

Criterios básicos para proyectar políticas de gestión metropolitana. Caso Paraná y su región

Tomás Pablo Arias

► **To cite this version:**

Tomás Pablo Arias. Criterios básicos para proyectar políticas de gestión metropolitana. Caso Paraná y su región. 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, "Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation", Oct 2012, La Plata, Argentina. pp.11. halshs-00965314

HAL Id: halshs-00965314

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00965314>

Submitted on 25 Mar 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PARANÁ y su REGIÓN

Criterios básicos para proyectar políticas de gestión metropolitana

Tomás Pablo Arias

Arquitecto

UNR – Universidad Nacional de Rosario

Posgrado Planificación Urbano - Territorial.

tomaspabloarias@hotmail.com

+ 54-0343-4314885

Abstract

The purpose of this paper is to study, from the epochal tensions that show shown by globalization, the development of the metropolis of Paraná city, and at first time identify the socio-spatial process in which both the State and the Market work as main and excluding social actors in an issue of institutional origin, mainly evident in two conditions:

1. The jurisdictional fragmentation of the urban expanded area,
2. The State ignorance about the city space, as an regionalized and continuous area.

It is primarily a conceptual search that aims to argue in favour of a future intervention on the town layout of the capital of the Province of Entre Rios and its three neighbouring municipalities as urban space – territorial. This conceived as an spacial area constituted on a systemic basis of economic- spatial concentration and simultaneous and uninterrupted process of segregation and dispersion social - territorial.

In that order, the paper will begin to clear the concepts that connote the territorial transformation processes, which with an extraordinary significance are displayed within the metropolisation. Thus, addressing four ideas that initiate elementary analytical course which includes:

- ✓ The process of metropolisation of Paraná city,
- ✓ The territorial land "invisibility" of the State on urban and regional metropolisation development,
- ✓ The institutional fragmentation of the metropolis and its real and factual consequences,
- ✓ Both the logics and the social actors closely interwoven in the territory.

Four ideas inferred from the sustained process of global and local changes, occurred in

the last decades, changes that are present across the mid-level cities of Argentina and show a very complex socio-spatial tensions that critically affect the urban and regional development and, therefore, the future of the territories and its all communities and public institutions.

In this context, the accelerating pace of urbanization that latin american conglomerates endure, plus the expanding territorial processes of indiscriminate land market, fragmentation, social segregation and environmental unsustainability create the academy need to dismantle a market and State discourse that pretends not to notice the critical and hitherto/unprecedented expansion and diffusion of urban paths that are trying to be unveiled.

To conclude, trough these basic concepts, this work pretends to identify the processes that make the social-spatial complexity of a metropolis area that is urged by a development speed that is still unknown.

Keywords: metropolisation, State, process, development.

Resumen

El propósito del presente trabajo es reconocer, cómo a partir de las tensiones globales y locales, de carácter socio – espacial e imbricadas en el *proceso de metropolización* que acusa el ámbito expandido de la ciudad de Paraná, es factible identificar y analizar los criterios básicos para proyectar una inédita gestión metropolitana dentro del espacio regional que constituyen tanto el ejido de la capital de la Provincia de Entre Ríos como el de sus tres municipios conurbados. En consecuencia y a tal fin, se intenta aquí establecer los nuevos desafíos incorporados a la gestión urbano– ambiental, tanto provincial como municipal, dentro de los que se plantea articular ***la intervención estatal y la participación comunitaria***, en el marco de un proceso de ordenamiento territorial del ámbito metropolizado en esas cuatro jurisdicciones en las que hoy habitan más de trescientos mil comprovincianos.

Se trata, por tanto, de *un proyecto estratégico* que institucionalmente persiga la posibilidad de articular en simultáneo *cuatro criterios políticos considerados aquí básicos*

para la gestión democrática del territorio metropolitano: la gobernabilidad, la competitividad, la sustentabilidad y la inclusión social.

Criterios que, dentro de esa inteligencia, guiarán el análisis desarrollado sobre propuestas de actuación, jurídico-normativas y de gestión para abordar la compleja problemática del espacio urbano – regional. Es en tal contexto entonces, y dentro de esos principios primordiales para la intervención urbano - territorial, en el que se estima posible plantear, desde el ámbito institucional del Gobierno de la Provincia y de los gobiernos municipales, un acotado y preciso conjunto de *políticas sectoriales básicas de ordenamiento* que habiliten al despliegue de estrategias comunes y de consenso social posible, destinadas a transformar las críticas condiciones por las que atraviesa la conurbación en su conjunto, sin por eso vulnerar la autonomía de la jurisdicciones municipales incluidas en el espacio geográfico.

