

GOBERNABILIDAD METROPOLITANA: ANÁLISIS COMPARADO DE CASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA DE TEMAS/PROBLEMAS DE INTERÉS INTERJURISDICCIONAL EN EL GRAN SANTA FE

Oprandi Camila

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo UNL

Área: Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Sub-Área: Arquitectura y Urbanismo

Grupo: X

Palabras clave: Gobernabilidad, Planificación, Ente de Gobierno Metropolitano

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta, se enmarca dentro del **CAI+D 2016** "**Gobernabilidad y Planificación en clave metropolitana. La cuestión del periurbano productivo en la expansión urbana, problemas y potencialidades**", el mismo expone la sensible problemática urbana y productiva que afecta al Gran Santa Fe en sus áreas expansivas.

La investigación se posicionará sobre el Eje Gobernabilidad, haciendo foco en la *dimensión político institucional-territorial* destacada por Pérez (2005) como una referencia de la organización del Estado y su diferenciación en ámbitos (central, intermedio y local), donde la cuestión de la planificación en clave metropolitana comprende un tema de actualidad en la coyuntura urbana local e internacional.

OBJETIVOS

Los objetivos generales tienen fundamento en el conocimiento e interpretación de los Entes Metropolitanos como nuevo instrumento de gobernabilidad para la gestión local, mientras que los objetivos particulares se enfocan en la traspolación de los conceptos adquiridos a la realidad local, nacional e internacional. La investigación de los casos paradigmáticos de Entes Metropolitanos (latinoamericanos y europeos) permitirá deslizar pautas y comportamientos análogos y/o adversos al caso analizado. Se buscará puntualizar el relevamiento en aspectos específicos; reconociendo fortalezas y debilidades, temas/problemas que componen la agenda de los entes de gobierno y metodológicas acerca de la implementación de los órganos multijurisdiccionales en gobernabilidad y planificación.

METODOLOGÍA

El esquema metodológico empleado en el proyecto de investigación será el siguiente: Iniciar el proceso mediante la búsqueda bibliográfica pertinente a la materia, que posibilite la elaboración de los conceptos: *periferia, ciudad difusa, área metropolitana, archipiélago metropolitano, planificación territorial, gobernabilidad/gobernanza y entes*

Proyecto: Gobernabilidad y Planificación, en clave metropolitana. La cuestión del periurbano productivo en la expansión urbana, problemas y potencialidades.

Director del proyecto: Mg. Arq. Graciela Mantovani

Director del becario: Mg. Arq. Graciela Mantovani

Co-Director del becario: Esp. Arq. Ma. Celeste Peralta Flores

de gobierno metropolitano. El desarrollo conceptual se transcribirá a un glosario de términos relacionados con la planificación, la administración y la gestión del territorio.

En segundo lugar proceder a la selección y –posterior– análisis de antecedentes (nacionales e internacionales) sobre Entes Metropolitanos; los casos de estudios deberán ser transferibles al Área Metropolitana Gran Santa Fe (AMSF-P). El relevamiento se traducirá a una ficha comparativa que permita sistematizar los estados de hecho, comprendiendo la dinámica y estructura de los Entes Metropolitanos y leyes nacionales/provinciales, actores e instituciones intervinientes, niveles de gobierno involucrados y métodos para la resolución de problemas a través de acciones metropolitanas.

En la tercera fase profundizar la problemática local; explorar las demandas sociales, políticas y urbanísticas que aclaman un incipiente conocimiento y resolución; detectar situaciones y aspectos necesarios de ser analizados desde un nivel superior de gobierno y reconocer actores e instituciones que intervienen en el AMSF-P.

En presencia de las reflexiones cotejadas, formular conclusiones que den cuenta del proceso de investigación con el propósito de construir una agenda de temas/problemas transferibles al caso de estudio. En última instancia proceder a revisar y redactar el informe definitivo de la CientiBeca.

RESULTADOS

El proyecto de investigación se ubica en las primeras instancias de elaboración; por consiguiente las reflexiones que serán esbozadas en este recorte se limitarán a un pensamiento crítico sobre el abordaje teórico relevado y su nivel de aplicación en los contextos urbanos contemporáneos.

