

TRANSFORMACIONES HISTÓRICAS Y NUEVOS DESAFÍOS DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO

Cecilia Inés Galimberti

CONICET | CURDIUR, FAPyD, UNR

Doctora Arquitecta por la Universidad Nacional de Rosario

Mail: cecilia.galimberti@conicet.gov.ar

RESUMEN

Los nuevos procesos de metropolización, que se registran especialmente desde las últimas décadas del siglo XX, presentan características y dinámicas particulares que requieren profundizar el conocimiento y el debate sobre los modelos, existentes y posibles, de gobernanza metropolitana. En este contexto, tomamos como caso de estudio al proceso de transformación del planeamiento territorial del Área Metropolitana de Rosario, a fin de reflexionar sobre sus avances, oportunidades y desafíos. Para lo cual, se realiza un análisis crítico de las diversas instancias de planificación metropolitana a lo largo de la historia, interpretando sus rupturas y continuidades, a fin de finalmente focalizar en las dinámicas y desarrollos actuales, especialmente registrando sus problemas y posibles caminos a seguir. El resultado de este estudio destaca la importancia de otorgar legitimidad -política, funcional y social- a las acciones en curso y de fortalecer los nuevos mecanismos y estrategias de coordinación multiescalar y multiactoral, ya que su articulación conjunta posibilita formas innovadoras de producción territorial atentas a las diferentes demandas existentes -tanto locales, como regionales y globales-. El desarrollo de este caso particular contribuye al conocimiento y al debate internacional de la gobernanza metropolitana contemporánea, en especial en el ámbito de América Latina.

Palabras clave: planeamiento territorial - Área Metropolitana de Rosario - gobernanza - metropolización

ABSTRACT

New processes of urbanization, which occur especially from the last decades of the 20th century, present features and particular dynamics that require deepening the knowledge and the debate about the models, existing and potential, of metropolitan governance. In this context, we take as a case study the process of transformation of the territorial planning of the Metropolitan Area of Rosario, in order to reflect on their progress, opportunities and challenges. Therefore, we realize an analysis of various instances of metropolitan planning throughout history, interpreting its ruptures and continuities, to finally focus on the current processes of governance, especially registering its problems, challenges, and possible paths to follow. The results of this study emphasize the importance of granting legitimacy -politics, functional and social- to the actions underway and strengthen new mechanisms and multiscale and multiactoral strategies of coordination, since their joint articulation enables new forms of territorial production attentive to the different existing demands -local, regional and global-. The development of this particular case contributes to the knowledge and to the international debate on contemporary metropolitan governance, especially in the area of Latin America.

Key words: territorial planning - Metropolitan Area of Rosario - governance – metropolisation

TRANSFORMACIONES HISTÓRICAS Y NUEVOS DESAFÍOS DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO.

Cecilia Inés GALIMBERTI (autora)

revista iberoamericana de urbanismo | año 8 nº 13 | junio de 2017 |

ISSN 2013-6242 | pp.89 a 110 | url: www.riurb.com

riURB_editores

FECHA DE ENVÍO: 15-01-2017 | FECHA DE ACEPTACIÓN: 16-03-2017 | FECHA DE PUBLICACIÓN: JUNIO-2017
ESTA OBRA ESTÁ BAJO LICENCIA: CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-SIN DERIVAR 4.0 INTERNACIONAL

1 INTRODUCCIÓN

Especialmente desde las últimas décadas del siglo XX, se registran procesos asociados a las dinámicas del capitalismo y de la globalización que generan nuevas y aceleradas transformaciones territoriales. Se producen cambios en las lógicas de los ámbitos metropolitanos -con nuevas relaciones y flujos de interconexión- que conducen hacia una nueva metropolización (Font, 2007, Indovina, 2007). Las demandas del mercado, los procesos productivos, las innovaciones tecnológicas, entre otros factores, plantean a nivel global nuevas formas de organización y relaciones territoriales. Sin embargo, los condicionantes locales asumen y transforman, a su vez, los vínculos existentes en cada territorio. De este modo, ambas dinámicas -globales y locales- producen particularidades propias en el mencionado proceso de metropolización.

Se producen, entonces, nuevas relaciones y vínculos -sociales, culturales, económicos, productivos, entre otros-, que requieren el desarrollo de otras perspectivas sobre el territorio metropolitano. De manera que, las delimitaciones históricas estáticas resultan obsoletas ante los procesos existentes que establecen nuevas conexiones y que requieren delinear nuevas delimitaciones dinámicas. Además, los límites jurisdiccionales abstractos condicionan la mirada sobre el territorio. Las divisiones políticas parecen materializarse y constituirse en barreras físicas que impiden la visión global de los procesos intervinientes en el espacio concreto, que comprenden otras lógicas y exceden dichos límites (Galimberti, 2015). En este contexto, resulta de gran relevancia comprender sus características y analizar los diversos modelos de gobernanza metropolitana a través del tiempo, a fin de afrontar las oportunidades y desafíos contemporáneos.

Esta investigación propone contribuir tanto al conocimiento de los ámbitos metropolitanos, como al desarrollo de nuevas estrategias e instrumentos de planificación multiescalar y multiactoral. Para lo cual, se toma como caso de estudio al Área Metropolitana de Rosario (AMR), Argentina. La misma constituye un ejemplo relevante, un laboratorio de análisis, para analizar y comprender los múltiples procesos complejos de transformación que suceden en las metrópolis contemporáneas. El AMR presenta una larga tradición de estudios y propuestas de planificación regional, tanto desde el ámbito académico como desde la práctica gubernamental. Se parte de la hipótesis de que, si bien la mirada ampliada del territorio regional se encuentra presente desde el primer Plan Regulador de Rosario de 1935, existen diversas vicisitudes político-institucionales que imposibilitan la continuidad en el tiempo de cada una de las propuestas e iniciativas; no obstante, frente a las nuevos procesos de metropolización -y nuevos abordajes disciplinares- se desarrollan propuestas de planeamiento territorial, atentas a dichas dinámicas, que también tienen en cuenta los antecedentes históricos de planeamiento y a la propia identidad del Área Metropolitana de Rosario.

El presente artículo se estructura en tres partes. En la primera, a través de una revisión bibliográfica, se realiza una breve síntesis de la situación actual de los territorios metropolitanos y el desafío de su gobernanza, focalizando especialmente en las características de los ámbitos de América Latina -particularmente Argentina-. En la segunda parte se presenta el caso de estudio y se desarrolla el análisis del proceso histórico de la planificación territorial. De este modo, se presenta la mirada metropolitana en tres sub-apartados que dan cuenta de tres períodos: 1929-1983; 1983-2010 y 2010-actualidad, haciendo particular énfasis en los últimos años, a fin de reflexionar sobre los principales problemas y oportunidades que posee la gobernanza de este territorio. Finalmente, en la tercera parte, a modo de reflexiones finales, se esboza una serie de conclusiones que contribuyen tanto al debate de la planificación metropolitana contemporánea, como también al desarrollo de instrumentos y estrategias que posibiliten superar las fragmentaciones jurisdiccionales y establecer nuevos mecanismos de consenso y participación que se fortalezcan a través del tiempo.

2 LA GOBERNAZA METROPOLITANA CONTEMPORÁNEA EN AMÉRICA LATINA

Si bien los fenómenos vinculados a los procesos de conurbación, las transformaciones de las metrópolis y las áreas metropolitanas se registran desde principios del siglo pasado, los cambios producidos a nivel global, en torno a las esferas económicas, políticas, socio-culturales, que acontecen especialmente desde las últimas décadas del siglo XX, ocasionan nuevos impactos y efectos territoriales. Es así, que se registran nuevas y aceleradas dinámicas de los procesos de urbanización que conduce, como explica Font (2007:10), a una nueva metropolización. Siguiendo a

este autor, se registra una “explosión de la ciudad” caracterizada por la dispersión de las actividades y los flujos, como también por la transformación interna de los núcleos urbanos. Actualmente, las áreas metropolitanas se caracterizan por una compleja interdependencia social, económica, ambiental y político-administrativa.

A pesar de que estos cambios manifiestan características específicas en cada territorio particular, podemos identificar procesos generales reiterados en los distintos ámbitos de América Latina. En estos espacios, en los últimos años se consolida la tendencia del desplazamiento de población, industrias y servicios de la ciudad central a la periferia; a través de un crecimiento, generalmente de baja densidad, disperso y discontinuo, que aumenta los costos de movilidad y demanda la realización de nuevas infraestructuras territoriales. A su vez, la desigualdad existente en las ciudades latinoamericanas se profundiza a través de nuevas transformaciones que producen más segregaciones y fragmentaciones socio-espaciales. Por ejemplo, se registra un fuerte incremento de barrios cerrados en yuxtaposición al aumento de familias que, al no poder acceder al mercado formal de suelo, se localizan en asentamientos irregulares. Asimismo, también existe una distribución inequitativa de servicios e infraestructuras en el territorio. De manera que, se tiende hacia una ciudad extremadamente segregada y dividida: “La metrópoli latinoamericana actual se desarrolla hacia una «ciudad de islas»” (Janoschka, 2002, citado por, Rojas, 2005:38).

Frente a las demandas de la globalización y de las nuevas oportunidades del mercado internacional, las áreas metropolitanas latinoamericanas se transforman para mejorar su competitividad. No obstante, la reestructuración económica trae aparejadas reestructuraciones espaciales, que si bien posibilitan nuevas plataformas de desarrollo regional también acarrear numerosas dificultades para las sociedades locales. Resulta ejemplo de esto: el colapso de infraestructuras, la incomunicación con otros sectores urbanos -al instalarse grandes plantas en áreas urbanizadas-, la alta vulnerabilidad ambiental, la especulación inmobiliaria, la mayor dispersión territorial -al habilitarse áreas rurales en urbanas-. Es así, que las áreas metropolitanas, siguiendo a Cuadrado-Roura y Fernández Güell (2005:67), exigen cuantiosos medios materiales -transportes, infraestructuras básicas, agua y energía, entre otros- y la transformación del medio físico para satisfacer sus necesidades de desarrollo. La situación se complejiza en torno a las acciones de planificación y gestión municipal, dado que las mismas resultan excesivamente fragmentadas y limitadas para poder dar respuesta a los diversos requerimientos existentes en el territorio.

Se producen, entonces, cambios, demandas y problemas de gran complejidad, que exceden los límites jurisdiccionales locales y que requieren el desarrollo de perspectivas y directrices de acción a través de la coordinación de distintas jurisdicciones y escalas gubernamentales. Esto representa un gran desafío para la gobernanza metropolitana. Por lo cual, resulta de gran importancia reflexionar y debatir tanto sobre las características e instrumentos necesarios de intervención y gestión como también sobre el concepto de gobernabilidad en el siglo XXI. Por un lado, como explica Klink (2005:134), existe un cambio en la percepción de la función de gestión metropolitana, entendida ahora como un instrumento articulador y habilitador dentro de un entorno de múltiples agentes interesados; y, por otro lado, también se registra un cambio de paradigma en torno a la gobernabilidad. Ésta, conformada por un conjunto de actores -gubernamentales y no gubernamentales- organizados para la formulación de políticas y bienes colectivos, no solo comprende la solución de problemas sino también la promoción del desarrollo socioeconómico. Es decir, está orientada hacia el futuro y el crecimiento. En este contexto, siguiendo a Christian Lefèvre (2005:196), se considera que gobernabilidad “es la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables (...) lo que ocasiona que puedan tratar problemas de índole cada vez más «intersectorial», que puedan dar lugar a políticas integradas entre los distintos sectores”.

