

GOBERNANZA TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SANTA FE (ARGENTINA)

Problemas y desafíos, estrategias y propuestas

TERRITORIAL GOVERNANCE IN METROPOLITAN AREA OF SANTA FE (ARGENTINA)

Problems and challenges, strategies and proposals

SOIJET, Mirta Graciela;

Universidad Nacional del Litoral

mirsoi@hotmail.com

RESUMEN

Esta presentación, que reconoce antecedentes en ediciones anteriores del Seminario, recoge y desarrolla un fragmento de un trabajo integral cuyo objetivo estaba focalizado en "contribuir a explicar los principales problemas y desafíos que enfrenta el Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF) y delinear un conjunto posible de estrategias para resolver las problemáticas comunes intermunicipales, interprovinciales y sectoriales del Área". El mismo fue desarrollado en 2017-2018, forma parte del Programa DAMI-BID e involucra las localidades que integran el Ente Coordinador del Área Metropolitana Santa Fe. El marco legal lo ha delineado la ley de Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe N° 13.532/16. El marco teórico de la presentación no omitirá referencias que orienten a configurar el caso particular, pero también habrá de apuntar al reconocimiento de las interacciones entre los técnicos y los grupos de interés: sus expectativas, incertidumbres y conflictos durante el proceso de planeamiento metropolitano. La presentación va a terminar de recortarse en el modelo de gestión y los instrumentos que posibilitarían abordar problemáticas que se presentan como comunes a varias jurisdicciones en una visión de reequilibrio.

Palabras clave: Área Metropolitana de Santa Fe, Lineamientos metropolitanos, Plan Metropolitano

Bloque temático: análisis y proyecto territorial.

ABSTRACT

This paper, which recognizes precedents in previous editions of the Seminar, collects and develops a fragment of an integral work whose objective was focused on "contributing to explain the main problems and challenges facing the Metropolitan Area of Santa Fe (AMSF) and delineate a set of possible strategies to solve the common inter-municipal, interprovincial and sectorial problems of the Area ". It was developed in 2017-2018, is part of the DAMI-BID Program and involves the localities that make up the Coordinating Entity of the Santa Fe Metropolitan Area. The legal framework has been drawn up by the Law of Metropolitan Areas of the Province of Santa Fe N ° 13.532 / 16. The theoretical framework of the presentation will not omit references that guide the configuration of the particular case, but it will also point to the recognition of the interactions between the technicians and the stakeholders: their expectations, uncertainties and conflicts during the metropolitan planning process. The presentation will end up being cut back in the management model and the instruments that would enable addressing issues that are presented as common to several jurisdictions in a vision of rebalancing.

Keywords: Metropolitan Area of Santa Fe, Metropolitan Guidelines, Metropolitan Plan

Topic: analysis and territorial project.

1. Introducción

La Universidad Nacional del Litoral ha desarrollado una consultoría para definir lineamientos estratégicos del Área Metropolitana de Santa Fe. El trabajo, que se denomina “Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana de Santa Fe”, se inició en septiembre de 2017 finalizando en 2018. El mismo forma parte del Programa Municipal de Inversiones - Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo BID N° 2499/OC-AR) e involucra las localidades que forman parte del Ente Coordinador del Área Metropolitana Santa Fe.

A lo largo de 12 meses se llevaron adelante una serie de tareas para identificar problemáticas comunes a las localidades involucradas, así como trazar posibles líneas de acción vinculadas a propuestas, proyectos y programas que puedan ponerse en marcha para atender de manera conjunta la solución de problemáticas comunes a las localidades que han conformado el Área Metropolitana de Santa Fe.

La modalidad de trabajo propuesta se fue nutriendo de una importante componente participativa, que permite el involucramiento de los actores vinculados con la gestión del territorio y que, con el fin de que adquieran consistencia y sean efectivas, se producen durante todo el proceso de planificación, enriqueciéndolo y dándole mayor solidez.

El Plan de Trabajo se estructuró a través de 6 fases siendo la primera la definición de las tareas técnicas, de participación e instancias de capacitación.

La Fase 2 la de “integración diagnóstica y delimitación del AMSFe”, la Fase 3 comprendió la “definición de los ejes estratégicos de actuación: escenarios”, la Fase 4 avanzó hacia una “agenda de programas y proyectos”, la Fase 5 involucró la realización de aportes a la “institucionalidad metropolitana y fortalecimiento institucional” y por último, en la Fase final 6 se definieron los “lineamientos estratégicos AMSFe” en tanto acuerdos y consensos sobre las políticas generales a aplicar en el área, para ordenar y priorizar la gestión y los procesos de transformación metropolitana y para acordar los procedimientos y trabajos que se hacen necesario implementar en las distintas jurisdicciones, en especial de aquellas materias relativas o con impacto sobre el desarrollo equitativo y sustentable en sus múltiples dimensiones.

