

CUADERNO **Urbano**

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

ARTICULOS ARBITRADOS

VERTICALIZACIÓN Y DESARROLLO INMOBILIARIO DEL NÚCLEO URBANO CENTRAL DE SANTA FE: CAMBIOS MORFOLÓGICOS, CONFLICTOS URBANOS Y REGULACIONES EDILICIAS EN LA RECUPERACIÓN POSCRISIS 2001

Javier Fedele

Arquitecto de la Universidad Nacional del Litoral. Doctor por la Universidad Politécnica de Catalunya. Investigador CONICET (INTHUAR, FADU, UNL). Profesor adjunto FADU-UNL. Profesor invitado en cursos de posgrado en universidades de Rosario (UNR, Argentina); Barcelona (UPC, UAB, España); Salvador (UFBA, Brasil); Zaragoza (UNIZAR, España); Santiago de Chile (PUC, Chile).

Irene Martínez

Arquitecta de la Universidad Nacional del Litoral. Doctoranda de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario. Becaria doctoral CONICET. Investigadora del Instituto de Teoría e Historia Urbano-Arquitectónica (FADU, UNL).

INTHUAR, FADU, UNL | CONICET.

Resumen

Durante el ciclo económico de recuperación poscrisis 2001, en Santa Fe tiene lugar un desarrollo intenso de la edificación en altura en el núcleo urbano central. Este proceso denominado verticalización está promovido por dicho ciclo económico, pero en convergencia con una condición local del desarrollo de la estructura urbana, caracterizada por un centro escasamente denso y una expansión ocupada sin una red de comunicación eficiente. El artículo caracteriza el desarrollo del mercado inmobiliario en Santa Fe desde 2001 y sus impactos en la dinámica urbana del tejido central a partir de tres cuestiones: los cambios morfológicos, la emergencia de nuevos conflictos y actores sobre la edificación y la generación de nuevos instrumentos de regulación urbana. Estas tres cuestiones alterarán el significado del edificio en altura y sus efectos: de indicador de progreso a elemento que degrada el patrimonio y uso de sectores urbanos.

Palabras clave

Verticalización, actores, regulación urbana, Santa Fe.

Abstract

During the post-crisis economic recovery cycle 2001, in Santa Fe intensive development of high-rise buildings occurs in the central urban core. This process called verticalization is promoted by this economic cycle, but in convergence with a local condition of the development of urban structure, characterized by a scarcely dense center and an expansion occupied without a network of efficient communication. This article discusses the development of the property market in Santa Fe since 2001 and the impact on urban dynamics of central tissue from three issues: the morphological changes; the emergence of new conflicts and actors on the building and the creation of new instruments of urban regulation. These three issues alter the meaning of the high-rise building and its effects: of a progress indicator to an element that degrades the heritage and use of urban areas.

Keywords

Vertical growth, agents, urban regulation, Santa Fe.

PLANTEO INICIAL

En Santa Fe, durante los años de superación de la crisis de 2001, se desarrolló un *boom* de construcción de edificios en altura en el área central. Uno de los orígenes de dicho desarrollo ha sido el ciclo económico que atravesó el país. Su impacto local, en una ciudad de escala intermedia como Santa Fe, fue considerable, y uno de los registros más elocuente es este crecimiento en altura del área central, un sector urbano que, a través de su consolidación en el tiempo, condensa las mayores actividades y servicios.

Estas construcciones en altura encuentran explicación en el singular estadio del crecimiento de la estructura urbana general en aquel momento de inicio del ciclo reactivador. Su núcleo central presentaba amplias potencialidades de densificación, dada la escasa ocupación de parcelas con edificios en altura. Frente a esto, se encontraba una planta urbana expandida ocupada, que no contaba con un volumen importante de suelo vacante con valores de localización ni con una red de comunicación potente que garantizara buena accesibilidad o nuevas extensiones. Esto condujo a que muchos de los excedentes originados en la recuperación económica fueran canalizados en emprendimientos de vivienda en altura en el centro.

La ecuación económica de multiplicar el suelo encontró viabilidad en el núcleo central, ya que generó nuevas plantas tanto hacia arriba como hacia el subsuelo (cocheras). En la densificación de este núcleo se encontraba la potencialidad de la capacidad instalada de servicios y usos urbanos que valoraban el producto para construir, justificando la mayor inversión necesaria para la construcción en altura.

El presente artículo se aboca a la transformación física del núcleo urbano central de Santa Fe, a partir de los impactos de la recuperación del sector de la construcción experimentada desde 2003. Se comenta la reactivación de dicho sector, para abordar su espacialización en la estructura urbana de Santa Fe. Esta estructura entra en un nuevo estado de complejidad, en una lógica de mercado inmobiliario con otras formas y escalas que activarán debates y conflictos desconocidos en la ciudad hasta el momento.

Para esto se indagan tres cuestiones: los cambios morfológicos, la emergencia de nuevos conflictos y actores y la generación de instrumentos de regulación edilicia. Estas tres cuestiones sintetizan el cambio de significado ocurrido con el edificio en altura en la ciudad: de indicador de progreso a elemento que degrada el patrimonio arquitectónico y urbano y la apropiación vecinal de sectores urbanos. Este desplazamiento es el registro que da cuenta

del cambio en la estructura urbana y abre nuevas instancias de discusión que incorporan en el debate local nuevos paradigmas del debate urbanístico.

Debate sobre la forma urbana de la densificación

La ciudad compacta frente a la ciudad dispersa es un debate recurrente a lo largo de la historia de las transformaciones urbanas y las estrategias para intervenir en ellas (MONCLÚS, 1999). Si bien los procesos de expansión han tomado el protagonismo en la discusión en muchas ocasiones —incluso en la actualidad—, las formas de la ciudad compacta nunca han dejado de representar una preocupación, y se las aborda en las reflexiones y prácticas del planeamiento.

La edificación en altura pone en marcha desarrollos de densificación o compactación de tejidos urbanos. La verticalización de áreas centrales es parte de una transición hacia formas más densas, con la consecuente redefinición de la situación urbana preexistente (SILVA, 2004; COSTA, 2000). En las ciudades argentinas es un rasgo la concentración de edificios de altura en el centro, característica promovida por normativas que permiten altos niveles de edificabilidad en estas áreas, como asimismo en las cercanas, y disminuyen hacia otros sectores a medida que se alejan de este centro (BARAKDJIAN, LOSANO, 2012).