Fortalecer el gobierno de las áreas metropolitanas resulta un ámbito de oportunidad para dar respuesta a diferentes problemas y frentes temáticos. Como explica Lefèvre (2005), hay fundamentos económicos, sociales, políticos y ambientales que sustentan la necesidad de avanzar sobre el fortalecimiento de su gobernanza. Por ejemplo, las áreas metropolitanas resultan nuevos lugares para la creación de riqueza económica, competitividad e innovación, por lo cual, fortalecer las acciones colectivas y su capacidad organizativa posibilitan aumentar su competencia territorial, tanto en el ámbito internacional como frente a otras regiones. Asimismo, la existencia de problemas y demandas sociales que exceden las jurisdicciones locales, como la segregación y fragmentación socio-espacial que mencionamos anteriormente, requieren sin dudas una mirada ampliada y directrices consensuadas sobre el

territorio. A su vez, la cuestión ambiental también exige un cambio de escala, dado que la protección del ambiente excede las jurisdicciones municipales y requiere un abordaje territorial.

No obstante, especialmente en América Latina, existe una notable carencia en los marcos institucionales y de gestión para la gobernabilidad metropolitana. Las áreas metropolitanas latinoamericanas, según plantea Jero en Klink (2005:176), carecen de una estructura madura y consolidada para su gobernabilidad, a fin de afrontar los desafíos que requiere crear competitividad urbana, incrementar la sostenibilidad ambiental y mejorar la calidad de vida de la población. En términos generales, estos territorios presentan diversas fragmentaciones jurisdiccionales con distintos niveles políticos-administrativos, experimentando serias dificultades de coordinación multiescalar. Sin embargo, sí se registra una amplia variedad de propuestas de coordinación territorial, ya sea en temáticas sectoriales -por ejemplo, movilidad, disposición de residuos sólidos, resguardo ambiental-, o por agrupaciones parciales de comunas y municipios: asociaciones voluntarias, comités inter-jurisdiccionales, agencias de desarrollo regional, entre otras. Es importante remarcar que no existe un modelo de gobernabilidad de eficacia universal, de lo contrario, cada área en particular, a partir de sus características, historia, contexto, problemas y demandas contemporáneas requiere desarrollar, a través del tiempo, el modelo de gobernabilidad más apropiado a su realidad¹.

El debate sobre la gobernanza metropolitana resulta un fenómeno reciente y en la mayoría de los países no existen legislaciones constitucionales nacionales o regionales que reconozcan la escala metropolitana y, por lo tanto, tampoco organismos para su gestión particular. Michael Neuman (2006) destaca que la gobernanza de estos territorios ha aparecido recientemente -en las últimas cinco décadas aproximadamente-, por lo cual existe una gran diferencia en relación a la estabilidad y la perdurabilidad de los municipios, comunas o ayuntamientos, como también de la constitución del Estado-nación. Esta larga tradición implica una fuerte identidad local de la población -que se identifica con sus municipios-, y, en cambio, no se registra un sentido de pertenencia o identidad metropolitana.

Esta situación se refleja en Argentina, cuya organización estatal distingue tres niveles territoriales: el primero, nacional, a cargo del gobierno federal; el segundo, regional, a cargo de los gobiernos provinciales; y el tercero, local; a cargo de los gobiernos municipales. Bajo esta organización estatal, no se contempla la posibilidad institucional de que exista un gobierno metropolitano, sino sólo a través de la suma de los gobiernos de los municipios o bajo la legislación provincial. Como explica Pirez, (2005, 2008), las áreas metropolitanas en Argentina en general no han encontrado un canal institucional que permita reconocer y legitimar la nueva realidad territorial como objeto de gobierno y gestión, dando respuesta a las respectivas demandas técnicas y políticas que involucra el sistema metropolitano. En este sentido, resulta fundamental fortalecer la legitimidad de las áreas metropolitanas². Para lo cual, es importante afianzar y/o construir una identidad territorial. Es decir, que estos nuevos ámbitos resulten espacios de referencia y pertenencia para la sociedad en su conjunto. Solo es posible lograr este objetivo a través de la colaboración de los distintos actores -públicos y privados- intervinientes y mediante acciones sostenidas en el tiempo.

En este contexto, en el apartado siguiente nos enfocamos en el análisis del desarrollo del proceso de planeamiento territorial del Área Metropolitana de Rosario, reflexionado en torno a los diversos modelos de gobernanza metropolitana propuestos a través de la historia y haciendo foco, particularmente, en los últimos años, a fin de comprender las problemáticas presentes en el AMR, que requieren el desarrollo de nuevas perspectivas, instrumentos y políticas públicas, como también así, los medios para fortalecer su legitimidad -política, funcional y social-.

3 ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO, ARGENTINA.

3.1 Presentación caso de estudio

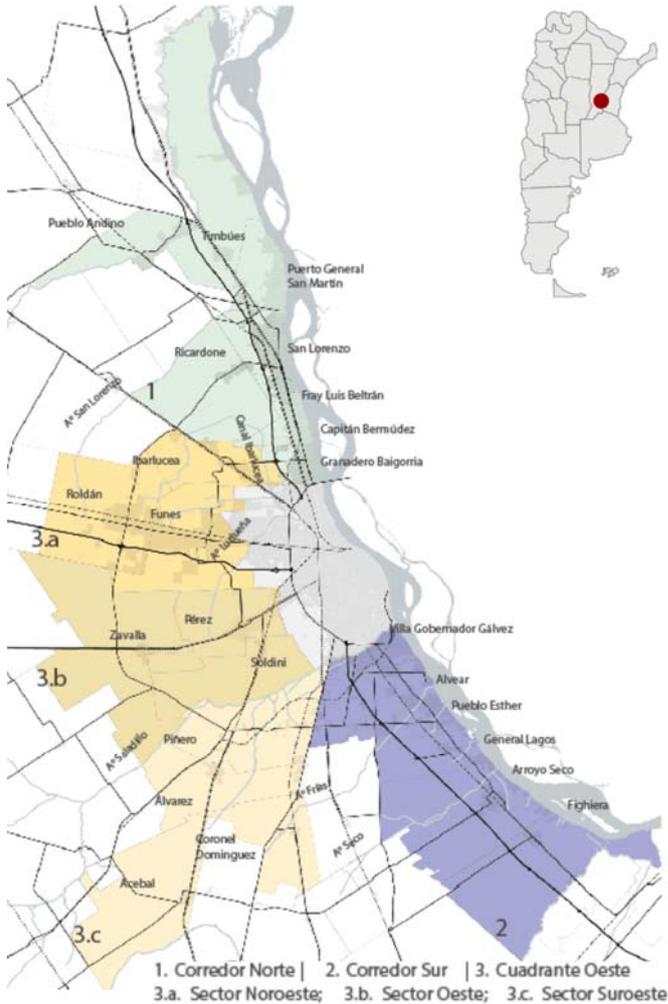


Figura 1. Área Metropolitana de Rosario, Santa Fe, Argentina.

Fuente: Elaboración propia en base a Fein, 2014.

El Área Metropolitana de Rosario se encuentra en la provincia de Santa Fe, a orillas del río Paraná, a 300 Km de la Capital Federal de la República Argentina (Figura 1). Este territorio, con poblaciones dispersas hasta el siglo XVIII, tiene un crecimiento acelerado a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a partir de diversas condicionantes geopolíticas como: la declaratoria de ciudad al poblado de Rosario, el nombramiento de su puerto como puerta y aduana de la Confederación Argentina, el desarrollo del sistema ferroviario -que en torno a cada estación surge un poblado- y la colonización agrícola. En 1850, este territorio registra 12.820 habitantes y ochenta años después, la población censada aumenta a 440.200. Estos números dan cuenta de la gran cantidad de inmigración que atrae Rosario y su región en dicho período.

Luego de la primera guerra mundial, en el contexto nacional de la industria sustitutiva de importaciones -ISI-, se desarrolla fuertemente la industria en otras localidades ribereñas del área, por ejemplo, San Lorenzo y Capitán Bermúdez, a través de la instalación de grandes plantas productivas como Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF- o Celulosa Argentina. Este desarrollo productivo junto a la infraestructura vial comunicacional, que continúa en las décadas siguientes, atrae gran cantidad de trabajadores que se localizan a inmediaciones de estas instalaciones, fuente de trabajo. De manera que, a mediados del siglo XX, comienza a producirse la conurbación del cordón norte

del área metropolitana, que se traduce en un continuo urbano desde la localidad de Puerto General San Martín hasta Villa Gobernador Gálvez, al sur de Rosario.

Desde las últimas décadas del siglo XX, con la demanda de los mercados internacionales y los precios competitivos comienza a producirse una producción masiva de oleaginosas que, junto a la industrialización de la soja, conlleva a la instalación de nuevas plantas de procesamiento -como a la expansión de las existentes- en todo el frente ribereño metropolitano. A su vez, desarrollos internacionales como la Hidrovía Paraná-Paraguay, la conformación del Mercado Común del Sur -MERCOSUR- y la construcción del puente Rosario-Victoria -conexión estratégica del corredor bioceánico- ocasionan que Rosario y su región se repositionen en el contexto mundial como nodo estratégico de desarrollo potencial. Es así que se produce una mayor toma de conciencia sobre los riesgos y las oportunidades de un nuevo escenario internacional más abierto, que ocasiona la activación de negociaciones avanzadas sobre la creación de una Región Metropolitana y una Agencia de Desarrollo Regional (Klink, 2005).

ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO			
LOCALIDAD	POBLACIÓN	LOCALIDAD	POBLACIÓN
ACEBAL	5.377	PIÑERO	1.816
ALVAREZ	6.175	PUEBLO ANDINO	2.226
ALVEAR	4.451	PUEBLO ESTHER	7.195
ARROYO SECO	21.710	PTO. GRAL. SAN MARTÍN	13.409
CAPITÁN BERMÚDEZ	29.425	RICARDONE	2.703
CORONEL DOMINGUEZ	1.091	ROLDÁN	14.299
FIGHIERA	5.028	ROSARIO	948.312
FRAY LUIS BELTRÁN	15.389	SAN LORENZO	46.239
FUNES	23.520	SOLDINI	3.212
GENERAL LAGOS	4.112	TIMBÚES	4.294
GRANADERO BAIGORRIA	37.333	VILLA GDOR. GÁLVEZ	80.769
IBARLUCEA	4.402	ZAVALLA	5.166
PEREZ	27.439	TOTAL POBLACIÓN AMR	1.315.092

Cuadro 1. Cantidad de población de las localidades del Área Metropolitana de Rosario.
Fuente: Elaboración propia según datos Censo 2010.

El Área Metropolitana de Rosario, a través de su historia, presenta diversas y numerosas delimitaciones, definiciones y propuestas para su gobernanza territorial. Es importante destacar, que frente a los procesos de transformación y sus dinámicas particulares -que generalmente exceden las jurisdicciones municipales- no resulta adecuado sostener una delimitación estática a lo largo del tiempo. Sin embargo, a modo de referencia, en el presente trabajo tomamos la caracterización del área establecida por el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario -ECOM-, que establece que el Área Metropolitana de Rosario actualmente está integrada por Rosario y veinticuatro comunas y municipios (Cuadro 1). Según datos censales (2010), el AMR tiene una población total de 1.315.092 habitantes, de los cuales el 72 % pertenecen al municipio de Rosario. Asimismo, esta localidad resulta la única con predominancia de suelo urbano -presentando un escaso porcentaje de suelo rural-. A su vez, Rosario presenta una larga tradición de planeamiento urbano y posee una alta capacidad técnica, administrativa y de gestión en torno a la ordenación del territorio, a diferencia de gran parte del resto de los poblados -muchos de ellos aún no poseen planes urbanos-. En este sentido, existe un gran desbalance entre la ciudad central y el resto de los municipios y comunas. A continuación, desarrollamos el proceso histórico de planificación territorial de este caso de estudio, desde las primeras décadas del siglo XX hasta la actualidad, a fin de reflexionar sobre las diversas propuestas e instrumentos de gobernanza metropolitana y contribuir al debate de la cuestión metropolitana en Argentina.