El marco legal es la ley de Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe N° 13.532/16 y permite que las localidades próximas a las ciudades cabeceras de los nodos, tengan la posibilidad de ponerse en contacto y buscar mecanismos de cogestión y de trabajo en común.

Esta norma provincial establece el marco para promover un desarrollo sustentable de los grandes conglomerados urbanos de la provincia de Santa Fe, evitando las consecuencias de la falta de planificación o del crecimiento anárquico y espontáneo que es tan común en otros lugares del país y de América Latina.

2. Objetivos e hipótesis

El propósito general del trabajo se definió como “contribuir a explicar los principales problemas y desafíos que enfrenta el Área Metropolitana de Santa Fe, y delinear un conjunto posible de estrategias para resolver las problemáticas comunes intermunicipales, interprovinciales y sectoriales del Área”.

Interesa a los efectos de este evento mostrar y desarrollar las categorías de actuación que, en el marco de la gobernanza metropolitana instituida por la Ley citada (experiencia única en Argentina), permitan gestionar proyectos integrales hacia un territorio metropolitano con mayor equilibrio y equidad.

Se hipotiza que la identificación, proyectación y gestión de un nuevo esquema territorial, con criterios de gobernanza multiactoral, favorecerían la generación de condiciones favorables para la gobernabilidad pasando de un esquema de organización centralizado a otro reticular con mayores vínculos horizontales.



Fig. 01 Reuniones/talleres/consultas/presentaciones de avances con representantes de diversos sectores del ámbito público y del privado. Fuente: Lineamientos Estratégicos del Área Metropolitana Gran Santa Fe

..

3. El caso Santa Fe metropolitana y su marco teórico

El área metropolitana Santa Fe conforma, junto a muchos otros casos que vienen siendo estudiados en el país¹, una categoría reconocible como metrópolis de segundo orden, metrópolis del interior o metrópolis regional². Tal categoría conlleva, frente a las configuraciones de escala nacional (en Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario) el reconocimiento de una condición de menor jerarquía, con potencial para la construcción de espacios regionales con peso propio conformando hinterlands de alta interacción y complementación interna.

En ese sentido, Santa Fe resulta relevante en tanto encarna dinámicas que, con mayor o menor intensidad, tienen lugar en otras metrópolis del interior y que se sintetizan en estas cuestiones: situaciones de colmatación y valorización excesiva del suelo en áreas consolidadas, fragmentación y segregación socio-espacial, dispersión de las áreas residenciales hacia la periferia de la ciudad central y en localidades próximas, consumo de suelo productivo, grandes parcelas con usos dominantes de infraestructuras y equipamientos de escala supra-urbana.

En una mirada institucional, el Área Metropolitana Santa Fe se reconoce como un conjunto de 22 distritos con aproximadamente 600.000 habitantes que voluntariamente han optado por esta pertenencia. Este conjunto, en una mirada fenomenológica, no es homogéneo. Dentro del mismo hay una aglomeración urbana formada por Santa Fe como ciudad central; Santo Tomé y Sauce Viejo en el arco suroeste; San José del Rincón y Arroyo Leyes en el arco este y Monte Vera y Recreo en el área norte que conforman el Gran Santa Fe. El resto de las localidades solo tienen continuidad funcional y reconocen importantes infraestructuras de vinculación.

El Gran Santa Fe encarna en el presente dinámicas que, con mayor o menor intensidad, tienen lugar en otras metrópolis del interior y que se sintetizan en procesos ciertamente problemáticos como: colmatación y valorización excesiva del suelo en áreas consolidadas, fragmentación y segregación socio-espacial, dispersión de las áreas residenciales hacia la periferia de la ciudad central y en localidades próximas con consumo de suelo productivo, grandes parcelas con usos dominantes de infraestructuras y equipamientos de escala supra-urbana. Buena parte de estos problemas han sido tratados en ponencias específicas (detalle en bibliografía).

Se puede decir que la situación de este territorio tiene un comienzo de equilibrio urbano-rural con la ciudad inserta en un área agrícola y que continúa con la difusión orientada en ejes hacia asentamientos más pequeños rodeados de áreas rurales. Un momento posterior de extensión de la urbanización se produce con consumo de esas áreas productivas en anillos sucesivos alrededor de las ciudades más importantes y se define hoy

¹ Son los casos de Resistencia-Corrientes (Argentina), Tucumán (Argentina)-Curitiba (Brasil), Viedma-Carmen de Patagones (Argentina), Trelew-Rawson (Argentina).

² Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011). Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios./ Freitas-Firkowski, O. y Casares, M. (2016) Curitiba-San Miguel de Tucumán: posibilidades e límites de pesquisa comparada. En Beltrão Sposito, M. [et.al]; coord. gral. Freitas-Firkowski [et.al]; Estudios Urbanos Comparados (123-150). San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán./ Fein, Mónica (2014) El área metropolitana de Rosario: estructura institucional y caracterización territorial. Rosario: ECOM./ Programa de **Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)**. BID

como una gran mancha continua que presenta puntos de intensidad diversa de urbanización, con pocas áreas de campo incorporadas y cierta tendencia a la aglomeración.