Ahora bien, aunque las operaciones están concentradas en este núcleo central, dentro de él los edificios en altura se hallan dispersos, sin una continuidad espacial, y conforman sectores urbanos heterogéneos. Esto se debe a que la normativa tiene un índice de edificabilidad sobredimensionado para el mercado inmobiliario. Con el criterio de posibilitar el máximo aprovechamiento del suelo en cada terreno —unidad de operación inmediata—, otorga altos índices de edificabilidad que en su sumatoria resultan excesivos respecto de las posibilidades del mercado de la construcción y la demanda. La resultante es la discontinuidad de la actividad inmobiliaria (CONTRUCCI LIRA, 2011), con la dispersión de los edificios en altura dentro de un área urbana a partir de la intermitencia de la renovación parcela a parcela. Esto produce la ruptura de tejidos urbanos, su alteración principalmente de altura y el dificultoso encastre de nuevas tipologías surgidas en el proceso de densificación.

Hubo experiencias con instrumentos como el *zoning* que controlaron esta dispersión. En ciudades norteamericanas se implementaron a los fines de homogeneizar áreas en sus características de uso, altura y ocupación. Y si bien el *zoning* fue planteado como un instrumento técnico y neutro, su examen en el tiempo ha demostrado el objetivo social y económico

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

que tenía en su aplicación (MANCUSO, 1980). Los resultados derivados fueron una ciudad ordenada en sus formas, homogénea en sus tipologías edilicias y usos, pero fragmentada socialmente. La prohibición de usos en algunos sectores o de determinada edificación en ciertas áreas tenía por objetivo preservar la caracterización social de los habitantes de una área urbana y evitar la mezcla de grupos étnicos diferentes, además de la incidencia que la homogeneidad social tenía en los valores inmobiliarios, tal como lo demuestra MANCUSO en su canónico estudio.

Efectos similares se han dado en el presente, cuando se delimita un área para aplicar normativas específicas, que si bien tienen objetivos amplios y universales, como por ejemplo la preservación patrimonial, muchas veces terminan siendo estrategias corporativas de grupos sociales para el mantenimiento de las condiciones ambientales y valores de sus propiedades a partir de cercenar el crecimiento y diversificación del sector urbano.

Los procesos de verticalización en la mayoría de los casos se vinculan con dos cuestiones de diverso carácter. Por un lado, con un orden material, la antes mencionada multiplicación de la tierra urbana y su impulso a la economía. Por otro lado, con un orden simbólico, en cuanto son demostración de progreso de una ciudad y de su pertenencia a la modernidad (CARDOSO NERY, 2002). Los ciclos económicos, con sus períodos de alta y baja actividad, van a determinar los momentos de mayor demanda de multiplicación de la tierra urbana en una dinámica que no varía en su repetición de ciclos.

En cambio, la representación y significado de este proceso de densificación sí va a ir sufriendo modificaciones en la medida en que se vayan presentando los efectos de la renovación edilicia. Es así que el indicador simbólico de progreso de la forma urbana deja de condensarse en la única presencia del edificio en altura para desplazarse a otros aspectos que justamente lo rechazan: el respeto por el patrimonio, la preservación de características morfológicas del tejido existente y los usos del espacio urbano.

La forma del proceso de verticalización en las ciudades argentinas —y con excepciones latinoamericanas—, en general, ha abierto esta problemática que ha puesto en cuestión y alterado el significado del edificio en altura como indicador de pujanza de la ciudad, y con ello, la coexistencia o reemplazo del paradigma de renovación por el de revalorización patrimonial. Se fueron planteando políticas públicas de rescate del espacio público y puesta en valor de características históricas de sectores urbanos, con contenidos que pueden denominarse des-verticalizadores, en cuanto limitan o restringen alturas de edificación.

¹ <http://planodiretor.camara.sp.gov.br/wp/>

Desverticalización: experiencias y nuevos conceptos e instrumentos

Los resultados de las mencionadas políticas de recuperación del espacio público y patrimonio son fuente de discusión. Para algunos tendrán alcances limitados a sectores muy acotados más que su generalización a nivel de forma urbana. Un caso es Palermo en Buenos Aires, una escenografía restringida donde la ciudad recupera una imagen —y solo imagen— de vida urbana que ya ha perdido en la fragmentación producto de las transformaciones metropolitanas de carácter segregativo (GORELIK, 2006, 2008). Para otros, más optimistas con respecto a los instrumentos urbanísticos, estas políticas tienen capacidad de articulación con las preexistencias y las microdinámicas de la cotidianidad histórica con las macrotransformaciones de los desarrollos inmobiliarios de mayor escala (VECSLIR, KOZAK, 2013).

Aun así, estos autores detectan situaciones que profundizan la ruptura de la forma urbana histórica, incluso de manera más contundente que los efectos propios de la renovación parcela a parcela con incrementos de alturas. Las torres *country* (WELCH GUERRA, VALENTINI, 2005), una edificación exenta en altura implantada en una gran parcela cercada y con espacios abiertos y equipamientos de uso exclusivo en su interior, constituye una modalidad de intervención que produce una forma urbana introvertida que resta urbanidad a la calle y el espacio público del sector. Con ello se disparan efectos de “erosión de la grilla” (POPE, 1996), en cuanto es transformada la geometría de la trama con la alteración de la permeabilidad de las fachadas, la reducción del número de puertas de ingreso y la disminución de comercios a la calle.

Sao Paulo es una representación emblemática de los procesos de fragmentación a partir de la construcción en altura. Según el diagnóstico del Plan Director de Sao Paulo,¹ el problema no está en la verticalización, sino en la forma de esta: su localización, sus objetivos y a qué sectores sociales está destinada (ROLNIK, 2014). La construcción de grandes conjuntos residenciales para clases altas, con grandes superficies de cocheras, con equipamientos privados en grandes terrenos abiertos que se cierran sobre sí mismos y niegan la calle, producen segregación urbana. Por la modalidad de vida contenida en esas construcciones —la movilidad y otras necesidades son satisfechas de forma privada—, quedan imposibilitadas políticas públicas de actuación. Por ello, el plan tiende a promover formas de densificación del tejido en determinadas áreas vinculando la edificabilidad con posibilidades de potenciar el transporte, equipamientos públicos y espacios abiertos.