3.2 La mirada territorial en la historia de la Región Metropolitana de Rosario. 1930-1980.

Desde la confección del primer Plan Regulador de Rosario, realizado entre 1929 y 1935, se aborda el planeamiento desde una mirada ampliada a los límites municipales. Este documento, elaborado por el Ingeniero y Urbanista Carlos M. Della Paolera, el Arquitecto e Ingeniero Ángel Guido y el Ingeniero Adolfo P. Farengo, se denomina “Plan Regulador y de Extensión de Rosario” y prevé la futura expansión urbana a construirse dentro del término de treinta años -entre otros lineamientos y propuestas de transformación-. Debido a la alta tasa de crecimiento poblacional que presenta Rosario desde 1852 hasta la segunda década del siglo XX, se considera que continuará esta tendencia de incremento de habitantes, por lo cual, este primer plan presupone que, para el año 1960, se registrarán 2.000.000 de pobladores para Rosario y su zona de extensión proyectada³. Se definen los límites de esta última, comprendiendo al territorio circunscripto por el trazado de una circunferencia con radio de 20 Km desde la plaza 25 de Mayo -tomando como límite oriental al río Paraná-. (Figura 2)

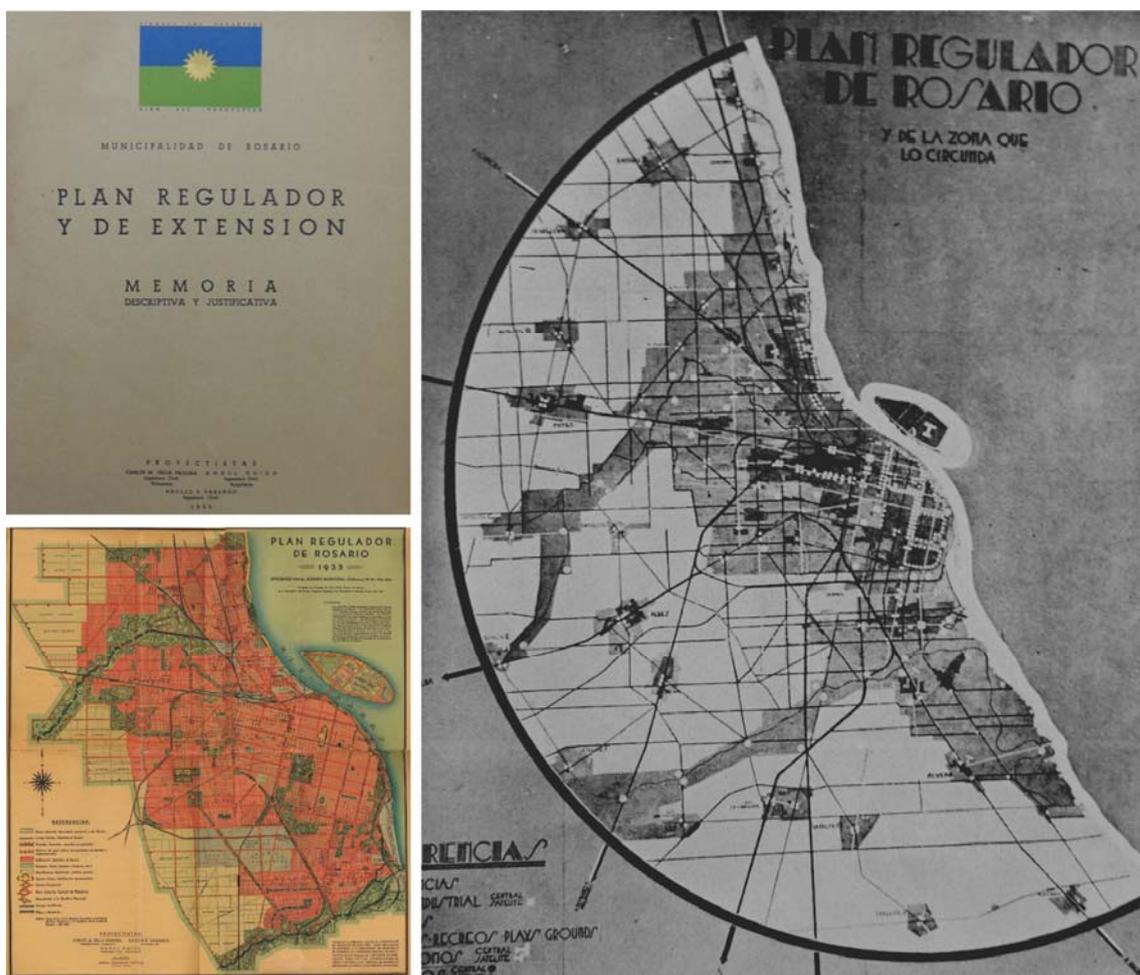


Figura 2. Plan Regulador de Rosario de 1935. Izquierda sup.: Tapa Plan Regulador. Izquierda inf.: Plano ciudad de Rosario. Derecha: Plano de Rosario y la zona que lo circunda.

Fuente: Plan Regulador de Rosario, 1935.

Entonces, frente a las tendencias de crecimiento urbano, se plantea regular a priori su desarrollo como también corregir los problemas existentes, estableciendo lineamientos que exceden la jurisdicción local. Se establece así, desde la perspectiva ampliada del territorio municipal, tanto la organización del sistema vial como del sistema de parques. A su vez, se destaca que la zona de extensión -que comprende los 20 km de radio desde la Plaza 25 de Mayo-, no solo aborda las localidades existentes sino también propone la creación de nuevas ciudades satélites, a fin de establecer una distribución ordenada y equidistante de aglomeraciones urbanas. Este plan presenta así una

mirada proyectiva a futuro del territorio -más allá de los límites legales del municipio-; resultando un antecedente clave para el planeamiento regional del Gran Rosario.

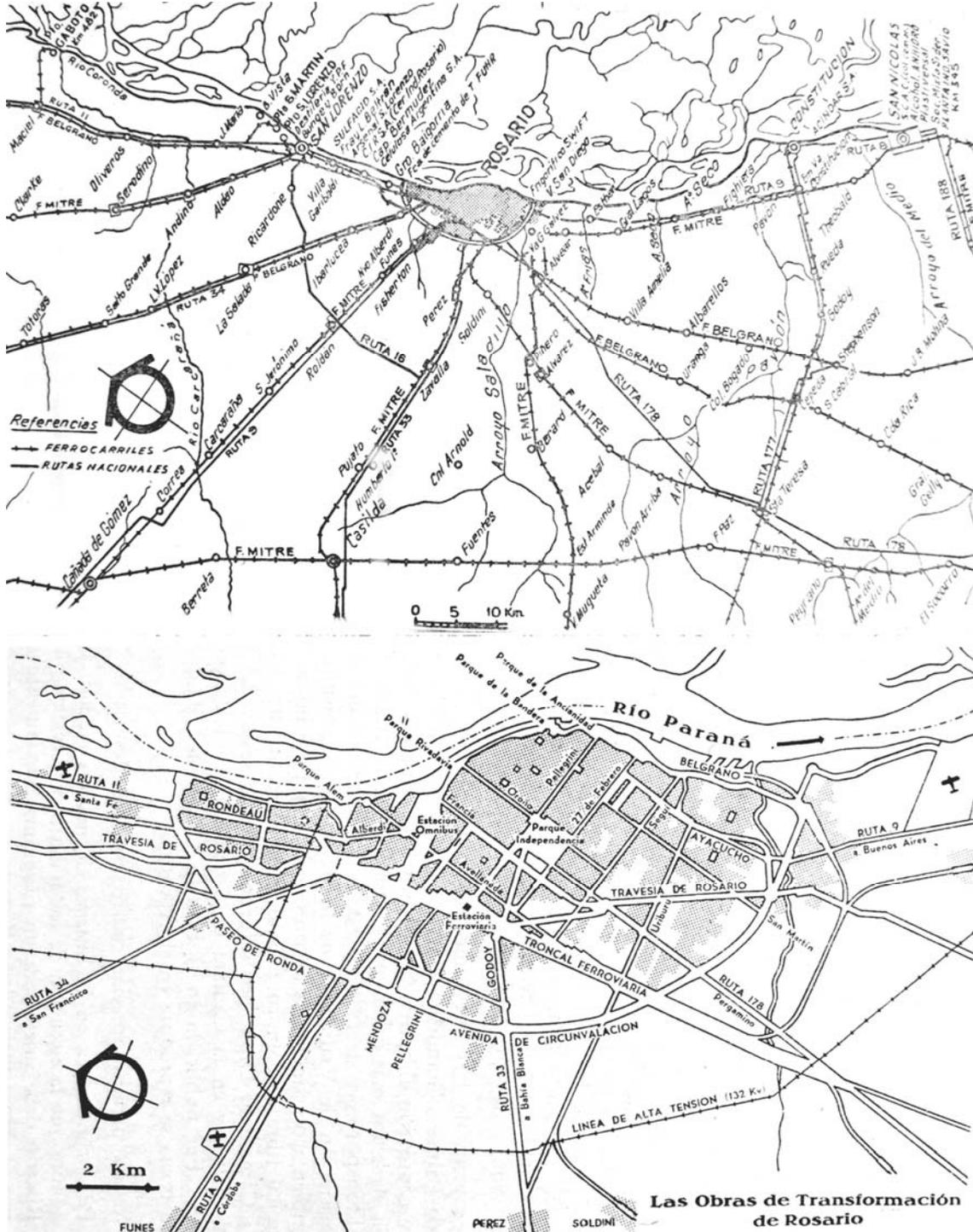


Figura 3. Arriba: El mapa del "Pago de los Arroyos". Abajo: Propuesta para la transformación urbanística de Rosario según Plan Rosario. Fuente: Montes, 1963 y 1964.