A esto se agrega que se trata de un área que se identifica con un considerable grado de vulnerabilidad, derivado del riesgo hídrico por su condición de planicie en un ancho valle de inundación afectado por transformaciones antrópicas en su cuenca superior que ha transcurrido en varios episodios de gravedad (2003, 2007).

En síntesis, se trata de fenómenos que se están produciendo en muchas ciudades y no solo de la Argentina y se sintetizan en el crecimiento extralimitado, desbordado de la ciudad sin planificación y extendiéndose sobre zonas que tienen otros usos como sistemas de producción de alimentos o deberían ser reservas porque hacen a la sustentabilidad (pedemontes, selvas en galería, yungas) o aprovisionan a los sistemas infraestructurales. Y, en lo que atañe a este trabajo, estos fenómenos se dan en territorios que tienen distintas jurisdicciones y, por ende, distintas representaciones gubernamentales. Esta conformación tal vez se relacione más con las ciudades en red o con las regiones urbanas que con las ideas tradicionales de áreas metropolitanas.

Pero lo que interesa es la posibilidad de que funcionen como regímenes de gobernabilidad coordinada. Es vasto el camino para definir esas instancias de coordinación, cuestión sobre la que se volverá.

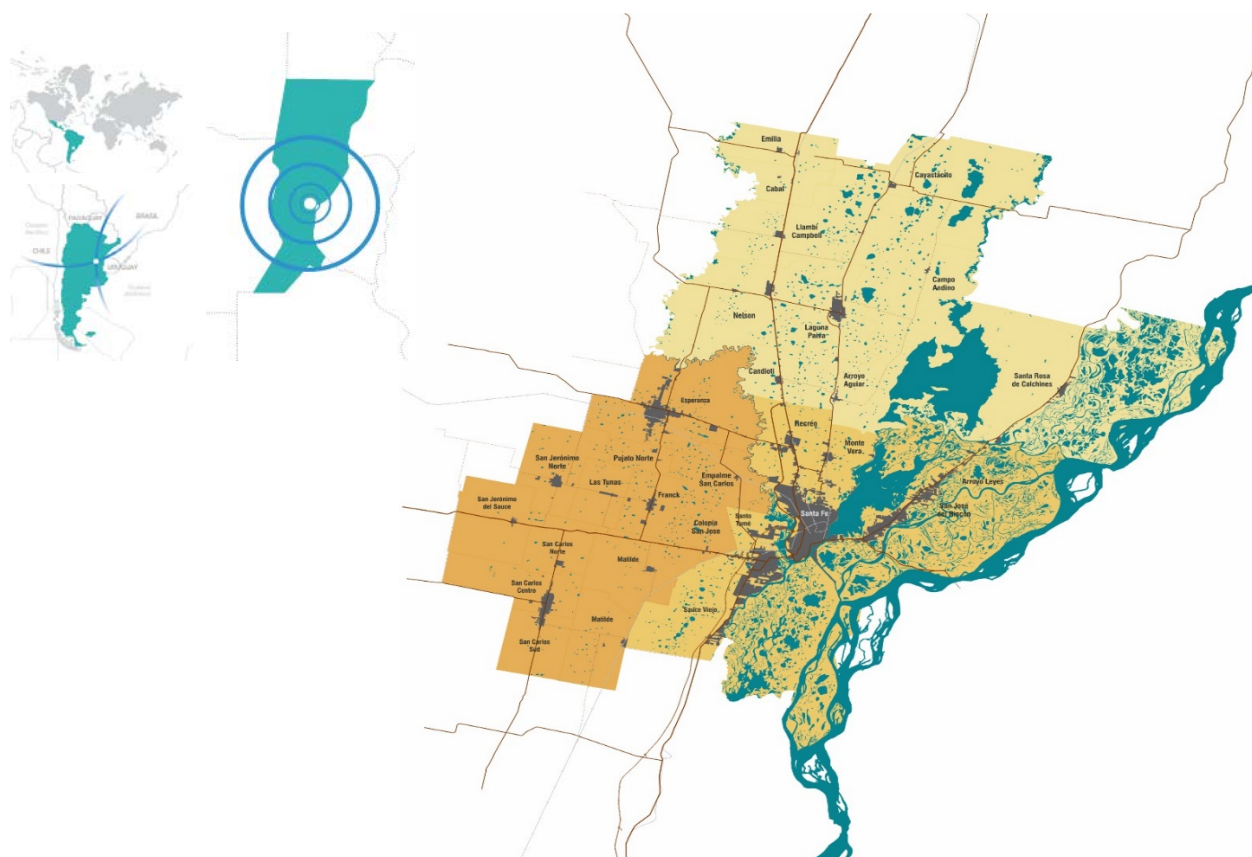


Fig. 02 Localización del territorio implicado: se reconocen el conjunto conglomerado, el resto de las localidades y, a color la microregionalización adoptada. Fuente: Lineamientos Estratégicos del Área Metropolitana Gran Santa Fe

