necesario para el establecimiento de políticas públicas. En *Temas y debates* (9).
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*. Prometeo.

- Leiras, M. (2009). *Procesos de descentralización y nacionalización partidaria en América Latina*. Universidad de San Andrés (mimeo).
- Levin, S. (2010). Derechos al revés; ¿salud sexual y reproductiva sin libertad? Espacio.
- Lascurain, M. C. (2009). Transformaciones en las identidades políticas y nuevos liderazgos. La aparición de Carlos Reutemann como nueva figura política en las elecciones de 1991 en la provincia de Santa Fe, Argentina. Presentado en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires. <http://www.aacademica.org/000-062/989.pdf>
- Lascurain, M. C. (2011). Cambios en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores peronistas de la provincia de 143 Santa Fe entre 1983 y 2007. *Papeles de Trabajo*, 5(8), 117–133. [http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N8/07\\_DOS\\_Lascurain.pdf](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N8/07_DOS_Lascurain.pdf)
- Lascurain, M. C. (2013). Acción política para un Estado eficiente. El rol del Estado y la política en el discurso de los gobernadores de la provincia de Santa Fe, 1999–2007. Acta de ponencias de las I Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales (pp. 32–43), San Martín. <http://www.idaes.edu.ar/sitio/noticias/280/Mesa%2015.pdf>
- Lascurain, M. C. (2014). *Fragmentación en el peronismo santafesino. Del juicio político al vicegoberandora la Ley de lemas (1990)*. Trabajo presentando en las II Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Santa Fe. [http://www.fhuc.unl.edu.ar/materiales\\_congresos/cienciapolitica\\_2014/pdf/4\)%20Democracia,%20Partidos%20y%20Accion%20Colectiva/Lascurain.pdf](http://www.fhuc.unl.edu.ar/materiales_congresos/cienciapolitica_2014/pdf/4)%20Democracia,%20Partidos%20y%20Accion%20Colectiva/Lascurain.pdf)
- Lascurain, M. C. (2015). De políticos honestos y corruptos: el «affaire Vanrell» y la mutación de la representación en el justicialismo santafesino (1990–1991). *PolHis*, año 7(14), 374–417. <http://polhis.com.ar/index.php/PolHis/article/view/13/10>
- Maina, M. (2012). Nación y provincia: la ¿renovación? peronista en Santa Fe 1983–1989. En I Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Santa Fe. [http://www.fhuc.unl.edu.ar/materiales\\_congresos/ciencia%20politica\\_2012/PDF/Democracia%20Partidos%20Politicos%20y%20Accion%20Colectiva/Maina\\_Marcelino.pdf](http://www.fhuc.unl.edu.ar/materiales_congresos/ciencia%20politica_2012/PDF/Democracia%20Partidos%20Politicos%20y%20Accion%20Colectiva/Maina_Marcelino.pdf)
- Maina, M. (2014). Santa Fe, hacia las elecciones de 1983: partidos, identidades y elecciones en la construcción de la democracia. *Papeles del Centro de Investigaciones*, Año 4(15), 119–141. UNL.
- Menéndez, E. (2008). Epidemiología sociocultural: propuestas y posibilidades. *Revista Región y Sociedad*, XX(2). Colegio de Sonora.
- Mutti, G. (2009). Las prácticas republicanas y democráticas en los contextos provinciales. La provincia de Santa Fe en Argentina. *STUDIA POLITICÆ* (17).
- Ortiz de Rozas, V. (2013). Política provincial y mediadores políticos. Un aporte al estudio de los partidos políticos en el territorio. En Dabène, O. y Cheresky, I. *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada*.
- Pautassi, L. (2009). Apuntes del curso «Enfoque de derechos aplicados a las políticas públicas». Dictado en el marco del Doctorado en Ciencia Política (UNR).
- Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* (87). CEPAL.
- Pautassi, L. (2000). Igualdad de Derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina. En Herrera, G. (Comp.). *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*. FLACSO–CONAMU, Ágora.

- Pucciarelli, A. (Coord.) (2011). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Siglo XXI Editores.
- Rulli, M. y Centeno Lappas, F. (2006). Procesos de reforma política: la derogación de la Ley de lemas en Santa Fe. *Temas, y debates* (12).

## Otras fuentes

[www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar);  
[www.rosario.gov.ar/salud](http://www.rosario.gov.ar/salud);  
[santafe.gov.ar/salud](http://santafe.gov.ar/salud)

## Conflictos sociales en América Latina durante el proceso de transición a la modernidad. Abordajes en diferentes escalas de análisis/observación

- Ansaldo, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden*. Ariel.
- Carrera Damas, G. (Dir.) y Lombardi, J. (Co-dir.) (2003). *Historia General de América Latina, preparada por el Comité Científico Internacional ad-hoc de la UNESCO*. Ediciones UNESCO y Editorial Trotta, Vol. V.
- Guerra, F-X. (1992). *Modernidad e independencias*. Mapfre.
- Imízcoz, J. M. (1995). Actores sociales y redes de relaciones en las Sociedades de Antiguo Régimen. Propuestas de análisis en historia social y política. En Barros, C. (Ed.). *Historia a debate*, II, La Coruña.
- Imízcoz, J. M. (2004). Actores, redes, procesos: reflexiones para una historia más global. *Revista de Faculdade de Letras-Historia*, 5, III Série. Oporto.
- Macry, P. (1997). *La sociedad contemporánea. Una introducción histórica*. Ariel.
- Serrera, R. M. (1994). Sociedad estamental y sistema colonial. En Annino, A.; Castro Leiva, L. y Guerra, F. X. (Dir.). *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*. Ibercaja.
- Serulnikov, S. (2006). *Conflictos sociales e insurgencia en el mundo colonial andino. El norte de Potosí, siglo XVIII*. Fondo de Cultura Económica.
- Serulnikov, S. (2010). *Revolución en los Andes. La era de Túpac Amaru*. Sudamericana.

## Sobre la Sociología histórica:

- Ansaldo, W. (Comp.) (1994). Historia / Sociología / Sociología Histórica. En *Los fundamentos de las Ciencias del Hombre 134*. Centro Editor de América Latina.
- Bourdieu, P. (2000). *Cuestiones de Sociología*. Ediciones Istmo.
- Casanova, J. (1991). *La historia social y los historiadores*. Crítica.
- Hindess, B. & Hirst, P. (1979). *Los modos de producción pre capitalistas*. Península.
- Sartori, G.; Morlino, L. (Comp.) (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.
- Sztompka, P. (1995). *Sociología del cambio social*. Alianza Editorial.
- Tilly, Ch. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Alianza Editorial.

## Estado, desarrollo y políticas de ciencia, tecnología e innovación: Diseño, coherencia y coordinación en la provincia de santa fe durante el periodo 2003–2018

- Amable, B.; Barre, R. & Boyer, R. (2008). *Los Sistema de Innovación en la era de la Globalización*. Miño y Dávila Editores. CeiPiette; CONICET.
- Asheim, B. T. y Isaksen, A. (1997). Location, Agglomeration and Innovation: Towards Regional Innovation Systems in Norway? *European Planning Studies*, 5(3), 299–330.
- Castells, M. (1996). *La era de la información: economía Sociedad y Cultura*. Alianza Editorial.
- Cooke, P. (1997). Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions. *Research Policy*, 26, Issues 4–5.
- Cooke, P; Uranga, M. y Exterberría, G. (2001). *Sistemas regionales de innovación*. Universidad del País Vasco: Servicio de Publicaciones.
- Comba, D., Fernández, V. R. y Ormaechea, E. (2016). Diseños y efectos de las políticas de innovación productiva a escala regional: el FONTAR en Santa Fe (2002–2012). *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, 27(52).
- Comba, D. (2014). Diseño institucional e impacto de las políticas de innovación productiva. Un análisis del FONTAR en la provincia de Santa Fe durante el período 2002–2011. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/639>
- Comba, D. (2018). La paradoja del conservadurismo en las políticas de innovación productiva. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 18(31).
- Fernández, V. R. et al., (2008). *Clusters y Desarrollo Regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*. Miño y Dávila.
- Fernández, V. R. y Alfaro, M. B. (2011). Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba (120), 51–93.
- Fernández, V. R. y Comba, D. (2016). Región e Innovación: aportes críticos desde América Latina a los enfoques de los Sistemas Regionales de Innovación. *Revista Redes*, 22. doi: 10.17058/redes.v22i1.8429
- Freeman, C. (1995). The national innovation system in historical perspective. *Cambridge-Journals of economics*, 19(1), 5–24.
- Herrera, A. (1973). Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. *Revista Desarrollo Económico*, 13(49).
- Hudson, R. (2008). La economía de aprendizaje, la empresa de aprendizaje y la región de aprendizaje: un análisis comprensivo sobre los límites del aprendizaje. *Repensando el desarrollo local*. Miño y Dávila Editores.
- Lundvall, B. (2009). *Sistemas Nacionales de Innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. Unsam Edita.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de políticas. Aspectos conceptuales y experiencias. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Editado por la Jefatura de Gabinetes de Ministros. Presidencia de la Nación.
- O'Donnell, G. y Oszlak O. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una agenda de investigación. *Documentos del CEDES* (4).

- Pérez, C. (2000). Cambio de Paradigma en Política de Ciencia y Tecnología, Presentación en el Foro para la Cooperación Sur–Sur en CyT. PNUD, Gobierno de la República de Corea, Seúl.
- Puig L.; Comba, D. y Gorrochategui J. (2010). Políticas Públicas y actores vinculados con la gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación en la provincia de Santa Fe. Avance de Investigación. *Papeles del Centro de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* (2). Ediciones UNL.
- Schumpeter, J. (1997). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Folio ediciones.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

## Capítulo 3. Gestión urbana a escala metropolitana

*Mirta Soijet,<sup>1</sup> Miguel Rodríguez,<sup>1</sup> Graciela Mantovani,<sup>1</sup>*

*Jaquelina Santiago,<sup>1</sup> Raul Tonini<sup>1</sup> y Ma. Celeste Peralta Flores<sup>1</sup>*

### Introducción

América Latina ha crecido significativamente en número de ciudades que han superado los tradicionales límites, comprendiendo en su extensión varios municipios con administraciones y recursos diferentes y, por lo tanto, necesidades y objetivos distintos en la gestión metropolitana. Se propone, en este desarrollo, lograr una explicación del fenómeno por el cual las dinámicas de crecimiento de algunas ciudades del centro norte de la provincia de Santa Fe superan física y funcionalmente sus límites jurisdiccionales y esa situación se constituye en un ámbito para la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad, que puedan favorecer y mejorar las condiciones para el desarrollo local.

En el año 2016, Santa Fe, Rafaela y Reconquista han sido instituidas —además de Rosario y Venado Tuerto en las regiones del sur— por la ley provincial 13532 como Áreas Metropolitanas. La nueva condición que impulsa la norma parece establecer —a priori— condiciones más integrales para su planificación y gestión.

La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones en el espacio metropolitano, no coordinadas o coordinadas de manera insuficiente (en algunos casos deficiente), es atravesada también por una atomización de autoridades estatales de diversos niveles de gobierno (agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control), y representa para autores como Daniel Sabsay (2011) uno de los elementos más conflictivos para la gobernabilidad de dichos territorios. Resulta necesario, entonces, generar consensos políticos que contemplen y actúen sobre las Áreas Metropolitanas, reconociendo su continuidad funcional, económica, social y cultural por sobre los límites y alcances jurisdiccionales, tanto como la escala que define la complejidad propia de cada caso.

---

1 Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNL.

## ¿A qué se llama Área Metropolitana?

Las nociones de metrópoli y área metropolitana se originan a principios del siglo XX, en referencia a los dinámicos y potentes procesos de crecimiento urbano presentes en las grandes ciudades europeas y norteamericanas (Capel, 2003).

A partir del desarrollo de la vida moderna, en relación con los medios de transporte y comunicación, la ciudad tradicional comenzó a experimentar diferentes procesos de complejización de su estructura organizativa. Estos procesos se caracterizan, en primera instancia, por un notable incremento demográfico que se traduce en fenómenos de colmatación y densificación de las áreas centrales, como así también de una situación de expansión de los asentamientos urbanos hacia los suburbios.

La ciudad, que tradicionalmente creció como «mancha de aceite» —muy vinculada a la red ferroviaria como principal componente estructurador del territorio— en la actualidad ha modificado esa lógica y crece a través de nuevas urbanizaciones que se incorporan y conectan funcionalmente por redes de autopistas y flujos selectivos del automóvil privado, a modo de archipiélago de baja densidad (Abba, 2010).

Por otra parte, esta emergente forma de crecimiento a través de agregaciones discontinuas ha complejizado la lógica del criterio morfológico de «conurbación» (continuidad física de la mancha urbana), como factor aglutinante, que caracterizó por mucho tiempo a las Áreas Metropolitanas, sobre todo europeas. En este sentido es posible reconocer Áreas Metropolitanas incluso en situaciones donde no se evidencia una continuidad física de la urbanización, situación que resulta más común en América Latina y en regiones de carácter intermedio. Para estos casos, la identificación del área metropolitana parte de un criterio de movilidad que se centra en la identificación de los flujos pendulares como sustento de la funcionalidad del área en conjunto. Se trata del reconocimiento de un mínimo de movimientos cotidianos radiales, prevalentemente generados por viajes hogar–trabajo y hogar–estudio, como la alternativa más apropiada para delimitar los alcances de dicha área metropolitana, concebida como cuerpo con unidad funcional.

A raíz de los cambios recientes, la estructura y la morfología metropolitanas tienden a ser regeneradas, luego de un proceso de desestructuración–reestructuración y desconcentración–recentralización, a partir de un nuevo modelo de producción–circulación–consumo y de la transformación de la base económica de las grandes ciudades (Cicolella, 2012). De hecho, uno de los atributos fundamentales que caracterizan a las Áreas Metropolitanas, es que se constituyen como los territorios donde se concentran las riquezas y las actividades productivas de las aglomeraciones urbanas, haciendo posible la gene-

ración de dinámicas dialécticas de transformación, que concretan las ventajas y debilidades competitivas del territorio dentro del mercado local y global (Kralich, 2016). En correspondencia con ello, la mayor intensidad y velocidad de los flujos, se traduce en un uso más intensivo de las vías de comunicación, y naturalmente, en una morfología más extensiva que se refleja en el actual territorio metropolitano.

Estos procesos han llevado a una creciente dificultad por explicar y comprender la complejidad espacio-temporal de los territorios urbanos formados por fragmentos, con ritmos y momentos diferentes e incluso contradictorios. Tales dificultades se trasladan directamente hacia el gobierno y gestión de estos asentamientos metropolitanos que han desbordado los ámbitos institucionales históricos y no encuentran una contención para sus problemáticas interjurisdiccionales, siendo este uno de los mayores retos que enfrentan hoy las Áreas Metropolitanas.

## Nuestras Áreas Metropolitanas

En general y a partir de lo expuesto, la sola mención del concepto «metropolitano» conlleva referencias de la presencia de un territorio urbanizado en el que se presentan gobiernos locales de varias jurisdicciones, alta interacción física y funcional, millones de habitantes, problemáticas de alta complejidad y primacía jerárquica en el sistema nacional de ciudades. Sin embargo, las indagaciones en el ámbito local,<sup>2</sup> iniciadas tempranamente en los años 70 y profundizadas en los últimos años, posibilitaron observar que las Áreas Metropolitanas, en el caso de la provincia de Santa Fe se corresponden en su estructura y funcionamiento con lo descripto, pero no tienen tales magnitudes ni inserción directa en el esquema de ciudades globales. Es por ello que se habla de Áreas Metropolitanas «de segundo orden», «regionales» o «del interior» (Soijet *et al.*, 2018).

Si bien es cierto que sus problemáticas y dinámicas resultan reconocibles según la descripción genérica, la diferencia está depositada en las posibilidades y modalidades que son susceptibles de adoptar antes ellas. En otras palabras

---

2 El estudio del caso Santa Fe-Paraná, fue liderado por una serie de proyectos de investigación de la Universidad Nacional del Litoral (<https://www.metrociudades.com.ar/>) y de la Universidad Católica de Santa Fe, subsidiado en los años 90 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y en estos últimos años con financiación del Programa DAMI-BID. Asimismo, la instalación en el ámbito académico de la FADU-UNL del Observatorio del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná comenzaron a instalar las problemáticas derivadas de esta conformación urbana particular con la intención de que sea abordada a través de gestiones consensuadas.

implica que estas metrópolis de segundo orden presentan, por un lado, problemáticas comunes a todas o varias de sus jurisdicciones integrantes, que están vinculadas a procesos de dispersión urbana (surgidos hace 20 o 30 años, pero cuya agudización es relativamente reciente) y conllevan conflictos de movilidad, de provisión de servicios básicos, de riesgos, de aprovisionamiento de alimentos de cercanía que deben ser abordados a partir de una gestión conjunta que muchas veces no logran por falta de predisposición o de recursos instrumentales. Además, reconocen potencialidades particulares vinculadas a su condición de nodos regionales con una masa poblacional variable pero que desempeñan funciones económicas relacionadas con el comercio y los servicios a escala provincial/regional, con actividades gubernamentales y servicios.

### **Sistema urbano de la provincia de Santa Fe**

Esta breve referencia busca establecer la incidencia metropolitana en el sistema.

#### División territorial de la provincia de Santa Fe y formación de la red urbana

La provincia de Santa Fe se encuentra en la actualidad dividida políticamente en 19 departamentos, con un total de 363 localidades. A su vez, los departamentos se dividen en distritos, integrados cada uno de ellos por uno o más núcleos poblacionales urbanos y la zona rural circundante. De este modo, establecido por la Constitución Provincial, el territorio provincial está dividido en estas unidades político-administrativas y territoriales que han sido definidas en el punto precedente genéricamente como distritos, que reconocen zonas urbanas y zonas rurales. Los distritos cuya población sea de más de 10 000 habitantes, tienen rango de municipios.

Los municipios de más de 200 000 habitantes son considerados de «primera categoría», clasificación en la que solo entran las ciudades de Santa Fe Capital y Rosario. En la actualidad, de los 363 distritos, 48 son municipios. También la Constitución define que «la ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten».

Si bien esta Constitución no reconoce sistemas urbanos como son las Áreas Metropolitanas, cuestión que está siendo objeto de consideración en las propuestas de reforma de la misma, deja abierta la posibilidad a que se sancionen nuevas leyes relacionadas con el ordenamiento del territorio, cosa

que efectivamente ha sucedido con la sanción de la ley provincial de Áreas Metropolitanas 13532 de 2016.

El sistema urbano de Santa Fe presenta una gran complejidad y diversidad con conglomerados urbanos que alcanzan y superan el millón de habitantes, y al mismo tiempo localidades con apenas un centenar de habitantes. Las dinámicas de los últimos períodos intercensales señalan algunos procesos de metropolización incipiente que merecen atención y respuestas congruentes.

En lo específico, la provincia cuenta con una ley de Áreas Metropolitanas (ley 13532)<sup>3</sup> y con el antecedente del trabajo desarrollado en el Área Metropolitana de Rosario y su institucionalidad materializada en el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM). Esta ley permite que las localidades próximas a las ciudades cabeceras de los nodos, tengan la posibilidad de ponerse en contacto y buscar mecanismos de cogestión y de trabajo en común. Instrumento que facilita instancias que incentiven la formulación de lineamientos estratégicos consensuados para las Áreas Metropolitanas de la provincia, cada una con su propia escala y complejidad.

Para ello define, respetando la autonomía de los municipios y comunas, la constitución de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas dentro del territorio de la provincia, reconociendo como «área metropolitana» a la unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural (Art. 2, ley 13532).

Esta ley pone a la provincia de Santa Fe, en un lugar de privilegio, en la Argentina, para promover un desarrollo sustentable de sus grandes conglomerados urbanos, evitando las consecuencias de la falta de planificación o del crecimiento anárquico y espontáneo que es tan común en otros lugares del país y de América Latina.

### **Particularidades de los grandes conglomerados Santa Fe, Reconquista y Rafaela**

Los casos reconocidos por ley como Áreas Metropolitanas para el centro norte de la provincia de Santa Fe no solo presentan clara diferencia en cuanto a su magnitud, complejidad y nivel de formalización alcanzado, sino que además han sido estudiados con distinto nivel de profundidad. Esto se traduce en un claro desequilibrio en las respectivas descripciones y afirmaciones que podrán encontrarse en el presente texto.

---

3 Aprobada el 21 de abril del año 2016.

## Santa Fe

Resulta reconocible un primer anillo de localidades aglomeradas (Santo Tomé y Sauce Viejo, Monte Vera y Recreo, San José del Rincón y Arroyo Leyes), que reconocen continuidad física de la urbanización y procesos concatenados en función de la extensión de la Ciudad de Santa Fe. Y, circunvalando esa área aglomerada, existe un segundo anillo de centros urbanos de distinta magnitud y cuyos distritos exhiben cierto grado de interdependencia con el área central y también entre sí. En esta categoría están contemplados Nelson y Laguna Paiva, Esperanza, Franck y el continuo San Carlos centro, norte y sud.

A diferencia de las localidades aglomeradas, estas áreas urbanas no solo no mantienen continuidad física con otras sino que, en general, sus procesos de expansión no resultan significativos. No obstante, existen considerables diferencias en el desarrollo económico-productivo, en la diversidad de actividades que lo sustentan, y en las condiciones físico-naturales e infraestructurales que definen posibilidades y limitaciones.

## El aglomerado Gran Santa Fe

Se destaca el Gran Santa Fe, resulta relevante en tanto encarna dinámicas que, con mayor o menor intensidad, tienen lugar en otras metrópolis del interior y que se sintetizan en estos procesos: situaciones de colmatación y valorización excesiva del suelo en áreas consolidadas, fragmentación y segregación socioespacial, dispersión de las áreas residenciales hacia la periferia de la ciudad central y en localidades próximas, consumo de suelo productivo, grandes parcelas con usos dominantes de infraestructuras y equipamientos de escala «supra-urbana» (Soijet *et al.*, en prensa).

El proceso de cambios que transformarían drásticamente los modelos productivos a nivel global y que vienen teniendo lugar desde los años 80, tuvo consecuencias significativas en lo relacionado al uso y la división del suelo ya que el lento proceso de anexión del suelo de uso rural adyacente a los centros urbanos comenzó a ser sustituido por la «conquista» para el uso urbano de fragmentos sueltos y dispersos por el territorio. En el AMSFE este proceso tuvo características diferentes según la dirección hacia donde se produjo. Efectivamente, los fragmentos por habilitar debían estar convenientemente conectados de manera que su incorporación fuera conformando corredores urbanos en torno a las principales arterias de la red vial. Al mismo tiempo, las propias características de las áreas de localización constituyeron las condiciones

de atracción y preferencia para que las actividades se distribuyeran en el territorio.

Los corredores residenciales se conformaron según direcciones claramente definidas, hacia el este sobre la Ruta Provincial N°1 (RP1) buscando un paisaje natural de alta calidad ambiental cuya principal atracción la constituye la presencia del río, y hacia el oeste en torno a la autopista Santa Fe–Rosario (AP 01) en búsqueda de cierto aislamiento del ambiente socialmente hostil e inseguro que suponen las áreas más densamente pobladas. Este esquema vino a sustituir el anterior donde Santo Tomé cumplía el rol de ciudad dormitorio para Santa Fe, que se presentaba como la sede administrativa, comercial y proveedora de servicios.

A pesar de que la ocupación del valle de inundación del río Paraná profundizó las condiciones de riesgo frente las crecidas estacionales, muchas actividades recreativas y comerciales se agregaron al proceso de ocupación del sector y así el valor del suelo se incrementó, con lo que el drenaje de población urbana desde el área central disminuyó levemente quedando restringido a las clases sociales en mejores condiciones económicas.

Por su parte, las actividades industriales y logísticas se ubicaron en los sectores norte y sur de la ciudad central siguiendo dos modalidades diferentes. Por un lado, las industriales, manufactureras y comerciales, estructurándose sobre el eje que constituye la Ruta Nacional N°11 (RN11) tanto hacia el norte (Recreo, Candiotti, Nelson, etc.) como hacia el sur (Santo Tomé, Sauce Viejo, etc.) y, por otro, las actividades extractivas: las hortícolas al norte (Monte Vera, Angel Gallardo, Arroyo Aguiar, Laguna Paiva, etc.) y las frutícolas hacia el sur (Sauce Viejo hasta Coronada). No en pocas situaciones estos usos de suelo (residencial y productivo) entraron en competencia y también en conflicto por la necesidad de espacio para su desarrollo o bien porque unos producen molestia para los otros y su sola proximidad resulta inconveniente cuando no incompatible.

Procesos más recientes de expansión de la urbanización en localidades alejadas de la ciudad central, pero que absorben población de la misma, se vinculan directamente con la modificación en la accesibilidad a través de la ejecución de obras de infraestructura vial de escala territorial —como la Autovía provincial AP N19 y la finalización de la circunvalación oeste— para los casos de Colonia San José, San Agustín, Franck, San Carlos; y para el caso Candiotti, respectivamente.

La distribución de actividades, servicios e infraestructuras fue configurando un territorio con diferentes niveles de desarrollo. Así, las características del tramo norte del corredor de la RN11 difieren de las de su tramo sur ya que en esta dirección la AP 01 contribuyó a consolidar un cordón industrial más desarrollado y robusto. A esto se suma la presencia del Parque Industrial y el aero-

puerto de Sauce Viejo que completan una infraestructura más potente. Algo similar sucede en los corredores de las Ruta Nacional N° 19 (RN19) y Ruta Provincial N° 70 (RP70) hacia el oeste de la ciudad central que enlaza las colonias agrícolas fundadas durante la segunda mitad del siglo XIX y que exhiben un nivel de desarrollo económico y social mayor al que se puede advertir en las localidades que constituyen el corredor noreste sobre la RN1. A la inversa, este corredor tiene la ventaja de atravesar un paisaje ciertamente mucho más atractivo conformado por la zona de islas y cursos de agua lo que ha propiciado el desarrollo de actividades turísticas y recreativas.

Esta disparidad también puede advertirse en las capacidades y los recursos con que cuentan las administraciones locales, las organizaciones de la sociedad civil y el propio sector productivo para desarrollar actividades orientadas directa o indirectamente a la transformación del territorio. Los corredores urbanos mencionados, cada uno con sus especificidades, configuran un modelo territorial explícito que sintetiza procesos históricos y recientes, a la vez que expone el perfil socioeconómico de cada uno.

Uno de los rasgos más significativos y que habilita a hablar de esta área como aglomerada tiene que ver con la continuidad física de la urbanización. Esta continuidad se vincula con un proceso sostenido, y particularmente intenso durante las últimas décadas, por el cual la ciudad de Santa Fe ha ido trasladando la demanda creciente de tierra urbana y de vivienda hacia el límite norte y las jurisdicciones colindantes primero, y a un segundo anillo de localidad después. La migración poblacional desde Santa Fe hacia los distritos vecinos generó una mayor demanda de suelo y a su vez una mayor exigencia a los municipios por la prestación de servicios.

Como resultado, se habilitaron grandes extensiones de suelo urbano — por gestiones tanto privadas como públicas— con predominio del lote y la vivienda individual. Muchas de estas operaciones fueron construyendo o reforzando la aludida continuidad a lo largo de las vías de comunicación; y algunas de esas intervenciones, por debilidades de diverso tipo, han contribuido a la ocupación de suelo no apto e inundable en todo el aglomerado y la periferia de Santa Fe, con mayor avance y gravedad en la zona de la costa (La Guardia, Colastiné, San José del Rincón y Arroyo Leyes).

Las principales consecuencias de este proceso extensivo y de baja densidad han sido el gran consumo de suelo productivo, alejando cada vez el área de producción que abastece el núcleo central, y el incremento de la impermeabilización de la tierra que repercute en el drenaje natural del suelo de llanura. En correspondencia con la extensión de las áreas urbanizadas, los datos de crecimiento de la población muestran que en las ciudades cercanas a Santa Fe (Monte Vera, Arroyo Leyes, Santo Tomé, Recreo, San José de Rincón, el

núcleo central de negocios), la población creció más del 10 % en todos los casos, y en algunos casi el 20 %, entre 2001 y 2010.

Como se ha mencionado, en la ciudad de Santa Fe se concentran las actividades comerciales y de servicio mientras en las localidades aglomeradas existe cierto nivel de especialización que marca diferencias entre sí, de acuerdo con los usos urbanos que han ido alojando: servicios turísticos (zona de la costa), combinación de industria con producción intensiva de hortalizas (norte) e industria–logística (sur).

## Reconquista

Tanto para el caso Reconquista, como luego se verá también para el de Rafaela, el proceso de metropolización tiene dinámicas menos marcadas y evidentes que para el caso de Santa Fe. En esos dos casos la ley de Áreas Metropolitanas puede provocar un efecto catalizador de las tendencias, mientras que, para el caso de la capital provincial, actúa como la confirmación de un proceso reconocido y de características claras. Se podrá advertir más adelante, mediante el contraste de ambos casos, las diferencias de criterios para la inclusión de los distritos involucrados.

Sin dudas la proximidad de las plantas urbanas de Reconquista y Avellaneda conforman una aglomeración urbana que ofrece la condición de centralidad en torno de la que se organizan y articulan las dinámicas territoriales. Por su parte el distrito Reconquista presenta procesos de ampliación de la superficie urbanizada en su jurisdicción. Su planta urbana exhibe un número significativo de casos por anexión de áreas adyacentes, como también por el reconocimiento de áreas de suelo para usos urbanos escindidas de aquella. Tal vez el caso más significativo sea Puerto Reconquista que es un asentamiento desarrollado en torno a las infraestructuras portuarias a la vera del río San Jerónimo a unos 12 kilómetros de la planta urbana. Las instalaciones originales datan de 1884 tiene como función primordial conectar con la ciudad de Goya en la ribera este del río Paraná correspondiente a la provincia de Corrientes y que al complementarse con el paso del ferrocarril (FFCC) en 1890, se transformó en un acelerador de su desarrollo económico y social.

