

# EL CASO DEL “GRAN SANTA FE”

**Reflexión teórica en torno del proceso de planificación y gestión urbano-metropolitana, desde la perspectiva de un Urbanismo Ambiental alternativo.**

ARQ./MS. MARCELO ZÁRATE ■  
FADU, UNL.

El autor es doctorando de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (UPC) y director del Programa URBAM de la FADU, UNL.

## P Planteamiento del problema

El trabajo parte del reconocimiento de que la situación resultante del comportamiento funcional, por un lado, y la configuración territorial por otro —del área metropolitana de Santa Fe— traducida en un número creciente de problemas concretos, (\*) estaría adquiriendo cada vez mayor relevancia; dicha situación se constituiría como factor determinante para una necesaria y pronta toma de decisiones coordinadas, en materia de Política Urbana Metropolitana.

(\*) Problemas que se traducen en ausencia casi total de programas, proyectos, estrategias económico-financieras, revisión y propuestas en el nivel del marco jurídico-institucional, administrativo y de gestión y participación comunitaria; propiciatorias de un proceso de concertación y acuerdo entre los gobiernos. Locales afectados por las inundaciones; imposibilitados para hacer frente a otros problemas del Área Metropolitana, para prever la mejor forma de inserción de ésta dentro del sistema de ciudades —a partir de las potenciales posibilidades de desarrollo económico-social que se le presentaría como consecuencia de la política nacional de integración comercial regional (Mercosur)—, y para tener en cuenta un conjunto amplio de factores en lo económico y social como consecuencia del traspaso de grandes infraestructuras económicas urbanas (ferroportuaria) a la órbita local.

## Esta situación asumiría los siguientes rasgos:

### A-1 En el nivel técnico

- 1 Surgen dificultades para su tratamiento, a raíz de no estar siendo considerada en forma apropiada, o sea, interpretada como las distintas manifestaciones de un sistema mayor y más complejo que el de cada centro urbano por separado, por parte no sólo de los gobiernos locales sino y además del gobierno provincial.
- 2 No contaría con los antecedentes técnicos básicos necesarios para orientar su tratamiento en el intento de encontrar una alternativa de respuesta posible, que brindara la orientación apropiada al tema, para su consideración en el nivel político (sirven de ejemplo como manifestaciones de la problemática, criterios confusos en materia de obras de defensa contra las inundaciones junto a la falta de respuesta en materia de política urbana para con las tierras recuperadas; por otra parte, los criterios superpuestos y muchas veces contrapuestos en materia vial y uso del suelo son algunos de tantos ejemplos).
- 3 Desde el nivel técnico de comprensión del problema, los antecedentes en materia de organismos, entes reguladores, o mecanismos conocidos (en tanto modelos posibles ya estudiados y practicados) para abordar la problemática de la gestión urbana metropolitana, parecieran no generar demasiada confianza. (Ej. "Modelo Integral"; modelo de "Comisión de Planeamiento y Coordinación"; modelo de "Entidad municipal metropolitana"; en lo nacional, la experiencia del "AMBA" -Área Metropolitana de Bs. As.-; en lo provincial, "Prefectura del Gran Rosario".)  
Los argumentos expuestos son muchos, pero uno de los de mayor valor analítico es el que asocia esos "mecanismos" a grandes estructuras burocráticas, superpuestas en la práctica a las gestiones locales reales, que en nuestro contexto parecieran actuar en forma más expeditiva y resolutoria, aun dentro de su anómalo proceso de discontinuidades en política urbana (cuando la hay) desconociendo la real connotación del problema.

### A-2 En el nivel político

Dada la importante connotación política del tema, merecen destacarse algunas cuestiones centrales que desde ese nivel influirían negativamente en la posibilidad del tratamiento técnico del problema:

- 1 El tema de lograr concertar una política urbana metropolitana, por parte de los gobiernos locales del área, es asumido por cada gobierno local, a través del reconocimiento de la importancia que para su gestión tendría poder lograr cierto marco de acuerdos en la materia, entre los titulares de los gobiernos locales vecinos. En ello van puestas las expectativas de articular y coordinar los distintos intereses locales en juego que les permitiesen eficientizar sus recursos ante temas de interés común, por encontrarse cada vez más determinados en sus decisiones por cuestiones propias del comportamiento del sistema urbano metropolitano (ej. El servicio de transporte público; infraestructura vial, localización de actividades industriales, localización de grandes equipamientos de servicio, proceso de urbanización desordenado). No obstante ello, en los hechos se percibe cierta contradicción cuando se muestran descreídos o desconfiados en la real validez o eficacia que podría llegar a tener un "mecanismo de gestión urbana para toda el área metropolitana".
- 2 Las respuestas que a ellos les interesa encontrar son las que les permitan (dentro de la inercia del anómalo proceso de la permanente coyuntura política, cargada de intereses electoralistas) obtener los mayores réditos para aumentar la eficiencia en las respuestas del gobierno a la comunidad en el corto plazo, viendo como un proyecto a concretar la posibilidad de lograr un marco formal de acuerdos de los gobiernos locales en materia de política urbana metropolitana, a pesar de la inercia de sus prácticas de gobierno.
- 3 Los canales administrativos normales y competentes a este nivel (Ministerios y Secretarías Provinciales), en cuanto a la planificación, administración y gestión de recursos, no estarían brindando respuestas apropiadas a los intereses locales y de alcance metropolitano.

4 Por otra parte, al aparato estatal provincial con competencia en la materia (Subsecretaría de Planeamiento) se lo reconoce como vacío de contenido específico en su accionar, y se declara incapaz de llevar él solo a la práctica la iniciativa de formular una respuesta en la materia, reconociendo la connotación política del problema, y la necesaria concertación y acuerdo previo que ello implicaría entre los poderes ejecutivos del área metropolitana y el Ejecutivo provincial. Reconociéndose, no obstante, que la iniciativa debe contar con la participación del nivel provincial en el tratamiento del tema junto a los gobiernos locales para la elaboración de las *pautas básicas de un programa de trabajo*.

### A-3 Diagnóstico

En términos especulativos y con la intención de poder encontrar elementos interpretativos a las actuales prácticas de los gobiernos locales, se podría conjeturar que éstas estarían basadas en estrategias de vinculación política partidaria con legisladores del nivel provincial y nacional, como solución alternativa en el logro de los recursos necesarios para actuar eficientemente en la coyuntura política del corto plazo de la gestión de gobierno, y lograr de ese modo los mayores réditos para aumentar el nivel de eficiencia en las respuestas a la población. Esta situación se convertiría en la estrategia opcional de los gobiernos locales para abordar los problemas propios de connotación metropolitana, ante la falta de una mejor opción de *gestión y concertación de pautas básicas* de tratamiento de problemas urbanos compartidos.