Concluyendo, en el presente trabajo se analizan e identifican en forma iniciática, los criterios esenciales para el logro de los objetivos territoriales y las metas institucionales que dentro de la *gestión metropolitana*, puedan asumir el Estado Provincial y las jurisdicciones municipales, en tanto dispositivos gubernamentales destinados a que legal y orgánicamente, sean orientadas las políticas que tengan el propósito de afrontar tanto los procesos territoriales distorsivos como los déficit, las asimetrías y las carencias socio-ambientales que acusa la población del Gran Paraná¹.

Palabras claves: *gobernabilidad, competitividad, sustentabilidad, inclusión social.*

Introducción

El conglomerado que incluye a los cuatro municipios conurbados², hoy sigue siendo entendido, tanto como conjunto de objetos mercantilizados que proyectan su competitividad en exclusivos términos económicos, como un sujeto pasivo inserto en procesos de exclusión e insustentabilidad en los que se ven sometidos vastos sectores de la población paranaense. Por tanto, sería necesario: 1/. Arbitrar políticas públicas cuyo propósito sea elevar la calidad de vida en el ámbito metropolizado con una *visión integrada del desarrollo*, y 2/. Desplegar previa y analíticamente, *criterios políticos básicos*

1 .“Conglomerado Gran Paraná”: denominación según el INDEC desde el Censo de 1.991.

2 . Municipios de la Provincia de Entre Ríos: Paraná, Colonia Avellaneda, San Benito y Oro Verde.

de diseño urbanístico-territorial estructurados como base conceptual de respaldo de dispositivos normativos e intervención. *Criterios* de soporte político para proyectos de gestión metropolitana como: **governabilidad, competitividad, sustentabilidad e inclusión social**. Constituidos en criterios *holísticos* por constituir una conjunción sinérgica de variables de actuación urbanística y en *prospectivos* al proponer la mirada anticipatoria de un ordenamiento territorial inclusivo y sustentable.

Gobernabilidad

Identificamos a la *governabilidad* como despliegue político del fin institucional en el que se sustenta el sistema democrático legitimado por la voluntad ciudadana mayoritaria. Contexto que a nivel espacial facilita las condiciones para enfocar el diseño de *políticas urbanas en términos igualitarios y solidarios*. Políticas fundadas en la justicia y el equilibrio territorial y en un *proceso de ampliación de ciudadanía y derechos humanos*, sostenido en la participación comunitaria de los ciudadanos y sus organizaciones, sin por eso desconocer la persistente latencia del conflicto social. De aquí la importancia de una *governabilidad* sostenida en un Estado **regulador y promotor de la dinámica socio-espacial y de las relaciones económicas** dispares y asimétricas expuestas sobre el territorio. Una *governabilidad* que además sea capaz de articular institucionalmente la gestión territorial de las jurisdicciones incluidas en la región metropolitana, sin ignorar las presiones de la lógica político-electoral a la que se subordina la organización municipal al ceñirse a estrictos límites jurisdiccionales. Aunque al alcanzar estas definiciones, despojados de ingenuidad política, habrá que reconocer las consecuencias urbano – regionales, fácticas y jurídicas, que resultan de la constante *tensión sistémica que produce la contraposición entre democracia e (i)racionalidad capitalista*³ y que en términos de gobernabilidad territorial, evidencian espacialmente y facilitan, tanto la anomia y el vacío legal en la regulación estatal, como la consecuente expansión caótica de la

3. Tensiones y contradicciones expresando la *discordancia entre (i)racionalidad capitalista y democracia*. Discordancia sistémica, tanto de relaciones de poder, de acumulación y dominación, como de dispositivos de representación de decisión ciudadana ubicados por sobre la organización de clases y los posicionamientos hegemónicos. Así queda expuesta la coexistencia conflictiva de la *exclusión social y la inclusión proposicional*, como par paradójico antitético que signa a la convivencia urbano – territorial, en un contexto políticamente incongruente de una estructura y una práctica socio - espacial injusta.

estructura urbana, alentada por una supuesta libertad de mercado, de suelo y trabajo, que expolia el patrimonio natural y segrega amplios sectores sociales. Así, tratando de no caer en una superficialidad analítica, habrá que considerar que el Gobierno de por sí no se constituye en el “reino” de las buenas razones y la buena voluntad. Para la **governabilidad** importan los recursos necesarios que el Estado disponga para sostener políticas socio-espaciales como parte de una *estrategia territorial socialmente justa y equitativa*, y que no requiera normas, ni presupuestos de una gobernabilidad que basa su despliegue en la *concentración de la riqueza, la sobreutilización del patrimonio y la exclusión social*.