En la última década del siglo xx, la administración del puerto pasó de la órbita nacional a la provincial, funcionando como terminal que atiende necesidades regionales de transporte (conexión con Goya y extracción y acopio de arena tipo «río Paraná»). A mediados de la década de 1920 cobra importancia e intensidad el transporte automotor, tanto para pasajeros como para carga. La transformación territorial más importante la constituye la introducción

masiva del transporte automotor y la pavimentación de las primeras rutas convergentes en Rosario y Santa Fe.

Estas ampliaciones de las áreas urbanas surgen en algunas ocasiones como suburbanizaciones que procuran mayor calidad de vida, niveles de confort y la ostentación de cierto estatus social, tanto como seguridad por aislamiento. De manera ciertamente recurrente, la localización de estos nuevos enclaves tiene que ver con vías de comunicación que no solo vinculan a la ciudad con otros centros urbanos relevantes del sistema provincial, sino que además permiten la conexión con aquellas localidades menores que pueden integrar el área metropolitana. Algunas de estas podrían perfilarse como áreas residenciales de recreación o definitivamente como áreas residenciales escindidas.

Una situación diferente tiene que ver con la proximidad de localidades de otras jurisdicciones cuya expansión redujo la distancia entre los límites de las áreas urbanizadas al punto de hacer difícil su reconocimiento. En la situación de Reconquista con la ciudad de Avellaneda, solo separadas por el curso del Arroyo del Rey, es claro se ha producido un proceso de aglomeración donde la continuidad de las áreas urbanizadas no permite distinguir interrupciones en el continuo edificado ni menos aún los límites jurisdiccionales. Esta continuidad físico-espacial resulta concomitante con una fuerte articulación funcional entre ambas ciudades que en algunos casos se expresa en términos de complementariedad y en otros de cierta competencia.

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

Esta situación tiene que ver con la relocalización de actividades —antes mencionada— (en ambos casos mayormente vinculadas a la producción) que mediante un proceso lento pero firme ha configurado un territorio donde «lo urbano» ya no reconoce límites jurisdiccionales generando una serie de demandas y tensiones que solo pueden entenderse y atenderse de manera integral y con un mínimo nivel de coordinación.

## Rafaela

El distrito Rafaela (156 km<sup>2</sup>), cuya superficie es significativamente menor a la de Reconquista (537 km<sup>2</sup>), no contienen otras localidades o asentamientos escindidos de la planta urbana, aunque si presenta un claro proceso de aglomeración con la planta urbana de Bella Italia, la jurisdicción lindante al este y conectada por la RP70. Las ampliaciones de superficie de suelo urbanizado en Rafaela se han producido, generalmente, por anexión de superficie adyacente a la planta urbana y en la mayoría de los casos con cierto control del Estado.

En este caso la morfología parece estar más asociada al nodo que genera el cruce de las RP70 y Ruta Nacional N° 34 (RN34) que a la configuración de un corredor como en el caso anterior. Sin embargo, las articulaciones funcionales entre las localidades involucradas aquí parecen mucho más débiles que para el corredor anteriormente referido.

Las articulaciones entre la ciudad de Rafaela y las localidades aledañas que permiten advertir cierto proceso de metropolitanización incipiente resultan claramente de tipo funcional antes que físico–espacial. Si se pudiera establecer ciertas analogía o similitudes entre la relación/articulación funcional Reconquista —Avellaneda y Rafaela—Sunchales habría que señalar que, en ambos casos, se pueden advertir similares situaciones de complementariedad y de competencia que se expresan en dotación de equipamiento e infraestructura cuyos servicios y/o prestaciones alcanzan o abastecen a toda el área y no solo a la localidad donde están ubicados (hospitales, terminales de transporte aéreo, educación superior, etcétera).

La creciente dotación de nuevos equipamientos e infraestructuras urbanas que distinguen a las localidades como proveedoras de servicios urbanos para el área más próxima primero, y luego a toda su área de influencia en un sentido tradicional. En ambos casos se destacan cuatro categorías que claramente contribuyen en este sentido: salud, educación, conectividad y producción.

### **Marco institucional y actores en el territorio**

Son variados y de relevancia los antecedentes que legitiman el reconocimiento de estas conformaciones urbano–funcionales como Áreas Metropolitanas del centro norte santafecino. En primer lugar, el Plan Estratégico Provincial (presentado en 2008 y actualizado en 2012) que propone estructurar el territorio según cinco regiones para su organización y gestión. En el nivel municipal los planes urbanos de aquellos municipios que presentan como constante la referencia a la escala supramunicipal y algunas gestiones locales que han incen-

tivado el accionar de foros y agencias para el desarrollo en base a acuerdos sectoriales sobre asuntos que afectan e involucran a más de una jurisdicción.

Finalmente, la ley de Áreas Metropolitanas (2016) es la expresión de su definitivo reconocimiento e institucionalidad, y la posibilidad de conformación de los Entes de Coordinación Metropolitana.

Una característica saliente de las Áreas Metropolitanas de esta región, que se constituye en una verdadera fortaleza, es que poseen un entramado de actores socioinstitucionales que se comportan como agentes principales de la promoción y el estímulo para el desarrollo local. En algunos casos su rol es el de acompañamiento del Estado y las gestiones locales; y en otros, asumiendo directamente la iniciativa para la formulación de estrategias tanto como para su implementación. Este entramado suele subrogar funciones de gobernanza que se cubren en razón de que la organización jurisdiccional no prevé roles ejecutivos en los niveles que exceden a los municipios y comunas. En efecto, los departamentos, que son el rango jurisdiccional inmediato superior, solo poseen una representación legislativa (un senador) pero no hay quien se encargue de una gestión directa para la resolución de los problemas y muchas veces las demandas solo se producen en un grupo de distritos.

Los mencionados agentes tienen diversas expresiones y formas de organización en el territorio, entre los que se destacan:

### Foros, agencias para el desarrollo e instituciones

Desde el punto de vista de los actores de la sociedad civil y en lo que hace a la integración regional, posiblemente el hecho más relevante lo constituyó en 1996 la creación del llamado Foro para el Desarrollo de la Ciudad de Santa Fe y la Región, iniciativa que reunió a las más representativas entidades empresarias, a municipios, órganos legislativos locales, entidades de profesionales y organismos del quehacer académico. En este ámbito, que tenía como encuadre acuerdos institucionales, estos sectores de la sociedad civil llevaron adelante un interesante proceso de discusión e identificación de los temas centrales a desarrollar.

La ciudad de Reconquista asume la condición de Nodo Regional en la visión del territorio planteada en el Plan Estratégico Provincial. Precedente a su condición de área metropolitana otorgada, la lectura de Davies (2014) propuso un mapa de los actores sociales que desempeñan en la ciudad de Reconquista y su región, señalando como «actores políticos» tanto a los gobiernos locales de los distritos próximos como al propio gobierno provincial.

Entre los actores económicos corresponde resaltar el rol de la Asociación para el Desarrollo Regional que surge en 1995 y que involucra a gobiernos locales del sur del departamento Gral. Obligado y norte del Dpto. San Javier llegando a totalizar 15 entre municipios y comunas.<sup>4</sup> A estos actores públicos se suman ocho socios adherentes, con voz pero sin voto.<sup>5</sup>

Para poder incorporar actores privados la asociación creó a inicio de los 2000, la Agencia para el Desarrollo Económico y Productivo (ADEPRO), donde confluyen más de 70 organizaciones públicas y privadas concertadas para apoyar proyectos de desarrollo territorial, gestando procesos de reactivación y fortalecimiento de la productividad y competitividad para las pequeñas y medianas empresas, en un contexto de desarrollo solidario, equilibrado y descentralizado (Davies 2014).

El desempeño del resto de los actores mencionados apunta igualmente a la promoción del desarrollo en la perspectiva regional, pero sin advertir o al menos manifestar la intención de favorecer las interacciones interjurisdiccionales sino simplemente en la hipótesis de que desde la cabecera o núcleo urbano principal conviene proveer los servicios hacia el resto de las localidades cercanas. Un caso de cierta excepcionalidad lo constituye el programa Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) que involucra a los gobiernos de las ciudades de Reconquista y de Avellaneda como también a la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe en una acción claramente orientada a la resolución de un problema interjurisdiccional.

Para el caso Rafaela, varias instituciones participan en la construcción de la agenda pública con alcance metropolitano. Entre ellas, se distingue el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR). Varias cámaras que integran esta organización también tienen alcance regional. En el año 2018, la agenda estratégica que esta institución propuso contiene algunas líneas de desarrollo territorial con alcance regional:

*Conectividad:* Transformación de RN 34 y RP 70 en autovía, consolidación del servicio aéreo regional.

---

4 Comuna de Ingeniero Chanourdié, Comuna de La Sarita, Comuna de Berna, Comuna de Romang, Comuna de Lanteri, Comuna de Los Laureles, Comuna de Guadalupe Norte, Comuna de Arroyo Ceibal, Comuna de Nicanor Molina, Comuna de El Arazá, Comuna de Las Garzas, Comuna de Durán, Municipalidad de Malabrigo, Municipalidad de Avellaneda, Municipalidad de Reconquista.

5 Centro Industrial y Comercial de Avellaneda, Centro Industrial y Comercial de Reconquista, Centro Industrial y Comercial de Malabrigo, Centro de Empresarios de Romang, Cooperativa Agropecuaria de Malabrigo Limitada, Unión Agrícola de Avellaneda Cooperativa Limitada, Unión Agrícola de Romang Cooperativa Limitada, Sociedad Rural de Reconquista. Colaboran también el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe.

*Infraestructura para el desarrollo:* Concreción de obras para la mejora del servicio de suministro de gas y energía eléctrica y realización de obra del Acueducto centro norte de la provincia de Santa Fe.

*Desarrollo territorial:* Fortalecimiento del Instituto Tecnológico Rafaela (ITEC) a través de aportes directos de la industria local (Ordenanza N° 4080/2007), consolidación de ACDICAR (Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela), implementación de prácticas profesionalizantes para la educación técnica, consolidación de los grupos de integración productiva para profundizar los enlaces regionales con el MERCOSUR.

*Entorno social:* Jerarquización del Consejo de Seguridad Ciudadana dentro del ámbito del Consejo Consultivo Social, concreción del programa de financiamiento de 100 viviendas para mandos medios industriales, fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) a través del programa Incluirse, sensibilización para inclusión formal de personas con discapacidad al mercado laboral, fomento de prácticas empresarias con el medio ambiente (producción más limpia, eficiencia energética, etc.).

*Competitividad empresarial:* Ampliación de áreas industriales y conformación de polos.

El Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR) integra junto con la Municipalidad de Rafaela, el Ministerio de la Producción de Santa Fe y la Sociedad Rural de Rafaela (SRR), la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR) que es una entidad sin fines de lucro creada en marzo de 2006. La misma promueve el Plan Estratégico Rafaela Productiva 2020 en cuyos proyectos se encuentra «Rafaela Metropolitana: trabajar sobre las necesidades de infraestructura y servicios de la región de manera articulada» con evidente proyección hacia el AM aunque solo involucra actores de la ciudad.

También merecen cierta atención las organizaciones gremiales profesionales que en su mayoría prestan servicios y se interesan por el desarrollo de las actividades de sus asociados en toda la jurisdicción del departamento Castellanos.

Entes de Coordinación Metropolitana. Su conformación según la reciente ley de Áreas Metropolitanas (2016)

Cumplimentando los alcances establecidos en esta ley, que para el área centro norte de la provincia establece tres Áreas Metropolitanas, se han constituido los siguientes Entes Metropolitanos que cuentan con diferente grado de desarrollo en la construcción de su institucionalidad: el Ente de Coordi-

nación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM Santa Fe), y los Entes Rafaela y Reconquista. Los cuales se constituyen como ente público no estatal con individualidad financiera y administrativa, y con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, el cual se regirá por las disposiciones de su propio Estatuto. La ley no establece qué distritos integran cada área, siendo ésta una decisión voluntaria.

El Ente Coordinador del Área Metropolitana Santa Fe se constituyó inicialmente por 22 municipios y comunas.<sup>6</sup> A los que posteriormente se incorporaron formalmente nuevas localidades que lo han solicitado,<sup>7</sup> alcanzando un número de 25. Asimismo, conforme lo dispuesto en el artículo 6º de la ley 15532, forma parte de este organismo el gobierno de la provincia de Santa Fe. Según el Art. 4º de su estatuto el ECAM tiene por objeto gestionar el desarrollo conjunto de los gobiernos locales que lo conforman; buscar el bienestar social y cultural con base en el ordenamiento territorial, el compromiso con el ambiente, los recursos naturales y la reducción de las desigualdades; y trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población metropolitana.<sup>8</sup>

La conformación de los Entes Coordinadores de las Áreas Metropolitanas de Reconquista y Rafaela —a la inversa que en el caso de Santa Fe—, vienen a constituirse como catalizadores de un proceso de metropolización antes que, a reconocerlo, confirmarlo y aportarle algún nivel de institucionalidad, a los intentos de construcción de gobernanza y facilitación de su gestión. Mediante la firma de un convenio se ha constituido el Ente de Coordinación del Área Metropolitana Reconquista (junio de 2018).<sup>9</sup> El caso Reconquista parece reconocer la capacidad de liderazgo del conglomerado Reconquista–Avellaneda

---

6 Santa Fe de la Vera Cruz, Santo Tomé, San José del Rincón, Esperanza, Recreo, Laguna Paiva, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Cabal, Campo Andino, Candiotti, Emilia, Llambi Campbell, Nelson, Sauce Viejo, San Agustín, Franck, Cayastacito, Santa Rosa de Calchines, Empalme San Carlos y Colonia San José; pertenecientes a los departamentos La Capital, Las Colonias, Garay y San Javier.

7 Pujato Norte, San Jerónimo Norte, San Carlos Sur.

8 El ECAM Santa Fe se conforma por los siguientes órganos: un consejo de gobierno, un directorio y un consejo de fiscalización. La presidencia del consejo de gobierno es ejercida por el intendente de la ciudad de Santa Fe. El directorio se integra por el intendente de la ciudad de Santa Fe y cuatro intendentes o presidentes comunales, elegidos por el consejo de gobierno. Por su parte el consejo de fiscalización está integrado por tres intendentes o presidentes comunales que no forman parte del directorio, designados por el consejo de gobierno. Cuenta también con una secretaría ejecutiva de carácter permanente, que funciona bajo la órbita del directorio, y tiene a su cargo las tareas administrativas del Ente.

9 El mismo incluye a los distritos de Avellaneda, Arroyo Ceibal, Berna, Colonia Durán, El Arazá, Guadalupe Norte, Ing. Chanourdie, La Sarita, Lanteri, Las Garzas, Los Laureles, Nicanor Molinas, Reconquista, Romang y Malabrigo.

para el tramo norte del corredor que configuran las rutas: RP1 y RN11 en su paso por la provincia de Santa Fe.

Por su parte la conformación del Ente Coordinador del Área Metropolitana Rafaela define su alcance al departamento Castellanos, hacia donde parece concentrarse la voluntad del liderazgo para esta cabecera. El Ente Coordinador del AM Rafaela incluyó mediante un convenio (octubre de 2016) a 42 localidades que constituyen casi la totalidad del departamento Castellanos.<sup>10</sup>

## Programa DAMI.BID

Varias Áreas Metropolitanas en nuestro país han comenzado a transitar el camino de la institucionalidad metropolitana a partir del apoyo del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI). Este Programa tiene como propósito contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las Áreas Metropolitanas de segundo orden y poner en marcha modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos y la prestación de servicios cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (nacional, provincial y/o municipal).

Esto se define porque preexiste la cierta convicción de que la gestión integrada de las Áreas Metropolitanas carece de institucionalidad, visión y planificación integradas lo que dificulta la posibilidad de proyectar e implementar mecanismos de coordinación que conduzcan los procesos de desarrollo económico, social y territorial. Para abordar esta problemática asentada en la fragmentación funcional y espacial y ante la falta de coordinación para identificar la naturaleza e importancia de los problemas comunes al territorio del área metropolitana, desde el Programa DAMI se promueve el establecimiento de arreglos institucionales innovadores para proveer servicios metropolitanos en forma eficiente y sostenible en pro de mejorar la calidad de vida de la población y elevar la competitividad de sus economías urbanas.<sup>11</sup>

---

10 Los distritos que lo conforman son: Aldao, Aurelia, Ataliva, Báuer y Sigel, Bella Italia, Colonia Bigand, Castellanos, Clucellas, Colonia Cello, Colonia Iturraspe, Colonia Raquel, Coronel Fraga, Egusquiza, Esmeralda, Estación Clucellas, Eustolia, Colonia Fidela, Galisteo, Garibaldi, Hugentobler, Humberto Primo, Josefina, Lehmann, Colonia Margarita, María Juana, Pueblo Marini, Colonia Mauá, Presidente Roca, Ramona, Saguier, Pueblo San Antonio, Santa Clara de Saguier, San Vicente, Susana, Tacural, Tacurales, Vila, Villa San José, Virgina, Zenón Pereyra, Rafaela y Sunchales.

11 A través del programa DAMI del BID, se llevaron a cabo consultorías en Áreas Metropolitanas «del interior» de Argentina: Valle de Lerma (Salta), Virch-Valdez (Chubut), Neuquén, Mendoza y Tucumán, además de Santa Fe y Rosario en la provincia de Santa Fe.

## **Problemáticas y desafíos para la agenda metropolitana**

El reconocimiento de las diversas situaciones de metropolitaneidad que se manifiestan en el centro norte de la provincia de Santa Fe expone la complejidad del fenómeno a la vez que refleja las características locales que consolidan la base de las investigaciones expresadas en este capítulo. En este sentido, a continuación, se sintetizan algunos aspectos a ser considerados en esta agenda, en vistas a pensar integralmente su planificación y gestión.

### **La agenda de la coyuntura vs. la agenda estratégica**

La cuestión metropolitana parece estar totalmente ausente en la agenda política a dos años de haberse implementado el Ente de Coordinación. Porque la comunidad no lo exige, porque nadie tiene claro para qué sirve, porque se visualiza como una cuestión superflua que no aporta a salir de la crisis. No hay perspectiva para que estos territorios se constituyan en unidades económicas, organizadas a partir de equilibrios internos, para la competitividad.

En efecto son muy pocas las organizaciones, salvo las agencias o asociaciones para el desarrollo, que en su visión del territorio asocian la promoción de las dinámicas urbanizadoras con el desarrollo local y menos aún la posibilidad de que la atención de las problemáticas emergentes de estas dinámicas deba encararse de manera coordinada y complementaria.

### **De la paternidad de la provincia ¿a la gestión de pares?**

La conformación del área está definida por la ciudad central y pequeñas localidades que, salvo un 10 %, no alcanzan la categoría de municipio. El modelo que institucionaliza el área define por ley la presidencia de la ciudad central en el Consejo de Gobierno metropolitano y la condición de su presencia para la conformación. La mediación de la representación provincial es débil al tratarse de un funcionario frente a intendentes y presidentes comunales que han sido elegidos en elecciones populares. Este modelo repite el esquema paternalista que antes tenía como referente a la provincia y hoy tiene a la ciudad central. Parecen no estar dadas las condiciones para asumir el nuevo rol.

## La desigual capacidad de recursos

La heterogeneidad de los recursos humanos disponibles en cada distrito en su cantidad y formación, además de la diferente periodicidad de su mandato y su brevedad en el caso de las comunas (cuatro años para municipios y dos para comunas).

La disponibilidad de esos recursos está vinculada a las capacidades técnicas necesarias para poder participar en los temas que se van considerando. Y las comunas no tienen profesionales en su staff ni instrumentos urbanísticos locales que definan un ordenamiento en las áreas centrales y menos aún en las franjas colindantes con la ciudad central.

La ley de Áreas Metropolitanas prevé un equipo técnico, el mismo deberá tener interlocutores válidos en cada distrito para poder interpretar y materializar las estrategias en proyectos compartidos en los planes locales. Vale agregar que, en la práctica, las organizaciones intermedias no encuentran marco institucional favorable. No es menor la limitada disponibilidad de buenas prácticas compatibles con la realidad del «segundo orden». Será necesario desarrollar la propia casuística vinculada a los casos de ciudades intermedias aglomeradas.

En síntesis: la ley de Áreas Metropolitanas de la provincia de Santa Fe, única en Argentina que reconoce la existencia de realidades supramunicipales y las institucionaliza, resulta una importante herramienta a la hora del tratamiento de estas situaciones y los conflictos que aún deben superar. Es un punto de partida; necesario, pero no suficiente. Se podría decir que la resultante es una institución casi excluyentemente gubernamentalista en un medio con débil institucionalidad. La ley plantea un órgano consultivo intersectorial pero no tiene el peso, ni la permanencia, ni la consistencia de los gobiernos locales. Aun así, no resulta fácil sostener este tipo de organismos. Y esa discontinuidad, muchas veces asociada a la no asunción de las políticas de estado como tales, ha sido el motivo de muchos fracasos y podría serlo también en este caso.

Resta, no obstante, pensar en:

- incorporar al texto constitucional con amplitud, otras formas de aglomeración; y en particular las de aquellos casos que reconozcan el proceso en casos de pequeñas localidades. Casos que es difícil encuadrar bajo el concepto metropolitano pero que se encuadra en procesos similares o con las mismas dificultades;
- reformular los mecanismos, ciertamente laxos, de incorporación al Área Metropolitana superando la sola intención «de pertenecer», de un lado y la de «ser más» del otro. Habrá que analizar cuál es el aporte a la conformación del área en su condición de la señalada unidad de desarrollo;

- organizarse en función de un proyecto que pueda mostrar claramente beneficios ciertos a corto y mediano plazo y que no se resuelva en ser copartícipes de la financiación de un proyecto al gobierno provincial o nacional;
- mantener un sistema permanente de apoyo técnico interdisciplinario para promover el área como una unidad de producción y de distribución equilibrada de beneficios;
- reforzar este apoyo técnico en las pequeñas localidades para asegurar y equilibrar su participación responsable y el desarrollo y/o la adaptación de sus instrumentos a las estrategias compartidas;
- involucrar al sector privado a través de proyectos en los que muestren claro interés;
- promover la participación de las entidades intermedias a través de los foros para el desarrollo preexistentes.

### **Aportes y experiencias a su abordaje propositivo**

Se han realizado actividades en vinculación con medio social–institucional como también la gestión de políticas públicas basadas en la reflexión interjurisdiccional. Dentro de estas actividades se han elaborado lineamientos estratégicos metropolitanos para el AM de Santa Fe, la conformación del ente de coordinación de Reconquista, y proyectos participativos que habían sido definidos para la agenda del AM de Santa Fe.

Lineamientos estratégicos para el área metropolitana de Santa Fe, como base técnica al ECAM

Se definieron lineamientos estratégicos para el Área Metropolitana de Santa Fe a partir de una serie de tareas para identificar problemáticas comunes a las localidades involucradas, así como trazar posibles líneas de acción vinculadas a propuestas, proyectos y programas que puedan ponerse en marcha para atender de manera conjunta la solución de problemáticas comunes de dichas localidades. En el proceso se involucró a los actores vinculados con la gestión del territorio a fin de garantizar efectividad en las instancias de planificación.

El resultado del proceso arrojó tres problemáticas generales con múltiples aristas e intersecciones: los desajustes entre condiciones naturales y ocupación, los desequilibrios en el desarrollo socioterritorial y la insustentabilidad /atomización del modelo de gestión. Pensar colectivamente cómo revertir o redefinir esos procesos permitió construir una forma del territorio que, sin

perder la visión integral y metropolitana, resulte capaz de responder a las problemáticas particulares buscando un nuevo equilibrio.

En tal sentido, los ejes estratégicos resultaron de una conjunción entre las indagaciones técnico–disciplinarias y las preocupaciones y los aportes, ciertamente heterogéneos pero de gran valor empírico, de actores sociales que se han involucrado en la tarea de repensar y planificar el territorio metropolitano.

Todo ello derivó en una priorización de grandes temas de interés para el AMSFE, en función no solo de su capacidad para responder a las problemáticas específicas sino de reunir el mayor valor social posible, desencadenando cambios y dinámicas sustanciales para el desarrollo del área. A continuación, se mencionan los mismos:

1. Urbanización ordenada y cualificada
2. Sistema de movilidad complejo, articulado e integral
3. Servicios básicos y de calidad a la población
4. Ciudad central: centro especializado con grandes infraestructuras para la producción y los servicios
5. Infraestructuras regionales para incrementar la eficiencia productiva
6. Modelo de gestión concertada.

Se ha enfatizado la formulación de una agenda de programas y proyectos avanzando de los enunciados generales, surgidos del escenario territorial deseado, a propuestas concretas en la forma de acciones e ideas–proyecto. A su vez, los proyectos e ideas resultantes de las instancias participativas se agruparon según cuatro actuaciones que señalan el tipo de intervención en cuanto a alcance y carácter:

- Desarrollos integrales de áreas específicas.
- Recuperación/ reconversión de equipamientos/ grandes predios vacantes para usos múltiples vinculados a la residencia, la producción, usos educativos y recreativos, de saneamiento.
- Completamientos, mejoramientos, transformaciones en tramos de corredores o en servicios de movilidad.
- Mecanismos de gestión concertada

Parque agrario Santa Fe metropolitana, como figura de desarrollo, ordenamiento y gestión territorial consensuada.

El Parque Agrario Santa Fe Metropolitana (PASFM) es un proyecto que desde la gestión del gobierno provincial se inició en octubre del año 2017 con la voca-

ción de construir un nuevo territorio periurbano metropolitano que estructure el uso del suelo de modo sostenible, en defensa de una producción agroecológica de alimentos frescos de cercanía, y con alcance territorial en los distritos que lo integran, inicialmente: Monte Vera, Recreo, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes y San José del Rincón, pertenecientes al departamento La Capital, donde aún se registran producciones frutihortícolas.<sup>12</sup>

El objetivo general ha sido visibilizar la figura de Parque Agrario (PA) en la comunidad productiva en particular y en la ciudadanía en general, mientras que sus objetivos particulares se enmarcaron en interpretaciones de la aceptación de la idea de protección de las áreas productivas, como así también de las posibles configuraciones del suelo productivo en los distritos que conforman el PA que sean instrumento de debate para la regulación por parte de los organismos gestores. Sus fundamentos exponen la necesidad de repensar el espacio periurbano como política pública en clave metropolitana, y planificar el proceso de cambio de uso ya instalado sobre los suelos productivos a través del reconocimiento del aumento poblacional de los distritos aglomerados a Santa Fe, la extensión de la urbanización, y los acelerados cambios de uso del suelo en el periurbano productivo. El distrito Santa Fe (ciudad central), territorio condicionado geográficamente por su hidrografía, completó casi la totalidad de su suelo de cota segura con usos urbanos, comenzando a demandar de las localidades vecinas el soporte físico para su crecimiento. Los procesos expansivos aceleraron la transformación del paisaje, la división de parcelas rurales y la modificación de usos productivos, y la instalación de una mixtura de actividades que la ciudad central ya no era capaz de albergar. Estos procesos han impactado en los cordones de abastecimiento de alimentos frescos de cercanía que se ubican en la expansión norte (Recreo, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Candioti), en la dirección este (San José del Rincón, Arroyo Leyes, Santa Rosa de Calchines), y en la dirección sur (Desvío Arijón y Coronda) los que se configuran actualmente como áreas de difícil definición por su continua mutación.

Los factores económicos estructurales así como las transformaciones sociales, entre otros, contribuyeron al acelerado retroceso de las actividades productivas y la reducción su superficie (el área metropolitana santafesina perdió el 45.43 % de la superficie dedicada a la producción frutihortícola entre los años

---

12 Dentro de este marco institucional, y a partir de las investigaciones iniciadas en FADU UNL, se generó un vínculo que favoreció la transferencia al medio social y el intercambio entre equipos de trabajo de la UNL y equipos de gestión del Ministerio de la Producción de la provincia. Esto posibilitó la instalación de la figura del PASFM como instrumento de planificación territorial, trabajo formalizado a través de un convenio de Fortalecimiento al proyecto Parque Agrario Santa Fe Metropolitana.

2001 y 2008 según lo informado por la AER INTA<sup>13</sup>) dando como resultado un territorio fragmentado de gran heterogeneidad con pérdida de su historia e identidad. Las áreas periurbanas también presentan problemas con el uso creciente de agroquímicos para la producción agropecuaria derivando en múltiples conflictos sociales que se han tratado de resolver mediante la ley 11273 y anteproyectos modificatorios de la misma, sin embargo, el abordaje unidireccional solo basado en establecer distancias prohibitivas ha evidenciado su insuficiencia, demostrando sendos rechazos por parte de residentes urbanos y de productores agropecuarios.