4. Resultados: diagnóstico, ejes y lineamientos estratégicos

El diagnóstico clarificó tres **problemáticas** generales con múltiples aristas e intersecciones: los desajustes entre condiciones naturales y ocupación, los desequilibrios en el desarrollo socio-territorial y la **“insustentabilidad” /atomización del modelo de gestión**. Pensar colectivamente cómo revertir o redefinir esos procesos permitió construir una “forma” del territorio que, sin perder la visión integral y metropolitana, resulte capaz de responder a las problemáticas particulares buscando un nuevo equilibrio.

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

Todo ello derivó en una priorización de esos “**grandes temas**” de interés para el AMSFe, en función no sólo de su capacidad para responder a las problemáticas específicas sino de reunir el mayor valor social posible, desencadenando cambios y dinámicas sustanciales para el desarrollo del área.

- 1: Urbanización ordenada y cualificada
2. Sistema de Movilidad complejo, articulado e integral
3. Servicios Básicos y de Calidad a la población
4. Ciudad Central: centro especializado con grandes infraestructuras para la producción y los servicios
5. Infraestructuras regionales para incrementar la eficiencia productiva
- 6. Modelo de Gestión concertada**

Se ha enfatizado la formulación de una agenda de programas y proyectos, avanzando de los enunciados generales, surgidos del escenario territorial deseado, a propuestas concretas en la forma de acciones e ideas-proyecto.

A su vez, los proyectos e ideas resultantes de las instancias participativas se agruparon según cuatro actuaciones que señalan el tipo de intervención en cuanto a alcance y carácter.

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

En este caso, el reconocimiento apunta a situaciones diferentes cuyo denominador común está vinculado a la razón misma del reconocimiento metropolitano: la necesidad de asociarse para unificar criterios de actuación frente a problemáticas diversas como son los comportamientos del mercado inmobiliario, los requerimientos de movilidad de la población o para cumplimentar pautas técnicas para el tratamiento de problemas ambientales.

Los lineamientos establecen los primeros acuerdos sobre los que habrán de encaminar su tarea los integrantes de este nivel de gestión en pos de un desarrollo concertado.

4.1. Modelo de gestión concertada

Este eje (listado como número 6 en el título anterior) se sustenta a la problemática definida como “atomización del modelo de gestión” (un territorio, muchos gobiernos) y refiere a la generación de consensos acerca de los objetivos comunes para el área, y la priorización y coordinación de acciones generales y particulares orientadas a tal fin. Y es el que apunta a dar respuesta a la hipótesis: la gobernanza multiactoral favorecería la gobernabilidad aunque ello requiere de una tarea esforzada para superar los escollos y lograrla.

Para ello, la misma ley establece la creación del Ente de Coordinación del Área Metropolitana ECAM³ como figura central de gestión técnica y política que deberá tomar los temas de alcance metropolitano entre los que se encuentra el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial integrados y la conformación de consorcios para llevar adelante proyectos específicos y sectoriales.

En cuanto a su organización institucional, la Ley prevé diversas figuras orgánicas, tales como:

Consejo de Gobierno: como órgano deliberativo y de decisión, presidido por el Intendente de la ciudad cabecera (Santa Fe), y compuesto por todos los Intendentes y Presidentes Comunales integrantes del ECAMSF y un

³ El ECAMSF constituye una persona jurídica pública no estatal. Tales entidades, creadas por el legislador como públicas, aunque sin encuadrarlas en la organización administrativa del Estado, se caracterizan por la aplicación prevalente del Derecho Privado, quedando el Derecho Administrativo reservado sólo en lo atinente a ciertas prerrogativas públicas, en la medida que hubiesen sido atribuidas por el legislador en el acto legislativo de creación.

representante del Gobierno provincial (designado por el Poder Ejecutivo, tras propuesta de la Dirección Provincial de Áreas Metropolitanas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado).

Se entiende que las decisiones que se tomen son por simple mayoría, salvo en aquellos casos en que el Estatuto determina una mayoría especial (por ejemplo, cuando se requiere aprobación para incorporar a un nuevo integrante).



Fig. 03 Santa Fe, ciudad central. Fuente: Drones Max

A tenor de la norma, puede cotejarse la amplitud de los verbos que utiliza la ley, especialmente los de “planificar”, “coordinar” y “programar”. En este orden, se le atribuye un ámbito de actuación bastante general (y por momentos abstracto), pero bajo un límite infranqueable: las autonomías locales (especialmente dispuestas en las Leyes N° 2756 y 2439, entre otras).