En las décadas siguientes a la presentación de este documento acontecen nuevos cambios político-económicos. Por ejemplo, se produce la nacionalización portuaria y ferroviaria; se establecen nuevos desarrollos de vialidad y se consolida la industria sustitutiva de importaciones, instalándose grandes plantas industriales-portuarias en la región

-especialmente en su frente ribereño-. Frente a este contexto, durante la presidencia de Juan Domingo Perón, se encarga la realización de un nuevo Plan Regulador, para lo cual se convoca al Agrimensor Alberto Montes. Este profesional analiza tanto los procesos de planificación previos como las nuevas exigencias del desarrollo económico y social de la ciudad y la región. Además de establecer lineamientos de transformación para Rosario, lleva a cabo una actualización de la cartografía regional que abarca la extensión territorial adecuada para comprender la complejidad de los procesos en curso. Es así que, junto a un grupo de cartógrafos, realiza la confección de un mapa regional en escala 1:50.000 y del plano de la ciudad y sus alrededores en escala 1:20.000. La elección de la escala se encuentra vinculada, principalmente, a la representación de la totalidad del frente de barranca del canal principal del Paraná que ofrece condiciones favorables para el atraque de embarcaciones y, por lo cual, atractivo para industrias con exigencias portuarias. Se define como frente ribereño regional el sector comprendido entre Puerto Gaboto hasta la desembocadura del arroyo Ramallo -donde recientemente se había instalado la Planta Siderúrgica-. Se representan 140 km de frente fluvial, cuyos nodos principales son: Rosario, San Lorenzo, Villa Constitución y San Nicolás. (Figura 3)

El Plan Rosario -como se denomina a este plan regulador- es presentado al Concejo Deliberante en 1952 y aprobado por Ordenanza N° 1.030/53⁴. Asimismo, ese mismo año, Alberto Montes, en el marco de la Tercera Conferencia del Ateneo de Ingenieros Peronistas, publica un documento denominado “Las Prefecturas Regionales de Planificación”, en la cual debate sobre las dificultades que acarrearán los acuerdos jurisdiccionales y sostiene que las viejas estructuras, catastrales y jurídicas obstaculizan los cambios funcionales, exigidos por el desarrollo progresista de la sociedad, e imponen características caducas y obsoletas a las nuevas dinámicas de transformación. Propone, entonces, la creación de una autoridad o prefectura -con fuerte dependencia del Estado nacional-, un órgano de gobierno que logrará vincular “íntimamente al funcionario con la comunidad para que los planes cumplan las leyes de correlación o adherencia sociológica y su ejecución cuente con la comprensión y apoyo que asegure el éxito. (...) y evitará las desviaciones centralizadoras de las metrópolis” (Montes, 1952:11). Es así que, ya en la década de 1950 se promueve la creación de “autoridades locales con jurisdicción especial e independiente de la delimitación geográfica, administrativa o política” que ejercitarían exclusivamente sobre los temas y problemas de desarrollo regional, actuando, además, como instrumento en el proceso de formulación de planes y asegurando el cumplimiento armónico de los mismos.

La demanda de crear una Prefectura Regional de Planificación, finalmente se concreta a fines de la década de 1960. Es importante remarcar que, durante el gobierno de facto del General Onganía (1966-1970), se promulga la Ley N° 16.964/66 en la que se instituye el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”⁵. A través del mismo se reorganiza el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Las provincias se adhieren al mismo a través de la creación de los Consejos Provinciales de Desarrollo (COPRODE) (Figura 4). A su vez, en 1967, el Ministerio de Gobierno de la Provincia decreta la obligación de los municipios y comunas de elaborar su Plan Regulador. Se encomienda así, a la recientemente creada “Comisión Coordinadora, Urbanística, Ferroviaria, Vial y Portuaria para la Ciudad de Rosario” la elaboración de un nuevo Plan Regulador para la ciudad -en la cual se destaca el rol del Arq. Oscar Mongsfeld-. Este Plan Regulador es aprobado por Ordenanza municipal N° 34.318/67 y Decreto ley provincial N° 4.188/69. Asimismo, en esta línea de organización de planeamiento, se propone y se crea el Organismo de Prefectura del Gran Rosario⁶, con la misión de elaborar un Plan de Desarrollo de la estructura del Área Metropolitana de Rosario.

El objetivo principal del Organismo de Prefectura, además de resultar Ente Fiscalizador del Plan Regulador de Rosario, consiste en desarrollar un Plan de Desarrollo para toda el área, a fin de aunar criterios entre los municipios y comunas para que el desarrollo general total del AMR no sea meramente la sumatoria de las diversas acciones individuales de cada localidad, sino que se promueva el funcionamiento del área como unidad de una manera orgánica⁷: “Las funciones de Prefectura son las de asesoramiento, sin poder político o decisorio. Es decir, que existe por un lado el poder político y por el otro al organismo de planificación. La elaboración de estrategias para el desarrollo debe ser tarea conjunta de técnicos y políticos, con lo cual será más factible llevar a la práctica la acción que se programe” (Ansaldi, Corea, Pla, 1971).

Las primeras actividades de Prefectura consisten en cumplir tres objetivos primarios: relevar el área; coordinar la elaboración de proyectos especiales; y, la conformación y ordenamiento del archivo de antecedentes, banco de datos, cartografías, etc. Por lo cual, se parte de la necesidad de definir la estructura del área, a partir de la interpretación de sus problemáticas. En este sentido, se plantea necesario involucrar no solo los condicionantes físicos, sino también los económicos y los sociales: “se considera que la transformación material no es independiente a las otras variables, que en conjunto conforman la realidad de hecho. De este modo se propone una integración interdisciplinaria de los estudios realizados por todos los equipos” (Petruzzi, 1971).

Se plantea así, que la definición y circunscripción del área de estudio no puede limitarse a las jurisdicciones administrativas, sino que es necesario relacionarla a un nivel mayor -tanto regional como nacional- para poder identificar los factores externos que también influyen en su desarrollo. Prefectura analiza en primer lugar el rol del AMR en la escala nacional, partiendo de la definición dada por CONADE, -en la cual a nivel general se ubica en la región Pampeana-. En el análisis de la escala regional se identifica que el área del Gran Rosario se inserta, tanto funcional como físicamente, en el corredor costero que se extiende entre Santa Fe y La Plata, el cual constituye un continuo urbano que tiende a transformarse en la “megalópolis del país”. También es relevante su vinculación transversal entre Córdoba y Victoria -que permite conectar la Zona Norte, Centro y Mesopotámica del país-. De este modo, el organismo de Prefectura remarca el sentido abierto y dependiente de un contexto mayor al área de estudio.

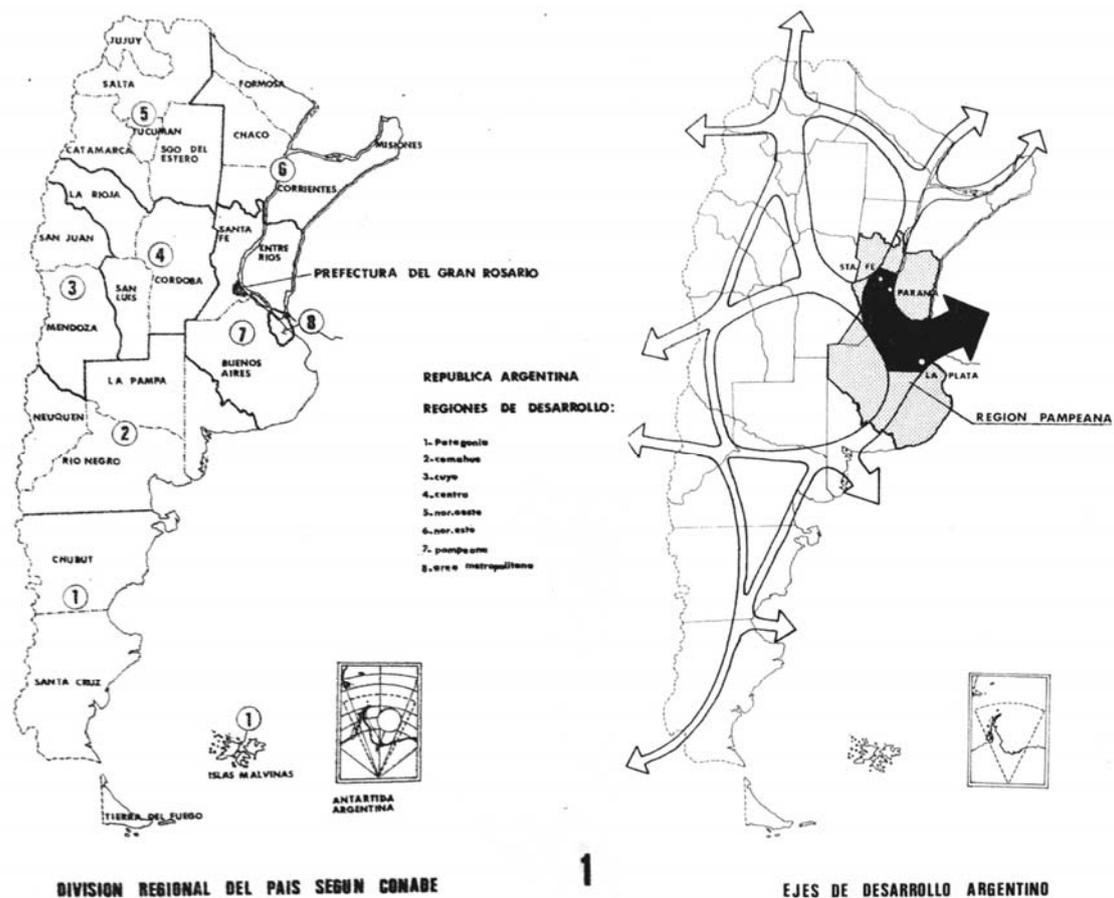


Figura 4. Definición y circunscripción de la Prefectura del Gran Rosario en relación a la escala nacional y la región pampeana según CONADE. Fuente: Petruzzi, 1971.

Asimismo, se profundiza el rol preponderante del AMR para el resto de la región, identificado por la gran concentración de población, la localización de las más importantes industrias y comercios -complejo industrial San

Lorenzo-Villa Constitución-, la densa red de infraestructuras: vial, ferroviaria, importantes terminales portuarias y aeropuerto internacional. Este organismo se define administrativamente a través de acuerdos y consensos entre diversas comunas y municipios. La delimitación realizada se rige por criterios político-institucionales que no coinciden con los funcionales, sectorizando cuatro áreas: 1. Rosario; 2. Zona Norte: Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo, Puerto San Martín, Ricardone e Ibarlucea; 3. Zona Sur: Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Gral. Lagos, Arroyo Seco, Fighiera y Villa Amelia; y 4. Zona Oeste: Funes, Roldán, Pérez, Zavalla, Soldini, Piñero y Alvarez. Se identifica que estas localidades mantienen, principalmente, estrecha relación con la ciudad de Rosario y en menor medida entre ellos. Se considera que en esta área de estudio se presentan tres tipos de centros: 1. La ciudad de Rosario, que genera el AMR.; 2. Centros de tamaño intermedio; -principalmente localizados en la franja costera-; y 3. Centros menores. (Figura 5)

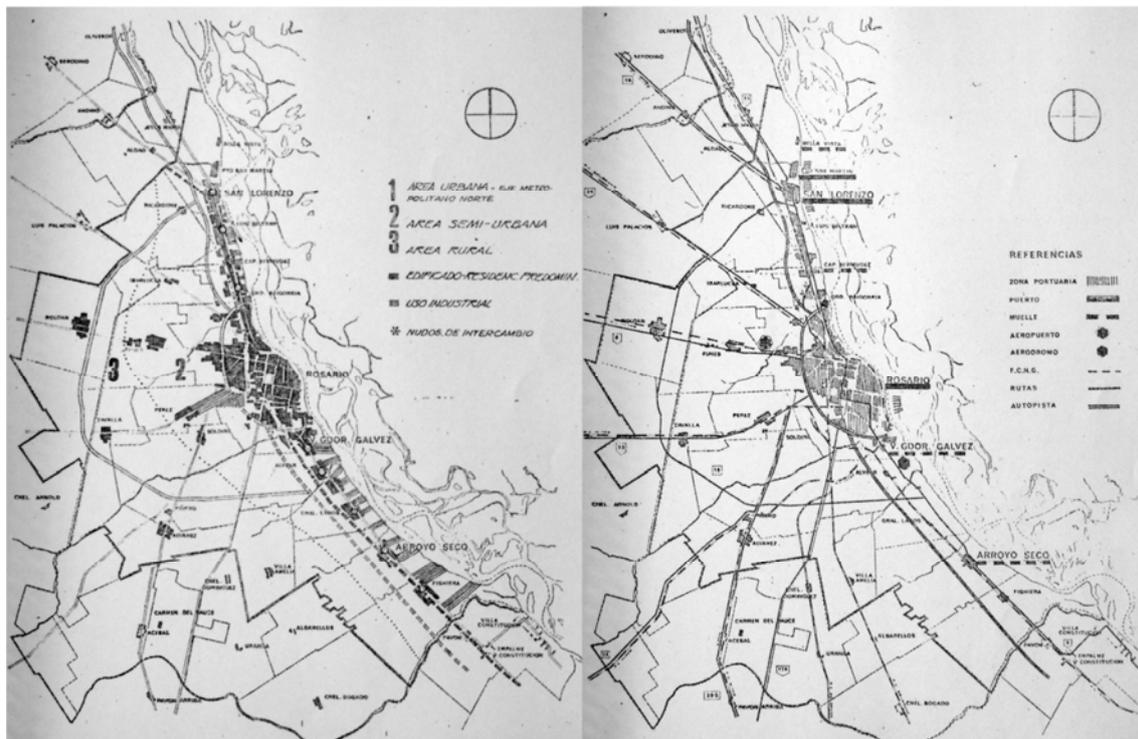


Figura 5: Organismo de Prefectura del Gran Rosario: Izquierda: Infraestructura propuesta para el área. Derecha: Esquema preliminar. Fuente: Ansaldi, et. al., 1972.