Esta situación hace que la forma resultante en materia de gestión urbana en el ámbito metropolitano quede conformada a partir de las desarticuladas acciones de los gobiernos locales, con fuerte vinculación en vertical de intereses por los recursos que se gestionan desde el municipio, vía legislador provincial, legislador nacional y viceversa; permitiendo a cada gobierno local actuar dentro de su porción territorial, sin mayores posibilidades por la relación en horizontal con los otros gobiernos locales.

A ello se suman las acciones sectoriales y desordenadas de obras públicas de alcance urbano-territorial que desde el ámbito provincial y nacional se practican en el área. Estas actitudes tienen finalmente sus consecuencias negativas en el incremento de recursos mal invertidos en tratar problemas que si bien son comunes a ciertos gobiernos del área metropolitana, se los considera desde puntos de vista contrapuestos faltos de visión sistémica, holística. Ello provocaría, no obstante, momentos de reflexión consciente acerca de el modo de acción desarrollado por los gobiernos locales, sobre todo ante situaciones típicas y recurrentes como por ejemplo las catástrofes por inundaciones. Éstas constituyen una situación límite que pone en evidencia la

falta de coordinación en materia de mantenimiento de terraplenes, destino de las áreas anegadizas recuperadas sujetas a la presión inmobiliaria. También es un buen ejemplo la falta de estrategias coordinadas para el uso a escala metropolitana-territorial del sistema de suelos públicos del sistema ferroviario.

Son algunas de estas situaciones las que, por otra parte, provocarían momentos de reflexión en los gobiernos locales, a partir de lo cual se revalorizaría la idea de poder actuar desde una estrategia coordinada sobre toda el área metropolitana. Pero la falta de alternativas orientativas, viables y factibles en la materia, debido fundamentalmente a la ausencia de decisión política, de un marco jurídico-institucional-administrativo apropiado, de una estrategia económica, en la generación y administración de recursos, y un adecuado programa orientador en materia de "Directrices de Ordenamiento Urbano-Territorial", desde el nivel técnico, los retrotrae a sus ámbitos y prácticas locales usuales, como modos alternativos para la acción supuestamente eficiente dentro de las reglas de juego que impone el corto plazo.

El factor fundamental que se rescata como cuestión eje de problemáticas, en la aquí denominada "práctica de gobierno", es la desvinculación entre el nivel político y técnico del estado, y entre el nivel político y la comunidad.

Esta situación convierte las respuestas que el técnico pueda proporcionar, dentro de situaciones puntuales y desarticuladas del interés político de turno, en un conjunto de fragmentados e interrumpidos intentos, a veces contradictorios en sus fines, de programas y proyectos oficiales para la metrópolis sin legitimación social.

Por otra parte, esos programas y proyectos de los gobiernos de turno, ¿sobre la base de qué tipo de requerimientos a los técnicos se formulan?

¿Sobre qué argumentos, basados en qué tipo de estrategia de "comprensión" e "intereses" comunitarios-técnicos-políticos, el ejecutivo municipal establece líneas de acción? La desvinculación entre nivel político y técnico debe cuestionar el rol pasivo del técnico frente a la discontinuidad política, y comprometerlo a desarrollar estrategias posibles para el desempeño de una actividad profesional más activa y comprometida; se trata de asumir una actitud ética más comprometida para con la problemática de la ciudad. Esta última cuestión lo involucra al técnico como un actor político más, que debe poder definir su campo de juego, hoy posibilitado por dos ámbitos básicos, desde las internas de los partidos políticos o con el voto en las elecciones generales. Pero también como un facilitador de articulaciones entre comunidad y poder político, a través de respuestas profesionales concretas desde las instituciones intermedias. (Colegios profesionales, universidades, etc.)

# EL CASO DEL “GRAN SANTA FE”

Los aspectos anteriores serían algunas de las causas de la ausencia de control que acusa el poder político sobre una posible gestión urbana metropolitana, por la falta de asunción política del problema, junto a la inexistencia de propuestas de estrategias de articulación de intereses, marcos regulatorios básicos concertados, actores sociales inexistentes capaces de preservar la continuidad de lineamientos estratégicos en materia de política urbana, y falta de legitimación social de las propuestas de los gobiernos locales. Todo ello contribuye a conformar el marco de referencia dentro del cual deberían debatirse modos alternativos de asumir la gestión compleja del área metropolitana, más allá de cuestiones puramente coyunturales.

En esta primera aproximación al tema se reconocen los siguientes factores:

- (A) la falta de articulación de esfuerzos.
- (B) la imposibilidad de operacionalizar los objetivos deseados a través de una *política urbana metropolitana*, para el tratamiento de:
- (C) los “X” problemas consensuados como fundamentales del área metropolitana, que deben ser abordados en forma integral.
- (D) posibilitado por un apropiado “mecanismo de gestión” que responda a las expectativas de los gobiernos locales.

La relación fundamental que plantea la hipótesis interpretativa es la que convierte en causas supuestas del término (C) a los términos (A), (B) y (D).

Dicho de otro modo, se podría expresar que la falta de respuestas a los problemas reconocidos como típicos del fenómeno metropolitano local encontraría su explicación en la imposibilidad de los distintos gobiernos locales, en poder articular intereses y recursos, en parte por la inexistencia de una *política urbana* o programa de coordinación técnica dentro de su propio ámbito local, que encuentre su correlato en un apropiado mecanismo de gestión para la concertación y el acuerdo político-técnico, a nivel metropolitano, al cual además se pueda articular el andamiaje jurídico necesario e inexistente en la materia.

Pero este razonamiento abre el siguiente cuestionamiento: ¿A qué se debe la falta de respuestas?; ¿a la ausencia de un mecanismo de gestión (D), o de lo que ello connota, o sea, lo que implica el concepto de gestión en nuestro contexto, en relación con las reales posibilidades con las que contaría cada gobierno local para pensar en cuestiones de urbanismo metropolitano?(B).

Ello abriría el interrogante de si no será un problema entre (D) y (B), a partir de las particularidades de la ciudad latinoamericana como campo de análisis del problema, lo cual implicaría rever el planteo teórico de la relación entre planificación y gestión como cuestión de base.

Tomando entonces la hipótesis de considerar ...“Planeamiento y gestión como partes de un mismo proceso unitario, en el que se distinguen los siguientes estadios o componentes:

- \* Toma de decisiones.
- \* Preparación de planos.
- \* Instrumentación de las propuestas.
- \* Recogida de información.

si alguno falla, falla la totalidad del proceso”.<sup>(1)</sup>

Esta hipótesis nos llevaría ahora a indagar en el procedimiento dentro del cual ello sería posible. Pero, ¿cuáles son los rasgos del proceso a tener en cuenta?, ¿cuáles son sus características esenciales, en tanto proceso de producción de lo urbano, de generación de ciudad?

En este caso se podrían esbozar los siguientes:

Situaciones más comunes que afectan la gestión en las áreas metropolitanas.

