

TEKS DEL SUD

Publicación de periodicidad anual evaluada por pares, que contiene artículos y ensayos científicos, notas de divulgación, reseñas y entrevistas.

Apunta a expandir las voces de arquitectos, urbanistas, geógrafos, sociólogos, historiadores, antropólogos, lingüistas, filósofos, economistas, artistas, investigadores científicos, investigadores en ciencias de la comunicación.

El nombre de la revista responde a las acepciones "Teks del Sur" (tejer, construir) y "Sud (del sur)", integrando aquellas expresiones que miran a la arquitectura como tejidos que posibilitan el habitat y la convivencia humana en sus diferentes escalas. (Mondés, 2019)

#05-01 (2023) — #05-07 (2023) — #05-01 (2023)

La revista mantiene y fomenta como política editorial la participación de autores y miembros del equipo editorial, ajenos a la propia Universidad y unidades académicas vinculadas.

La revista mantiene y fomenta como política editorial la participación de autores y miembros del equipo editorial, ajenos a la propia Universidad y unidades académicas vinculadas.

Pedro Daniel Fernandez Fernandez (AR)

La gestión urbanística en la provincia de Salta. Hacia un sistema integrado de gestión territorial basado en programas de mejora continua e indicadores críticos

Urban Management in the Province of Salta. Towards an Integrated Territorial Management System based on Continuous Improvement Programs and Critical Indicators

Arquitecto, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina

Magíster en desarrollo sustentable, Universidad Nacional de Lanús, Argentina

Decano, Universidad Católica de Salta, Argentina

Esta publicación adhiere a la Iniciativa de Acceso Abierto de Budapest, llevando a la práctica sus recomendaciones y definiciones

... arquitectos como posibilitadores transitorios, es decir, como actores que participan en relevos de autorías. (Mondés, 2019)

La gestión urbanística en la provincia de Salta. Hacia un sistema integrado de gestión territorial basado en programas de mejora continua e indicadores críticos

Urban Management in the Province of Salta. Towards an Integrated Territorial Management System based on Continuous Improvement Programs and Critical Indicators

Palabras clave

Salta, planificación territorial, gestión, indicadores

Keywords

Salta, territorial planning, management, benchmarks, indicators

Fernández Fernández, P. D. (2023). La gestión urbanística en la provincia de Salta. Hacia un sistema integrado de gestión territorial basado en programas de mejora continua e indicadores críticos. *Teks del Sud*, 5 (1). 15-24. Salta, Argentina: EUCASA

Fecha de recepción / aceptación

21-02-2023 / 20-03-2023

Tipo de contribución

Artículo científico

Bio

Pedro Daniel Fernández Fernández

pdfernandez@ucasal.edu.ar

[LinkedIn](#)

Bio

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////

Bio

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////

Arquitecto y Magister en Desarrollo Sustentable, con formación y amplia experiencia laboral en los campos de la Planificación y Gestión Urbana, Territorial y Ambiental; la Planificación Estratégica en Turismo; Facility Management en Empresas Industriales; y Sistemas de Gestión Integrada de Calidad, Ambiente, Salud y Seguridad (ISO 9.001 / 14.001 y OHSAS 18001).

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////

Actual Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Católica de Salta (UCASAL).

Docente universitario, Titular de Cátedra de Planeamiento II, y Diseño y Gestión de la Ciudad Sustentable (FAUUCASAL).

Ex Director Ejecutivo del Instituto de Sustentabilidad Urbana y Territorial (ISUT) de la UCASAL



00

Resumen

Abstract

where the Project is focused, the Lerma Valley Metropolitan Area.

Considering that Institutional capacity weaknesses of public agencies responsible for territorial management have been identified as the root cause of this situation, the study includes propositional contents oriented towards the creation of an Integrated Territorial Management System, based on continuous improvement programs and the use of Key Performance Indicators, which may facilitate the materialization of the Sustainable Territorial Model planned in the project.

En la última década, en la Provincia de Salta (Noroeste Argentino) se han generado múltiples instrumentos de planificación territorial de escala provincial, metropolitana y municipal. De acuerdo a los resultados de la investigación, la mayor parte de esos instrumentos no se han reflejado en impactos territoriales concretos y tangibles. Por el contrario, se han intensificado y profundizado los conflictos de insustentabilidad urbana y territorial, especialmente en el ámbito geográfico sobre el que se focaliza el proyecto, el Área Metropolitana del Valle de Lerma.

El estudio identifica como causa raíz de esta situación la debilidad de capacidades institucionales de los organismos responsables de la gestión territorial, por lo cual incluye contenidos propositivos orientados a la conformación de un Sistema Integrado de Gestión Territorial, basado en programas de mejora continua y la utilización de Indicadores Críticos de Desempeño, que facilite la materialización del Modelo Territorial sostenible planteado en el proyecto

During the last decade, multiple territorial planning instruments have been developed at a provincial, metropolitan and municipal scale in the Province of Salta (NW Argentina). According to the outputs of the investigation, most of these instruments have not been reflected in concrete and tangible territorial impacts. On the contrary, conflicts related to urban and territorial unsustainability have intensified and deepened, especially in the geographical scope

01

Introducción

La Provincia de Salta ha experimentado en el último medio siglo un proceso de fuerte transformación territorial determinado por distintos factores, entre los cuales pueden mencionarse el vigoroso crecimiento demográfico, las migraciones internas, la expansión de la frontera agropecuaria, y el desarrollo turístico.

Esto ha dado lugar a una creciente conflictividad en la gestión urbanística y ambiental, que involucra tanto a las jurisdicciones de gobierno establecidas por la estructura jurídico institucional vigente (provincia y municipios) como a los niveles de gestión pública surgidos de facto a partir de esa nueva realidad territorial: los supramunicipales y metropolitanos.

Como una respuesta a ese contexto, en los últimos diez años se ha registrado un muy notable avance en materia de Planificación Territorial y Urbana, expresado en la generación de numerosos instrumentos de diversa escala (Provincial, Metropolitana, Municipal).

Como contracara, se revela una falencia en la implementación e impacto territorial de esos planes, asociada a las débiles capacidades institucionales de los organismos ejecutores, a las descoordinación administrativa en todos los niveles, y a la discontinuidad de políticas.

Como una excepción parcial a esta regla, el denominado "Proceso PIDUA" llevado adelante en la Ciudad de Salta a partir de la formu-

lación del PIDUA I¹ en 2003, ha evidenciado una saludable continuidad, no exenta de dificultades, durante los 19 años transcurridos. Esta continuidad se ha traducido en su materialización normativa, concretada por la sanción en 2010 del CPUA², y en la actualización del plan a través del PIDUA II³, gestado entre 2012 y 2015 y puesto en vigencia en 2019.