Se propone un anteproyecto de lineamientos generales para el desarrollo del área, que se compone por normas a las que se deben ajustar los diversos municipios y comunas involucrados -especialmente relacionados al ordenamiento físico-. Estos lineamientos tienen como objeto principal unificar criterios para coordinar la acción local, a fin de que “el desarrollo del Área Metropolitana de Rosario no sea la sumatoria de la acción individual de cada centro, sino el resultado de la integración de las partes” (Ansaldi, Corea, Pla, 1972:23). Se definen a nivel intermunicipal, a partir de objetivos y metas fijadas por los distintos gobiernos jurisdiccionales para el sector integrado por Rosario y por veinte localidades organizadas en zona norte, sur y oeste.

En síntesis, la Prefectura del Gran Rosario plantea la necesidad de articular la planificación local con las decisiones de otros niveles, tanto regionales como nacionales y resulta ser el primer organismo supra-municipal del AMR. A pesar de sus numerosos estudios, investigaciones y propuestas elaboradas desde una perspectiva inter-jurisdiccional, existen diversos factores -como la carencia de una integración con el gobierno provincial, sumado a miradas opuestas en temas claves, como la creación del Parque Industrial de Alvear-, que llevan a profundizar conflictos internos. Como explica Oscar Mongsfeld (1983:30): “Consecuentemente cundió el desánimo del organismo, la disociación interna de su personal técnico, provocando la intervención y su posterior reorganización seguida por un proceso de decadente actuación”. Finalmente, en el año 1976, se produce el último golpe militar bajo la figura del

General Jorge Rafael Videla, durante el cual se anulan y suspenden todas las iniciativas en curso. El Organismo de Prefectura del Gran Rosario queda disuelto por Ley provincial N° 7.870/76.

3.3 La mirada territorial en la historia de la Región Metropolitana de Rosario: 1983-2010.

Luego del retorno democrático definitivo en Argentina de 1983, se retoman las propuestas de abordaje metropolitano -abandonadas durante el período de dictadura militar de 1976-1983-, como también se proponen nuevas miradas y directrices que conducen hacia un nuevo concepto de plan. En 1984 desde la Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Santa Fe, impulsado por su secretario, el Arq. Adrián Caballero, se convoca a intendentes y representantes de treinta municipios y comunas del Gran Rosario a fin de constituir un sistema de coordinación de planeamiento metropolitano. Esta iniciativa, dentro del marco de la descentralización regional prevista en el plan del gobierno provincial, plantea resolver problemas comunes a todas las localidades y desarrollar las bases de una estructura dinámica y eficiente de interrelación funcional de la región. Se crea así el Comité Técnico Urbanístico del Gran Rosario -Co.Te.Ur-, que se define como un “organismo provincial dependiente de la Secretaría de Planeamiento y capaz de intervenir en acciones conjuntas con municipios y comunas, que de alguna manera sean coordinadas y organizadas para actuar dentro del área Gran Rosario. Dentro de este esquema se trata de concentrar la voluntad política a través del diálogo y las acciones conjuntas, aun compartiendo responsabilidades y estableciéndose convenios o actas de acuerdo con el comité y los municipios” (Caballero, 1987).

Este Comité Técnico tiene como tarea principal desarrollar un ente unitario de planeamiento que coordine y relacione los distintos sistemas gubernamentales locales -en las diversas comunas y municipios presentes en el área-. Se plantea al mismo como nexo coordinador de las intervenciones y gestiones que involucren al Estado Nacional, Provincial o Municipal sobre este territorio. Se destaca que el Co.Te.Ur se enmarca dentro del “Sistema Provincial de Estudios y Planeamiento Metropolitano”, siendo éste el primer elemento a consolidar del sistema provincial, con el fin de aplicar políticas de control y desarrollo, descentralizadas y regionalizadas. Se propone entonces realizar, desde este organismo, la creación de un “Plan de Ordenamiento Metropolitano” con la intención de abordar la planificación desde un enfoque integrador y abarcativo⁸. No obstante, por diversas cuestiones políticas y de gestión provincial, esta experiencia no logra desarrollarse y en los años siguientes se desintegra. El mismo destino atraviesan las iniciativas de creación de organismos metropolitanos de planificación del Gran Rosario en los años siguientes⁹.

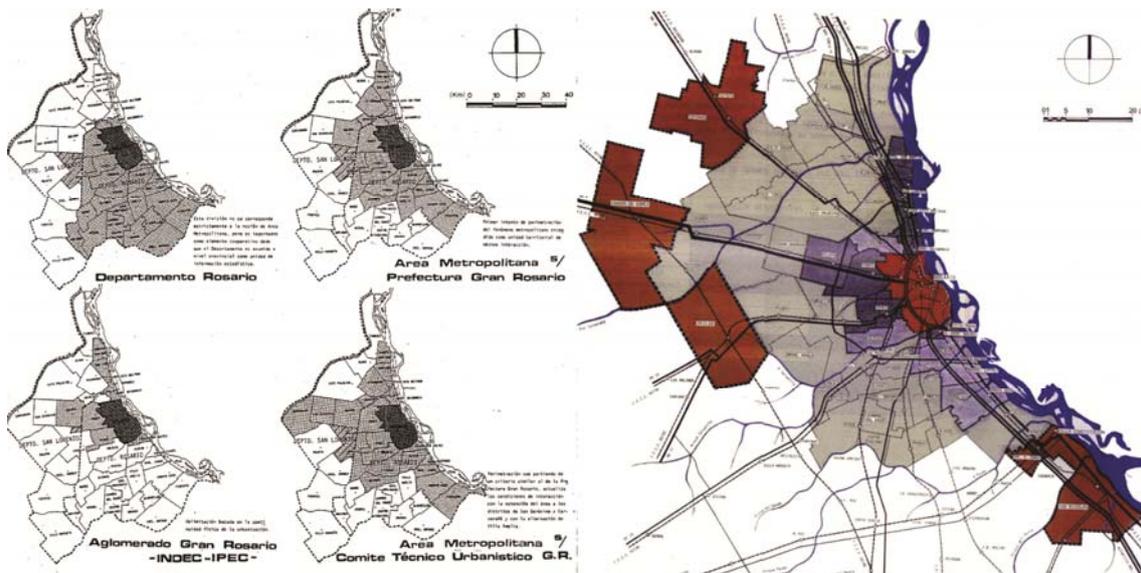


Figura 6. Antecedentes y definición de Región Metropolitana de Rosario según el proyecto: “Proceso de Formación Urbano-territorial y Dinámica de Transformación del Área Metropolitana de Rosario”. Fuente: Caballero, 1991.

Sin embargo, la intención de abordar la problemática metropolitana desde una perspectiva integrada continua vigente a través de diversos estudios e investigaciones académicas. Tal es el caso del proyecto denominado “Proceso de Formación Urbano-territorial y Dinámica de Transformación del Área Metropolitana de Rosario”, del año 1991, también a cargo del Arq. Adrián Caballero y elaborado a través de un convenio entre la Sub-Secretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la Provincia de Santa Fe, la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño -UNR- y el Consejo Federal de Inversiones -CFI-. Este proyecto se propone establecer una real conciencia de la dimensión metropolitana de Rosario, para lo cual realiza un estudio exhaustivo de la historia, características y dinámicas de las localidades del área, a fin de establecer, posteriormente, el desarrollo de alternativas concretas de actuación. Este trabajo marca un antecedente de gran relevancia para las propuestas posteriores de abordaje metropolitano¹⁰. (Figura 6)

En los años siguientes de la década de 1990, las políticas de planificación local de la ciudad de Rosario se redefinen en torno a una perspectiva metropolitana de la ciudad. Por un lado, en 1998 se presenta el Plan Estratégico Rosario -PER-, que focaliza en las esferas económicas, sociales, culturales y educativas para que pueda desarrollarse el modelo territorial acordado y, por otro lado, en 1999 se propone el Nuevo Plan Director, que propone ampliar la mirada de la ciudad a la escala de la Región Metropolitana: “la ciudad no puede ser pensada prescindiendo o ignorando la región donde se inserta. Significa reconocer también el proceso de transformación en el cual se encuentran la ciudad y su región en el presente e identificar las tendencias reales y potenciales de su crecimiento” (Nuevo Plan Director, 1999). Ambos instrumentos, Plan Estratégico y Plan Director, en los años siguientes son actualizados reforzando este abordaje metropolitano¹¹. (Figura 7)

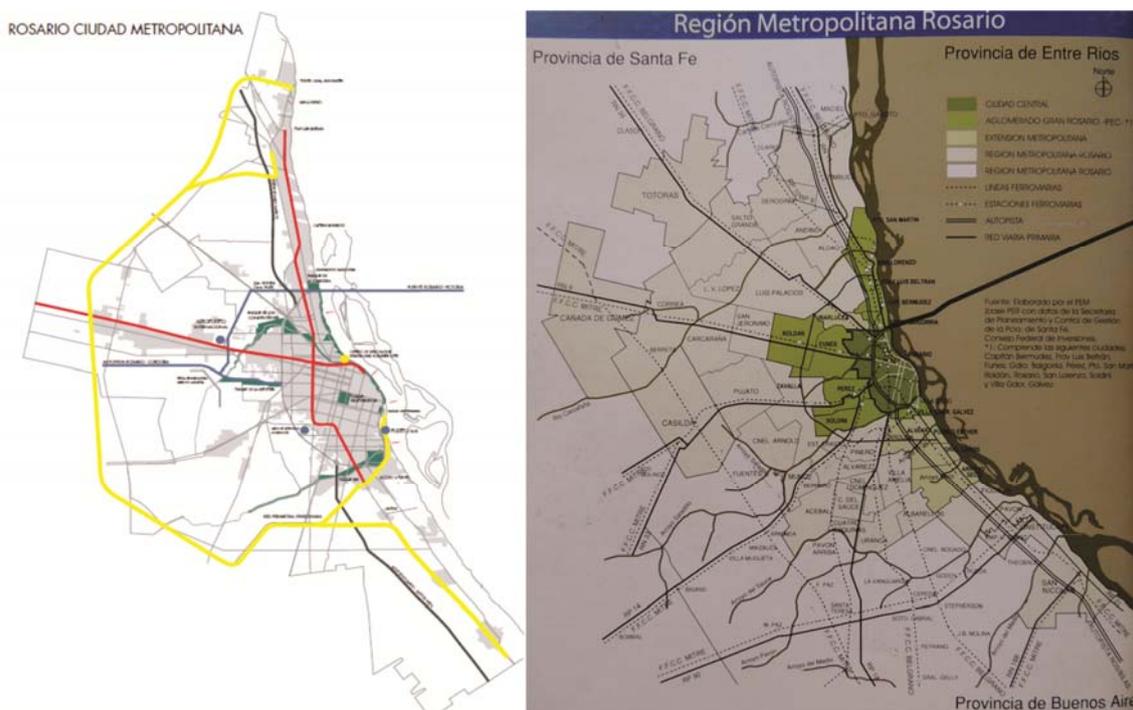


Figura 7. Izquierda: AMR según Nuevo Plan Director de 1999. Derecha: Región Metropolitana de Rosario según Plan Estratégico Metropolitano de Rosario de 2004.