- a) Falta de institucionalización del área metropolitana como espacio político.
- b) Naturaleza y alcance del intervencionismo estatal.
- c) Debilidad fiscal de los municipios integrantes del área metropolitana y de esta aglomeración supralocal.
- d) Ausencia de una comunidad metropolitana.
- e) Indefinición territorial.
- f) Escaso aprovechamiento de las economías de escala.
- g) Equívoca visión del planeamiento de las economías de escala.
- h) El problema de los ajustes constitucionales y legales necesarios.
- i) La pertinencia del espacio regional como soporte de las funciones de carácter metropolitano.
- j) Integración entre el crecimiento de la metrópoli y el modelo de desarrollo nacional.
- k) Incidencia de las políticas locales o sectoriales sobre el territorio metropolitano.<sup>(2)</sup>

Adoptando las siguientes categorizaciones teóricas:

*Gestión local;*

“...conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad”.

*Gestión urbana;*

“...articulación de un conjunto amplio de recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticas) para hacer frente a la producción, regulación y mantenimiento de la ciudad”.

*Gestión urbana local en áreas metropolitanas;*

“...Cuestiones involucradas:

- \* Instituciones y atribuciones locales y metropolitanas.
- \* Finanzas municipales y gastos metropolitanos.
- \* Prestación de los servicios.
- \* Representación política y control social de la gestión local”.<sup>(3)</sup>

*Gestión metropolitana;*

se lo puede relacionar con el concepto de “nivel metropolitano” y tipo de aspectos de ámbito metropolitano. “...dentro de un área metropolitana los aspectos propiamente metropolitanos parecen poder ligarse explícitamente a las interrelaciones entre sub-sistemas, tanto espaciales como sectoriales”.

Los aspectos se caracterizan por:

- \* En lo sectorial (pluralidad y complejidad de sus interrelaciones).
- \* En lo espacial (escala o dimensión).
- \* En lo temporal (horizontes de sus previsiones).

También el planeamiento-gestión metropolitano se relaciona con los niveles:

- Nacional-metropolitano.
- Regional-metropolitano.
- Metropolitano en sí.
- Metropolitano-local.

**Funciones de ámbito metropolitano**

- \* de coordinación (compatibilizar acciones del nivel del gobierno central y local) en diferentes niveles:
  - toma de decisiones.
  - preparación de planes.
  - instrumentación de los programas.
- \* de seguimiento (de la marcha del sistema metropolitano hacia la consecución de objetivos), necesaria en los niveles:
  - recogida de información.
  - evaluación de impactos y detección de problemática.

**Componentes para una acción metropolitana**

Condiciones:

- \* Naturaleza institucional.
- \* Organización Administrativa.
- \* Sistema de reparto de cargas y beneficios.
- \* Un equipo técnico.
- \* Un estilo específico de planeamiento (continuo, estratégico, intencional, flexible).<sup>(4)</sup>

Y los siguientes principios de acción, a partir de la discusión teórica actual sobre el tema:

- \* Modelos de Gestión Urbana Metropolitana (hipótesis fundamental Planificación-Gestión, como partes de un mismo proceso).
- \* Plan inscripto dentro de la “idea-proyecto” de la “ciudad-sociedad”.<sup>(5)</sup>
- \* Necesidad de que las mayorías conquisten el poder de decisión, cambio en las relaciones de poder (deber ser de la planificación; proceso político).<sup>(6)</sup>
- \* Replanteo de la relación Estado-Sociedad Civil (en donde la primacía corresponde al Estado como salvaguarda de los intereses generales)<sup>(7)</sup>
- \* Incorporación al ámbito urbanístico de los temas urbanos propulsores de nuevas “situaciones legales” a partir de la política que impregnan los conflictos colectivos.<sup>(8)</sup>
- \* Las relaciones entre los procesos urbanos y el orden jurídico de cada país implican trabajar sobre “la irregularidad en los procesos urbanos”.<sup>(9)</sup>
- \* Rescate del concepto de planificación táctica.<sup>(10)</sup>
- \* Se reconoce en la gestión un problema no resuelto, se propone la participación de los diferentes grupos y agentes sociales en el proceso de desarrollo urbanístico. Se sugiere el “urbanismo de ideas”. Se propone crear desde el Estado un “marco de referencia general”. “El Plan como modelo, como proyecto de ciudad a ir matizando según las particularidades de cada gestión política.”<sup>(11)</sup>

A partir entonces de esta perspectiva teórica, podremos retomar el planteo desde el término (D), mecanismo de gestión, y avanzar en la hipótesis de suponer resueltas las incidencias negativas que tendrían sobre él, la ausencia de un marco jurídico (G) y la falta de lineamientos técnicos (H). Ello nos permitiría avanzar en la resolución de (D), pero no en la eliminación del problema dentro de la relación entre (D) y (B), debido a que existirían aún condicionantes (procesos por indagar) que estarían influyendo sobre el procedimiento de interacción y realimentación entre ellos en tanto aspectos de un mismo proceso (según la hipótesis fundamental):

\* Reforma del Estado/ Descentralización/ Mayor autonomía y poder de decisión de los gobiernos locales/ Capacidad de los municipios de generar y administrar sus propios recursos y de incorporar la participación de la comunidad al propio proceso de gestación y evaluación de políticas, programas y proyectos urbanos.

Aspectos que remiten a un necesario tratamiento político como primera medida; jurídico institucional en segundo lugar, y administrativo operativo en tercer lugar, acciones necesarias de ser abordadas desde el propio Estado.

Debido a que esos supuestos aspectos exógenos escaparían a la posibilidad de reconocimiento disciplinario (por creer en su naturaleza compleja, multidimensional), cabría entonces plantear la estrategia de tratar de reconocerlos a través de las implicancias negativas o de impedimentos que infundirían a la posibilidad de desarrollo del proceso entre (D) y (B), leídos en el mismo procedimiento, desde (B) (manifestación material del proceso, dato último).

Elo sería posible a partir de practicar una lectura diacrónica retrospectiva (subyace el método histórico crítico; de interpretación de la articulación del proceso de producción dentro del cual se plantea el problema) con la intención de indagar en el descubrimiento de la concatenación de procesos y causas junto a la detección de fracturas e interrupciones de los mismos, en tanto lectura sobre lo actuado, de lo obrado, o sea de la historia de la praxis del proceso planificación-gestión, en tanto posibilidad de captar las “verdades acordadas” a partir de las cuales se podrían comprender las características de la articulación en cuestión. De este modo obtendríamos un acercamiento interpretativo a una cuestión disciplinaria central, el rol asignado a (B), política urbana, a través de la contrastación entre lo postulado con lo practicado.

No obstante, y ahora avanzando sobre un segundo grupo de hipótesis especulativas, no sería extraño detectar como resultado de la lectura predominantes rasgos de discontinuidades y rupturas, no sólo en la gestión de políticas urbanas implementadas, sino en la falta de correspondencia estructural de los mismos planes o programas, de una gestión de gobierno a otro.

