

La Conurbación como fenómeno socio territorial y sus consecuencias: análisis prospectivo de un caso

Dieter Rugard Siedenberg¹
Hugo René Gorgone²

Recebido em: 04-06-2025

Aceito em: 13-11-2025

Resumen

La conurbación es un fenómeno emergente del crecimiento de dos o más urbanidades contiguas o cercanas que en un momento histórico dado se constituyen en unidad, aparejando consecuencias que en términos generales no reconoce estrategia anticipatoria alguna y re-significan los modelos de desarrollo territorial vigente o en curso. Se describen previamente una serie de conurbanidades del territorio argentino y chileno, ya estudiadas por el autor en otros trabajos, y se pone en tensión la evolución de dos urbanidades cercanas en Argentina que consolidaran una conurbanidad en el futuro cercano o mediato. Se analizan las posibles consecuencias y se proponen una serie de acciones a llevar a cabo prospectivamente entre los actores territoriales más relevantes para lograr que un fenómeno a priori de posibles efectos negativos, pueda convertirse en un modelo virtuoso y sostenible, implicando y comprometiendo al sector empresario de alta significancia en la región objeto de estudio. Se enumeran una serie de frentes de acción a considerar que podrían dar inicio a un proceso de planeamiento territorial anticipatorio de las dificultades y complejidades que emergen en las conurbaciones. Finalmente, se explicita la necesidad de gestionar una gobernanza adecuada y pertinente del territorio conurbanizado.

Palabras-clave: Conurbación, Desarrollo, Prospectiva, Empresariado.

Conurbation as a socio-territorial phenomenon and its consequences: prospective analysis of a case

Abstract

Conurbation is an emerging phenomenon of the growth of two or more contiguous or nearby urban areas that at a given historical moment become a unit, bringing about consequences that in general does not recognize any anticipatory strategy and redefines the current or ongoing territorial development models. A series of conurbations in the Argentina and Chile territories are previously described, already analyzed by the author in other works, and the evolution of two nearby urban areas in Argentina that will consolidate a conurbation in the near medium-term future is put into tension. The possible consequences are analyzed, and a series of actions are proposed to be carried out prospectively among the most relevant territorial actors to ensure that a phenomenon that a priori has possible negative effects can become a virtuous and sustainable model, involving and engaging the highly significant business sector in the region under study. A series of action fronts are listed to be considered that could initiate a process of territorial planning in anticipation of the difficulties and complexities that emerge in conurbations. Finally, the need to manage adequate and relevant governance of the conurbanized territory is made explicit.

Keywords: Conurbation, Development, Prospective, Entrepreneurship.

¹ Doctorado en Desenvolvimento. *Universidade de Tübingen (Alemania)*. Rector e Profesor de la *Universidade Regional do Noroeste do Estado de Rio Grande do Sul (UNIJUI)*. E-mail: dieters@unijui.br

² Doctorado en Educación. Programa Interinstitucional de Doctorado en Educación-PIDE (Argentina). *Pós-Doutorando em Desenvolvimento Regional. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (UNIJUI)*. Codirector y profesor de la Maestría en Desarrollo Territorial. Universidad Tecnológica Nacional (UTN-Argentina). E-mail: hgorgone@yahoo.com.ar

1 Introducción

El crecimiento de la población urbana es un fenómeno de dinámica global extendido en todo el planeta, en todos los continentes, y de naturaleza expansiva desde la Revolución Industrial en adelante. Algunas cifras son elocuentes al respecto si nos referenciamos en el crecimiento de la tasa de urbanidad que, si bien va moderando su impacto, lo hace a expensas de países cuyas poblaciones ya son mayoritariamente urbanas. Según el Banco Mundial³ la población urbana mundial en el año 1960 era del 34 por ciento, del 37 por ciento en 1970, 39 por ciento en 1980, 43 por ciento en 1990, 46 por ciento en el año 2000, 51 por ciento en 2010 y 56 por ciento en 2020. En el caso de la República Argentina la evolución de la población en general tiene ritmo decreciente según los últimos avalúos censales, y al mismo tiempo la población urbana crece a expensas de la migración a las ciudades de mayor escala (Cuadro 1).

Cuadro 1 - Evolución de la población de la República Argentina

	Población 2001	Población 2010	Población 2022	TCAM 2001-2010 (9 años)	TCAM 2010-2022 (12 años)
Total país	36.260.130	40.117.096	46.044.703	11,4	12,0
Población no urbana	89,33	90,85 %	92,11		

Fuente: Elaboración propia según datos del INDEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas. Argentina.

Gorgone en Griebeler (2017: p71) define Conurbación como “el espacio territorial compuesto por dos o más urbanidades, inicialmente separadas, pertenecientes a una o más categorías políticas y/o administrativas, que tienen una dinámica funcional única, aunque sus miembros poseen grados de independencia conforme cada particularidad individual”. En términos generales, suele prevalecer una urbanidad por sobre la/s otra/s cuando se dan condiciones de volumen poblacional dispares o bien dinámicas productivas y comerciales que subordinen el desarrollo de las de menor escala. En casos los ejes principales de desarrollo económico son determinados de facto por la urbanidad de mayor escala.