El Trabajo de Investigación al que refiere este artículo⁴ indaga sobre las causas básicas de las debilidades mencionadas, identifica sus Subsistemas Decisores (Pesci et.al, 2007), y propone un modelo de abordaje integral que facilite al sector público provincial y municipal en un contexto de redes de gestión ampliadas la implementación y seguimiento de los planes estratégicos bajo criterios de Mejora Continua (Walton, 1986).

Se propone instrumentar esto último a través de la utilización gradual e incremental de un sistema de medición, monitoreo y actuación correctiva sobre los resultados de un esquema de Indicadores Críticos de Gestión directamente vinculados a los ODS⁵ globales (ONU, 2015) y NAU⁶ (ONU, 2016), y referenciados a los instrumentos de planificación multiescalar mencionados.

02

Marco teórico

Para el abordaje de este proyecto de investigación se consideraron diversos aspectos de marco teórico agrupados en tres ejes principales, estrechamente relacionados entre sí.

Primero, la cuestión de las capacidades institucionales, no limitada a las capacidades técnicas de los organismos involucrados en la gestión del territorio, sino que se extiende a cuestiones como el marco legal y normativo que enmarca dicha gestión; la disponibilidad y efectividad de políticas públicas e instrumentos de planificación; y la existencia de redes de articulación entre las distintas jurisdicciones del Estado, y entre éste y la sociedad civil. Se presta especial atención a las problemáticas derivadas del sustancial cambio experimentado en las últimas décadas en los roles del Estado Municipal en Argentina —desde un organismo administrador, pasando por un gobierno local, y derivando actualmente en un gobierno vinculado (Grandinetti, 2014)—, así como al componente de complejidad aportado por los procesos de metropolización y por las necesidades de coordinación intermunicipal (Grandinetti y Nari, 2010).

Estas cuestiones desbordan el marco jurídico-administrativo constitucional y requieren del diseño de mecanismos de articulación ad hoc, con diferentes variantes en cuanto a su alcance y grado de formalidad institucional (Grandinetti, 2017).

Segundo, los nuevos paradigmas para la gestión urbana y terri-

torial, muy particularmente aquellos que involucran su abordaje desde una visión de sistemas complejos y que incorporan la dimensión ambiental en su acepción más amplia —incluyendo los aspectos sociales, económicos y ecológicos— orientando dicha gestión hacia el cumplimiento y verificación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tercero, los últimos avances e innovaciones de la teoría y práctica urbanística que han permitido el diseño a escala global de nuevas estrategias urbanas y territoriales, determinadas por el contexto de crisis multidimensional que se manifiesta con crudeza en todo el subcontinente latinoamericano y particularmente en el área de estudio de este trabajo.

Esta crisis multidimensional, a su vez, reconoce tres componentes principales para el caso de estudio, situación extrapolable en gran medida al resto de ciudades argentinas y latinoamericanas: la desigualdad y pobreza estructurales, crudamente reproducidas espacialmente en nuestros medios urbanos; la vulnerabilidad ambiental asociada a la emergencia climática; y la crisis sanitaria antes subyacente y ahora detonada y visibilizada a partir de la pandemia del COVID19.

A escala local, durante el “Proceso PIDUA” mencionado, se identificaron y conceptualizaron seis “Principios de Sustentabilidad”, que además de constituirse en Ejes Estratégicos de este plexo de planificación, regulación y desarrollo urbano, pretendían conformar una especie de síntesis, adaptada al contexto local, de preceptos más universales tendientes a consolidar una nueva cultura territorial.

Dichos principios de sustentabilidad han sido incorporados con un criterio multiescalar en la actualización 2018 del Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030 —o PDES 2030— de la provincia (CES, 2018), y guardan también directa relación con los contenidos desarrollados en los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos (LEM) del Área Metropolitana del Valle de Lerma – AMVL, bajo el programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre 2014 y 2018.

03

Diagnóstico territorial

En los documentos de base y desarrollo de este trabajo de investigación se ha realizado un extenso análisis y diagnóstico de situación de todos los aspectos mencionados en el marco teórico descripto, para el ámbito geográfico general de alcance del mismo, la provincia de Salta, y focalizando con mucho mayor detalle sobre el Área Metropolitana del Valle de Lerma (AMVL).

Desde el punto de vista metodológico y conceptual, el diagnóstico se sustentó en la *metodología de los conflictos* (Pesci et al., 2007). Esta metodología permite determinar las *cadena de causalidad* de los conflictos territoriales y se sintetiza en los *subsistemas decisores*, que describen el núcleo de conflictividad y de “causas raíz” que afecta a los ámbitos temáticos estudiados y que, por tanto, deben ser abordados en forma directa y prioritaria.

Como contracara de lo anterior, la metodología permite también arribar a los *temas generadores*, entendidos como las potencialidades que, al desarrollarse, tendrían la mayor capacidad de afectar los *subsistemas decisores* y generar una solución en cadena de sus conflictos asociados, bajo el criterio de obtener el mayor efecto con acciones más localizadas.

03.01. Subsistemas decisores del diagnóstico de sustentabilidad territorial

El AMVL registra desde varias décadas atrás una fuerte dinámica de

desarrollo urbano expansivo e insustentable que repercute directamente en una marcada segregación socio espacial en el territorio.

Si bien el fenómeno fue disparado por cuestiones estructurales, como la muy alta demanda de suelo y vivienda ligada al vigoroso crecimiento demográfico, sus efectos negativos se potencian por la insuficiencia de políticas de estado en materia de desarrollo territorial y hábitat, la falta de articulación interjurisdiccional para afrontar los procesos expansivos, y el ineficaz andamiaje normativo para la regulación del suelo.

Según se desarrolla en extenso en el Trabajo de Investigación, el uso insustentable del suelo se constituye en causa raíz de múltiples conflictos territoriales que pueden resumirse en el siguiente listado:

- Débil incidencia y situación de subordinación del sector público en el mercado inmobiliario, que imposibilita hacer frente al creciente déficit habitacional.
- Persistencia de vacíos, obsolescencias y distorsiones normativas provinciales y municipales.
- Marcada concentración de servicios y terciarización de la zona urbana núcleo del AMVL, afectada además por un gradual despo- blamiento.
- Incremento, dispersión y fragmentación habitacional en la periferia.



Fig. 1. Principios de Sustentabilidad Territorial y Urbana. Fuente: Elaboración propia basada en “La Ciudad de la Urbanidad” (Pesci, R., 1998) y PIDUA II (Municipalidad de Salta, 2015).