La ciudad que se nos presenta a principios del siglo XXI ya no puede explicarse desde la relación de dependencia centro-periferia, dicotomía tradicional de las aglomeraciones del siglo XX. Ante la necesidad de definir este espacio contemporáneo, con una noción clara y sin ambigüedades, nos enfrentamos a una desafío conceptual; las regiones urbanas actuales se califican como estructuras polinucleares, donde los tres términos que caracterizaron al concepto clásico de periferia, dispuestos por Arteaga (2005) –*distancia, dependencia, deficiencia*– se han vuelto obsoletos por el acelerado avance tecnológico en las infraestructuras de comunicación.

El polo de atracción, tradicionalmente posicionado en la ciudad concentrada, se ha trasladado hacia el *territorio*, concibiéndolo como el nuevo *contenedor*, el seno donde conviven diversas formas de asentamientos (ciudades concentradas de media y gran dimensión, residencias difusas y aisladas, zonas especializadas en producción, entre otras formas.)

Este cambio de paradigma consecuente a las dinámicas urbanas y territoriales que transformaron la organización del espacio, da respuesta a la imagen de la ciudad contemporánea, un medio urbano incompleto, atomizada en diversas jurisdicciones. La dispersión y descentralización del territorio está aquí para quedarse; debemos asumir y comprender esta realidad, abordándola como un fenómeno urbano vigente.

Multiplicidad de textos y autores le otorgan continuidad y estudio a las organizaciones territoriales y su evolución; algunos se limitan al fenómeno físico (su morfología urbana) mientras que otros abordan el concepto integralmente, incorporando la condición urbana y los aspectos productivos en la búsqueda conceptual (ciudad difusa, tecnociudad).

El modelo de ciudad difusa de Indovina (2009), pensado en territorio europeo, nos permite transferir ciertas similitudes de una nueva organización territorial estructurada

a los procesos expansivos de los escenarios latinoamericanos, específicamente al caso de estudio santafesino.

El origen del fenómeno europeo, según Indovina (2012), se basa en el flujo de inmigración de procedencia urbana y de estratos sociales medios caracterizada por el “éxodo” o “fuga” de la ciudad, donde las empresas se deslocalizan y arrastran con ellas a sus trabajadores, produciendo un movimiento interno laboral. El autor expone los tres estadios por los cuales las formas de organización del territorio han transitado: un inicio del proceso con ciudades integradas en un área agrícola, continuando con ciudades rodeadas por campos urbanizados y arribando hasta una única gran ciudad con algunas zonas agrícolas incorporadas, denominada como *ciudad difusa*.

Indovina (2012) enfatiza que “no toda urbanización de baja densidad presenta las características de ciudad difusa”; esta es solo posible solo si en ausencia de continuidad física o proximidad sigue existiendo el uso urbano, el hombre y sus relaciones.

Por otro lado el concepto contemporáneo de *área metropolitana* se fundamenta en los aspectos físicos-morfológicos, entendida como un área o núcleo central en contacto con polos o nodos próximos y periféricos, apreciación que si bien es correcta e idónea no es absoluta, debido que es directamente proporcional a la existencia de una “ciudad central” y un “hinterland”, conectada por un sistema de transportes y comunicaciones que permitan relacionar dichos espacios. Es así que la conexión meramente física visualizada desde el satélite no resulta suficiente para asegurar la presencia de un *área metropolitana*. Un caso local que otorga visibilidad a esta reflexión es la localización de la ciudad de Esperanza en relación con la ciudad central; si bien es la primera ciudad que se integra en la segunda corona de la incipiente Área Metropolitana santafesina, cuando se analiza esta vinculación se verifica la ausencia de cohesión en el funcionamiento de la misma. En la zona Norte del AMSF-P, se presentan enlaces de mayor jerarquía, determinados por aristas no solo físicas-morfológicas, sino además y fundamentalmente urbanas y funcionales.