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

Caso singular y de mayor relevancia a nivel nacional es Rosario, donde rige una regulación del área central que procesa la compleja mezcla de tipologías edilicias existentes propia de la verticalización dispersa (BAREMBOIN, 2011). Determina prescripciones de edificación sobre cada parcela buscando armonizar alturas, y en vez de definir una altura única para todo un distrito como en el caso del *zonning*, establece indicaciones para cada lote de acuerdo con la situación preexistente en lotes linderos.

El Plan Urbano Rosario 2007-2017 diagnostica la “mala” combinación y superposición del modelo de manzana compacta europea y de edificación en altura norteamericano, y da por resultado la construcción de manzanas incompletas, medianeras vistas y la dispersión de las alturas. Establece nuevas herramientas de regulación para ordenar y controlar la edificación en altura y que su incorporación implique una coherencia formal de conjunto de acuerdo con la situación del entorno.

Cada parcela tendrá una prescripción en relación con la edificación existente en las próximas a ella. Se define al tramo como unidad de análisis y reformulación normativa —treinta metros lineales mínimo en línea de fachada— a partir de identificar situaciones homogéneas. En los tramos se establecen indicadores de preservación, completamiento y renovación de fragmentos de tejido según su situación actual, respectivamente, de preexistencias patrimoniales que necesitan acompañamiento en sus lotes aledaños; edificios en altura que ya dieron carácter al tramo o tramos destinados a la renovación edilicia por carecer de conflictos con edificios existentes (MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, 2008).

A través de estos ejemplos se verifica cómo la forma compacta adquiere otras conceptualizaciones e instrumentos para su regulación. En esta dirección, ideas como densidad o compacidad son reformuladas. Las intensidades —un concepto reciente en el campo de la investigación urbana— representan un giro interesante porque combinan las dimensiones cuantitativas y cualitativas en la articulación de construcciones, espacios abiertos y población. Los espacios urbanos se caracterizan por las conexiones e interacciones y no por los límites que encierran (DOVEY, 2010, 2014), y se concretan por los vínculos de la espacialidad con la sociabilidad (PORQUEDDU, 2012).

La intensificación urbana se refiere a la gama de los procesos que hacen que un área sea más compacta e intensivamente usada. Se entiende como el aumento del uso de los edificios o de los sitios existentes a través de la incorporación de usos que conducen a un aumento de la actividad como del número de personas que viven, que trabajan o viajan a través

de un área (JENKS, BURTON y WILLIAMS, 2003). Es, por lo tanto, un término utilizado para describir una serie de estrategias mediante las cuales un área puede ser más fuertemente urbanizada sin alterar mayormente su morfología global o su carácter.

A través del tiempo se registra una complejización en los instrumentos de intervención sobre el fenómeno, vinculada con nuevas conceptualizaciones de la verticalización. El paulatino ensanche de los indicadores que implicar en las normas de intervención lleva a pasar de considerar la altura a contemplar concordancias volumétricas interrelacionadas de conjuntos, la relación de accesos y espacio público/privado, la conexión con espacios abiertos y transportes públicos de la red urbana, la búsqueda de variedad de funciones, entre otros temas de una lista creciente en distintas experiencias.

LA VERTICALIZACIÓN EN SANTA FE

La verticalización es uno de los cambios más visibles que ha sufrido el tejido urbano de los núcleos centrales de ciudades intermedias en las últimas décadas en la Argentina, como Rosario y Córdoba. La aparición del edificio en altura en la planta urbana implicó una nueva modalidad constructiva y un tipo de ocupación y uso del suelo que alteró el paisaje urbano y las formas de habitar.

Cuando comienza la recuperación poscrisis 2001, la industria de la construcción comienza a crecer elocuentemente en Santa Fe y se acrecienta la actividad inmobiliaria. Las causas que explican la intensa y rápida recuperación del sector a partir de 2003 son, principalmente, tres: el crecimiento importante del sector público en la inversión en construcción; la desconfianza de la población respecto del sistema financiero-bancario y, por último, la más influyente en la verticalización, la alta rentabilidad registrada en el sector de la construcción luego de la convertibilidad. En el caso particular de la provincia de Santa Fe, un factor económico adicional fue el *boom* de los *commodities* agropecuarios al generar excedentes volcados a la actividad constructiva.

La reactivación constructiva se focalizará en el área central. Esta verticalización provocó cambios y transformaciones en la forma urbana, conflictos entre diversos actores emergentes y el surgimiento e implementación de nuevas regulaciones en la ciudad de Santa Fe, en un marco de transformaciones aún en curso.

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

1. Cambios morfológicos del núcleo urbano central

El núcleo central de Santa Fe tiene potencialidades para la densificación frente a una mancha urbana que se va expandiendo hacia el norte y el este horizontalmente. El área de estudio (410 manzanas) tiene como límites físicos al norte el bulevar Pellegrini-Gálvez, al este la laguna Setúbal, al sur la avenida J. J. Paso y al oeste la avenida Freyre.