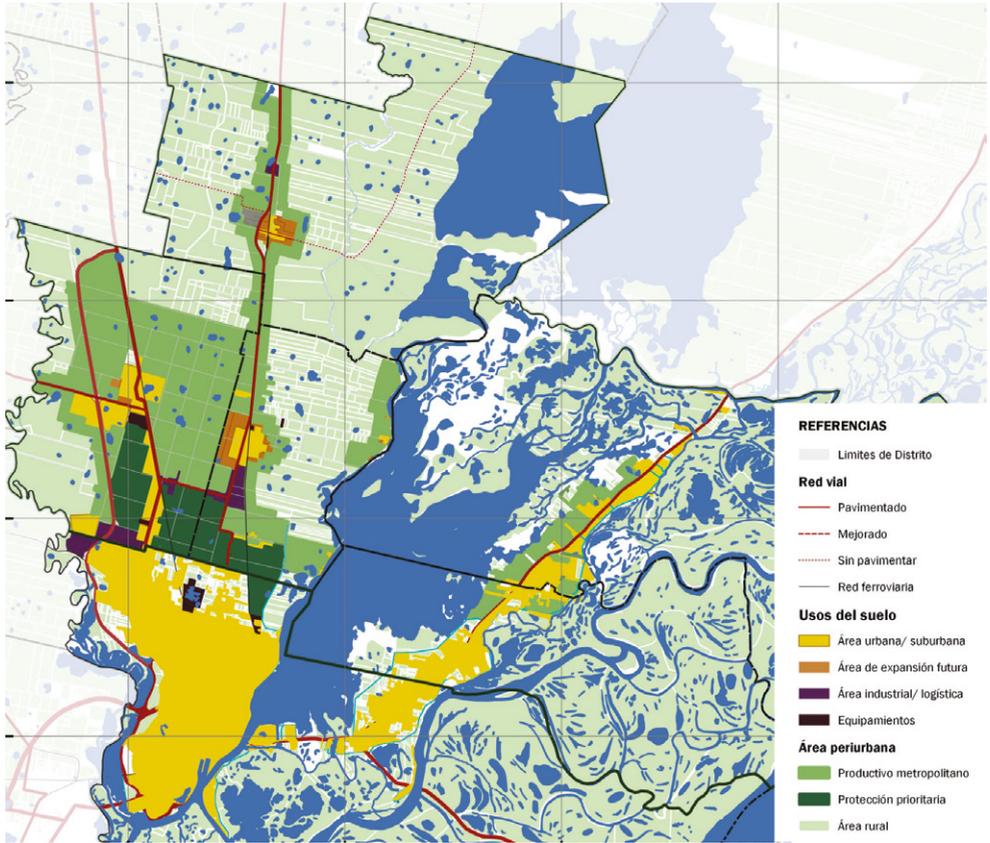
De esta manera, la perspectiva del ordenamiento territorial orientado a resolver la problemática desde su complejidad, identifica al espacio periurbano como un tipo de suelo con características propias, que delimita sus usos a partir de parámetros cualitativos. La figura de Parque Agrario se presenta como un instrumento de planificación y gestión territorial que permite definir y ordenar una determinada área, protegiendo sus cualidades paisajísticas y naturales, reconociendo sus servicios ecosistémicos y evitando su incorporación en el proceso de expansión urbana sobre áreas valoradas, lo que otorga un sentido social y resiliente al territorio a la vez que impulsa el desarrollo de una actividad con base agroecológica. Su protección requiere una gobernanza que garantice la estabilidad del uso del suelo productivo con instrumentos normativos eficaces en su fase operativa: Ente Gestor; Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial, Plan de Gestión y Desarrollo, sobre los que poder construir sistemas agroalimentarios de proximidad a escala local–regional.

Asimismo, la propuesta del PASSEM se sostuvo en acciones participativas que posibilitaron construir consensos para consolidar la base territorial y establecer su institucionalidad. Como resultado de dicho proceso se firmó la Carta del Parque Agrario que acordó la creación de una Mesa de Coordinación como órgano propio de gobernanza y gestión, con sede en el predio del Centro Operativo Ángel Gallardo. El texto fundante registra adhesiones de las autoridades de los cinco Gobiernos Locales involucrados, junto a la Ministra de la Producción en funciones.

Por otra parte, otro aporte técnico específico son los primeros Planos de Delimitación de Usos del Suelo Periurbano Metropolitano (Figura N°1), trabajados con nuevas categorías y propuestas para sus regulaciones, base para el ordenamiento territorial a ser considerada por los municipios y comunas integrantes como instrumento de planificación y gestión mancomunada, en el marco que plantea la reciente ley provincial de Creación de Áreas Metropolitanas (2016).

---

13 Agencia de Extensión Rural Santa Fe.



**Figura 1.** Plano de Usos de Suelo del Suelo «Periurbano».

Fuente: Equipo de UNL–Ministerio de la Producción de Santa Fe en el marco del SAT Fortalecimiento al proyecto Parque Agrario Santa Fe Metropolitana. Año: 2018–2019.

## Recomendaciones del capítulo

La gestión de los fenómenos metropolitanos y de las ciudades intermedias aglomeradas resulta un tema complejo y multidimensional que, en base a la experiencia disciplinar, merece ser abordado a medida de las particularidades de los casos locales. Se proponen algunas recomendaciones preliminares:

- favorecer el posicionamiento de estas ciudades en su condición de ciudades intermedias (esto es: mejorar su posicionamiento local–global) ayudaría a ordenar el proceso de metropolitanización ya que supondría el diseño de una estrategia supra–jurisdiccional y común para el desarrollo sustentable de toda el área. Recíprocamente, tal proceso —en especial el aumento

de la diversidad y complejidad de su oferta urbana— puede constituirse en potenciador del posicionamiento de ambas ciudades cabeceras en su condición de intermedia;

- valorar la ley de Áreas Metropolitanas, profundizar el camino iniciado en Rosario y Santa Fe: continuar el recorrido en Rafaela y en Reconquista para que se constituyan como unidades económicas de promoción del desarrollo y aporten al equilibrio territorial.

En este sentido, sostener la idea integral de planificación y el ordenamiento del uso del suelo en tanto organización de unidades territoriales complejas que integren la cuestión urbana, periurbana y rural, priorizando entre otros:

- la redefinición del modelo de urbanización, promoviendo la transición de la urbanización extendida en el territorio a una más compacta —en colindancia con los núcleos tradicionales existentes— de completamiento/consolidación de áreas ya loteadas y de generación de centralidades complementarias catalizadoras del desarrollo rururbano;
- la definición (delimitación y gestión) de áreas prioritarias de protección: tanto de áreas naturales como de aquellas de la actividad productiva primaria de los cordones frutihortícolas, en atención a la actual fragmentación/atomización del uso productivo en áreas con buena aptitud de suelos y proximidad urbana, para el abastecimiento de cercanía;
- una introducción paulatina y generalizada de prácticas de manejo agrícola que potencien los servicios ecosistémicos que toda el área aporta al territorio ampliado;
- la revalorización del patrimonio cultural como marca territorial;
- la promoción de políticas para la construcción y consolidación de un aglomerado en clave de desarrollo, definiendo áreas (actividades/temas y localizaciones/territorios) prioritarias que orienten conjuntamente la inversión de actores públicos y privados, tanto como la investigación y el desarrollo. Es decir, a que incluyan los mecanismos e incentivos (planes, programas y proyectos) capaces de motorizar actividades hacia una economía circular;
- el estudio de los instrumentos de gestión y planificación, que operativicen la toma de decisiones hacia consolidar el modelo de gobernanza metropolitana propuesto, a efectos de su implementación efectiva por parte de los gobiernos locales en un marco de consensos. Esta preocupación radica en que la nueva Ley solo dice que debe constituirse un Ente de Coordinación, sin señalar de qué manera. Desde esta mirada técnica, es prioritario establecer criterios en la forma de incorporación de las localidades que integran cada AM, que expresen el reconocimiento de las grandes diferencias de escala y complejidad que existen entre un área y otra.

### Referencias bibliográficas del capítulo 3

- Abba, A. (2010). *Metrópolis argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*. Café de las Ciudades.
- Capel, H. (2003). *La cosmópolis y la ciudad*. Ediciones del Serbal, SA.
- Ciccolella, P. (2012). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. *Revista RIURB. Revista Iberoamericana de Urbanismo* 0(8), 9–21
- Davies, C. L. (2014). *Estrategias de desarrollo territorial en Argentina: las experiencias de dos ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe (Reconquista y Venado Tuerto)* (tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid.
- De Mattos, C. (1996). Avances de la globalización y nueva dinámica metropolitana: Santiago de Chile 1975–1995. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Eure*, XXII(65), 39–63.
- Kralich, S. (2016). Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales. *Revista Transporte y Territorio*, 0(15), 41–67
- Martínez de San Vicente, I. (2009). División territorial de la provincia de Santa Fe y formación de la red urbana. *Boletín Observatorio Urbanístico, Área Metropolitana Santa Fe–Paraná*, 0(2).
- Sabsay, D. (2011) Áreas Metropolitanas. La necesidad de coordinar políticas. Fortalezas y debilidades de diferentes políticas. *Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos*, 0(63) 34–45.

### Fuentes

- Consultoría UNL. Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana de Santa Fe (2017–20108). Avances e Informe Final. Programa Municipal de Inversiones. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI). Préstamo BID N° 2499/OC–AR.
- Convenio UNL–Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (Dirección de Desarrollo Territorial) (2018–2019). SAT Fortalecimiento al proyecto Parque Agrario Santa Fe Metropolitana (avances e informe final).
- Peralta Flores, Ma C. y Mantovani, G. (2018). Identidad Territorial. Paisaje periurbano productivo como «marca territorial». AA. VV. (Comps). *Actas del X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. Organizado por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Universitat Politècnica de Catalunya (UPC).
- Rodríguez, M. S.; Melhem, M. (...) Velázquez Pecker, C. (2019). Dinámicas territoriales incipientes: análisis del proceso de metropolización en tres ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe. Artículo presentado en *VIII Seminario Internacional de políticas urbanas, gestión territorial y ambiental para el desarrollo local*.
- Rodríguez, R.; Melhem, M. (...) Velázquez Pecker, C. (2019). Las ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe. Los agentes de las dinámicas territoriales: estado, mercado y sociedad civil. Artículo presentado en *Jornadas de Investigación FADU–UNL*, Santa Fe. Santa Fe. Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2008). Cadena frutihortícola santafesina. <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/66061/320661/file/descargar.pdf>.

- Scaglia, E. (2008). Cinturón Hortícola del Departamento La Capital (prov. de Santa Fe). Comparación años 2001/8. INTA, Agencia de Extensión Rural Santa Fe.
- Scaglia, E. (2009). Cinturón verde de la ciudad de Santa Fe. Evolución del Volumen y valor de la producción, margen bruto y mano de obra (años 1993/97, 2001 y 2007/08). INTA, Agencia de Extensión Rural Santa Fe.
- Soijet, M.; Santiago, J. P. y García, V. I. (2018). Gran Santa Fe (Argentina): metrópoli de segundo orden. Problemáticas y dinámicas recurrentes. *Revista LIMAQ de la Universidad de Lima*, 0(4), 81–100.
- Soijet, M.; Gramaglia, V. (...) García, V. I. (2017). La complementariedad de procesos opuestos. Santa Fe–Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana. *Revista Pampa*, 0(15), 83–106.
- Soijet, M.; Peralta Flores, M. C.; Mantovani, G. (2017). Territorial Identity: The Productive Periurban Landscape as Logic to be Projected. En *NALARs Jurnal Arsitektur*, 18(22), 39–50.
- Soijet, M.; Mantovani, G. y Peralta Flores, M. C. (2016). Interfase of urban transition: a new category to applied to phenomena dispersed in latinoamerican cities. *NALARs Jurnal Arsitektur*, 15(3).
- Soijet, M. (2015). Área metropolitana Santa Fe–Paraná. Dinámicas y restructuración urbana. *Revitalización de Áreas Metropolitanas, un debate abierto*.
- Soijet, M.; Rodríguez, M. (...) García, V. I. (2012). Observatorio del Área Metropolitana Santa Fe–Paraná (AMSF–P). *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, 13(13), 149–174.
- Soijet, M. y Mantovani, G. (2012). Procesos de transformación en el Área Metropolitana Santa Fe–Paraná. Modalidades dominantes en el período 2000–2010. *Revista Polis*, 14(13), 62–71..
- ECOM Rosario. <http://metropolitana.org.ar/idm/la-provincia-de-santa-fe-sanciono-una-ley-de-areas-metropolitanas/>  
<https://ecomrosario.gob.ar/>
- ECAM Rafaela. <https://adn979.com/noticia/118083/primera-reunion-del-ano-del-ecom-rafaela>
- ECAM Reconquista. [http://www.leonardosimoniello.com/noticia\\_SIMONIELLO-EN-RECONQUISTA-TENEMOS-BUENAS-](http://www.leonardosimoniello.com/noticia_SIMONIELLO-EN-RECONQUISTA-TENEMOS-BUENAS-)
- NOTICIAS-PARA-LOS-VECINOS [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/172671-simoniello-es-un-importante-paso-que-beneficiara-a-15-localidades-conviene-regionales.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/172671-simoniello-es-un-importante-paso-que-beneficiara-a-15-localidades-conviene-regionales.html)
- ECAM Venado Tuerto. <https://www.concejoventadotuerto.gov.ar/item/3910-ordenanza-n%C2%BA-4057/11-crea-el-consejo-metropolitano-area-venado-tuerto.html>  
[https://www.venadotuerto.gov.ar/2016/09/09/ente-de-coordinacion-area-metropolitana-venado-tuerto/ECAM Santa Fe](https://www.venadotuerto.gov.ar/2016/09/09/ente-de-coordinacion-area-metropolitana-venado-tuerto/ECAM%20Santa%20Fe)  
<https://ecamsf.com.ar/quienes-somos/>

## Capítulo 4. Seguridad ciudadana y prevención de la violencia y el delito

### Introducción

Este capítulo cobra una relevancia particular por tratar cuestiones que suscitan mucha atención en el espacio público contemporáneo, es decir, temas que se perciben como noticiables en los medios de comunicación masivos y en las redes sociales, y que los ciudadanos sienten como tópicos que condicionan sus modos de vida, asuntos que tienen que ver con problemas de seguridad, de violencia y de delito. Acerca de los mismos, se puede afirmar que fluyen ríos de tinta y una alta cantidad de información —a veces inexacta— que configuran y dan cuenta al mismo tiempo de un humor social vinculado con las diversas aristas que conforman el espacio complejo y polivalente que es la criminología.

Ante el carácter de notoria publicidad que cobra esta temática, por la que los ciudadanos se sienten especialmente afectados y también interpelados a exponer una opinión autorizada al respecto (por el hecho mismo de que su vida cotidiana se ve de alguna manera modificada por ello), la Universidad Nacional del Litoral (UNL) tiene elementos complejos que aportar. No pocas investigaciones son llevadas a cabo en el seno de la casa de altos estudios desde hace décadas y contribuyen a mirar con una complejidad fundamental esta problemática. Esa complejidad tiene en cuenta la mirada de diversos factores que conviven en ese espacio que es la criminología, es decir, la violencia, el delito, el régimen carcelario, la punibilidad, los procesos judiciales, el grado de legitimidad que poseen las fuerzas de seguridad, etc. Dicha contribución da cuenta, entonces, de un trabajo de articulación complejo entre las construcciones conceptuales y la manera en que estas son interpeladas por los hechos y por las percepciones que posee la ciudadanía al respecto.

En una primera parte del capítulo, el eje del aporte girará en torno a las nociones de violencia y de inseguridad, sin dudas dos temas de alto impacto en la agenda pública, mediática y política en el país en general, y en la ciudad de Santa Fe en particular (ya que los niveles locales son superiores a los de cualquier otra ciudad en el país en términos de densidad poblacional). La problemática al respecto muestra cómo situaciones de esta índole se han vuelto constante en las últimas dos décadas y su distribución en la ciudad muestra una concentración en pocas zonas. La información al respecto de lo que se concibe como violento y la sensación de inseguridad en la ciudad, otorga la posi-

bilidad de generar diagnósticos de alta precisión que sirvan de insumo para la toma de decisión política y el diseño e implementación de políticas de seguridad fortalecidos por una base tanto conceptual como empírica.

Dentro de ese espacio polivalente que es la criminología, el segundo aporte tendrá como objeto de análisis un aspecto fundamental, el de la legitimidad de las fuerzas de seguridad. Ello viene a complementarse con diversos elementos, por ejemplo la competencia de las fuerzas de seguridad, qué efectos tienen de manera funcional y qué imagen tiene la ciudadanía de ellas. Para tal ambicioso fin, se analiza de qué manera diversas escalas del aparato estatal (ciudad de Santa Fe, provincia de Santa Fe y fuerzas federales, en el caso testigo) han puesto en marcha planes alternativos de actividad policial y los resultados obtenidos en diferentes áreas metropolitanas. Dichas decisiones acerca de la actividad policial muestran la búsqueda del equilibrio de autonomías y capacidades de innovación que tienen sobre el asunto las diversas esferas del Estado. Estos dispositivos, sumados a la información que brindan diversos actores y sectores de la sociedad, acompañan a una matriz compleja de obtención de la información al respecto, fundamental para las decisiones sobre el diseño de políticas públicas vinculadas a las estructuras policiales.

El tercer aporte pone énfasis en las reformas que se vehiculizan en América Latina para otorgarle una nueva dinámica a la justicia penal. Se marca así el paso de un modelo inquisitivo de justicia penal a un modelo acusatorio. Con ello, se puede decir que se logra llegar a un modelo que se caracteriza como una forma que incrementa la protección de garantías y derechos de los individuos, una forma que apunta a la eficacia y a una mayor transparencia y control frente a la arbitrariedad en la justicia penal de la provincia de Santa Fe. En ese sentido, la contribución de la UNL muestra evidencias para poder observar el fenómeno de la reforma penal de manera compleja y, así, exponer un insumo de consulta obligatoria en el debate público sobre cómo se quiere llevar adelante dicha reforma.

El cuarto aporte del capítulo se centrará en la indagación de las políticas carcelarias teniendo en cuenta la especificidad de algunas unidades de reclusión. En ese sentido, y a modo comparativo, se desarrollarán reflexiones y se brindarán recomendaciones que tendrán como casos testigos a los de una cárcel de varones y de una cárcel de mujeres de la ciudad de Santa Fe. Se brinda, a partir de ello, información relevante vinculada a las experiencias que surgen del proceso de reclusión en ambos casos. Dichas experiencias no solo se concentrarán en quien es penado, sino que se expande de manera compleja a las impresiones de los familiares, de los grupos sociales, de quienes vuelven a la libertad, las relaciones entre las personas una vez reclusas, etc. En torno a estas relaciones, se brindarán detalles de fenómenos que subrayan la

particularidad de cada ámbito y, en especial, la constitución de relaciones de poder y autoridad tanto en las cárceles masculinas (crecimiento de pabellones evangelistas que generan relaciones paralelas de poder), como en las cárceles femeninas (ruptura con mecanismos tradicionales de relaciones dentro de la institución).

Para concluir este capítulo, se expondrán resultados de trabajos de investigación que llevan más de cinco años y que tienen en cuenta una indagación de fuerte base empírica. Al hablar de la importancia de lo empírico respecto de la articulación con lo conceptual presente en las anteriores partes del presente capítulo, se sintetizarán los aspectos prácticos partiendo de encuestas de hogares acerca de diversos aspectos que componen el espacio de la criminología y que afectan de manera directa la apreciación de los ciudadanos: percepción de los diversos tipos de delitos; la necesidad o no de radicar las denuncias ante instituciones del Estado; la satisfacción o insatisfacción respecto de las fuerzas policiales (más allá de la escala de la institución, federal, provincial o comunitaria); la sensación de la inseguridad; la autoprotección o evitamiento del delito; la opinión sobre el funcionamiento del sistema penal. En cierta forma, este último apartado tiene un valor especial por poder marcar una temporalidad y un insumo de primera mano respecto de las reflexiones acerca de las decisiones vinculantes al respecto, acerca de las políticas públicas vinculadas al delito, a la violencia, al funcionamiento de las fuerzas policiales o las sensaciones que poseen los ciudadanos al respecto.

### **Asignación de recursos para la reducción de la violencia en el distrito suroeste en la ciudad de Santa Fe**

*Mariano Hoet,<sup>1</sup> Ornella María Soledad Ciocca<sup>2</sup> y María Cristina Marana<sup>2</sup>*

#### Definición del área/subtema

La violencia y la inseguridad se han convertido en uno de los principales temas de la agenda pública nacional. En la ciudad de Santa Fe adquieren aún mayor relevancia en virtud de que sus manifestaciones alcanzan niveles que superan largamente el promedio nacional y los valores presentados por otras ciuda-

---

1 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

2 Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.

des con características similares.<sup>3</sup> Esta situación se ha manifestado, al menos, durante los últimos 20 años. Por otra parte, la distribución del delito y la violencia en la ciudad presenta una marcada tendencia a la concentración espacial.

Al respecto, el conocimiento existente sobre las variables que inciden en este fenómeno resulta escaso o posee dificultades para traducir su producción en propuestas prácticas para la gestión pública de la seguridad. Se puede señalar además, la escasa tradición de políticas de seguridad basadas en evidencia y conocimiento sólido en nuestro país.

## Problemáticas y desafíos

Según las Naciones Unidas, pese a haber disminuido a nivel mundial durante más de veinte años, las tasas de homicidios han registrado un nivel constantemente alto en el continente americano durante las últimas tres décadas, alrededor de dos o tres veces el promedio mundial.<sup>4</sup> En este contexto los países sudamericanos pueden dividirse en dos categorías. El primer grupo comprende a países con tasas de homicidio persistentemente altas, mientras que el segundo comprende a países que poseen tasas de homicidios que son más bajas que las del primer grupo pero que aún están por encima o alrededor del promedio mundial; en este segundo grupo se encuentra Argentina (UNODC, 2019).<sup>5</sup> Pese a que Argentina no se encuentra dentro de la primera categoría con las tasas de homicidio más altas, los estudios señalan que en nuestro país

---

3 Expresión basada en el análisis de tasas de homicidios provistas por el Ministerio de Seguridad de la Nación, desarrollada en el siguiente apartado.

4 El homicidio es un tipo de acto que encuentra una condena prácticamente universal y cuya definición tiende a tener mayor especificidad que la de otros delitos, tanto en diferentes momentos históricos como en diferentes contextos nacionales. Por ello, las estadísticas de homicidios se consideran relativamente confiables y válidas. En este sentido, el homicidio intencional es uno de los indicadores más medibles y comparables para monitorear muertes violentas, siendo particularmente susceptible para comparaciones temporales (longitudinales) y transnacionales (geográficas). Además, es un indicador robusto de los niveles de violencia dentro de los estados (UNODC, 2019). Hay cuatro características propias de cada delito que se expresan con mayor claridad en el homicidio intencional: a) la gravedad del daño causado a la víctima; b) la alarma que produce, o el impacto aparente del acto sobre la percepción general de inseguridad; c) la frecuencia relativa de ese delito (pues algunos ilícitos son muy poco comunes); y d) la disponibilidad y confiabilidad de las estadísticas y demás información (PNUD, 2009).

5 La tasa de homicidios de Argentina fue en 2017 la segunda más baja de la región después de la de Chile (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2019a) manteniendo la tendencia hacia la baja que se inició con la variación interanual del -13,1% registrada en el paso de los años 2014 a 2015 (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2019b).

se ha producido un aumento del delito urbano durante las últimas décadas; esto no solo ha supuesto un incremento de las tasas del delito, sino de toda la experiencia cultural sobre el mismo, es decir, se han modificado la sensibilidad y las prácticas públicas en relación con el tema. De allí que en Argentina, la inseguridad se ha convertido en el centro de las preocupaciones públicas, ámbito en el que solo compite con la cuestión socioeconómica (Kessler, 2012). Al interior de nuestro país la distribución espacial de la violencia y el delito no resulta homogénea, sino que se encuentra concentrada en algunos territorios, donde este fenómeno se ha arraigado espacial y estructuralmente. En este sentido, es paradigmático el caso de la provincia de Santa Fe, que registró las más altas tasas de homicidios del país en los años 2015, 2016, 2017 y 2018, mientras que en 2014 reportó la segunda tasa más alta del país solo superada por Chubut, una provincia con una baja densidad poblacional (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2019b). A su vez, dentro de la provincia también se observa dicho comportamiento. En el año 2019, ocho de cada diez de los homicidios que tuvieron lugar en la provincia se produjeron en los departamentos La Capital y Rosario (80,1 %) (MPA, 2020).<sup>6</sup>

Dentro del departamento La Capital el mayor número de homicidios se concentra dentro del principal núcleo urbano, que es también la capital de la provincia, la ciudad de Santa Fe. El 86 % de los homicidios acaecidos entre el 01/01/2001 y el 30/06/2019 en el departamento La Capital tuvieron lugar en la ciudad de Santa Fe. Hacia el interior de la ciudad capital también se observa una fuerte concentración en los barrios que se encuentran en la zona oeste (distrito Noroeste, distrito Oeste y distrito Suroeste) y en el barrio de Alto Verde, ubicado en la zona costera al este de la ciudad (MCSF, 2019).

De acuerdo con Dammert *et al.* (2014) el consenso académico alcanzado sobre la relevancia de producir, tratar e interpretar los datos sobre el delito y la violencia de manera confiable para facilitar el diseño y la definición de estrategias de control y de prevención de delitos significa un importante avance en relación con la situación que planteaban Espinosa del Vallín y Gutiérrez (2008) acerca de la ausencia de información confiable y oportuna en América Latina como limitante para avanzar en la identificación de la magnitud y características de las diferentes formas de expresión de la violencia, así como en el monitoreo y evaluación de los programas y proyectos para su prevención y control.

Según Olaeta y Pezzuchi (2016) la falta de información atentó contra la proliferación de trabajos académicos dado que durante mucho tiempo los inves-

---

6 Esta relación (8 de cada 10) también se manifestó en los años anteriores: 83,5 % en 2018, 80,9 % en 2017, 80,8 % en 2016, 80,3 % en 2015 y 88,9 % en 2014 (MPA, 2019).

tigadores no contaron con material suficiente, aunque, afirman, tampoco lo generaron con éxito. Para Piovani y Salvia (2018) el campo de las Ciencias Sociales aún exhibe vacíos y asimetrías. Kessler y Bruno (2018) afirman que los estudios interesados en identificar las variables que explican el incremento del delito y/o en consignar las vías de disuasión más eficaces fueron realizados entre fines de los noventa y comienzos del nuevo milenio y que no mantuvieron un diálogo con otro tipo de investigaciones. Para Föhrig y Gorgal (2019) la academia ha funcionado respecto de sus investigaciones sobre el delito y la violencia sin una adecuada ponderación de la pertinencia social ni de sus implicancias para las políticas públicas. De allí que Tenca y Méndez Ortiz (2017) sostienen que estas áreas de estudio se encuentran significativamente limitadas en comparación con los países anglosajones y europeos y que Bergman (2006) afirma que una de las preguntas más desconcertantes es por qué pese al aumento dramático de la criminalidad en América Latina no se ha desencadenado un torrente de libros e intereses de investigación en el campo.

Sobre la necesidad de un análisis multidisciplinario de cómo, por qué, cuándo y por quién se implementa, construye, institucionaliza y estructura la seguridad se expresa Bourbeau (2015) coincidiendo con Beliz (2012) quien también plantea que no se trata de copiar modas ni modelos ajenos a la realidad de América Latina y el Caribe, sino de aprender metodologías científicas que permitan consolidar una cultura de cooperación y buenas prácticas.

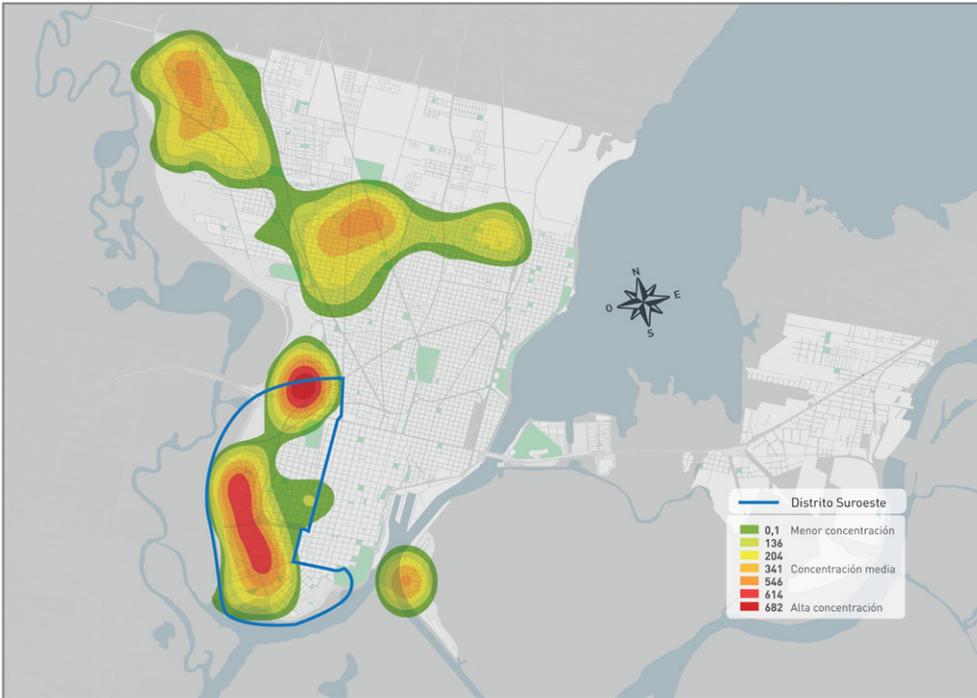
### Aportes para la intervención sobre violencia e inseguridad

Brantingham *et al.* (2016) sostienen que el delito no se distribuye al azar en el tiempo y el espacio, sino que está agrupado e influenciado por el por qué y cómo se mueven las personas en el medio ambiente. Warner (2011) afirma que existen áreas específicas que resultan más atractivas para la focalización y la victimización en comparación con otros espacios geográficos. Específicamente considera que la oportunidad criminal se concentra en áreas no residenciales con numerosos nodos de actividad como bares, restaurantes, hoteles y donde hay niveles más bajos de eficacia colectiva en los que, además, el delincuente no reside. Erickson y La Vigne (2015) conceptualizan a los nodos como los lugares centrales en los que las personas se reúnen durante sus actividades cotidianas. En similar sentido, para Bernasco y Block (2000) la concentración de la delincuencia en el nivel micro (por ejemplo, la esquina de la

calle) está asociada con micro nodos como bares, casas de empeño y restaurantes de comida rápida que comúnmente atraen a un gran número de personas que llevan dinero en efectivo para hacer algunas transacciones. Al explorar otros tipos de nodos que están asociados con mayores concentraciones de delincuencia Roman y Farrell (2002) encontraron que las variables de desorganización social y actividad rutinaria influyeron en las tasas de delincuencia violenta en el análisis a nivel de bloque.

