

La compleja construcción institucional del ente de coordinación del área metropolitana de Santa Fe (2016-2021)

The complex institutional structure of the Coordinating Body of the Santa Fe Metropolitan Area (2016-2021)

Seval, Martín; Carné, Martín

 **Martín Seval** * mseval@fhuc.unl.edu.ar
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

 **Martín Carné** ** carnets@hotmail.com
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1666-4124

ISSN-e: 1851-3727

Periodicidad: Semestral

vol. 22, núm. 38, e0025, 2022

jvigil@fce.unl.edu.ar

Recepción: 13 Julio 2022

Aprobación: 01 Septiembre 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/502/5023878002/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/daapge.2022.38.e0025>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: Seval, M.; Carné, M. (2022) "La compleja construcción institucional del ente de coordinación del área metropolitana de Santa Fe (2016-2021)" *DAAPGE* Vol. 22, N° 38, 2022. UNL, Santa Fe, Argentina.

Resumen: El Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM) fue diseñado para integrar y desarrollar esta región urbana. Sin embargo, como dispositivo institucional parecería no lograr el desempeño esperado. Los problemas que atraviesa para cumplir las expectativas creadas responden a características de su proceso de institucionalización y a debilidades propias de los modelos de este tipo de dispositivos institucionales, el supramunicipal y el de cooperación intermunicipal. Para dar cuenta de estas debilidades se proponen cinco variables que guían el análisis del proceso de institucionalización del ECAM. La evidencia producida indica que el número de Estados locales miembro ha crecido pero los apoyos políticos fluctúan. Aunque las rutinas de funcionamiento se cumplen, el ente no logra regularizar su financiamiento y consolidarse como actor clave a escala metropolitana. Finalmente, al no contar en su estructura con actores no estatales, la idea de gobernanza se diluye en la resolución de estas debilidades.

Palabras clave: Región urbana, Institucionalización, Gobernanza, Área Metropolitana Santa Fe, Coordinación.

Abstract: *The Coordinating Body of the Santa Fe Metropolitan Area (ECAM) was designed to integrate and develop this urban region. However, as an institutional device, it would seem not to achieve the expected performance. The problems it faces in meeting the expectations created respond to characteristics of its institutionalization process and weaknesses of the models of this type of institutional arrangements, the supramunicipal and the intermunicipal cooperation. To account for these weaknesses, five variables are proposed to guide the analysis of the process of institutionalization of the ECAM. The evidence produced indicates that the number of local member states has grown but political support fluctuates. Although the operating routines are met, the Body fails to regularize its financing and consolidate itself as a key player on a metropolitan scale. Finally, by not having non-state actors in its structure, the idea of governance is diluted in the resolution of these weaknesses.*

Keywords: *Urban region, Institutionalization, Governance, Santa Fe Metropolitan Area, Coordination.*

1. Introducción

En un mundo crecientemente urbano, en el que las grandes regiones urbanas son protagonistas, la conducción de las áreas metropolitanas viene cobrando una renovada relevancia tanto como objeto de estudio para distintas disciplinas académicas (Ciencia Política, Geografía, Urbanismo, entre otras) así como objeto de acción política para las agendas de gobierno de funcionarios estatales. A modo de ejemplo, recientemente en Argentina, la pandemia permitió exponer las numerosas y variadas dificultades que surgen a la hora de acordar criterios y coordinar decisiones entre autoridades políticas de diversos Estados -con disímiles competencias y presupuestos- que integran una única “mancha urbana”.^[1]

El interés por este tipo de regiones urbanas responde a su posicionamiento como polos dinámicos de generación de riqueza y de concentración poblacional. Los asentamientos metropolitanos crecen y se expanden planteando desafíos y tensiones en materia de provisión de infraestructuras de servicios, transporte y movilidad, gestión de residuos, ordenamiento territorial, entre otras, que suelen exceder las capacidades presupuestarias y operativas de cada autoridad distrital por separado.

La atención de estas cuestiones ha venido convocando la pregunta por el tipo de dispositivo institucional que podría darles la mejor respuesta. Mientras en el debate académico esto significó la irrupción de conceptos como el de gobierno metropolitano y gobernanza metropolitana (Klink, 2005, 2009, 2014; Lefèvre, 2005, 2010; Pérez, 2001, 2008, 2014), en la acción política se desplegaron diferentes dispositivos que suponen un nuevo nivel de gobierno (ahora metropolitano) o bien diseños que convocan a la cooperación entre Estados locales que integran una misma área metropolitana. En ambos casos, la experiencia en otras latitudes del planeta parecería mostrar que no hay un *one best way* con el cual gobernar institucionalmente de manera eficaz los procesos antes mencionados. En este sentido, recientemente en Argentina, se puede observar que estas regiones urbanas son interpeladas a organizar su conducción metropolitana a partir de nuevos marcos normativos y programas de política pública de diferentes escalas del Estado.

En este marco, en la provincia de Santa Fe rige desde 2016 la ley N° 13.532. Esta norma, reconociendo procesos de metropolización -con diverso grado de consolidación- en territorio provincial, faculta a los municipios de Santa Fe, Rosario, Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto a conformar “entes de coordinación” para el tratamiento de cuestiones que afectan a estas denominadas “ciudades cabecera” y a las que las circundan. Simultáneamente, también se despliegan programas nacionales e internacionales que estimulan estrategias de gobernanza urbana metropolitana, como el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas (DAMI).^[2]

La ley y los programas mencionados han habilitado procesos de construcción regional sobre los cuales, con excepción de la experiencia del Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM), no hay, a la fecha, investigaciones que den cuenta de las características que han asumido. Por ende,

transcurridos seis años desde la promulgación de dicha norma provincial y tomando como caso de estudio el Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM), se propone comenzar a llenar tal vacancia estableciendo el objetivo de describir el proceso de institucionalización de este ente, lo que permitirá identificar variables que contribuyen a la misma o bien que la obstaculizan. La selección del caso responde, por un lado, al hecho de que la ciudad de Santa Fe es la capital de la provincia homónima y el segundo centro urbano más poblado luego de Rosario. Por otro lado, la ley, impulsada por quien fuera gobernador provincial entre 2015 y 2019, fue promulgada cuando tanto las autoridades del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) de Santa Fe como las del Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe (PEP) pertenecían al mismo espacio político,^[3] hecho que habilita hipotetizar que el ECAM y la región metropolitana en construcción habrían contado con apoyo y/o condiciones propicias para alcanzar una rápida institucionalización.

En términos metodológicos, el presente estudio de caso es de tipo exploratorio-descriptivo. Es decir, produce evidencia empírica en base al análisis de documentos oficiales de divulgación del ECAM, notas periodísticas y entrevistas en profundidad a funcionarios y ex funcionarios de dicho ente.

El artículo presenta una estructura de dos partes teóricas, una parte sobre el caso y, finalmente, las conclusiones de este estudio. La primera parte presenta el marco conceptual desde el que se analizará dicha institucionalización, repasando brevemente los cambios que en las últimas décadas contribuyeron a que los Estados definan y asuman nuevas escalas espaciales de implicación. La segunda parte examina las características de dos modelos de organización institucional a partir de literatura especializada que aborda experiencias metropolitanas europeas y americanas. La tercera parte caracteriza el Área Metropolitana de Santa Fe (AMSF) definida por el ECAM para dar lugar a la estructura de funcionamiento de este último y, luego, a la presentación y análisis de la evidencia con la cual caracterizar la institucionalización lograda. Por último, las conclusiones recuperan los principales hallazgos de esta primera aproximación al objeto de estudio y ofrece algunas recomendaciones con las que contribuir a la consolidación de un dispositivo institucional *a priori* conveniente para coordinar e impulsar la gestión de obras y servicios que podrían potenciar el perfil productivo de las localidades del AMSF, así como la calidad de vida de su población.

2. La dimensión regional e institucional de los procesos de metropolización

Los procesos de metropolización son una de las expresiones espaciales más recientes que ha experimentado el capitalismo. Estos procesos tienen sus bases en la histórica tendencia a la concentración urbana que subyace a este modo de producción, pero comienzan a hacerse evidentes a mediados del siglo XX tanto en los países centrales como en la periferia. Inicialmente se despliegan en la etapa monopolista-fordista y luego se exacerban en la etapa global-posfordista, el estadio más reciente del capitalismo que transforma particularmente a los espacios urbanos y plantea una evolución hacia la generalización de lo urbano (De Mattos, 2010; Ciccolella, 2021). Este contexto implica nuevas lógicas espaciales

asociadas a una reestructuración económica y al accionar de nuevos actores ligados a la reforma de un Estado que se reescala y habilita a esos mismos actores de la sociedad civil organizada a facilitar el despliegue de tales lógicas (Brenner, 2003, 2019; Harvey, 2006; Jessop, 2019).