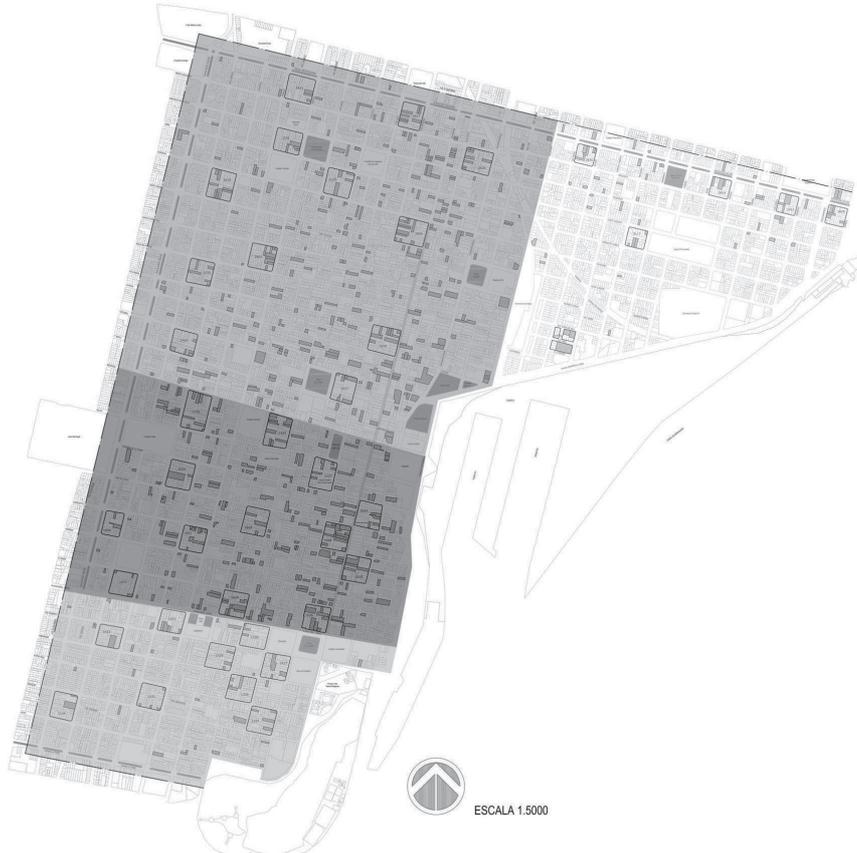


Figura 1. Plano de verticalización del NUC por sectores
Fuente: elaboración propia sobre la base de expedientes relevados en el Centro de Gestión Documental de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe, 2013

Se define como núcleo urbano central (NUC) al centro de la ciudad entendido como un sector particularizado por su disposición en el territorio. Esto se da como resultado de la combinación compleja de elementos estructurales, como la trama de la ciudad colonial, el tejido, los primeros espacios públicos y las centralidades urbanas a partir de actividades como la administrativa y comercial. Se tomaron cuarenta manzanas —representativas de las 410 del área de estudio—, seleccionadas por la mayor presencia de edificios en altura, con el fin de registrar y sistematizar la mayor cantidad de casos testigo relevados. Se identificaron 202 edificios en altura, destinados mayormente a usos residenciales, y unos pocos reservados para otros usos. En consecuencia, se puede cotejar que lo construido con posterioridad a 2001 abarca aproximadamente un 60 % de la muestra relevada y analizada. En el período de seis años (2002-2007 inclusive), coincidente con la recuperación poscrisis 2001, se construyeron treinta edificios, equivalentes a un 14.85 %. Entre 2008 y 2010 inclusive, se construyeron doce edificios, equivalentes a un 5.94 % de la muestra, mientras que el 13.36 % (veintisiete edificios) de ellos se construyeron después del año 2010 en adelante. En el momento del relevamiento empírico se constató que un 6.43 % (trece edificios) estaba en construcción. En un conjunto de cuarenta y un edificios (20.29 %), por cuestiones administrativas del archivo, no se pudo identificar con exactitud la fecha de final de obra, pero fueron iniciados posteriormente a 2001, por lo que totalizan más del 60 % los correspondientes a este período y evidencian el impacto de la verticalización.

El punto cumbre del mercado inmobiliario y de la industria de la construcción en la ciudad fue el año 2007, cuando se registró el mayor número de expedientes de permiso de obra ingresados en la municipalidad. Esto lo confirman los datos aportados por la Secretaría de Planeamiento Urbano, que registran el ingreso de treinta y cuatro solicitudes de permiso de construcción de edificios en altura en la ciudad, lo que equivale a un total de 89.492 metros cuadrados cubiertos.

Para dar dimensión al proceso de verticalización en el NUC se pueden comparar los datos censados de 2001 y 2010. Los departamentos lideran la unidad residencial, ya que crecieron un 29,9 % en los últimos diez años. Las viviendas unifamiliares también se incrementaron, pero a un ritmo menor, en torno del 10 %. En 2001, en Santa Fe había 17.278 departamentos, y en 2010 fueron 22.437. Esto significa que se construyeron 5.159 departamentos en menos de diez años. También hay 11.732 nuevas casas en comparación con 2001. Pero en este caso, el salto porcentual es menor, ya que en 2001 había 116.299 casas y actualmente hay 128.031.

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.



Figura 2. Formas de la verticalización hacia el noreste del NUC, 2013
Fuente: fotografías de autor



Figura 3. Formas de la verticalización hacia el sur del NUC, 2013
Fuente: fotografías de autor

En este sentido, el NUC se divide en cuatro subsectores, que se definen no solo a partir de trazados estructurales, sino también en función de su momento histórico de verticalización, como también a partir de la concentración de edificios en altura:

1. El de mayor diversidad y concentración de la verticalización posee los primeros edificios en altura de la ciudad y la mayor cantidad. Es coincidente con el microcentro de la ciudad, delimitado por calle Mendoza al norte y la avenida Gral. López al sur, al este la avenida Leandro N. Alem y la avenida Freyre al oeste.
2. El área pericentral del NUC, limitada por el bulevar Pellegrini al norte, la calle Mendoza al sur, la calle Belgrano al este y la avenida Freyre al oeste. Es donde comienza a darse la primera expansión de la verticalización por fuera del microcentro.
3. El de la expansión vertical futura, hacia el sur del NUC, donde recientemente comienzan a surgir los primeros edificios en altura. Delimitado por avenida Gral. López al norte, avenida J. J. Paso al sur, al este Parque General Manuel Belgrano y avenida Freyre al oeste.
4. El reconocido como barrio Candiotti sur, unidad particular dentro del NUC debido a su configuración histórica característica, con presiones y conflictos de verticalización más discutidas. Sus límites son: bulevar Gálvez al norte, calle Belgrano al oeste y al este avenida Leandro N. Alem.

Estas nuevas construcciones en altura se concentran en el NUC porque esta es el área con mayor consolidación de la ciudad en términos de abastecimiento de servicios, redes de infraestructura, accesibilidad, equipamientos y transporte público y cercanía a los centros comerciales y de recreación. En general, el tejido del NUC es heterogéneo en cuanto a sus alturas, densidades y características morfológicas. Muchos de estos edificios están localizados en zonas de tejido de uso residencial compacto y de baja densidad, por lo que generan una ruptura abrupta del perfil urbano cambiando profundamente el paisaje e imagen del área. Muy pocos son los que a partir de su emplazamiento, proyecto arquitectónico y construcción han logrado un buen impacto en la imagen urbana del área central y respeto por el tejido próximo.