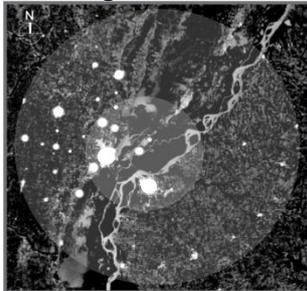


Figura 1: Esquema de doble centralidad

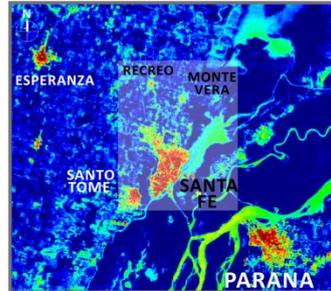


Figura 2: Región Gran Santa Fe-Paraná



Figura 3: Esquema de Conexiones AMSF-P

Le Corbusier (1924) nos presentaba, a principios del siglo pasado, una visión utópica de la ciudad denominada como “la ciudad del futuro”. Esta “gran ciudad” ya se comportaba como una gran metrópolis, obligándonos a reflexionar en qué momento se pone en eje el término *área metropolitana*. El maestro imaginaba como debería ser la urbanización en nuestros tiempos; aseguraba que la clave de una correcta urbanización se asentaba sobre el cuarteto de vivienda, tránsito, trabajo y ocio. Se enfocaba la problemática desde las vías de comunicación diversificadas en su uso hasta los espacios verdes de esparcimientos accesibles y funcionales a los habitantes; exponía que la solución a la densidad poblacional estaría soslayada por el conjunto de edificios en altura con sus servicios necesarios. Es evidente que sus reflexiones, hasta el día de hoy, resultan utópicas e idealistas, no por sus fundamentos sino por el grado de acciones gubernamentales y el costo económico que representaría dichas

intervenciones; sin embargo sus postulados han definido una línea de pensamiento y acción que nos encaminó a pensar –en ese momento– y repensar –hoy en día– como seguirá evolucionando la ciudad y cómo será su control y gobernabilidad.

El área metropolitana en consolidación aclama un plan territorial de “área vasta”, un planeamiento que contemple el equilibrio urbano en términos de integración; la infraestructura y servicios que garanticen el uso del territorio como una ciudad contemplando a la población en su conjunto y la calidad de vida de los residentes en pos de garantizar las condiciones mínimas necesarias. La dispersión de la urbanización propone infinidad de desafíos, que en presencia de un gobierno débil no podrán ser resueltos; el punto de partida es como gobernar el proceso urbano desde una mirada integral.

Por otro lado los términos *gobernabilidad* y *gobernanza* constituyen dos enfoques conceptuales y prácticos que conforman el accionar del gobierno; abordan el inconveniente de la capacidad gubernativa del mismo. Aguilar (2006) denomina a *gobernabilidad* como la “*posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad*” esta condición depende de la capacidad o incapacidad del gobierno para poder conducir a la sociedad. Así mismo, dicho autor, expone conjuntamente el concepto *gobernanza*, entendiéndolo como un “*proceso de dirección que es una acción colectiva por el hecho que participan múltiples actores en su diseño y realización*”, caracteriza su estructura como la síntesis o sinergia de la sociedad y el gobierno; la evolución del verbo “gobernar”, abandonando su accionar individual para transformarse en un acto colectivo.

La sanción reciente de la Ley Provincial N° 13.532 de Áreas Metropolitanas (2016) y la conformación del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (integrado por 25 municipios y comunas) nos señalan que el camino de la integración y los acuerdos territoriales, son los instrumentos de planificación y de gobernanza que han llegado para quedarse. El *diálogo metropolitano* se ha vuelto tangible y comprender sus alcances forma parte de la tarea de investigación en la que estamos inmersos.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aguilar Villanueva L.**, 2006. El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.
- Arellano Ríos A.**, 2014. La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano. En Opinión Jurídica, Vol. 13, N° 26, pp. 91-108 - ISSN 1692-2530 Medellín, Colombia.
- Arteaga Arredondo I.**, 2005. De periferia a ciudad consolidada. En Revista Bitácora Urbano Territorial, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ente de coordinación metropolitana de Rosario.** <http://www.metropolitanaros.com.ar/>
- Le Corbusier**, 1924. Urbanisme. Editions Crès, París. La ciudad del futuro. Publicación en castellano (2001). Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- Ley de áreas metropolitanas de la provincia de Santa Fe** 2016.
- Nel-Lo O.**, 2012. Francesco Indovina. Del análisis del territorio al gobierno de la ciudad. Edición Icaria Editorial, Barcelona.
- Nel-Lo O.**, 1996. Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En Seminario "La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias" celebrado en el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Pírez, P.**, 2005. Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. Estudios Demográficos y Urbanos, 9, 3, (60), 4, pp.23-447.
- Soijet M. Y Mantovani G.**, 2011. Procesos de transformación en el área metropolitana Santa Fe-Paraná: modalidades dominantes en el período 2000- 2010. Revista Polis (14)13, 62-71. Ediciones UNL, Santa Fe.
- Soijet M.**, 2012. Agenda Metropolitana Santa Fe -Paraná. Ediciones UNL, Santa Fe.