2.1. La dimensión regional de los procesos de metropolización

Los espacios urbanos que conformaron extensas áreas metropolitanas durante gran parte del siglo XX, en la actualidad se despliegan en verdaderas regiones urbanas. Esta distinción entre “área” y “región” que aquí se destaca, generalmente, no suele ser explicitada o planteada directamente en los debates académicos y en la acción política, ya que ambas categorías generalmente son trabajadas como sinónimos,^[4] a pesar de que desde inicios del siglo XXI comienza a visualizarse sus diferencias desde el punto de vista funcional (Barrios, 2001). La dimensión regional se asocia a un proceso de metropolización expandida y difusa, una nueva forma urbana regional “organizada alrededor de los fragmentos desparramados de la explosión del centro” (De Mattos, 2010: 96).

Esta búsqueda de mayor precisión escalar implica reconocer la combinación de diferentes procesos que subyacen al fenómeno urbano contemporáneo. La clásica combinación de procesos de urbanización, suburbanización y periurbanización que fueron expandiendo la mancha urbana más allá de los límites jurisdiccionales del área central, dio paso en la actualidad a una doble tendencia entre dispersión y concentración que también involucra procesos de contraurbanización funcional habilitados por las transformaciones del capitalismo global posfordista (Ciccolella, 1999; Abramo, 2012). Ya sea entendida como el paso del orden metropolitano de la etapa monopolista-fordista hacia las nuevas tendencias de metropolización (Ciccolella, 1999) o, particularmente en Latinoamérica, la metamorfosis de la ciudad industrial-desarrollista a nuevas formas, funciones y estructuras de una ciudad difusa (De Mattos, 2010), el crecimiento compacto en forma de mancha de aceite donde prima la contigüidad en el espacio es desdibujado por la incorporación de un crecimiento metropolitano en red en forma de ciudad-región donde lo que estructura el mundo urbano son las redes que lo atraviesan atenuando la importancia de la proximidad física. Estas redes, que inicialmente se desplegaron en las grandes metrópolis nacionales, motivadas por su conexión a las dinámicas globales, rápidamente se difundieron siguiendo la jerarquía urbana nacional e, incluso, articulando diferentes procesos de metropolización, por lo que recientemente se abrió el debate regional en los estudios urbanos en torno a la metamorfosis metropolitana y la formación de megarregiones urbanas (Ciccolella, 2021).

La perspectiva regional de los procesos de metropolización observa una particular preocupación en los enfoques del desarrollo, una situación que responde -principalmente- a dos motivos en Latinoamérica, en general, y en Argentina, en particular. Por un lado, el enfoque del desarrollo se asocia a una temprana adopción de la región como categoría de análisis y de acción política en un contexto caracterizado por la intervención directa del Estado en la vida social. La región plan, característica de los organismos de planificación desarrollista desplegados en Latinoamérica, también fue aplicada para el mundo urbano^[5] en el marco de un Estado que adopta a la región como categoría de acción política

para utilizarla como correa de transmisión en la intervención estatal (Brenner, 2003, 2019; Benedetti, 2009; Trucco, 2017). Por otro lado, la resignificación de las estrategias de la etapa monopolista-fordista ha incorporado recientemente un debate sobre los actores y las estrategias apropiadas para gestionar una forma urbana compleja (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2018; en adelante, CIPPEC), que en Latinoamérica significó revisar el primer momento sin que ello signifique el abandono de la categoría región, pese al espíritu de época dominante al interior de la geografía (Benedetti y Salizzi, 2016) y otras disciplinas sociales (Gorenstein, 2014) que la desacreditaban como categoría analítica.

2.2. La dimensión institucional de los procesos de metropolización

El debate, en este punto, plantea la necesidad de disponer de algún tipo de institución que —en tanto regla de juego y arreglo organizacional—^[6] permita coordinar -vía incentivos y sanciones- la interacción entre actores del Estado, del mercado y de la sociedad civil. Esta necesidad parecería haber encontrado respuesta, en las últimas décadas, en las llamadas redes y/o dispositivos de gobernanza. Representando “una forma de gobernar más cooperativa [donde] instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001:1), dichos dispositivos se caracterizan por el intercambio de recursos y la negociación de objetivos entre sus miembros, quienes así redefinen los límites entre los sectores público y privado, volviéndolos cambiantes y opacos (Rhodes, 2005).

La gobernanza comienza a generalizarse como estrategia en los enfoques del desarrollo a fines de la década del 80 del siglo XX, específicamente en las estrategias de desarrollo regional, aunque rápidamente fue adoptada para pensar lo urbano. Estos nuevos arreglos institucionales significaron la emergencia de redes institucionales intermedias entre el mercado y el Estado como tercera vía de desarrollo, una alternativa que buscaba darle voz a la sociedad a partir de la participación en la toma de decisiones y la aplicación de política pública (Amin y Thrift, 1995). Esto implica el reconocimiento de las bases colectivas y sociales de los comportamientos económicos (Amin, 1999) y una crítica al determinismo neoclásico y la intervención de tipo keynesiana (Cumbers, MacKinnon y McMaster, 2003) que promueve nuevas conexiones entre lo económico, lo social y lo cultural a partir de redes institucionales unidas por la circulación de la información y la capacidad de aprendizaje e innovación (Hadjimichalis, 2006; Hadjimichalis y Hudson, 2007).

En los estudios urbanos, sin embargo, la categoría gobernanza suele ser empleada con poco rigor conceptual. Ante la conveniencia de que diferentes actores coordinen esfuerzos frente a problemas que no reconocen límites jurisdiccionales (CIPPEC, 2018), la idea de gobernanza metropolitana termina abordando dispositivos institucionales que convocan sólo a actores estatales. Es decir, ante la ausencia de un gobierno metropolitano, se presenta a la gobernanza como un recurso para la gobernabilidad, pero se la pone en tensión como estrategia y se la relativiza como tercera vía de desarrollo, precisamente, por el fuerte peso estatal. En este tipo de acercamiento se les da relevancia a las

estrategias de reescalamiento estatal, en las que las escalas nacional y subnacional terminan delegando a redes estatales locales la responsabilidad de resolver las problemáticas metropolitanas, combinando una estrategia “desde arriba” con una estrategia “desde abajo”. En cambio, las estrategias de gobernanza quedan algo relegadas y con ella el involucramiento en la construcción de regiones de actores institucionales derivados de la sociedad civil organizada, con miras a impulsar estrategias de planificación para abordar un fenómeno urbano.

En Argentina no se trata de un debate menor, precisamente porque desde la acción política se ha fomentado, con diversos marcos normativos y programas,^[7] la consolidación de una institucionalidad metropolitana en un contexto de poco debate teórico sobre la dimensión regional y las experiencias de gobernanza en el mundo metropolitano. Entre los antecedentes pueden mencionarse los más recientes aportes de Pedro Pérez (2014) y de Pablo Ciccolella (2021) sobre la gobernanza metropolitana, aunque sin perder de vista la gobernabilidad y la necesidad de un gobierno metropolitano.

Aun cuando buena parte de la bibliografía específica pone énfasis en destacar las bondades de estas estructuras plurales de gobernanza, un desafío que deben afrontar es el de su institucionalización, esto es, que como consecuencia de las inversiones de recursos (tiempo, dinero, entre otros) que sus integrantes estén dispuestos a realizar, estas estructuras se establezcan y consoliden en el tiempo y ganen legitimidad para la toma de decisiones vinculantes para esos mismos integrantes (Scartascini y Tommasi, 2012). Para avanzar en el análisis de tal institucionalización, se propone a continuación una hoja de ruta metodológica con una serie de variables con las cuales dar cuenta de ella.