- Configuración del territorio como un mosaico de “ghettos”, contrastantes entre sí y homogéneos a su interior.
- Baja accesibilidad a servicios esenciales y dependencia de la movilidad por la creciente deslocalización entre áreas de residencia y de trabajo
- Desmesurado consumo de combustibles fósiles y generación de gases de efecto invernadero por la demanda incremental de movilidad
- Reducción y atomización del espacio rural productivo y liberación de tierras al mercado inmobiliario por la baja rentabilidad de la producción tradicional (tabaco)
- Debilitamiento de la resiliencia climática por pérdida de áreas boscosas en el entorno metropolitano y creciente impermeabilización de las superficies urbanizadas
- Profundo subdesarrollo en materia de gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de los recursos hídricos y efluentes líquidos
- Débil conocimiento y conciencia social local respecto a las causas raíz del cambio climático y su directa vinculación con patrones de consumo insustentables, particularmente aquellos que determinan las decisiones de localización residencial y de medios de movilidad utilizados
- Morosidad en el desarrollo e implementación de proyectos prioritarios contemplados en la planificación multiscalar mencionada.

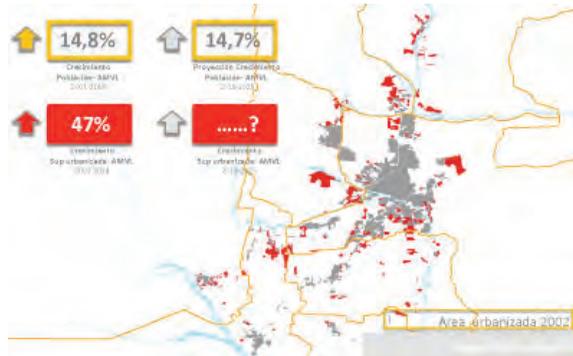


Fig. 2. El proceso de expansión urbana en el AMVL. Fuente: Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolitana del Valle de Lerma (IGC – Instituto de Gestión de Ciudades; Programa DAMI – BID; Provincia de Salta; 2018).

03.02. Subsistemas Decisores de las Capacidades Institucionales

La metodología utilizada para el análisis de los instrumentos de planificación y regulación territorial disponibles se basó en matrices de relevamiento y evaluación, que permitieron contrastar los contenidos de estos instrumentos contra un modelo teórico determinado por el equipo de investigación como deseable u óptimo para su aplicación en la planificación-gestión territorial del ámbito geográfico alcanzado por el estudio.

A continuación, se expone la caracterización de los subsistemas decisores relativos a las capacidades institucionales en la provincia de Salta:

- Planes territoriales nacionales y provinciales de dificultosa aplicabilidad, debido a las limitadas atribuciones que el ordenamiento jurídico argentino otorga a esas jurisdicciones.
- Carencia o insuficiencia de Leyes Territoriales Marco.
- Amplias atribuciones otorgadas a los municipios para el ordenamiento territorial integral de sus territorios que no han sido asumidas por estos, debido a sus muy limitadas capacidades institucionales.
- Débil asistencia técnica a los gobiernos municipales para desarrollo de instrumentos de planificación, regulación y gestión local efectivos.
- Discontinuidad de los procesos de planificación-gestión formulados.
- Ausencia de una normativa territorial integral que aborde en conjunto los distintos ecosistemas presentes en el territorio y sus respectivas interfases.
- Normas provinciales obsoletas e incompletas que toleran o estimulan los procesos urbanos expansivos sobre áreas rurales o suburbanas.
- Normativas municipales inexistentes o que no cubren los requerimientos mínimos para enfrentar la complejidad de las dinámicas territoriales actuales.
- Ausencia de organismos que coordinen y articulen la gestión urbanística y territorial en la escala provincial.
- Organismos provinciales con estructuras heterogéneas y con muy escasa coordinación transversal.
- Municipios con estructuras organizacionales anticuadas y disfuncionales, bajo nivel de formación y capacitación en sus equipos técnicos, y limitado acceso a recursos tecnológicos.
- Ausencia de una cultura formativa y de carrera para la función pública.
- Carencia generalizada, en las administraciones públicas, de gestión sistemática por objetivos, metas e indicadores críticos, con mecanismos de monitoreo y ajuste asociados.
- Elevado nivel de colonización o permeación por parte de intereses privados concentrados en la toma de decisiones clave sobre el territorio.
- Bajo desarrollo de instrumentos de gobierno digital y participación pública directa.
- Insuficiencia de unidades académicas en el ámbito universitario abocadas de manera integral y específica a las temáticas urbano-territoriales.

04

El modelo deseado. Hacia la sustentabilidad territorial y urbana

Considerando esta prevención, se desarrollaron los embriones de propuestas (temas generadores) para la materialización de este *modelo territorial deseado*, tomando como unidad de análisis cada uno de los *principios de sustentabilidad* mencionados.

04.01. Uso sustentable del suelo

Las propuestas en materia de uso sustentable del suelo se focalizan en la búsqueda de un equilibrio dinámico entre los tres principales ecosistemas involucrados: el *urbano*, el *rural-productivo* y el *natural*, situación lejana al escenario reciente, actual y tendencial, en el que los procesos expansivos urbanos exhiben un carácter predatorio sobre los restantes ecosistemas.

Adicionalmente, la Ley Provincial 7543 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN), sancionada en 2008, limita sus alcances de manera casi excluyente a la regulación de los conflictos de interfase entre los ecosistemas rurales productivos y los naturales, relegando la consideración de las cuestiones relativas a los centros urbanos y el hábitat humano.

Si bien el PIDUA II y el CPUA de la ciudad de Salta han resultado eficaces en contener los procesos expansivos en el ámbito municipal, preservando un extenso entorno de bosques nativos clasificados en las categorías más altas de conservación previstas por el OTBN, la ausencia de regulaciones de escala local en el resto de los muni-

cipios de la periferia metropolitana ha facilitado la potenciación de tales procesos, afectando tanto a los espacios rurales productivos —en los municipios del sur metropolitano— como al medio natural.

Esto último se ha traducido en un implacable avance de áreas urbanizadas de muy baja densidad, en general bajo la modalidad de barrios cerrados, en los entornos serranos de transición entre bosque chaqueño y selva montana de yungas situados en los municipios del norte y oeste metropolitano.

Por lo mencionado, el estudio evalúa como igualmente relevantes las estrategias *reactivas* de contención de los procesos expansivos, como las *proactivas* orientadas a favorecer y estimular comportamientos urbanísticos alineados con criterios de regeneración hacia el interior de las áreas urbanas y tendientes a recuperar plusvalías para el sector público causante pero no beneficiario de los procesos de revalorización del suelo, a fortalecer la incidencia del estado en el mercado inmobiliario, a propiciar acuerdos y convenios urbanísticos entre los actores involucrados bajo la premisa de una adecuada distribución de cargas y beneficios y a promover una visión y acción compartida y coordinada entre las múltiples jurisdicciones que gobiernan el territorio.