Desde este vértice, en la medida que desde el ECAMSF se pretenda, por ejemplo, extender las redes de infraestructura, reducir costos socio-económicos y mejorar los servicios de utilidad pública del AM, avanzar en la gestión de un sistema de transporte público integrado que permita conectar eficientemente todas las localidades que integran el AM, promover políticas medioambientales integradas (especialmente vinculadas con la gestión de residuos sólidos urbanos), o incluso prevenir los impactos económicos y sociales producto de las catástrofes hídricas, lo cierto es que tales proyectos se diseñarán como iniciativa y/o programa, más no podrían materializarse sin la conformidad individual de cada uno de los integrantes, en la medida que dicho proyecto les concierne u afecte, mediante la emisión de los actos correspondientes, dentro de su esfera individual, conforme a sus competencias (sea por acto administrativo del Departamento Ejecutivo u Ordenanza Municipal del Honorable Concejo Municipal, para Municipalidades; o Ordenanzas Comunales, para las Comunas).

En este sentido, en paralelo a la división territorial-competencial y las facultades inherentes a cada Municipio o Comuna (establecidas por leyes formales), se promueve un nuevo espacio, de convergencia colaborativa, promoviendo ciertos estándares a nivel metropolitana, en aras a que cada uno de sus integrantes pueda gestarlo individual y conjuntamente, incrementando los niveles de gobernabilidad. Se trata de que todas las

localidades del AM incidan sobre temas de una agenda pública común, desde sus distintas miradas, funciones e intereses, y -mediante el consenso o foros de diálogo- efectúen o tracen lineamientos generales para una gestión conjunta a modo multinivel.

Nótese que el desarrollo de este modelo integrativo no supone el desplazamiento o sustitución de las competencias inherentes de cada localidad, sino superpone nuevas tareas a las ya existentes, desde una mirada integral y metropolitana. Esto introduce una extraordinaria complejidad en la gestión pública, no exenta de conflictos y tensiones, derivada de la necesidad de integrar lógicas y perspectivas desde múltiples ámbitos.



Fig. 04 Paisajes de Campo Andino, Laguna Paiva, Matilde y Monte Vera. Fuente: Lineamientos Estratégicos del Área Metropolitana Gran Santa Fe

Lo cierto es que, si bien la ley define el marco para avanzar en la gestión metropolitana sobre bases de equidad y sustentabilidad, la realidad del conjunto de localidades (y sus gobiernos locales) presenta un alto grado de heterogeneidad en muchos aspectos.

Si bien es cierto que el grupo inicial surgió de un acta acuerdo, nunca han quedado claras las condiciones requeridas para la concurrencia a aquel evento constitutivo. Tampoco se han podido definir cuáles son las valorizaciones que se consideran para incorporar nuevos miembros. Si bien es cierto que la Consultoría definió una ficha informativa para estas situaciones (que ya han sido varias y siempre afirmativas) se ha insistido en la necesidad de poder responderse más estratégicamente ¿qué me suma o me resta agregar este socio?

Por último, y sin ánimo de agotar el tema, existe un punto que ayuda sobremanera a situarnos en relación a la complejidad que asumen las relaciones normativas y jurídicas que nos ocupan. Pues más allá de la existencia

de los actos convencionales que se emanen en el marco del ECAMSF, y los efectos que se pretendan promover a partir de los mismos, existen reservas propias impuestas por la naturaleza municipal/comunal a ciertos órganos constitucionales (sean Intendentes, Concejos Municipales, Comisiones Comunales).

Ello trae ciertos enredos tanto teóricos como prácticos, por la sencilla razón de que los actos que emita el ECAMSF (o las normas que emita por sí y ante sí) implican recrear un plano específico que no puede cercenar las atribuciones que el ordenamiento dimana mediante el régimen constitucional y legal para los municipios o comunas intervinientes. En este sentido, el actuar del ECAMSF no debería plantear situaciones de conflicto con las garantías propias de los miembros que lo componen. Desde una lógica sistémica, las idas y vueltas entre lo convencional del ECAMSF y lo normativo, no debe inmiscuirse en los campos competenciales de las demás unidades estatales.

Sin perjuicio de ello, la coordinación de localidades aledañas, al configurar un AM, no configura la concreción de una nueva burocracia, con un sistema de jerarquía o implementación de autoridades comunes (como sucede, por ejemplo, en países como España o Colombia). Ergo, este nuevo organismo institucional, si bien perfila un sistema político más complejo, no fragmenta los ámbitos competenciales propios y normales de sus integrantes. Por el contrario, sería conveniente que lo integre o complemente, pero siempre respetando la autonomía de cada uno de sus integrantes, como verdadera garantía institucional.