La Real Academia Española – RAE – define Conurbación como “f.Urb. Conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional”. Los flujos de personas y las fronteras arquitectónicas existentes entre urbanidades lindantes no reconocen límites ni delimitaciones políticas, operando como un

³ Banco Mundial. Organización multinacional creada en el año 1944, especializada en finanzas y asistencia económica a países.

conjunto armonioso, aunque persistan las independencias administrativas de cada urbanidad, haciendo además que la provisión de servicios básicos sea responsabilidad de cada unidad administrativa. Esta situación suele generar tensiones entre moradores de “uno y otro lado” de las zonas de demarcación territorial política que cuenten con provisión de servicios básicos de marcada diferencia de calidad y volumen.

Una cuestión condicionante en determinadas conurbaciones se da cuando hay urbanidades conexas pertenecientes a distintos niveles jerárquicos administrativos, que tornan más difícil la armonización de políticas públicas y las acciones de planificación adecuada del crecimiento urbano, generándole a los moradores superposiciones de las trámites, duplicaciones en algunos trámites propios de su vida cotidiana y en los espacios de gestión. El INDEC⁴ define un “Aglomerado, técnicamente denominado localidad compuesta, es un caso particular de localidad.

La definición de localidad se construye a partir de un criterio físico que establece que la misma “es una porción de la superficie de la tierra caracterizada por la forma, cantidad, tamaño y proximidad entre sí de ciertos objetos físicos artificiales fijos (edificios) y por ciertas modificaciones artificiales del suelo (calles), necesarias para conectar aquellos entre sí”; es decir que “la localidad se concibe como concentración espacial de edificios conectados entre sí por una red de calles.” Si la localidad se extiende sobre un territorio de dos o más provincias, involucrando dos o más departamentos y áreas de gobierno local; o se extiende sobre una sola provincia involucrando a dos o más departamentos, o sobre dos o más áreas de gobierno local dentro de una misma provincia y dentro de un mismo departamento, estamos en presencia de una localidad compuesta o aglomerado.

Cuando la dimensión de una conurbación alcanza escalas poblacionales muy significativas – en general millones de habitantes – y ocupan áreas territoriales de relevancia, pasan a denominarse Áreas Metropolitanas, que incluso llegan a contar con normativas específicas y denominaciones singulares que varían según cada país, conforme las costumbres y los usos dominantes en cada caso. Gorgone (op.cit.) identifica que existen conurbaciones que han generado categorías legales propias, citando como ejemplos los casos de México que cuenta con una Ley de Asentamientos Urbanos⁵ que define la conurbación con una definición concreta en el Artículo 3º, inciso IX como “la continuidad física y demográfica que formen dos

⁴INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la República Argentina

⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México.

Disponible en https://leyes-mx.com/ley_general_de_asentamientos_humanos/3.htm

o más Centros de Población”.

Previa a ello cuenta en el Inciso VI la definición de Centros de Población como “las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión”; y como consecuencia de definir con anterioridad en el mismo Artículo los incisos III. Área Urbanizada: territorio ocupado por los Asentamientos Humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios; y IV. Asentamiento Humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Otro caso particular que atiende la Conurbación con entidad legal la encontramos en Madrid, España, donde la Ley 3/2003⁶ define en el Capítulo Segundo las Otras agrupaciones de Municipios, y en la Sección Primera del citado Capítulo, menciona a Otras entidades, focalizando en el Artículo 76 que “Mediante Ley de la Asamblea de Madrid podrán crearse Áreas o Entidades Metropolitanas para la gestión de concretas obras y servicios que requieran una planificación, coordinación o gestión conjunta en Municipios de concentraciones urbanas, según lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local”.

Precisamente el Preámbulo de esta Ley jerarquiza al nivel de base de la organización humana occidental al subrayar que “Tanto en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal”. En el Artículo 3 indica con precisión cuales son las Entidades Locales Territoriales y en el inciso b del Artículo 2 que gozan también de la condición de Entidades Locales, Las Áreas Metropolitanas. Más adelante la misma Ley permite al Estado y las Comunidades Autónomas delegar sus funciones principales en las Entidades locales – entre ellas Las Áreas Metropolitanas – el ejercicio de sus competencias.

Gorgone (Op. Cit., p.268) analiza el fenómeno de Metropolización, definida como un proceso de transformación de una metrópoli⁷ a partir de su población, del funcionamiento y crecimiento espacial. De tal modo, las condiciones del ambiente de desarrollo involucran otras ciudades o clúster a los cuales está vinculado por varios medios de comunicación e interacción.

⁶ Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid

<https://www.iberley.es/legislacion/ley-2-2003-11-mar-c-madrid-administracion-local-madrid-175185>

⁷ Metrópoli. Término proveniente del griego, compuesto de Mater (madre) y Polis (ciudad), entendiéndose como Ciudad – Madre o Ciudad Principal

2 Algunos ejemplos de Conurbanidades en la región Sur de América

2.1 Cipolletti – Neuquén – Plottier

En Argentina responde a un esquema de conurbación el existente entre las Ciudades de Cipolletti, Neuquén y Plottier, pertenecientes la primera a la Provincia de Río Negro y las restantes a la Provincia de Neuquén. Conforman un conglomerado urbano del orden de los 450.000 habitantes que incluye los 288.896 habitantes de Neuquén - capital de provincia -, 52.190 de Plottier y los 105.482 de Cipolletti. Dado el peso poblacional y político se la denomina Gran Neuquén y es un ejemplo de la multiplicidad de factores propios que determinan una conurbación ya que reúne una Capital de Provincia que a su vez es Municipio, con otro municipio de la misma provincia como Plottier de escala mucho menor, y otra ciudad importante y también municipio, pero de otra provincia como Cipolletti que pertenece a la Jurisdicción de la Provincia de Río Negro.