Como instrumento básico de regulación de la expansión urbana, se plantea la propuesta de una clasificación del suelo acordada de manera interjurisdiccional y basada en los antecedentes de los LEM del AMVL, que permita la determinación de los respectivos Perímetros Urbanos Consolidados (PUC) y Ejidos Urbanos (EU). Estos deberían incluir una cantidad de suelo urbanizable proporcional al crecimiento poblacional previsible para los próximos 20 años y garantizar la preservación del espacio rural productivo y los ecosistemas de bosques nativos.

04.02. Focalidades Territoriales

El concepto de *red de células urbanas autosostenibles* (Fernández, Muchut, Polliotto, 2020) es planteado como una nueva fase evolutiva del proceso de promoción de la multifocalidad incluida en el PIDUA de la ciudad de Salta en sus dos versiones (2003 y 2015) y retomada para la escala metropolitana en los LEM del AMVL.

La propuesta se orienta a la reversión del modelo centralista previo, reflejado en un muy alto nivel de concentración de actividades y servicios en el macrocentro de la ciudad de Salta, afectado, como contrapartida, por una sostenida pérdida de población residente⁸.

La versión original del PIDUA de la ciudad de Salta y su normativa asociada, el CPUA, planteaban estrategias y regulaciones concretas para favorecer el desarrollo de nodos de centralidad que favorecieran la desconcentración de actividades y servicios, a lo que se sumó luego la propuesta del PIDUA II de generar *nodos de conectividad barrial* (NCB), concebidos como equipamientos sociales intensivos múltiples que permitieran la integración y la regeneración de los tejidos urbanos y sociales en las denominadas *áreas especiales de interés social*, que incluyen pero no se limitan a los barrios populares posteriormente relevados en el marco del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2018) y la Ley Nacional 27.453.

El criterio superador actualmente en gestación, conlleva la estructuración de la ciudad de Salta como un mosaico sistémico de diez células urbanas, cuyos límites obedecen tanto a su identidad y relativa homogeneidad interna, como a su carácter de *ciudad de proximidad*. Se intenta promover la gradual autosuficiencia funcional y administrativa de cada una de esas células, con efectos en la reducción de desplazamientos inter e intraurbanos y los consiguientes impactos económicos, ambientales y de seguridad sanitaria en escenarios de pandemias.

Con una mirada metropolitana, la materialización de la sostenibilidad y de una relativa autosuficiencia de los municipios impone la promoción de actividades productivas, comerciales y de servicios en sus ámbitos territoriales que faciliten la generación de empleo local, reduzcan la demanda de movilidad, incrementen la recaudación municipal, y potencien la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

En ese contexto, cada uno de los centros urbanos principales de los siete restantes municipios del AMVL es planteado como una célula urbana autosostenible adicional, buscando además revertir la tendencia actual de fragmentación de las áreas urbanizadas de sus territorios. Esto requerirá profundizar, actualizar y otorgar materialización normativa a sus planes territoriales locales, con fuerte foco en el uso sustentable del suelo y la regulación de las áreas urbanizables.

Bajo esa mirada estratégica, en el marco de la elaboración de los LEM del AMVL los órganos participativos y de gestión conformados al efecto identificaron once proyectos prioritarios, algunos de ellos orientados a funciones vinculadas con la tradición rural productiva de los municipios metropolitanos, y otros más relacionados al aprovechamiento del vasto patrimonio histórico, cultural y natural de los mismos.

Las decisiones sobre su emplazamiento determinaron que ninguno de ellos se situara en el municipio de Salta, poniendo en evidencia la clara intención de materializar las estrategias de desconcentración planteadas en la planificación multiscalar. Lamentablemente, son casi nulos los avances logrados en su concreción luego de transcurridos más de tres años desde la finalización de la etapa de formulación de los LEM.

04.03. Metabolismo Territorial y Urbano

La cuestión del metabolismo territorial y urbano, que puede definirse genéricamente como la búsqueda de una minimización en el consumo de recursos, una optimización en su aprovechamiento, y una reducción de sus externalidades negativas; requiere ser abordada desde distintas áreas temáticas, entre las cuales no es menor la referida a la búsqueda de la autosustentabilidad productiva, particularmente en lo relativo a la soberanía alimentaria y a la economía circular vinculada a la producción rural de cercanías.

Adicionalmente, pueden identificarse otros seis ejes sobre los cuales se plantean abordajes propositivos, cuyo principal factor común y articulador es el concepto de construcción de resiliencia climática.

- a) La ciudad de proximidad
- b) La movilidad sustentable y el desarrollo urbano orientado al transporte
- c) La gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos
- d) La gestión sustentable de los recursos hídricos
- f) El aprovechamiento de las energías renovables.

04.04. Sistema territorial de espacios abiertos y renaturalización de la ciudad

La situación descrita en el diagnóstico del trabajo, que combina una dinámica de acelerada destrucción y degradación de valiosos ecosistemas con la persistencia de un patrimonio natural todavía extenso y valioso, impuso un abordaje que contempla la conformación de un sistema territorial de espacios abiertos (STEA), previsto en el PIDUA II de la Ciudad de Salta y entendido como la articulación multiscalar de áreas naturales regionales y espacios verdes urbanos, conectados por una trama de ejes verdes transversales a esas escalas, y fuertemente vinculados con la red de movilidad somática.

Esta propuesta entra en sinergia directa con los planteamientos de metabolismo territorial sustentable, al promover, hasta el momento con éxito, la preservación de cerca de 12.000 ha. de bosques nativos protegidos por el OTBN dentro del ejido urbano de la ciudad, superficie aproximadamente equivalente a la que ocupa la mancha urbana.

Además de esta contribución sustancial a la construcción de resiliencia climática, el PIDUA II plantea también una estrategia de actuación sobre *parques urbanos pasivos*, categoría en la cual encuadra una diversidad de espacios urbanos afectados por pasivos ambientales, cuyo saneamiento, recuperación e incorporación al STEA se promueve.

Esto incluye espacios tales como basurales y plantas de tratamiento de efluentes cloacales urbanos fuera de servicio, antiguas canteiras de abastecimiento de industrias cerámicas, predios de plantas mineras (de bórax) abandonadas, etc., planteándose en cada caso estrategias diferenciadas de intervención para su transformación en espacios públicos o, al menos, para su aporte al STEA con superficies parquizadas o forestadas.

04.05. Integración socio espacial

Si bien las situaciones de segregación socio espacial que afectan a las ciudades latinoamericanas, a las que no escapa el área objeto de este proyecto de investigación, reconocen como causa raíz la pobreza estructural que padecen sus sociedades, es perentorio llevar adelante acciones mitigantes sobre sus efectos, tanto desde la planificación como de la gestión urbanística.