Los edificios en altura resultan unidades desagregadas, escindidas y dispersas en el tejido; son muchas las construcciones que ya superan los diez niveles de altura, la mayoría de ellas construidas en parcelas entre medianeras, de frentes reducidos, lo que implica una fuerte presencia visual como grandes muros ciegos, que no poseen una búsqueda desde la forma, lenguaje o materialidad. Muchas de las construcciones no tienen en su expresión ninguna intención arquitectónica; por el contrario, son tipificadas, repetidas y anónimas.

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

Esto pone en evidencia que la mayoría de las operaciones inmobiliarias tienen un peso tal en el desarrollo urbano, que ya tienen modelos tipológicos que han sido probados innumerables veces y que resultan rentables como negocio. Estos ocupan la parcela al máximo para sacar el mayor aprovechamiento del suelo y que eso se traduzca en mayor cantidad de departamentos para la venta y así lograr el recupero del capital invertido en el menor tiempo posible. Este mercado inmobiliario hace que muchas veces la distinción entre un edificio y otro se dé sobre la base de su localización dentro de la trama, lo que lleva a que los departamentos se hayan convertido en un producto de características industriales, desde el proyecto hasta la construcción.



Figura 4. Medianeras de la verticalización del NUC santafesino
Fuente: fotografías de autor

Actualmente, las constructoras apuestan a la singularidad a partir de los *amenities*. Los edificios de vivienda en altura de alta gama, apuntados a un mercado con mayor poder adquisitivo, incorporan como elemento diferencial balcones de superficies generosas, gimnasios, salón de usos múltiples, mayor cantidad de ascensores, terrazas con piletas, terminaciones de primera calidad, sistemas de calefacción centralizados, sistemas de refrigeración ya incorporados, aberturas con doble vidriado hermético, entre otras prestaciones y servicios.



Figura 5. Edificios de vivienda colectiva en altura en Santa Fe
Fuente: fotografías de autor

2. Actores emergentes y conflictos urbanos

La densificación del NUC santafesino a partir del edificio en altura hace que se pongan en tensión intereses y grupos de actores. Los actores resultan una variable muy significativa para entender los fenómenos sociales, pero también los procesos y cambios en el espacio urbano. En el caso de la verticalización durante la recuperación poscrisis 2001, se puede mencionar en primer lugar a las empresas constructoras, que a partir de 2003 comienzan a consolidarse, expandirse, y complejizar en su participación esta dinámica de densificación del área central.

Las empresas que comenzaron a funcionar como constructoras a fines de los 90 ahora se encargan del proceso de producción del edificio completo, es decir, desde el proyecto, la dirección, la administración y la conducción de la obra, y arman sus propias inmobiliarias, las cuales, durante la construcción, buscan inversores, y una vez finalizada la obra, son las encargadas de vender las unidades de departamento. Para hacer funcionar este proceso en su totalidad, que empieza por la compra del terreno hasta la promoción y concreción de la venta de los departamentos, se comienza a utilizar con mayor frecuencia la figura legal del fideicomiso para el financiamiento de la vivienda y la construcción en el marco jurídico de la Ley Nacional N.º 24441/94. Así, la empresa constructora es la que busca a los inversores que estén dispuestos a arriesgar su capital en un producto que les permita alcanzar un rendimiento acorde con la inversión, sabiendo, además, que el segmento de la construcción se ha consolidado como uno de los campos de mayor inversión luego de la crisis de 2001 y, también, que a partir del surgimiento de la figura del fideicomiso y el *leasing*, la inversión tiene un marco jurídico adecuado y seguro. Por esto, el fideicomiso es una de las figuras legales que ha permitido la construcción de edificios debido a las facilidades que este recurso propone respecto de la administración económica y organización de la obra.

Por otro lado, las empresas constructoras cuyas obras comenzaron a crecer exponencialmente en términos cuantitativos debieron contratar a técnicos y obreros especializados de otras regiones para cubrir la demanda de la dirección de obra de los edificios en altura y afrontar este crecimiento. El principal sistema utilizado es el de contratos temporarios y subcontratación por rubro de obra. También, se dieron nuevas incorporaciones tecnológicas en la construcción en Santa Fe para sostener ese mercado de la construcción que se expande y crece rápidamente y que requiere además la especialización de los arquitectos en el campo de sistemas constructivos, nuevos materiales, estructuras e instalaciones.

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

Ejemplo de esto son equipos de bombeo de hormigón en altura, nuevos desarrollos en aberturas, fundaciones, sistemas de reducción de consumo energético, entre otros, que a su vez deben garantizar una ejecución rápida, con mínimos requerimientos de conservación, de durabilidad asegurada y bajo costo. Dentro de este mismo grupo de las constructoras, se puede incluir a los inversionistas privados, quienes hacen su apuesta continua al gran crecimiento del mercado inmobiliario, como una de las piezas que hace que funcione este sistema completo de construcción y venta de departamentos en el NUC.

En segundo lugar, ha aumentado de manera considerable y sólida el protagonismo en la definición de las políticas públicas urbanas de grupos de vecinos de los barrios que conforman el área central de Santa Fe como actores de presencia activa, con posturas definidas con respecto a la discusión de preservación patrimonial y renovación del tejido en altura, que concretan fuertes protestas en defensa del patrimonio arquitectónico y urbano. Este grupo reclama que las construcciones de edificios en altura en parcelas linderas a viviendas unifamiliares generan grandes sombras y poca privacidad en sus patios y terrazas, así como la saturación de las redes de infraestructura. Peticionan que la normativa sea revisada para evitar un *efecto dominó* de demoliciones y construcciones de edificios en altura que degradan de manera irreversible el carácter del barrio.

El caso del barrio Candioti Sur, ubicado dentro del NUC de la ciudad, es el más elocuente. Este es una unidad urbana con su propia caracterización y complejidad dentro de la totalidad de la ciudad. Muchas de estas caracterizaciones se asientan en variables de carácter objetivo, como la trama, los límites físicos, la densidad, el tamaño, la extensión, la localización, entre otras. Pero también poseen características más subjetivas, como la conciencia de pertenencia por parte de los habitantes, la identidad, la percepción del paisaje urbano y las apropiaciones de los diferentes equipamientos y espacios públicos.