2.3. Variables para analizar la institucionalización de dispositivos de gestión metropolitana

Frente a la relevancia que ha adoptado el fenómeno metropolitano, sus dimensiones regionales que rompen la idea de contigüidad espacial y los debates en torno a la necesidad de dispositivos institucionales que permitan la gestión de este tipo de regiones urbanas, este artículo indaga la institucionalización desplegada en Argentina en torno al caso de la provincia de Santa Fe y, particularmente, del área metropolitana de su capital, Santa Fe de la Vera Cruz. Para ello, la propuesta metodológica retoma cinco variables que se desprenden de entender la institucionalización política como “el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad organizaciones y procedimientos” (Melo, 1983:30). La noción de institucionalización procura ser consistente con aspectos teóricos tanto del institucionalismo de la elección racional como del institucionalismo histórico. En efecto, desde la perspectiva del primero, una institución es una regla que los seres humanos (en tanto *homo economicus*) obedecen y a la cual pliegan su comportamiento para obtener y maximizar los resultados que buscan. Desde la óptica del segundo, la institución es una idea sustentada en una estructura u organización (Peters, 2003). En ambos casos, la cuestión de la estabilización y/o consolidación de la institución es crucial: para la mirada de la *rational choice*, porque en ella se juega la suerte de las “inversiones” (tiempo, dinero, etcétera) que los individuos han realizado; para el institucionalismo histórico, porque una

institución no subsiste si la organización en la que “encarna” no persiste en el tiempo.

Las variables detalladas a continuación y las características que asumen en cada ejemplo que se estudie, permiten un acercamiento a conocer cuán consolidado y/o estabilizado está un dispositivo institucional -en este caso, político-. Ellas son:

- a) La participación en el tiempo de los actores que integran el dispositivo institucional -e incluso la incorporación de nuevos miembros-. En efecto, que una institución pueda mantener de modo continuado, permanente y también ampliar el número de miembros formales, indica su adaptabilidad al medio o entorno en el que se desenvuelve. Se considera que esta flexibilidad se observa con mayor frecuencia en instituciones antiguas antes que en aquellas de más reciente creación (Melo, 1983).
- b) El financiamiento del que la institución -en tanto organización- dispone. La institucionalización será mayor si los ingresos son regulares y provienen de una pluralidad de fuentes. Además, si la institución no controla directamente sus recursos financieros, ella puede ser una institución dependiente, con escaso control sobre su entorno (Panebianco, 1990).
- c) La definición y aceptación -por parte de sus miembros- de las pautas de trabajo, líneas de acción y/o proyectos que la institución establece. Si esto sucede, quienes integran la institución -en tanto organización-, le confieren legitimidad (Mainwaring y Scully, 1997), hecho que contribuye a la perdurabilidad institucional.
- d) El reconocimiento brindado por parte de diversos actores de la sociedad. Vinculado al punto anterior, el hecho de que distintos actores sociales acepten la idea, el valor o la norma que una institución encarna, implica reconocer que esa idea, valor o norma tiene presencia y/o arraigo al interior de una sociedad.
- e) La concreción de proyectos u objetivos que la institución se ha fijado. Cuando esto sucede, la institución da cuenta que es un actor con capacidad de incidir en su entorno, de modificarlo, hecho que refuerza su existencia continuada en el tiempo.

Estas variables serán retomadas más adelante, al momento de analizar el proceso de institucionalización del ECAM. Antes, en el próximo apartado, se examina literatura académica referida a experiencias de conformación de dispositivos institucionales para la gestión metropolitana en Europa y América, para así reconocer aspectos en base a los cuales ponderar si la fortaleza o debilidad del caso en estudio se asocia a sus propias particularidades o bien responde al modelo de dispositivo adoptado.

3. Dispositivos institucionales para la gestión metropolitana: enseñanzas de la experiencia internacional

Los planteos presentes en la experiencia argentina en torno a la necesidad de la conformación de gobiernos metropolitanos o el despliegue de estrategias de gobernanza metropolitana recogen debates dados en otros países. La bibliografía que analiza los principales dispositivos institucionales adoptados en distintas

latitudes del planeta para la toma y/o articulación de decisiones políticas a escala metropolitana (Klink, 2005, 2009, 2014; Lefèvre, 2005, 2010; Pírez, 2008, 2014) destaca que los mismos han tendido a converger en torno a dos grandes modelos: el modelo “supramunicipal”, por un lado, y el de “cooperación intermunicipal” por otro. Sin embargo, aunque la gestión metropolitana se ha posicionado en la agenda de políticas públicas, los marcos institucionales de ambos modelos han tenido dificultades para guiar el planeamiento y gestión a largo plazo y, en consecuencia, para brindar soluciones al problema metropolitano (Klink, 2009, 2018).

El modelo “supramunicipal” supone la creación de un nivel de gobierno superior e independiente del de los municipios, ayuntamientos y/o comunas que lo integran, con autoridades electas, competencias, recursos presupuestarios y personal propios para actuar sobre aquel territorio en el que se manifiesta la interdependencia de funciones -productivas, residenciales, comerciales, políticas, culturales, etcétera-. Este modelo permitiría, en principio, superar la fragmentación político-institucional metropolitana y así ganar condiciones de mayor gobernabilidad y competitividad económica (Lefèvre, 2005).

Este primer modelo responde a un enfoque *top-down* característico de lo que en Latinoamérica fue conocido como la experiencia desarrollista. La institucionalidad metropolitana es creada de arriba hacia abajo, con una fuerte participación del Estado nacional que limitaba la participación de los actores locales. En Latinoamérica, el poco apoyo de los gobiernos locales, pese a la importante inyección de recursos financieros -sobre todo, para proyectos habitacionales-, significó serias dificultades en lo que respecta a las formas de trabajo y el reconocimiento social, incluso frente a la inserción de los objetivos metropolitanos en una estrategia nacional (Klink, 2009, 2014). Frente a la experiencia brasileña en la que se desplegó un marco institucional de gestión metropolitana que favoreció una visión tecnocrática, en Argentina este período sólo significó el reconocimiento de la existencia de un fenómeno metropolitano para el despliegue de políticas públicas específicas, pero sin un mayor despliegue institucional que habilite una forma de gobierno metropolitano que planifique a la ciudad como tal (Pírez, 2001, 2008, 2014).

El modelo de “cooperación intermunicipal” también crea un andamiaje institucional sólo que éste no implica un nuevo nivel de gobierno; se apoya y/o depende de esos mismos Estados locales, quienes acuerdan algún nivel de cooperación y financiamiento para tratar desde allí las cuestiones que les afectan transversalmente. Estos dispositivos intermunicipales van desde formas que se asemejan a cierto “supramunicipalismo” -donde el área funcional se iguala con la jurisdicción territorial asignada-, hasta formas de intervención más flexibles y/o acotadas a un tema o sector de actividad -mercados de trabajo, movilidad, gestión de residuos, ordenamiento territorial, infraestructuras de servicios, etcétera- (Lefèvre, 2005).

Este segundo modelo responde a un enfoque *bottom-up* que dismantela la otrora relevancia del Estado nacional a partir de procesos de descentralización presentadas como estrategias de ampliación democrática. La institucionalidad metropolitana es creada a partir del despliegue de estrategias de gobernanza metropolitana, aunque, según Klink (2014), estas fueron vaciadas gradualmente y limitadas a una articulación intermunicipal que responde a las agendas de

ciertos actores públicos y privados, lejanas a la reforma sociourbana, por lo que el despliegue de fondos no resuelve la selectividad social y espacial, y el tipo de proyectos desplegados dificulta el reconocimiento social. En Latinoamérica esta forma hereda conflictos de la etapa anterior, sobre todo, entre las estructuras de los Estados subnacionales y las de esta institucionalización respecto al despliegue de proyectos urbanos por superposición de áreas de intervención (Klink, 2009; 2014). En Argentina, frente a la ausencia de casos de gobiernos metropolitanos, problematizada en el debate vernáculo (Pírez, 2001, 2008, 2014), son las estrategias de gobernanza metropolitana las que intentan difundirse por parte de los Estados provinciales y nacional para dar una respuesta institucional a la gestión metropolitana.