De acuerdo con Golledge y Stimson (1997) los delincuentes son predecibles porque eligen cometer delitos a poca distancia de varios elementos espaciales utilizados y conocidos en su entorno, con los que además están familiarizados. Por ejemplo, entre el lugar donde el delincuente trabaja y la ubicación de su hogar puede tener experiencias e interacciones directas con varios nodos a lo largo del camino tomado; esto puede influir en la elección de cometer un acto criminal en un lugar específico.

Para Caplan y Kennedy (2016) los riesgos de ocurrencia de delitos varían de un vecindario a otro debido al paisaje natural y al diseño humano, las políticas de planificación urbana, los proyectos de renovación y desarrollo y las características sociodemográficas de la población residente. Debido a los diferentes escenarios y eventos delictivos pasados, el riesgo en todos los lugares no es igual o uniformemente dispersado, por lo que identificar los micro-lugares que generan más delitos en relación con otros lugares proporciona respuestas más precisas en cuanto a la etiología del delito y permite poner en práctica un mejor marco de prevención situacional. De allí que, de acuerdo con Armitage y Pascoe (2017), una mejor comprensión de las dinámicas delictivas y de cómo estas se vinculan con el entorno y con el uso social de que éste se hace puede permitir operar sobre el diseño, la manipulación y la gestión del ambiente construido con el fin de reducir la delincuencia y el miedo al delito, y mejorar la sostenibilidad a través del proceso de aplicación de medidas que puedan operar tanto en la escala micro de una edificación o estructura individual como al nivel macro presente en un barrio.



**Figura 1.** Concentración de homicidios en la ciudad de Santa Fe (2001–2019) con indicación de los límites del distrito Suroeste.

*Fuente: elaboración propia.*

## Recomendaciones

Como recomendación general, teniendo en cuenta el grado de complejidad propuesto para llevar a cabo diagnósticos certeros en la materia, se propone llevar a cabo investigación empírica de espacios vulnerables en materia de delito y violencia. Este territorio debe ser apropiado para poder realizar una intervención que, mediante investigación rigurosa, se traduzca en recomendaciones de política pública y mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante una reducción de los niveles de violencia manifestados.

Es fundamental para ello la recolección y procesamiento de información territorial para la elaboración de políticas de seguridad. Ello supone la producción de conocimiento, con un sólido anclaje empírico, fácilmente actualizable, para indagar sobre las características que poseen capacidad de incidencia en la producción y distribución espacial del delito. De esta manera,

se puede garantizar la producción conocimiento sobre una multiplicidad de dimensiones ancladas en el espacio territorial de referencia.

Con ese objetivo, se sugieren tres instrumentos de recolección de datos empíricos cuantitativos y cualitativos: un Dispositivo de Verificación Empírica, una Encuesta de Percepción Ciudadana y Victimización, y una Guía de Observación.

A partir de estos instrumentos se propone la construcción de índices estadísticos de fenómenos asociados a la seguridad que posibiliten la implementación y evaluación de medidas efectivas por parte de las autoridades competentes. El diseño de investigación contempla la triangulación de fuentes primarias y secundarias, permite el análisis factores coyunturales y estructurales, que, según se expresa en la bibliografía especializada y estudios preliminares, intervinen de alguna manera en el comportamiento delictivo y de la violencia.

Dicha información se debe analizar con el fin de establecer posibles conexiones entre distintos índices elaborados al efecto, ponderando las variables incluidas en las diversas dimensiones en las que fueron agrupados. Finalmente los datos obtenidos se incorporarán a un sistema informático de diseño limpio y sencilla operación que facilite la toma de decisiones de política pública en torno a una adecuada asignación de recursos con el fin de prevenir el acacimamiento de hechos delictivos y la circulación de la violencia.

Los aportes se pueden vincular con la producción compleja de conocimiento construido colectivamente, para abordar científicamente los problemas, mejorar la calidad de la toma de decisiones y, de esa manera, posibilitar la evaluación de las políticas públicas llevadas adelante al respecto. La posibilidad de replicación, escalamiento y rutinización de estas prácticas deberán ser tenidas en cuenta tanto en el diseño metodológico como en la ejecución de la política pública.

### **Exploraciones del diseño e implementación de las experiencias de policía comunitaria en la provincia de Santa Fe**

*Gustavo González<sup>7</sup> y Máximo Sozzo<sup>7</sup>*

En el marco amplio de la criminología como espacio polivalente y complejo, es posible reflexionar y trabajar específicamente en la indagación empírica cuantitativa y cualitativa acerca de la experiencia de Policía Comunitaria, como forma alternativa de actividad policial, puesta en marcha en la ciudad de Santa Fe a partir del año 2014.

---

<sup>7</sup> Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

## Problemáticas y desafíos

Las policías en la Argentina experimentan desde la transición a la democracia en adelante severos problemas de legitimidad pública. Esto se debe, inicialmente, al legado de la participación difusa e intensa de estas instituciones en los crímenes del Estado cometidos durante el último régimen dictatorial. A ese legado autoritario se le sumó, ya desde la década de 1980, una difundida percepción entre los ciudadanos de la existencia de altos volúmenes de corrupción policial, tanto de fuente interna (ligada al manejo de los fondos públicos) como externa (ligada a ciertos mercados ilegales, como el de las drogas o el del juego). Y a su vez, se le sumó una percepción muy fuerte entre ciertos sectores sociales de altos volúmenes de uso ilegal de la fuerza, lo que estuvo vinculado a la creación de expresiones como «gatillo fácil» o «violencia institucional» acuñadas por diversos actores para nominar este fenómeno frecuente en el debate público y político. Por último, desde mediados de la década de 1990, con la fuerte instalación en la agenda pública y política de la cuestión de la «inseguridad» —entendida como exclusivamente relacionada con el delito común o el delito de la calle— y de la consiguiente fuerte presencia de la sensación de inseguridad en la vida social, se sumó a aquellas percepciones negativas, una imagen ampliamente compartida de las policías como ineficaces en la lucha contra el delito.

Todo ello disparó, desde mediados de la década de 1990, diversos tentativos de reforma de las policías, especialmente en las jurisdicciones provinciales. La policía de la provincia de Santa Fe, por ejemplo, experimentó diversas iniciativas de este tipo desde ese momento en adelante, constantemente aquejada por este importante déficit de legitimidad pública.

En el marco del gobierno provincial de Antonio Bonfatti (2011–2015) una de las iniciativas de cambio que se produjo fue la creación de la Policía Comunitaria (PC). Se trató de generar un segmento policial separado en términos de su planificación, conducción y operación de la policía de la provincia de Santa Fe (PSF), aun cuando sus miembros dependieran en términos de su carrera laboral de dicha institución estatal. La Policía Comunitaria era conducida por la Dirección Provincial de Policía de Proximidad y la misma estaba ocupada por un funcionario político que no pertenecía a la estructura de la PSF. La Policía Comunitaria se desplegó en forma progresiva en diferentes áreas urbanas de la provincia, comenzando por dos barrios, uno de la ciudad de Santa Fe y otro de la ciudad de Rosario. Esto comenzó en enero de 2014 pero experimentó un fuerte proceso de expansión durante 2015, pasando de 2 a 31 áreas urbanas en 16 localidades.

Se pueden observar dos casos de este desarrollo, desplegados en dos escenarios urbanos diferentes de la ciudad de Santa Fe: Barraquitas —la primera área urbana en la que se instaló la Policía Comunitaria en febrero de 2014— y Alto Verde en donde la experiencia comenzó en abril de 2015. Con ese objetivo se llevaron a cabo 53 entrevistas semiestructuradas a policías comunitarios desplegados en esas dos áreas urbanas. Además de esas muestras representativas, se realizaron dos encuestas llevadas a cabo a residentes mayores de 15 años en estas dos áreas urbanas sobre esta experiencia de policía comunitaria: en Barraquitas 281 residentes y en Alto Verde a 323 residentes.

De acuerdo con el análisis de diversos documentos oficiales en relación con esta experiencia de policía comunitaria y voces de los policías comunitarios, la experiencia de Policía Comunitaria estuvo marcada por altas dosis de improvisación. Si bien existen más de 40 años de debate a nivel internacional acerca de este pretendido modelo alternativo de actividad policial, que ha dado lugar a encarnaciones muy disímiles entre sí a través del tiempo y del espacio, en este caso, se trató de una adopción flaca que retomó exclusivamente algunos conceptos y principios de carácter muy general e impreciso. De este modo la Policía Comunitaria se redujo en esta iniciativa a: a) el patrullaje a pie; b) la necesidad de un contacto permanente con los residentes y la promoción de habilidades comunicativas entre los policías de calle; y c) la participación en actividades sociales organizadas por las instituciones —tanto estatales como no estatales— del área urbana pertinente.

El diseño de la iniciativa así como las capacitaciones específicas recibidas por los policías comunitarios fueron juzgados por los propios policías comunitarios casi unánimemente como muy generales e insuficientes en relación con aquello que debían hacer en su trabajo cotidiano. Estos vacíos fueron llenados desplegando un sentido común que en cierta medida es legatario de la cultura policial tradicional. De allí el importante rol de quienes ya habían tenido otras experiencias de trabajo dentro de la fuerza policial —especialmente en comisarías— y que pasaron a formar parte de la Policía Comunitaria, como quienes enseñaban a los recién llegados que directamente fueron destinados a esta fuerza luego de su proceso de formación como policías.

Sin embargo, al mismo tiempo, los policías comunitarios afirmaban el carácter «especial» de sus prácticas y actividades y las diferenciaban de aquellas que lleva adelante la policía tradicional. Incluso evidenciaban la existencia de toda una serie de tensiones y conflictos con el personal policial destinado en las «comisarías». Pero siempre reafirmaban su carácter de «verdaderos policías», en relación con la impugnación frecuente de ese carácter por parte de los policías tradicionales. Esto se observa muy claramente en la defensa de la necesidad de portar armas de fuego para desarrollar su trabajo en tanto

policías comunitarios, un elemento clave en la identidad policial tradicional. De este modo, la ambivalencia de los policías comunitarios refleja las vacilaciones e imprecisiones en los procesos de diseño y formación. En general, los policías comunitarios tenían una imagen positiva de su trabajo en términos de los resultados alcanzados, planteando diversas evidencias de las buenas y frecuentes relaciones con los residentes de sus áreas urbanas y de la fuerte confianza y legitimidad que se generaba a partir de ello. También afirmaban la existencia de buenos resultados en términos de disminución de los volúmenes de delito común en las áreas urbanas en las que se encontraban desplegados.

Las miradas de los residentes de las dos áreas urbanas son coincidentes en construir imágenes positivas acerca del despliegue de la Policía Comunitaria en sus barrios, lo que contrasta con las imágenes negativas acerca de la policía tradicional que se vienen registrando en la ciudad de Santa Fe a través de la Encuesta sobre Delito, Sensación de Inseguridad y Sistema Penal de la Universidad Nacional del Litoral desde el año 2008 hasta la actualidad, a una muestra representativa de los residentes de la ciudad. Este contraste difícilmente pueda ser más marcado y evidencia altas dosis de legitimidad y confianza pública en torno a esta iniciativa. Así, en el área de Barranquitas el 51 % de los residentes sostuvo que la Policía Comunitaria hace un buen trabajo y el 20 % dijo que hace un muy buen trabajo. El 23 % señaló que hace un trabajo regular, el 3 % dijo que hace un mal trabajo y el 1 % dijo que hace un pésimo trabajo. Con respecto a la policía tradicional —de la «comisaría»—, los mismos residentes sostenían que hace un muy buen trabajo o un buen trabajo en proporciones significativamente más bajas —1 % y 19 % respectivamente— y que hacía un trabajo regular, malo o pésimo en proporciones muchísimo más altas —51,15 % y 7 % respectivamente. Por otra parte, el 25 % de los residentes de Barranquitas sostuvo que el problema de la inseguridad había mejorado mucho en el barrio como consecuencia del despliegue de la Policía Comunitaria y el 40 % sostuvo que había mejorado un poco, mientras que el 24 % escogió la opción neutra de que no había mejorado ni empeorado. Por último, al preguntarles a los residentes si la experiencia de Policía Comunitaria debía expandirse a otros barrios de la ciudad el 95 % respondió afirmativamente.

En Alto Verde, un escenario con mayor complejidad desde el punto de vista de la incidencia de la actividad delictiva y con mayor nivel de pobreza y necesidades insatisfechas las imágenes positivas sobre la Policía Comunitaria son mucho más contenidas. El 28 % de los residentes sostuvo que hace un buen trabajo y solo el 6 % dijo que hace un muy buen trabajo. El 32 % señala que hace un trabajo regular, el 12 % que hace un trabajo malo y el 9 % que hace un trabajo pésimo. Pero el peso de las imágenes positivas sigue siendo en esta área urbana mucho mayor respecto a la policía tradicional. Solo el 2 %

dijo que los policías de comisaría hacían un muy buen trabajo y el 15 % dijo que hacían un buen trabajo. Por otra parte, el 12 % de los residentes de Alto Verde sostuvo que el problema de la inseguridad había mejorado mucho en el barrio como consecuencia del despliegue de la Policía Comunitaria y el 35 % sostuvo que había mejorado un poco, mientras que el 37 % escogió la opción neutra de que no había mejorado ni empeorado. Por último, al preguntarles a los residentes si debía expandirse la experiencia de Policía Comunitaria a otros barrios de la ciudad el 81 % respondió afirmativamente.

Como se evidencia, pese a los fuertes déficits de diseño, formación y supervisión, la experiencia de Policía Comunitaria ha producido un fuerte impacto en términos de legitimidad y confianza pública en aquella área urbana menos problemática (Barranquitas) pero también lo hizo, aunque en una medida menor, en aquella más problemática (Alto Verde).

Existen diversas evidencias que son cruciales para el debate acerca de las iniciativas de Policía Comunitaria en nuestro contexto provincial y nacional, generando una de las pocas evaluaciones sobre la base de datos válidos y confiables que se han dado al respecto en América Latina. Hoy se cuenta con la generación de información que tiene en cuenta diversas dimensiones y contribuyen a enriquecer el debate acerca de la política policial contemporánea.

## Conclusiones

La Policía Comunitaria en la ciudad —y en la provincia de Santa Fe— pese a sus muchos déficits de diseño, formación y supervisión ha generado importantes impactos en términos de confianza y legitimidad pública de la actividad policial. Sin embargo, las autoridades gubernamentales durante los últimos años han decidido recortar sustantivamente los alcances de la iniciativa. De 1280 policías comunitarios que había en el territorio provincial en 2016, a fines de 2018 pasaron a ser 633, de acuerdo con la información oficial. Al mismo tiempo, la misma dejó de ser un segmento separado de la pscf dependiente de un funcionario político que no formaba parte de la estructura policial y pasó a depender de las unidades regionales, en un desplazamiento que resulta crucial en términos de pérdida de su autonomía y potencia de innovación. La información compleja que tenga en cuenta una pluralidad de actores y sectores de la sociedad, permitiría revisar críticamente las decisiones sobre el diseño de políticas al respecto y plantear un insumo para el debate público y político al respecto en el futuro.

## Recomendaciones

Resulta indispensable rediscutir acerca de los efectos positivos de una iniciativa de segmentación policial que implique adoptar una versión de Policía Comunitaria. Si esta versión es el fruto de un debate y planificación detallada y la iniciativa tiene la fuerza suficiente en términos de volumen de trabajadores policiales involucrados y áreas urbanas en las que se produce el despliegue es posible que genere efectos positivos en términos de confianza y legitimidad pública. Otra dimensión sobre la que hace falta más investigación es en qué medida, a su vez, este tipo de iniciativas reducen los volúmenes de delito común, incluyendo el análisis de potencial efecto de desplazamiento espacial, y de sensación de inseguridad.

### **Reforma de la justicia penal en la provincia de Santa Fe. Tensiones, dilemas y efectos**

*Julio De Olazábal<sup>8</sup> y Ayelén García Gastaldo<sup>8</sup>*

Durante los últimos 30 años se ha producido en América Latina una serie de reformas de la justicia penal que han tratado de cambiar la dinámica de su funcionamiento, comúnmente definidas como el intento de pasar de un modelo inquisitivo a un modelo acusatorio. Sus objetivos se definen, en términos generales, como la búsqueda de generar una mayor capacidad de respetar y proteger las garantías y derechos de los individuos —tanto ofensores como ofendidos—, una mayor eficacia y eficiencia y una mayor transparencia. Este proceso de reforma ha tenido diferentes encarnaciones particulares en las distintas jurisdicciones. En todas ellas, estos diversos rostros de las reformas han generado tensiones en los procesos de diseño e implementación.

Las iniciativas concretas presentan balances diversos de estas orientaciones y han venido produciendo distintos efectos en lo que se refiere a la realización de sus promesas fundacionales. Estos procesos de reforma se han vehiculizado a través de nuevos textos legales que regulan el procedimiento penal así como también a través de la creación de nuevas organizaciones de la justicia penal, como las instituciones estatales autónomas dedicadas a la defensa y a la acusación penal.

En Argentina, este proceso se inició en el contexto de la transición a la democracia. A partir de allí se desenvuelve una serie de iniciativas de reforma de la justicia penal en las jurisdicciones federal y provinciales, que han vari-

---

<sup>8</sup> Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

ado en gran medida en cuanto a la intensidad en que han introducido elementos que se suelen caracterizar como típicos del modelo acusatorio. En la provincia de Santa Fe, esta tendencia se materializó tardíamente. En el año 2007 se sancionó un nuevo Código Procesal Penal (ley 12734). A partir del mismo se sancionó toda una serie de textos legales complementarios: la ley 13004 de Transición y Sistema de Conclusión de Causas, la ley 13013 del Ministerio Público de la Acusación, la ley 13014 del Servicio Público de la Defensa Penal y la ley 13018 Orgánica de Tribunales Penales y Gestión Judicial. Todas estas leyes fueron aprobadas en el año 2009. Se inició también el proceso de designación de nuevos funcionarios judiciales y la configuración de las diversas estructuras institucionales el Ministerio Público de la Acusación y el Servicio Público de la Defensa.

En febrero de 2014, la justicia penal reformada se puso en marcha. La reforma tardía en la provincia de Santa Fe —justamente por el hecho de ser tardía— articuló una introducción muy fuerte de elementos del modelo acusatorio en comparación con los procesos de reforma desarrollados precedentemente en las otras jurisdicciones argentinas que dieron lugar a arquitecturas legales que frecuentemente han sido calificadas de mixtas, combinando elementos característicos de lo acusatorio y lo inquisitivo.

Es necesario, entonces, indagar la traducción de este programa de reforma en las prácticas de la justicia penal en la provincia de Santa Fe. Hasta aquí, se han podido echar luz sobre dos sectores especialmente problemáticos: a) la relación entre la reforma de la justicia penal y el encarcelamiento, tanto como medida cautelar como condena, y b) la fuerte adopción del procedimiento abreviado como un mecanismo de evitamiento del juicio penal que busca generar celeridad, eficacia y eficiencia a través de la negociación y los acuerdos.

Se han realizado observaciones de 316 audiencias de medidas cautelares celebradas en la ciudad de Santa Fe entre 2014 y 2016 (se analizaron seis meses en un plazo de tres años, tomando la totalidad de las audiencias celebradas cada mes). También fueron desarrolladas 33 entrevistas semiestructuradas con diversos actores de la justicia penal reformada (12 defensores públicos, 15 fiscales y seis jueces penales). Y además se pudo analizar la escasa información estadística oficial existente sobre la dinámica del encarcelamiento como medida cautelar y como condena en el marco de la justicia penal reformada.

A partir de allí es posible subrayar algunas observaciones claves:

- 1) Si bien la reforma de la justicia penal generó una fuerte disminución inicial del número de encarcelados sin condena —algo que puede vincularse a la promesa garantista de este proceso de cambio— esto se estabilizó desde 2015 en torno al 41 % de la totalidad de la población privada de su libertad

en 2013 ese porcentaje era un 54 %. Pero en 2018 esto se ha revertido y se ha experimentado un fuerte crecimiento pasando a ser un 47 %.

- 2) Esto se combina con una inicial caída de la tasa de encarcelamiento provincial luego de la puesta en marcha de la reforma que se revierte rápidamente, haciendo que en 2017 la tasa sea más alta que aquella más elevada desde que se tiene registro en el marco de la justicia penal inquisitorial. A su vez, entre 2017 y 2018 se ha experimentado un crecimiento muy importante de la tasa, pasando de 158 presos cada 100 000 habitantes a 182 presos cada 100 000 habitantes, haciendo que el nivel actual sea un 21 % más alto que en 2013.
- 3) En este marco, hay un fuerte reemplazo de los presos sin condena por los condenados sin juicio ya que la mayor parte de las personas que reciben una sentencia de privación de la libertad de cumplimiento efectivo lo hacen en el marco de un procedimiento abreviado, a partir de la negociación y el acuerdo entre las partes, en el marco más general de la omnipresente presión por la eficiencia y la celeridad.
- 4) Los procesos de imposición de la prisión preventiva se desarrollan en la nueva justicia penal, en algunos casos, en el marco de acuerdos entre defensores y fiscales que van camino a cerrar el caso por la vía del procedimiento abreviado que siempre implica la imposición de una sentencia condenatoria (de cumplimiento efectivo o no).
- 5) En los casos en los que no hay acuerdos entre fiscales y defensores las audiencias de medidas cautelares se vuelven espacios de controversia en los que la defensa pública, especialmente, cumple un rol relevante en términos de impugnación de los pedidos de prisión preventiva por parte de los fiscales, que en parte resultan exitosos.
- 6) Los fiscales muchas veces usan en sus pedidos de imposición de prisión preventiva argumentos extralegales, relativos a la peligrosidad del imputado o la conmoción social que el hecho delictivo ha generado, que tienen cierto peso en el proceso decisorio lo que contraviene los mandatos legales existentes y pone en jaque el respeto de los derechos y garantías de los imputados.

En el segundo terreno, con respecto a la adopción del procedimiento abreviado, se llevó a cabo un análisis de la totalidad de las sentencias condenatorias dictadas en la ciudad de Santa Fe entre 2014 y 2017, tanto en el marco del procedimiento abreviado como del procedimiento ordinario, un total de 1083. Luego, se llevaron adelante entrevistas semiestructuradas sobre esta temática con 47 actores de la justicia penal (15 defensores públicos, 21 fiscales y 11 jueces penales). A partir de allí es posible subrayar algunas observaciones clave:

- 1) Prácticamente la totalidad de las sentencias condenatorias que se imponen en la nueva justicia penal son decididas en el marco de un procedimiento abreviado. A lo largo de los cuatro años analizados, entre el 96 % y el 98 % del total.
- 2) Estas sentencias condenatorias se producen a partir de un proceso de negociación y acuerdo entre los fiscales y los defensores que transcurre fuera de las audiencias formales y resulta secreto para el público. Esto cuestiona radicalmente la realización de la promesa de la transparencia, ya que la audiencia de procedimiento abreviado es un espacio en donde se comunica y aprueba el acuerdo al que se llegó en otro lugar.
- 3) En muchas de las negociaciones, aunque no en todas, especialmente los defensores públicos, sostienen que se encuentran en inferioridad de condiciones con respecto a los fiscales, en función de la dificultad para producir pruebas propias. Esto rompe con el principio de igualdad de armas y le da un potencial carácter extorsivo.
- 4) Los jueces penales en lo que respecta a la imposición de la sentencia condenatoria, se vuelven homologadores de los acuerdos a los que llegaron fiscales y defensores. Si bien tienen el deber legal de controlar la legalidad de lo acordado, solo en el 4 % de los casos observados introdujeron alguna modificación a los términos pactados.
- 5) Las negociaciones entre fiscales y defensores no solo abarcan la sanción penal a imponer sino también la definición misma de los hechos delictivos, como lo han reconocido múltiples entrevistados, lo que va más allá de los parámetros admitidos legalmente.
- 6) El 41 % de las sentencias condenatorias a través de un procedimiento abreviado se imponen en el marco de un proceso que ha durado menos de seis meses. Esto consolida el carácter veloz de la nueva justicia penal que es esencialmente, al menos en lo que respecta a esa decisión crucial del campo judicial, la imposición de una sanción, una justicia abreviada.

Por todo ello, se vuelve evidente que la información compleja existente con base en trabajos de investigación, es crucial para el debate acerca de la reforma de la justicia penal en el contexto provincial y la realización efectiva de sus promesas fundamentales. Esto permite generar una de las pocas evaluaciones sobre la base de datos válidos y confiables que se han dado al respecto en América Latina y tiene un importante potencial en términos del debate acerca de la política de la justicia penal contemporánea.

## Conclusiones

La reforma de la justicia penal en la provincia de Santa Fe, así como en otras jurisdicciones argentinas y latinoamericanas se ha construido a partir de una serie de promesas: la promesa garantista —de protección de derechos de los imputados—, la promesa democrática de generación transparencia y *accountability* —y la promesa *managerial*— de generación de eficacia, eficiencia y celeridad. La investigación llevada adelante por la UNL muestra evidencias que ponen en jaque su realización efectiva, hasta aquí en el terreno tanto del encarcelamiento como del procedimiento abreviado, dos dimensiones absolutamente centrales de la nueva justicia penal. Estas evidencias permitirían revisar críticamente el proceso de reforma y plantear un insumo para el debate público y político al respecto en el futuro.

## Recomendaciones

Se vuelve prioritario discutir los posibles efectos y alcances de la reforma de la justicia penal en la provincia de Santa Fe. En ese sentido, se recomienda continuar los debates públicos y políticos, entre diversos actores, acerca de la centralidad que adquiere un procedimiento abreviado que garantice una justicia penal que condene casi exclusivamente a partir de un mecanismo que, en su mayor parte, es secreto; en donde difícilmente reine el principio de igualdad de armas entre las partes; en que la presión por la celeridad impida que muchas veces exista una consideración detallada de las pruebas disponibles por parte de las partes y del juez penal interviniente y en que el juez deja de ser, en sentido estricto, un decisor y pasa a ser un homologador de decisiones tomadas en otro lugar.

## **Poder, orden y efectos del encarcelamiento**

*Máximo Sozzo*<sup>9</sup>

Se hace necesaria la indagación empírica cualitativa sobre cómo se estructura el orden y se tejen las relaciones de poder al interior de las prisiones de varones y mujeres de la ciudad de Santa Fe, así como sobre los efectos que la experiencia del encarcelamiento produce más allá de los muros de la prisión en los grupos sociales que son alcanzados directa o indirectamente por la misma desde los familiares de presos/as a quienes luego de haber estado encarcelados retornan a la prisión.<sup>10</sup>

### **Problemáticas y desafíos**

En la Argentina, desde mediados de la década de 1990, se ha producido un impresionante crecimiento del encarcelamiento. En el año 1992 existían en nuestro país 62 presos cada 100 000 habitantes sin contar aquellos que se encontraban privados de su libertad en sedes policiales. Dicha tasa alcanzó en 2017 los 194 presos cada 100 000 habitantes. Es decir que en poco más de 25 años se produjo un crecimiento de 212 %. Buena parte de este crecimiento se produjo entre 1995 y 2005 y entre 2013 y 2017.<sup>11</sup>

En la provincia de Santa Fe se observa una dinámica similar. Tradicionalmente, esta ha sido una provincia con altísimos niveles de encarcelamiento en alcaldías y comisarías policiales por lo que la tasa de encarcelamiento producida a nivel nacional por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que solo toma en cuenta la población privada de su libertad en prisiones, distorsiona los volúmenes realmente existentes de secuestro legal. Desde 2008 se cuenta con información oficial consolidada por el Ministerio Público de la Acusación tomando en consideración detenidos en sedes penitenciarias y policiales.

---

9 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

10 Esta investigación realiza esta tarea a través de entrevistas semiestructuradas y entrevistas en profundidad con personas privadas de su libertad, trabajadores penitenciarios y familiares de personas presas así como observaciones no participantes en diferentes contextos de encierro de la ciudad de Santa Fe.

11 Los datos sobre la población privada de su libertad provienen del Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal. Como dicho sistema tiene solo información desde 1996, para 1992 se utiliza el volumen de la población encarcelada a nivel nacional comunicado en el Plan Penitenciario de 1995 realizado por la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social de la Nación.

En 2008 la tasa era, en la provincia de Santa Fe, de 117 presos cada 100 000 habitantes. En 2018 dicha tasa ha llegado a 184 presos cada 100 000 habitantes, es decir, un 64 % de crecimiento en solo una década. Si la tendencia continúa, próximamente la provincia de Santa Fe superará la barrera de los 200 presos cada 100 000 habitantes, ingresando en una dimensión de encarcelamiento masivo —siguiendo los pasos de otros países de la región.

Este crecimiento impresionante a nivel nacional es el resultado complejo de factores profundos —como las transformaciones económicas experimentadas a partir de la neoliberalización en sus diversas ondas y su impacto social en términos de vulnerabilidad y exclusión social— pero también de factores próximos— como el auge del populismo punitivo en el mundo de la política y su impacto en la toma de decisiones legislativas e institucionales, así como la consiguiente generación de mayor capacidad estatal en el terreno del sistema penal.

En el marco de este crecimiento del encarcelamiento, la vida en la prisión está experimentando múltiples transformaciones, algunas de ellas más bien silenciosas. Es posible indagar algunas de las más significativas. En primer lugar, en las prisiones de varones de la provincia de Santa Fe —y en la Unidad Penitenciaria n° 2 de la ciudad de Santa Fe—, se viene tejiendo un cambio macroscópico en las formas de construcción del orden y la estructuración de las relaciones de poder. El vector fundamental ha sido la introducción y difusión de los llamados pabellones—iglesia o pabellones evangélicosal interior de las prisiones. En la ciudad de Santa Fe, a comienzos de la década de 2000, existía uno solo de estos pabellones en la prisión de Las Flores. Pero en la actualidad hay siete sobre un total de 11. Estos pabellones son autorizados por las autoridades penitenciarias a partir de un acuerdo con un pastor evangélico que dirige una iglesia en la ciudad de Santa Fe.