Se ha definido un Área Metropolitana tendiente a coordinar políticas y acciones entre las comunidades de Neuquén y Cipolletti, con una agenda común interprovincial que sienta las bases para un modelo de desarrollo regional. Unificación de tasa vial, el desarrollo agrícola ganadero con perfil exportador, financiamiento estratégico compartido de planificación conjunta, diplomacia regional, atracción de inversión extranjera, integración de ecosistemas de integrabilidad (Rentas, Catastro, Recursos Humanos y Personería Jurídica), gestión de emergencias, género y acceso equitativo al trabajo, integración de sistemas de información de alumnos y docentes; son algunos de los elementos que componen la agenda compartida que busca complementar y no competir.

2.2 Viedma - Carmen de Patagones

Viedma – Carmen de Patagones, *la Comarca*⁸; constituye otro ejemplo de conurbanidad en Argentina. Viedma es la Ciudad capital de la Provincia de Río Negro ubicada sobre el Océano Atlántico y junto al Río Negro, en el norte de la Patagonia. Es al mismo tiempo la ciudad cabecera del Departamento Adolfo Alsina, convirtiéndose en sede administrativa por excelencia. Carmen de Patagones es la ciudad más austral de la Provincia de Buenos Aires y cabecera del Partido

⁸La Comarca. Nombre con que habitualmente los lugareños identifican a la conurbación Viedma – Carmen de Patagones.

homónimo⁹. Fueron fundadas como una unidad el 22 de abril de 1779 por el Conquistador español Francisco de Viedma y Narváez aunque la comarca celebra el 7 de marzo de 1887 como el día que en que la comunidad local venció a los invasores brasileños en el combate de la Caballada.

Entre ambas ciudades conforman un conglomerado urbano de casi 100.000 habitantes dado los 59.993 (s/CNPV 2022) de Viedma y los 31.881 (s/CNPV 2022) de Carmen de Patagones, separadas físicamente por el Río Negro. El INDEC al efecto de sus avalúos estadísticos lo reconoce como un único conglomerado urbano. Surge en este ejemplo también la condición de pertenecer a dos jurisdicciones provinciales distintas y que una de ellas es además capital provincial y aunque ha habido ejemplos de acciones tendientes a armonizar políticas conjuntas, no han logrado a la fecha resultados significativos.

Esta comarca fue destinataria del proyecto de traslado de la Capital de la República Argentina durante el Gobierno del presidente Raúl Alfonsín, creándose al efecto un Ente de Traslado de la Capital Federal – Entecap, situación que generó altas expectativas en su momento pero que se desvanecieron con la suspensión del proyecto, dejando secuelas en las sociedades de ambas poblaciones. La condición de conformar un conglomerado único hace que el comercio, el flujo de personas, la vida educativa, entre otras; genera una dinámica que desborda los límites impuestos por la geografía o la división político-administrativa.

2.3 La Serena – Coquimbo

Pueden mencionarse otros ejemplos de conurbaciones como la de La Serena y Coquimbo en Chile. La Serena es la capital de la Cuarta Región Coquimbo en la costa de Chile y cuenta con 267.400 habitantes (2024, CNPV) siendo la segunda ciudad más antigua de Chile fundada en el año 1544. En tanto Coquimbo es una ciudad portuaria del Océano Pacífico y sede de la comuna homónima de la Provincia del Elqui, al norte de Chile, que cuenta con 275.644 habitantes (2024, CNPV). Ambas conforman la Conurbación La Serena – Coquimbo que en consecuencia suma un total de 534.239 habitantes, siendo así el cuarto conglomerado urbano de Chile.

⁹ La Provincia de Buenos Aires tiene una división político-administrativa en 135 Partidos

2.4 Concepción - Talcahuano. De la Conurbación al Área Metropolitana

También en Chile, la Conurbación existente entre Concepción y Talcahuano – conocida como Gran Concepción - resulta un ejemplo a considerar como antecedente ya que constituye el segundo mayor conglomerado urbano de Chile, con un total de 374.406 habitantes de los cuales 216.061 corresponden a Concepción que es la capital de la Región del Bío Bío, en tanto Talcahuano es una ciudad portuaria, y sed de la comuna homónima con 158.345 habitantes. En la medida que se fueron incorporando otros municipios y ciudades aledañas, y evolucionando tanto la población como el área territorial ocupada, se la considera actualmente como una Área Metropolitana con una población que supera 1.100.000 habitantes, constituyéndose en la segunda área más poblada del País.

3 San Nicolás – Villa Constitución. Un ejercicio de anticipación a una futura Conurbación

Los ejemplos antes citados constituyen una base de análisis para considerar un caso de territorios de cercanía en los que se observa tendencia a constituir una Conurbación, con características singulares. El INDEC para sus avalúos considera a San Nicolás y Villa Constitución como un único conglomerado urbano (Cuadro 2). San Nicolás de los Arroyos es una ciudad del norte de la Provincia de Buenos Aires, cabecera del Partido de San Nicolás en tanto Villa Constitución es una ciudad del sur de la Provincia de Santa Fé¹⁰ y cabecera del municipio homónimo. La separación política de ambas provincias y en consecuencia de ambas ciudades está determinada por el accidente geográfico del Arroyo del Medio, un curso de agua que nace en lagunas del sur santafecino y norte bonaerense.