Estas rupturas o discontinuidades y falta de coherencia —en tanto ausencia de un proceso de fondo— capaces de garantizar continuidad estratégica al planeamiento urbano llevarían a plantear la hipótesis de la Gestión Coyuntural, cortoplacista, efectista, en la que el valor y sentido de un plan o política urbana son más veces proclamados que ejecutados, respondiendo a las limitaciones impuestas por la inercia anómala de la gestión coyuntural; como la explicación de la praxis política ante la falta de resolución del par en cuestión.

Si a este rasgo lo reproducimos en cada postura política de cada gobierno local de los centros urbanos de la metrópolis, aumentaremos la imposibilidad de coordinación de las Gestiones Coyunturales, desde la estrategia de un mecanis-

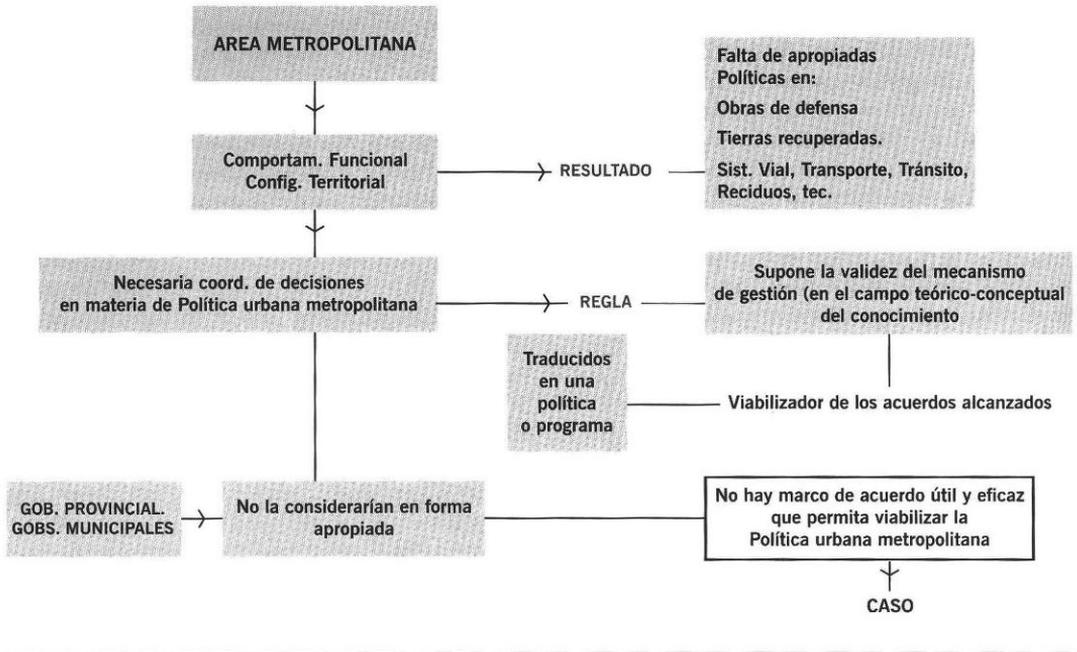
mo de gestión concebido estructuralmente, por encima de los particularismos políticos y coyunturales de corto plazo ahogados en la necesidad del momento (N de M).

Este planteo nos lleva a pensar que la N de M sería la única “verdad acordada” de la praxis de la planificación para la gestión coyuntural. Y quizás sean éstas componentes esenciales de la praxis del urbanismo local, las que deban incorporarse dentro de una nueva estrategia, que más que estrategia sería un modo táctico para cada momento inconexo del proceso de discontinuidades en materia de urbanismo (entiéndase política urbano-territorial)

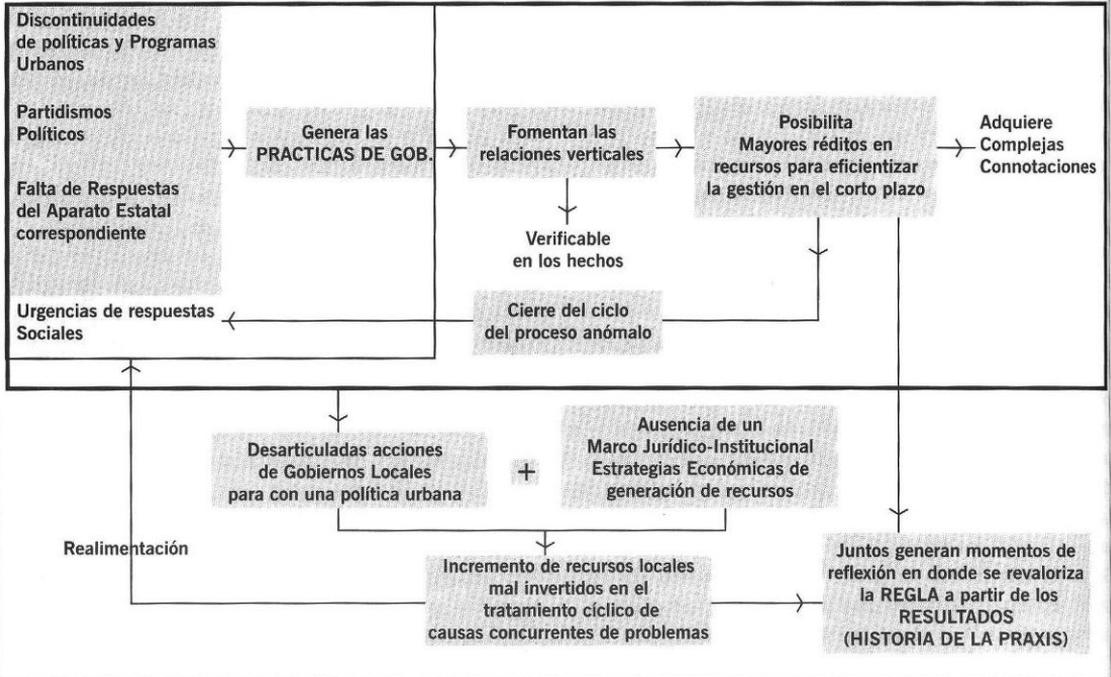
De ese modo, esta alternativa estaría más emparentada, en términos metafóricos, a un proceso “heurístico” de planteamientos urbanísticos, que “algorítmico”, en cuanto al modo de concebir la relación entre (B) y (D), en tanto propuesta interpretativa y propositiva nada descabellada para elaborar una “Planificación Heurística”, aunque el término no sea más que una especulación imaginativa de la compleja cuestión a abordar, como criterio más apropiado para trabajar el término (B), o sea el urbanismo metropolitano a través de una política urbana, en el intento de contribuir a mejorar la articulación entre el binomio en cuestión.