Bajo esta premisa, se advierte un claro cambio de paradigma a escala metropolitana, tanto a nivel operativo como instrumental, que tiene sustento y punto de partida en la caracterización propia del AM, convenida por las mismas unidades locales de gobierno que la componen.

Desde este eje se desarrolla entonces su virtualidad jurídica.

En síntesis, el escenario que se implanta determina que el ECAMSF no constituye un nuevo nivel de gobierno, ni siquiera una nueva estructura estatal, sino más bien un nuevo espacio jurídico, de tinte convencional, con límites bien establecidos: no ir más allá de las consideraciones del artículo 10 de su ley de creación, sin interferir en las materias propias de los entes que la componen, salvo que exista aval posterior de ellos, en su ámbito específico.

En estos términos, el ECAMSF puede concertar diversos actos jurídicos, siempre que no se viole el orden municipal o comunal, comprendido como una unidad dinámica, por aplicación del diverso régimen normativo aplicable.

Queda claro que el marco del ECAMSF debe tender a un plano más prospectivo que predictivo, partiendo de un escenario puntual, limitado a sus competencias, pero procurando articular distintos mecanismos o cursos de acción que permitan un desarrollo estable y continuo, promoviendo su utilidad en el plano local, a partir de su institucionalidad.

Resulta trascendental concebir la posibilidad de que un ente especial, nucleado por representantes de todas las localidades que conforman el AM, utilicen herramientas tendentes a establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo en el ámbito territorial para que las Administraciones locales, por separado (respetando sus autonomías constitucionalmente reconocidas), pero bajo esquemas integrales de coordinación, converjan ideando planes estratégicos a escala metropolitana, como un sistema de redes de espacios multinivel, pensando en diseños articulados de políticas públicas de modo convergente, haciendo de los espacios locales una verdadera organización coordinada horizontalmente (Marchiaro, 2016), reconociendo la presencia de interconexiones de tipo funcionales, económicas, físicas, sociales y culturales que responden a nuevas formas de comprender el territorio.

Más allá de lo técnicamente opinable o discutible, se ha configurado un espacio institucional personificado, tendente a la realización de trabajos coordinados, horizontales y multidisciplinarios entre diversos representantes de gobierno, quienes, mediante los diferentes órganos que componen el ECAMSF, establecen las bases y reglas particulares de funcionamiento del ente.

A partir de lo expuesto, el trabajo se interesa en la definición de un escenario de deseo y de las acciones para alcanzarlo.

- Escenario deseado

Instrumentos de política territorial-ambiental integrados, inter-jurisdiccionales y consensuados.

ECAM fortalecido política y técnicamente.

- Acciones

Generación de condiciones para la planificación conjunta, convergente y horizontal, con apoyo técnico-profesional.

Promoción de las asociaciones intercomunales-intersectoriales sub-metropolitanas para el tratamiento de temas y problemas compartidos comprendidas en el marco de las acciones del ECAM y en articulación con los programas provinciales

Involucramiento e interrelación de representantes técnicos de comunas y municipios

Definición de estrategias de difusión, comunicación y visibilización de la actividad y el funcionamiento del ECAM

- Ideas-proyecto propuestos

Acuerdo programático visión metropolitana – mediano plazo que considere actuaciones y mecanismos fiscales-financieros (reparto de cargas y compensaciones)

Protocolos de actuación consensuados para la planificación y ordenamiento territorial, regulación y control, seguimiento y evaluación, gestión de servicios, coordinación sectorial y contingencia.

Definición de acuerdos que establezcan y mantengan un sistema de equilibrio entre los “beneficios” (compensaciones) que reciben y los “esfuerzos” (aportes) que realizan los distritos por ser parte del área metropolitana.

5. Problemáticas y desafíos

El Programa de **Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior** (DAMI) tiene como propósito contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior (AMI) y poner en marcha modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos y la prestación de servicios cuyo desempeño eficiente requiera de la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales (nacional, provincial y/o municipal).

Esto se define porque la gestión integrada de las áreas metropolitanas carece de institucionalidad, visión y planificación integradas lo que dificulta la posibilidad de proyectar e implementar mecanismos de coordinación que conduzcan los procesos de desarrollo económico, social y territorial.

Para abordar esta problemática asentada en la fragmentación funcional y espacial y ante la falta de coordinación para identificar la naturaleza e importancia de los problemas comunes al territorio del área metropolitana, desde el Programa DAMI se promueve el establecimiento de arreglos institucionales innovadores para proveer servicios metropolitanos en forma eficiente y sostenible en pro de mejorar la calidad de vida de la población y elevar la competitividad de sus economías urbanas.

A través del programa DAMI del BID, se llevaron a cabo consultorías en áreas metropolitanas “del interior” de Argentina: Valle de Lerma (Salta), Virch-Valdez (Chubut), Neuquén, Mendoza, Tucumán y Rosario hasta 2018.