Fuente: Nuevo Plan Director, 1999 y Plan Estratégico Metropolitano, 2004.

A fines de la década de 1990, además de dichos instrumentos de planificación de Rosario, se presentan dos nuevas iniciativas para la institucionalización del Área Metropolitana de Rosario. Por un lado, se ingresa a la Legislatura provincial un nuevo proyecto para la creación del AMGRO -Área Metropolitana Gran Rosario-, como ente a cargo de la planificación y desarrollo de esta área metropolitana. Sin embargo, este ente no llega a constituirse como tal. A su vez, en el mismo año, se conforma el Consejo de Intendentes para el Programa de Grandes Aglomerados

Urbanos - GAU-, el cual se enmarca en el Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior -por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 248/98¹². Este programa tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo integral de los principales aglomerados del país -Córdoba, Rosario, La Plata, Mendoza y Tucumán-¹³. En esta línea de trabajo, el 29 de noviembre de 2001- se firma el Acta de Compromiso Metropolitana, por el Gobernador de la Provincia de Santa Fe y por los Presidentes de Comunas e Intendentes del Gran Rosario - en el marco del PER-¹⁴. Estos actores se proponen afianzar el desarrollo metropolitano, a fin de establecer iniciativas conjuntas para dar respuesta a las problemáticas presentes en toda el área. También se propone convocar a todos los sectores civiles de la sociedad para participar en el proceso de concertación de las directrices de planificación para el área. No obstante, por diversas circunstancias -mayormente de orden político-, gran parte de estas iniciativas no se continúan en el tiempo.

Esta visión metropolitana es retomada en el año 2005 por el Gobierno Provincial que crea la Oficina Provincial de Asuntos Metropolitanos -OAM-. La misma constituye un ámbito técnico de asesoramiento, dependiente de la Presidencia del Senado de la Provincia de Santa Fe y su objetivo principal radica en desarrollar estrategias e instrumentos de planificación y ordenamiento territorial para los Sistemas Metropolitanos del territorio provincial y particularmente para la Región Metropolitana del Gran Rosario. A través de tres ejes programáticos de proyecto y gestión, se elaboran varias propuestas y estudios-diagnósticos¹⁵. Resulta de particular relevancia el denominado: “Plan de Ordenamiento de la Costa Metropolitana del Gran Rosario. Cordón Norte y Cordón Sur”, que constituye un antecedente fundamental en la identificación del corredor ribereño metropolitano como un sector de transformación clave para la región del Gran Rosario (Figura 8). Esta franja costera, a pesar de sus diversas caracterizaciones y problemáticas, se la identifica como un paisaje unitario con gran potencial para el desarrollo regional. Este trabajo se articula con el anteproyecto de “Ley de Creación de Regiones Metropolitanas” que también elabora la OAM, en el cual se propone la creación de “figuras legales que permitan encuadrar la Organización y Gestión de diferentes “Ámbitos de Actuación Metropolitana” en el territorio de la Provincia de Santa Fe”. Se definen así, tres figuras para la organización y gestión: la Asociación de Municipios; el Ente Metropolitano y el Organismo Regional Metropolitano. Sin embargo, esta ley no es aprobada por la Legislatura Provincial y la Oficina de Asuntos Metropolitana es cerrada luego del año 2007 con el cambio del Poder Ejecutivo provincial (Galimberti, 2015).

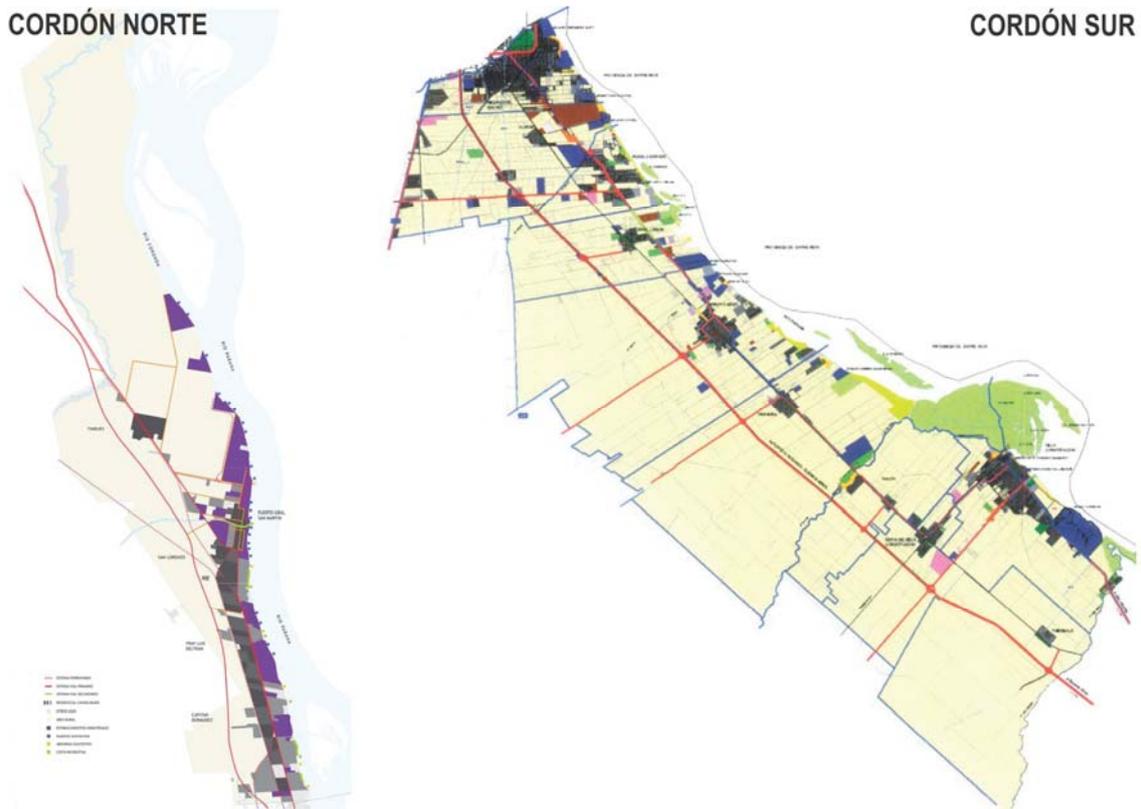


Figura 8. Cerdón Norte y Cerdón Sur de la costa metropolitana del Gran Rosario.
Fuente: Plan de ordenamiento territorial: Costa metropolitana del Gran Rosario. Cerdón norte y Cerdón sur, 2007.

3.4 Nuevos abordajes de la planificación territorial del Región Metropolitana de Rosario: 2010-2016.

A principios de la segunda década del siglo XXI, se retoma el concepto de Ente Metropolitano como organismo político, administrativo, técnico y de gestión del Área Metropolitana y se crea en agosto de 2010 el “Ente de Coordinación Metropolitana” -ECOM- por asociación voluntaria de municipios¹⁶. El ECOM, presidido por el Intendente de Rosario, cuenta con una estructura organizacional compuesta por un Consejo de Gobierno, integrado por todos los intendentes y presidentes de comuna de las localidades miembros; un Directorio, constituido como órgano ejecutivo de las decisiones del Consejo y como representante legal del Ente. Asimismo, cuenta con una Secretaría Ejecutiva y un Consejo Técnico Consultivo.

Al tratarse de una asociación voluntaria, las directrices se construyen colectivamente y con lineamientos consensuados a través de la decisión de todas las localidades participantes, con el objeto de promover un desarrollo territorial integrado. Bajo este espíritu, la Municipalidad de Rosario crea “Metropolitana. Unidad de Planificación y Gestión Estratégica Rosario” con el fin de acompañar y orientar el desarrollo del territorio metropolitano de la ciudad de Rosario, desde la participación y asociación de todos los actores públicos, institucionales y privados involucrados en la transformación de este territorio.

No obstante, al resultar una participación voluntaria, aquellos municipios o comunas que no deciden participar quedan fuera del Ente de Coordinación. Esto constituye un gran conflicto para la planificación territorial, ya que la decisión acerca de cuáles localidades conforman la Región Metropolitana queda relegada al ámbito político -y no a las lógicas territoriales-. Si bien se considera clave que resulte un proyecto consensuado y voluntario, surgen algunas dudas o debilidades en torno a esta condición. Por ejemplo, nos preguntamos sobre aquellas jurisdicciones que no deciden formar parte de la mesa de debate: ¿quedan fuera de la región? ¿Aun cuando su relación funcional con el resto de las localidades y con la ciudad central sea crucial? ¿Cómo trabajar con políticas unificadas para un

territorio, cuando el mismo se encuentra fragmentado en sus lineamientos de planificación? En este sentido, se hacen dos lecturas sobre la composición del mismo territorio: por un lado, la política, que define como se compone el área, según qué intendentes o presidentes comunales participan en el ECOM; y por otro, la territorial, que responde en relación a las dinámicas de procesos interrelacionados presentes en el mismo¹⁷. Este tema resulta uno de los mayores temas de la gobernanza metropolitana. (Figura 9).

Como mencionamos anteriormente, otro de los grandes problemas pendientes resulta el gran desbalance existente entre la ciudad central, Rosario, y el resto de las localidades que forman parte del territorio metropolitano, por ejemplo, en relación a la capacidad técnica y de gestión del ordenamiento territorial¹⁸. También existe un desfase en torno a la escala de los municipios y comunas del área, ya que mientras Rosario posee casi un millón de habitantes en su jurisdicción, la localidad siguiente en cantidad de población -Villa Gobernador Gálvez- presenta menos del 10% de habitantes que la primera. A su vez, hay catorce comunas que tienen menos de 10.000 pobladores. Sin embargo, en muchas de estas localidades se encuentran grandes complejos productivos-industriales-portuarios que resultan polos económicos de gran importancia a nivel global¹⁹. Por lo cual, están sometidas a grandes presiones económicas y del mercado internacional, que exceden las capacidades institucionales locales para dar respuesta a los problemas desatados por estos fenómenos. En el Área Metropolitana de Rosario, se registran una serie de conflictos y problemáticas que desbordan las jurisdicciones municipales y requieren una mirada que aborde todo el territorio. Entre los temas principales que requieren ser afrontados desde la perspectiva metropolitana, se destacan: la movilidad de cargas y de pasajeros; la vulnerabilidad ambiental; el aumento de la dispersión urbana y la transformación creciente de suelo rústico o rural a urbano; y, la existencia de políticas locales contradictorias entre municipios contiguos -por ejemplo, en torno a los usos de suelo en márgenes de cursos de agua linderos-.