Con lo aquí planteado se pretende avanzar en la interpretación del problema real del que parte el trabajo. De este modo ya no se constituiría únicamente a partir de las manifestaciones tomadas como punto de partida, e interpretado como una cuestión puramente del orden de los problemas físicos-funcionales de la estructura urbana metropolitana. Queda claro que estos aspectos serían sólo la superficie de otra cuestión más estructural, que afecta la práctica en materia de planificación-gestión, en tanto proceso conformador de aquella estructura, a partir de las acciones de los gobiernos locales, y que como tal no encontrarían aún elementos técnicos básicos de referencia para la elaboración de una estrategia propositiva de resolución en el nivel político. En tanto dimensión técnica específica de la problemática dentro del campo del urbanismo, las estrategias de conocimiento y acción más apropiadas a este tipo de realidades constituyen un campo de indagación teórica impostergable. Desde este ámbito las hipótesis deberían orientarse hacia el abordaje de la problemática central de la articulación entre B y D como marco de referencia a partir del cual tratar problemas más específicos. Abordar la cuestión de las estrategias de conocimiento y acción alternativas remite a la asunción de un necesario cambio de enfoque en el modo tradicional que el urbanismo ha venido considerando el fenómeno urbano. Es impostergable asumir la ciudad como un sistema complejo, desde una perspectiva holística, indeterminista, asumiendo una actitud dialógica. Perspectiva que se podría enmarcar dentro de un *urbanismo hermenéutico*<sup>(12)</sup> o sea, de un intento interpretativo sobre las significaciones de los interinfluencias entre factores y procesos (políticos-técnicos-comunitarios) y sus repercusiones sociales.

### PLANTEO DEL PROBLEMA EN LOS TERMINOS DE UN SILOGISMO DE ABDUCCION



### HIPOTESIS EXPLICATIVAS



¿Qué situaciones o factores contribuyen a conformar la vigencia de la Regla, a pesar de la situación negativa en los hechos?

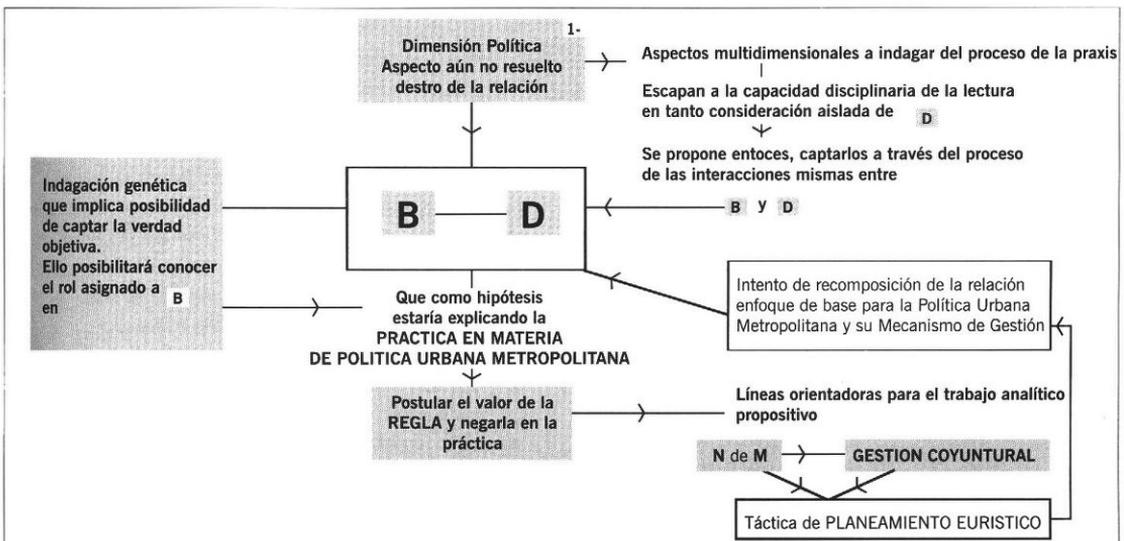
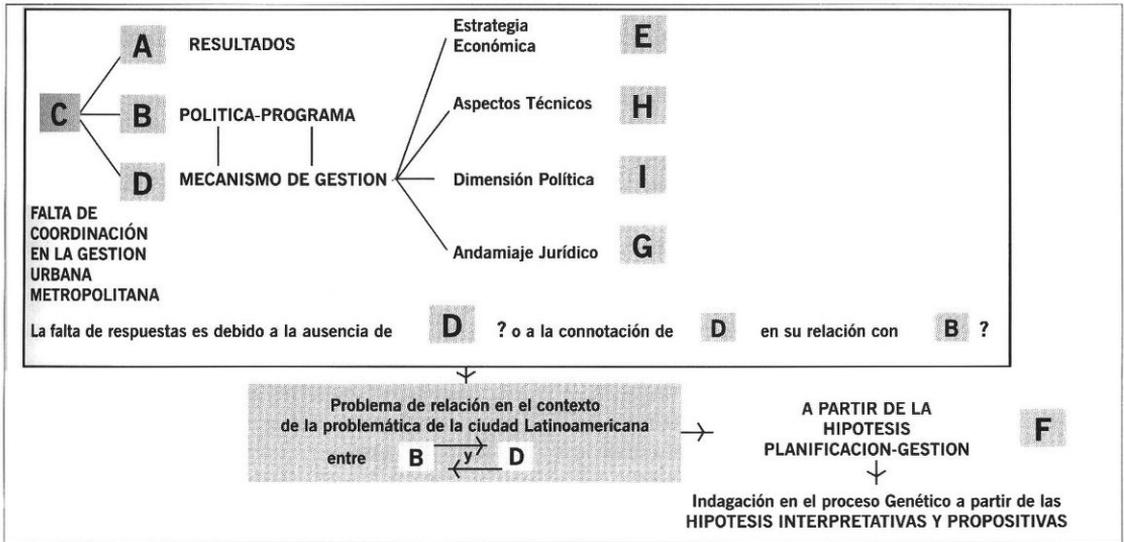
**Su VALIDEZ y EFICACIA**

(A)	(B)
Reconocida por Todos.	El reconocimiento de que debe servir todos para alcanzar resultados deseados en la práctica.

La cuestión fundamental parte de mostrar lógicamente la validez y eficacia de la Regla (mecanismo de Gestión). Cuestión que no es discutida, en tanto presupuesto fundamentado por la teoría y las prácticas de gestión y planificación deseables.

A partir entonces de ello lo esencial del planteo es indagar en las posibles causas que estarían impidiendo poner en uso *válido y eficaz*, la Regla.

Elo a su vez hace de contexto al problema disciplinario (en el nivel teórico), a partir de la relación entre *plan* y *gestión* (en este caso aplicado al ámbito metropolitano).



## **B Formulación del problema central y los problemas conexos al tema.**

La relación B-D constituye el núcleo de la problemática, en cuanto a las posibles causas que estarían impidiendo poner en uso *válido y eficaz*, a la Regla.

Y nos introduce en la discusión en el campo del urbanismo acerca de: los modelos de *gestión urbana metropolitana* posibles y por otro lado, la estrategia técnica desde el nivel instrumental de la planificación urbano-territorial

Ello implica indagar en las dimensiones, factores y variables de cada uno de los términos del núcleo de la problemática, convertidos en las dos grandes *unidades de análisis*.