Estos pabellones se crean a partir de una negociación entre estas dos partes y dan lugar a un nuevo esquema de organización de la vida secuestrada que difiere radicalmente de los llamados pabellones comunes o pabellones mundanos que en la actualidad constituyen una minoría. En estos pabellones evangélicos, el pastor L es reconocido como una autoridad máxima externa. Junto con las autoridades penitenciarias define una autoridad máxima interna al área de la prisión, también llamado «pastor», que es una persona privada de la libertad que viene desempeñándose activamente en el marco del culto por lo general, en otro pabellón evangélico. Este pastor interno juega un rol crucial en la estructuración del orden en este sector de la prisión pues resulta en principio quien toma las decisiones más importantes acerca de la vida cotidiana. Dicha vida cotidiana es estructurada por unas reglas fijadas por estas autoridades religiosas —el pastor externo y el pastor interno— que en algunos casos coincide con las reglas oficiales, y en otros casos no. El pastor interno

establece también toda una serie de actividades que deben llevarse adelante en tanto miembros del culto y distribuye también todo otro conjunto de tareas al interior del pabellón evangélico —desde la limpieza hasta la gestión de los alimentos— que estructuran una jerarquía de posiciones para las distintas personas privadas de su libertad.

El pastor interno tiene un fuerte poder sancionador, que puede implicar disponer que un preso pase una cierta cantidad de tiempo en una celda de aislamiento e incluso que sea expulsado del pabellón evangélico o trasladado a otra prisión. También su poder se manifiesta en su capacidad de rechazar la admisión de un nuevo preso a su propio pabellón. En el ejercicio de estos poderes existe toda una serie de negociaciones con las autoridades penitenciarias de diversa jerarquía. La difusión de los pabellones evangélicos ha sido justificada por las autoridades políticas y penitenciarias como una forma de pacificar la prisión pues parecerían lograr menores niveles de violencia al interior de la vida secuestrada, pero implican todo un ejercicio de tercerización del mantenimiento del orden —con fuertes dosis de despotismo y de privatización del ejercicio de la autoridad— y de reintroducción de la religión a partir del impulso oficial en la vida de la prisión que resulta altamente problemático de cara a los principios y reglas del Estado de derecho.

En segundo lugar, en la prisión de mujeres de la ciudad de Santa Fe, se ha observado que el modelo tradicional sobre el que la misma se encuentra edificada —que reproduce un proceso de inferiorización de las mujeres privadas de su libertad y de estereotipación del rol femenino de acuerdo con perspectivas fuertemente machistas, tanto a partir de las actividades laborales que les son asignadas como de las formas de trato por parte del personal penitenciario— se ha visto en los últimos años un tanto puesto en cuestión a partir de numerosas iniciativas generadas en su interior por actores externos al Servicio Penitenciario. La Universidad Nacional del Litoral ha llevado especialmente allí su Programa de Educación Universitaria en prisiones. También ha habido una serie de iniciativas de extensión que tienen que ver con actividades culturales y productivas —y el Ministerio de Desarrollo Social— que recientemente ha tomado una serie de iniciativas en el marco del Programa Nueva Oportunidad.

Por la población limitada de esta unidad penitenciaria —que además se ha mantenido relativamente estable en los últimos años—, esta serie de iniciativas está teniendo un impacto significativo en la creación de grupalidad al interior de las mujeres privadas de su libertad y de alternativas para lidiar con los dolores del encarcelamiento, tema que se está indagando específicamente en la actualidad.

En tercer lugar, el impresionante proceso de crecimiento del encarcelamiento experimentado en la provincia de Santa Fe —y en la ciudad de Santa Fe— en la última década ha ampliado enormemente los efectos de la prisión en la vida social. Por un lado, crece el impacto de la prisión en la vida de los familiares de las personas privadas de su libertad con el crecimiento de su número, que se materializa de diversas maneras —desde problemas de ingresos a problemas múltiples con relación a la paternidad y la maternidad, pasando por la traumática experiencia de las visitas periódicas a las prisiones. Por otro lado, crece el impacto de la prisión en la vida de la mayor cantidad de personas que pasa por ella una vez que dejan sus muros y se enfrentan con toda una serie de obstáculos en la vida libre, dinámica en la que el apoyo y la asistencia del Estado resulta fragmentaria y débil. Ambas dimensiones de los efectos sociales del encarcelamiento contemporáneo en la ciudad de Santa Fe son dignas de seguir explorando activamente.

Se hacen visibles, a través de la indagación empírica cualitativa, un conjunto complejo de problemas entrelazados, vinculados a la prisión contemporánea —tanto de varones como de mujeres— en la ciudad de Santa Fe, en el marco del crecimiento del encarcelamiento. El aporte se funda en un modo de colaborar en el potencial diagnóstico de los problemas mencionados, por parte de los actores estatales y no estatales interesados al respecto, a los fines de promover la toma de decisiones en el terreno de las políticas públicas que vayan en una dirección diferente a la que actualmente produce graves daños sociales, reproduciendo la injusticia y la desigualdad sociales.

## Conclusión

En el marco del importante crecimiento del encarcelamiento en la provincia de Santa Fe, se están produciendo tres fenómenos diversos, entre otros, en las prisiones de la ciudad de Santa Fe, que son significativos: En la prisión de varones se está modificando estructuralmente el modo de mantener el orden y construir las relaciones de poder a partir de la difusión de los pabellones evangélicos, con aristas extremadamente problemáticas para los principios del Estado de derecho y la vida democrática, generando una suerte de tercerización y privatización del ejercicio de la autoridad y una imposición religiosa al interior de la dinámica de la prisión. Por su parte, en la prisión de mujeres se están produciendo una serie de iniciativas que ponen en tela de juicio el modelo tradicional en el que se asienta esta estructura institucional dando lugar a una serie de tensiones que resultan significativas y que podrían generar

cambios positivos. Por último, los efectos de la prisión mas allá de sus muros se han extendido extraordinariamente de la mano del crecimiento del encarcelamiento, afectando dramáticamente a quienes lo experimentaron una vez que vuelven a la vida social y a sus familiares, de diversos modos, reproduciendo y amplificando los niveles de marginación económica y social.

## Recomendaciones

En el marco del importante crecimiento del encarcelamiento en la provincia de Santa Fe, se están produciendo tres fenómenos diversos, entre otros, en las prisiones de la ciudad de Santa Fe:

En la prisión de varones se está modificando estructuralmente el modo de mantener el orden y construir las relaciones de poder a partir de la difusión de los pabellones evangélicos, con aristas extremadamente problemáticas para los principios del Estado de derecho y la vida democrática, generando una suerte de tercerización y privatización del ejercicio de la autoridad y una imposición religiosa al interior de la dinámica de la prisión.

En la prisión de mujeres se están produciendo una serie de iniciativas que ponen en tela de juicio el modelo tradicional en el que se asienta esta estructura institucional dando lugar a una serie de tensiones que resultan significativas y que podrían generar cambios positivos.

Los efectos de la prisión, más allá de sus muros, se han extendido extraordinariamente de la mano del crecimiento del encarcelamiento, afectando dramáticamente a quienes lo experimentaron una vez que vuelven a la vida social y a sus familiares, de diversos modos, reproduciendo y amplificando los niveles de marginación económica y social. Resulta indispensable repensar las políticas provinciales y federales en este terreno.

Se recomienda, entonces, poner coto a la reproducción del incremento de la punitividad, generando decisiones legislativas e institucionales que se orienten en un sentido deflacionario de la población encarcelada. Las sentencias custodiales efectivamente impuestas en la Argentina son extraordinariamente altas en términos comparativos a nivel internacional y la ausencia casi absoluta de sentencias alternativas hace que, en gran medida, la única respuesta de la justicia penal frente a la comisión de los delitos sea el encarcelamiento. También resulta fundamental construir una revisión radical de las prácticas penitenciarias de delegación a los mismos presos del ejercicio de la autoridad en los pabellones evangélicos, promover la búsqueda de mecanismos democratizadores y alternativos para la vida en las prisiones de mujeres y varones y

tratar de enfrentar a través de intervenciones estatales bien financiadas y planificadas el fenómeno del retorno a la vida social de las personas que pasaron un período privados de su libertad.

### **Delito, sensación de inseguridad y sistema penal en la ciudad de Santa Fe**

*Máximo Sozzo*<sup>12</sup>

Dentro del marco general de la criminología, es posible realizar una indagación empírica cuantitativa a partir de una encuesta de hogares, generando una muestra representativa de la ciudad de Santa Fe<sup>13</sup> respecto de diversos aspectos de la cuestión criminal tal como son experimentados por los ciudadanos, a saber: a) las experiencias de victimización (de diversos tipos de delitos); b) la actividad de denuncia a instituciones estatales de las experiencias de victimización atravesadas y los motivos de su realización o no realización así como los niveles de satisfacción con el tratamiento estatal de la misma; c) la percepción y sensación de inseguridad tanto con relación a ámbitos macroscópicos como microscópicos; d) los comportamientos de autoprotección (hacer algo que antes no se hacía para no ser víctima de un delito) y evitamiento (dejar de hacer algo que antes se hacía para evitar ser víctima de un delito); e) los contactos de los residentes con el servicio policial, los motivos que los generan y los niveles de satisfacción que los mismos generan y sus razones; f) las opiniones acerca del funcionamiento de las diferentes instituciones del sistema penal (policía, justicia penal, prisión) y sobre lo que se debería hacer en materia de control del delito.

#### **Problemáticas y desafíos**

El delito se ha instalado en la Argentina desde mediados de los años 1990 como un problema social fundamental en la agenda pública y política, adquiriendo un rol importante en la manera en la que se estructuran las relaciones sociales contemporáneas, desde el campo mediático hasta el campo político. Esto es

---

12 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL.

13 En cada edición de nuestra encuesta en la ciudad de Santa Fe (2008, 2012, 2014 y 2018) se encuestó a entre 2750 y 2800 hogares de la ciudad, que constituyen una muestra representativa no solo de la totalidad de este centro urbano sino de cada uno de sus 8 distritos municipales.

algo que se ha dado en la provincia de Santa Fe y en la ciudad de Santa Fe, especialmente. La ciudad de Santa Fe, al igual que la ciudad de Rosario, se caracteriza por tener altos niveles de delito, particularmente violento. De acuerdo con los datos oficiales recabados por el Ministerio Público de la Acusación de la Policía de Santa Fe (PSF), en el año 2001 hubo una tasa de 22,7 homicidios dolosos cada 100 000 habitantes en la ciudad. En 2018, dicha tasa ha sido de 18,9 cada 100 000 habitantes.

A lo largo de estas casi dos décadas la tasa se ha mantenido en niveles extraordinariamente altos, aun cuando en la comparación entre el primero y el último año de la serie se puede observar un cierto descenso de más del 15 %. La tasa solo fue menor a la de 2018 en los años 2005, 2006, 2011 y 2017, siendo el nivel más bajo registrado, 15,1 cada 100 000 habitantes en el primero de esos años. El pico se registró en 2014 -32,8 homicidios cada 100 000 habitantes. La tasa de homicidios dolosos en ciudad de Buenos Aires fue para 2017 de 4,7 homicidios cada 100 000 habitantes, menos de un tercio de aquella de la ciudad de Santa Fe en ese año (15,9 cada 100 000), lo que da una idea de la magnitud de este problema social a nivel local.

Esta encuesta viene mostrando desde 2007 un nivel de victimización alto en la ciudad de Santa Fe tomando en consideración especialmente los delitos violentos. De este modo, en ese año —según producción propia del equipo de investigación de UNL— el índice de victimización fue de 30,2 % del total de la población residente que experimentaron, al menos, uno de los tipos de delito registrados por este estudio. En el 2016 la tasa fue significativamente menor, 24 %. Sin embargo, en el caso del robo con violencia, la tasa pasó de 5,6 % en 2006 a 9,4 % en 2016, lo que evidencia un claro incremento. Es decir que casi uno de cada diez residentes en la ciudad de Santa Fe había experimentado durante el año 2016 una experiencia de robo con violencia, incluyendo uso de armas de fuego pero también casos de amenazas y violencia sin armas de fuego. Este otro indicador da cuenta también del nivel de difusión de este problema social en la ciudad de Santa Fe.

Por otro lado, así como ocurre con los homicidios dolosos que se encuentran altamente concentrados espacialmente en las áreas urbanas con mayor nivel de vulnerabilidad y exclusión social —y en determinados grupos sociales, varones y jóvenes— igual sucede con los delitos violentos registrados. De este modo, los índices de robo con violencia en 2007 eran más altos en el distrito norte (6,7 %) y oeste (6,7 %) mientras que en 2016 esto se ha dado en el distrito norte (14,6 %, como en el primer año medido) y noroeste (11,3 %). Es decir que el fenómeno de las experiencias de victimización violentas está desigualmente distribuido en la ciudad. Y el distrito norte, en particular, aparece constantemente en las mediciones como un área urbana con alto nivel de concentración de esta problemática.

Complejamente relacionado con este fenómeno, se observa en la ciudad de Santa Fe —como a nivel nacional y provincial— un alto nivel de percepción y sensación de inseguridad. Entre los muchos indicadores al respecto, uno clásico en este tipo de estudios evidencia con respecto a la percepción de inseguridad, que ante la pregunta acerca de cuán probable se considera ser víctima de un delito en los próximos 30 días en la ciudad, en 2008 el 55,8 % escogió las opciones «muy probable» o «bastante probable». Este porcentaje pasó a ser en 2017 de 65 %, lo que evidencia un claro incremento a lo largo de la década de mediciones que este equipo ha generado.

Otro indicador clásico con respecto a la sensación de inseguridad, muestra que los residentes santafesinos señalaron en 2008 que al caminar solos en la calle de noche en su propio barrio en un 56,6 % se sentían poco o nada seguros. Esta proporción en 2017 fue del 58 %. Pero, además, un 13,6 % de los residentes dijo que no salía nunca por miedo a ser víctima de un delito, mientras en 2008 esta opción fue escogida por un 15,6 % aunque allí no se aclaraba el motivo por el que la persona no salía de su casa. Si bien no parece surgir de aquí una clara tendencia de crecimiento de la sensación de inseguridad, sí demuestra su constante difusión social en la ciudad de Santa Fe.

Esto, a su vez, se encuentra vinculado a la difusión en esta ciudad de comportamientos de autoprotección y de evitamiento con las obvias implicancias que esto tiene con respecto a la restricción de la libertad en la vida cotidiana. En 2008, el 27,4 % de los encuestados decía no tener ninguna protección en sus viviendas con respecto a la posibilidad de un robo. Esta proporción disminuyó en 2017 a 17,7 %, lo que implica un crecimiento de la adopción de estos mecanismos. En 2008 el 58 % de los residentes dijeron haber instalado algún tipo de reja, cerradura o traba especial, mientras en 2017 este porcentaje ha crecido a 67 %. En 2008, el 56,4 % dijo evitar lugares en la ciudad por miedo a ser víctima de un delito, mientras este porcentaje creció en forma importante en 2017 a 69,2 %.

Otro problema crucial ligado a los precedentes, es el alto nivel de desconfianza pública en la policía en la ciudad de Santa Fe. De todas las experiencias de victimización registradas en este estudio una mayoría no son denunciadas a las instituciones estatales pertinentes —entre las que sobresale, la policía. En 2007 la denuncia llegó a un 37,5 % del total de las experiencias de victimización. En 2016 creció a un 48,1 %, lo que podría interpretarse positivamente. Pero, de todas maneras, sigue siendo extraordinariamente alto el volumen de delitos no denunciados. Si bien no toda la no-denuncia se debe a una desconfianza en la policía, una parte importante se liga a ella. En 2016 el 44 % de la no denuncia fue explícitamente ligada por los ciudadanos a una mirada negativa de la policía— en 2008 había sido el 45,8 %.

En general, la imagen de la policía en la ciudad de Santa Fe resulta muy negativa. Diversos indicadores al respecto se ampliaron desde 2012. En lo que hace a la valoración general acerca del trabajo de la policía en la ciudad de Santa Fe para controlar el delito, en 2017 56,7 % de los residentes calificó este trabajo como regular y 19 % lo calificó como malo o pésimo. Estos porcentajes en 2011 eran 51,5 % y 22,6 % respectivamente, lo que puede ser interpretado como una cierta estabilidad de las imágenes negativas acerca del trabajo policial. Por otro lado, en 2017 siete de cada 10 ciudadanos se muestran de acuerdo o fuertemente de acuerdo con la afirmación «La policía acepta sobornos» (52 % y 18,4 %, respectivamente), mientras que solo el 3,5 % se muestra en desacuerdo o fuertemente en desacuerdo (3,1 % y 0,4 %, respectivamente). Es decir que la imagen de una policía corrupta se encuentra altamente difundida en la ciudad.

Visiones negativas se encuentran también ampliamente difundidas con respecto a las otras instituciones estatales dedicadas al control del delito como la administración de la justicia penal o las prisiones. A título ilustrativo, solo el 10,8 % calificó de excelente o buena la actuación de la justicia penal provincial en 2017, mientras ese porcentaje en 2008 fue del 9 %. Con respecto a las prisiones provinciales, el porcentaje de residentes que escogieron estas opciones en 2017 fue 15,6 % frente al 14,4 % del 2008. En todo caso, implican niveles de aprobación extremadamente bajos como una constante que se verifica en otros datos recogidos a lo largo de estos años.

## Conclusiones

Cada uno de los problemas identificados implican desafíos cruciales para las intervenciones estatales en la provincia y la ciudad de Santa Fe: ¿cómo reducir los niveles de delito, especialmente violento? ¿Cómo disminuir la percepción y sensación de inseguridad? ¿Cómo contener los comportamientos de autoprotección y evitamiento promoviendo una vida cotidiana en la ciudad que tenga menos restricciones y produzca cohesión social? ¿Cómo generar mayores niveles de confianza y legitimidad ciudadana en la institución policial? ¿Y cómo hacerlo con respecto a las otras instituciones del sistema penal? Se trata de una agenda compleja de políticas públicas que requieren como primer paso avanzar en la construcción de un diagnóstico adecuado de los problemas a enfrentar. El desarrollo de un trabajo serio y multidimensional sobre delito, inseguridad y sistema penal por parte de la UNL, constituye un importante instrumento en esa dirección. Resulta un desafío complejo cómo

lograr que esta información válida y confiable llegue y sea empleada efectivamente por quienes toman decisiones políticas e institucionales en este campo, tanto a nivel del Estado provincial como municipal.

## Recomendaciones

Las investigaciones llevadas a cabo en el marco del Programa Delito y Sociedad de la UNL (desarrollando su quinta edición de la encuesta sobre Delito, Sensación de Inseguridad y Sistema Penal de la UNL), permite construir información válida y confiable. En base a estos aspectos, se recomienda repetir esta experiencia a diversas escalas, tomando como elementos fundamentales de análisis: experiencias de victimización, la percepción y sensación de inseguridad, los comportamientos de autoprotección y evitamiento, los contactos con la policía, las imágenes y opiniones sobre la policía y otras instituciones del sistema penal.

Por tanto, retomar esos aspectos importantes de la encuesta, constituirá una fuente importante a la hora de construir diagnósticos sobre esta serie de problemas entrelazados y para la toma de decisiones en lo que respecta a las políticas de control del delito.

## Referencias bibliográficas del capítulo 4

### Asignación de recursos para la reducción de la violencia en el distrito Suroeste en la ciudad de Santa Fe

- Armitage R. y Pascoe T. (2017). La prevención del delito mediante diseño ambiental. En Tenca, M. y Méndez Ortiz, E. (Comps.). *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana* (pp. 311–338). Didot.
- Beliz G. (2012). *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bergman M. (2006). Crime and citizen security in Latin America: The challenges for new scholarship. *Latin American Research Review*, 41(2), 213–215.
- Bourbeau P. (2015). A multidisciplinary dialogue on security. En P. Bourbeau (Ed.), *Security. Dialogue Across Disciplines* (pp. 1–21). Cambridge University Press.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. (2018). *6° Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana: Prevenir la ciberdelincuencia*. CIPC.

- Chinchilla, L. y Vorndran, D. (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Corporación Andina de Fomento (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. CAF.
- Dammert L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina ¿discurso o posibilidad? *Revista Persona y Sociedad*, XIX(1), 25–44. Universidad Alberto Hurtado.
- Dammert, L.; Gutiérrez, M. (...) Peña, N. (2014). ¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Caribe. BID.
- Espinosa del Vallín, R. y Gutiérrez, M. (2008). Guía Metodológica para la Replicación de Observatorios Municipales de Violencia. OPS – IACPV – Banco Mundial.
- Föhrig, A. y Gorgal, D. (2019). Introducción. Seguridad Ciudadana, Estado y Sociedad. En Föhrig, A. y Gorgal, D. (Comps.). *Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales* (pp. 7–27). CAF.
- Föhrig, A. y Pomares, J. (2013). La seguridad pública en 30 años de democracia. *Revista SAAP*, 7(2), 283–288.
- Glur, G. y Fritschy, B. (2013). Determinación y percepción de la infraestructura urbana en la ciudad de Santa Fe. *Sociedad Argentina de Estudios Geográficos. Contribuciones Científicas*, 25, 111–124.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores.
- Kessler, G. (2012). Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI. En Zavaleta Betancourt, J. (Coord.). *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 19–39). CLACSO.
- Kessler, G. y Bruno M. (2018). Inseguridad y vulnerabilidad al delito. En Piovani, J. y Salvia, A. (Coords.). *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 329–355). Siglo XXI Editores – CODESOC – PISAC.
- Melossi, D. (2018). *Controlar el delito, controlar la sociedad: teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVIII al siglo XXI*. Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2019a). *Estadísticas Criminales en la República Argentina – Año 2018*.
- Ministerio de Seguridad de la Nación (2019b). *Informe Estadísticas Criminales. Homicidios Dolosos. Serie histórica – 2001 al 2018*.
- Ministerio Público de la Acusación (2019). *Informe sobre homicidios provincia de Santa Fe 2018*.
- Ministerio Público de la Acusación (2020). *Avance preliminar del Informe de homicidios 2019*.
- Muggah, R.; De Carvalho, I. (...) Wang, R. (2016). *Haciendo de las ciudades lugares más seguros: innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina*. BID, WEF, Instituto Igarapé.
- Municipalidad de la ciudad de Santa Fe (2019). *Informe sobre la seguridad en la ciudad de Santa Fe. Líneas estratégicas de acción*. MCSF.
- Olaeta, H. y Pezzuchi, G. (2016). Construcción de Conocimiento para la Gestión de la Seguridad en la Era de la Información. En Schleider, T. y Carrasco, M. E. (Eds.). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* (pp. 33–40). BID – ROLVYD – ILSED.
- Organización de las Naciones Unidas (2010). *Manual para encuestas de victimización*. UNODC.

- Organización de las Naciones Unidas (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. UNODC.
- Peretti, G. y Gómez, N. (2013). Territorio, población y expansión de la ciudad de Santa Fe durante el siglo XX. En Platino, F. (Coord.). *Convivir con el Río* (pp. 11–13). MCSF.
- Piquero, A.; Weisburd, D. (...) Dugan, L. (2010). *Handbook of Quantitative Criminology*. Springer.
- Piovani, J. y Salvia, A. (Coords.) (2018). Introducción. En *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 11–25). Siglo XXI Editores – CODESOC – PISAC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009–2010*.
- Saín M. (2007). Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990 – 2005). En Cravacuore, D. y Israel, R. (Coords.). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990–2005)* (pp. 293–319). UNQ – Universidad Autónoma de Chile.
- Sherman, L. (2012). *Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina: Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia*. BID.
- Tenca, M. y Méndez Ortiz, E. (2017). Prefacio. En Tenca, M. y Méndez Ortiz, E. (Comps.), *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana* (pp. 17–19). Didot.
- Triola, M. (2009). *Estadística*. Pearson Educación.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2019). *Global Study on Homicide 2019. Homicide trends, patterns and criminal justice response*.
- Weisburd, D.; Telep, C. & Braga, A. (2010). *The Importance of Place in Policing*. Brottsförebyggande rådet – Brå.

## Exploraciones del diseño e implementación de las experiencias de Policía Comunitaria en la provincia de Santa Fe

- Anitua, G. (2010). La ley que creó la Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. En Anitua, G. (Dir.). *La policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 87–125). Ad-Hoc.
- Aniyar De Castro, L. (2003). El abolicionismo en marcha: nuevos modelos de control. Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina. En Pisani, M. *El Derecho Penal entre Abolicionismo y Tolerancia Cero. Cuadernos de Defensa Social. Boletín de la Sociedad Internacional de Defensa Social y Política Criminal Humana* (pp. 56–70).
- Brodeur, J.-P. (2011). *Las caras de la policía*. Prometeo Libros.
- Camardón, L. (2013). El modelo de policiamiento comunitario. ¿Cambio o continuidad?, trabajo presentado en *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Carlés, R. (2010). El gobierno local del delito en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Retóricas participativas y apelación a la comunidad. En Anitua, G. I. (Dir.). *La policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (pp. 63–86). Ad-Hoc.
- Dammert, L. (2003). Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? En Frühling H. y Azun, C. (Eds.). *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. CED.

- Dammert, L. y Castañeda Ruiz, M. (2019). ¿Marketing o efectividad? Policía comunitaria en Perú. En *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*. Universidad del Zulia–Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos (CESA), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, EXTRA 2, año 24, 50–67.
- Frühling, H. (2012). A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing and Society*, 22(1), 76–88. doi: 10.1080/10439463.2011.636816
- Frühling, H. (2008). Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana. *Revista KAS Análisis Político*, año 3(2), 23–44.
- Frühling, H. (2004). La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en estudios de casos. En Frühling, H. (Ed.). *Calles más seguras. Estudios sobre la policía comunitaria en América Latina*. BID.
- Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Universidad de Chile.
- González, G.; Montero, A. y Sozzo, M. (2010). ¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías de la provincia de Santa Fe. En Sozzo, M. (Comp.). *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro* (pp. 289–318). Editores del Puerto.
- Greene, J. (2006). La policía de proximidad en los Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructuras y funciones de la policía. *Justicia Penal del Siglo XXI* (pp. 349–424).
- Hathazy, P. (2014). De la «seguridad ciudadana» a la «seguridad pública» en democracia: Juristas, políticos y policías en la construcción de las políticas de seguridad en Córdoba. *Cuestiones de Sociología* (10). UNLP
- Ríos, A. L. (2017). «Policía propia» y autonomía en los discursos constituyentes de la Ciudad de Buenos Aires. *Sociohistórica* (40), UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1–20.
- Ríos, A. L. (2016). Transferencia de la Policía Federal Argentina. *Revista Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 1(2), 129–136. Universidad Nacional José C. Paz.
- Ríos, A. L. (2013a). Trazos para una genealogía del sueño porteño de una «Policía Propia». Los debates legislativos a propósito de la autonomización de la ciudad de Buenos Aires y la sanción de la llamada Ley Cafiero. *Revista de Ciencia Política*. Baldioli.
- Ríos, A. L. (2013b). La Policía Metropolitana de Buenos Aires. Gobierno y Represión. *Revista de Derecho Penal y Criminología* (6), 213–226.
- Ríos, A. L. (2011a). Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires. *URVIO Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad* (9), 55–69.
- Ríos, A. L. (2010b). Gubernamentalidad y poder de policía: la articulación de un modelo de policiamiento dual en Buenos Aires, 2004–2007. *Caderno CRH*, 23(60). Universidade Federal da Bahia.
- Ríos, A. L. (2010c). Guardia Urbana. Estado, policía y gobierno local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004–2008) (tesis inédita de maestría). Investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Sozzo, M. (2005). «Policía, gobierno y racionalidad. Incursiones a partir de Michel Foucault». En Sozzo, M. (dir), *Policía, violencia, democracia: ensayos sociológicos* (pp. 161–208). Ediciones UNL.
- Tudela Poblete, P. (2008). Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre el realismo mágico y la gestión del conocimiento. *Revista de Estudios policiales* (3), 11–34

## Reforma de la justicia penal en la provincia de Santa Fe. Tensiones, dilemas y efectos

- Binder, A. (2008). La política judicial de la democracia argentina. Vaivenes de la reforma judicial. *URVIO*, 3, 48–66.
- Brandariz García, J. A. (2016). *El modelo generacional-actuarial de penalidad. Eficiencia, riesgo y sistema penal*. Dykinson.
- Ciocchini, P. (2012). Domando a la bestia. Las reformas en la justicia penal bonaerense para eliminar la demora judicial. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 7, 202–223.
- Ciocchini, P. (2013). Tiempo de Justicia. Un análisis de los cambios ocurridos en pos de erradicar la demora judicial en la provincia de Buenos Aires (tesis inédita de doctorado). Universidad del País Vasco.
- Ciocchini, P. (2017). Cambiando todo para no cambiar nada. Las reformas al proceso penal bonaerense. En Kostenwein, E. (Ed.). *Sociología de la Justicia Penal*. Ediar.
- Garón, G. (2007). ¿La Macdonaldización del Sistema de Justicia? Nuevo Orden o Nuevo Derecho en la globalidad de la sociedad excluyente. AA. VV. *Contornos y Pliegues del Derecho. Homenaje al Profesor Roberto Bergalli*. Anthropos.
- Garland, D. (2016). Penalidad y Estado penal. Delito y Sociedad. *Revista de Ciencias Sociales*, 42, 9–48.
- Garland, D. (2018a). *Castigar y Asistir. Una historia de las estrategias penales y sociales del siglo XX*. Siglo XXI Editores.
- Garland, D. (2019). Avances y problemas teóricos en la sociología del castigo. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 48, 9–37.
- González Guarda, C. (2018). *Gestión, gerencialismo y justicia penal*. BDF.
- Goodman, P.; Page, J. & Phelps, M. (2015). The long struggle. An agonistic perspective on penal development. *Theoretical Criminology*, 19(3), 315–335.
- Goodman, P.; Page, J. & Phelps, M. (2017). *Breaking the Pendulum: The Long Struggle over Criminal Justice*. Oxford University Press.
- Ghiringhelli de Azevedo, R. & Sinhoretto, J. (2017). O sistema de justiça penal na perspectiva da antropologia e da sociologia. *Revista Brasileira de Informacao Bibliografica*, 82(2), 188–215.
- Gutiérrez, M. (2014a). Accusatorio y Punitivismo: la triste historia de nuestras victorias garantistas (parte 1). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, IV(8).
- Gutiérrez, M. (2014b). Accusatorio y Punitivismo: la triste historia de nuestras victorias garantistas (parte 2). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, IV(9).
- Gutiérrez, M. (2016). Sobre las ideologías actuales en las reformas penales. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, VI(5), 154–168.
- Kostenwein, E. (2012). La velocidad y las formas jurídicas: prisión preventiva en tiempos de flagrancia. *Revista Pensamiento Penal*, 1–48.
- Kostenwein, E. (2016). *La cuestión cautelar*. Ediar.
- Kostenwein, E. (2017a). Apresurando decisiones. La justicia penal ante las exigencias de celeridad. En Kostenwein, E. (Ed.). *Sociología de la Justicia Penal*. Ediar.