Ambos modelos comparten, por lo tanto, una serie de obstáculos relacionados con el tipo y grado de participación de los actores de la vida metropolitana, lo cual influye en el financiamiento, la aceptación de las pautas de trabajo, el reconocimiento social de la institucionalidad metropolitana y la concreción de los proyectos metropolitanos. A partir de del análisis de diversos dispositivos institucionales en Europa y América (Lefèvre, 2005; 2010),^[8] se puede inferir que la escasa participación de los actores en la gestión metropolitana responde a: primero, la distancia entre la retórica estatal favorable a las metrópolis y las prácticas reales, segundo, la poca apertura de las entidades locales existentes a la escala metropolitana y su rechazo a las reformas y, tercero, la posición anti-metropolitana de una sociedad civil que presenta resistencias a la emergencia de las metrópolis como territorios políticos. Sobre todo, en el modelo supramunicipal, aunque también en ciertos casos del modelo de cooperación intermunicipal, la imposición del “formato” institucional por parte de niveles superiores del Estado (Estados provinciales a municipios, por ejemplo) es un hecho que desconoce y aplanas las particularidades y potencialidades de los actores y las dinámicas políticas que cada área metropolitana posee.^[9]

El tipo y grado de participación de los actores influye en dos aspectos. Por un lado, se observan ambigüedades que debilitan a los organismos metropolitanos: asignación formal de competencias que, en la práctica, los municipios no transfieren, establecimiento de presupuestos financiados de manera irregular por Estados locales y/o provinciales,^[10] falta de poder político y/o de recursos presupuestarios con respecto al poder o los recursos que pueden detentar municipios *fuertes* que integran el área metropolitana en cuestión.^[11] Por otro lado, los diseños de institucionalidad metropolitana ensayados hasta la fecha son relativamente recientes -cuentan con no más de cuatro o cinco décadas-, por lo que carecen de la legitimidad que siglos de historia les han conferido a los municipios. Surgidas para promover el desarrollo económico y para contribuir a soluciones eficientes en materia de servicios e infraestructuras, las áreas metropolitanas “no sirven como territorios de referencia” (Lefèvre, 2005:222); no generan identificación en la población, la cual sí se produce con las ciudades que las componen. No es habitual encontrar organizaciones empresariales, políticas, deportivas, etcétera, de alcance metropolitano, pero sí municipales o provinciales.

En síntesis, dispositivos institucionales diseñados e impuestos por niveles estatales superiores que desconocen idiosincrasias y/o preferencias locales, falta de compromiso político y financiero local hacia estos *new players in town* y el

escaso tiempo transcurrido para dar cuenta de su accionar, parecerían ser aspectos que dificultan la institucionalización de estos dispositivos organizacionales a escala metropolitana. El siguiente apartado permitirá reconocer si ellos se repiten o no en la experiencia del ECAM.

4. El AMSF y su ente de coordinación: antecedentes y características

El proceso de metropolización en torno a Santa Fe, capital de la provincia homónima, reúne un par de características que lo diferencian de otros casos. La articulación metropolitana responde a su peso político como capital provincial y a la oferta de servicios especializados asociados, que aprovechan los vínculos derivados de sus otras funciones portuarias, lo cual explica por qué no consolida coronas metropolitanas producto del traslado de áreas industriales hacia su periferia (Cardoso, 2011). En su expansión, fue formando una mancha urbana que avanzó sobre diferentes municipios, la cual fue reconocida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) como el Gran Santa Fe,^[12] una clasificación estadística que se enfoca en la contigüidad en el espacio del fenómeno urbano. Sin embargo, a partir de 2016, con la sanción de la ley N° 13.532 de la provincia de Santa Fe que reconoce la existencia de cinco áreas metropolitanas en el territorio provincial en torno a Santa Fe, Rosario, Venado Tuerto, Rafaela y Reconquista, irrumpe la discontinuidad espacial en la definición del proceso metropolitano.

En este punto, retomando la experiencia internacional, conviven elementos del modelo supramunicipal y del modelo de cooperación intermunicipal. Por un lado, se aprecia el enfoque *top-down*, ya que es el PEP el que define por ley las áreas metropolitanas, sus miembros y su forma de organización -de hecho, se reserva un lugar en la institucionalidad metropolitana-. Por otro lado, también se aprecia un enfoque *bottom-up* ya que este marco normativo busca que los municipios y comunas de la provincia identifiquen las problemáticas metropolitanas y cooperen para resolverlas. El financiamiento internacional, sin embargo, refuerza el modelo de cooperación intermunicipal a través de programas de política pública canalizados por diferentes ministerios del Estado nacional. Este es el caso, particularmente, del Programa DAMI, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo e impulsado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Este programa pretende fortalecer la institucionalidad metropolitana y mejorar sus servicios e infraestructura para desarrollar la calidad de vida de la población de las principales áreas metropolitanas del país.^[13]

Como se ampliará más adelante, la cuestión de que sea una ley del Estado provincial la que -en la provincia de Santa Fe- habilita, impulsa y encuadra procesos de coordinación de políticas públicas entre municipios y/o comunas, convoca a la reflexión tanto sobre el tipo de relación intergubernamental (RIG) establecido entre distintos niveles de gobierno como sobre las competencias que constitucionalmente asumen cada uno de ellos. Se verá que aun estando definidos por ley y por estatuto aspectos tales como el diseño organizacional y las vías de financiamiento de los entes de coordinación de las áreas metropolitanas, el cumplimiento parcial de dichas regulaciones (en ocasiones, aunque no exclusivamente, por parte del PEP) afecta las capacidades de acción atribuidas

a los entes de coordinación. Se estaría así en presencia de un tipo de RIG al que Jordana (2002) denominó “explotación oportunista”, en el que el comportamiento de un nivel de gobierno busca aprovechar las debilidades del otro nivel en beneficio propio y sin considerar los efectos agregados de ese comportamiento.

4.1. El ente de coordinación del AMSF

El AMSF cobra formalmente entidad a partir de la sanción de la ley N° 13.532 de la provincia de Santa Fe. Esta norma define a las áreas metropolitanas como unidades geográficas constituidas “por una ciudad cabecera y ciudades y comunas circundantes vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural” (ley N° 13.532, artículo segundo). Además, habilita a los DEM y comisiones comunales^[14] de tales localidades a constituir entes de coordinación -personas de derecho público de carácter no estatal- “para la planificación de políticas públicas comunes, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas” (ley N° 13.532, artículo tercero).

El ente de coordinación del AMSF es el ECAM. Su jurisdicción comprende un territorio más extenso que el definido por la contigüidad espacial, incluyendo siete municipios y dieciocho comunas que actualmente lo integran.^[15] El AMSF reconocida por ley contaba hacia 2020 con una población estimada de 642.050 habitantes distribuida en una superficie de algo más de 5.000 km. (figura 1). La mayor parte de esta población se concentra en el municipio de Santa Fe, estimada hacia 2020 en 416.190 habitantes.^[16] A modo de breve caracterización, por ser capital provincial, Santa Fe se destaca por sus funciones político-administrativas -es la principal sede del aparato estatal provincial-, aunque también desempeña funciones comerciales y presta servicios logísticos -puerto con acceso al río Paraná, tránsito de la línea ferroviaria de cargas “General Belgrano”-, de educación superior y de salud, los que constituyen buena parte de la demanda de fuerza de trabajo del área. Los elevados precios de su mercado inmobiliario (Tonini, 2011) y las restricciones que encuentra su expansión urbana vuelven a localidades colindantes como Santo Tomé y San José del Rincón “ciudades dormitorio”, marcadas no sólo por importantes desplazamientos pendulares de población sino por desequilibrios ligados al rápido crecimiento de sus plantas urbanas y el estrés que ello impone a la prestación de servicios (Nardelli y Szupiany, 2017). Monte Vera y Recreo proveen al área de producción frutihortícola, actividad que entra en tensión con intereses económicos orientados al uso residencial del suelo (Cardoso, 2019). La producción manufacturera se concentra en el parque industrial de Sauce Viejo -sobre las rutas nacionales N° 11 y N° 19- así como en Esperanza -maderera y metalmeccánica- y, en menor medida, Laguna Paiva -siderúrgica-. En las pequeñas localidades del resto del territorio metropolitano prevalece la actividad agropecuaria.

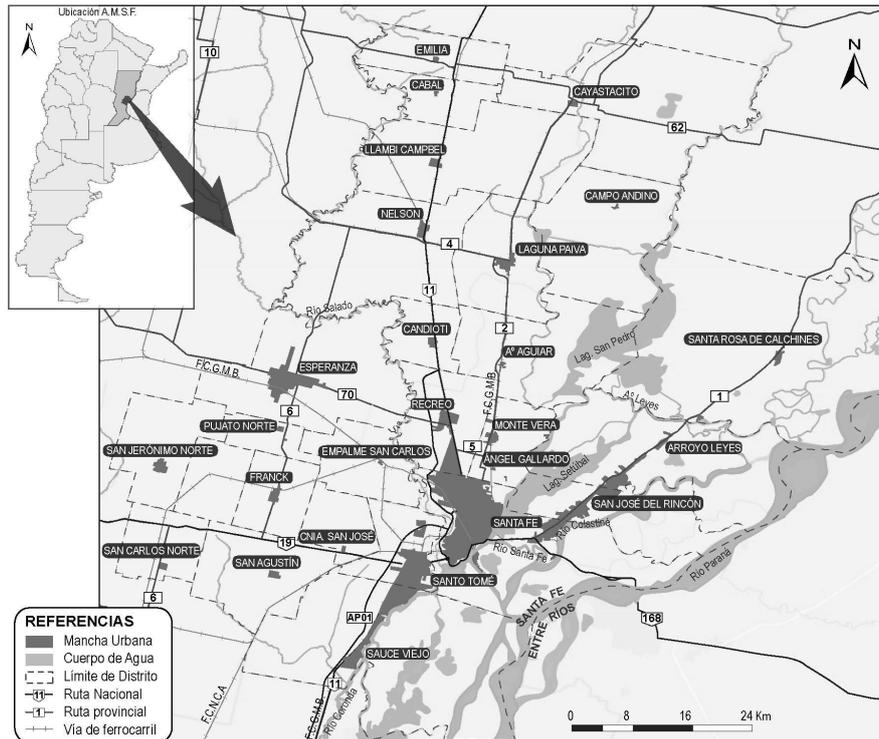


Figura 1.
Área Metropolitana Santa Fe

Fuente: Elaboración propia.