Es uno de los barrios más tradicionales de la ciudad, y cobra importancia destacarlo dentro de la verticalización porque es a partir de los debates y las tensiones que se dan entre las empresas constructoras y los vecinos que viven en él que se visibiliza una clara tensión entre los intereses de quienes defienden el desarrollo del mercado inmobiliario en altura contra la preservación patrimonial. Tales discusiones y cuestionamientos fueron puestos de manifiesto en la prensa y en las redes sociales, y adquirieron estado considerable de debate público. Este reclamo de los vecinos, en tanto sujeto activo que se constituye claramente en el debate con inusitada fuerza a lo largo de los últimos tiempos, se pone en evidencia también en las afirmaciones realizadas por vecinos del barrio: *"la impresión de muchos*

2 Diario El Litoral Edición On-line, 09 de febrero de 2012.

vecinos es que la voracidad inmobiliaria condiciona enormemente la dinámica del crecimiento de la ciudad, a pesar de medidas bien intencionadas tomadas por la última gestión municipal por regular la práctica". Agregan que ello es visible en Candiotti Sur, barrio con "una marcada identidad histórica ligada al desarrollo del ex Ferrocarril Francés y al Puerto de Ultramar, definido por construcciones bajas de alta riqueza arquitectónica con una densidad poblacional media-baja".²



Figura 6. Pasacalle de reclamo de los vecinos de Barrio Candiotti Sur
Fuente: Diario Uno

En Candiotti Sur hay tensiones, y se han suscitado contrapuntos dada la configuración histórica característica del tejido, que rompen las nuevas tipologías en altura a partir de 2001. En el microcentro el proceso de verticalización y tercerización se encuentra más avanzado incluso antes de 2001. En cambio, en el sector de Candiotti Sur, los edificios para los vecinos son exabruptos que resaltan sobre el paisaje y tejido que generan discusiones entre ellos, los inversores y la Municipalidad.

En tercer lugar, el tema del patrimonio constituye otro actor que al calor de este debate sobre la verticalización renovará e incrementará su presencia. Ya no como un área de conocimiento posible de ser abordada exclusivamente por especialistas, sino como parte de un debate social mucho más amplio y presente dentro de la discusión sobre la ciudad.

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

En este contexto habrá una revalorización social de la temática y se implicará con grupos sociales vecinales como en la esfera de organismos públicos. La arquitectura de las edificaciones en altura del NUC, a partir de sus cualidades compositivas y constructivas, de su escala y su grado de complejidad como objeto arquitectónico, transforma el tejido y el paisaje urbano, y propone un cambio entre una nueva y una vieja arquitectura que implica la sustitución edilicia y los cambios de usos, donde se pone en juego la cuestión patrimonial como posible articulación.

3 Sancionada en 1996. Sus modificatorias: N.º 10.798/01 y N.º 10.829/02.



Figura 7. Edificios de vivienda colectiva en altura construidos en viviendas unifamiliares de valor arquitectónico patrimonial
Créditos fotográficos: arquitecto Pedro Acosta

Dentro de la organización municipal existía la Comisión Municipal de Defensa del Patrimonio Cultural. Desarrolla sus actividades en el marco de la Ordenanza N.º 10115³, y cobró nuevo protagonismo a partir del año 2001, cuando intentó coordinarse —no sin conflictos— con las acciones de la Secretaría de Planeamiento Urbano. Pero como su origen contenía una forma de funcionamiento propia de planteos defensivos de monumentos más que propositivos, resultan insuficientes su conceptualización e instrumental operativo para las transformaciones de la verticalización.

Justamente este déficit ha quedado en evidencia a partir de dichas transformaciones en curso, que no ha podido administrar, y por lo que se han planteado nuevos desafíos con la redefinición de su objeto y enfoque. Se han elaborado trabajos de investigación académica

acerca del patrimonio modesto del NUC y las pautas de intervención sobre él, principalmente en viviendas residenciales corrientes, que son las que se ven afectadas por el proceso de transformación vertical y sustitución de usos. El trabajo consistió en el inventariado y análisis de un grupo de viviendas que se corresponden con la tipología lineal de las casas chorizo, comprendidas entre el año 1910 hasta el cuarto de siglo, cuando se detectaron distintas variantes tipológicas y se analizaron las transformaciones hasta su paulatina compactación. Se analizaron también las transformaciones sufridas en las construcciones a partir de los edificios en altura, se detectaron así las potencialidades y limitaciones de las adecuaciones a los nuevos usos y se reconocieron valores particulares, que ayudan a establecer pautas útiles para la intervención sobre el patrimonio modesto santafesino. El producido no ha sido incorporado en su potencialidad a un cuerpo normativo, pero representa un importante avance de cara al debate en curso. De hecho, forma parte de la demanda a los poderes públicos para que actúen sobre el tema.

En el marco de este escenario de la verticalización ya instalada en la ciudad, a partir de 2007 interviene la gestión municipal con otro carácter y grado de implicación en la cuestión. Se propone un enfoque con otro paradigma, pasando de una administración sectorial, instrumental y técnica, en la cual no existía un debate sobre la planificación de la ciudad y donde la verticalización no estaba restringida y su regulación era confusa y desordenada, a un nuevo concepto de ciudad como fenómeno complejo, donde se intentan contemplar nuevas variables de análisis. Con esta nueva idea, se propone ordenar la edificación privada dentro de la planta del NUC, y se sancionan nuevas normativas que contemplan la densificación del área central y la promoción de centralidades lineales, como al mismo tiempo la preservación de un patrimonio arquitectónico y urbano con la pretensión de lograr una sustentabilidad ambiental y sociocultural. Dada la especificidad, esto es analizado en el siguiente apartado.