- Kostenwein, E. (2017b). *Sociología de la Justicia Penal*. Ediar.
- Kostenwein, E. (2020). Presentación. La opacidad exterior del derecho. Kostenwein, E. (Dir.). *La condición judicial. Dimensiones sociales de la justicia penal*. Ediar.
- Langer, M. (2007). *Revolución en el proceso penal de América Latina*. CEJA.
- Kostenwein, E. (2017). Reconstruyendo los cambios en los procesos penales en América Latina: implantaciones y disputas. Kostenwein, E. (Ed.). *Sociología de la Justicia Penal*. Ediar.
- Museri, A. (2019). *El impacto del sistema de flagrancia en las prácticas judiciales sobre el uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires* (tesis inédita de maestría). Criminología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- O' Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Ad-Hoc.
- Kostenwein, E. (2015). Repensando la penalidad neoliberal. *Delito y Sociedad*, 40, 11–30.
- Sicardi, M. (2019). *El juicio abreviado como mecanismo de gestión de casos. Una mirada a partir de las prácticas del Ministerio Público Fiscal porteño* (tesis inédita de maestría). Criminología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Schoenfeld, H. & Campbell, M. (2013). The transformation of America's penal order: A historicized political sociology of punishment. *American Journal of Sociology*, 118(5), 1375–1423.
- Sozzo, M. et al., (2015a). *La reforma de la justicia penal. Las voces de los defensores públicos*. Primer Informe. Santa Fe. Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Sozzo, M. et al., (2015b). *La reforma de la justicia penal. Las voces de los fiscales*. Segundo Informe, Santa Fe. Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Sozzo M. et al., (2016). *La reforma de la justicia penal. Las voces de los jueces penales*. Tercer Informe. Santa Fe. Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Sozzo, M. (2017a). La penalidad contemporánea en tensión. Una exploración de los aportes recientes a la sociología del castigo de Massimo Pavarini, en *Studi Sulla Questione Criminale*, 1–2, 111–136.
- Sozzo, M. (2017b). *La inflación punitiva. Una exploración comparativa de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990–2015)*. FLACSO Ecuador, IDRC Canadá y Café de las Ciudades.
- Sozzo, M. (2018a). ¿Más allá de la cultura del control? Aportes, interrogantes y perspectivas. Sozzo, M. (Ed.). *¿Más allá de la cultura del control? Discutiendo sobre delito, pena y orden social con David Garland*. Ad-Hoc.
- Sozzo, M. (2018b). The renaissance of the political economy of punishment from a comparative perspective. En Brandariz, J.; Melossi, D. y Sozzo, M. (Eds). *The political economy of punishment. Visions, debates and challenges*. Routledge.
- Sozzo, M. (2019). *Negociar, acordar y castigar. Modo y práctica de la imposición de sentencias en la justicia penal reformada*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Justicia penal, abreviación y negociación en América Latina. Los aportes de la investigación empírica. Organizado por el Programa Transnacional sobre Justicia Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Los Ángeles, el Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal y el Programa Delito y Sociedad de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y el Grupo de Trabajo «Sistema penal y cambio social» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 5 y 7 de diciembre de 2019.

Sozzo, M., Somaglia, M. y Truchet, R. (2019). Cautela negociada. Acuerdos entre fiscales y defensores en torno a las medidas cautelares en la justicia penal reformada. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, IX(3), 63–81.

## Poder, orden y efectos del encarcelamiento

- Arnold, H.; Liebling, A. & Tait, Sh. (2007). Prison officers and prison culture. *Handbook on Prisons*. Willan Publishing. Bs. Aldershot.
- Bosworth, M. & Carrabine, E. (2001). Reassessing resistance. En *Punishment and Society*, 3, 501–515.
- Bottoms, A.; Hay, W. & Sparks, R. (1995). *Prison and the problem of order*. Clarendon Press.
- Bottoms, A. & Sparks, R. (1995). Legitimacy and order in prisons. *British Journal of Sociology*, 46(1), 45–62.
- Bottoms, A. & Sparks, R. (2007). Legitimacy and imprisonment revisited. En Byrne, J.; Hummer, D. & Taxman, F. (Eds.). *The culture of prison violence*. Allyn and Bacon.
- Bouchard, G. (2007). *Vivre avec la prison. Des familles face à l'incarcération d'un proche*. L'Harmattan.
- Braman, D. (2004). *Doing Time on the Outside: Incarceration and Family Life in Urban America*. University of Michigan Press.
- Brardinelli, R. (2012). De iglesias y pabellones inventados. Paradigmas carcelarios y «conversiones religiosas». *Revista de Ciencias Sociales* (22), 7–26. Universidad Nacional de Quilmes.
- Brardinelli, R. y Algranti, J. (2013). *La re-inversión religiosa del encierro: hermanitos, refugiados y cachivaches en los penales bonaerenses*. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes.
- Breen, J. (2010). Secondary Effects of Imprisonment: the New Direction of Prison Research. *Irish Probation Journal*, 7. The Probation Service.
- Buruty, J. & Adler Vainsencher, S. (2005). *Escuridao no Fim do Túnel. O cotidiano das Famílias de Presos no Estado de Pernambuco*. Editora Massangana.
- Carlen, P. (1983). *Women's Imprisonment. A study in social control*. Routledge.
- Carlen, P. (1998). *Sledgehammer: Women's imprisonment at the millennium*. Macmillan.
- Carrabine, E. (2004). *Power, discourse and resistance. A genealogy of Stargeways Prison Riot*. Ashgate.
- Carrabine, E. (2005). Prison riots, social order and the problem of legitimacy. *British Journal of Criminology*, 45, 896–913.
- Castro e Silva, A. (2008). Nos braços da lei: O uso da violêncianegociada no interior das prisoes. e+a, Rio de Janeiro.
- Chies, L.; Barros, A. (...) Oliveira, S. (2005). Prisionalização e sofrimento dos Agentes Penitenciarios: fragmentos de uma pesquisa. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 5, 309–335.
- Chies, L. (2008). *A Capitalização Do Tempo Social NaPrisão: A Remição No Contexto Das Lutas De Temporalização Na Pena Privativa De Liberdade*. IBCCRIM.
- Claus, W. (2015a). Los Agentes penitenciarios como «trabajadores sucios». Procesos de construcción de identidad entre trabajadores penitenciarios de la ciudad de Santa Fe (tesis inédita de grado). Licenciatura en Sociología. Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral.

- Claus, W. (2015b). El trabajo penitenciario como «trabajo sucio». Justificaciones y normas ocupacionales. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología «Coordinadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes». 13–17 de julio 2015. Carrera de Sociología – Facultad de Ciencias Sociales – UBA.
- Clemmer, D. (1940). *The prison community*. Holt, Rinehart and Winston.
- Cohen, S. & Talyor, L. (1972). *Psychological Survival. The experience of long term imprisonment*. Penguin Books.
- Combessie, Ph. (1996). *Prisons des villes et des campagnes. Étude d'écologie sociale*. Les Éditions de l'Atelier/Les Éditions ouvrières, Collection Champs pénitentiaires.
- Comfort, M. (2008). *Doing time together. Love and Family in the Shadow of the Prison*. University of Chicago Press.
- Comfort, M. (2007). *C'est plein de mecs bien en taule! Incarcération de masse aux États-Unis*.
- Crawley, E. (2004). *Doing Prison Work: The Public and Private Lives of Prison Officers*. Willan Publishing.
- Crawley, E. (2008). Understanding prison officers: culture, cohesion and conflict. En *Understanding Prison Staff* (pp. 134–152). Willan Press.
- Crewe, B. (2005a). Codes and conventions: the terms and conditions of contemporary inmate values. En Libeling, A. & Maruna, S. (Eds.). *The effects of imprisonment*. Willina.
- Crewe, B. (2005b). The prisoner society in an era of hard drugs. En *Punishment and Society*, 7, 457–481.
- Crewe, B. (2007). The sociology of imprisonment, en Jewkes, Y. *Handbook of prisons* (pp. 123–151). Willian.
- Crewe, B. (2010). *The prisoner society*. Clarendon Press.
- Crewe, B.; Liebling, A. & Hulley, S. (2011). Staff culture, use of authority and prisoner quality of life in public and private sector prisons. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 44(1), 94–115.
- Drake, D. (2011). The «dangerous other» in maximum–security prisons. *Criminology and Criminal Justice*, 11(4), 367–382.
- Dufee, D. (1975). The Correctional Officer Subculture and Organizational Change. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 12, 155–172.
- Ferreccio, V. (2015a). Familiares de detenidos: exploraciones en torno a prácticas de equilibrio institucional en prisiones de Santa Fe, Argentina. *Revista Espacio Abierto*, 24(1), 113–144.
- Ferreccio, V. (2015b). El espacio corporal como espacio de sospecha: los familiares de detenidos frente a la requisita corporal. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 39, 50–70.
- Ferreccio, V. (2015c). La prigionie ed oltre. I familiari di detenuti come partecipanti involontari del progetto risocializzatore. *Revista Antigone*, 1, 107–137.
- Foucault, M. (1989). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*. Siglo XXI Editores.
- Galvani, I. (2015). En busca de respeto en el penal. Conversaciones con el personal subalterno del spb. En Rodríguez, E. y Viegas Barriga. *Circuitos carcelarios. Estudios sobre la cárcel argentina* (pp. 173–199). Ediciones de Periodismo y Comunicación, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP.
- Sozzo, M. (2005). Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre la seguridad urbana en la Argentina. En Dammert, L. y Bayley, J. (Eds). *Reformas policiales en las Américas. Experiencias y desafíos*. Siglo XXI Editores.
- Sozzo, M. (2007a). ¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y prisión–depósito en Argentina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1, 88–116. Flacso Ecuador.

- Sozzo, M. (2007b). Proyecto normalizador, populismo punitivo y prisión-depósito en Argentina. En *Nueva Doctrina Penal* (pp. 527–580). Editores del puerto.
- Sozzo, M. (2012). Transformações atuais do controle do delito na Argentina. En Santos Fonseca, D. (ed.). *Ambivalência, contradicho e volatilidade no sistema penal* (pp. 211–292). Editora UFMG.

## Delito, sensación de inseguridad y sistema penal en la ciudad de Santa Fe

- Alvazzi del Frate, A. et al., (1993). Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control. *UNICRI Publ.* (49).
- Alvazzi del Frate, A. et al., (2000). *Surveying Crime: A Global Perspective*, National Institute of Statistics. Roma.
- Alvazzi del Frate, A. & Zvekic, U. (1995). Criminal Victimization in the Developing World. *UNICRI Publ.* (55).
- Alvazzi del Frate, A. (1998). Victims of Crime in the Developing World. *UNICRI, Publ.* (57).
- Baratta, A. (1993). I Nuovi Orizzonti della Prevenzione. *Sicurezza e Territorio* (2) (pp. 9–14).
- Barbagli, M. (1998). *Reati, Vittime, Insicurezza dei Cittadini*. Istituto Nazionale di Statistica.
- Bottoms, A. et al., (1987). A Localised Crime Survey in Contrasting Areas of a City. *British Journal of Criminology*, 27.
- Crawford, A. et al., (1990). *The Second Islington Crime Survey*. Center for Criminology, Middlesex Polytechnic.
- Crawford, A. (1998). *Community Safety and Crime Prevention: Politics, Policies and Practices*. Longman.
- Dammert, L. y Lunecke, A. (2002). *La Victimización y Temor en Chile*. Centro de Estudios sobre Seguridad Ciudadana.
- Dammert, L.; Ruz, F. y Salazar, F. (2008). ¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en *América Latina*. Flacso Chile.
- Farrell, G. (1992). Multiple Victimization: Its Extent and Significance. *International Review of Victimology*, 2, 85–102.
- Farrell, G. (1995). Preventing Repeat Victimization. En Tonry, M. & Farrington, D. (Ed.). *Building a Safer Society* (pp. 469–54). University of Chicago Press.
- Hope, T. (1995). The Flux of Victimization. *British Journal of Criminology*, 35, 327–342.
- Hulsman, L. (1986). La Criminología Crítica y el Concepto del Delito. *Poder y Control*, 0, 119–135.
- Jones, T. et al., (1986). *The Islington Crime Survey: Crime Victimization and Policing in the Inner City*. Aldershot, Gower.
- Kessler, G. (2007). Miedo al delito y victimización en Argentina. En Kamnisky, G.; Kosovsky, D. y Kessler, G. *El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. ILANUD, INECIP, UNLa.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Siglo XXI Editores.
- Kinsey, R. (1985). *Merseyside Crime and Policing Survey: Final Report*. Liverpool Police Committee Support Unit.
- Kinsey, Richard et al., (1986). *Losing the Fight Against Crime*. Blackwell.

- Kitsuse, J. & Cicourel, A. (1963). A Note on the Uses of Official Statistics. *Social Problems*, II, 2.
- Lea, J. & Young, J. (1993). *What is to be Done about Law and Order?* Pluto Press.
- Madriz, E. (1999). Miedo común y precauciones normales. Mujeres, seguridad y control social. *Delito y Sociedad* (11–12), 87–104.
- Madriz, E. (2001). *A las Niñas Buenas Nunca les Pasa Nada Malo*. Siglo XXI Editores.
- Maguire, M. (1997). Crime Statistics, Patterns and Trends: Changing Perceptions and their Implications. En Maguire, M.; Reiner, R. & Morgan, R. *The Oxford Handbook of Criminology* (2 edition) (pp. 135–188). Clarendon Press.
- Matthews, R. & Young, J. (1992). *Issues in Realist Criminology*. Sage.
- Matthews, R. & Young, J. (1993). Reflexiones sobre el «realismo» criminológico. *Delito y Sociedad*, 3, 13–38.
- Mayhew, P. (2000). Researching the State of Crime: Local, National and International Victim Surveys. En King, R. & Wincup, E. *Doing Research on Crime and Justice* (pp. 91–120). OUP
- Mayhew, P. & Van Dijk, J. (1997). *Criminal Victimization in Eleven Industrialised Countries*. The Hague: Ministry of Justice of the Netherlands, Department of Crime Prevention, WODC.
- Mosconi, G. (2000). *Criminalità, sicurezza e opinione pubblica in Veneto*. Cooperativa Libreria Editrice Università di Padova.
- Mosconi, G. & Toller, A. (1998). *Criminalità, Pena e Opinione Pubblica. La ricerca in Europa*. En *Dei Delitti e Delle Pene*, 1, 149–212.
- Pavarini, M. (2001). ¿Vale la Pena salvar a la Criminología? En Sozzo, M. (Coord.). *Reconstruyendo las Criminologías Críticas, Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal* (pp. 15–42). Ad-Hoc.
- Pease, K. (1998). *Repeat victimization: tacking stock*. *Crime Detection and Prevention Paper*, 90. Home Office.
- Pitch, T. (1999). La Sicurezza urbana e differenza di genere. *Dei delitti e dellepene*, 1–2, 141–166.
- Pitch, T. (2003). *Responsabilidad Limitada. Actores, Conflictos, Justicia Penal*. Ad-Hoc.
- Platt, A. (1978). Street Crime: A View from the Left. *Crime and Social Justice*, 26–34.
- Schwarzenegger, Ch. (1991). Public attitudes to crime: findings of the Zurich Victim Survey. En Kaiser, G. *Victims and Criminal Justice: Victimological Research*.
- Scheerer, S. (1996). El Delincuente como una Marchita Categoría de Conocimiento. En Rivera Beiras, I. y Dobon, J. *Secuestros Institucionales y Derechos Humanos* (pp. 51–68). Bosch.
- Sozzo, M. (2002). Pintando con números. Fuentes estadísticas de conocimiento y gobierno democrático de la cuestión criminal. *Anuario de Derecho de Ejecución Penal*, Mar del Plata, 85–138.
- Sozzo, M. y Montero, A. (2010). *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal*. Ediciones UNL.
- Sozzo, M. y Montero, A. (2013). *Mutaciones de la inseguridad*. Ediciones UNL.
- Taylor, I. (1999). *Crime in Context*. Polity Press.
- Van Dijk, J. et al. (1990). *Experiences of Crime Across the World: Key Findings of the 1989 International Crime Survey*. Ministry of Justice.
- Van Dijk, J.; Van Kesteren, J. & Smith, P. (2008). *Victimización en la perspectiva internacional*. [www.rechten.uvt.nl/icvs](http://www.rechten.uvt.nl/icvs)
- Van Kesteren, J. et al., (2000). *Crime Victimization in Seventeenth Industrialised Countries. Key Findings of the 2000 International Crime Victims Survey*. Ministry of Justice of the Netherlands, Department of Crime Prevention, WODC.

- Vianello, F. & Padovan, D. (2000). Criminalità e paura: la costruzione sociale dell'insicurezza. En Mosconi, G. *Criminalità, sicurezza e opinione pubblica in Veneto*. Cooperativa Libreria Editrice Università di Padova.
- Young, J. (1991). Left Realism and the Political Priorities of Crime Control. En Stenson, K. & Cowell, D. *The Politics of Crime Control* (pp. 146–160). Sage.
- Young, J. (1993). El Fracaso de la Criminología: la Necesidad de un Realismo Radica. En AA. VV. *Criminología Crítica y Control Social* (pp. 5–39). Iuris

## **Capítulo 5. Urbanización, calidad de vida y espacio público en el centro norte de la provincia de Santa Fe**

### **Introducción**

En el presente capítulo se trae a la reflexión una de las problemáticas vigentes en las ciudades actuales, la cual se expresa en la dificultad de las mismas para cubrir la demanda de bienes y servicios como también la capacidad de generar espacios de calidad ambiental y urbana.

El crecimiento y evolución de las ciudades vinculado a transformaciones productivas, tecnológicas, sociales y culturales han provocado desequilibrios ambientales y, con ello, en las cualidades de los espacios habitables. A medida que las ciudades crecen se generan desechos y emisiones que sitúan a las áreas urbanas como una de las principales fuentes de daños ambientales con constantes dificultades para mantener determinados índices de calidad sin ejercer presión excesiva sobre la tierra y los recursos no renovables.

A continuación, se exponen algunas cuestiones centrales para pensar la planificación de ciudades sostenibles desde dos aproximaciones: por un lado, se exploran las problemáticas comunes en los procesos de urbanización de algunas localidades de la provincia de Santa Fe, lo que se complementa con indagaciones de aspectos sociales–territoriales implicadas en dichos procesos. Por el otro, se plantean reflexiones sobre el espacio público como elemento estructurador de las ciudades a partir de tres miradas que contribuyen a la definición de parámetros de calidad de vida urbana.

### **Urbanización y calidad de vida en el centro norte santafesino**

La urbanización de las ciudades no siempre es el resultado de procesos de planificación, muchas veces, la velocidad del crecimiento del tejido urbano como la escasez de recursos públicos dificulta la posibilidad de anticipar la generación de suelo urbano acompañado de desarrollos de calidad en los espacios habitables.

La expansión urbana sin provisión de infraestructura, la suburbanización residencial y funcional sin continuidad con el núcleo urbano de pertenencia; la dificultad de brindar servicios básicos (agua, electricidad, cloacas, gas) y de

equipamientos urbanos a toda la población, el acceso a la vivienda, la deficiencia de medios de movilidad urbana, la escasez de espacios públicos abiertos de calidad, por mencionar algunos problemas de la ciudad contemporánea exponen la necesidad de nuevos horizontes urbanísticos con énfasis en la cuestión ambiental y el desafío de regular desarrollos urbanos y regionales de calidad desde una perspectiva sostenible.

A partir de este contexto, se indaga sobre las transformaciones territoriales que implican los procesos de urbanización, dando cuenta de las inconvenientes comunes en las localidades medias y pequeñas de la provincia de Santa Fe. Se problematiza la necesidad de priorizar la articulación de saberes teóricos y operativos entre tomadores de decisiones y la sociedad para generar marcos comunes que faciliten una efectiva planificación territorial.

Lo anterior se complementa con el estudio de aspectos socioterritoriales con foco en la interrelación de la calidad de vida con aspectos demográficos de los municipios del centro norte de la provincia de Santa Fe a fin de aportar resultados que posibiliten la comprensión de las diversas realidades al interior santafesino.

El paisaje y espacio público como herramientas de planificación en localidades de pequeño y mediano rango provincial

*Diego Valiente<sup>1</sup> y Mariana Nardelli<sup>1</sup>*

Las problemáticas en torno a la planificación de los asentamientos urbanos en función del crecimiento sostenible están definidas, por un lado, por un contexto de desarrollo externo que involucra tanto tendencias generales como particularidades locales y, por otro lado, a partir de condiciones internas que presentan rasgos comunes, en especial, entre las pequeñas ciudades. Frente a este contexto diverso, y muchas veces en detrimento de un desarrollo sostenible, la necesidad de establecer elementos conceptuales que permitan llevar adelante procesos de planificación urbana en diferentes escalas y para diferentes tipos de ciudades, lleva a pensar un marco de referencias comunes entre planificadores y ciudadanos involucrados a partir de herramientas analíticas y operativas que permiten avanzar en la composición de acuerdos.

A pesar de la diversidad regional, resulta posible identificar rasgos típicos a las localidades de la pampa húmeda: núcleos urbanos consolidados y relativamente estables en cuanto a los cambios, incompatibilidades funcionales entre actividades residenciales y productivas instaladas en el

---

1 Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNL.

núcleo central, procesos de expansión urbana sin provisión de infraestructura, urbanización de núcleos escindidos de la planta principal que carecen de continuidad (Valiente *et al.*, 2011b). En algunos de estos núcleos se expresan modalidades recientes de urbanización que se adoptan incluso en localidades pequeñas (Valiente *et al.*, 2012a; 2012b; Pallud, 2010; Nardelli, 2018).

En muchos casos la existencia de grandes infraestructuras, como vías férreas o rutas junto a la expansión urbana, han puesto condiciones de fragmentación y de incompatibilidades entre la movilidad a gran escala y la funcionalidad de escala local. A lo anterior se le suman situaciones de yuxtaposición entre suelo urbanizado y uso rural intensivo generando conflictos entre residentes y productores en torno a las prácticas de mantenimiento de los cultivos y prácticas agropecuarias.<sup>2</sup>

A fin de establecer un núcleo conceptual, se comprende que los conceptos de espacio público —como aquella dimensión del espacio urbano definida por la copresencia (Borja y Muxi, 2003) y, sobre todo, de paisaje —como la dimensión percibida del territorio en un momento y en un espacio dado (Nogué, 2010)— permiten establecer un marco de referencias. El espacio público se constituye como elemento central de la estructura urbana —relación de los elementos más estables, de mayor permanencia que define a los asentamientos urbanos— por lo cual existe una conexión conceptual directa entre lo percibido y lo pensado. La continuidad o discontinuidad, la segregación de las vías urbanas, explicables por herramientas específicas de análisis urbanísticos, se correlacionan con fenómenos tales como la distribución de actividades, de densidad poblacionales y edilicias, y hasta fenómenos tales como la localización de conductas delictivas (Tagliari, 2018). El paisaje a partir de su definición como ambiente urbano, ofrece la posibilidad de establecer la dimensión perceptible de los aspectos que hacen a la sostenibilidad de los núcleos urbanos, y el estudio sistemático sobre el mismo permite integrar la percepción de los actores locales sobre su entorno vital con las variaciones en los parámetros utilizados para medir la calidad de vida de los entornos urbanos (Valiente *et al.*, 2012a, 2012b). Asimismo, el desarrollo de herramientas específicas para medir la calidad urbana permite vincular la configuración física y los proce-

---

2 Este panorama expone también situaciones reiteradas que dificultan el establecimiento de procesos de ordenamiento urbano. Entre las de mayor frecuencia se reconoce la necesidad siempre perentoria de dar lugar a inversiones locales en contextos de inestabilidad económica, lo cual lleva a admitir actividades u ocupaciones del suelo que presentan incompatibilidades con los usos residenciales, procesos que demandarán servicios de difícil acceso o que perjudican valores ambientales que deberían ser protegidos. A esto se le debe agregar la carencia de recursos específicos (humanos, materiales, organizacionales), orientados a la planificación urbana.

tos de planificación con la experiencia cotidiana de la ciudad (Kawano *et al.*, 2011a, 2011b; 2013, 2018a).

#### Aportes teóricos–operativos para la gestión del desarrollo urbano

En investigaciones anteriores<sup>3</sup> se ha avanzado sobre lecturas territoriales del paisaje<sup>4</sup> en distintas escalas de abordaje que revelan tensiones entre transformaciones territoriales y configuración de los espacios locales.

En el contexto regional, se indagó sobre localidades del interior de la provincia como Llambi Cambell, Esperanza y San Agustín con objeto de exponer las transformaciones derivadas del cambio del sistema productivo de la década de 1970 cuando las economías locales de base agropecuaria y producción láctea se fueron desplazando hacia la agrícola (Valiente *et al.*, 2011; 2012a, 2012b; Nardelli y Valiente, 2011, 2012).

Los paisajes resultantes de la función de cultivos extensivos plasmaron una reorganización del entorno rural, sin diferencias evidentes a gran escala, con contradicciones como la pérdida de funciones regionales y la dilución de la identidad. Mientras que la ciudad de Llambi Campbell cobró relevancia, arrojando transformaciones graduales en el ámbito urbano como aumento de usos residenciales y mejoras en la infraestructura, en Esperanza se advirtió desorden perceptivo, morfológico y funcional, consecuencia del uso y apropiación espacial en el que confluyen diferentes territorialidades que trascienden al espacio local. Por su parte, en San Agustín se perdieron las funciones que consolidaron el rol y la inserción territorial desde su fundación, con un paisaje que solo cobra significado para los residentes locales o especialistas.

---

3 Investigaciones desarrolladas en el marco del Nodo Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional del Litoral «Impactos paisajísticos y patrimoniales producidos por el cambio en la matriz productiva y tecnológica del sistema agrícola regional», del Proyecto CAI+D 2009, Redes de Investigación «Impactos sociales producidos por la reconfiguración del sistema agrícola regional. El caso de Santa Fe en el contexto de la región pampeana».

4 La lectura–análisis se organizó a partir de establecer niveles de paisaje (referidos a un conjunto de elementos y percepciones que configuran la imagen principal de ese paisaje: la totalidad, la unidad y el componente) y también desde las escalas territoriales que refieren a los modos en que son organizados los territorios que componen a los espacios de la sociedad.

En una escala territorial de carácter local, se estudiaron los procesos constitutivos del paisaje periférico del aglomerado Santa Fe<sup>5</sup> los cuales permitieron reconocer algunos momentos marcados por cambios socio económicos que reflejan la transformación de los paisajes urbanos y la identidad territorial (Nardelli, 2018). Uno de ellos se vincula con el intervencionismo estatal desarrollista hacia la década de 1960 a partir del cual se impulsaron ocupaciones en las diferentes direcciones del aglomerado desde obras de infraestructuras viales regionales, asistencia social mediante viviendas y regulaciones urbanas, transformando la percepción de lo «lejano», en proximidad, lo que marcó una tendencia de ocupación escindida del núcleo urbano, muchas de ellas en áreas de vulnerabilidad hídrica o sin provisión de infraestructura básica urbana.

Otro de los momentos se identificó con el período de desregulación del modelo de Estado de Bienestar, y el avance de dinámicas capitalistas sobre el territorio hacia fines de los ochenta que suscitó configuraciones contrapuestas en el aglomerado, estableciendo un marcaje social y simbólico en el espacio y paisaje urbano. El retroceso del Estado en la planificación del territorio dio paso a una mayor permisibilidad del capital privado en la estructuración territorial con introducción de tendencias globalizantes<sup>6</sup> e incrementos de asentamientos de vulnerabilidad socioeconómica que profundizaron las dinámicas desiguales y discontinuas sobre el territorio.

De las indagaciones deriva que la relación local–global a partir de la introducción de elementos de escala territorial continental o global en el ámbito del paisaje local implica pérdidas y sustituciones que marcan la transición desde paisajes que expresaban territorios densos, organizados por relaciones socioeconómicas de base local, con contenidos culturales e históricos, hacia nuevos territorios de grandes escalas cuya percepción como paisaje interpela a las herramientas con las cuales se aborda su comprensión.

Al desarrollo anterior se suman instancias de transferencia entre las herramientas conceptuales propuestas y las operativas específicas a partir de ensayos de métodos de trabajo entre entidades académicas,<sup>7</sup> gubernamentales locales y ciudadanía. Actividades como foros de discusión, exposiciones conjuntas,

---

5 Conformado por localidades de menor tamaño como Santo Tomé (66 133 habitantes según Censo 2010, Recreo con 14 205, San José del Rincón con 10 178, seguido por Monte Vera con una población de 8284, y finalmente Sauce Viejo con 8123 y 3012 habitantes para Arroyo Leyes).

6 Estas refieren a urbanizaciones cerradas, diversos servicios para el consumo, ocupaciones residenciales en ambientes de vulnerabilidad hídrica

7 Con la participación de Universidad Católica de Santa Fe, Universidad Tecnológica Nacional y Universidad Nacional del Litoral. Para mayor información: <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/lospilaresylalaguna/>.

conformación de plataformas digitales de intercambio con la ciudadanía, revisión y edición de materiales existentes desde las diversas entidades participantes y elaboración de informe final conjunto permitieron poner en juego tanto herramientas para el tratamiento técnico como para la integración de la opinión no especializada a los procesos de planeamiento.<sup>8</sup> Dichas experiencias facilitaron la comprensión y permitieron promover la articulación entre conocimiento académico, demandas de gestión y participación ciudadana.