Contribuye en la indagación un conjunto de hipótesis explicativas de referencia que permiten interpretar y otras, brindar la orientación deseada en el tratamiento del tema, (hipótesis propositivas), en concordancia con la posición adoptada dentro de la perspectiva antes planteada en materia de *urbanismo, gestión y participación*, dentro de la discusión teórica contemporánea.

En esta instancia se hace necesaria la puesta en contexto de los factores, con dos ámbitos básicos de referencia:

- a) El diagnóstico general del estado actual de la relación planificación-gestión, en el contexto Latinoamericano.
- b) Las perspectivas posibles para el par planificación-gestión en nuestro contexto, y en referencia a la situación más general que el mismo plantea en el nivel de la discusión teórica actual y los antecedentes prácticos en la materia.

### **B-1 Aspectos involucrados en B (política urbana)**

#### **B-1-1 Hipótesis explicativas:**

- 1) "...los procesos de planificación regional y urbana están asociados, por definición, con la ideología dominante en los modelos de desarrollo vigentes al momento que dichos procesos se diseñan y se pretenden implementar. Ello implica afirmar que es posible reconocer estrechos vasos comunicantes entre los objetivos globales que se pretenden imponer a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica y la normativa espacial que acompaña a los respectivos estilos de desarrollo..."
- 2) "...los diferentes sectores que homogeneizan el poder político y económico del país en distintos períodos pueden prescindir de la planificación urbana en el ámbito nacional o global para lograr sus objetivos. Cuando los problemas en el ámbito local se hacen importantes, se intentan soluciones a ese nivel. Es el momento en el cual aparecen los técnicos de los municipios..."
- 3) "...la falta de apropiación social de los planes por parte de la población, la presión ejercida sobre los mismos por los sectores de mayor poder económico de la misma población, al ver afectados sus intereses, los convierte en instrumentos para normar la segregación ecológica de distintos sectores sociales".<sup>(13)</sup>

#### **B-1-2 En la dimensión de las políticas de ordenamiento territorial y urbano.**

##### **Factores significativos:**

- Falta de políticas orientadoras de nivel nacional y provincial en materia de:

Sistema urbano-territorial

\* Áreas de preservación ambiental.

\* Áreas de promoción de actividades productivas.

# EL CASO DEL “GRAN SANTA FE”

## B-1-3 En la dimensión de los Programas y Proyectos urbano-territoriales.

### Factores significativos:

- Falta de coordinación y orientación política en materia de:
  - \* Proyectos infraestructurales de escala urbano-territorial.
  - \* Localización de actividades productivas.
  - \* Revalorización estratégica para la estructuración territorial de los grandes proyectos de obras urbanas y regionales.

## B-1-4 En la dimensión de los instrumentos del ordenamiento territorial y del urbanismo.

### Factores significativos:

- Predominan aún criterios perimidos a través de la pervivencia de instrumentos como:
  - \* Planes generales más emparentados al voluntarismo político que a la realidad económica-jurídica-técnico-científica y de legitimación social.
  - \* Acciones sectoriales.
  - \* Multiproyectos, desarticulados (acciones puntuales)
  - \* Conocimiento compartimentado de la complejidad urbana (predominio de una actitud “monológica” por parte de cada disciplina involucrada en el estudio y elaboración de propuestas).
  - \* Asunción de la propuesta de la *planificación estratégica*, desde una conceptualización distorsionada y superficial, a través de la cual supuestamente se podrían encontrar los grandes acuerdos políticos-comunitarios y con ello elaborar y concretar importantes objetivos para con el futuro de la ciudad, fundamentalmente en el orden económico. Aunque esos objetivos muchas veces sean contrapuestos con una estrategia de desarrollo sustentable urbano y atenten contra el equilibrio ambiental, o prescindan de los recursos jurídicos, económicos y de inexistentes procesos de planificación participativa que posibiliten las condiciones básicas sobre las cuales construir auténticos acuerdos entre la comunidad y el poder político.

## B-1-5 Hipótesis propositivas:

### Se hace necesario actuar desde:

- \* Asumir una actitud “dialógica” en los modos de conocer y actuar.
- \* Adoptar enfoques y acciones de tipo integral (visión holística y actuación a través de un proceso de proyectación ambiental continuo).
- \* Interpretar lo físico como producto de la dimensión social.
- \* Asumir la cultura del Plan (implica pensar la ciudad y el territorio globalmente).
- \* Concebir la planificación como una coordinación imaginativa.
- \* Generar directrices orientadoras en materia de política territorial y urbana.
- \* Necesidad de disponer de un modelo de política territorial y de acciones estratégicas a corto plazo.
- \* Actualizar el Modelo Adaptativo de planificación
- \* Planificación táctica.
- \* Vincular urbanismo y reactivación económica.
- \* Indagar en la dimensión de un urbanismo con sentido empresarial, incorporando el subsidio indispensable para ciertos sectores carenciados.
- \* Establecer normas flexibles y reajustables en el tiempo.
- \* Utilizar instrumentos no convencionales, en materia de gestión y control del suelo.

## B-1-6 En la dimensión de la legislación existente.

### Factores significativos:

- \* Impulsar la autonomía de los gobiernos locales (atribuciones, asignación de recursos).
- \* Profundizar los instrumentos de concertación (por ejemplo, alentando formas consorciales de articulación entre los gobiernos locales).
- \* Gestionar una ley de suelo.

### B-1-7 En la dimensión del *medio físico natural*

#### Factores significativos:

- \* Pensar en un modelo territorial condicionado a la valoración de recursos naturales.
- \* Pensar en intervenciones positivas sobre el medio ambiente (preservación con actividades compatibles; estrategias para un desarrollo sustentable).
- \* Mejorar la gestión sobre el suelo no urbanizable.
- \* Incentivar la profusión de proyectos concebidos ambientalmente, en donde resulte prescindible la *evaluación de impacto ambiental*, previos a las actuaciones urbanísticas.
- \* Construir ciudad diversa, a partir de asumirla como un ecosistema con significación social y una relación equilibrada de intercambio de materia, energía e información con el ambiente natural.