A partir del reconocimiento de estos productos, aunque basado en la propia experiencia se pueden sintetizar las siguientes cuestiones:

La agenda de la coyuntura vs la agenda estratégica.

En las elecciones recientemente realizadas, la cuestión metropolitana estuvo totalmente ausente en las propuestas de los candidatos a dos años de haberse implementado el Ente de Coordinación.

Porque la comunidad no lo exige, porque nadie tiene claro para que “sirve”, porque se visualiza como una cuestión superflua que no aporta a salir de la crisis. No hay perspectiva para que estos territorios se constituyan en unidades económicas, organizadas a partir de equilibrios internos, para la competitividad.

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

La conformación del área está definida por la ciudad central y pequeñas localidades que, salvo un 10 %, no alcanzan la categoría de municipio, son comunas. El modelo que institucionaliza el área define por ley la presidencia de la ciudad central en el Consejo de Gobierno metropolitano y la condición de su presencia para la conformación. La mediación de la representación provincial es débil al tratarse de un funcionario frente a intendentes y presidentes comunales que han sido elegidos en elecciones populares.

Este modelo repite el esquema paternalista que antes tenía como referente a la provincia y hoy tiene a la ciudad central. Porque si bien es un Consejo de Gobierno, en las reuniones asistidas solo había una o dos voces (y no eran de los referentes de las comunas).

No se trata de modificar esta forma de gobierno sino de generar las condiciones para superar lo planteado.

El cambio de mirada y los instrumentos para su concreción.

Los procesos de transformación del soporte físico-natural ameritan abordajes integrales (por cuenca, por sistema, etc.). Se reconocen antecedentes como los comités de cuenca, consorcios viales, las asociaciones para el desarrollo, los que si bien reconocen deficiencias gestionales, no encuentran marco institucional que los ampare.

El plan metropolitano

El desarrollo urbano se basó en emprendimientos “cerrados” por distrito y vinculado a gestiones locales casi “competitivas” que definen usos conflictivos a cada lado del límite (viviendas y producción periurbana, viviendas e instalaciones logísticas y/o industriales) y desequilibrios en el sistema urbano con crecimientos de las localidades tensionados por demandas de suelo potenciales/inducidas y deficiencias en la provisión de servicios básicos. El resultado viene siendo el deterioro del paisaje y las cualidades ambientales, áreas anegadas por escurrimiento de distritos vecinos, canalizaciones clandestinas.

La pregunta orientadora es ¿cómo sistematizar y gestionar estas realidades? O como se expresó anteriormente ¿cual es el camino para definir gestiones concertadas? plan metropolitano ¿si o no?

La legislación española sobre planes supramunicipales ha dado lugar a la evidencia de la dificultad para la implementación urbanística de las políticas territoriales.

El caso, para nosotros cercano, del Área Metropolitana de Rosario establece 26 estrategias locales a partir de reconocer estrategias metropolitanas. Esto implica que no hay plan supramunicipal pero que los lineamientos han definido las bases para que los planes locales, ceñidos a sus preceptos, lo constituyan.

La desigual capacidad de recursos.

Este título podría ser la causa de que la gestión del Consejo de Gobierno no sea, tal lo deseado, la pretendida de un cuerpo colegiado.

La heterogeneidad de los recursos humanos disponibles en cada distrito en su cantidad y formación, además de la diferente periodicidad de su mandato y su brevedad en el caso de las comunas (4 años para municipios y 2 para comunas).

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

Si bien la ley prevé un equipo técnico (que no se ha implementado) el mismo deberá tener interlocutores válidos en cada distrito para poder interpretar y materializar las estrategias en proyectos compartidos. Y las mencionadas referencias a las estrategias supramunicipales en los planes locales.

De la gestión “individual” a la gestión conjunta.

Se puede suponer que una solicitud hecha a un gobierno de mayor jerarquía tiene más peso si la misma está refrendada por más de 20 distritos. Pero la priorización de proyectos exige habilidad cierta para que un

determinado proyecto, que beneficie a tres, cuatro o cinco distritos sea refrendado por todos. Y en esta cuestión vuelve a jugar el peso de la ciudad central.

La limitada disponibilidad de buenas prácticas compatibles con la realidad del “segundo orden”.

Conocemos casos muy importantes desde los '90 hasta hoy: Bilbao, Valle de Aburrá, etc.

El caso Santa Fe se mira permanentemente en el espejo de Rosario, por su cercanía, por estar en la misma provincia. Pero, además de muchos años ininterrumpidos de trabajo metropolitano, Rosario reconoce la generosidad del municipio de la ciudad central que, hasta la ley, financió la oficina técnica del ente de coordinación. A ello se suma una cuestión que no es menor: la capacidad del sector empresarial privado y su responsabilidad social. Pero todo esto está vinculado a su condición de metrópoli nacional.

Será necesario desarrollar la propia casuística vinculada a los casos de ciudades intermedias aglomeradas.