Volviendo a la descripción del ECAM, la ley N° 13.532 establece que debe organizarse en base a tres órganos: 1. Consejo de Gobierno; 2. Directorio; 3. Consejo de Fiscalización (figura 2). El primero se encarga de deliberar y tomar decisiones. Se integra por intendentes, presidentes comunales y por un representante del PEP, siendo presidido por el intendente de Santa Fe. Algunas de sus facultades son: autorizar la incorporación al ente de nuevos miembros, aprobar proyectos que contribuyan al desarrollo del área metropolitana, designar y/o remover a miembros del Directorio y aprobar la constitución o integración de fideicomisos, consorcios u otras figuras asociativas. Además, el Consejo de Gobierno aprueba el plan de trabajo anual del ECAM y el presupuesto anual presentado por el Directorio. Éste, de perfil ejecutivo, oficia como representante legal del ente. Se compone por entre tres y cinco intendentes y/o presidentes comunales y también es presidido por el intendente de Santa Fe. Debe administrar los recursos del ECAM e implementar las decisiones del Consejo de Gobierno, seleccionando y contratando personal con el que darle cumplimiento a las metas que aquél trace. El tercer órgano controla las actuaciones administrativas del ente. Debe contar con al menos dos intendentes y/o presidentes comunales, los cuales son designados por el Consejo de Gobierno y no pueden integrar el Directorio. Vale agregar, por último, que, ante la necesidad de obtener asesoramiento técnico, el ECAM, así como los restantes entes de coordinación constituidos, puede conformar consejos técnicos consultivos integrados por representantes de universidades, grupos de investigación públicos y/o privados, instituciones de la sociedad civil, etcétera.

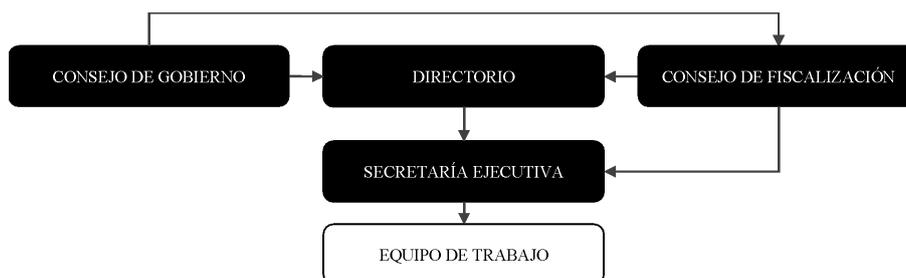


Figura 2.
Organigrama del ECAM

Fuente: elaboración propia en base a Ley Provincial N° 13.532 de Creación de Áreas Metropolitanas (2016) y Ente de Coordinación Área Metropolitana Santa Fe (2019).

Según su estatuto, el ECAM se constituye como “ámbito permanente de planificación, estudio, promoción y gestión de políticas públicas, proyectos y emprendimientos compartidos a escala metropolitana” (artículo cuarto), para lo cual se atribuye facultades como las de definir criterios de ordenamiento territorial; celebrar convenios de asistencia o cooperación con organismos públicos o privados, locales, provinciales, nacionales o internacionales; gestionar obras o servicios en el AMSF previa delegación de competencias por parte de los legislativos municipales y/o comisiones comunales, entre otras. En este sentido, vale recordar, estas facultades encuentran un límite en la autonomía con la que cuentan los Estados locales que lo integran.

4.2. *La institucionalización alcanzada*

Un testimonio reciente del intendente de Santa Fe, fechado el 13 de enero de 2022, es ilustrativo acerca de la consolidación del ECAM: “para nosotros, el ente [...] es una herramienta muy valiosa que *no pudo implementarse plenamente, al menos hasta ahora*”.^[17] En consecuencia, este apartado despliega el análisis de las cinco variables propuestas, las cuales pueden contribuir a comprender los alcances de la institucionalización en proceso.

La primera variable se relaciona con la participación de los actores que integran el ECAM, tanto para mantener la institucionalidad en el tiempo como, eventualmente, ampliar el número de miembros. Aquí surge el primer punto crítico que cuestiona el real alcance de la categoría gobernanza en este tipo de regiones urbanas. El análisis actoral que se despliega a continuación se circunscribe a actores estatales, ya que los actores privados y los actores de la sociedad civil organizada no tienen centralidad en el armado institucional. No se trata de una gobernanza metropolitana vaciada gradualmente, como evidenció la literatura especializada en las experiencias latinoamericanas. El dispositivo institucional desplegado en la provincia de Santa Fe y, por ende, en el caso del AMSF, no le otorga centralidad a este tipo de actores, los cuales se circunscriben a participar de un consejo técnico limitado por ley a su rol consultivo y que en los primeros años del proceso de institucional encontró dificultades para ser conformado como tal. Frente a esta situación, en el análisis de información secundaria y en las entrevistas a actores clave (Entrevista, 2019, 2022), surgen dos elementos por momentos contradictorios.

Por un lado, como fuera advertido en las experiencias internacionales, algunos actores locales cuestionan su participación en este dispositivo institucional porque no se ven representados por las problemáticas metropolitanas. El pago de la cuota mensual, como se verá más adelante, es el que inicia estos cuestionamientos en los órganos deliberantes locales. En este sentido, las diferentes gestiones del ECAM han desplegado estrategias para acercar la toma de decisiones y las reuniones a todos los miembros que lo componen. Por ejemplo, el diseño de tres “micro regiones” —Centro-Norte, Centro-Oeste y La Costa—^[18] parecería contribuir a que entre autoridades municipales y comunales puedan darse “debates más abiertos, convalidarse propuestas, participar y trabajar más operativamente” (Entrevista, 2019). Otro ejemplo es la propuesta de reuniones itinerantes, que buscan acercar los órganos de gobierno del ECAM a sus miembros. Se han realizado reuniones en distritos de las tres microregiones, sin embargo, aún continúa la centralidad del municipio de Santa Fe que, como municipio cabecera, concentró tres cuartas partes de las reuniones en el período 2016-2021 (figura 3).

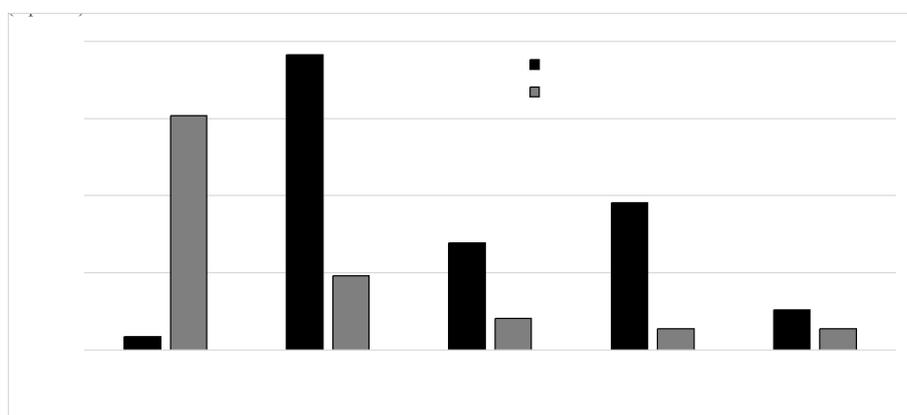


Figura 3.

ECAM reuniones representatividad según municipio cabecera y microregiones 2016-2021

Nota: se incluyen como reuniones del ECAM a las reuniones del Consejo de Gobierno, del Directorio y de equipos técnicos vinculados al ECAM. Fuente: elaboración propia en base a información documental e información periodística.