3. Regulaciones urbanas

Las transformaciones producidas, como la emergencia de debates y actores consecuentes, van a desencadenar cambios en las regulaciones urbanas. En 2010, luego de que la administración tomó la decisión de abordar los conflictos y debates alrededor de la verticalización, fue sancionado el Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU), luego de un proceso de elaboración y discusión conflictiva desde el año 2008. Este nuevo instrumento contiene y nuclea a las ordenanzas anteriores: el Reglamento de Edificaciones (1976), que regula el

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

agregado edilicio dentro de la parcela; el Reglamento de Urbanizaciones y Subdivisiones (1979), que sistematiza los modos de partición de la tierra y, por último, el Código de Publicidad (2002), que reglamenta la cartelera.

4 Plan Director Santa Fe, 1980.

Después de cuarenta años, con el ROU se hace una revisión y actualización de la normativa que regía⁴ y se busca ordenar y mejorar los ambientes de la ciudad, para potenciar las tendencias de crecimiento de la mancha y estimular el desarrollo urbano en un momento de expansión económica. La verticalización del NUC fue uno de los temas más tratados en la conformación de este nuevo cuerpo normativo, el cual orienta la edificación en altura hacia las avenidas, calles principales y áreas centrales de la ciudad, con el fin de reducir al mínimo el impacto en los barrios residenciales, preservando así sus características ambientales y patrimoniales. Lo importante es que, de alguna manera, pone de manifiesto una de las problemáticas urbanas actuales de la ciudad y, en particular, el proceso de densificación edilicia que se está dando en el núcleo central, buscando controlarlo y ordenarlo. Por primera vez aparecen medidas que limitan el edificio en altura, con un planteo que puede denominarse desverticalizador. Con ello, el poder público intenta recobrar protagonismo sobre un fenómeno que se había vuelto un tema político, e incorporar nuevos paradigmas en un cuerpo normativo muy desactualizado de los debates y problemáticas contemporáneos. En su documento presenta nueva perspectiva sobre la planificación de la ciudad y propone un discurso innovador que implementa un modelo más flexible de lineamientos de planificación basados principalmente en la participación ciudadana a partir de la articulación público-privada.

Una de las nuevas inclusiones teóricas en el ROU es el concepto de *ambiente urbano*, entendido como áreas que se proponen preservar, generar o potenciar, que trae como consecuencia la incorporación de la noción de paisaje urbano. Se identifican tres tipos de ambientes:

1. Espacios lineales o corredores: ambientes generados en la vía pública y de bordes internos.
2. Extensiones homogéneas: sectores que abarcan parte de la planta urbana por un conjunto de calles o manzanas con características similares que definen cualidades paisajísticas para preservar.
3. Entornos particulares: sectores especiales, nodales o lineales, caracterizados por su valor patrimonial urbano, arquitectónico o paisajístico. Se organizan a partir de un edificio o calle relevante.

Si bien estas tres categorizaciones de ambientes urbanos son parte de la búsqueda por parte de la normativa de ordenar las diferentes densidades, la definición y el desarrollo de estos dentro del cuerpo normativo no son exhaustivos ni claros en el momento de su posible aplicación técnica, como con qué parámetros se define y se selecciona el espacio urbano que corresponde a determinada categoría.

Por otro lado, dentro del desarrollo teórico de la ordenanza se plantean nuevos abordajes de carácter multidisciplinar, centrados en la orientación de procesos de desarrollo y haciendo énfasis en el proceso de la gestión urbana. Pero durante el proceso de elaboración del cuerpo normativo no hubo una apertura hacia todas las consultas que surgieron acerca de los lineamientos planteados previamente a la sanción del reglamento, así como tampoco se ha observado una participación ciudadana que lleve a un debate sobre la ciudad incluyendo a todos los actores que se ven involucrados en los procesos de transformación socio-espacial, en particular sobre la verticalización, que es uno de los temas en que muchos grupos de actores estuvieron y están interesados. Por lo tanto, hay un discurso que sostiene una gestión urbana entendida como parte de la ciudadanía en su totalidad, pero que en el momento de llevarse a cabo dicho debate en términos participativos no se ha logrado trasladar la participación de los sectores representativos de la comunidad para llevar adelante una idea de forma urbana común. Esta participación debería haber sido desde la etapa del diagnóstico, es decir, desde la elaboración del estado de situación, pasando por el armado de la regulación y su posterior implementación.

Actualmente, la aplicación y cumplimiento de la normativa se está dando frente a un proceso de sucesivos pedidos de modificatorias y excepciones particulares, y da cuenta de las insuficiencias normativas en la definición de situaciones. La principal problemática de este reglamento está en su dimensión instrumental de operar en la ciudad para lograr ese proyecto de forma urbana al que se aspira teóricamente a partir de nuevos corredores, expansiones homogéneas y ambientes para preservar. El sentido colectivo de la regulación urbana, es decir, la idea de forma urbana para la ciudad de Santa Fe como fenómeno complejo, se diluye y se fragmenta cuando se baja al nivel de la aplicación técnica de la norma en el nivel de la parcela.

Existe en muchas ocasiones cierta incoherencia entre las formas de conceptualizar la ciudad en términos generales y la operación en el mercado del suelo en particular. Si bien se identifica un cambio en términos conceptuales en ROU con respecto a la planificación de la ciudad, no ha ocurrido lo mismo aún con los instrumentos más utilizados para re-

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

gular y ordenar el mercado del suelo en términos operativos, como lo es el reglamento de urbanizaciones y subdivisiones y el reglamento de edificación. La superposición y la ambigüedad se presentan entre varias normativas aún vigentes que promueven cuestiones y parámetros contrarios o poco coincidentes con el ROU, demostrando una clara escisión entre la teoría y la práctica.

CONSIDERACIONES FINALES: OBSERVACIONES PARA EL REAJUSTE NORMATIVO

Desde 2003 hasta el momento se ha dado de forma continua una dinámica de crecimiento vertical del área central que se mantiene a pesar de las variaciones del ciclo económico de los últimos años. Tanto la desaceleración del crecimiento económico, como las regulaciones de las transacciones del mercado cambiario no llegaron a quebrar esta tendencia, y solo le han impuesto diferente intensidad y velocidad. Pero la verticalización ha quedado instalada como una dinámica de largo alcance que cambió la configuración del tejido y el uso del espacio del núcleo urbano central de Santa Fe.

Estos cambios morfológicos han ido generando reacciones de vecinos y defensores del patrimonio arquitectónico, que se constituyeron en nuevos actores del debate urbano con un peso inusitado hasta el momento. Han puesto en discusión los beneficios de un incremento edilicio e instalado planteos desverticalizadores, en cuanto demandan límites a la renovación edilicia y la densificación del tejido.