Cuadro 2 - Dinámica de la evolución poblacional

	Población 2001	Población 2010	Población 2022	Tasa crecimiento 2001-2010 (9 años)	Tasa crecimiento 2010-2022 (12 años)
Villa Constitución	83.045	86.910	94.068	4,6	7,5
San Nicolás	137.867	145.857	167.824	5,8	15,1
Totales	220.912	232.767	261.882	5,4	12,5
Total país	36.260.130	40.117.096	46.044.703	11,4	12,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

¹⁰ La Provincia de Santa Fé tiene una división político-administrativa en 19 Departamentos

Se observa que el intervalo intercensal 2001 -2010 el incremento de población del conglomerado San Nicolás – Villa Constitución creció significativamente por debajo de la media nacional, producto del impacto (seguramente) de la reconversión industrial de las empresas productoras de acero de la región, y que, estabilizado este proceso, comienza a crecer la población a una tasa semejante al crecimiento de la población del País.

3.1 Perfil de cada localidad

3.1.1 San Nicolás

San Nicolás de los Arroyos es una de las ciudades más antiguas de la República Argentina, situada en el denominado antiguamente Pago de los Arroyos, y fundada 14 de abril del año 1748 por Don Rafael de Aguiar, que le da su nombre en honor a San Nicolás de Bari, actual Patrono de la Ciudad. Se ubica hacia el Noreste sobre el Río Paraná, siendo cabecera del Partido de San Nicolás con una superficie de 680 kilómetros cuadrados. La densidad de población al año 2022 es de 246 habitantes por kilómetro cuadrado. El grueso de la población del Partido se concentra en la Ciudad cabecera con alrededor de 150.000 habitantes¹¹, aunque existen otras localidades.

La Emilia y una serie de villas lindantes que reúnen unos 8.500 habitantes, General Rojo con 2.500 habitantes, Erezcano con 550 habitantes y Conesa con cerca de 3.000 pobladores. La población rural es muy baja. El crecimiento acelerado de la población se verifica a partir de la década de 1.950 con la radicación de empresas industriales importantes, como la fábrica de Alcohol Anhidro a p

artir del maíz (cerrada a mediados de la década de 1970). E, también, la Central Termoeléctrica (actualmente AES), Atanor (planta química), La Emilia (textil, actual Motomel fabricante de ciclomotores y motocicletas), y particularmente la industria estatal de acero SOMISA – Sociedad Mixta Siderurgia Argentina - (actualmente SIDERAR, empresa del Grupo Tenaris) que llegó a ocupar en su máximo esplendor 14.500 empleos directos. Esta última si bien está asentada en el partido lindero de Ramallo, el grueso de su plantel de personal se domicilia en San Nicolás.

Del mismo modo el COMIRSA – Complejo Industrial Ramallo San Nicolás – es un complejo con formato de parque industrial donde trabajan unas 2.000 personas y se ubica en territorio del

¹¹ El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2022 tomo el partido de San Nicolás como un Distrito único, impidiendo así determinar con precisión los habitantes discriminados por Ciudad y localidades

Partido de Ramallo. En la actualidad está en fase de construcción una nueva acería que desarrolla la empresa SIDERSA, consolidando el perfil siderometalúrgico de la región y asegurando una dotación de nuevos empleos industriales con más su red de proveedores y logística asociada. Así la ciudad bucólica de poco más de 20.000 habitantes según el censo nacional del año 1.947, dedicada a la actividad portuaria y a la agricultura, pasó a tener más de 60.000 habitantes en la década de 1960 y evolucionó hasta la situación actual.

La ciudad es una cabecera administrativa del Norte de la Provincia de Buenos Aires con dependencias burocráticas de los niveles provincial y nacional. Al estar su trama urbana extendida sobre la ribera del Río Paraná, define su crecimiento extendiéndose hacia el Norte en dirección a Villa Constitución, cubriendo terrenos y loteos que la aproximan al límite del Arroyo del Medio. La conexión terrestre con Villa Constitución se realiza a través de una ruta que en el tramo de San Nicolás es una vía de cuatro carriles iluminados denominada Arturo Umberto Illia¹². Superado el Arroyo del Medio por un puente de solo dos carriles y hacia el Norte, también es una carretera de cuatro carriles que recibe el nombre de Avenida San Martín, en el territorio de Villa Constitución.

3.1.2 Villa Constitución

Villa Constitución es la Ciudad cabecera del Departamento Constitución de 3.225 kilómetros cuadrados de superficie, y del Municipio del mismo nombre, situada sobre la margen derecha del Río Paraná, con límite sur en el Arroyo del Medio que la separa de San Nicolás y la Provincia de Buenos Aires; y hacia el Norte con el Arroyo Pavón que la delimita con el Departamento Rosario. Fue fundada el 14 de febrero de 1858, recibiendo el nombre en homenaje a la Constitución Nacional Argentina firmada en 1853, y durante muchos años tuvo una población mínima ligada a la actividad portuaria y agropecuaria, la mayoría viviendo en la ruralidad.