En tal sentido, resultan esenciales y oportunos los programas nacionales de “Integración Socio Urbana de Barrios Populares” 9 actualmente en curso, que incluyen la regularización dominial, la provisión de infraestructuras de saneamiento, y la introducción de equipamiento social intensivo en los entornos barriales. Estos



Fig. 3. Propuesta de clasificación del suelo del AMVL. Fuente: Elaboración propia



Fig. 4. Células urbanas autosostenibles del AMVL. Síntesis de propuestas y modelo deseado. Fuente: Salta, hacia la construcción social de una utopía (Fernández, P.; Muchut, G.; Polliotto, G., 2020).

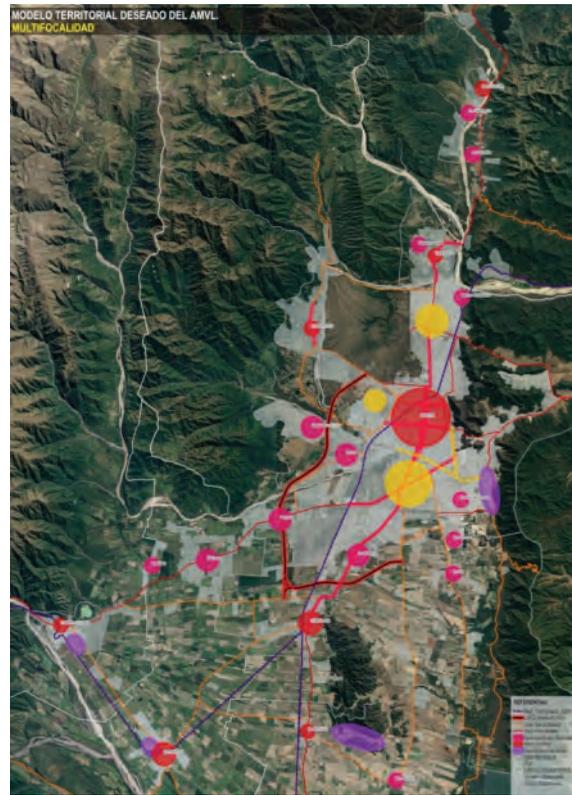


Fig. 5. Modelo deseado de focalidades del AMVL. Fuente: Elaboración propia

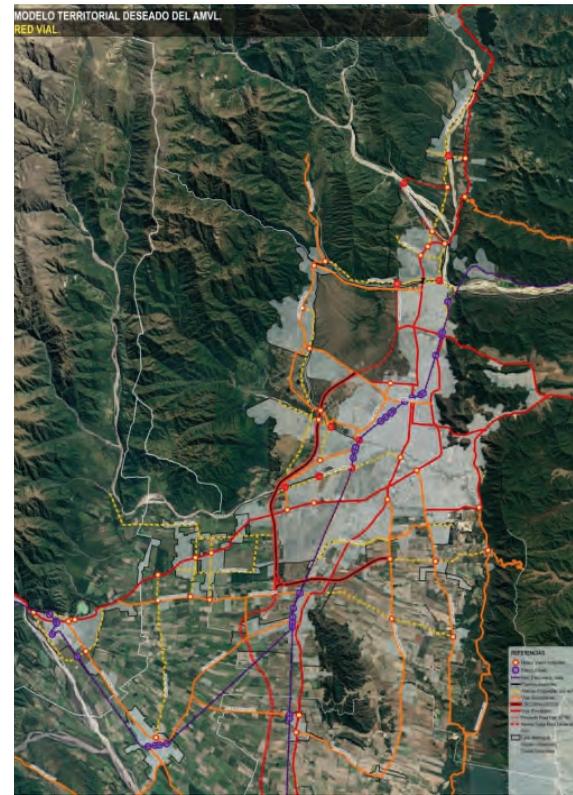


Fig. 6. Modelo deseado de red vial del AMVL. Fuente: Elaboración propia

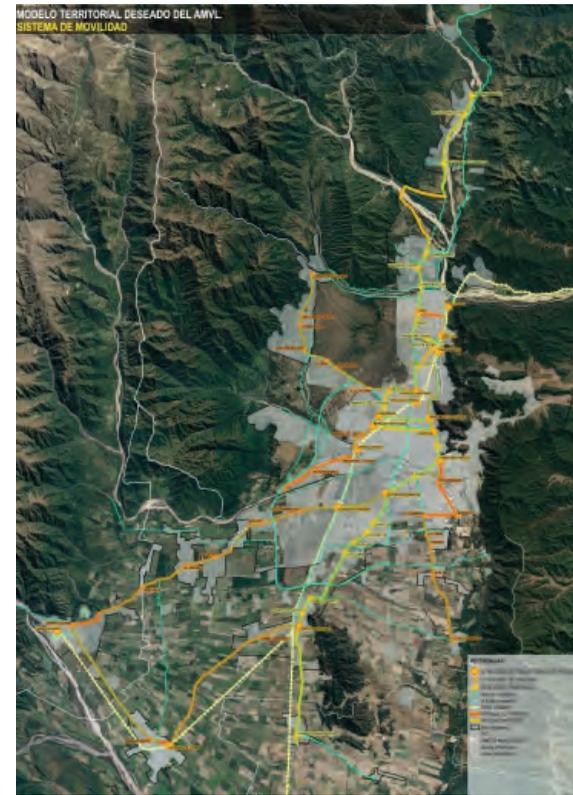


Fig. 8. Modelo deseado del sistema de movilidad del AMVL. Fuente: Elaboración propia

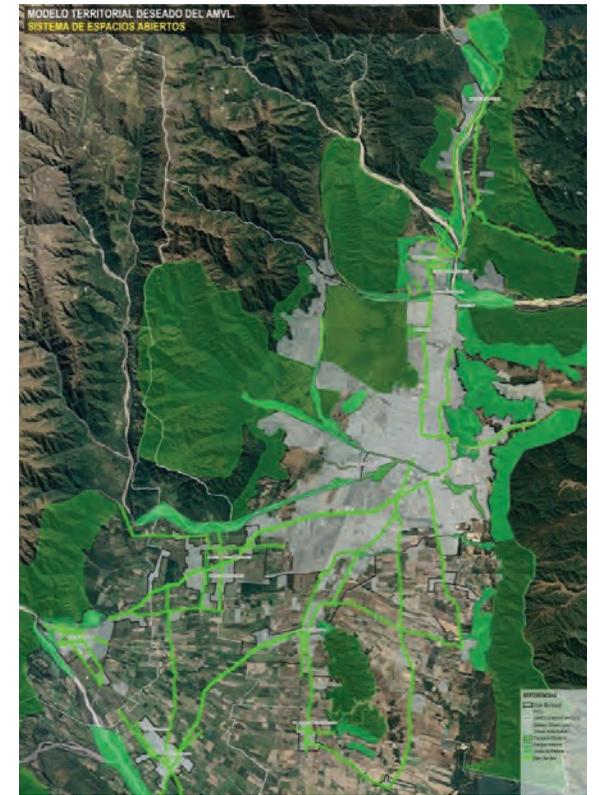


Fig. 9. Modelo deseado del sistema territorial de espacios abiertos. Fuente: Elaboración propia basada en PIDUA II (Municipalidad de Salta, 2015).

programas entran en sinergia con la estrategia antes mencionada referida a los nodos de conectividad barrial (NCB) del PIDUA II.