En definitiva, la complejidad del proceso urbano–regional paranaense refleja la problemática de los cursos de metropolización y requiere de una *governabilidad que registre y revierta* las consecuencias de los fenómenos espaciales regresivos, caóticos, sin ordenamiento territorial alguno, subsumidos a los poderes fácticos.

Es por esto que la *governabilidad* no puede desconocer los complejos procesos territoriales que se suceden en el espacio geográfico. Y bajo esta idea, el accionar del Estado provincial como el de los municipios conurbados, en tanto políticas de Estado, debería *sostenerse en un reconocimiento político, jurídico y normativo del proceso de metropolización*, crítico y creciente, por el que transcurre el conglomerado paranaense.

Concluyendo, la buena *governabilidad*, plantearía el reconocimiento institucional de una *legitimidad metropolitana*, fáctica y fluyente, transformada y jerarquizada en *legalidad metropolitana*. Legalidad que no sólo lleve ínsita la actuación pública de un Estado territorialmente presente, que interviene integralmente en las transformaciones urbanas, sino que también ponga valor y otorgue sentido propositivo a la búsqueda de la mayor calidad de vida del tercio de ciudadanos entrerrianos residentes en la capital.

Competitividad

Existe la idea profusamente comunicada, que la *competitividad* territorial es un fin a alcanzar que en apariencia conjuga las variables socio–espaciales y que es capaz de sintetizar y hasta condicionar los desafíos comunitarios que tienen la ciudad y su región en un mediano y largo plazo. Por tanto, es en tal sintonía que se informa como idea, *una*

competitividad territorial de mero corte economicista y estricto criterio rentístico, expuesta como valor aislado, no asociado territorialmente a un desarrollo socioeconómico integral e igualitario. Además en ese sentido, aviesamente divulgada por la retórica neoliberal que, fiel al dogma del mercado “libre” y desregulado, pretende un territorio construido al ritmo de recetas urbano–regionales mercantilizadas, capaces de instalar esa *idea falaz, como pensamiento único*, propagada por los monopolios de comunicación masivos como “algo mágico” que actúa en el Mercado con un supuesto beneficio comunitario “de derrame”, tornándose en *una competitividad espúrea expresada como fin en sí mismo*, que intenta impedir el desarrollo de alternativas públicas de acción, inclusivas y sustentables. En tal contexto, es posible advertir en consecuencia, que en la actual dinámica socio–espacial, expresada en forma antitética y falaz, se esconden conceptos que sostienen una *competitividad* inauténtica basada en un criterio ambiental dislocado de las variables de la realidad socioeconómica, como reflejo de procesos de exclusión social y concentración económica. En tal entramado, el *ámbito metropolizado de Paraná se ha expandido a expensas de ese criterio competitivo*. Desarrollado en las últimas cuatro décadas, sobre la base de dinámicas urbanas discriminantes e insustentables. Ocupando, a una velocidad nunca vista, territorios cada vez más extensos y difusos que provocan un exagerado consumo de tierras fértiles y montes nativos, aguas superficiales y subterráneas, más una progresiva contaminación atmosférica a la que se le agrega el dispendio urbano - energético de un flujo montado en el sistema de tránsito y transporte, creciente y mayormente motorizado en el consumo de combustibles fósiles.

Tal es el resultado en las áreas urbanas más críticas de las *políticas que enfatizan una hipotética competitividad*, que sin planificación y ordenamiento territorial alguno, tienen como resultado, el ensanchamiento de la brecha socio–espacial y a la vez, el saqueo del patrimonio regional heredado. Es más, son las políticas neoliberales las que registran a los pobladores del conglomerado como meros clientes o usuarios, desconociendo su *condición universal de habitantes y ciudadanos con derecho propio a la ciudad*. Así, la *competitividad* territorial, desplegada hoy como estrategia en la región y cuyos frutos aparecen incluidos en toda la problemática urbano-regional, podría ser identificados como

una competitividad de base empresarial, sujeta a la pura maximización de la ganancia como fin último y que incorpora a los elementos técnico– clientelares del marketing urbano, como tácticas de captación de inversiones que diluyen los mecanismos de integración social, cuidado ambiental y equilibrio territorial.