Por otro lado, la evolución del número de miembros puede ser útil para dar cuenta de la formalización del ente. Al respecto, a los veintidós Estados locales que inicialmente integraron el ECAM, se sumaron tres más, las comunas de Pujato Norte y San Carlos Norte y, la más reciente incorporación, el municipio de San Jerónimo Norte en 2018. En la actualidad, además, el ECAM está evaluando la solicitud de incorporación presentada por la comuna de Matilde. Esta solicitud es respaldada por distritos de la microregión Centro-Oeste con los cuales Matilde comparte un proceso cooperativo socioproductivo (Entrevista, 2022). La intención por parte de los distritos de la microregión Centro-Oeste de enmarcar un proceso asociativo propio en la institucionalidad del ECAM y de acompañar la solicitud de incorporación de un distrito que la ley provincial N° 13.532 no contemplaba en el AMSF, contradice las lecturas realizadas en torno a la experiencia internacional.

La segunda variable se refiere al financiamiento institucional. Un obstáculo que el ECAM encontró a poco de constituirse consistió en una controversia en torno a cómo el Estado provincial y los Estados municipales y comunales

integrantes debían pagar la cuota mensual obligatoria fijada por la ley N° 13.532 para sostener su funcionamiento. La disyuntiva consistía en determinar si el Estado provincial retenía los fondos coparticipables a municipios y comunas la parte correspondiente a dicha cuota mensual o si procedía a transferirla para que sean esos mismos municipios y comunas quienes hagan efectivo el pago.

Este es un tema recurrente y compartido por las diferentes gestiones del Directorio del ECAM. La primera gestión destacó que “en este debate se demoraron mucho los fondos” (Entrevista, 2019) para el ECAM, debiendo ser un fallo del Poder Judicial provincial el que zanjara la cuestión avalando la segunda opción. La actual gestión lo expone en estos términos: “si todo el aporte depende del Estado provincial, o sea, [si] no hace sus propios aportes y tampoco aquellos que retiene de la coparticipación, tenés cero financiamiento” (Entrevista, 2022).

En este marco, entre 2016 y 2019, el PEP no realizó los aportes correspondientes, así como tampoco lo hicieron municipios y comunas.^[19] Estos hechos resintieron las capacidades operativas del ente, haciéndolas depender, en buena medida, de fondos que pudieran gestionarse ante líneas de financiamiento de la Unión Europea o del programa DAMI. Por tal motivo, en ese período 2016-2019, el equipo técnico del Directorio -cuya estructura orgánica, al momento de la entrevista, no estaba aprobada por el Consejo de Gobierno- funcionó con personal de planta del PEP adscripto al ECAM y con personal contratado por los DEM de Esperanza y Laguna Paiva.^[20] En otras palabras, funcionó con recursos -escasos- que no eran propios del ente. En la actualidad, la municipalidad de Santa Fe es el único miembro que aporta regularmente (Entrevista, 2022).

Asimismo, fue financiamiento gestionado ante el programa DAMI^[21] el que solventó, entre 2017 y 2018, el denominado “Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana de Santa Fe”, el cual -a cargo de la Universidad Nacional del Litoral y de Barbagelata Ingeniería Sociedad Anónima- permitió al ente contar con una base de cinco grandes ejes de acción (ECAM, 2019):

- Impulsar grandes obras de infraestructuras para la eficiencia productiva
- Promover un ordenamiento urbano sostenible, que preserve recursos patrimoniales y respete el medio natural
- Mejorar las condiciones para la productividad y para la provisión de servicios básicos a la población
- Desarrollar un sistema de movilidad integral para pasajeros y cargas
- Construir un nuevo modelo de gestión concertado que articule actores y niveles de decisión

Una tercera variable de análisis ligada a los procedimientos para definir líneas de trabajo conjunto, indica que los proyectos que conforman cada plan de trabajo anual del ECAM son acordados por los Estados miembro no sólo respetando las urgencias diagnosticadas en el territorio sino también procurando mantener cierto equilibrio entre la pertenencia político-partidaria de las autoridades que integran el ente y si tales proyectos benefician por igual a comunas o municipios o al menos no refuerzan asimetrías (Entrevista, 2019). Sobre este último punto, a modo de justificación, el actual secretario ejecutivo del ECAM

expresa que “los concejos deliberantes le plantean a sus Ejecutivos ‘¿para qué estamos poniendo plata en el ECAM (*sic*)?, ¿cuál es el beneficio que tiene para nuestra ciudad?’” (Entrevista, 2022). En adición, en el caso de las autoridades comunales, el período de gobierno de dos años que define la constitución provincial no contribuye a que una comisión comunal tenga tiempo suficiente para involucrarse sostenidamente en el funcionamiento del ente.

El reconocimiento por parte de otros actores sociales es una cuarta variable que también ilustra sobre el proceso de institucionalización. El ECAM ha venido manteniendo reuniones de trabajo con actores diversos: funcionarios del Ente de Coordinación del Área Metropolitana Rosario, del Ente Nacional de Comunicaciones, de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, operadores del sector Turismo, entre otros (ECAM, 2019). Sin embargo, la gestión actual advierte sobre las dificultades para posicionar al ente, luego de seis años de estar constituido: su “legitimidad y visibilidad parecería responder menos a su existencia como institución que a vínculos personales previamente desarrollados” (Entrevista, 2022). En este sentido, un mayor reconocimiento por parte de actores ajenos al ente -aunque también de sus propios integrantes- parece estar íntimamente vinculado a que “empiecen a aparecer obras o proyectos [impulsados por el ECAM] que se hacen realidad” (Entrevista, 2022), algo que, a la fecha, no ha sucedido.

La concreción de los proyectos y los objetivos es la quinta variable con la cual analizar la institucionalización alcanzada por el ECAM. En este caso, el PEP es un actor que guarda particular relevancia para la formalización y concreción de proyectos y objetivos de este y todos los restantes entes de la provincia de Santa Fe. Tal como lo fija la ley N° 13.532, el PEP “integra el Consejo de Gobierno, realiza aportes económicos para contribuir a su funcionamiento, puede gestionar créditos o subsidios de organismos internacionales privados o públicos [...] o realizar convenios con los mismos para la elaboración de estudios, proyectos o la gestión de obras o servicios. Asimismo, puede delegar en los entes de coordinación metropolitana cualquier otro tipo de gestiones, funciones o competencias que se consideren necesarias con el acuerdo de estos últimos” (ley N° 13.532, artículo sexto). Evidentemente se vuelve gravitante porque, así como puede habilitar cierta *tutela* sobre todos los entes de coordinación, también puede no contribuir al fortalecimiento de los mismos cuando el PEP cambia de conducción política y la *cuestión metropolitana* pierde jerarquía en la nueva agenda de gobierno. Por otro lado -en referencia a un tema que no será desarrollado aquí por una cuestión de extensión-, el citado artículo de la ley expresa una cierta paradoja. Más allá que algunos distritos valoren y aprovechen la institucionalidad constituida y otros no le encuentren sentido a la problemática metropolitana, la coordinación intermunicipal/intercomunal que aquí se estudia parecería responder más a impulsos del Estado provincial que a iniciativas espontáneas de esos mismos Estados locales.^[22] Lo cierto es que el ECAM todavía no puede atribuir como resultados de su gestión la concreción de proyectos -gestión de residuos sólidos, ordenamiento territorial armónico en las localidades del AMSF, mejoras en materia de movilidad, etcétera- con los cuales apuntalar y/o consolidar su misión institucional.

5. Conclusión

La literatura especializada en las experiencias internacionales visualizó dos modelos de dispositivos institucionales para la gestión metropolitana: el modelo supramunicipal predominantemente *top-down* y el modelo de cooperación intermunicipal predominantemente *bottom-up*. En el caso del dispositivo institucional del AMSF conviven características de los dos modelos y, por lo tanto, de sus principales debilidades. Por un lado, se aprecia el enfoque *top-down*, ya que es el Estado provincial el que define por ley las áreas metropolitanas, sus miembros y su forma de organización, reservándose un lugar en la institucionalidad metropolitana. Por otro lado, también se aprecia un enfoque *bottom-up* ya que este marco normativo busca que los municipios y comunas de la provincia identifiquen las problemáticas metropolitanas y cooperen para resolverlas.