Por otra parte, y con foco en el abordaje de las causas raíz del conflicto, se impone una reversión del proceso de segregación inducida desde el mercado inmobiliario orientado a estratos sociales más elevados acompañado en gran medida por el andamiaje legal y normativo sobre usos del suelo, que dio lugar a la proliferación de barrios cerrados, countries y otras modalidades insustentables de urbanización.

Estos procesos territoriales negativos se explican, además y en gran medida, por un marketing tan engañoso como efectivo de contacto con la naturaleza, que eufemísticamente enmascara una degradación, fragmentación y limitación en su accesibilidad del valioso patrimonio natural mencionado anteriormente; y que abreva en patrones aspiracionales de consumo muy arraigados en las clases medias y altas urbanas.

04.06. Intervenciones en interfases críticas

La estrategia de intervención en interfases clave se sustenta en la idea de actuaciones puntuales de alto impacto en términos de su magnitud y de la extensión (cantidad de beneficiarios) de las mismas. En este caso, el principal antecedente y referencia lo constituyen los listados de proyectos prioritarios incluidos en los tres

principales componentes del sistema de planificación multiescalar que involucra al área de estudio: el PDES 2030, los LEM del AMVL, y el PIDUA II de la Ciudad de Salta.

Tales proyectos fueron concebidos, evaluados y priorizados bajo criterios de evaluación ambiental estratégica, considerando la ponderación de variables ambientales, sociales, económicas y técnicas.

Entre los proyectos prioritarios de mayor importancia, destaca el del eje de la integración Avda. Yrigoyen – terminal de ómnibus, que plantea un proceso de renovación urbana integral sobre esa avenida de la ciudad de Salta y su entorno inmediato, considerado de alta importancia estratégica por vincular, en tan solo treinta cuadras, los dos sectores más contrastantes del área metropolitana.

En efecto, en el extremo sureste del eje se encuentra la mayor concentración de barrios populares y entornos carenciados, mientras que en el extremo opuesto se ubica el centro histórico, el área con el mayor valor del suelo, la mejor disponibilidad de infraestructuras y servicios, y la mayor carga de atributos simbólicos.

El proyecto se basa en una propuesta de desarrollo urbano orientado a la movilidad sustentable, basado en un sistema de transporte de alta fluidez y capacidad —del tipo BRT o Metrobús— y un eje de movilidad somática, que en una primera etapa vinculará el área residencial más demandante de transporte público con el principal nodo de destino de la movilidad urbana, tal como fue descripto.

Para una segunda etapa se plantea su extensión hacia el norte, hasta otros grandes atractores urbanos, como los campus de la Universidad Nacional de Salta (UNSa) y de la Universidad Católica de Salta (UCASAL), Ciudad Judicial, Parque del Bicentenario, además de la conexión con el municipio y área urbana de Vaqueros, situada junto al límite norte de la ciudad de Salta. Con similares criterios, la tercera etapa prevé la conexión con las nuevas áreas urbanizadas al noroeste del municipio de Cerrillos, conurbadas con el sector sureste de la capital, adquiriendo de esa manera el perfil de proyecto integrador del área núcleo del AMVL.

En paralelo a las acciones descriptas, se promueve un proceso de puesta en valor y gradual densificación del entorno del eje, utilizando mecanismos de captación de plusvalías y utilizando de manera prioritaria la herramienta de zonificación inclusiva. Esto facilitará la concreción de emprendimientos de vivienda de financiamiento público de densidades medias y altas, como una alternativa a la modalidad actual, casi excluyente, de construcción de conjuntos habitacionales de baja densidad en entornos rurales o suburbanos notoriamente desarticulados de la ciudad consolidada. Esta estrategia, además, neutralizará los procesos de gentrificación habitualmente asociados a las dinámicas de transformación de sectores urbanos centrales.

Todo el proyecto se plantea bajo criterios de articulación entre todos los niveles de gobierno y actores privados, bajo la figura de convenios urbanísticos especiales prevista en el PIDUA II y el CPUA de la ciudad.

05

El modelo deseado. Hacia un sistema de gestión integrada del territorio

La evidencia de las muy limitadas capacidades institucionales de los municipios justifica el desarrollo de esquemas de planificación y regulación territorial a escala provincial, sustentado en un sólido sistema de informaciones territoriales —hoy inexistente— que proporcione un marco de referencia a aquellos y refleje las amplias atribuciones jurisdiccionales que la provincia ostenta en materias clave como Educación, Salud, Infraestructuras y Servicios. Todo ello concebido bajo un esquema colaborativo y multidireccional.

La construcción de una arquitectura normativa multiescalar acorde a las necesidades y dinámicas actuales del territorio provincial y metropolitano, requiere de la puesta en vigencia de una Ley Provincial de Desarrollo Territorial y Hábitat que, alineada con las determinaciones constitucionales y con una ley marco nacional, solucione las obsolescencias y vacíos regulatorios que actualmente afectan al territorio en estudio.

En razón de la crítica situación de déficit habitacional que afecta a la provincia de Salta¹⁰, y de la crónica y creciente imposibilidad del estado provincial de acceder a suelo urbanísticamente apto a costos razonables, aparece como esencial que la nueva legislación provincial contemple específicamente los mecanismos de captación de plusvalías y la formación de bancos de tierras provinciales que viabilicen estos proyectos.

Las necesarias medidas restrictivas a incluir en las normativas

territoriales provinciales y municipales para revertir el paradigma expansivo, deben a su vez complementarse con otras que estimulen y viabilicen, bajo esquemas de distribución equitativa de cargas y beneficios, proyectos de completamiento y regeneración de áreas urbanas consolidadas, con un foco orientado a la producción de vivienda pública – prioritariamente y privada.

En línea con la información y análisis contenidos en el marco teórico de este trabajo, con las conclusiones del diagnóstico, y con el modelo territorial, de planificación, y normativo propuestos, se plantea la necesidad de actuar sobre tres componentes clave para su instrumentación y efectivo impacto: el Modelo Institucional y Organizacional, el Modelo de Gestión Técnica, y las Redes para la Gestión del Territorio.