A partir de la década de 1950 se da un fenómeno de radicación industrial sostenida, semejante al operado en San Nicolás para la misma época. Las empresas CILSA – Compañía Industrial Lanera – (cerrada), la terminal portuaria de granos, y particularmente la empresa de aceros ACINDAR – Aceros Industria Argentina - que llegó a contar con más de 4.500 personas

¹² Arturo Umberto Illia fue presidente de la República Argentina entre 1963 y 1966. Ejemplo de austeridad, de profesión médico y perteneciente a la Unión Cívica Radical, fue derrocado por un golpe militar encabezado por el General Juan Carlos Onganía

empleadas directas en la década de 1980; favorecen la llegada de nuevos pobladores y consolidan la urbanidad, ya que el Censo Nacional del año 1.947 consignó solo 6.203 habitantes. En la actualidad su base industrial y comercial más importante la componen ACINDAR con una dotación de poco más de 2.000 empleos directos, la Zona Franca Villa Constitución¹³ – ZOFRAVILLA – con terminal portuaria sobre la Hidrovía Paraná Paraguay,

El Ferrocarril General Mitre que une la Ciudad de Buenos Aires con Rosario y continúa hacia el Norte del País pasa por las estaciones San Nicolás y Villa Constitución, así como el ferrocarril transversal originalmente llamado Ferrocarril Gran Sud de Santa Fé y Córdoba que une Villa Constitución con Río Cuarto; que cuenta con un empalme entre ambos que diera origen a una localidad llamada Empalme Villa Constitución que registra 7.139 habitantes según el Censo nacional del año 2022 y que en forma lenta pero progresiva tiende a conformar una unidad poblacional con la Ciudad de Villa Constitución.

La etapa de industrialización acelerada que se inicia en la década de 1950, en buena medida se apoya en el hecho de contar tanto en San Nicolás como en Villa Constitución, con líneas ferroviarias, carreteras y puertos fluviales, conjunción perfecta para los intereses dominantes en materia de radicación industrial de la época.

4 Un proceso de Conurbación en ciernes

Las poblaciones analizadas muestran un crecimiento que se sostiene a pesar de haber sorteado un proceso de desindustrialización en la década de 1990, que se sumó a una etapa de incorporación tecnológica en el sector siderúrgico, ambos expulsores de mano de obra del mayor tomador de empleo en la región (Cuadro 3).

Cuadro 3 - Proyecciones de crecimiento de población

	Población 2022	Proyección al 2040 conservando porcentajes 2010/22	Proyección al 2040 conservando porcentajes de crecimiento provincial 2010-2022	Proyección al 2040 aplicando porcentajes de crecimiento según proyecciones de cada organismo de estadística provinciales
Villa Constitución	94.068	101.123	106.579	104.791
San Nicolás	167.824	193.165	188.701	195.850
Totales	261.882	294.288	294.280	300.641

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y organismos provinciales de Estadísticas de Santa Fé y Buenos Aires.

¹³ La República Argentina mediante la Ley de Zonas Francas N° 24.331/94 otorga a cada Provincia el derecho a contar con una Zona Franca. La provincia de Santa Fe por Ley Provincial N° 11.731 creó el Ente Zona Franca Santafecina y estableció localizarla en Villa Constitución, sobre la margen derecha del Río Paraná.

Podemos apoyar el análisis tomado las referencias de crecimiento poblacional del Cuadro 3 que indica que para el año 2040 la población del conglomerado San Nicolás – Villa Constitución estará entre 294.000 y 300.000 habitantes. Si las tendencias de crecimiento de las urbanizaciones continúan como se manifiesta en las Figuras 1, 2 y 3 hacia el año 2040, esto es a quince años vista, se habrá conformado una única urbanidad con las complejidades propias de una Conurbación, situación que obliga a previsionar como se gestionara en ese futuro mediato, y cuales acciones debieran realizarse anticipadamente. Requerirá de una adecuada política territorial, que siguiendo a Madoery en Dallabrida (2011; p.483) es una manera distinta de hacer política de desarrollo en Argentina, y como tal es definida entre responsables nacionales, regionales y locales (articulación vertical) y entre actores públicos, privados y sociales (articulación horizontal).

Figura 1- Zonas urbanizadas de Villa Constitución y San Nicolás en el año 1984



Fuente. Google Earth

Figura 2 - Zonas urbanizadas de Villa Constitución y San Nicolás 2000.



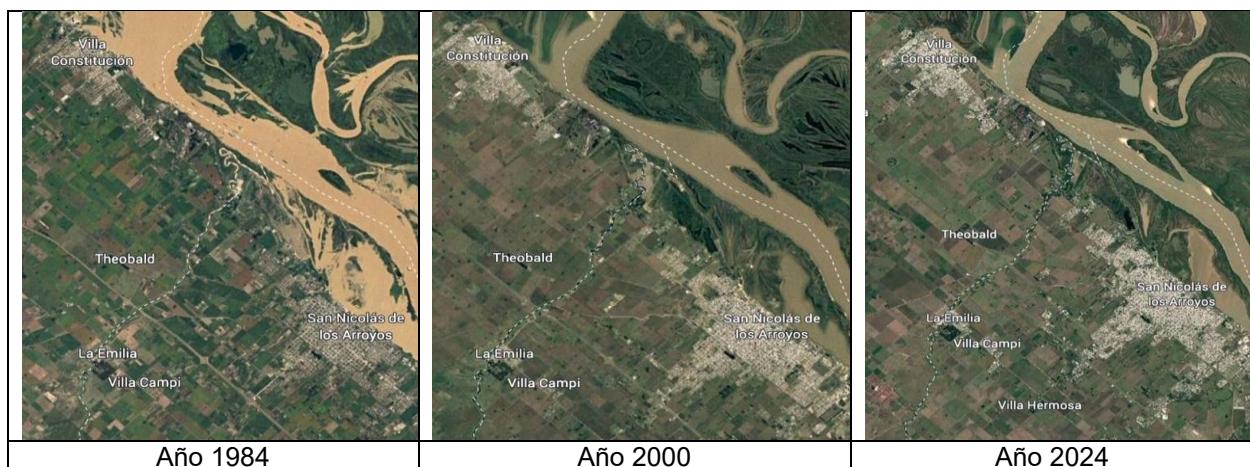
Fuente: Google Earth

Figura 3 - Zonas urbanizadas de San Nicolás y Villa Constitución en el año 2025.