Ideado por el Estado provincial como un dispositivo institucional para la coordinación y articulación intermunicipal frente a problemáticas metropolitanas y transcurridos cinco años desde su conformación, la institucionalización del ECAM es todavía frágil y se encuentra en una suerte de círculo vicioso. El ECAM no puede exhibir la concreción de alguno de los proyectos impulsados, porque no ha logrado un flujo regular de financiamiento por parte de los Estados que lo conforman y, vinculado a esto último, no dispone de un *staff* propio de funcionarios técnicos para el desarrollo ejecutivo de proyectos, la producción de diagnósticos, la gestión de líneas de financiamiento, etcétera. La magra efectividad para el cumplimiento de las líneas de acción trazadas -a nivel de, por ejemplo, gestión de residuos sólidos urbanos, movilidad, infraestructura, entre otras- no incentiva un mayor compromiso e involucramiento -principalmente financiero- por parte de sus miembros, situación que se refuerza por los periódicos cambios de conducción política -y de prioridades de gobierno- tanto en los DEM, en las comisiones comunales y en el PEP. Además, en el caso de las comisiones comunales, el mandato de gobierno por un período de dos años parecería no contribuir a que se involucren, apoyen y sostengan las gestiones del ente.

La gobernanza de la cual suele ser tomado como ejemplo el ECAM, y demás entes de coordinación de la provincia de Santa Fe, queda algo desdibujada desde el momento en que este tipo de dispositivo no integra la participación formal de actores del sector privado. Hay, asimismo, una asimetría manifiesta entre los mismos actores intervinientes: si bien en el Consejo de Gobierno a todos los Estados miembro les corresponde un voto, la autoridad del DEM de Santa Fe ocupa dos presidencias -en el Consejo de Gobierno y en el Directorio-.

El desarrollo de las páginas precedentes también da cuenta de que la experiencia del ECAM no escapa de las mismas problemáticas que afectan estructuras similares -y de más larga trayectoria- de Europa y América del Norte: lenta construcción de legitimidad, financiamiento discontinuo y competencias imprecisas.

Expuesto a los recurrentes cambios de prioridades políticas, la consolidación del ECAM parecería quedar atada, en el corto plazo, a que el DEM de Santa Fe decida darle un rápido impulso financiero y técnico, apostando a la concreción de al menos un proyecto de alto impacto que lo jerarquice, le permita cumplir las

funciones formalmente asumidas y, en ese proceso, pueda constituirse en arena atractiva para la acumulación política.

Por último, una recomendación que podría fortalecer el espacio -y, simultáneamente acercarlo a las prácticas de gobernanza público-privado, en los términos en los que las teorías las conciben- consiste en activar el Consejo Técnico Consultivo previsto en la ley N° 13.532 o bien habilitar un foro *ad hoc* en el que participen con regularidad universidades, cámaras empresariales, colegios profesionales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etcétera, con el objetivo de diagnosticar para el ECAM líneas de acción eventualmente no contempladas y fuentes de financiamiento alternativas que contribuyan a poner en marcha el dispositivo institucional, sacándolo del *impasse* en el que parecería haber quedado en los últimos años.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", *EURE*, 38 (114), pp. 35-69.
- Amin, A. (1999). "An Institutional Perspective on Regional Economic Development", *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (2), pp. 365-378.
- Amin, A. y Thrift, N. (1995). "Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association", *Economy and Society*, 24, pp. 41-61.
- Barrios, S. (2001). "Áreas metropolitanas: ¿qué ha cambiado? La experiencia de la Caracas Metropolitana", *EURE*, 27 (80), pp. 59-86.
- Benedetti, A. (2009). "Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino", *Scripta Nova*, XIII (286), pp. 281-309.
- Benedetti, A. y Salizzi, E. (2016). "150 años de geografía regional en Argentina: cambios y continuidades en las propuestas de regionalización del territorio nacional (1839 a 1988)", *Folia Historia del Nordeste*, 25, pp. 11-34.
- Brenner, N. (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista", *EURE*, 29 (86), pp. 5-35.
- Brenner, N. (2019). *New urban spaces: Urban theory and the scale question*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cardoso, M. M. (2019). "Aproximación a las territorialidades múltiples en espacios rururbanos. Indagaciones sobre horticultores en Santa Fe, Argentina", *Bitácora urbano-territorial*, 29 (2), pp. 81-88.
- Cardoso, M. M. (2011). "Contraurbanización en el área metropolitana de Santa Fe, Argentina", *Contribuciones Científicas GAEA*, 23, pp. 37-50.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2018). *Gobernanza metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Documento de trabajo N° 170. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-analisis-de-modelos-y-posibles-aplicaciones-en-la-region-metropolitana-de-buenos-aires/> (Consultado 30/06/2022)
- Ciccolella, P. (2021). "Metamorfosis y reescalamiento territorial: megarregión y expansión urbana en el sudeste bonaerense (2000-2020)", *Punto Sur*, 4, pp. 47-71.

- Ciccolella, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", *EURE*, 25, (77), pp. 5-27.
- Cumbers, A.; MacKinnon, D. y McMaster, R. (2003). "Institutions, power and space. Assessing the limits to institutionalism in economic geography", *European Urban and Regional Studies*, 10 (4), pp. 325-342.
- De Mattos, C. (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado", *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, pp. 81-104.
- Ente de Coordinación Área Metropolitana Santa Fe (2019). *Memoria institucional 2017-2019*. Santa Fe: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz.
- Ente de Coordinación Área Metropolitana Santa Fe (2017). "Estatuto". Santa Fe: 15 de Septiembre de 2016.
- Gorenstein, S. (2014). "Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional", *Revista Política e Planejamento Regional*, 1 (1), pp. 22-38.
- Hadjimichalis, C. (2006). "Non-economic factors in economic geography and in 'new regionalism': a sympathetic critique", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, (3), pp. 690-704.
- Hadjimichalis, C. y Hudson, R. (2007). "Rethinking local and regional development. Implications for radical political practice in Europe", *European Urban and Regional Studies*, 14 (2), pp. 99-113.
- Harvey, D. (2006). *Spaces of global capitalism*. Londres - Nueva York: Verso.
- Instituto Provincial de Estadística y Censos (2021). *Encuesta Permanente de Hogares: Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos de los Aglomerados de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.
- Jessop, B. (2019). *El Estado: pasado, presente, futuro*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.
- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Klink, J. (2005). "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad". En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad Alcalá de Henares, pp. 127-191.
- Klink, J. (2009). "Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana", *Educação*, 32 (2), pp. 217-226
- Klink, J. (2014). "The Hollowing Out of Brazilian Metropolitan Governance As We Know It: Restructuring and Rescaling the Developmental State in Metropolitan Space", *Antipode*, 46 (3), pp. 629-649.
- Lefèvre, C. (2005). "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas". En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad Alcalá de Henares, pp. 195-260.
- Lefèvre, C. (2010). "¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas", *Política y Sociedad*, 47 (3), pp. 131-143.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1997). "La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina", *América Latina, Hoy*, 16, pp. 91-108.

- Mayntz, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, pp. 7-22.
- Melo, A. (1983). *Compendio de Ciencia Política. Institucionalización y dinámica políticas*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Nardelli, M. y Szupiany, E. (2017). "Límites y fragmentos en los territorios de la expansión: la suburbanización entre las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé", *Cuaderno Urbano*, 22, pp. 111-131.
- O'Donnell, G. (1994). "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5 (1), pp. 55-69.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Pérez, P. (2014). "El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política", *Economía, Sociedad y Territorio*, XIV (45), pp. 523-548.
- Pérez, P. (2008). "Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas". En G. Yañez, A. Orellana, Ó. Figueroa y F. Arenas (eds.), *Ciudad, poder, gobernanza*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 91-115.
- Pérez, P. (2001). "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 256-286.
- Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe (2016). Ley N° 13.532. Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/recursos/boletines/11-5-2016ley13532-2016.html> (Consultado 02/05/2022).
- Rhodes, R. (2005). "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 99-122.
- Tonini, R. (2011). "Mercado de suelos del Área Metropolitana de Santa Fe. Evolución de los costos de localización", *Polis*, 1 (13), pp. 72-75.
- Trucco, I. T. (2017). "La dimensión territorial en el enfoque de los subsistemas de acumulación regional y la alternativa de los subsistemas territoriales de acumulación", *Revista Estudios Socioterritoriales*, 22, pp. 85-102.

Recursos de internet

- Portal de Radio Gol*. "El ECAM celebró su primera reunión de 2022". Disponible en <https://www.radiogol.com.ar/locales/el-ecam-celebro-su-primera-reunion-de-2022-37633/>. (Consultado 10/04/2022).
- Portal del Gobierno de Santa Fe*. "Población estimada al 30 de junio de cada año según tasa de crecimiento intercensal 2001/2010 por distrito. Provincia de Santa Fe. Período 2011- 2020". Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Secretaria-de-Planificacion-y-Politica-Economica/Direccion-Provincial-del-Instituto-Provincial-de-Estadistica-y-Censos-de-la-Provincia-de-Santa-Fe/ESTADISTICAS/>. (Consultado 22/03/2022).
- Portal oficial del Estado argentino*. "DAMI". Disponible en <https://www.argentina.gov.ar/dami>. (Consultado 09/05/2022).