### B-2 Aspectos involucrados en D (mecanismo de gestión)

#### B-2-1 Hipótesis explicativas:

- 1) "...la planificación social tradicional responde a una concepción tecnocrática (son los técnicos los que saben las prioridades sociales).  
Centralista (el área u organismo ejecutivo planificador es el único actor o el actor central de la intervención)  
Autoritaria (se funda en el poder del Estado y su poder coercitivo)  
Poco realista (supone: capacidad de conocimiento objetivo suficiente de los técnicos; la objetividad y legitimidad de las metas de las propuestas, por su racionalidad, serán de aceptación universal; que el contexto del sector de inserción de la propuesta será estable y predecible; dispone y obtendrá en el futuro los recursos adecuados y suficiente para llevar adelante su programación hasta lograr las metas planteadas,...)".  
La realidad es concebida como "turbulenta e impredecible" (Emery Tyrst, 1972).<sup>(14)</sup>  
"...la crónica estructura centralista del poder político y económico en la Argentina puede ser explicada a partir de un modelo de desarrollo incapaz de difundir con cierta homogeneidad social y espacial los excedentes del proceso de producción capitalista, [...] el modelo descentralizador de la Ley Fundamental resultó controvertido por el estilo de desarrollo prevalecente[...] desde la década del '30, la creciente participación del Estado central en la gestión económica, reguladora de la economía, absorción del sistema impositivo, política intervencionista centralizador de decisiones, implicó un notorio debilitamiento de la presencia de los organismos políticos institucionales intermedios y menores." Finalmente, "...el estilo de desarrollo basado en el predominio del capital financiero y respaldado por un poder político fuertemente autoritario (1976/83) y centralizado inauguró una etapa de aguda crisis económica y social [...] situación que hereda la etapa constitucional (1983)", "...baja capacidad de gestión y desestructuración de sus principales empresas de servicios y actividades de inversión..."<sup>(15)</sup>

#### Hablando de gestión urbana:

"...no se trata solamente de procesos administrativos. La gestión urbana es un asunto global que se hace cargo de un fenómeno igualmente global que es la ciudad. Aceptando lo anterior, puede afirmarse que la gestión urbana, como proceso global, es ante todo un fenómeno político. La gestión urbana se define, entonces, en un contexto amplio, en el de la relación sociedad-ciudad-gobierno local, y es así parte de las acciones sociales referidas a la configuración urbana.

# EL CASO DEL “GRAN SANTA FE”

La gestión urbana es un conjunto de procesos políticos. Es decir, procesos que no se resuelven en razón de una lógica racional-burocrática, sino que suponen decisiones que ponen en juego intereses y por lo tanto, diferencias, contradicciones y conflictos en la sociedad local. La gestión urbana es fundamentalmente una intervención en las diferencias de intereses, en las controversias y en los conflictos. Incluye actores públicos o privados. Más aún, sus actores pueden ser fracciones de actores públicos o privados, pero no por eso deja de ser un proceso global...”<sup>(16)</sup>

## B-2-2 En la dimensión de la gestión y participación de la comunidad

### Factores significativos:

- \* Necesidad de un temprano involucramiento de lo político con lo técnico.
- \* Necesidad de ensayar respuestas anticipatorias para la emergencia.
- \* Determinar la capacidad y recursos de los municipios
- \* Determinar el nivel de la capacidad técnica y de gestión del municipio.
- \* Determinar el régimen municipal
  - atribuciones (según Leyes y Ordenanzas).
  - recursos (según Constitución Provincial y Ley Orgánica Municipal).
  - toma de decisiones (Ejecutivo y Legislativo).
- \* Establecer la relación entre lo *formal* asignado y *real* realizado (por los municipios en la producción y gestión de la ciudad).
- \* Establecer la representación política y control social de la gestión local.

### B-2-3 Hipótesis propositivas:

- \* Es necesaria la participación de la comunidad en la elaboración de las políticas-programas y proyectos urbanos.
- \* En el contralor y asunción en la prestación de servicios urbanos.

- \* Debe ser una preocupación de los gobiernos locales la generación de las condiciones más apropiadas para la generación de recursos económicos en la población.
- \* Es necesario potenciar la *concertación social*
- \* Incorporar la evaluación y participación de la comunidad en la gestión de gobierno.
- \* No a la rigidez y complejidad burocrática
- \* Generar *instrumentos* urbanísticos capaces de permitir la innovación y la capacidad de respuesta colectiva.
- \* Consensuar un modelo territorial y urbano como proyecto implícito colectivo.
- \* Necesidad de un marco jurídico apropiado.
- \* Incorporar el rol activo de los agentes productores del espacio urbano-regional.
- \* Concebir la planificación como proceso continuo y flexible.
- \* Potenciar las instituciones de base representativas e identificadas con su población.
- \* Favorecer procesos de cooperación intermunicipal.
- \* Establecer una democracia territorial a partir de bases e instituciones locales.
- \* Abordar una descentralización en paralelo a la reforma administrativa.
- \* Reforzar el tejido asociativo.

### En el nivel metropolitano:

- \* Asimilar la nueva cultura del territorio.
- \* Superar la competitividad vecinal.
- \* Concebir el territorio como ámbito competitivo para la producción.
- \* Revalorizar la ciudad desde el ámbito territorial.
- \* Superar la visión local estrecha.
- \* Revalorizar el sistema de ciudades.
- \* Relacionar programas estratégicos de desarrollo económico con las acciones urbanísticas.
- \* Necesidad de una institucionalización a nivel superior.

## C Prognosis

El aspecto de mayor interés se relaciona con la posibilidad de contribuir a la revisión del rol desempeñado tradicionalmente por los modos de conocer y actuar desde un urbanismo tradicional, ante las condicionantes particulares que asume el proceso articulado planificación-gestión, expuestas anteriormente; en el intento de revalorizar "la cultura del Plan", como estrategia necesaria para la regulación democrática y concertada de los diferentes agentes intervinientes en la conformación del ambiente urbano. En tal sentido, se piensa en la potencialidad de la idea del establecimiento de "Directrices Urbanas" como resultado de un proceso gradual y creciente por construcción de acuerdos concertados, principalmente entre intereses locales a partir de factores prioritarios de consideración, en lo coyuntural y en el corto plazo.

En ello radicaría, para el caso de estudio y para el inicio del trabajo de reflexión teórica, el objeto de estudio más concreto que se pueda detectar.