Es importante destacar que, el proceso de planificación territorial abordado a través del Ente de Coordinación Metropolitana, es legitimado recientemente a través de la legislatura de la provincia de Santa Fe. El 21 de abril de 2016 se sanciona la Ley N° 13.532 de “Áreas Metropolitanas”, que tiene por objeto la generación de un marco regulatorio para las áreas metropolitanas de la provincia y para los entes de coordinación metropolitanos donde participen distintas ciudades, comunas y el gobierno provincial. Asimismo, otorga el reconocimiento a las ya existentes, como es el caso del ECOM. Se propone así la organización y gestión de cada área metropolitana a través de un ente de coordinación provisto de personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Por lo cual, se reconoce y alienta la existencia de organismos supramunicipales de carácter regional que fortalezcan los intercambios y la integración territorial. No obstante, el gobierno provincial debe formar parte de cada ente, integrando su Concejo de Gobierno a fin de otorgar asesoramiento técnico, realizar aportes económicos, gestionar subsidios o créditos y delegar su aplicación a los entes de coordinación metropolitana. De este modo, se establece una nueva configuración institucional, hasta el momento de su sanción no reconocida por la Constitución y las leyes de la provincia de Santa Fe. Si bien la sanción de esta ley es tan reciente que todavía no podemos hacer un análisis de su aplicación, sí podemos reconocer que resulta un antecedente de suma relevancia para la gobernanza metropolitana de Rosario y que posibilita un nuevo marco de actuación para la planificación territorial.

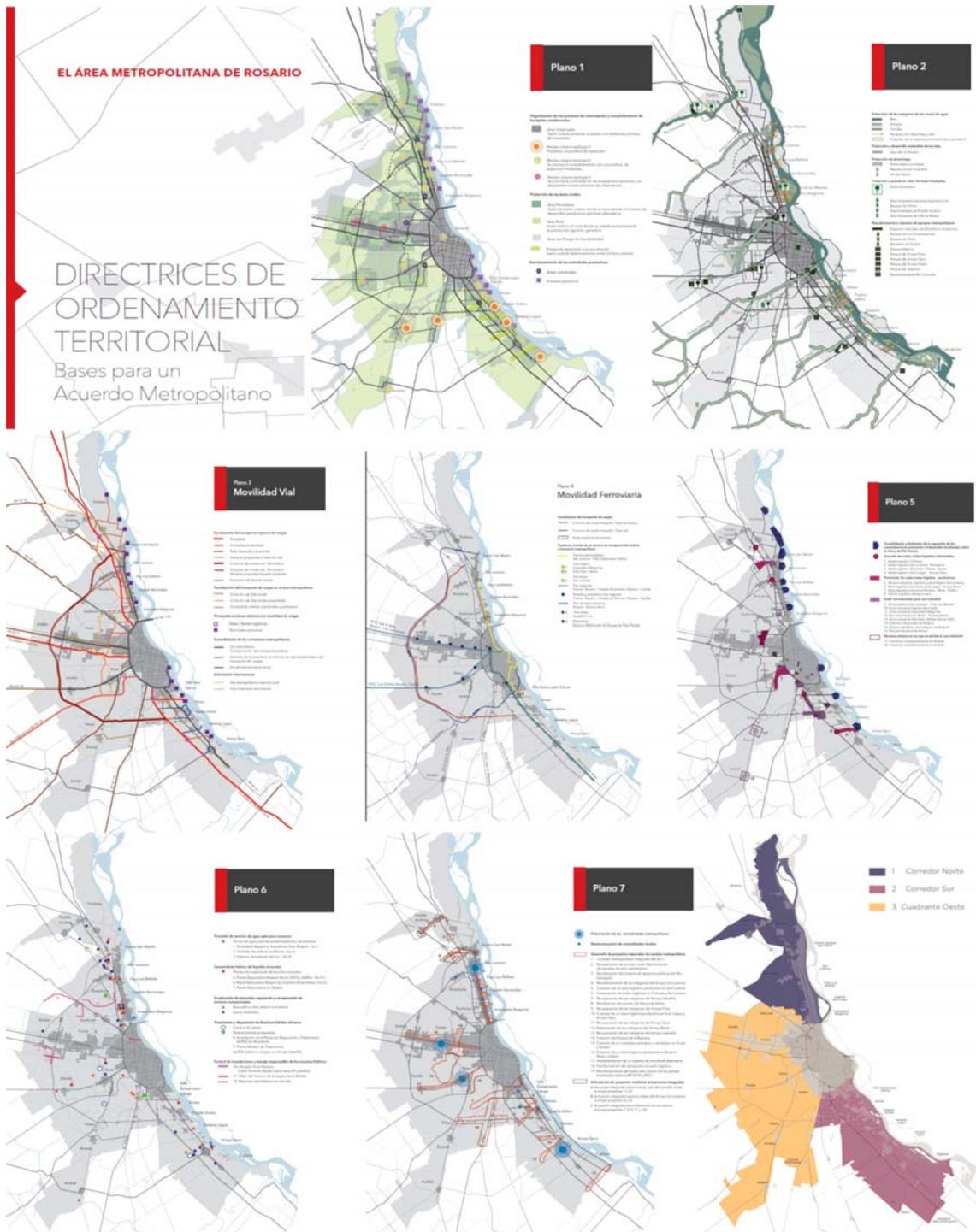


Figura 9. Directrices de ordenamiento territorial para el Área Metropolitana de Rosario consensuadas por el Ente de Coordinación Metropolitana. Fuente: Fein, 2014.

4 REFLEXIONES FINALES

A través del análisis histórico de la planificación de Rosario y su región, vemos que la mirada territorial ha estado presente desde el primer Plan Regulador para dicha ciudad. Son diversos los momentos y las propuestas realizadas para coordinar directrices para toda el área metropolitana a través del tiempo. A pesar de los antecedentes de la perspectiva ampliada de la planificación, el puntapié inicial de la gobernanza metropolitana lo marca el Organismo de Prefectura del Gran Rosario, a fines de la década de 1960. Éste se constituye como el primer organismo supramunicipal que se propone articular las decisiones y criterios establecidos entre las diversas comunas y municipios que forman parte del área. Sin embargo, como ocurre también en otros países en dicho período, este organismo se caracteriza por ser una propuesta impuesta a los mandos locales -a pesar de conformarse por representantes de las distintas jurisdicciones intervinientes-. Es decir, un modelo “de arriba hacia abajo” - recordemos que surge durante un gobierno de facto y es disuelto por otro-.

No obstante, con el retorno democrático definitivo en Argentina en 1983, se desarrollan nuevas y diversas propuestas de gobernanza que retoman el debate sobre la necesidad de una planificación metropolitana. A pesar de que éstas no logran continuidad en el tiempo -y brevemente son sustituidas por otras, algunas incluso se desarrollan de manera simultánea-, instalan definitivamente la importancia de establecer una planificación integrada y de determinar mecanismos de coordinación y gestión entre las distintas localidades y niveles estatales. Los límites jurisdiccionales abstractos generalmente condicionan la mirada -y la gestión- sobre el territorio. Como hemos visto, la mayor parte de los problemas presentes en el Área Metropolitana de Rosario, exceden las fronteras municipales y requieren políticas y directrices coordinadas entre todas las localidades intervinientes, con el apoyo del Estado provincial y nacional.

A su vez, otro tema de gran relevancia es el gran peso que suele presentar la ciudad central en relación a los demás municipios y comunas, teniendo mayor poder político. Por ejemplo, en el caso estudiado, la ciudad de Rosario es ostensiblemente mayor en relación a la cantidad de población, la capacidad técnica, los recursos disponibles, entre otros factores, en comparación a las demás localidades pertenecientes al AMR. Esto trae implícito un desbalance en torno al mayor control que presenta la misma en la gobernanza territorial. Por lo cual, resulta necesario establecer mecanismos que aseguren un aumento de equidad y participación democrática de todos los actores y jurisdicciones implicadas. Uno de los grandes problemas que debe afrontar hoy el planeamiento territorial del Área Metropolitana de Rosario es la gran fragmentación jurisdiccional, política e institucional que presenta. Para lo cual, además del desarrollo de nuevos instrumentos de planeamiento y gestión territorial, también debe abogar por el fortalecimiento de su legitimidad -política, funcional y social-.

El proceso en curso de gobernabilidad del AMR conlleva a: profundizar el conocimiento -de las dinámicas de transformación, del planeamiento territorial a lo largo de su historia, de sus problemas y oportunidades-; fortalecer su identidad metropolitana -desde el sentido de apropiación social hasta el reconocimiento político-territorial-; articular y coordinar permanentemente las directrices con los distintos actores involucrados y los niveles estatales; y, sostener en el tiempo el desarrollo de diversos mecanismos de legitimación, con el fin de asegurar la puesta en práctica de los objetivos previamente consensuados.

5. NOTAS y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5.1. Notas

¹ En base a estudios de los distintos modelos de gobernanza metropolitana (Lefèvre, 2005, Neuman, 2006, Elinbaum & Galland, 2016), podemos dividirlos en dos grandes categorías: por un lado, aquellos que se caracterizan por definir y construir una institución metropolitana; y por otro, aquellos que presentan cooperaciones o asociaciones intermunicipales. Ambos presentan una gran diversidad de variantes, como también se reconocen casos de áreas metropolitanas en los que se registran los dos modelos -especialmente a lo largo de la historia-.

² En base a estudios de los distintos modelos de gobernanza metropolitana (Lefèvre, 2005, Neuman, 2006, Elinbaum & Galland, 2016), podemos dividirlos en dos grandes categorías: por un lado, aquellos que se caracterizan por definir y construir una institución metropolitana; y por otro, aquellos que presentan cooperaciones o asociaciones intermunicipales. Ambos presentan una gran diversidad

de variantes, como también se reconocen casos de áreas metropolitanas en los que se registran los dos modelos -especialmente a lo largo de la historia-.

² La legitimidad no puede ser asignada o atribuida, sino que debe producirse a través de tres condiciones básicas y complementarias: legitimidad política, funcional y social: "La legitimidad política es la forma final de legalidad, en el sentido de que otorga, teóricamente, el poder indiscutible de exigir acciones individuales y colectivas ya que lo hace en nombre del interés general o de un interés colectivo aceptado. (...) La legitimidad funcional y social desempeñan una tarea esencial en ese proceso, al legalizar la institución sobre la base de su necesidad funcional (es necesario producir políticas adecuadas, por ejemplo) y su necesidad social (se considera que el área metropolitana es un territorio relevante en cuanto al sentido de pertenencia y de interacción social). Estas tres dimensiones de la legitimidad son imprescindibles para construir formas sólidas de gobernabilidad metropolitana, siendo éstas necesarias para la integración de los actores privados en el suministro de servicios y en la ejecución de políticas públicas" (Lefèvre, 2005:223).

³ Se calcula la relación entre población y superficie a utilizarse a través de dos criterios preestablecidos al plan: 1. Proponer para la zona de extensión una población media de 120 habitantes por hectárea y, 2. Considerar un crecimiento proporcional a las características de cada zona regulada para la ciudad existente. Es importante remarcar que estos criterios de densidad poblacional son tomados de bibliografías contemporáneas al desarrollo del plan, por ejemplo, se toma de referencia a "Urban Land Use" de Bartholomew de 1932.