05.01. Modelo institucional y organizacional

Durante el proceso participativo de los LEM del AMV se definió avanzar en un modelo de gestión Institucionalizada (Grandinetti, 2017), enmarcado en el concepto de “consorcio de ciudades”, y con el nombre de Agencia Metropolitana del Valle De Lerma. Se preveía su conformación y sustento económico en base a acuerdos entre los ocho municipios involucrados y el gobierno provincial.

Como propuesta superadora a este esquema —aunque no excluyente del mismo—, se plantea aquí la conveniencia de extender el alcance de esta Agencia (aún no conformada) a la totalidad de la provincia, considerando que su alto grado de atomización poblacional se refleja en municipios de muy pequeña estructura organizacional, limitadas capacidades, y marcado aislamiento geográfico.

Para ese fin, se propone que la futura Ley Provincial de Desarrollo Territorial y Hábitat contemple la conformación de la Agencia de Desarrollo Urbano y Metropolitano (ADUM), con el alcance mencionado.

Esta agencia permitiría no solo materializar la coordinación y articulación intersectorial hoy virtualmente inexistente en la administración provincial del territorio, sino también proporcionar soporte a la gran cantidad de municipios actualmente imposibilitados de atender eficazmente las demandas generadas por las dinámicas territoriales que los afectan, sin afectar las competencias jurisdiccionales que el marco jurídico otorga a los gobiernos locales.

Lo anterior incluye la actuación de la ADUM como nexo y articulador para la resolución de necesidades de gestión asociativa entre municipios ante problemáticas supramunicipales y metropolitanas, cuya ocurrencia en el territorio se incrementa de manera exponencial (Fernández, 2020).

05.02. Modelo de gestión técnica

En función del marco teórico determinado en los contenidos iniciales de este trabajo, y del notable gap entre el diagnóstico territorial y el modelo deseado planteado, se propone aquí la gradual implementación de un sistema de gestión Integrada para la mejora continua, basado en la utilización de indicadores críticos de gestión ICGs (CES, 2019).



Figura 7: Macrocelula 4 Ciudad de Salta (Centro – Norte) y Supermanzanas. Fuente: Salta, hacia la construcción social de una utopía (Fernández, P.; Mutchut, G.; Polliotto, G.; 2020)

Este sistema requiere adaptarse y ajustarse mutuamente con la estructura organizacional delineada para la administración del territorio en estudio, la que necesariamente deberá estar articulada tanto con los organismos de gobierno provincial y municipales como con entes mixtos institucionalizados (como el CES11 provincial y el CoMDUA12 del municipio de Salta) y organizaciones de la sociedad civil, y sustentarse en redes de gestión multisectorial.

Se advierte la oportunidad de que sea la ADUM el organismo que cumpla esta función de relevamiento, medición, análisis y gestión para actuación sobre los resultados de los ICGs seleccionados. No obstante ello, se plantea su vinculación directa y estrecha con el CES, y se incluye la propuesta del involucramiento técnico del ISUT13 de la UCASAL como referencia en materia territorial y urbanística en la provincia.

Dada la necesidad de una gradualidad y progresividad en su implementación, los indicadores mencionados fueron priorizados en distintos niveles, que se traducen en sucesivas etapas de aplicación, siguiendo una metodología que contempló cuatro variables de ponderación:

1. Impacto en ODS
2. Impacto socioeconómico
3. Extensión territorial y/o demográfica

4. Accesibilidad actual a la Información para gestión del indicador.

De acuerdo a la propuesta, todos los indicadores se sustentarán en el Sistema de Informaciones Territoriales y Urbanas (SITU), bajo tecnologías SIG¹⁴, asociado a este proceso.

06.03. Las redes para la gestión del territorio

A los fines de la estructuración de las estrategias propositivas a plantear para una progresiva materialización y operación virtuosa de las redes territoriales (Grandinetti, 2014), se ha considerado apropiado agrupar las mismas en tres categorías, al único fin de una mayor claridad en su conceptualización, asumiendo el alto grado de interrelación (claramente inherente a aquel concepto de redes) con que operan en la realidad:

1. Los órganos institucionalizados de la sociedad civil
2. Las redes de articulación público/público. (Grandinetti y Nari, 2010)
3. El sector académico.

Con relación al último de los puntos, el proceso de reflexión llevado a cabo en las instancias de diagnóstico de este trabajo, vinculado a la percepción de una notable debilidad del aporte del sector académico universitario en la provincia, ha dado lugar en forma casi inmediata, en 2021, a la creación del ISUT en la UCASAL, como un ámbito de estudio, investigación y extensión orientado a generar una incidencia más directa y tangible en el contexto en que se inserta, y a constituir el eje a partir del cual se lleve adelante el previsiblemente complejo y extenso proceso de entramado de redes para una gestión territorial virtuosa.

En la actualidad, el ISUT está conformado por más de veinticinco profesionales locales provenientes de diversas especialidades y ciencias del territorio, y trabaja activamente en nuevas líneas de investigación derivadas del proyecto fundacional al que refiere este artículo.

06

Conclusiones

relación con los componentes más dramáticos e impostergables de la actual crisis multidimensional, se propone la implementación del sistema de gestión integrada descripto, bajo un criterio de equilibrio entre la urgencia de ciertas demandas y la necesidad de gradualidad para garantizar la efectividad de las acciones y la maduración del proceso de cambio cultural asociado.

En la conciencia de que esa implementación requiere de una estructura organizacional acorde a los desafíos, es que se propone la conformación de la ADUM como un ente asociativo e institucionalizado conformado por los poderes de gobierno provincial y municipal, sustentado técnicamente en el sector académico relacionado a las ciencias de la ciudad, el ambiente y el territorio, y vinculado en forma directa al CES, como promotor del PDES 2030.

Dentro de la amplia gama de acciones necesarias para la construcción de capacidades de gestión territorial en el sector estatal, resulta prioritaria la profesionalización de la función pública en materia urbana y territorial, su persistencia y continuidad a través de distintas gestiones de gobierno, y su desacople de esquemas clientelistas ligados frecuentemente a las estructuras políticas.

Se propone entonces, a partir de este trabajo de investigación aplicada, impulsar un proceso de difusión, concientización y gestión específica ante los actores sociales e institucionales involucrados, para avanzar en la concreción de las propuestas aquí planteadas.