### C-1 Propuesta:

- 1) Dado el actual estado de consideración del tema:
  - a Interés político instalado en algunos gobiernos locales del área metropolitana, en iniciar el proceso de convocatoria y tratamiento del tema.
  - b Posibilidad de contribuir con apoyo técnico-científico desde el ámbito universitario (La UNL cuenta con valiosos recursos humanos que están trabajando a través de distintos tipos de convenios de cooperación con municipios y comunas del área metropolitana). Es que puede considerarse que estarían dadas las condiciones básicas indispensables para el abordaje del tema. Interesa fundamentalmente la apoyatura técnica que la Subsecretaría de Planeamiento de la Provincia estaría en condiciones de brindar a partir de la toma de conciencia de la problemática y del rol que decida asumir, junto a la de los municipios y comunas intervinientes.
- 2) Se reconoce la naturaleza compleja de la relación planificación-gestión, para su consideración operativa, a partir de los múltiples aspectos intervinientes en la misma (políticos-jurídicos-institucionales-administrativos-económicos-participación comunitaria y técnicos).
- 3) Se define como campo más específico de inserción disciplinaria, el trabajo técnico, relacionado con la dimensión instrumental de la planificación urbana y regional.
- 4) Se propone que en una primera etapa de consideración del tema, el interés estaría puesto en la posibilidad de exploración de las condiciones actuales y potenciales que la estructura urbano-territorial del área metropolitana estaría en condiciones de ofrecer para un tratamiento coordinado de los gobiernos locales, del siguiente conjunto de aspectos:
  - a Definición del sistema de grandes áreas naturales como sistema de reserva de suelo natural no transformado, para el equilibrio ambiental del área metropolitana.
  - b Destino de los espacios urbanos intermedios (suelo urbanizable) entre las áreas urbanas más densificadas con construcciones.
  - c Desarrollo de pautas de tratamiento para los espacios urbanos recuperados de la inundación, con niveles bajos de terrenos y anegables por agua de lluvia, reflujo de agua por desagües o agua surgente por elevación de la napa en épocas de crecidas del sistema hídrico.
  - d Reformulación del rol funcional y espacial de los ámbitos urbanos de soporte a los sistemas de infraestructuras económicas y de transporte: ferrocarril y puerto, a partir de las actuales transformaciones en materia de política de empresas, entes públicos y expectativas de actividades económicas por el Mercosur, así como desde la consideración de iniciativas privadas desde emprendimientos económicos y culturales de interés social, en relación con edificios públicos funcionalmente desahogados y de interés estratégico por su valor patrimonial y la revitalización de la actividad urbana en lugares estratégicos.
  - e Definición de las áreas aptas para la localización de actividad industrial según rubros de producción y compatibilidad con el tejido residencial.
  - f Definición de los sitios estratégicos de localización de los grandes equipamientos sociales (salud, educación, seguridad) y comerciales urbanos con relación a la estructura funcional del sistema infraestructural urbano y la caracterización física funcional de las distintas áreas urbanas.
  - g Delimitación de áreas de localización, tratamiento y concentración de sistemas infraestructurales y equipamiento para el tratamiento de desechos (líquidos cloacales e industriales; plantas de tratamiento de basura).
  - h Inserción física funcional de los grandes complejos habitacionales existentes a la estructura urbana metropolitana.
  - i Definición de áreas urbanas consolidadas infraestructural y físicamente aptas para absorber en su tejido residencial nuevos planes de vivienda de interés social.
  - j Definición de las áreas con potencialidad para el desarrollo de actividades recreativas de interés turístico.
  - k Sistematización del viario en los niveles funcionales

jerárquicos de rutas nacionales, rutas provinciales, autopistas urbanas y regionales, grandes avenidas troncales de escala metropolitana, con relación a la regulación del desarrollo y extensión de las áreas edificadas.

- l Organización del sistema troncal de transporte, nodos intercambiadores y de transbordo con relación a las áreas centrales; centros de comercios secundarios, corredores comerciales e industriales, y grandes equipamientos urbanos (en las áreas de salud, educación, seguridad, cultura, recreación, gobierno, terminales de transporte).
- m Reformulación de la tenencia del suelo que hace de soporte a las áreas y sistemas urbanos necesarios de ser considerados en forma integral para la gestión sobre su control físico funcional.
- n Reformulación de los criterios de caracterización y delimitación de áreas urbanas a los efectos de establecer el pago de impuestos municipales.
- ñ A partir de los puntos anteriores sería conveniente establecer pautas para regular la capacidad de carga (en sentido ecológico) de las distintas áreas urbanas que conformarían la metrópolis, preservando de este modo la cualidad y calidad del medio natural.

- o En el nivel regional se hace indispensable contar con orientación técnica para prever la promoción y localización de actividades productivas, con relación a la oferta del sistema infraestructural urbano-territorial potencial, dada la posición estratégica de la metrópolis dentro del sistema urbano pampeano en función de los corredores económicos a partir del Mercosur, y las posibilidades de desarrollo social que ello implicaría para la región. (Ej. Hidrovía Paraguay-Paraná con relación al sistema Ferroportuario de Santa Fe; Corredor Ferro-Económico Déan Funes-Santa Fe; aeropuerto de Sauce Viejo; autopista Santa Fe-Córdoba; puente ferroviario Santa Fe-Paraná.)
  - p Insertar la estructura urbana metropolitana, dentro de una matriz ecológica territorial que haga de soporte a un posible modelo urbano-territorial sustentable.
- 5) Se cree que el tratamiento de las cuestiones antes puntualizadas, desde el nivel técnico, está llamado a desempeñar el papel de *elementos urbanísticos de base*, orientativos, del trabajo jurídico-institucional y administrativo, que en conjunto deben constituir el sistema técnico de referencia para aportar al tratamiento y discusión política. ■

## Notas

<sup>1</sup> Ridruejo Briera, Juan. *Curso de urbanismo. Gestión Urbana Metropolitana*, Comisión de Urbanismo; Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1976.

<sup>2</sup> "Gestión de las áreas metropolitanas, Coloquio técnico". Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Buenos Aires, 1990. En *Ciudad y territorio*, Nº 86,87, 1990-91, p. 491.

<sup>3</sup> Pirez, Pedro. "Para pensar los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de América Latina". En *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº. 35, p. 3.

<sup>4</sup> Ridruejo Briera, Juan. *Op. Cit.*

<sup>5</sup> Lungo Ucles, Mario y Pérez, Miriam. "Área Metropolitana de San José. ¿Coordinación de Gobiernos Locales o Gobierno Metropolitano?". En *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº

35, p. 73.

<sup>6</sup> Foley, John y Marcano, Esther. "Planes; Urbanización y la Gestión de los servicios urbanos en Barquisimeto". En *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº 35, p. 9.

<sup>7</sup> Santana R., Pedro. "La crisis política y administrativa de la ciudad". En *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº 35, p. 23.

<sup>8</sup> Sobreira de Moura, Alexandrina. "Los conflictos colectivos urbanos: Acción política y creatividad legal". En *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº 42, p. 15.

<sup>9</sup> Azuela de la Cueva, Antonio. "La ciudad ilegal y las instituciones en América Latina". En *Medio Ambiente y Urbanización*, Nº 42, p. 34.

<sup>10</sup> Guttenberg, Albert Z. S/d.

<sup>11</sup> *Revisión del Plan de Ordenación*

*Urbana de Madrid -Fase de Avance-* Ayuntamiento de Madrid.

<sup>12</sup> Refiere a la propuesta desarrollada en la tesis doctoral del autor: *Perspectivas Cognoscitivas y proyectuales posibles para un Urbanismo Ambiental*. 1996/99.

<sup>13</sup> Clichevsky, Nora y Rofman, Alejandro. "Planificación Regional y Urbana en la Argentina, una revisión Crítica". En *Ciudad y Territorio*, Nº 79-1, 1989, pp. 61 a 77.

<sup>14</sup> Robirosa, Mario; Cardarelli, Graciela y Lapalma, Antonio. *Turbulencia y Planificación Social*, Unicef, S XXI, Argentina, 1990.

<sup>15</sup> Herzer, Hilda y Pirez, Pedro (Comp.). "Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina", IIED GEL. Buenos Aires, 1988, pp. 185 a 206.

<sup>16</sup> Pirez, Pedro. *Gestión y Planificación de la ciudad, agentes y procesos*.