Fuente: Google Earth

Figura 4 - Evolución de las urbanidades a través del tiempo



Fuente: Google Earth

Se observa en las imágenes que, al crecer, San Nicolás hacia el Norte y Villa Constitución hacia el Sur, las urbanidades se encontraran en un plazo temporal cercano. A la intensa interconexión actual se sumará el crecimiento de población y el intercambio comercial.

4. La gobernanza de la conurbación San Nicolás - Villa Constitución

Una cuestión preliminar para plantear es la pertenencia a dos provincias distintas, condición por la cual cada distrito se referencia jurisdiccionalmente con su Capital de Provincia. San Nicolás tiene por Capital provincial y sede administrativa principal a la Ciudad de La Plata, distante 300 kilómetros al Sur, mientras Villa Constitución tiene la Capital Provincial en la Ciudad de Santa Fé, 170 kilómetros al norte. Esta situación hace que una serie de normas y regímenes sean diferentes para personas convivientes en un mismo y ampliado territorio.

- **Transporte:**

Las dos ciudades tienen flujo activo de personas que habitan una Ciudad y trabajan o comercian en la otra, haciendo necesario un sistema de transporte integrado en servicios, condiciones y tarifas. Algunos servicios actuales llegan hasta el límite del Arroyo del Medio y retornan a sus sitios de origen cuando podría ajustarse un sistema único de transporte interurbano. La Ruta que une San Nicolás con Villa Constitución debiera ampliarse a cuatro carriles en todo su trayecto y al efecto hace necesario duplicar el puente sobre el Arroyo del Medio que divide las jurisdicciones.

- **Servicios básicos:**

Debiera trabajarse sobre regímenes semejantes de tasas por servicios básicos, al efecto de evitar desequilibrios significativos que conduzcan a competencias innecesarias para la radicación en uno u otro territorio.

- **Incentivos productivos:**

San Nicolás cuenta con el Parque Industrial Norte – PIN NORTE -, ubicado sobre la Autopista de la Ruta Nacional N° 9, con 23 empresas en sus 17,90 hectáreas; y es al mismo tiempo parte del Directorio del COMIRSA, aunque está localizado en jurisdicción del partido de Ramallo. Villa Constitución tiene la Zona Franca Santafecina que esta concesionada en su uso a una empresa privada, y un Parque Empresarial de 18,72 hectáreas destinado a la radicación de empresas productivas y de servicios. La armonía en los incentivos y esquemas tarifarios puede acordarse en términos generales sin restar competitividad individual, comprendiendo que los empleos generadores pueden ser de habitantes de la Conurbanidad.

- **Sistemas educativos.**

San Nicolás tiene una dotación de 30 Instituciones de Educación Media entre ofertas de gestión pública y privada, una sede de la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional San Rafael -, una sede la Universidad Nacional de Rosario – Facultad de Ciencias Económicas - y una serie de sedes universitarias privadas, como la Universidad Siglo XXI, la Universidad Blas Pascal, La Universidad Abierta Interamericana. Asimismo, un Instituto Tecnológico Rafael de Aguiar desarrollado por el gremio metalúrgico.

Villa Constitución cuenta con 8 Escuelas de Educación Media, entre las de Gestión pública y privada. No tiene sede universitaria alguna, aunque su relativa cercanía a la Ciudad de Rosario le ofrece – al igual que a San Nicolás – todas las posibilidades de una gran urbe universitaria.

Las estrategias políticas en materia de Educación Superior debieran armonizarse al efecto de superar competencias por lograr establecer ofertas que luego se superponen y duplican. En tanto debiera adoptarse alguna estrategia compartida para el rescate alfabetizador de las 8.197 personas de San Nicolás y las 5.031 de Villa Constitución que según cifras del CNPV 2022 nunca asistieron a la Escuela, cifra tan alarmante como elocuente del componente social de estas urbanidades.

- Centros de investigación y desarrollo

El Instituto Argentino de Siderurgia – IAS¹⁴ – es una entidad civil sin fines de lucro nacida en el año 1972 como resultante de la agrupación de empresas ligadas a la actividad siderometalúrgica, que promueve el uso del acero y fomenta el intercambio de información y experiencias y estimula el conocimiento entre sus miembros. Reúne investigadores, tecnólogos y estudiantes pasantes que realizan tareas de desarrollo tecnológico, asistencia técnica, análisis y ensayos, organización de cursos, conferencias y eventos, distribución de información técnica, normalización y certificación de productos, para acompañar el desarrollo de la siderurgia, de su cadena de valor y de otras industrias.

Sus tres áreas principales de trabajo son Procesos, Servicios e Institucionales. Tiene su sede física en San Nicolás, contando con cinco empresas miembros, entre ellas las más importantes de San Nicolás y Villa Constitución y 31 empresas asociadas de todo el País. El Laboratorio de Estudios Ambientales - LEA – es un centro de Investigación y transferencia de la Universidad Tecnológica Nacional¹⁵ tiene por objeto asistir a los sectores público y privado, para promover y mantener una mejor calidad de vida de la comunidad en su conjunto, en el particular ámbito de las cuestiones ambientales. Cuenta con infraestructura y equipamiento de alta tecnología, que, sumado a su personal altamente calificado, constituye una herramienta de características únicas para la generación y difusión del conocimiento y la innovación tecnológica. Tiene su sede en la Facultad Regional San Nicolás de la UTN.