Concluyendo, *la competitividad auténtica subordinada a los objetivos del desarrollo socio-espacial, sería la incorporada a un proceso urbano–regional sustentable e inclusivo*. Y por tanto: generadora de *diversificación territorial productiva* y de políticas de *empleo formal con derechos*, en el marco del crecimiento de la demanda interna y externa. Competitividad que además pueda *fortalecer a los sectores del conocimiento* sustentada en el impulso de las nuevas tecnologías. En síntesis, *competitividad propositiva* que no desconozca las tensiones epocales de un capitalismo anárquico en la que está inmersa y que a la vez esté integrada al desarrollo socioeconómico integral e incluida en la estrategia de un territorio equitativo y socialmente justo.

Sustentabilidad

Tanto la problemática ambiental como la social, constituyen un par básico e indisoluble al momento de considerar el diseño de las políticas urbanas y en estas, los *criterios de gestión pública basados en la transversalidad y la interdisciplinariedad, como herramientas fundamentales en el sostenimiento de estrategias integrales de intervención territorial*. Y así, es dentro de este presupuesto en el que *la sustentabilidad como noción integradora, tiene como propósito, el objetivo estratégico de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes* de la región, al que le suma la perspectiva sinérgica de hacerlo también en beneficio de sus futuras generaciones.

Sustentabilidad como calidad de vida. Aunque muchas veces argumentada con un enfoque exclusivamente centrado en la reducción de la contaminación y/o débil mitigación de la degradación ambiental del ámbito urbano. Entendida así en forma reductiva, como mero cuidado del espacio natural en el que se habita, sin considerar que la sustentabilidad como concepto, cobra una dimensión *que integra todas las componentes de la realidad socioeconómica*, incluyéndolas en una concepción holística del territorio. En tal contexto por tanto, puede identificarse a la extendida problemática urbano–territorial

que actualmente es registrada como *tensión manifiesta entre los conceptos de ambiente, desarrollo socioeconómico y exclusión social*. Y en ese orden nuestra región no escapa a la lógica regional–global, pese a su proceso ascendente de casi una década de crecimiento sostenido, aunque en ese curso, persiste la latencia de contradicciones sistémicas, como base estructural de una multiplicidad de causas que aun obstruyen el desarrollo de ciudades y conglomerados urbanos con un horizonte de *sustentabilidad e inclusión social*. Contradicciones sistémicas que, sin impedir la dinámica socio–espacial, aun caótica y dispersa, se expresan en forma antitética, escindiendo los conceptos que entrañan el *desarrollo* y la *sustentabilidad* al centrar las políticas territoriales en tácticas basadas en una competitividad sostenida en el consumo indiscriminado del patrimonio natural. Consecuentemente, el resultado de estas condiciones, tanto a nivel local como global, han empujado a un corrimiento gradual de las fronteras urbanas hacia los espacios rurales, por encima de las jurisdicciones establecidas y fundamentalmente, por fuera de proceso alguno de ordenamiento territorial. De esa manera, la difusión y extensión errática del espacio conglomerado, han producido una consecuente pérdida de biodiversidad junto a la artificialización e impermeabilización de grandes superficies de suelo, la alteración de los territorios-cuenca de arroyos y humedales urbanos y la perturbación de paisajes regionales característicos. Sin duda, una conjunción de condiciones críticas que impactan negativamente sobre el espacio regional.

Por tanto, plantear un territorio urbano–regional construido en consonancia a la políticas de desarrollo sustentable, presupone proponer una ciudad con un desarrollo que dé eficiente utilización a los recursos renovables y que a la vez plantee una diversidad de usos comerciales, residenciales, recreativos e industriales *sin una especialización territorial fragmentaria* de aliento a la especulación inmobiliaria y el uso extensivo del sistema vehicular a través de desplazamientos masivos y permanentes.

Así, el derecho a la ciudad nace del principio de la igualdad e integra sinérgicamente al de la sustentabilidad como argumento ideológico básico de toda política urbana.