⁴ A su vez, años después, se aprueba la reestructuración ferroviaria propuesta a través de la Ley Nacional N° 16.052/61

⁵ Entre sus objetivos, el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo se propone "formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales; coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo".

⁶ La misma se integra por representantes de las comunas y municipios intervinientes, el COPRODE y el CONADE. Siguiendo a Oscar Mongsfeld (1983), el concepto de "prefectura" responde al principio de autoridad de planeamiento integral en la regulación de los planes comunales, como también en consecuencia a lo dispuesto por la Ley N° 16.052/61 que dispone la creación de una prefectura de coordinación del Plan Rosario para su aplicación.

⁷ Se establecen como directrices básicas que:

- a) Los Planes Reguladores de las municipalidades y comunas se deben ajustar al esquema propuesto preliminar de estructura física para el área.
- b) Resulta necesario concretar el eje metropolitano norte-sur.
- c) Hay que definir y desarrollar los nudos de intercambio.
- d) Es necesario definir las áreas semi-urbanas y rurales.
- e) Se requiere reestructurar el sistema de transporte.

⁸ Se propone que este Plan debe sustentarse desde la permanente relación y confrontación de las políticas globales estatales con aquellas particularidades de la identidad local, sustentado por la concertación de intereses y por la coordinación de las diferentes gestiones presentes.

⁹ En 1988, luego de asumir el Dr. Reviglio como Gobernador de la Provincia de Santa Fe, se anuncia la creación del ente "Área Metropolitana del Gran Rosario (AMGRO)", que tiene como objeto la planificación para el desarrollo de dicha área, como parte del sistema de planificación provincial y vinculado al Sistema Nacional de Planificación. El mismo se presenta como anteproyecto de Ley provincial; sin embargo, no llega a aprobarse ni a constituirse como tal. Es de remarcar que este documento identifica como sector de trabajo del AMR a las localidades de los departamentos Rosario, San Lorenzo y Constitución.

¹⁰ Si bien nos detenemos en este trabajo de investigación, es importante destacar que, en la década de 1990, los estudios sobre el ámbito metropolitano y su abordaje integrado se diversifican en distintos espacios, principalmente en: unidades académicas de investigación dependientes de la Universidad Nacional de Rosario, en la Bolsa de Comercio, en el Instituto de Desarrollo Regional, entre otros.

¹¹ Las actualizaciones del Plan Estratégico son: en 2004 el Plan Estratégico Metropolitano -PEM- y en el 2008 el Plan Estratégico Rosario Metropolitana -PERM +10-. La actualización del Plan Director se presenta en el año 2008 como "Plan Urbano Rosario 2007-2017", en el cual se incorporan nuevos instrumentos de gestión como los Planes Especiales Interjurisdiccionales -PEI- a fin de abordar sectores territoriales que exceden los límites jurisdiccionales de la ciudad de Rosario.

¹² El mismo cuenta con un crédito internacional otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. En el contexto de este programa acontece un debate sobre la relevancia de la problemática metropolitana del Gran Rosario. El mismo aborda la necesidad de la elaboración de un diagnóstico común del área, a fin de establecer proyectos conjuntos que benefician a la región.

¹³ Excluyendo el Área Metropolitana de Buenos Aires -AMBA-.

¹⁴ También así, en el año 2001, se crea la Agencia Regional de Desarrollo -ADERR- con el objeto de fomentar el desarrollo regional, a fin de fortalecer la competitividad empresarial, la equidad social y el equilibrio ambiental. La misma surge en el ámbito de discusión del PER, con la necesidad de generar un instrumento público-privado para fomentar e implementar orientaciones comunes para el desarrollo, en conjunto con la iniciativa de la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Economía de la Nación de crear Agencias Regionales de Desarrollo en toda la Argentina. Es de remarcar que en esta Agencia se define su alcance territorial desde el criterio de interdependencia funcional y toma el concepto de Región Metropolitana de Rosario.

¹⁵ El primero vinculado a las políticas de desarrollo local para la ordenación del territorio con foco central en el ambiente; el segundo, enfocado en la accesibilidad, transporte e infraestructura logística de la Región Metropolitana del Gran Rosario; y el tercero, en el desarrollo económico y sistematización urbana, productiva y turística de la Costa Metropolitana.

¹⁶ El Plan Estratégico Rosario, de 1998, ya presenta en su tercera línea estratégica, el programa "Rosario Metropolitano" en el cual plantea el proyecto del "Ente de Coordinación Metropolitana", con el fin de que resulte "la autoridad político-administrativa, con competencias sobre aquellas cuestiones de índole metropolitana, en el ámbito territorial de la región Rosario" (Plan Regulador Rosario, 1998:198).

¹⁷ Es de remarcar que este proyecto presenta un carácter dinámico en su delimitación territorial, ya que, al ser una participación voluntaria, al concretarse cambios en los signos políticos de cada municipio o comuna, se agregan nuevos participantes o dejan de formar parte de la mesa del ECOM.

¹⁸ Por ejemplo, mientras que Rosario en su historia ha elaborado y presentado a su Concejo Municipal seis Planes Urbanos -1935, 1952, 1967, 1991, 1999 y 2008-, la mayor parte de las localidades del Área Metropolitana no poseen Planes Urbanos -o presentan normativas muy desactualizadas-.

¹⁹ El frente ribereño del Área Metropolitana de Rosario resulta el complejo oleaginoso más importante de la Argentina, que aborda casi el 80% de la capacidad total de *crushing* a nivel nacional y por su grado de concentración de fábricas y terminales portuarias en una determinada región, se constituye en uno de los más importantes del mundo.

5.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Textos:

ANSALDI, M.D.; COREA AIELLO, M.; PLA, D. (1971) *Prefectura del Gran Rosario - Cuaderno N°14 de Prefectura del Gran Rosario*. Publicado por la sección de prensa y difusión Depto. Promoción y Desarrollo, Rosario.

CABALLERO, A. (1987) *Comité Técnico Urbanístico Gran Rosario - COTEUR- Sistema Provincial de Estudios y Planeamiento Metropolitano: "Un proyecto para el ordenamiento metropolitano"*. Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Santa Fe.

CABALLERO, A. (1991) *Proceso de Formación urbano-territorial y dinámica de transformación del Área Metropolitana de Rosario*. CFI, Rosario.

FEIN, M. (2014) *El Área Metropolitana de Rosario: directrices para la concertación de un modelo territorial*. Cuaderno 3. ECOM, Rosario. ISBN: 978-987-45382-2-2.

FONT, A. (2007) *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*. Ministerio de Vivienda, España. ISBN: 84-96387-25-9.

GALIMBERTI, C. (2015). *La reinención del río. Procesos de transformación de la ribera de la Región Metropolitana de Rosario, Argentina*. UNR Editora, A&P Ediciones, Rosario. ISBN: 978-7-702-124-0

MONGSFELD, O. (1971) *Evolución Histórica del Área de la Prefectura del Gran Rosario. Cuaderno de trabajo de Prefectura del Gran Rosario N° 7*. Rosario.

MONGSFELD, O. (1983) *El Área Metropolitana de Rosario y El Pago de los Arroyos*. Centro de Estudios Urbanos del Rosario, Rosario.

MONTES, A. (1952) *Las Prefecturas Regionales de Planificación. Ordenamiento de trabajos y servicios públicos como base para la conducción política del desarrollo regional*. Ateneo de Ingenieros Peronistas, Buenos Aires.

MONTES, A. (1964) *Plan Rosario. Ley Nacional N° 16.052 y sus antecedentes*. Centro de Estudios Nacionales, Provinciales y Municipales, Filial Rosario.

PETRUZZI, S. (1971) *Encuadre demográfico de la Prefectura del Gran Rosario. Cuaderno N° 6 de Prefectura del Gran Rosario*. Publicado por la sección de prensa y difusión Depto. Promoción y Desarrollo, Rosario.

Artículos:

NEUMAN, (2006) "La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala", en *Urban N° 11* (2), pp. 6-23. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid. ISSN: 1138-0810.

PIREZ, P. (2005) "Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad", en *Estudios Demográficos y Urbanos Vol. 20 N° 3 (60)*, pp. 423-447. El Colegio de México, A.C. México. ISSN: 0186-7210.

ELINBAUM, P.; GALLAND, D. (2016) "Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process", en *European Planning Studies, Vol 24, N° 1*, pp. 181-206. Routledge. ISSN: 0965-4313.

MONTES, A. (1963) "Cartografía rosarina contemporánea: El mapa del Pago de los Arroyos y el plano de la ciudad y alrededores", en *Revista de Historia de Rosario N° 2*, Año I, Abril-Junio de 1963, pp. 3-29. Rosario. ISSN:0556-5995.

Capítulo de libro:

CUADRADO ROURA, J.; FERNÁNDEZ GÜELL, J. (2005) "La difícil gestión de las áreas metropolitanas. Oportunidades y desafíos", en Cuadrado-Roura J, Fernández Güell J. et Rojas E. *Gobernar las metrópolis*, pp. 63-126. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. ISBN: 1597820156 / 9781597820158.

INDOVINA, F. (2007) "La metropolización del territorio. Nuevas jerarquías territoriales", en Font A. *La explosión de la ciudad. Transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, pp. 20-47. Ministerio de Vivienda, España. ISBN: 84-96387-25-9.

KLINK, J. (2005) "Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad", en Cuadrado-Roura J, Fernández Güell J. et Rojas E. *Gobernar las metrópolis*, pp. 127-194. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. ISBN: 1597820156 / 9781597820158.

LEFÉVRE, C. (2005) "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latino-americanas" en Cuadrado-Roura J, Fernández Güell J. et Rojas E. *Gobernar las metrópolis*, pp. 195-262. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. ISBN: 1597820156 / 9781597820158.

PIREZ, P. (2008) "El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina", en Badia G. y Carmona R. *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Ed. UNGS. Los Polvorines. ISBN: 978-987-630-020-9-308

ROJAS, E. (2005) "Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno", en Cuadrado-Roura J, Fernández Güell J. et Rojas E. *Gobernar las metrópolis*, pp. 35-62. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. ISBN: 1597820156 / 9781597820158.

Ordenanzas, Decretos, Planes y Leyes:

Decreto Poder Ejecutivo nacional N° 248 de 1998.

Ley nacional N° 16.052 de 1961.

Ley nacional N° 16.964 de 1966.

Ley provincial de Santa Fe N° 7.870 de 1976.

Ley de Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe. Aprobada por Ley provincial N° 13.532 de 2016.

Nuevo Plan Director de Rosario. Municipalidad de Rosario, 1999.

Plan de ordenamiento territorial: Costa metropolitana del Gran Rosario. Cordón norte y Cordón sur. Consejo Federal de Inversiones, Oficina de Asuntos Metropolitanos, Provincia de Santa Fe, 2007.

Plan Estratégico Rosario. Municipalidad de Rosario, 1998.

Plan Estratégico Metropolitano. Municipalidad de Rosario, 2004.

Plan Regulador y de Extensión de Rosario de 1935. Municipalidad de Rosario, 1935.

Plan Rosario. Municipalidad de Rosario, 1952. Aprobado por Ordenanza municipal N° 1.030 de 1953.

Plan Regulador de Rosario. Municipalidad de Rosario, 1967. Aprobado por Ordenanza municipal N° 34.318 de 1967 y por Decreto de ley provincial de Santa Fe N° 4.188 de 1969.