¹⁴ IAS. www.siderurgia.org.ar

¹⁵ Universidad Tecnológica Nacional. Es una Universidad pública argentina dedicada principalmente a la formación de Ingenieros, en sus 30 sedes ubicadas en el territorio nacional argentino, que la convierte en la única universidad federal del país.

- Seguridad ciudadana

Las organizaciones encargadas de la seguridad ciudadana, aunque provengan de provincias distintas, debieran someterse al establecimiento de competencias comunes en la conurbanidad. La cuestión del consumo, circulación y elaboración de drogas debiera ser atendida con una estrategia común. El servicio de Bomberos debe ser planificado considerando un único territorio, priorizando la respuesta rápida, cercana y eficiente en casos de siniestros.

- Salud

La oferta de la atención de la salud es preciso acordarla teniendo en cuenta la disponibilidad actual de efectores y las vacancias. San Nicolás cuenta con una Hospital Zonal de Agudos de la Provincia de Buenos Aires, con servicios de alta complejidad, un Sanatorio Nuestra Señora de Lujan de servicios generales de media y alta complejidad de la Fundación del Gremio metalúrgico – UOM¹⁶ -, Clínica San Nicolás y una serie de Centros e Institutos de atenciones específicas. Villa Constitución cuenta con el Centro Médico Rivadavia propiedad de la Seccional local del Gremio Unión Obrera Metalúrgica – UOM VC -, amén de una serie de Centros e Institutos privados de atención específica.

Dallabrida (2011) hace un interesante recorrido por la experiencia del Estado de Rio Grande do Sul referida a los Consorcios de Cooperación Intermunicipal por áreas específicas, siendo el sector de la salud el más extendido y que bien puede resultar un modelo para observar.

- Defensa común ante contingencias extremas o crisis

Los efectos del cambio climático que a esta altura resulta aceptado y sus consecuencias en lluvias torrenciales, sequias extremas y temperaturas que desbordan las medias, así como episodios propios de las actividades industriales, requieren articulación de medios y acciones para dar respuesta colectiva desde la Conurbanidad.

- Extensión del concepto de Smart Cities a Smart Region

El concepto de ciudades inteligentes está siendo adoptado por los dos municipios en cuestión con distintas propuestas y objetivos. Al establecerse criterios de Conurbanidad organizada concurrentemente por las urbanidades existentes, aparece el desafío de construir una “región inteligente” que sin menoscabo de lo que cada una pueda desarrollar en su Distrito

¹⁶ UOM. Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina, Seccional San Nicolás. Es la agrupación gremial más importante de la región dado el volumen de personal asalariado de la región.

comience el diseño con lógica integradora de todo el arsenal de herramientas tecnológicas disponibles.

- **El desarrollo de la Economía Azul**

Dado el carácter de asentamientos y Distritos fluviales sobre la margen derecha del Río Paraná, contando con una serie de puertos que permiten atender buques de ultramar dado el calado de esta cuenca perteneciente a la Hidrovía Paraná – Paraguay¹⁷, es posible pensar en un desarrollo compartido de la denominada Economía Azul, tal como desarrolla el Polo de Economía Azul de San Sebastián¹⁸ en el país Vasco para dinamizar su actividad productiva y comercial ligada en este caso al eje fluvial con la particularidad de contar con tránsito de buques de gran calado.

5 Organización de la Gobernanza

Podría adoptarse una estrategia de organización supra local tendiente al análisis y programación de acciones de la Conurbanidad, con un horizonte temporal de medio plazo mientras se organiza el modo de gobernanza territorial. Las actividades de sensibilización previa, conducente a modificar la mirada sobre el territorio y su destino, bajo mecanismos de participación e inclusión requieren de liderazgos locales comprometidos. La meta debiera ser una organización no vinculante, integrada por los líderes territoriales y los actores relevantes que se dispongan a imaginar el futuro mediato y sus complejidades, comenzando por la realización de un diagnóstico territorial que comprenda las dos urbanidades actuales. Un análisis con rigor prospectivo puede dar luz sobre los conflictos e intereses que seguramente van a surgir cuando la conurbanidad se consolide.

Asumir esta realidad futura requerirá el compromiso de los líderes provinciales pues buena parte de la tarea provendrá de la armonización de políticas e intereses de estas organizaciones. Y si bien no es tarea sencilla, existen buenos ejemplos en la República Argentina que pueden servir de ejemplo y motivación. Sin llegar a sustituir organizaciones ya constituidas, la Constitución Nacional en su Artículo 124¹⁹ habilita a las Provincias a crear regiones con fines

¹⁷ La Hidrovía Paraná – Paraguay es un eje fluvial de gestión compartida entre los países – Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil por los que atraviesan estos ríos que desembocan en el Río de la Plata y de allí al Océano Atlántico

¹⁸ Ver <https://albaloa.org>

¹⁹ Artículo 124 Constitución Nacional Argentina indica que “Las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean compatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional”

específicos que sin tener entidad política propia puedan generar espacios de cooperación y coordinación entre provincias. Es quizá el desafío mayor al que se pueda enfrentar esta conurbación pues exige armonizar intereses y deseos de los gobiernos municipales y al mismo tiempo de los provinciales, que suelen pertenecer a entidades partidarias distintas.