En síntesis:

La ley de áreas metropolitanas de la Provincia de Santa Fe, única en Argentina que reconoce la existencia de realidades supramunicipales y las institucionaliza, resulta una importante herramienta a la hora del tratamiento de estas situaciones y los conflictos que aún deben superar. Es un punto de partida. Necesario, pero no suficiente.

Se podría decir que la resultante es una institución casi excluyentemente gubernamentalista en un medio con débil institucionalidad. La ley plantea un órgano consultivo intersectorial pero no tiene el peso, ni la permanencia, ni la consistencia de los gobiernos locales.

Aun así, no resulta fácil sostener este tipo de organismos. Y esa discontinuidad, a muchas veces asociada a la no asunción de las políticas de estado como tales, ha sido el motivo de muchos fracasos y podría serlo también en este caso.

Resta, no obstante, pensar en:

- incorporar al texto constitucional con amplitud, otras formas de aglomeración; y en particular las de aquellos casos que reconozcan el proceso en casos de pequeñas localidades. Casos que es difícil encuadrar bajo el concepto metropolitano pero que se encuadra en procesos similares o con las mismas dificultades.
- reformular los mecanismos, ciertamente laxos, de incorporación al Área Metropolitana superando la sola intención “de pertenecer”, de un lado y la de “ser más” del otro. Habrá que analizar cuál es el aporte a la conformación del área en su condición de la señalada unidad de desarrollo.
- organizarse en función de un proyecto que pueda mostrar claramente beneficios ciertos a corto y mediano plazo y que no se resuelva en ser copartícipes de la financiación de un proyecto al gobierno provincial o nacional.
- mantener un sistema permanente de apoyo técnico interdisciplinario para promover el área como una unidad de producción y de distribución equilibrada de beneficios
- reforzar este apoyo técnico en las pequeñas localidades para asegurar y equilibrar su participación responsable y el desarrollo y/o la adaptación de sus instrumentos a las estrategias compartidas.
- involucrar al sector privado a través de proyectos en los que muestren claro interés.
- promover la participación de las entidades intermedias a través de los foros para el desarrollo preexistentes.

BIBLIOGRAFÍA

MANTOVANI, G.; PERALTA FLORES, C.; SOIJET, M. (2017) El periurbano productivo en la extensión metropolitana norte de Santa Fe. Identidad territorial. Gestión sustentable. Nuevos instrumentos. 9º Congreso Argentino de Horticultura. Santa Fe

MANTOVANI, G.; PERALTA FLORES, C.; SOIJET, M. (2017) Territorial Identity: the productive periurban landscape as logic to be projected. International Seminar and Workshop on Urban Planning and Community Development IWUPCD. Jakarta. Septiembre

MANTOVANI, G.; PERALTA FLORES, C.; SOIJET, M. (2017) Interfase of urban transition: a new category to applied to phenomena dispersed in latinoamerican cities. 15.

MARCHIARO, E. (2016). Derechos Humanos y ciudades. Buenos Aires: EDIAR.

SOIJET, M; GARCIA, V.; SANTIAGO, J.(2018) Políticas urbanas en territorios metropolitanos. La dimensión pública de la Arquitectura. XXII Congreso Arquisur, Rosario, Argentina. Septiembre

SOIJET, M; GARCIA, V.; SANTIAGO, J.(2018) Periferia y periurbano en Santa Fe-Paraná: ¿áreas de la ciudad o nueva ciudad? III Congreso internacional de vivienda y ciudad. Debate en torno a la nueva agenda urbana. Córdoba, Argentina. Junio

SOIJET, M; GARCIA, V.; SANTIAGO, J.(2018) Gran Santa Fe (Argentina): metrópoli de segundo orden. Problemáticas y dinámicas recurrentes. Revista LIMAQ de la Universidad de Lima. 4, 81-100

SOIJET, M Institutionalize a "bicephalous" metropolitan area. Thinking alternatives (2017) International Seminar and Workshop on Urban Planning and Community Development. IWUPCD Jakarta. Septiembre

SOIJET, M; GARCIA, V.; SANTIAGO, J.(et al (2017) La complementariedad de procesos opuestos. Santa Fe-Paraná en el inicio de la consolidación metropolitana. Revista Pampa. 15, 83-106.

Estudios o Legislación

Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana de Santa Fe. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI). Banco Interamericano de Desarrollo (Préstamo BID N° 2499/OC-AR). (2016) Llamado a presentar expresiones de Interés y Términos de Referencia.

Ley de Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe (2016) Texto aprobado bajo el N° 13.532,

Fuentes electrónicas

ELIMBAUM, P. El planeamiento supramunicipal en Cataluña. Un contexto instrumental relativo a los planes directores urbanísticos (PDU) sin fecha. Consulta febrero 2019.

https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/12715/Elinbaum_Pablo_planeamiento_supramunicipal.pdf;sequence=1