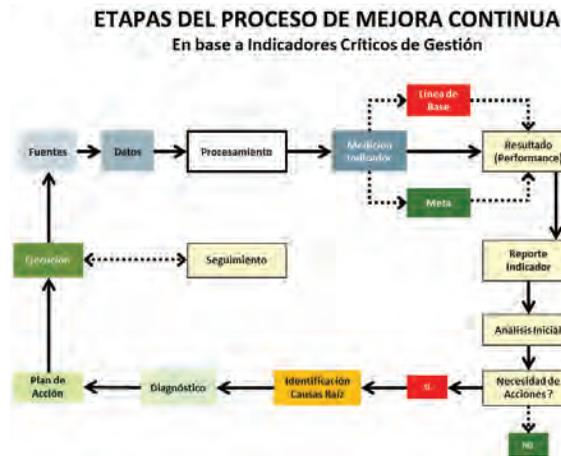


Fig. 10. Etapas del proceso de mejora continua en base a indicadores críticos de gestión. Fuente: Sistema de implementación y seguimiento del PDES 2030 (Consejo Económico Social de Salta, 2019).

La complejidad de la empresa de transformación propuesta en este proyecto de investigación se explica por la amplitud temática involucrada, por el carácter sistémico del entramado de componentes y relaciones que comprende, y por la situación de contexto particularmente crítica derivada de la crisis multidimensional antes referida. El abordaje integral, sistemático y retroalimentado de estos procesos de gestión del territorio, sin embargo, resulta impostergable debido al ostensible agravamiento de los conflictos territoriales que afectan al área geográfica de estudio.

Una visión realista de la situación lleva a un cierto escepticismo respecto a la posibilidad de que sea el sector político estatal por sí solo quien encare y lidere los procesos superadores necesarios. Bajo la lógica actual de las gestiones de gobierno, sujeta a intensas presiones sociales y mediáticas focalizadas en la agenda de lo inmediato, estos procesos de cambio cultural de mediano y largo plazo no lucen concurrentes con los mecanismos de construcción de poder que guían a aquellas.

En este punto cobra una importancia sustancial la cuestión de la construcción de redes y el involucramiento directo de la sociedad civil, más aun cuando los vínculos creados a través de las mismas persisten en el tiempo y trascienden distintas gestiones de gobierno.

En línea con las estrategias globales que se llevan adelante en

1. 1° Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de la Municipalidad de Salta
2. Código de Planeamiento Urbano Ambiental de la Municipalidad de Salta
3. 2° Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de la Municipalidad de Salta
4. Este artículo es un resumen para publicación de un extenso y detallado trabajo de investigación, cuyos documentos completos pueden ser visualizados y descargados digitalmente desde <https://drive.google.com/drive/folders/134bmY8MarlwUvn8nWGEdfF-VU0ayKHndv?usp=sharing>
5. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015).
6. Nueva Agenda Urbana, Conferencia de Hábitat III en Quito, Ecuador (ONU, 2016).
7. Basados en los contenidos de *La Ciudad de la Urbanidad* (Pesci, 1998)
8. Durante el período 1990 – 2010, mientras el municipio Salta incrementó su población en un 42,1%, los radios censales del macrocentro perdieron en promedio un 15,8 % de su población.

9. Desarrollados por la Secretaría de Integración Socio Urbana (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)
10. Según datos del IPV (Instituto Provincial de Vivienda) del Año 2019, el déficit formalmente registrado en la provincia alcanzaba a más de 20.000 familias, asumiéndose además la existencia de un importante subregistro por desactualización de legajos
11. Consejo Económico – Social de la Provincia de Salta, órgano consultivo mixto de articulación entre la Provincia y entidades de la sociedad civil
12. Consejo Municipal de Desarrollo Urbano Ambiental de la Municipalidad de Salta, órgano consultivo mixto de articulación entre el Municipio y entidades de la sociedad civil
13. Instituto de Sustentabilidad Urbana y Territorial, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Católica de Salta (UCASAL), creado en 2021
14. Sistemas de Información Geográfica

Consejo Económico Social de Salta (2018). *Actualización del Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030*. Argentina: Consejo Federal de Inversiones y Fundación E-Ambiente. Recuperado desde <http://plansalta2030.com.ar/pdf/Informe%20Final%20%20Completo.pdf>

Consejo Económico Social de Salta (2019). *Implementación y seguimiento del Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030*. Argentina: Consejo Federal de Inversiones y Fundación E-Ambiente. Recuperado desde <http://plansalta2030.com.ar/pdf/Indicadores%20Area%20Territorio%20Ambiente%20y%20Turismo.pdf>

Fernández Fernández, P.D. (2020). *Provincia de Salta: Situación y agenda urbanística*. Argentina: Fundación E-Ambiente. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1_T8FouiLunKH8wOiDD3Ch8DND-QtBYwk/view?usp=sharing

Fernández, P., Muchut, G., Polliotto, G. (2020). *Salta sostenible. Hacia la construcción social de una utopía*. Argentina: Fundación E-Ambiente. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1TPF-qw06ap9uFf68wX8CeNyHbvdDQ_ID/view?usp=sharing

Grandinetti, R. y Nari, P (Comp.). (2010). *Las capacidades para la gestión del desarrollo en gobiernos locales. Un abordaje metodológico*. Rosario, Argentina: Grupo Política y Gestión, Universidad Nacional de Rosario.

Grandinetti, R. (2014). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: hacia una propuesta metodológica* (Tesis doctoral). Universitat Politècnica de Valencia, España. DOI: 10.4995/Thesis/10251/37885

Grandinetti, R. (2017). Hacia la Construcción de una tipología de gestión metropolitana. *Políticas Públicas*, 10 (2). Rosario, Argentina: Centro de Estudios de Políticas para el Desarrollo. ISSN 0718-462X.

Municipalidad de Salta (2003). Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de la Ciudad de Salta (PIDUA). Salta

Municipalidad de Salta (2015). 2° Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de la Ciudad de Salta (PIDUA II). Salta, Argentina: Fundación E-Ambiente. Recuperado desde https://drive.google.com/drive/folders/1wQmLRUuzW4sXHOivpp28U_EAQCAyNhLq?usp=s-haring

Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015). Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico Social. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/languages-2/spanish>

Nueva Agenda Urbana (2016). Organización de las Naciones Unidas, Secretaría de Hábitat III. Quito: Naciones Unidas

Pesci, R. (1999). *La Ciudad de la Urbanidad*. Buenos Aires, Editorial CEPA

Pesci, R., Pérez, J., Pesci, L. (2007). *Proyectar la Sustentabilidad*. Buenos Aires, Editorial CEPA

Lineamientos estratégicos metropolitanos del área metropolitana del valle de Lerma (2018). Banco Interamericano de Desarrollo, Programa DAMI, Instituto de Gestión de Ciudades

Registro Nacional de Barrios Populares (2018). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>

Walton, M. (1986). *Como administrar con el método Deming*. Barcelona: Grupo editorial Norma