Entrevistas

Entrevista (2019). *Integrante del equipo técnico del ECAM*, elaborada en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe, Argentina) en octubre de 2019.

Entrevista (2022). *Secretaría Ejecutiva del ECAM*, elaborada en la ciudad de Santa Fe (Santa Fe, Argentina) en mayo de 2022.

Notas

[1] Este fue el caso de la necesaria coordinación en el aglomerado urbano más importante del país, que involucra a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta municipios de la provincia de Buenos Aires. Esto significó la coordinación entre el Gobierno de la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires y el Estado nacional, que conserva algunas competencias en el aglomerado metropolitano, por ejemplo, en materia de transporte.

[2] Otros programas aplicados en el ámbito urbano, como el Programa 100 Ciudades Resilientes, también comparten una matriz metropolitana.

[3] Frente Progresista, Cívico y Social. Coalición electoral y de gobierno de la provincia de Santa Fe originalmente integrada por el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica, Libres del Sur, Generación para un Encuentro Nacional y el Partido Demócrata Progresista. Condujo el Poder Ejecutivo del Estado provincial entre 2007 y 2019.

[4] En la bibliografía específica se identifican diferentes situaciones respecto a las categorías Área Metropolitana y Región Metropolitana: quienes solo hablan de región al identificar los nombres de casos específicos (Lefèvre, 2005), quienes introducen ambas categorías y luego las trabajan asociadas (Klink, 2005), quienes introducen directamente a ambas categorías como sinónimos (Pírez, 2001), quienes solo trabajan la categoría “área” (Pírez, 2014). Pero, la principal dificultad radica en que no existe una linealidad en la problematización y uso de ambas categorías; la referencia a “área” o “región” se relaciona con el contexto específico sobre el que se escribe sin mayores aclaraciones sobre su uso.

[5] En el caso de Argentina, los instrumentos de política pública de organismos como el Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Federal de Inversiones fueron los primeros en individualizar a la Región Metropolitana de Buenos Aires en la década del 60 del siglo XX como una unidad particular -anteriormente incluida en las diferentes regionalizaciones y denominaciones referidas a la Región Pampeana-. La relevancia que tomó esta unidad devino, una década después, en su inclusión por parte de las propuestas de regionalización de la geografía, específicamente las de Elena Chiozza y Juan A. Roccatagliata, solo individualizada anteriormente por Mariano Zamorano como “Concentración demográfica e industrial” (Benedetti y Salizzi, 2016).

[6] Siguiendo a O'Donnell, “las instituciones son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados -aunque no necesariamente aprobados mediante normas- por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones. En ocasiones, aunque no necesariamente, las instituciones se convierten en organizaciones formales; se materializan en edificios, sellos, rituales y personas que desempeñan roles que las autorizan a ‘hablar por’ la organización” (1994:57, traducción de los autores). Melo acota que una institución, en tanto objetivización de una idea-fuerza, “se vale del reclutamiento de agentes o funcionarios cuyas voluntades se subordinan al servicio de la institución para asegurar su funcionamiento” (1983:24-25).

[7] El ejemplo más claro es el Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior de la Nación. Se trata de un programa -con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo- que estimula el fortalecimiento institucional de las áreas metropolitanas para, a través del mejoramientos de los servicios y la

infraestructura urbana, poder desarrollar la calidad de vida de la población. Ver el sitio web oficial de DAMI en: <https://www.argentina.gob.ar/dami>

[8] En su análisis, Lefèvre (2005, 2010) toma, para la experiencia europea, los casos de los dispositivos institucionales metropolitanos de Londres, Stuttgart, Ámsterdam, entre otros, para la experiencia norteamericana, el caso de Montreal, y, para la experiencia sudamericana, los casos de Quito, Bogotá y Caracas.

[9] La experiencia francesa en los años 60 y 70 demostró el rechazo por parte de los ayuntamientos locales hacia dispositivos institucionales inconsultos, genéricos y rígidos en su diseño, inadecuados para el tipo de acciones que, localmente, se consideraba necesario implementar y desarrollar (Lefèvre, 2005).

[10] El ejemplo aquí destacado por Lefèvre (2005) son los reclamos de la municipalidad de Stuttgart al Estado de Baden-Württemberg.

[11] Tal es el caso del *Greater London Authority*, autoridad metropolitana de Londres que no dispone de recursos fiscales propios sino que se financia en buena medida con transferencias del Estado nacional y de los condados que la integran (Lefèvre, 2005).

[12] El Censo define como localidad compuesta o aglomerado a aquellas localidades que atraviesan límites jurisdiccionales, agregándole en su nombre el prefijo “Gran” cuando esta localidad supera los 100.000 habitantes y los tres componentes urbanos. En este sentido, el Gran Santa Fe es un aglomerado compuesto por la porción urbana de los municipios de Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, San José del Rincón y Sauce Viejo y la comuna de Arroyo Leyes (IPEC, 2021).

[13] Para más información visitar <https://www.argentina.gob.ar/dami>

[14] En la provincia de Santa Fe, la ley N° 2.439 establece que los centros urbanos que cuentan con una población inferior a diez mil habitantes se denominan comunas, quedando su administración a cargo de una Comisión Comunal. Por otra parte, la ley N° 2.756 fija que los centros urbanos que cuentan con una población superior a diez mil habitantes son municipios, los que se administran con un Departamento Ejecutivo Municipal y un Concejo Deliberante.

[15] Municipios: Santa Fe, Santo Tomé, Esperanza, Recreo, Laguna Paiva, San José del Rincón, Sauce Viejo y San Jerónimo Norte. Comunas: Colonia San José, Pujato Norte, Empalme San Carlos, San Carlos Norte, San Agustín, Franck, Monte Vera, Llambi Campbell, Campo Andino, Cayastacito, Nelson, Cabal, Candioti, Emilia, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes y Santa Rosa de Calchines.

[16] Al no estar disponible aún información del censo 2022 desagregada a nivel de distrito, los datos de población son estimaciones al 30 de junio de 2020 según tasa de crecimiento intercensal 2001/2010 por localidad. Disponible en <https://www.santafe.gov.ar/index.php>

[17] Testimonio de Emilio Jatón disponible en <https://www.radiogol.com.ar/>. Cursivas de los autores.

[18] La micro región Centro-Norte involucra a los distritos de Recreo, Laguna Paiva, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Cabal, Campo Andino, Candioti, Emilia, Llambi Campbell, Nelson y Cayastacito. La micro región Centro-Oeste involucra a los distritos de Santo Tomé, Esperanza, Sauce Viejo, San Agustín, San Carlos Norte, San Jerónimo Norte, Pujato Norte, Franck, Colonia San José y Empalme San Carlos. La micro región de La Costa involucra a los distritos de San José del Rincón, Arroyo Leyes y Santa Rosa de Calchines.

[19] Esta deuda de municipios y comunas hacia el ECAM fue condonada hacia 2020 por parte de su Consejo de Gobierno (Entrevista, 2019). Actualmente, el ECAM está tratando que la deuda correspondiente a 2021 sea cancelada. Cada municipio y comuna debe aportar \$0,75 centavos por habitante mientras que el PEP debe aportar un monto de dinero que iguale la suma anterior.

[20] Los gastos que representaban estos contratos para sus respectivos municipios serían descontados de los futuros pagos de cuotas anuales que cada uno de ellos realizara al ECAM (Entrevista, 2019).

[21] Un segundo conjunto de proyectos postuló a la obtención de financiamiento en el marco del programa DAMI pero las observaciones técnicas realizadas en su evaluación no fueron atendidas desde el ECAM, motivo por el cual dicha postulación quedó trunca (Entrevista, 2022).

[22] En este orden, conviene no olvidar que la ley N° 13.532 fue impulsada por quien fuera senador (por el Departamento Rosario) y luego gobernador provincial entre 2015 y 2019, el ingeniero Miguel Lifschitz.

Notas de autor

- * Martín Seval es doctor en Geografía en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO) / Universidad Nacional del Litoral (UNL) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
- ** Martín Carné es Doctor en Ciencia Política en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO) / Universidad Nacional del Litoral (UNL) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)