Inclusión social

El desarrollo humano integrado sistémicamente en las políticas urbanas, incorpora a *la*

inclusión social como axioma paradigmático de una estructura relacional solidaria y un criterio político de gestión pública que *concibe la igualdad* en tanto plena titularidad de derechos para todos los habitantes. *Inclusión social* como valor esencial que al territorializarse se despliega en la estructura urbana con un sentido de pertenencia socio-espacial, culturalmente localizado de manera singular sobre barrios y lugares especiales del conglomerado. Aunque en sentido inverso y reconociendo la realidad en la que hay que intervenir, se evidencian en el territorio y la estructura social vigente, síntomas de segregación y fragmentación crecientemente exacerbados en el proceso de metropolización donde se manifiestan dos expresiones contrapuestas de discurso y gestión: la “ciudad rica” que preserva criterios urbanísticos de supuesta “alta” competitividad y la “ciudad careciente” que aparece como “preocupación” de la gobernabilidad con políticas sociales focalizadas, autoayuda, autogestión. Así para unos, ciudad de ricos con otros ricos habitando su entorno, localizados en la centralidad privilegiada o barrios exclusivos. Y para otros, ciudad de pobres y menos pobres, radicados en los márgenes difusos del periurbano o sectores menos dotados del viejo casco. Por tanto y fruto de tal situación fragmentaria, irrumpen espacialmente complejos *escenarios urbanos de morfología fractal* extendiéndose sobre la mancha metropolitana a un ritmo socialmente desmembrado y territorialmente dislocado, poniendo en riesgo los valores colectivos de la cohesión y el capital social. De ahí que frente a las críticas condiciones de empeoramiento en procesos de exclusión socio-espacial y discriminación urbana, sería necesario *plantear políticas integrales de desarrollo humano* sustentadas en la profundización del sistema democrático y participativo con políticas que aúnen la gestión territorial y los criterios aquí esbozados en forma inicial. En tal contexto, dentro de esas políticas integrales, residirá el objetivo estratégico focalizado en el *mejoramiento universalizado de la calidad de vida* de los habitantes del conglomerado. Proceso que genere la identificación, resolución política y gestión pública de las necesidades ciudadanas y que ponga límites y controles gubernamentales, a los dispositivos que propagan lógicas irracionales de Mercado y al saqueo ambiental desmedido, del patrimonio natural y cultural, evidenciados a través de una prolongada anomia estatal

sobre el territorio urbano-regional. Así entonces, en el territorio paranaense no sólo *será necesario reconocer* la caótica metropolización, persistentemente negada e invisibilizada por Estado y Mercado como problemática integral generadora de exclusión y discriminación, sino también *reconocer* que las políticas concebidas bajo la idea del “estado de bienestar”, *hoy resultan insuficientes al no contemplar la heterogeneidad social predominante* y aplicarse con criterios de gestión urbana, desterritorializados, esquemáticos y burocráticos. Como asimismo, *sin reconocer* que la exclusión y fragmentación que genera la metropolización, terminan críticamente imbricadas en una huella ecológica riesgosa, de alta perturbación y logrando como resultado de ese proceso: *una disciplinarización social y ambiental producida en un mismo tiempo*. Reflejando en ese sentido, acciones de poder fáctico e institucional desarrolladas sobre el ámbito metropolizado como manifestaciones de dominación expresadas sobre procesos de fragmentación y segregación social en los que los pobres y los sectores vulnerables son impulsados a vivir marginalmente según su nivel de renta y su origen social, pese a que en los últimos años persistan positivamente indicadores de reducción de la pobreza, la indigencia y la desocupación.

Conclusiones

Se podría decir entonces, que las *políticas* sectoriales dispuestas integralmente sobre el ámbito metropolizado paranaense, tendrán o podrán tener como base argumental y respaldo político de una justa gestión territorial de gobierno, a los cuatro fundamentos desplegados en este trabajo. Así, tal contexto conceptual estará indicando que para el desarrollo de la intervención urbano-regional sobre la problemática socio-espacial, será necesario actuar dentro de un marco teórico de despliegue conceptual holístico, alejado de visiones coyunturales de escasa sustentabilidad e imbricados en criterios metodológicos transdisciplinarios, aplicados sobre múltiples abordajes temáticos. En definitiva, una gestión urbano – regional que proponga o pueda proponer, un “modelo de ciudad” superador del vigente, desarrollado *de hecho*, sostenido sobre una urbanización difusa y expansiva, en un marco de anomia estatal y de supuesta libertad de Mercado, que arrasa con los recursos naturales de la región, en un irracional avance territorial, condicionante del desarrollo sustentable e inclusivo. Sin duda alguna, la continuidad ininterrumpida de un ritmo acelerado de dispersión urbana y segregación social que ha sido

XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

ejecutado en contraposición de un criterio democrático de planificación y ordenamiento territorial que políticamente podría proyectar y desarrollar un modelo de *ciudad compacta y diversa*. Una ciudad con desarrollo sustentable en un entorno más habitable y equitativo, socialmente justo e inclusivo.