## Conclusiones

Los elementos conceptuales propuestos son tomados aquí como herramientas para los procesos dialógicos que implican a los actores con capacidades de toma de decisión, a los involucrados e interesados y a los técnicos. La noción de estructura urbana refiere al concepto clásico a partir del cual se establecen los parámetros generales de la planificación urbana, a saber, el régimen del suelo, la distribución de actividades, la distribución de densidades, la provisión de infraestructuras, de servicios y equipamientos. Sin embargo, por los conocimientos específicos y por la abstracción que implica, dificulta la comprensión, e incluso el control de los distintos aspectos comprendidos en la planificación. Principalmente de la relación entre objetivos que se plantean y reglamentaciones que le dan forma. La estructura urbana normalmente es un concepto desconocido. Por el contrario, tanto el paisaje urbano como el espacio público constituyen parte de la experiencia vital cotidiana de las personas y su elaboración como conceptos analíticos y operativos está basado justamente en este potencial de establecerse como facilitadores de un diálogo entre especialistas y no especialistas, entre decisores involucrados, lo que fundamenta que sean revalorizados en los procesos de planificación.

---

8 Asimismo, se han efectuado algunos estudios, control y comisiones sobre la normativa urbanística en las ciudades de Santa Fe, Rosario y Santo Tomé.

## Calidad de vida y dinámicas demográficas de los municipios del centro norte santafesino

Javier Gómez<sup>9</sup> y Gustavo Peretti<sup>9</sup>

Teniendo en cuenta que las ciudades crecen día a día, se refuerza el desafío de construir espacios urbanos que merezcan ser vividos o bien, de crear formas de vida más sostenibles. Así, cada vez más resulta necesario colocar entre los ejes estratégicos de desarrollo la cuestión de la calidad de vida<sup>10</sup> de la población, incrementándose la importancia del equipamiento y de los servicios (Reyes y Figueroa, 2010) en búsqueda de una mayor prosperidad urbana (ONU-Hábitat, 2016).

Santa Fe, en el contexto nacional no sobresale como una provincia con alto Índice de Calidad de Vida (ICV) de su población; sino más bien se destaca por el comportamiento heterogéneo que el mismo presenta al interior del espacio provincial.

En efecto, según datos recabados en el año 2010 por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC), el ICV provincial arrojó un valor de 6,83<sup>11</sup> y acusó una brecha interdepartamental de 1,61 puntos, entre Rosario (7,13) y Vera (5,52) (Gómez, Carñel, Tarabella, 2018).<sup>12</sup>

El centro norte santafesino comprende 12 departamentos<sup>13</sup> y albergaría en 2020 a 539 423 habitantes (estimación IPEC), es decir un 43,5 % de la población de la provincia, cifrada en 3 536 418 personas. A su vez, en el mencio-

---

9 Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.

10 La calidad de vida de un conjunto poblacional refiere a «una medida de logro respecto de un nivel establecido como óptimo, teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales» (Velázquez, 2001:15). Se ha mencionado también que la calidad de vida es un concepto asociado a las aspiraciones de la sociedad, por lo cual los aspectos considerados en su dimensionamiento son dependientes de la escala de valores prevaleciente en la misma y, por tanto, variable en función de las expectativas de progreso histórico. Es importante señalar que esta noción se ha construido como una categoría analítica que no tendría un alcance universal, sino que estaría cultural y territorialmente definida (Lucero et al., 2015).

11 El ICV varía de 0 a 10. En el mencionado año, el índice más elevado fue el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (7,76) y el más bajo, el de la provincia de Formosa (5,59) (Velázquez et al., 2014).

12 La metodología adoptada para el dimensionamiento de la calidad de vida combina indicadores tocantes a las condiciones de vida objetivas de la población, agrupados en tres dimensiones: «socioeconómica», «servicios e infraestructura» y «ambiente». El índice varía de 0 a 10 y se establecen cuatro categorías mediante cuartiles.

13 A saber: Nueve de Julio, Vera, General Obligado, San Cristóbal, San Justo, San Javier, Garay, Castellanos, Las Colonias, La Capital, San Martín y San Gerónimo.

nado espacio se sitúan 32 municipios santafesinos, los cuales reunirían 1 164 511 habitantes en el mencionado año y un tercio del estimado provincial. Este recorte provincial es estudiado primeramente a partir de los factores asociados a las asimetrías de la calidad de vida dentro del espacio provincial, tales como la localización regional de los municipios, su magnitud poblacional o la dinámica demográfica. De esta manera, y de modo general, las condiciones de vida en Santa Fe se asocian al factor de localización regional, tendiendo a desmejorar desde el Sur hacia el Norte, aunque ese patrón espacial queda matizado por los otros factores mencionados. A su vez, la existencia de disparidades en las condiciones de vida actúa como un retroalimentador de la situación de desventaja. Asimismo, si se estudia la interrelación de la calidad de vida con aspectos demográficos, vale preguntarse ¿Por qué es importante la cuestión de la calidad de vida y de la dinámica demográfica en el centro norte de la provincia de Santa Fe?

El territorio santafesino manifiesta luego de promediar el siglo xx un proceso de ralentización en su crecimiento demográfico debido a la notoria disminución del aporte migratorio y a un constante descenso de la fecundidad. Este escenario, es acompañado por desplazamientos de la población que dan como resultado saldos migratorios negativos en los departamentos del norte provincial asociados algunos con la crisis de la actividad forestal que tiene como hito culmine el cierre de la empresa La Forestal promediando la década de los años 60 (Gori, 1999). De manera contraria, los departamentos Las Colonias y Castellanos se presentan, entre 1991 y 2010, como el área de mayor atracción poblacional provincial, en los cuales la actividad industrial y agropecuaria se constituyen como sectores dinamizadores de la economía. Otro aspecto a tener en cuenta se vincula con los cambios en la composición de la población, entre los cuales se destaca el envejecimiento y la feminización.

En otra escala de análisis, puede señalarse que en el centro norte santafesino se daría lo que podría denominarse una desconcentración centralizada de la población dado que ciertos grupos humanos abandonan el mayor centro (Santa Fe) y se asientan en su entorno cercano, conllevando una densificación de los mismos y poniendo el puntapié para un crecimiento espacial notorio del área metropolitana de Santa Fe. De esta manera, ya desde la década de 1980, serán los centros urbanos de magnitud intermedia los que vienen acusando las mayores tasas de crecimiento. No solo por su incremento vegetativo, sino por los aportes migratorios positivos que acusan. No obstante, esta tendencia no es generalizada para todos los municipios sino que la misma se relaciona con su ubicación en el territorio y con su grado de diversificación productiva (Gómez y Peretti, 2019).

En suma, el municipio de Santa Fe, junto a los de «tamaño intermedio», como serían los casos de Rafaela y Reconquista —categoría de centros urbanos más dinámicos desde el punto de vista del crecimiento demográfico— reúnen en la actualidad aproximadamente la mitad de la población del centro norte santafesino, resultando que su estudio conduciría a un conocimiento profundo de la calidad de vida de dicha área y su devenir.

Aportes para la definición de parámetros de calidad de vida en procesos poblacionales de desconcentración centralizada

Los desafíos tendientes a procurar un mayor bienestar en la población podrían sintetizarse en: a) realizar un rediseño metodológico en la medición de la calidad de vida diferenciado según tipos de asentamiento —rural disperso, rural agrupado y urbano—, b) identificar aquellos indicadores que presentan mayor déficit dentro del ICV de la población del centro norte provincial con el propósito de formular políticas públicas orientadas a la retención poblacional.

## Conclusiones

Los resultados actuales permiten visibilizar el comportamiento de los ICV al interior del centro norte santafesino. También, se ha identificado el comportamiento de las tres dimensiones de la calidad de vida y, a partir de ello, se está obteniendo una herramienta que posibilita conocer y dimensionar las condiciones de vida de los municipios, según un criterio de favorabilidad. De manera complementaria, estos abordajes permiten establecer relaciones entre los ICV y los procesos demográficos; identificando además ciertas regularidades entre determinadas características del estado de la población como ser: género, edad y lugar de nacimiento y calidad de vida alcanzada.

Los resultados señalan un comportamiento dispar de los ICV al interior del territorio santafesino. Los municipios localizados en el centro de la provincia reúnen ICV más elevados que los del norte. A su vez, resulta de interés dar cuenta que se podrían establecer vínculos entre la calidad de vida y los desplazamientos poblacionales. En ese sentido, en municipios de elevados ICV, y que registran bajas tasas de fecundidad, se manifiestan los mayores porcenta-

jes de variación intercensal entre 2001 y 2010, lo cual expresaría la existencia de aporte migratorio, como estaría sucediendo, por ejemplo, en Esperanza, Sunchales y Rafaela, con incrementos demográficos entre 2001 y 2010 de 19,2 %, 16,2 % y 11,1 %, respectivamente. Por otra parte, los municipios de San Cristóbal y Vera, ubicados en el norte provincial, con bajos ICV y con tasas de fecundidad más elevadas, presentan variaciones intercensales, en el periodo mencionado, de solo 4,45 % y 7,6 %, respectivamente; esta situación daría cuenta de la existencia de procesos de migración poblacional.

Si bien los municipios de más alto ICV revisten mayor crecimiento poblacional, se detecta asimismo que la distribución de la calidad de vida se asocia con los factores de localización y magnitud poblacional de los gobiernos locales. Esta situación podría aplicarse al caso del municipio de Reconquista, que a pesar de su relativamente bajo ICV (4,53), el incremento poblacional entre 2001 y 2010 es de 13,2 %. Cabe mencionar el rol destacado que desempeña este centro urbano en la organización regional del norte santafesino, al constituirse como un polo de desarrollo y de referencia en destacadas funciones (comerciales, financieras, educativas, sanitarias, entre otras).

A su vez, la expresión cartográfica de las dimensiones «socioeconómica», «servicios e infraestructura» y «ambiente» no es uniforme. En general, es notorio el rezago del Norte respecto del Centro santafesino. No obstante, ciertos municipios santafesinos se caracterizan por la existencia de contrastes entre los cuatro índices obtenidos –calidad de vida y las tres dimensiones–. Un claro ejemplo es Santo Tomé («desfavorable» en infraestructura y servicios, «más favorable» en el resto), inserto en el Gran Santa Fe. Esta particular localización, en medio de la dinámica de suburbanización que experimenta la ciudad de Santa Fe, conlleva que, en ocasiones, sus gobiernos locales periféricos se vean con limitaciones para afrontarlas de modo adecuado. Cabe mencionar que son éstos gobiernos los que manifiestan un ritmo de crecimiento superior al registrado por el municipio de Santa Fe. Mientras este último, entre 2001 y 2010 manifestó una variación intercensal de 6.1 %, los gobiernos locales de Santo Tomé, Recreo, San José del Rincón, Sauce Viejo y Arroyo Leyes incrementaron su población en 12.7 %, 19.2 %, 20.0 %, 22.3 %, 51.8 % respectivamente.

En síntesis, los resultados se constituyen en una contribución al conocimiento de la diferenciación social, económica y regional de las condiciones de vida del centro norte santafesino, a escala de los gobiernos locales municipales a los efectos de brindar a quienes participan de las diferentes instancias de toma de decisión, elementos de base con el propósito de diseñar políticas públicas tendientes a atenuar desequilibrios socioterritoriales.

### **Tres miradas sobre el espacio público y la ciudad**

Uno de los componentes primarios y ordenadores de la ciudad lo constituyen los espacios públicos, soporte de flujos y de relaciones entre las formas materiales, la vida social y los planos simbólicos. Este rol estructurante lo sitúa como uno de los elementos centrales dentro de la planificación urbana, cuyo conocimiento permite establecer parámetros de calidad de vida urbana. A continuación, se indaga sobre las características de los espacios públicos desde distintas miradas con foco en tres categorías atribuidas a la ciudad: *urbis*, *polis* y *civitas*, con diferentes escalas para su estudio.

Desde el carácter físico (*urbis*) se abre a la reflexión sobre los espacios insulares como posibles componentes de un territorio integrado tomando como estudio el caso de Alto Verde, histórico asentamiento de la ciudad de Santa Fe. Se profundiza sobre la capacidad de estos cuerpos de agua para generar integración urbana y territorial, y como oportunidades de desarrollo sostenible que involucra el ambiente, las necesidades y prioridades sociales y la conservación de valores asociados a la identidad.

Desde la categoría social (*civitas*), la discusión se centra en el ambiente del hombre y el lugar urbano como objeto de estudio complejo y multidimensional estudiados en el caso de algunos barrios de la ciudad de Santa Fe. Se exploran estrategias de conocimiento proyectual de carácter dialógica entre distintos campos disciplinarios integrando el saber popular a fin de desarrollar políticas públicas legitimadas desde las bases.

Finalmente, el espacio público como categoría política (*polis*) es estudiado a partir de una mirada que discute la relación entre los atributos categóricos del concepto (general, común, colectivo y superior), los efectores y las prácticas del mismo en la ciudad contemporánea. Se plantea que los fenómenos de escisión urbana de la contemporaneidad exponen incongruencias entre las territorialidades producidas por la arquitectura del Estado y las prácticas no instituidas.

Territorios urbanos insulares. Espacio público y movilidad como oportunidad de integración en el barrio Alto Verde de la ciudad de Santa Fe

*Bruno Reinheimer*<sup>14</sup> y *Patricia Mines*<sup>14</sup>

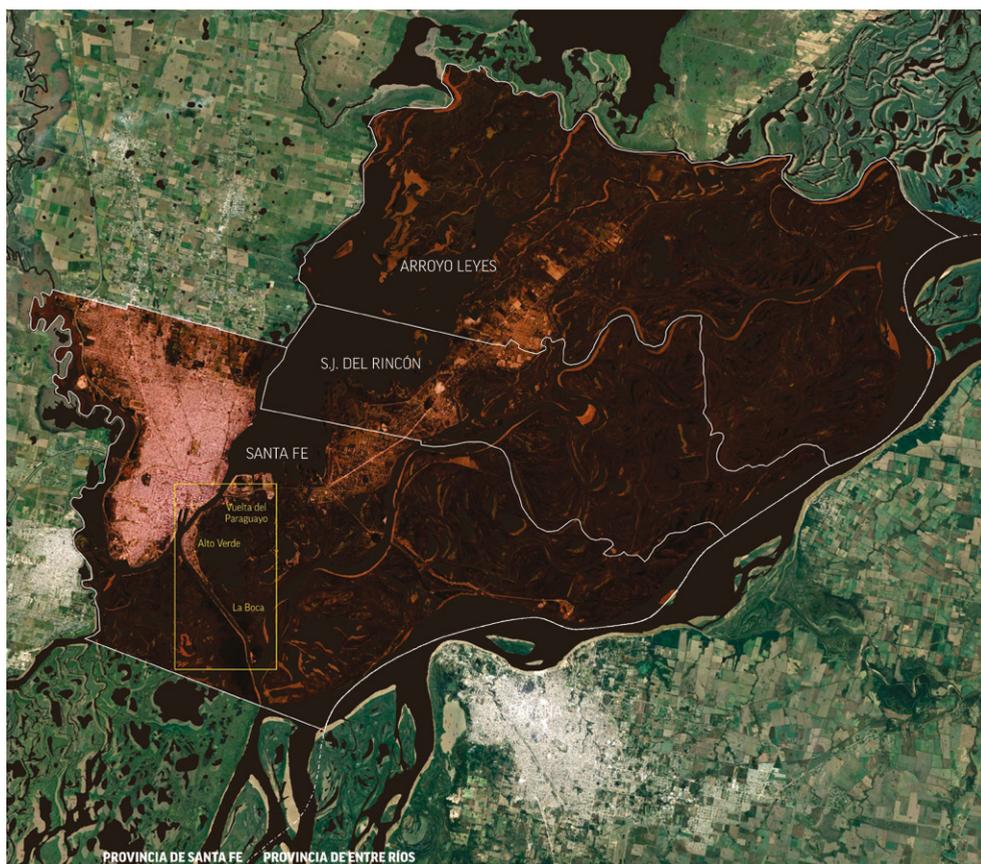
La condición de predominancia hídrica del entorno urbano de Santa Fe es la característica fundamental de este aglomerado cuyo sistema hídrico se presenta como oportunidad de desarrollo humano. Este territorio complejo involucra en especial al distrito santafesino La Costa y se extiende por proximidad al municipio de San José del Rincón y la comuna de Arroyo Leyes, conformando un ambiente singular que viene siendo estudiado con el nombre de Micro Región Insular (MRI) (Mihura *et. al*, 2016), tal como se observa en la figura N° 1.

Dentro de los límites del distrito La Costa se individualiza barrio Alto Verde con un origen que se remonta a 1910 directamente vinculado a la construcción del puerto de ultramar de la ciudad.<sup>15</sup> El caso mencionado resulta emblemático ya que su cercanía geográfica al área céntrica de la ciudad de Santa Fe no se ve reflejada en las alternativas de vinculación que permiten los actuales medios de movilidad, considerando la diversidad de actividades que ofrecen la ciudad y el entorno (laborales, educativas, de servicios, de consumo, recreativas, turísticas, contemplativas, etc.). La carencia de alternativas de movilidad cotidiana eficiente produce situaciones de aislamiento físico e inequidad en el acceso a los bienes, recursos y servicios propios de la ciudad y el ambiente circundante. Asimismo, limita la posibilidad de explotar las potencialidades sociales y económicas de este complejo espacio que involucra patrimonio natural y cultural existente y una diversidad de microeconomías locales. Una mayor apropiación de los bordes fluviales tendría implicancias directas en la ampliación y cualificación del espacio público, entendido como uno de los componentes primarios y ordenadores de la ciudad y como dimensión de la forma urbana que permite interpretar los procesos de urbanización.

---

14 Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNL.

15 Con cerca de 15 000 habitantes, el barrio de crecimiento espontáneo y no planificado se ha extendido sobre una superficie de 108 hectáreas y poblado con mayor intensidad a partir de la construcción de sus defensas contra inundaciones, hacia finales de siglo XX, acercándose en la actualidad a una situación de continuidad con las comunidades de Vuelta del Paraguayo al Noreste y paraje La Boca al Sur.



**Figura 1.** Micro Región Insular (MRI) Santa Fe – San José del Rincón – Arroyo Leyes.

*Fuente: Elaboración propia.*

La predominancia hídrica también se encuentra fuertemente presente, en particular, sobre los asentamientos humanos vinculados al sistema fluvial del río Paraná que estructura el límite provincial Este a lo largo de sus 850 km de longitud en sentido norte–sur. Esta condición permite pensar en nuevos escenarios de abordaje a partir de la movilidad fluvial. Pero también abre la reflexión sobre la interpretación e incorporación de los cuerpos de agua y espacios insulares como posibles componentes de un territorio integrado a partir del concepto de espacio público, en un marco de desarrollo sostenible y conservación de valores asociados a la identidad territorial.

Aportes para la integración territorial y la promoción de espacios públicos sostenibles. La movilidad fluvial como oportunidad

Para la construcción de conocimiento sobre la temática, cuyo destinatario principal es el Estado en sus diferentes niveles, se ha puesto en práctica un modelo metodológico que integra la perspectiva tecno-científica *Top-down* y la participativa *Bottom-up* dentro de un mismo marco (Fraser *et al.*, 2005), mediante la conjunción entre recursos académicos (disciplinares y científicos) y saber empírico local. Es decir, la academia articula los procesos en el territorio con una mirada emergente, a través de la participación y construcción de conocimientos junto a las principales instituciones locales, organizaciones sociales, la comunidad en general y determinados referentes barriales involucrados, en especial, en barrio Alto Verde por su condición informal y tradición de gestión colectiva en este sentido.

De esta manera, se trabaja conjuntamente en la comprensión de las bases para la ampliación y el fortalecimiento de la movilidad fluvial de personas en Santa Fe y la MRI.

Entre los resultados alcanzados resulta significativa la determinación de la «huella navegable» en la MRI, a partir del estudio de la dinámica hídrica. Esta huella permite circunscribir un área posible para definir itinerarios estables de circulación de un potencial transporte público de pasajeros por vía fluvial. A su vez, posibilita la identificación concreta de potenciales nodos estables de embarque, localizados a partir de condiciones favorables de las riberas en relación con la necesaria interfaz terrestre-fluvial, pero también respecto a condiciones urbanísticas asociadas: densidad poblacional, concentración de actividades, articulación con otros circuitos de movilidad activa y transporte público, acceso a espacios naturales, etc.

La posibilidad de establecer nuevos circuitos e itinerarios a través de ríos, riachos y arroyos permite tanto fortalecer la movilidad a la vez que aporta a la consolidación de una cultura de río que subyace en este territorio singular. Es una estrategia de integración urbana y territorial, para un área geográfica que presenta limitaciones en sus conexiones físicas y por lo tanto en los desplazamientos humanos por vía terrestre. Se trata de pensar el medio fluvial como parte de la estructura de relaciones de la ciudad y el territorio insular, ampliando el intercambio entre las diversas comunidades involucradas.

Otro avance se relaciona con la descripción de las arquitecturas de acceso al río, infraestructuras interfaz tierra-agua. Entendidas como objetos de proyecto disciplinar en el marco del paisaje insular, son el resultado de un proceso complejo de interrelaciones que requieren el control simultáneo de múltiples y heterogéneos factores. Entre los elementos a considerar se identifican: las premisas (identitarias, vectores de desarrollo e instrumentos de consensos); las escalas de intervención involucradas (territorial, urbana y edilicia); el reconocimiento de variables constructivas (apoyo, flotación, adaptación, estabilización, fluvioagénesis, orogénesis, suspensión, elevación, migración, inmersión); la diversidad programática (estación de embarque, muelle, explanadas, etc.); las posibilidades tipológicas (terrestre, palustre, acuática); los componentes (fijos, variables); los materiales; los valores identitarios y estratégicos; los criterios de sustentabilidad y el diseño para la accesibilidad universal. El diseño de un prototipo resulta clave en la definición de criterios proyectuales para abordar las infraestructuras de accesibilidad insular en futuras investigaciones.

La temática acarrea implicancias urbanísticas significativas sobre el sistema de espacios públicos a partir de considerar los nodos de interfaz terrestre-fluvial como potenciales impulsores de las dinámicas sociales y económicas de cada sitio a conectar, tomando como base de análisis las necesidades y prioridades sociales, pero también las oportunidades de desarrollo sostenible que ofrece el ambiente singular involucrado (turismo, rescate del patrimonio natural y cultural, etc.). A su vez, se considera que la incorporación de esta modalidad de desplazamiento al proceso de planificación de la gestión de riesgos aumenta las capacidades y amplía el número y tipo de medidas de las que el Estado y la comunidad disponen al momento de enfrentar el riesgo hídrico.<sup>16</sup>

## Conclusiones

El diagnóstico de la movilidad en Santa Fe y la MRI implica considerar al ciudadano como unidad de medida (ETR, 2010). La contribución concreta es un atlas cartográfico actualizado sobre habitabilidad (distribución de la población y densidad demográfica), actividad (comercio y consumo, administración e institucionalidad, educación, salud, cultura, deporte, recreación, esparcimiento y ocio, industria y servicios, etc.) y movilidad, a los fines de «espacializar» el funcionamiento urbano a partir de las relaciones entre todos los componentes involucrados en el desplazamiento de las personas haciendo de esta manera

---

<sup>16</sup> Para el caso específico del paraje La Boca, la alternativa de conectividad fluvial se vuelve una necesidad cuando el río alcanza la altura de 5,30m en el hidrómetro local.

visible el estado actual, las carencias, los conflictos y las oportunidades en la materia. Las cartografías aportan a la visualización de la escasez de conectividad y limitaciones actuales de desplazamiento que presenta, en particular, el barrio Alto Verde en relación con el resto de la ciudad de Santa Fe y Micro Región Insular, lo cual evidencia cierta situación de aislamiento que sin lugar a dudas requiere de la generación de nuevas opciones de vinculación y fortalecimiento de las existentes, para garantizar el derecho a la movilidad de los ciudadanos en toda su dimensión y plenitud.

Se espera favorecer a los trabajadores vinculados al río, a las organizaciones que promueven actividades productivas o microeconomías, y a las instituciones oficiales y gubernamentales en términos de poner a disposición los estudios y resultados alcanzados. Para el Estado y la comunidad, contar con resultados que repercuten en el sistema de movilidad implica, además, su incorporación al proceso vigente de planificación de la gestión de riesgo.

Estrategia de conocimiento proyectual sobre el espacio público barrial para un urbanismo participativo. La construcción de políticas urbanas desde las bases

*Marcelo Zárate*<sup>17</sup>

La asimilación de la componente ambiental al campo del urbanismo no es una cuestión nueva, ni reciente. Los primeros antecedentes se remontan al s. XIX con el funcionalismo ambiental del movimiento conservacionista estadounidense, en el cual ya se cuestionaban las estrategias de actuación del hombre sobre la naturaleza desde una visión biocéntrica. Esta idea alcanzará su punto más álgido de discusión y toma de conciencia a nivel global en la década de 1960 como consecuencia de la introducción de una concepción compleja y multidimensional sobre los problemas ambientales que provocó una apertura a discusiones epistémicas relativas al conocimiento científico en general. El fin de las certezas, el reconocimiento de la validez de saberes múltiples puestos en diálogo y la construcción del conocimiento como un proceso social e histórico inserto en realidades culturales particulares articuladas por la globalización económica, la sociedad de la información, la desterritorialización y la ciudad difusa, constituyeron los ejes centrales de esta nueva perspectiva.

---

17 Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNL.

Frente a este panorama, el urbanismo no quedó exento de cuestionamientos a sus recursos teóricos de conocimiento y técnicos de actuación. Las discusiones se centraron en la falta de adecuación de sus supuestos epistémicos para abordar una concepción de ciudad y territorio como objetos multidimensionales, complejos, auto-organizados, planteando el reto cognoscitivo para su interpretación. Desde una perspectiva ambiental contemporánea centrada en el ambiente del hombre, el territorio es comprendido como resultado de un proceso coevolutivo de carácter histórico entre sociedad y naturaleza. El conocimiento proyectual de estos lugares requiere una necesaria postura fenomenológica, hermenéutica, constructorista y compleja (Muntañola, 1997), en la cual cobra un protagonismo el rol productor y transformador de la sociedad a través de sus actores sociales estratégicos en distintos momentos cronotópicos (Bajtin en Holquist, 1981) del proceso de territorialización (Turco, 1988) en el cual se construyen los lugares. De este modo, desde las perspectivas más actuales en ciencias sociales y en urbanismo ambiental<sup>18</sup> la recuperación del concepto de lugar como objeto de estudio a través del cual interpretar el ambiente del hombre permite recuperar la dimensión cultural del territorio a través del estudio de la interacción social cargada de simbolismo dentro de escenarios particulares configurados a lo largo de procesos históricos. Por otra parte, el concepto de lugar es utilizado como una potente metáfora científica (Stengers, 1988) para hacerlo actuar como ambiente epistémico que posibilite el diálogo entre distintos tipos de saberes.

#### Aportes para la construcción de políticas urbanas sociotécnicas y políticas

Orientados desde esta perspectiva epistémica propia de un urbanismo ambiental culturalista, la propuesta de un urbanismo ambiental alternativo –Urbanismo Ambiental Hermenéutico (Zárate, 2015)– indaga tanto en lo epistemológico, teórico y metodológico para fortalecer la hipótesis de que es posible concebir un urbanismo ambiental antropobiocéntrico focalizado en el ambiente del hombre y en el lugar urbano como objeto de estudio complejo y multidimensional. Desde este enfoque se asume a la ciudad como una compleja articulación de lugares, a partir de lo cual se desarrolla una estrategia de conocimiento proyectual de carácter dialógica entre distintos campos disciplinarios integrando el saber popular.

---

18 Escuela Territorialista Italiana, Alberto Magnaghi.

Este proceso de investigación teórica estuvo siempre complementado con proyectos de extensión a través de los cuales se fueron aplicando los resultados de la estrategia de conocimiento proyectual para abordar distintos tipos de problemáticas urbanas a escala de barrio.<sup>19</sup> El propósito de lo anterior se focalizó en la elaboración de diagnósticos participativos y pautas para el desarrollo de planes de mejoras urbanas de carácter sociofísicas que sirvieran a los gobiernos locales para ser implementados a través de Programas Urbanos Integrales (PUI).

Uno de los resultados más recientes que arroja el proceso antes descrito resulta en una Guía para el Plan de Ordenamiento físico del Parque Federal la cual tiene por objetivo presentar un conjunto de lineamientos prescriptivos sobre el uso y el diseño del parque con carácter indicativo, hipotético, que puedan orientar la formulación de un plan de ordenamiento físico (figura 2). Se remarca así, el carácter de documento de base para el proceso de diálogo y acuerdo de la Mesa de Consenso y Gestión del Parque Federal con el Gobierno Local y Provincial. A partir de los acuerdos alcanzados entre las partes, se espera que pueda servir como una guía técnica de elaboración del plan definitivo de ordenamiento físico del parque, instrumento básico, necesario, para la definición de una política coherente de gestión de este espacio público.

Los lineamientos fueron concebidos como un sistema integrado a partir de tres elementos básicos: el uso del suelo, la estructura vial y el equipamiento, y la forestación,<sup>20</sup> y definidos a partir de un trabajo de urbanismo participa-

---

19 La estrategia de conocimiento proyectual se ha aplicado para el estudio de distintos tipos de problemáticas de escala barrial en los siguientes barrios de la ciudad de Santa Fe: Santa Rosa de Lima; Guadalupe Oeste; El Pozo; Fomento 9 de Julio; zona de la ex estación del FFCC Mitre en el Sur de la ciudad; Nuevo Horizonte; grupo de 18 pequeños barrios surgidos a partir de planes de vivienda en el Norte de la ciudad de Santa Fe, dentro del polígono definido por: al Sur, Boulevard French; al Norte, Callejón el Sable; al Oeste, Av. Aristóbulo del Valle; al Este, Vías del FFCC Belgrano.