El edificio en altura, lejos de ser un elemento puntual como lo fue en períodos anteriores, celebrado como signo de progreso e indicador de avance, se ha vuelto un elemento generalizable en el tejido con un significado negativo adherido al tradicional positivo vinculado con el desarrollo económico y de signo modernizador. Este desplazamiento ha reposicionado el debate y actualizado los paradigmas que guían la discusión urbana.

La situación fue procesada desde los poderes públicos de nivel municipal, y se puso en marcha una nueva regulación edilicia cuyos resultados aún no pueden evaluarse acabadamente dado el escaso tiempo transcurrido. Sí es claro que ha cambiado el eje del debate, se ha ampliado el universo de actores y la normativa se actualiza procesando una complejidad mayor. Esta última ya no solo habilita y promueve el edificio en altura, sino que intenta ordenarlo según criterios de concentración en relación con la conformación de sectores y cualidades del trazado.

La observación y evaluación de este proceso es importante en función de que continuamente está planteando desafíos a la forma urbana. Hasta el momento, los mayores debates y conflictos en Santa Fe están planteados alrededor del aumento de altura, y con ello de densidad, que genera problemas de adyacencia entre tipologías unifamiliares y plurifamiliares y de sobrecarga de redes de servicios. Pero en otras ciudades, el cambio abarca más aspectos de la tipología edilicia y con consecuencias para la desvalorización del espacio público. No solo la altura sufre modificaciones, sino también la configuración física de la relación entre lo público y lo privado, ya que altera las tipologías y su manera de cualificar o degradar el espacio público. Aun en Santa Fe no son verificables en gran escala operaciones tipo torres *countries*, pero es posible que ocurra en el tiempo, dadas las tendencias en los valores publicitados en los modelos de residencia por la inversión privada.

Sin embargo, este aspecto no alcanza a ser contemplado en la nueva normativa, promulgado al pulso del debate sobre la altura y el patrimonio. La instrumentalización de nuevos conceptos, como intensidad urbana, y una mayor precisión en su instrumental de actuación son desafíos para que las herramientas de regulación incorporen otras complejidades y no sean definidas exclusivamente por el indicador de edificabilidad y altura. Indicadores atrapados en una disputa entre promotores pujando por mayor altura, vecinos con demandas pírricas de reducciones a esas alturas y un poder público sin capacidad de sintetizar una forma urbana de valor. La indagación y reflexión sobre el fenómeno es un aporte en la búsqueda de una administración del proceso de verticalización y sus derivaciones en Santa Fe como en otras ciudades de características similares.

BIBLIOGRAFÍA

- BARAKDJIAN, G. y LOSANO G.** (2012). “Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina”. En *Mundo Urbano*, n. 39. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- BARENBOIM, Cintia** (2011). “Estructuración, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario.” En *Proyección N.º 10: Planificación territorial: presencias... y ausencias*. v. 5. Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001.

- CARDOSO NERY, Juliana** (2002). “Configurações da Metrópole Moderna: O processo de verticalização de Belo Horizonte (1940/1960)”. Ponencia presentada al VII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Universidade Federal do Bahia, Salvador, Brasil.
- CONTRUCCI LIRA, Pablo** (2011). “Vivienda en altura en zonas de renovación urbana: Desafíos para mantener su vigencia”. En: EURE, v. 37, n. 111. Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.
- COSTA, Ademir Araújo da** (2000). “A verticalização de natal: elemento de transformações sócio-espaciais”. Ponencia presentada al VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil.
- DOVEY, Kim** (2010) *Becoming Places: Urbanism / Architecture / Identity / Power*. Routledge, Londres.
- DOVEY K. and PAFKA E.** (2014). “The urban density assemblage: modelling multiple measures”. En: *Urban Design International*, n.19.
- DOVEY, K. and WOOD, S.** (2014). “Public/private urban interfaces: Type, adaptation, assemblage”. En: *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*.
- GORELİK, Adrián** (2006). “Modelo para armar Buenos Aires, de la crisis al boom”. En: *Punto de Vista*, n. 84. Buenos Aires.
- GORELİK, Adrián** (2008). “El romance del espacio público”. En: *Alteridades*, v. 18, n. 36. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.
- JENKS, M., BURTON, E. and WILLIAMS, K. (eds.)** (2003) *The Compact City: a sustainable form?* E&FN Spon, Londres.
- MANCUSO, Franco** (1980) *Las experiencias del zoning*. Editorial Gustavo Gili SA, Barcelona.
- MONCLÚS, Francisco** (1999) “Ciudad dispersa y ciudad compacta. Perspectivas urbanísticas sobre las ciudades mediterráneas”. En: *D'Humanitats*. Universitat de Girona, Girona, España.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO** (2008) *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Editorial Municipalidad de Rosario, Rosario.
- POPE, Albert** (1996). “Ladders, Houston, Texas, Rice School of Architecture”. Princeton Architectural Press, Nueva York.
- PORQUEDDU, Elena** (2012). “Urban intensity in distributed systems. A multi-scale approach to the network city”. Tesis Doctoral. Politécnico di Milano - Department of Architectural Design. Milán, Italia.



Artículos Arbitrados

Javier Fedele e Irene Martínez

ROLNIK, Raquel (2014, 14 de noviembre). “Plano Diretor de São Paulo” Recuperado de <http://raquelrolnik.wordpress.com/plano-diretor-de-sao-paulo/>

SILVA, Luis Octávio da (2004). “São Paulo de 1930 a 1945: verticalização, expansão horizontal e grandes obras viárias”. *Ponencia presentada al VIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Rio de Janeiro.

VECSLIR, L. y KOZAK, D. (2013). “Transformaciones urbanas: En la manzana tradicional desarrollos fragmentarios y microtransformaciones en el tejido del barrio de Palermo Buenos Aires”. En: *Cuaderno Urbano, n. 14*. Nobuko, Buenos Aires.

WELCH GUERRA, M. y VALENTINI, P. (2005). “Torres jardín en Buenos Aires: Proyecciones de una tipología habitacional”. En: *Buenos Aires a la deriva*. Biblós, Buenos Aires.