Realizan un interesante aporte Goytia y Cristini (2017) cuando sostienen que “La accesibilidad depende tanto de la capacidad que tiene una ciudad de generar empleos y atraer y formar trabajadores calificados como de donde se ubican las firmas y los hogares en el territorio urbano y como pueden trasladarse dentro de él”, entendiendo la accesibilidad como la capacidad que tiene los hogares y las firmas²⁰ de alcanzar el conjunto de oportunidades que ofrece una ciudad.

Un entorno adecuado que brinde mejores condiciones de vida a los ciudadanos y al sector empresario debiera convertirse en meta compartida de una y otra urbanidad. Desde la perspectiva empresaria podemos coincidir con Martí Estévez (2013) cuando afirma, siguiendo a Porter (1990) que la competitividad de una empresa no depende únicamente de sus dinámicas internas sino también de la calidad del entorno en el que compite, y agrega que en tal caso se habla de acciones como la provisión de infraestructuras críticas, la mejora de la imagen internacional del clúster, el desarrollo de habilidades claves y al mismo tiempo de una legislación adecuada. Surge claramente la idea de que se necesita gestionar una nueva forma organizativa donde el concepto de región supera el criterio de localía sin que este resigne funciones ni roles.

6 Consideraciones finales

Los datos de la dinámica poblacional y los factores significantes del desarrollo actual tanto en San Nicolás como en Villa Constitución presumen la constitución de una conurbación en el plazo mediato, enfatizando el criterio de anticipación a los traumas que se generaran con esta nueva dimensión territorial. Si bien constituye una innovación significativa frente a los modos organizacionales vigentes, y por tanto susceptibles a reacciones adversas sea desde el poder político, los actores territoriales, las instituciones sociales y la propia ciudadanía, bien vale el desafío de proponer el debate sobre la cuestión, apoyado en antecedentes territoriales y en el análisis de otras experiencias – algunas internacionales – de relativo suceso.

Aunque los dos territorios en cuestión – San Nicolás y Villa Constitución – tienen áreas rurales, es mayor el peso de la estructura productiva industrial, pudiendo considerarse que

²⁰ El término Firmas se asocia al concepto de empresas de todo tipo en este documento de Goytia y Cristini.

ambos son Distritos industriales con lógicas y dinámicas socio culturales y económicos propios de esta pertenencia. Esta condición obliga al diseño de políticas públicas que se adapten a este perfil y hasta adopten estrategias de marketing territorial que les permite generar competitividad desde su condición de conurbanidad. La importancia del sector empresarial en ambas comunidades constituye un elemento primordial que puede y debiera jugar un rol sustantivo, de alto compromiso en el diseño de la arquitectura institucional y participar en la gobernanza del fenómeno de la cercana conurbación.

Asumido que la región conformada por las dos urbanidades analizadas – San Nicolás y Villa Constitución – tiene destino mediato de conurbación con los desafíos y complejidades que ello significa, y con los condicionantes antes descriptos – pertenencia a dos provincias distintas, sobre todo. Por lo tanto, sería aconsejable encarar un proceso de planificación territorial, que como todo proceso político requerirá la construcción de un espacio de negociación entre la sociedad civil y sus organizaciones, y el gobierno en los distintos niveles involucrados.

Siedenberg (2010) advierte que la creación y efectiva implementación de cualquier proceso de planeamiento presupone la existencia de condiciones favorables, en términos institucionales, administrativos y técnicos, requiriendo el primero de ellos de apoyo político, comprensión y participación popular, fundamentación legal adecuada, estabilidad, fuerza y prestigio del Gobierno. La futura y cercana conurbación sería deseable que comience por la generación de un debate amplio sobre la institucionalidad que soporte el andamiaje de su construcción.

Un ejemplo a observar constituye los Consejos Regionales de Desarrollo – COREDES – institucionalizados en el Estado de Rio Grande do Sul, expuesto adecuadamente en Allebrandt, S. (2018) en Políticas Públicas en Distritos Industriales cuando analiza los Distritos Industriales del Corede Noroeste Colonial y observa que de modo general no tienen sistemas de gobernanza institucionalizados pero rescata el potencial para instituirlos, desde las administraciones locales creando instrumentos de apoyo al desarrollo, en forma integrada al ámbito de la región. En el mismo texto, en el Capítulo 4 se desarrollan alternativas para la adopción de sistemas de gobernanza de Distritos de origen industrial en cuanto a contar con una organización Regional, que deberá lograr una eficaz combinación entre cooperación y competencia de sus actores, pero destinada a construir una identidad colectiva innovadora. Diferente a la existente, aunque se apoya sobre los cimientos de lo construido.

7 Referencias

- Allebrandt, S. (orgs.) Políticas públicas em Distritos Industriais. Analise das práticas nos Municípios do Corede Noroeste Colonial. Ijui – RS-: Editora Unijui, 2018.
- Dallabrida, V. R. (org.) Governança territorial e desenvolvimento. Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão de desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- Griebeler, Marcos Paulo Dhein; Riedel, Mario; (Orgs.) Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos. Porto Alegre: Conceito, 2017.
- Goytia, C. y Cristini, M. Diagnóstico sobre ciudades y desarrollo urbano – Argentina 2030, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina, 2017.
- Martí Estévez, J. Clústers. Estrategias ganadoras y trabajo en equipo. Barcelona: Ediciones Urano, 2013.
- Porter, M. La ventaja competitiva de las naciones. Harvard Business Review, 1990.
- Siedenberg, D. (org.). Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.