20 El uso del suelo se organizó en base a la delimitación de zonas dentro de grandes subunidades ambientales que fueron definidas a partir de la articulación entre características naturales, actividades, equipamiento y simbolismo. La estructura vial y equipamiento, se estableció en base a la identificación de distintos tipos de sistemas circulatorios (para peatones, para bicicletas, para automotores, para deportes). El equipamiento fue considerado según su valor patrimonial y potencialidad de reutilización con fines de servicio e instalaciones principales para distintos tipos de usos. La forestación, se definió según zonas y corredores orientados a la definición de una propuesta de estructura paisajística general coherente con las unidades ambientales, definidas en el uso del suelo y la preservación y potenciación de las especies existentes, complementadas con nuevas especies a incorporar.

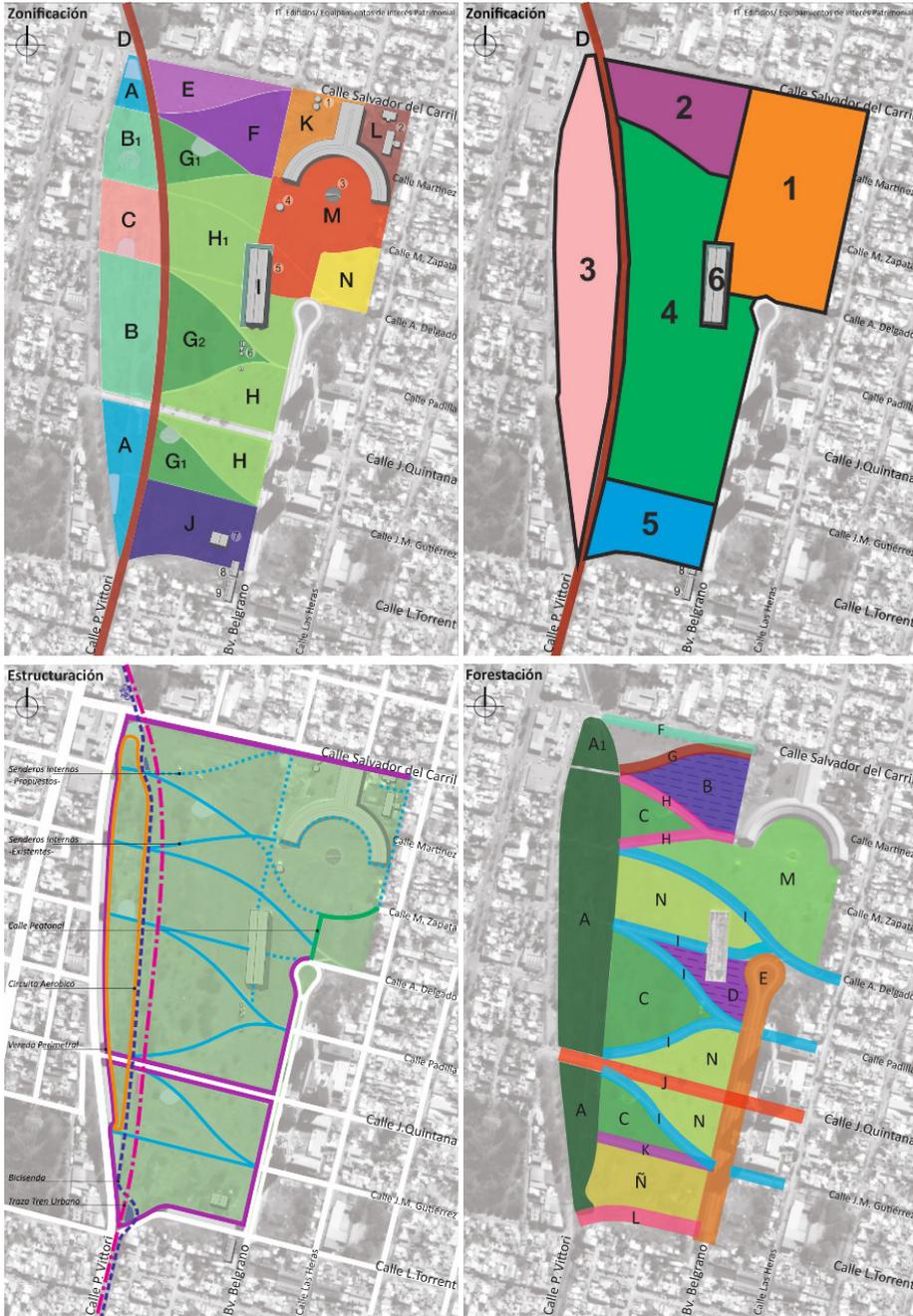
tivo en el que se intercambiaron visiones e intereses entre los distintos actores sociales involucrados en el proyecto.<sup>21</sup>



**Figura 2.** Talleres desarrollados a fines del año 2019 entre representantes de la Organización Civil Parque Federal, vecinos del entorno del parque e instituciones comunitarias, en el que se trabajaron las pautas de la GUÍA para el desarrollo del Plan del Parque Federal.

*Fuente: Elaboración propia.*

21. Los principales actores que están coordinando el proceso son: La Asociación Civil Parque Federal, el Gobierno de la ciudad de Santa Fe, el Gobierno de la provincia de Santa Fe y el Programa Institucional URBAM de la FADU-UNL. Estos actores trabajan conjuntamente dentro de la Mesa de Consenso y Gestión del Parque Federal como responsables directos del desarrollo del Plan para la gestión del parque.



**Figura 3.** Planos (1) Zonificación del parque en unidades ambientales (2) Agrupamiento de las unidades ambientales en grandes zonas (3) Estructuración vial a partir del sistema de senderos, calles y pistas (4) Unidades ambientales para el tratamiento de la forestación.

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, la estrategia de conocimiento proyectual ha alcanzado el estado de desarrollo metodológico apropiado como para ser traducida a un programa informático (*Urbam-SIM*) bajo forma de aplicación para dispositivos móviles y computadoras de fácil acceso para la población. Con ello se ha avanzado en potenciar su carácter de herramienta de planificación participativa de utilidad tanto para las instituciones comunitarias como para un gobierno local.

## Conclusiones

La meta principal que persigue la estrategia de conocimiento proyectual del Urbanismo Ambiental Hermenéutico traducida hoy a una aplicación informática, es la de una herramienta de participación, interacción y monitoreo social. Se propone mediante ello interpretar problemáticas urbanas a escala barrial aplicables a cualquier barrio de la ciudad con miras a que las instituciones barriales y el gobierno local cuenten con un instrumento de diálogo dinámico y facilite el involucramiento de vecinos en un proceso de consulta o participación para desarrollar alguna acción de mejora urbana barrial. La estrategia de conocimiento proyectual recoge datos referidos a la percepción, valoración, significación, niveles de acuerdo, niveles de interés sobre los distintos problemas que sean reconocidos como prioritarios por los vecinos. A la vez permite determinar la compatibilidad sociocultural entre ellos, con miras a obtener un diagnóstico sobre la posibilidad de contar con actores sociales estratégicos para desarrollar un proceso de planificación y proyectación urbana participativa. Esta herramienta facilita contrastar distintas interpretaciones del problema a partir de los actores sociales involucrados. De este modo, los habitantes de un barrio podrán desempeñar un rol protagónico en la identificación de los problemas de su lugar. Se busca potenciar el empoderamiento de los mismos a la vez que se propende hacia un modelo de planificación y gestión urbana más democrático, participativo y fuertemente comprometido con la realidad territorial de cada lugar particular de la ciudad, como también impulsar la construcción de políticas urbanas desde las bases, es decir, como un proceso de construcción sociotécnico y sociopolítico. La aplicación informática se ha comenzado a utilizar en Barrio Fomento 9 de Julio, y en particular, para el desarrollo de un plan de ordenamiento físico y gestión participativa del Parque Federal que está en pleno proceso de elaboración. Se aclara que la herramienta informática está transitando una nueva fase de desarrollo orientada a posibilitar un proceso de diseño urbano participativo del espacio público, dentro de un entorno virtual.

## El espacio público y la construcción del dominio público

Julio Arroyo<sup>22</sup>

En la contemporaneidad, comprendida como un tiempo actual históricamente determinado por economías globalizadas, grandes migraciones poblacionales, informatización de los procesos productivos y comunicacionales, nuevas formas de trabajo y de acceso al conocimiento, graves alteraciones climáticas, entre otros, ocurren cambios paradigmáticos y emergen nuevos problemas que, vistos en conjunto, se presentan como macroprocesos de escala planetaria. Estos macroprocesos impactan en la pequeña escala de las microexperiencias de la vida cotidiana en las ciudades, experiencias de lo próximo en el tiempo y de lo cercano en el espacio.<sup>23</sup> Mientras que los macroprocesos homogeneizan el planeta, las microexperiencias exacerban las diferencias y las contradicciones propias de las ciudades latinoamericanas (segregación sociofísica, aguda desigualdad socioeconómica, áreas integradas y marginales, ambientes calificados y vulnerables, espacios públicos inclusivos o segregativos).

A lo largo del día, el sujeto urbano es ciudadano, vecino, foráneo, viandante en la ciudad, es decir, un sujeto que desdobra sus prácticas en la medida en que participa de lo macro y lo micro, que es sino una experiencia de lo múltiple, de lo que no puede reducirse a lo único y lo idéntico. Las prácticas sociales de sujetos múltiples impactan en la *urbs*, la *civitas* y la *polis* en ocasiones de manera dramática, dando lugar a hechos disruptivos, equívocos o paradójales.

Las ciudades de la provincia de Santa Fe, aun considerando su amplio rango de variación, presentan distintos grados de conflictividad causada por disfuncionalidad de sus sistemas, déficits de infraestructuras, desigualdades sociales, riesgos ambientales, etc. Se pretende aportar elementos para la conceptualización de estos problemas en la relación entre lo material, lo social y lo cultural de cada ciudad o pueblo y, a la vez, en el contexto más amplio y difuso de la contemporaneidad.

---

22 Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNL.

23 Lo próximo y lo cercano no refieren solo al tiempo y el espacio físico de una ciudad, un barrio, sino también al tiempo-espacio que se genera en la interfaz de los dispositivos informáticos de comunicación y que se efectivizan en redes y sitios web.

El espacio público es el particular recorte del espacio urbano en el cual se verifican algunos atributos que lo caracterizan:

- a) Común (de todos). Ámbitos —exteriores o edificios— que pertenecen de manera difusa a la ciudadanía cuya administración recae en el Estado. Constituyen un dominio legal específico.
- b) General (con todos). Ámbitos física y simbólicamente accesibles para todos los habitantes bajo el amparo de los derechos civiles y ciudadanos.
- c) Colectivo (entre todo). Ámbitos cuyo uso y disfrute es necesariamente compartido en el tiempo y el espacio.
- d) Superior (sobre todos). Ámbitos cuyos valores son supraindividuales e indispensables para la vida urbana (civismo, tolerancia, libertad, etcétera).

Estas características se recienten con facilidad en las ciudades actuales. Si lo común implica aceptación de la diferencia sin discriminación, la estigmatización o segregación señala lo opuesto; si lo general supone inclusión social en espacios físicos universalmente accesibles, el deterioro y la vulnerabilidad ambiental, las fronteras internas y la pérdida de calidad de los espacios urbanos, lo niegan. Si lo colectivo se vale de la tolerancia entre sujetos diferentes, las conductas hostiles y estigmatizadoras o la creciente cantidad de vallados, restricciones circulatorias, dispositivos físicos y electrónicos de control (cámaras, cerraduras magnéticas, etc.), dan indicaciones en contrario. Si la jerarquía de lo público se fundamenta en los derechos civiles, la hegemonía de ciertos sectores produce subalternidad en otros, cancelando cualquier pretensión de ciudad igualitaria, inclusiva y democrática. En consecuencia, sobreviene el conflicto, que es inherente a la ciudad, siendo el espacio público su manifestación más plena cuyo dominio, también de atributo público evidencia alteraciones en la contemporaneidad urbana.

Se entiende al dominio público urbano como los bienes materiales administrados por el Estado, que, en su conjunto, posibilitan y promueven la vida en la ciudad en términos funcionales y simbólicos. Los mismos son reconocidos como parte misma del espacio público urbano en la medida en que gocen los atributos común, general, colectivo y superior, librados al uso y disfrute de la ciudadanía. Corresponde jurídicamente al Estado la administración, el mantenimiento y el crecimiento cuali y cuantitativo de estos bienes conforme a las necesidades y demanda de la población, ya que posibilitan la prestación de los servicios básicos que requiere la sociedad urbana.

En las actuales condiciones de producción de ciudad, se hace necesario confrontar la definición taxativa de dominio público y espacio público con otro dominio, ya no de jure sino de facto, derivado de las prácticas sociales que territorializan la ciudad. Las prácticas sociales transcurren en la dimensión concreta de la cotidianidad, pueden encuadrarse en normas y consensos, es decir, ser programadas, previsibles y sistemáticas o, por el contrario, ser espontáneas, imprevistas o disruptivas. Las prácticas sociales definen los territorios inestables y fluctuantes de «lo público» (Delgado Ruiz, 2011) lo cual supone acciones que no necesariamente coinciden con las delimitaciones taxativas de los espacios y los bienes públicos, de los territorios normados por el Estado. Lo público es eventual y contingente por definición, emerge en la cotidianidad bajo la forma del conflicto.

## Conclusiones

Frente a las tensiones entre los macroprocesos y las microexperiencias de la contemporaneidad, los gobiernos municipales y comunales tienen responsabilidades renovadas. Deben administrar políticamente la encrucijada de las sociedades urbanas formadas por sujetos en los que encarnan de manera dramática las tensiones condicionando las prácticas en el espacio público. La construcción de obras públicas, en particular de los equipamientos edilicios y verdes, es de alto valor estratégico para rearticular las relaciones de las *urbs*, *civitas* y *polis*. Entidades empresarias y de la sociedad civil pueden ser partes en este proceso si trabajan de manera articulada con el Estado, cuya responsabilidad primaria sobre el dominio público es indelegable. En tal sentido, la participación social, las asambleas ciudadanas, los plebiscitos y otras formas de democracia directa forman parte de estrategias de construcción de lo público, complementarias de las facultades del Estado, entidad en la que recae la inmensa tarea de actualizar el momento presente de la ciudad en las complejas coordenadas de la contemporaneidad.

## Recomendaciones del capítulo

Atendiendo a las problemáticas urbanas que atraviesan las ciudades actuales abordadas en el presente capítulo y frente a la necesidad tanto de planificar como de gestionar los crecimientos urbanos, como también los espacios públicos y calidad de vida de las ciudades de modo sostenible, entre las prin-

cipales recomendaciones puede mencionarse algunos ejes de relevancia para la planificación:

En relación con los procesos de urbanización y gestión urbana se plantea la necesidad de:

- Utilizar la valorización del espacio público y la estructuración del paisaje como elemento para integrar los núcleos urbanos y valorizar las áreas o sectores degradados dentro de las ciudades.
- Aprovechar las potencialidades paisajísticas para generar espacios atractivos en los núcleos urbanos en función del fortalecimiento de la identidad local.
- Promover la cualificación del espacio urbano (disfrute) en función de la calidad de vida urbana, incluyendo su relación con los equipamientos.
- Adaptar el espacio público para articular las distintas modalidades y escalas de la movilidad.
- Invertir en desarrollo de herramientas de medición de la calidad urbana.
- Promover la participación en los procesos de evaluación de la calidad urbana. Desarrollar sistemas de gestión de carácter incluyente para permitir atravesar los problemas urbanos integralmente desde una construcción conjunta de actores.
- Favorecer la participación en los procesos de discusión y de planificación de los núcleos urbanos, con desarrollo de herramientas específicas que permitan abordar los cambios en las demandas y necesidades locales en la medida en que se producen.
- Promover la sensibilización social acerca de las problemáticas de ordenamiento urbano en las localidades como paso necesario para impulsar los procesos de planificación urbana.

En relación con la calidad de vida urbana se reconocen algunos puntos centrales:

- La posibilidad de avanzar desde el gobierno provincial en la identificación y propuesta de diseño de tipologías de municipios a partir de la consideración de los índices de calidad de vida, sus dimensiones, la localización regional y la magnitud poblacional, entre otros factores, a fin de identificar las distintas realidades y así, poder avanzar en el diseño de políticas públicas orientadas al bienestar de las comunidades.
- La necesidad de proponer líneas programáticas para la organización y gestión del territorio que busquen identificar la particularidad de ciertas regiones, así como sus potencialidades y sus problemáticas en la búsqueda del desarrollo sustentable.

En relación con la relevancia del espacio público para definir parámetros de calidad urbana se considera tres ejes de acción:

Sobre los aspectos espaciales y estructurales se recomienda:

- Visibilizar los territorios insulares y medios de movilidad fluvial como un área de vacancia de gran interés social y territorial que es necesario profundizar, a partir de la ausencia de investigaciones locales y regionales sobre movilidad fluvial de personas, su impacto social y sus derivaciones urbanísticas.
- La necesidad de avanzar en la generación de datos específicos a partir de atender una serie de aspectos centrales, como ser la ausencia de relevamientos integrales de información primaria relativa al potencial usuario, a partir de sus necesidades y expectativas, o la carencia de un mapa integrado de recursos potenciales y microeconomías existentes en el medio, susceptibles de ser integrados en un plan de desarrollo para el área en su conjunto.
- Pensar en un plan integral de movilidad para Santa Fe, Micro Región Insular y área de influencia que considere todos los modos y medios de movilidad posibles, incluyendo la vía fluvial, con la participación activa de la ciudadanía en general y los diferentes sectores involucrados.
- Incluir la temática en la agenda de políticas públicas que involucren los niveles de gobierno pertinentes, dado que el proyecto requiere intervenciones materiales sobre espacios pertenecientes a diversas jurisdicciones.
- La necesidad de una revisión del marco normativo y regulador existente en términos de navegación por vía fluvial y actividades humanas sobre cuerpos de agua, considerando sus implicancias fundamentales sobre el espacio involucrado en el caso de Alto Verde.

Sobre los aspectos sociales se remarca la necesidad de:

- Desarrollar la planificación urbana desde una concepción de ciudad asociada al ambiente del hombre, es decir, considerar el medio urbano como una articulación compleja inseparable entre medio natural, medio construido, medio social y medio simbólico.
- Interpretar la relación hologramática entre cada unidad ambiental, en tanto parte, y el todo, o la ciudad en su conjunto, como estrategia de puesta en diálogo y realimentación de visiones sobre política urbana a fin de que pueda ser revisado desde cada parte como proceso de realimentación crítica de las decisiones sobre sistemas y estructuras generales.
- Alentar los procesos de planificación participativa desde estrategias de construcción social del conocimiento a partir de incluir a actores sociales claves identificados con lugares y ámbitos sociales característicos de

la realidad urbana local. A través de ello se ponen en juego intereses, se persiguen objetivos, se despliegan estrategias de confrontación y acuerdos desde determinada condición de poder que hacen a la producción y reproducción identitaria de la ciudad.

- Interpretar al territorio como un hecho relacional con base en un soporte material de base cultural, configurado y significado, que adquiere rasgos identitarios de orden natural, construido, social y simbólico. Estos constituyen los recursos a interpretar para llevar adelante un proceso proyectual que apunte a preservar y enriquecer ese patrimonio a través de relaciones virtuosas entre sociedad y territorio.
- Concebir al plan urbano como un proyecto de relaciones sinérgicas estratégicas de carácter transdisciplinar entre proyectos físicos, sociales y simbólicos referidos a unidades ambientales. A partir de los mismos se expresa la lógica de ordenamiento social, ambiental, físico e histórico de un territorio, para orientar las acciones disciplinares más específicas.

Sobre los aspectos gubernamentales vale resaltar:

- La necesidad de que los gobiernos municipales ensayen una mirada más estratégica de la obra pública, en la que usualmente centran sus esfuerzos. En particular, en relación con los equipamientos públicos que de manera directa inciden con igual peso en las tres dimensiones de la ciudad.
- Considerar a los equipamientos públicos como valor estratégico desde el punto de vista sociopolítico, urbanístico y sociocultural. El valor estratégico se empobrece cuando se entiende el equipamiento público como mera resolución pragmática de una necesidad concreta. Por el contrario, se potencia cuando el Estado asume el mismo como un efector de centralidad a la vez material (más gente accediendo a mejores servicios) y simbólica (más conciencia de ser ciudadanos).

## Referencias bibliográficas del capítulo 5

- Appadurai, A. (2001). *La modernidad Desbordada*. Trilce-FCE.
- Arroyo, J. (2016). Arquitectura urbana y espacio público. En AA. VV. (Comps). *Ben Altabef, C. 1° Coloquio de Investigación en Arquitectura. Investigación en el proyecto y la Morfología en Arquitectura. I+P+M*. Organizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de Tucumán.
- Aureli, P. V. (2011). *The possibility of an absolute architecture*. TheMIT Press.
- Bakhtin, M. M. (1981). *The dialogic imagination. Four Essays*. University of Texas Press.
- Bertuzzi Amer, M. L. (2017). El rol de las infraestructuras en la construcción histórica del paisaje ribereño del río Paraná. Tramo La Guardia – San Javier. *Revista Registros*, 13(1), 55–76.

- Borja, J. (2003). La ciudad y el espacio público. En *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (pp. 59–87). FLACSO.
- Borja, J. y Muxi, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Electa.
- Castells, M. (1989). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Alianza.
- Delgado, M. (2011). *El espacio público como ideología*. Catarata.
- Laval, Ch. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Ente del Transporte de Rosario (ETR). Municipalidad de Rosario. (2010). *Hacia una nueva cultura de movilidad sustentable. El ciudadano como unidad de medida en la planificación de la movilidad*. Rosario. <http://www.emr.gov.ar/download.php?file=publicaciones/movSustbaja.pdf>
- Fraser, E. et al., (2005). *Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management*. Ed. Elsevier.
- Gómez, N. J.; Carnel, G. y Tarabella, L. (2018). Calidad de vida y servicios básicos en la provincia de Santa Fe: análisis a nivel municipal entre 2001 y 2010. *Espacio y Desarrollo* 0(32), 55–74.
- Gómez, N. J. y Peretti, G. (en prensa). Distribución poblacional y urbanización en la provincia de Santa Fe. Período 1895–2010. *Geografía de Santa Fe*. Ediciones UNL.
- Gorelik, A. (2006). El romance del espacio público. *Revista Alteridades* (18)36, 33–45.
- Gori, G (1999). *La Forestal. La tragedia del quebracho colorado*. Ameghino Editora.
- Herce Vallejo, M. y Magrinyà, F. (2013). *El espacio de la movilidad urbana*. Café de las Ciudades.
- Kawano, R. (2006). El paraíso artificial: el trazado ortogonal en las ciudades coloniales hispanoamericanas. *Revista Iberoamericana*, 0(55).
- Kawano, R.; Caracci, W. (...) Carpe, M. (2011a). Ciudad real y ciudad postulada. La conformación de tejidos de alta densidad en los centros urbanos de las ciudades pampeanas: el caso de la ciudad de Santa Fe. En AA. VV. (Comps.). *Actas del III Congreso de Geografía de Universidades Públicas*. Organizado por el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.
- Kawano, R.; Caracci, W. (...) Nari, S. (2011b). El registro cartográfico de la escisión entre la ciudad real y la ciudad postulada: su valor instrumental. En AA.VV. (Comps.). *Actas del III Congreso de Geografía de Universidades Públicas*. Organizado por el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.
- Kawano, R. (2013). La escisión entre la ciudad real y la ciudad postulada. Estrategias alternativas para la reformulación de las normas urbanísticas sobre la edificabilidad en la ciudad de Santa Fe. En AA. VV. (Comps.). *Actas del V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo* organizado por el Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Cataluña.
- Kawano, R. (2018a). La planificación del colapso. Indicadores urbanísticos para la densificación de los tejidos en el área central de la ciudad de Santa Fe. En AA. VV. (Comps.). *XXII Libro de ponencias. Congreso Arquisur. La dimensión pública de la Arquitectura*. Organizado por la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario.

- Kawano, R. (2018b). Urbanismo en Arquitectura: ¿Lecho de Procusto?. En *A&P Periódico* 0(8), 25.
- Lattes, A. (1995). La redistribución interprovincial de la población de la Argentina y sus componentes demográficos entre 1960 y 1991. En *III Jornadas Argentinas de Estudios de la Población (AEPA)*. Organizado por la Secretaría Parlamentaria de Buenos Aires. Dirección de Publicaciones.
- Lucero, P; Mikkelsen, C. (...) Sabuda, F. (2015). Calidad de vida urbana en la Argentina de la posconvertibilidad. Procesos sociales y territoriales en el período 2003–2012. *Población de Buenos Aires*, 12(21), 43–73.
- Magnaghi, A. (2000). *Il progetto locale*. Bollati Boringhieri.
- Mihura, E. et al., (2016). *Micro Región Insular. Santa Fe – Rincón – Arroyo Leyes. Un ambiente a proyectar* (documento de trabajo del proyecto CAI+D 2011 Procedimientos de Gestión del Desarrollo Sustentable, en Áreas Inundables con Gobernabilidad Difusa. Caso: Ambiente insular delimitado por el canal de acceso al Puerto de Santa Fe, el Río Colastiné, el Arroyo Leyes y la Laguna Setúbal y el Canal Derivación Norte). Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral.
- Montaner, J. M. y Muxi, Z. (2011). *Arquitectura y política*. G. Gili.
- Müller, M. y Valiente, D. A. (2014). Apropriación y creación del espacio público: su rol en las áreas de extensión al norte de la ciudad de Santa Fe. En AA. VV. (Comps.). *Actas 10º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*. Organizado por la Universidad Nacional de Córdoba.
- Muntañola Tornberg, J. (1997). *La arquitectura como lugar* (2da. ed.). Edicions UPC.
- Nardelli, M. L y Valiente, D. A. (2011). El paisaje como clave de lectura de las transformaciones urbanas. Entre la geografía y el urbanismo. En AA. VV. (Comps.). *Actas del III Congreso de Geografía de Universidades Públicas*. Organizado por el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.
- Nardelli, M. L. y Valiente, D. A. (2012). La lectura de las transformaciones territoriales a través del paisaje: el caso del corredor de la Ruta provincial N° 70 en Esperanza, Santa Fe. En AA. VV. (Comps.). *Actas 9º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*. Organizado por la Universidad Nacional de Tucumán.
- Nardelli, M. L. (2018). *Las formas actuales de la periferia urbana. Procesos constitutivos del paisaje periférico de la ciudad de Santa Fe entre 1960 y 2013* (tesis inédita de doctorado). Facultad de Arquitectura Planeamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario.
- Nogué, J. (2010). El retorno al paisaje. *Enrahonar: Quaderns de Filosofia*, 0(45), 123–136. <https://core.ac.uk/download/pdf/153360769.pdf>.
- ONU–Hábitat (2016). *La iniciativa de la Prosperidad Urbana*. Nueva York, Naciones Unidas, 2016. [http://unhabitat.org/downloads/es/mexico/cpi1603/CPI\\_Brochure\\_ES.pdf](http://unhabitat.org/downloads/es/mexico/cpi1603/CPI_Brochure_ES.pdf)
- Pallud, P (2010). Las Urbanizaciones Privadas Cerradas en Santo Tomé, Santa Fe. *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 6(6), 37–58.
- Rausch, G.; Martínez, I. (...) Szupiany, E. (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.

- Reyes, S. y Figueroa Aldunce, I. (2010). Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile. *Revista EURE*, 36(109), 89–110. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300004>
- Stengers, I. (1988). *Da una scienza all'altra: concetti nomadi*. Hopeful Monster.
- Tagliari, V. (2018). *Un análisis de la sintaxis espacial de la estructura urbana de la Ciudad de Santa Fe* (informe final de beca de iniciación científica, Cientibeca convocatoria 2016). Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral.
- Turco, A. (1988). *Verso una teoría geográfica della complessità*. Edizioni Unicopli.
- Valiente, D. A.; López Van Oyen, A. C. y Talin, J. A. (2011a). Paisaje y transformaciones territoriales: el interior santafesino en el nuevo modelo agrícola. En AA. VV. (Comps). *Actas del III Congreso de Geografía de Universidades Públicas*. Organizado por el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.
- Valiente, D. A.; Caracci, W. y Poretti, J. A. (2011b). El proceso de urbanización en áreas degradadas: conflictos y respuestas. Un estudio de caso: los barrios del suroeste de la Ciudad de Santa Fe. En AA. VV. (Comps). *Actas del III Congreso de Geografía de Universidades Públicas*. Organizado por el Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.
- Valiente, D. A.; Nardelli, M. L. y Talin, J. A. (2012a). Investigar el paisaje de la agricultura exportadora en el interior santafesino. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 0(8), 121–135.
- Valiente, D. A.; Talin, J. A. y Poretti, J. A. (2012b). El paisaje de la agricultura exportadora en las localidades del interior santafesino. En AA. VV. (Comps). *Actas 9º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*. Organizado por la Universidad Nacional de Tucumán.
- Valiente, D. A.; Caracci, W. J. (...) Obeid, M. J. (2015). La transformación del tejido en la formación de áreas de centralidad: la Avenida Aristóbulo del Valle, en la ciudad de Santa Fe. En AA. VV. (Comps.). *Actas I Congreso de Geografía Urbana*. Organizado por la Universidad Nacional de Luján.
- Velázquez, G. (2001). Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG's. :CIG.
- Velázquez, G.; Mikkelsen, C. (...) Celemín, J. (2014). Calidad de vida en la Argentina. Ranking del bienestar por departamentos (2010). Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires.
- Zarate, M. (2015). *Urbanismo ambiental. La construcción de una perspectiva cognoscitiva alternativa*. Universidad Nacional del Litoral.

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**